



Perspectives en politique sociale

15



Pensions et évolution démographique

Les régimes de pensions sont actuellement confrontés à plusieurs défis majeurs parmi lesquels le défi aux multiples facettes de l'évolution démographique est prééminent. C'est ainsi que les taux de fécondité baissent, que la longévité augmente, que les modes de migration se transforment et que les structures familiales changent. Très souvent, l'évolution démographique est considérée comme une menace pour la viabilité financière des régimes de pensions. Le ralentissement économique actuel a en outre accentué les pressions financières attribuables à l'évolution démographique. Ce numéro de *Perspectives en politique sociale* est consacré au défi que représente l'évolution démographique pour les régimes de pensions et explique comment ils peuvent s'adapter.

Hans-Horst Konkolewsky, Secrétaire général de l'AISS

Le contexte démographique et ses conséquences pour les régimes de pensions

Les régimes de pensions doivent s'adapter aux changements démographiques

L'espérance de vie à la naissance a augmenté dans pratiquement tous les pays du monde, et au niveau mondial, de plus de 20 ans depuis 1950. L'espérance de vie à 60 ans a fait de même et l'amélioration est d'environ 5 ans. Dans le même temps, les taux de fécondité ont chuté et au niveau mondial on se rapproche du seuil de renouvellement des générations de 2,1 enfants par femme. Bien sûr, des différences énormes existent entre les régions mais les tendances sont similaires. Les conséquences sur les régimes de pensions sont directes. Dans de nombreux pays, la croissance de la population active est négative ou proche de zéro. Le nombre de bénéficiaires de pension, en revanche, augmente de manière significative, ce qui pose des problèmes de financement importants.

Ce numéro

- Décrit le contexte démographique et explique ses conséquences pour les régimes de pensions
- Examine les différentes réformes possibles pour répondre au défi de l'évolution démographique dans les régions développées et dans les régions moins développées
- Montre que les régimes de pensions doivent être viables socialement et financièrement
- Souligne le rôle de l'État pour garantir une bonne gouvernance et envisager la réforme comme un tout

Quelques chiffres

- 740 millions de personnes âgées de plus de 60 ans dans le monde en 2010, 2 milliards en 2050
- 64 pour cent des personnes de plus de 60 ans vivent dans les pays en développement en 2010, 79 pour cent en 2050
- 55 pour cent des plus de 60 ans en 2009 sont des femmes
- 100 millions de personnes âgées de plus de 80 ans dans le monde en 2010, 400 millions en 2050
- Espérance de vie des femmes à 60 ans au Japon en 2009: 88 ans
- Espérance de vie des hommes à 60 ans au Costa-Rica en 2009: 82 ans
- Taux de fécondité en 2009 au Niger: 7; en Allemagne: 1,3

Le contexte politique et économique

Les régimes de pension représentent des engagements à long terme pour lesquels une certaine stabilité est souhaitable. Pourtant, les années passées ont été riches en termes de réformes et la période d'instabilité actuelle a engendré de nouveaux changements décidés parfois dans l'urgence. Certains pays ont ainsi réformé leur système plusieurs fois dans un temps assez court. D'autres pays n'ont pas encore entrepris de réforme majeure et plus ils attendent, plus la réforme sera difficile. Les gouvernements qui ont parié que les gains de productivité ou une situation économique meilleure permettraient de restaurer la pérennité des régimes de pensions sont aujourd'hui confrontés à la crise et réalisent que la croissance économique à elle seule ne suffira pas à résoudre le défi démographique.

Bien sûr la situation du marché du travail a un impact important sur les régimes de pensions et nombre d'entre eux seraient dans une meilleure situation financière si une plus grande proportion de personnes en âge de travailler travaillaient et cotisaient. Mais, de nombreux jeunes éprouvent des difficultés à trouver leur premier emploi, de nombreux chômeurs ne cotisent pas et de nombreux hommes et femmes ont quitté le marché du travail en raison de problèmes de santé, de qualification, de mobilité, etc. Les travailleurs plus âgés ont tendance à demander la liquidation de leur pension de vieillesse dès qu'ils remplissent les conditions d'octroi minimum.

