issa | ASSOCIATION INTERNATIONALE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE | AISS

Perspectives en politique sociale 24

Les actuaires: des acteurs essentiels pour garantir la viabilité des régimes de sécurité sociale

Le rôle des actuaires dans les régimes de sécurité sociale a gagné en importance: les pressions démographiques et la crise économique donnent un poids de plus en plus grand aux questions de viabilité financière, alors que des réformes innovantes touchant la conception et le financement des prestations requièrent la contribution et la compétence des actuaires. Dans de nombreux pays, la gestion des fonds de réserve exige une meilleure appréciation de la nature et du niveau du passif, ainsi qu'une évaluation des risques. Mais en tant qu'éléments essentiels dans la solidité financière des régimes de sécurité sociale, les travaux des actuaires sont toutefois surveillés de plus en plus étroitement par l'opinion publique qui demande leur mise en conformité avec les exigences de bonne gouvernance. Le plus souvent, ce contrôle s'exerce sur la façon dont les évaluations et analyses actuarielles sont effectuées et dont les résultats sont communiqués. En s'appuyant sur les cadres de bonne gouvernance, tels que ceux élaborés par l'AISS, le présent numéro de *Perspectives en politique sociale* en conclut que les actuaires occupent une position privilégiée pour évaluer et gérer le vaste éventail de risques que les régimes de sécurité sociale doivent maîtriser.

Hans-Horst Konkolewsky, Secrétaire général de l'AISS

Expérience actuarielle

Le rôle de l'expérience actuarielle est indispensable au bon fonctionnement des régimes de sécurité sociale. Quatre domaines sont examinés dans le présent numéro:
– La viabilité des régimes de sécurité sociale
– La conception des régimes et l'adéquation des prestations
– La gestion actif-passif (*Asset Liability Modelling* – ALM)
– La diffusion et la communication de l'information

Viabilité

Les actuaires ont un double rôle à jouer pour garantir la viabilité des régimes de sécurité sociale: premièrement, évaluer la situation financière actuelle et future et deuxièmement, concevoir des mesures pour en améliorer la viabilité.

Ce numéro

– Présente quatre domaines dans lesquels les actuaires jouent un rôle de premier plan en faveur d'une sécurité sociale viable
– Recense les défis que les actuaires doivent relever pour s'acquitter de leur mission
– Identifie les bonnes pratiques dans l'exercice de la profession
– Fait le point sur des initiatives soutenues par l'AISS visant à promouvoir les bonnes pratiques actuarielles

©AISS 2012
ISSN online 1818-5959
Première publication mai 2012
Photos: iStockphotos

Evaluations actuarielles

Les évaluations actuarielles constituent un outil indispensable pour évaluer la viabilité financière à long terme des régimes de sécurité sociale. Cela dit, la pratique actuarielle peut varier en fonction de la portée des évaluations effectuées, du nombre de programmes de prestations évalués et de la fréquence de ces évaluations. A une époque où les populations vieillissent et où les coûts des pensions augmentent, les responsables politiques sont de plus en plus sensibles aux questions de viabilité financière, et la contribution des actuaires, forts de leur compétence, est essentielle pour l'évaluer. Pour compliquer les choses, l'environnement extérieur dans lequel les régimes de sécurité sociale évoluent est de plus en plus incertain et complexe. Les évaluations actuarielles doivent par conséquent répercuter fidèlement cet environnement extérieur, et l'expérience et le jugement des actuaires sont nécessaires pour choisir la méthodologie à utiliser et adopter les hypothèses démographiques et financières appropriées pour effectuer toute analyse.

Une évaluation actuarielle doit être le reflet des réalités locales. La démarche empruntée pour définir la méthodologie et les hypothèses, ainsi que la diffusion de l'information, doivent répondre à un certain nombre de normes minimales. A cet égard, les *Lignes directrices de l'AISS en matière de bonne gouvernance* exposent les principes fondamentaux relatifs à la participation des actuaires.

