



issa

INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY ASSOCIATION
ASSOCIATION INTERNATIONALE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE
ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL
INTERNATIONALE VEREINIGUNG FÜR SOZIALE SICHERHEIT

Séminaire technique sur les pensions

Paris, France, 1-2 octobre 2009

Comment pérenniser le niveau des pensions des régimes fonctionnant par répartition?

Pérenniser les niveaux des pensions des régimes fonctionnant par répartition dans les sociétés vieillissantes: recours à des règles ou gestion discrétionnaire?

John Woodall

Responsable des questions de pensions

Krzysztof Hagemeyer

Chef des politiques

Département de la sécurité sociale

Bureau international du Travail

Genève

Comment pérenniser le niveau des pensions des régimes fonctionnant par répartition?

Pérenniser les niveaux des pensions des régimes fonctionnant par répartition dans les sociétés vieillissantes: recours à des règles ou gestion discrétionnaire?

John Woodall
Responsable des questions de pensions
Krzysztof Hagemeyer
Chef des politiques
Département de la sécurité sociale
Bureau international du Travail
Genève

1. Introduction: les régimes de pensions – objectifs, droits et techniques

Les régimes de pensions ont bien entendu de multiples objectifs¹, dont le plus important, en fonction des circonstances nationales, est habituellement la prévention de la pauvreté et la garantie d'un niveau minimum de sécurité du revenu pour les personnes âgées. Un autre objectif majeur est celui du "lissage" du revenu, qui englobe non seulement la nécessité de fournir un revenu proportionnellement raisonnable aux gains des intéressés durant leur vie de travail, mais aussi celle de veiller à la mesure dans laquelle les retraités sont aptes à maintenir leur capacité de consommation de biens et de participation à la marche ordinaire de l'économie monétaire. La notion d'adéquation de la prestation est liée au degré de réussite des régimes de pensions dans la réalisation de l'ensemble de ces objectifs.

Le lecteur du présent rapport sait évidemment très bien que les régimes de pensions comprennent généralement différents éléments, qui peuvent par exemple être contributifs ou non contributifs, à prestations définies ou à cotisations définies, obligatoires ou volontaires et gérés par le secteur public ou par le secteur privé. La combinaison spécifique des différents éléments reflète généralement les circonstances, la stratégie politique et l'histoire de l'évolution économique de chaque pays, qui conduit par exemple ce dernier à mettre l'accent sur la fourniture de prestations "adéquates" (au sens susmentionné) ou sur la prévention de la pauvreté.

Les citoyens se voient octroyer des droits en ce qui concerne les prestations de retraite, en ce sens que les régimes de pensions constituent un élément majeur des systèmes de sécurité sociale. Le droit à la protection par la sécurité sociale est consacré par un large éventail

¹ Pour un examen plus détaillé, voir par exemple Barr et Diamond, 2008.

d'instruments internationaux, en particulier par la Déclaration universelle des droits de l'homme, avec pour résultat que ce droit, quelle que soit la difficulté de l'appliquer dans la pratique, a un statut inaliénable pour les citoyens de chaque pays du monde. L'Organisation internationale du Travail (OIT) propose une approche plus spécifique, sur la base d'une série de conventions (et de recommandations) qui définissent les formules permettant de déterminer des prestations considérées comme "adéquates". Au niveau du concept, il est prévu que les prestations soient fournies sur la base d'un système qui est pour l'essentiel "à prestations définies", mais les pensions peuvent toutefois être calculées sur une base proportionnelle aux gains perçus avant la retraite (et habituellement proportionnelle aussi à une période de paiement de cotisations) ou sur une base forfaitaire. Si l'on veut fournir une sécurité du revenu de base en s'appuyant essentiellement sur des pensions liées aux revenus, il faut garantir un taux de remplacement minimum au moins aux personnes dont les gains étaient inférieurs aux montants les plus courants, typiques ou moyens. S'agissant de la pension de vieillesse liée aux revenus payée aux bénéficiaires dont les faibles revenus correspondent à la définition que nous venons de donner, la Convention 102 stipule que le taux de remplacement minimum doit être d'au moins 40 pour cent des gains antérieurs et, lorsque les prestations sont contributives, que l'on ne doit pas exiger plus de trente années de cotisation. Le même taux de remplacement est requis, respectivement, pour une pension de survivant liée aux revenus et pour une pension d'invalidité². Lorsque les pensions d'invalidité³ et de survivants sont contributives, elles devraient être payées à taux plein aux personnes pouvant faire état de quinze ans ou plus de cotisation, et des pensions d'un montant réduit peuvent être octroyées aux personnes dont les périodes de cotisation ont été plus courtes.