L'égalité entre les sexes, les nouvelles structures familiales et les migrations

Les régimes de pensions ont été conçus à une période où la majorité des familles comprenait un mari au travail et une mère au foyer élevant les enfants. De nombreux régimes de pensions reflètent toujours cette composition en ne prévoyant par exemple des pensions de survivants que pour les conjoints de sexe féminin. Pourtant, les structures familiales ont beaucoup évolué. L'urbanisation a entraîné une certaine décomposition des foyers, les parents ne suivant pas nécessairement leurs enfants. Dans le même temps, la présence d'une 4^e génération est de plus en plus fréquente au sein des familles. Dans les pays affectés par la pandémie du VIH SIDA, de nombreux orphelins sont élevés par leurs grands-parents.

Les femmes vivant plus longtemps que les hommes, il est important d'étudier la dimension genre des régimes de

pension. De nombreuses femmes doivent se contenter pour vivre de pensions de survivants faibles. Et bien que les femmes soient de plus en plus nombreuses à travailler et à acquérir des droits à pension, des carrières incomplètes et des salaires souvent plus faibles, font que leurs pensions sont généralement très en dessous de celles des hommes.

Les migrations se sont aussi accrues au cours des dernières décennies. Ces nouveaux cotisants améliorent le ratio démographique des régimes auxquels ils cotisent à moyen terme dans des proportions relatives, mais à long-terme ils recevront aussi des prestations qu'il faudra financer.

Les différentes options de réformes pour relever les défis démographiques

Des régimes à prestations définies plus pérennes

Les régimes à prestations définies ont subi de nombreuses modifications dont la grande majorité a été dicté par le contexte démographique. Ces réformes nommées réformes paramétriques ont porté sur tous les facteurs influençant les régimes de pensions fonctionnant par répartition: le montant des cotisations, des prestations, l'âge de la retraite, etc. Les taux de cotisations, là où ils n'ont pas encore atteint des niveaux jugés maximum, peuvent être augmentés pour faire face à des dépenses en augmentation mais souvent les pays mettent en place des mesures pour limiter les taux. Les prestations peuvent être «réduites» de manière plus ou moins directes, comme, par exemple, en agissant sur les conditions d'octroi des prestations (plus strictes) ou en modifiant les règles d'indexation des pensions (moins généreuses). La tendance à lier plus étroitement le montant des prestations au montant des cotisations est très présente.

Des comptes individuels revisités dès avant la crise

La démographie a aussi un impact sur les régimes à cotisations définies. Mais ce n'est pas la raison principale qui a entraîné de nombreux pays à réformer leur système de comptes individuels. Le fait est plutôt que ces régimes n'ont pas tenu toutes leurs promesses. Et notamment ils n'ont pas entraîné une augmentation des taux de couverture, ils ne sont pas moins onéreux en terme de frais de gestion que leur prédécesseurs, et les prestations qui en découlent sont souvent très faibles. Le montant de la prestation dépend bien sûr des revenus des placements mais aussi des cotisations. Celles-ci sont souvent insuffisantes du fait que les taux de cotisation ont été fixés assez bas. Une première vague de réforme (appelée par certains re-réforme) a commencé il y a quelques années, comme au Chili. La nécessité de tenir compte des changements démographiques a tout de même entraîné certaines modifications et notamment une baisse des prestations lorsque les taux de conversion du capital en rente ont dû être diminués pour tenir compte d'une longévité accrue. Le Chili a changé la table de mortalité pour le calcul des rentes en 2004. La Suisse a révisé plusieurs fois sa loi sur la prévoyance professionnelle et diminué le taux de conversion.

La crise a accéléré le rythme des réformes

La crise actuelle, dont la sortie reste incertaine, a accéléré le rythme des réformes. Les régimes de pensions fonctionnant en

répartition ont joué un rôle d'amortisseur social mais souvent au prix d'une détérioration de leur situation financière entraînant un besoin de réformes non seulement plus urgent mais aussi d'une plus grande ampleur que ce qui était prévu avant la crise comme par exemple en France et en Grèce, et aussi en Espagne et au Royaume-Uni. Dans certains régimes privés par capitalisation, les plans de recapitalisations qui ont été mis en place prévoient aussi bien des augmentations de cotisations que des baisses de prestations. Dans plusieurs pays d'Europe, les cotisations aux régimes à comptes individuels des seconds piliers ont été temporairement diminuées et affectées aux premiers piliers fonctionnant par répartition pour palier aux déficits conjoncturels de ceux-ci. Il a été en général prévu de compenser ces baisses de cotisations par des cotisations plus importantes dans les années à venir.