Lignes directrices de l'AISS sur l'équilibre actuariel

Les *Lignes directrices de l'AISS en matière de bonne gouvernance* définissent quatre grands principes relatifs à la participation des actuaires au régime de sécurité sociale. Ces lignes directrices décrivent les structures recommandées, ainsi que les processus et mécanismes nécessaires pour garantir la conformité de cette participation avec les bonnes pratiques. Elles précisent les organes à impliquer, contiennent des réflexions sur la diffusion et la divulgation des informations, indiquent les procédures de vérification, et donnent des éléments concernant l'établissement des taux de cotisation, la définition d'indices de référence et la mesure des performances des fonds par rapport à ces indices.

Les évaluations actuarielles sont de plus en plus utilisées pour faciliter l'introduction de changements dans les modalités de versement et de financement des pensions. Plus simplement, les résultats de ces évaluations mettent en évidence la situation financière future d'un régime. Les évaluations peuvent cependant être également utilisées pour simuler des options de réforme par l'élaboration de projections alternatives en modifiant un ou plusieurs paramètres. Ces paramètres peuvent être entre autres les facteurs de réductions en cas de retraite anticipée, l'indexation des pensions en cours de paiement ou les modalités de calcul des cotisations.

Les actions préconisées à l'issue de l'évaluation actuarielle peuvent faire l'objet d'un processus de consultation publique ou exiger des législateurs et des parties prenantes qu'ils mettent en place des mesures destinées à rétablir la viabilité financière. Dans certains pays, les mesures vont plus loin: certains éléments du régime sont ajustés automatiquement afin d'améliorer sa situation financière à court et à long terme.

Rôle des mécanismes d'ajustement automatique

Certains pays, comme le Portugal et la Suède, ont introduit des mécanismes d'ajustement automatique (*automatic adjustment mechanisms* – AAM) qui déclenchent des changements dans la base et les modalités selon lesquelles les prestations sont calculées, fournies ou financées, en fonction de la situation financière du régime.

Ces mécanismes ont pour but de garantir des ajustements immédiats permettant de préserver la viabilité des systèmes. Leur éventuelle application étant convenue ex ante, leur utilisation exclut le recours à un processus de prise de décisions qui peut s'avérer fort long: la prise de décisions sur les mesures d'ajustement convenues au préalable est, en théorie, retirée de l'arène politique.

Bien que les AAM soient censés contribuer à améliorer la viabilité financière, la question de leur équité et de la base sur laquelle ils sont appliqués reste posée. Etant donné que la santé financière à court terme des régimes a tendance à pâtir en période de crise économique (notamment de la baisse de la valeur des actifs, de la diminution des niveaux de cotisation résultant du ralentissement de l'activité économique et de l'augmentation des retraites anticipées), ces ajustements entraînent une réduction des prestations en même temps que la sécurité sociale est sollicitée par une hausse de la demande d'aide au remplacement des revenus. De ce fait, l'application «automatique» de ces mécanismes a été remise en cause pour des raisons de nécessité politique dans certains pays.

Ces mécanismes présentent le risque de privilégier la seule appréciation financière du fonctionnement des régimes – en garantissant leur viabilité – au détriment des objectifs sociaux plus larges de la sécurité sociale, et notamment celui d'offrir des prestations d'un niveau suffisant.

Conception du régime et adéquation des prestations

Le rôle des actuaires dans la réforme des régimes de retraite est compliqué. Ils doivent évaluer les implications financières des changements à apporter aux prestations et les modalités de financement de ces prestations. Dans le cadre de ce mandat et en coopérant avec les décideurs politiques et d'autres experts, les actuaires ne doivent pas perdre de vue les objectifs plus larges de la sécurité sociale.

On a parfois attendu des actuaires qu'ils jouent un rôle passif dans la détermination des coûts et du passif liés aux prestations de la sécurité sociale. De plus en plus souvent, il est demandé aux actuaires d'intervenir plus tôt dans la conception de nouvelles méthodes de versement et de financement des pensions et de trouver le bon équilibre entre les contraintes financières et le versement de prestations d'un niveau suffisant.