Si les pensions sont payées à un taux uniforme ("forfaitaire") leur montant ne devrait pas être inférieur à 40 pour cent du montant le plus courant des revenus des travailleurs manuels non qualifiés. Cela s'applique également aux pensions fournies sous condition de ressources, mais le montant devrait alors remplir un autre critère: il devrait "être suffisant pour assurer à la famille du bénéficiaire des conditions de vie saines et convenables". Les montants de tous les types de pensions octroyées originellement aux bénéficiaires devraient être révisés régulièrement et ajustés en fonction de toute "modification substantielle" du niveau général des gains ou du coût de la vie.

Les normes pertinentes de l'OIT attachent une importance considérable à la question de la pérennité, à laquelle nous allons nous-mêmes porter attention dans les sections suivantes du présent rapport.

2. Le contexte: les régimes de pensions – pérennité, volonté politique et "réformes"

Le contexte dans lequel fonctionne un régime de pensions de sécurité sociale comporte de nombreuses dimensions, depuis les tendances démographiques jusqu'aux impératifs économiques et financiers en passant par les comportements culturels et sociétaux. Dans cette section, nous chercherons à déterminer la suite d'événements considérés comme ayant placé un grand nombre de systèmes de pensions nationaux dans une position sinon de crise, du moins de réévaluation, qui, à la lumière de la crise économique et financière internationale actuelle, a remis en question le niveau des engagements des pays en matière de pensions en général, ou du moins le maintien du niveau d'adéquation des prestations jusqu'ici considéré comme approprié. Cette question s'inscrit bien entendu sur la toile de fond du vieillissement

² La Convention no 128 requiert des niveaux de prestations plus élevés. Les pourcentages respectifs sont de 45 pour cent pour les pensions de vieillesse et les pensions de survivants et de 50 pour cent pour les pensions d'invalidité.

³ Pour de plus amples informations, voir également Hagemejer, 2009.

des sociétés, dont les implications pour les caisses de retraite ont déjà eu pour effet des vagues successives de réforme des pensions.

On peut observer, en premier lieu, qu'il existe un lien étroit entre l'adéquation et la pérennité des systèmes de pensions et, ce qui est très important, que ce lien est bidirectionnel. Des promesses de prestations généreuses ne seront jamais tenues par des régimes qui ne sont pas financièrement viables; par ailleurs, des régimes qui fournissent des prestations inadéquates perdront tôt ou tard leur nature pérenne car la volonté politique de les soutenir sera érodée par la réticence des cotisants et des contribuables à payer la facture.

Le problème des mesures à prendre pour assurer la pérennité financière d'un régime est devenu de plus en plus évident ces dernières dizaines d'années à la lumière du vieillissement démographique des sociétés dans le monde entier, qui reflète non seulement des augmentations dans les proportions des populations entrant dans les tranches d'âge traditionnellement considérées comme "celles donnant lieu à pension" mais aussi les augmentations de la longévité dans pratiquement tous les pays, avec pour résultat que les pensions, une fois en cours de paiement, doivent continuer à être versées pour un nombre d'années nettement plus élevé que par le passé. La différence de longévité des femmes, en particulier celles auxquelles il faut verser une pension suite à un veuvage ou à un divorce, a en outre jeté la lumière sur les points faibles de la dimension genre dans la conception structurelle générale des régimes de pensions.

À un niveau plus large, auquel on constate que les coûts des pensions dépassent les ressources actuellement allouées au système, il n'existe que très peu de mécanismes correctifs. Il faut soit réduire le montant des prestations, soit augmenter les ressources (essentiellement les cotisations), soit procéder à un autre changement "paramétrique" (en général un relèvement de l'âge normal de la retraite et de la liquidation des retraites). Chacune de ces "options" est, à un degré plus ou moins élevé et dans la plupart des circonstances, politiquement impopulaire.