Les mécanismes d'ajustement automatiques comme solution?

Bien qu'il soit difficile de les définir précisément, un certain nombre de pays ont introduit des mécanismes dont l'objectif est de maintenir (ou de rétablir) la pérennité d'un régime et notamment en s'adaptant à la situation démographique.

Les mécanismes d'ajustement automatique

Dans le cadre des travaux de la Commission Technique des Etudes statistiques, actuarielles et financières de l'AISS, le Bureau de l'actuaire en chef du Canada a élaboré une enquête sur les mécanismes d'ajustement automatique des régimes de sécurité sociale: 26 pays ont répondu et 17 pays ont indiqué que leur système de retraite comporte un mécanisme d'ajustement automatique. La plupart sont des mécanismes qui réagissent à la situation démographique (et aussi économique) puisque l'éventuelle situation de non pérennité est souvent une conséquence de la situation démographique. Et les mesures d'ajustement sont donc souvent des mesures d'ajustement des critères liés à la démographie comme l'âge de la retraite. Les mesures touchent aussi souvent à la fois les cotisants et les bénéficiaires (hausse des cotisations et baisse des prestations iraient de pair si le mécanisme existant au Canada devait être mis en application par exemple). Plusieurs pays disposent de mécanismes complexes, notamment en Suède où pour la première fois depuis la mise en place du régime à comptes notionnels, le mécanisme d'ajustement automatique a été déclenché et a engendré une baisse des pensions en 2010. Ceci étant, et pour de nombreux pays, le contrôle de la viabilité financière des régimes de pensions est une préoccupation constante, avec ou sans l'existence de mécanismes d'ajustement automatique.

Âge de la retraite et marché de l'emploi des travailleurs âgés

C'est sans doute le facteur clé. Partout l'augmentation de l'âge de la retraite apparaît comme la meilleure ou en tout cas la moins mauvaise solution et il devient difficile de compter le nombre de pays qui l'ont augmenté, sont en train de l'augmenter ou vont l'augmenter. En général, le changement est progressif pour que les personnes concernées puissent s'adapter

et que celles proches de la retraite soient peu impactées. C'est le facteur clé car une augmentation de l'âge de la retraite joue à la fois sur les recettes et les dépenses puisqu'il permet à la fois au régime de recevoir les cotisations pendant plus longtemps et de payer les prestations pendant moins longtemps. Les assurés cotisant plus longtemps, ils améliorent en même temps le niveau de leur pension (à législation inchangée). En pratique, une politique de l'emploi adaptée aux travailleurs âgés est indispensable car de nombreux assurés risquent d'être confrontés à l'adage «trop vieux pour travailler, trop jeune pour prendre la retraite». Répondre aux défis démographiques commence par un changement des mentalités.

Le niveau et la couverture des pensions

Dans les pays en développement et notamment en Afrique, les décideurs ne peuvent plus ignorer que la grande majorité des personnes âgées n'ont pas cotisé à un régime de retraite et donc ne perçoivent pas de pension. Les liens familiaux ayant de plus changé et les ressources financières de nombreuses familles pauvres restant limitées, des régimes de pensions non contributifs peuvent apporter une réponse. Ces régimes peuvent prendre plusieurs formes, qu'ils soient sous conditions de ressources ou universels, fournissent la même prestation à tout le monde ou aménagent la prestation en fonction des revenus ou de la composition familiale; il apparaît que l'impact sur la pauvreté, et aussi indirectement sur l'économie, est très positif. En Amérique Latine, le rajout dans certains pays d'un pilier de base (zero pillar/pilier zéro) financé par l'impôt et visant à garantir une prestation minimale universelle est une bonne nouvelle pour tous les bénéficiaires de ces prestations car un grand nombre de ces personnes sont exclues des régimes contributifs.