Les défis des régimes de comptes notionnels

Un certain nombre de pays comme la Pologne, la Suède et la

Lettonie ont intégré un système de comptes notionnels (*Notional Defined Contribution* – NDC) parmi les différents piliers. Une telle démarche peut s'avérer plus transparente durant la phase d'accumulation des droits mais elle comporte également un certain nombre d'enjeux. Le rôle des actuaires consiste à veiller à ce que le montant des prestations versées et les coûts associés soient calculés comme il se doit, et à faire en sorte que les informations soient communiquées clairement et sans ambiguïté à tous les affiliés au régime.

Cette participation est importante pour définir deux paramètres décisifs qui influencent le niveau des prestations et le coût global du régime: le taux d'indexation annuel des comptes (jusqu'à la retraite) et le taux de conversion en pensions des soldes accumulés (à la retraite).

Dans certaines réformes, on a surtout insisté sur le coût des régimes au détriment du niveau des prestations. En raison de leurs modes de travail plus irréguliers, de l'influence croissante du travail à temps partiel et de départs à la retraite parfois à un plus jeune âge, les femmes sont souvent particulièrement touchées par des taux de remplacement faibles. Les actuaires doivent être mis à contribution pour garantir que les règles concernant le taux d'indexation des comptes (et ultérieurement des prestations reçues) soient claires et tiennent compte des facteurs de risque inhérents à ces régimes comme les interruptions de carrière, la variation des salaires et les retraites anticipées.

Le taux de conversion auquel les soldes des comptes notionnels sont convertis en versements pose également un certain nombre de questions économiques et sociales importantes. Doit-on avoir recours à des taux de conversion unisexes qui reflètent l'espérance de vie moyenne à l'âge de la retraite d'une cohorte? Les taux de conversion doivent-ils répercuter les conditions «du marché» ou l'environnement économique dans lequel le régime fonctionne? Comment ajuster les taux de conversion pour traduire les changements dans l'espérance de vie? Ces questions sont complexes. Ainsi, le recours à un taux unique désavantage les personnes en mauvaise santé, souvent des travailleurs manuels masculins. Cela dit, il peut s'avérer très compliqué sur le plan administratif de mettre en place différents taux de conversion et une telle option peut aboutir à une anti-sélection.

Il est par conséquent indispensable que les actuaires contribuent à la planification et à la gestion des régimes NDC, pour garantir que les décisions politiques reflètent à la fois les questions d'adéquation et de viabilité. Les actuaires peuvent faire des projections des prestations qui seront versées en utilisant différents scénarios et comparer ces résultats avec une évaluation du coût financier de ces prestations, ce qui permettrait aux décideurs politiques et aux administrations de la sécurité sociale de prendre les bonnes décisions.

Fonds nationaux de prévoyance (*National Provident Fund* – NPF): que créditer et comment convertir?

Certains problèmes du même ordre se posent dans la gestion des fonds nationaux de prévoyance à la différence que, dans ce cas, les prestations promises s'appuient sur des actifs financiers. Les intérêts à créditer aux comptes individuels doivent par conséquent être évalués en fonction du rendement réel des actifs. Là où la législation impose d'attribuer un taux de rendement minimum, l'actuaire devrait donner un avis sur le taux à créditer ainsi que sur toute exigence de création d'un fonds de réserve ou de garantie, compte tenu des futures fluctuations du rendement des actifs. En outre, l'actuaire pourra donner des conseils sur la stratégie d'investissement appropriée, la planification à long terme des flux de trésorerie et la politique relative aux intérêts à créditer. Les décisions prises en matière de taux de conversion doivent refléter dans une large mesure la situation démographique du pays et son évolution, tout en satisfaisant à un certain nombre de critères sociaux, financiers et relatifs au marché de l'emploi.

Garanties dans les régimes à cotisations définies

Il existe des craintes selon lesquelles les régimes à cotisations définies (*Defined Contribution* – DC), y compris les fonds nationaux de prévoyance, font porter trop de risques aux individus. La nécessité de répartir les risques plus équitablement rencontre un consensus croissant. Les individus ne peuvent ou ne veulent pas assumer tous les risques concernant les prestations, et les régimes peuvent intégrer certaines garanties pour réduire ces risques. Dans ce contexte, le rôle des actuaires consiste à élaborer et à chiffrer ces garanties (par exemple les taux de rendement minimums ou les taux de conversion des régimes DC) ainsi qu'à évaluer les exigences de constitution de réserves pouvant en résulter. Pour l'affilié au régime, l'actuaire peut garantir que les projections de prestations expliquent correctement l'impact de ces garanties sur les niveaux des prestations.