En fait, la tendance observée, après les premières expériences au Chili et dans certains autres pays d'Amérique latine, a été une tendance particulièrement forte à adopter un modèle de réforme des pensions consistant à remplacer les régimes à prestations définies, dans les systèmes nationaux de sécurité sociale, par des régimes à cotisations définies⁴. L'approche typique du régime à cotisations définies, basée sur des comptes de retraite individuels peut être considérée comme mieux à même d'établir un équilibre naturel que l'approche des régimes à prestations définies, et elle a en tout cas été présentée comme telle.

Dans ce domaine, l'impact de la crise financière et économique mondiale a été profond, notamment en ce qui concerne la valeur des investissements des caisses de retraite (mais cet impact n'est pas limité à ce seul aspect).

Les développements les plus récentes ont été axés sur certains aspects de la tendance à une individualisation des pensions de retraite, considérée comme des "mécanismes d'équilibre (ou de stabilisation) automatique", et ils ont soulevé un intérêt plus vif encore pour l'approche adoptée par un petit groupe de pays (Suède, Italie, Pologne, Lettonie), connue sous les initiales "NDC" (d'après le terme anglais)⁵, qui semble (ou qui semblait jusqu'à récemment encore) une solution "encore plus" automatisée ou dépassionnée au problème de l'équilibre et de la pérennité. Quant à savoir si cette tendance reflète une approche qui est soit efficace en tant que telle soit considérée comme appropriée en termes de volonté politique et d'équité, c'est là une question qui se situe au cœur même de notre brève étude du sujet.

⁴ Comme cela était préconisé dans le célèbre rapport "Eviter la crise du vieillissement" (Banque mondiale, 1994).

⁵ Que l'on parle d'un régime à "comptes notionnels" (*Notional Defined Contribution*) ou d'un régime à « cotisations définies non financières» (*Non-Financial Defined Contribution*); voir Holzmann et Palmer (2006).

3. La question: que doit-on faire pour assurer la pérennité et l'adéquation des régimes de pensions?

Il a toujours été fondamental, lors de la conception et de la mise en œuvre des régimes de pensions, de faire en sorte que leur adéquation soit assurée au plus haut degré possible. Cette question est toutefois beaucoup plus subtile qu'il n'y paraît. Pour les régimes de pensions construits selon le modèle des prestations définies liées aux revenus, les conventions de l'OIT⁶ constituent les directives internationales les plus authentiques quant aux niveaux minima des prestations. Dans la plupart des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), les dispositions prises pour la majorité de la population active (employée) l'ont surtout été au moyen de régimes de ce type, et cette approche est reflétée pour la majeure partie des pays européens sous la rubrique correspondante du Code européen de la sécurité sociale⁷. En revanche, un certain nombre de pays dont les marchés du travail ont moins progressé vers la maturité ou la "formalisation", ont trouvé plus pratique de mettre en place un plancher pour les pensions de vieillesse, sous la forme d'une pension forfaitaire minimum qui constitue probablement l'un des "piliers" d'un système comprenant d'autres éléments conçus pour offrir, dans des proportions déterminées, les avantages spécifiques des prestations liées aux gains ou aux cotisations. Un large éventail d'instruments institutionnels peut être utilisé pour s'assurer, dans la mesure du possible, que les systèmes nationaux sont adéquats (ou tentent de l'être); il peut s'agir de l'établissement d'un niveau minimum de pension individuelle (sous réserve, éventuellement, de remplir la condition d'une période minimum de cotisation), de la fourniture d'une assistance sociale ou de pensions octroyées sous condition de ressources, de la fourniture de pensions "universelles" ou d'un subventionnement des taux de cotisations, pour permettre aux travailleurs faiblement rémunérés de participer aux régimes ordinaires sur un pied d'égalité avec les travailleurs mieux rémunérés. On ne sait cependant pas vraiment si ces mécanismes ont été, ou s'avèrent, suffisants eus égard à l'objectif général de l'adéquation des prestations.