Dans les régions développées, l'adéquation des prestations est aussi une question clé. Peu de systèmes ont un réel objectif quant au niveau de la pension en termes de remplacement de revenu. Les règles de calculs des pensions, de plus en plus complexes, rendent les estimations difficiles et les nombreuses réformes ont eu tendance à diminuer le niveau des prestations pour répondre à la situation démographique. Des prestations minimums correctement ciblées sont donc nécessaires et d'ailleurs de nombreuses réformes récentes ont renforcé leur rôle, notamment, mais pas uniquement, suite à la crise.

Conclusions

À la lecture de la situation démographique actuelle, et de son évolution probable, les régimes de pensions vont continuer à être sur le devant de la scène et à alimenter les débats. Leur avenir est parsemé de défis, de petits ajustements et de grandes réformes. Mais la révolution engendrée par le vieillissement des populations est loin d'être terminée. Dans les pays les plus riches, les systèmes qui ont été conçus pour subvenir aux besoins de personnes qui ne pouvaient plus être productives, remplissent aujourd'hui une mission quelque peu différente. Dans les pays qui n'ont pas atteint une couverture quasi-totale, il est de plus en plus urgent d'étendre la couverture car cela sera plus difficile encore quand les cohortes de personnes âgées auront augmenté. Une politique active de l'emploi adaptée aux travailleurs âgés est également indispensable.

Si bon nombre des réformes récentes ont pour objectif de rétablir l'équilibre financier à long terme des régimes de pensions, cet objectif passe souvent par une réduction des prestations. Pourtant, on oublie souvent que la viabilité financière seule n'assure pas la viabilité d'un régime de pensions et que la viabilité sociale est tout aussi importante. Il est impérieux pour tous les acteurs sociaux qui participent aux réformes d'assimiler de façon plus immédiate ces deux aspects certes différents mais essentiels, ce qui suppose naturellement de trouver un équilibre acceptable entre la générosité des prestations et ce que le système peut se permettre dans la réalité. À cet égard, la volonté et la confiance politiques sont essentielles.

Les priorités d'action actuelles pour faire face aux problèmes liés au ralentissement économique mondial ne devraient pas masquer l'objectif à plus long terme des régimes de pensions, qui est la protection des revenus. En dernier recours, il appartient à l'État, en garantissant une bonne gouvernance et en coopérant avec tous les acteurs sociaux légitimes, de veiller à ce qu'il en soit ainsi.

Sources

Billig, A.; Millette, M. 2009. *Enquête sur les mécanismes d'auto-ajustement de régimes de sécurité sociale et de régimes de retraite financés par l'employeur: synthèse des résultats et conclusions*. 16^e Conférence internationale des actuaires et statisticiens de la sécurité sociale. Ottawa, Canada, 16-18 septembre.

AISS. 2008. *Une sécurité sociale dynamique pour l'Afrique: une stratégie pour le développement* (Développements et tendances). Genève, Association internationale de la sécurité sociale.

AISS. 2009. *Dynamic Social Security for Asia and the Pacific: Integrated responses for more equitable growth* (Developments and Trends). Genève, Association internationale de la sécurité sociale.

AISS. 2010. *Dynamic social security for the Americas: Social cohesion and institutional diversity* (Developments and Trends). Genève, Association internationale de la sécurité sociale.

AISS. 2010. *Une sécurité sociale dynamique pour l'Europe: choix et responsabilité* (Développements et tendances). Genève, Association internationale de la sécurité sociale.

AISS. 2009. Séminaire technique sur les pensions. Paris, France, 1-2 septembre. <<http://www.issa.int/fre/Breves-et-evenements/Events/Seminaire-technique-sur-les-pensions>>

L'Association internationale de la sécurité sociale (AISS) est l'organisation internationale mondiale principale qui rassemble les administrations et les caisses nationales de sécurité sociale. L'AISS fournit des informations, des plates-formes de recherche, de l'expertise pour ses membres afin de construire et de promouvoir des systèmes et des politiques de sécurité sociale dynamique à travers le monde.

4 route des Morillons
Case postale 1
CH-1211 Genève 22

T: +41 22 799 66 17
F: +41 22 799 85 09
E: issacomm@ilo.org | www.issa.int