Retraite anticipée et retraite flexible

Les régimes de pension doivent être le reflet de la nature changeante des marchés du travail. Un âge de la retraite fixe n'est souvent plus approprié étant donné que les travailleurs âgés souhaitent souvent travailler à temps partiel, s'arrêtent de travailler puis retravaillent ou diffèrent leur départ à la retraite. En outre, de nombreux régimes qui offrent des conditions de retraite anticipée généreuses, souvent pour soutenir de précédents objectifs de politique de l'emploi, ne sont plus viables ni équitables. Dans de nombreux pays, à la lumière des contraintes financières croissantes et du besoin de soutenir les politiques de l'emploi visant à augmenter le taux d'emploi des

Le Danemark et la Suède: comment faire face aux retraites anticipées?

En 1960, l'âge moyen de départ à la retraite pour les hommes au Danemark était de 66,5 ans. A la suite de mesures généreuses de retraite anticipée, il est tombé à environ 61 ans en 2000, ce qui a remis en question la viabilité du régime. Plusieurs mesures ont été mises en place, notamment le relèvement de l'âge de départ en retraite anticipée et de l'âge normal de départ en retraite (tout en associant ceux-ci à l'allongement de l'espérance de vie), ainsi que des mesures visant à encourager des départs en retraite tardifs et d'autres tendant à dissuader les départs en retraite anticipée. En Suède, l'âge légal de la retraite a été remplacé par une fenêtre de retraite comprenant une retraite anticipée actuariellement neutre, tandis que les prestations sont désormais indexées sur les changements en matière d'espérance de vie.

travailleurs âgés, le rôle des actuaires dans le recalibrage des modalités et des conditions de retraite anticipée est appelé à gagner en importance.

Gestion actif-passif

La gestion des fonds de réserve exige de pouvoir apprécier les contraintes en matière de passif et de flux de trésorerie et de mieux évaluer et gérer les risques. Compte tenu de de l'augmentation du poids et de la taille des fonds de réserve et de l'impact de la crise financière sur les rendements des actifs détenus, la participation d'actuaires est souhaitable.

La gestion actif-passif (*Asset Liability Modelling* – ALM) est un instrument résultant de l'attention de plus en plus soutenue que l'on accorde aux fonds de réserve et reflète l'importance de l'appréciation conjointe du passif et de l'actif afin de définir la politique d'investissement. En outre, les risques et la diversification des actifs s'avèrent eux aussi être un facteur décisif dans les décisions d'investissement.

Comme l'a montré le séminaire international de l'AISS «*Sécurité sociale : comment faire face aux défis de la viabilité*» qui s'est tenu à Abu Dhabi en 2012, l'ALM occupe une place de plus en en plus grande dans la gestion des fonds de réserve de nombreux pays.

Diffusion et communication de l'information

Une fois l'analyse actuarielle effectuée, il est important d'utiliser les résultats pour garantir le renforcement de la viabilité du régime. Il existe dans certains pays des exigences légales pour garantir la publication des résultats sous une forme appropriée et le respect des délais impartis pour la diffusion de l'information. Une information précise, opportune et pertinente sur la situation financière actuelle et future du régime facilite la mise en place de réformes viables et traduit la situation financière réelle du régime.

La diffusion régulière d'informations pertinentes augmente la confiance du public dans le régime et devrait permettre à la population de mieux apprécier les prestations de la sécurité sociale. En général, la qualité, la présentation et la diffusion d'informations actuarielles se sont améliorées ces dernières années, comme l'AISS a pu l'observer et le mettre en évidence. Les rapports et autres moyens de communication doivent être fiables, compréhensibles, concis, exacts et, idéalement, adaptés aux besoins et à la situation individuelle.