L'accessibilité financière des systèmes – c'est-à-dire si dans les circonstances nationales un régime est perçu comme "bon marché" ou "onéreux" – reflète la capacité des parties prenantes à remplir leurs obligations de cotisation, et de façon plus générale, la capacité des gouvernements à remédier avec les fonds publics à toute insuffisance des recettes tirées des cotisations par rapport aux dépenses (de prestations et d'administration). Ce sont là des questions que l'on peut en quelque sorte "déguiser", mais qui ne peuvent en aucune manière être éliminées dans le cas où le régime est soutenu par un fonds qui comprend des actifs investis et le revenu associé à cet investissement. La capacité des travailleurs et des employeurs à payer leurs cotisations dues – ou la facilité avec laquelle ils peuvent le faire – est étroitement liée aux conditions du marché du travail, qui se reflètent dans la disponibilité des emplois et dans la progression des traitements et salaires. Cette question est évidemment particulièrement préoccupante aujourd'hui, à la lumière de la crise financière et économique mondiale qui a entraîné d'importantes pertes d'emploi un peu partout, en particulier dans l'économie formelle. A long terme, la question consistant à savoir si les politiques nationales de sécurité sociale peuvent être suffisamment intégrées aux politiques du marché du travail va manifestement rester très préoccupante. Si par exemple un pays choisit "d'équilibrer ses comptes", en ce qui concerne ses obligations de pensions, en relevant l'âge de la retraite - probablement aussi bien pour les hommes que pour les femmes (c'est là une réforme "paramétrique" particulière) – cela ne peut réussir que s'il y a suffisamment d'emplois d'un

⁶ Convention (no 102) concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952, et Convention (no 128) concernant les prestations d'invalidité, de vieillesse et de survivants, 1967.

⁷ Code européen de la sécurité sociale, compilé et publié par le Conseil de l'Europe. Le texte définitif date de 1964, mais des travaux sont en cours en vue de la publication d'une version actualisée.

type convenant au groupe supplémentaire des travailleurs d'âge mûr qui entrent sur le marché du travail⁸.

Il y a inévitablement un élément de subjectivité dans l'évaluation de l'adéquation et de l'accessibilité financière des régimes et systèmes dans un contexte national particulier. Mais les décideurs politiques chercheront toujours à obtenir un équilibre global optimal en tenant compte des conditions et sensibilités nationales. Les conditions économiques changent bien entendu d'un mois à l'autre; les conditions sociales changent sans doute moins rapidement mais elles n'en changent pas moins sans cesse, et il existe donc une obligation permanente de réévaluer et sans doute de réajuster les systèmes d'une façon généralement flexible. Il est toujours attrayant de proposer que les régimes soient conçus d'une façon telle que les ajustements nécessaires puissent être appliqués automatiquement, et par conséquent rapidement et sans coût politique. Les mécanismes qui reflètent des concepts de ce type général ont été diversement dénommés, par exemple "mécanismes d'auto équilibrage" ou "d'équilibrage automatique", ou bien encore de "stabilisation"; pour simplifier les choses, nous nous référerons généralement ci-après à des "mécanismes de stabilisation automatique". Plusieurs pays, dont la plupart disposent de systèmes de sécurité sociale relativement sophistiqués, ont mis en place des mécanismes de ce type au cours de ces dernières années, bien entendu avec différentes variantes, et l'on trouvera dans la section quatre ci-dessous une sélection de ces mécanismes.

Les mécanismes de stabilisation automatique ont pour but de garantir l'équilibre financier ou actuariel des régimes de pensions à courts ou longs termes. Ils sont cependant de nature telle que lorsque la situation s'aggrave, le résultat ne peut être qu'une réduction du montant des prestations, ce qui est dommageable pour l'adéquation globale des prestations du système. Dans plusieurs pays, y compris la Suède et dans une certaine mesure l'Allemagne et le Canada⁹, l'existence de ces mécanismes a débouché sur des situations qui n'avaient pas été entièrement prévues et qui vont à présent se refléter dans des réductions de la valeur effective des prestations, soit au niveau collectif moyen soit à celui de la pension de chacun des individus concernés. Lorsque les difficultés individuelles s'aggravent, les responsables politiques perçoivent qu'ils "doivent faire quelque chose" et dans de nombreux cas des garde-fous protégeant les montants des prestations ont été mis en place sur une base qui a souvent été à la fois ponctuelle et discrétionnaire. En pareilles circonstances, la question se pose alors de l'efficacité réelle des stabilisateurs "automatiques" en tant que tels.

4. Quelques solutions, à savoir des mécanismes automatiques ou autres

L'histoire du processus permanent de réforme des pensions est dominée par l'expérience d'un important groupe de pays, parmi lesquels le Chili, d'abord, puis un certain nombre de ses émules en Amérique latine, ont appliqué ce qui était en fait des réformes "paradigmatiques" plutôt radicales de leurs systèmes nationaux de pensions de la sécurité sociale. Pour un certain nombre de raisons, dont certaines fortuites, ces réformes ont pu être appliquées, au début, sans conséquence politique vraiment négative. Elles ont typiquement consisté à remplacer les régimes entièrement ou partiellement basés sur des modèles à prestations définies par des régimes à cotisations définies, dont le principal instrument a été ce que l'on appelle le compte de retraite individuel. Les régimes de ce type peuvent être considérés comme ayant pour avantage un équilibre financier naturel, puisqu'ils sont à tout moment

⁸ Voir Scherman, K.G., Juin 2009.

⁹ Voir Scherman, K.G., *ibid.*, et OCDE (2009) pour sa partie consacrée à l'impact de la crise économique et financière de 2008/2009 sur les régimes de pensions.

(pratiquement par définition) “intégralement capitalisés”. Mais d’un autre point de vue, ces régimes transfèrent les risques financiers inhérents, dans une période de récession économique et de difficultés d’investissement, des “financiers” résiduels (les employeurs ou les gouvernements) au titulaire du compte individuel.

Il convient cependant de faire observer ici que ce modèle particulier de réforme englobe dans une certaine mesure une seconde série de correctifs “automatiques”, certainement liés à la question de l’augmentation de la longévité, au moyen desquels la réduction des montants des pensions annuelles se fait par un “mécanisme du marché”, à savoir au moyen d’une augmentation des prix (moyens) des rentes.

Prenant note des inconvénients des régimes à cotisations définies, en termes, essentiellement, de transferts des risques aux titulaires des comptes, ainsi que de leurs avantages, notamment la transparence, les techniciens ont essayé ces dernières années de trouver un mécanisme qui pourrait dans le même temps optimiser les caractéristiques positives de cette approche de la conception des régimes et en minimiser les caractéristiques négatives. L’un des résultats de leurs travaux a été l’élaboration de ce que l’on appelle les régimes à comptes notionnels, qui conservent la structure d’un compte d’accumulation individuel mais remplacent les taux d’intérêt composés strictement liés au marché financier par des taux déterminés sur d’autres bases, souvent liées au marché du travail. Comme il n’existe pas de lien direct entre un compte individuel et un “portefeuille commun” identifiable d’investissements, il n’est pas directement nécessaire qu’un tel régime souscrive au principe de la capitalisation, et il peut être (ce qu’il est en général) géré selon le principe de la répartition. La conversion du capital accumulé en pensions annuelles se fait non pas par référence aux taux d’annuité du marché mais par référence aux tables d’espérance de vie fonction de l’âge. Ces dernières années, des régimes de ce type ont été mis en œuvre en Italie, en Lettonie, en Pologne et en Suède, ce dernier pays étant dans une certaine mesure considéré comme un “exemple typique” pour l’application de ce concept.

L’impact de la crise économique et financière mondiale a toutefois démontré que les régimes de type NDC peuvent dans certaines circonstances produire des résultats insatisfaisants. En Suède, par exemple, la “perte” prospective du revenu tiré des prestations, pour un retraité type au cours des cinq prochaines années, peut s’élever à plus de USD 1 000 par an¹⁰.

Alors que le mouvement général de réforme des pensions, dans le monde entier, a consisté à réduire le niveau à long terme du passif lié aux pensions (du moins celui effectivement à la charge des gouvernements nationaux) pour plusieurs cohortes successives de retraités, la perte relativement brutale de prestations, réelle ou prospective, résultant de la crise économique, mais d’une manière très évidente pour les citoyens, a donné lieu, dans un large éventail de pays, à l’adoption de mesures plus ou moins ponctuelles – mais qui en tout cas ont prévalu sur le cadre des règles en vigueur – afin d’atténuer l’effet négatif de la crise sur les pensions (de la sécurité sociale). Ces interventions ont été justifiées tant en termes de politique sociale pour refléter la nécessité de protéger les niveaux de vie qu’en termes de politique économique pour tenir compte de l’importance de la protection des niveaux de la demande totale.

On peut trouver des exemples de mesures ponctuelles de ce type en Allemagne, avec le relèvement des montants des pensions pour tenir compte du coût de la vie – ce qui leur fait dépasser pendant deux à trois ans le montant “normal” issu de l’application des formules – et en Suède, avec la diminution relative de la réduction des prestations qu’impliquait la mise en œuvre du système de stabilisation automatique.

¹⁰ Selon des calculs notés dans Scherman, K.G., *ibid.*

5. Où va-t-on?

S'il est une conclusion à tirer de la crise économique et financière mondiale actuelle, c'est bien qu'il y aura d'autres crises à l'avenir. Nous pouvons donc être sûrs que tout mécanisme de stabilisation automatique mis en place aujourd'hui, ou instauré en réaction à cette crise, posera de nouveau des problèmes en termes d'adéquation des prestations futures et de capacité des régimes à protéger les niveaux de vie des bénéficiaires. Ces mécanismes trahiront presque aussi sûrement leurs nouvelles faiblesses. Quel sera alors le destin des systèmes basés sur de telles règles? Il ne fait pas de doute que comme c'est le cas actuellement, il y aura des pressions sur les superviseurs, au niveau politique, pour qu'ils interviennent une fois de plus de façon discrétionnaire afin de corriger les dysfonctionnements systémiques, voire de supprimer des mécanismes de stabilisation automatique qui fonctionnent mal.

La question de l'adéquation des prestations devrait-elle alors être laissée à l'avenir à l'entière discrétion des responsables politiques? Une approche préférable consisterait à compléter la méthode du maintien de l'équilibre financier et actuariel par un ensemble de règles ou de principes permettant de s'assurer que les montants des prestations ne tombent pas au-dessous des niveaux acceptés. Il existe certainement des critères dans ce domaine au niveau international, qui pourraient constituer le fondement de l'établissement de normes nationales. Toutefois, ces niveaux nationaux doivent clairement refléter les circonstances prévalentes et les considérations de chaque pays. Une condition préalable essentielle consiste à s'assurer, par le dialogue social, de la participation pleine et entière de chaque groupe de parties prenantes – les travailleurs (ainsi que leurs familles), les employeurs et les gouvernements – à l'établissement des normes pertinentes ainsi qu'à la création et au maintien de structures permanentes qu'ils pourraient contrôler, vérifier et ajuster.

Bibliographie

Barr, N.; Diamond, P. *Reforming Pensions: Principles and Policy Choices*, Oxford University Press, 2008.

Conseil de l'Europe. Code européen de la sécurité sociale.

Hagemejer, K. "The Right to Social Security: the ILO View", dans *Closing the Coverage Gap: Role of Social Pensions and other Retirement Income Transfers*, sous la direction de R. Holzmann, D.A. Robalino et N. Takayama, Banque mondiale, Washington, juin 2009.

Holzmann, R.; Palmer, E. (sous la direction de). *Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes*.

Convention (no 102) concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952.

Convention (no 128) concernant les prestations d'invalidité, de vieillesse et de survivants, 1967.

OCDE : Panorama des pensions 2009; OCDE, Paris, août 2009.

Scherman, K.G. "Politicians Dodge the Pension Issue", article d'opinion dans Svenska Dagbladet, 3 juin 2009, traduit en anglais puis diffusé à titre privé.

Banque mondiale. "Eviter la crise du vieillissement: politiques pour protéger les personnes âgées et promouvoir la croissance"; Washington, 1994.