Une enquête de l'AISS montre l'importance des informations actuarielles pour la sécurité sociale

Une étude réalisée par l'AISS couvrant 46 institutions de sécurité sociale dans 32 pays indique qu'une évaluation actuarielle doit être effectuée au moins tous les trois ans dans la plupart des cas. 80 pour cent des rapports sont ensuite présentés au Parlement ou soumis aux pouvoirs publics; dans environ un tiers des cas, la législation exige que des mesures spécifiques soient prises sur la base des conclusions de l'évaluation; en outre, 80 pour cent des rapports sont publiés.

Défis à relever

La situation de la profession et des qualifications actuarielles varie considérablement d'un pays à l'autre. En dépit d'efforts en faveur d'une reconnaissance mutuelle des qualifications, il existe des variations importantes dans les exigences en matière d'examens et de formation et, par voie de conséquence, dans la compétence des actuaires. Cette situation peut aboutir à des différences d'appréciation de la valeur de la qualification professionnelle et du travail accompli par un actuaire. Compte tenu de ces différences nationales, le partage d'expériences et des bonnes pratiques est important.

Les hypothèses servant à évaluer la viabilité et les projections des prestations doivent être adéquates. L'application de l'hypothèse «la plus probable» ne répond plus aux exigences actuelles et des séries d'hypothèses alternatives doivent être utilisées pour les analyses de sensibilité et la modélisation stochastique. Les hypothèses doivent intégrer l'impact supposé des changements de l'environnement extérieur.

Bien que la diffusion des informations actuarielles se soit améliorée, il convient de mieux tenir compte de ce qui peut être considéré comme des informations appropriées et de la meilleure façon de les communiquer. Augmenter le volume des informations ne suffit pas à mieux informer les membres. Compte tenu de l'importance croissante accordée aux évaluations et aux projections, et de leur complexité croissante, la vérification et le contrôle par les pairs sont essentiels.

Une approche holistique s'avère nécessaire, dans le cadre de laquelle les actuaires coopéreraient avec d'autres intervenants et professionnels et tiendraient compte des tendances actuelles, telles que l'impact des changements climatiques, la raréfaction des ressources naturelles, les changements des modes de travail, la migration et la démographie.

Renforcer l'aide nationale et internationale aux actuaires

Dans plusieurs pays, l'organe représentant les actuaires définit certaines normes professionnelles que les actuaires doivent respecter dans l'exercice de leur profession. Celles-ci dépassent habituellement les lignes directrices plus générales en matière de bonnes pratiques. Dans d'autres pays, des conseils plus précis et des normes plus strictes sont encore nécessaires. Il existe également un besoin de formation professionnelle continue pour les actuaires.

Au niveau international, l'Association actuarielle internationale apporte sa contribution et organise des rencontres destinées à faciliter l'acquisition et le partage de connaissances. De même, les lignes directrices en matière de bonne gouvernance de l'AISS relatives aux questions actuarielles soutiennent tout particulièrement le rôle joué par les actuaires de la sécurité sociale, rôle que soulignera la 17e Conférence internationale de l'AISS des actuaires et des statisticiens de la sécurité sociale qui se déroulera cette année à Berlin.

La contribution des actuaires est une partie intégrante d'une gestion saine, d'un bon fonctionnement et d'une planification adéquate de la sécurité sociale. Il est vrai que le monde dans lequel les régimes de sécurité sociale évoluent est en proie à des incertitudes de plus en plus grandes. Néanmoins, et notamment lorsqu'ils sont assistés par les outils et les cadres de gouvernance appropriés de l'AISS, les actuaires occupent une position privilégiée pour évaluer et gérer les risques et pour relever les défis à long terme en matière de viabilité des régimes de sécurité sociale.

Sources

AISS. 2011. *Lignes directrices de l'AISS en matière de bonne gouvernance à l'usage des institutions de sécurité sociale.* Genève, Association internationale de la sécurité sociale.

Langis, G. *et al.* 2012. *Comparaison des hypothèses démographiques et économiques établies lors de l'analyse actuarielle de 24 régimes de sécurité sociale* (Rapport de conférence, 17e Conférence internationale de l'AISS des actuaires et statisticiens de la sécurité sociale, Berlin, 30 mai-1 juin). Genève, Association internationale de la sécurité sociale.

Ménard, J. C.; Billig, A.; Léger, F. 2012. *Enquête sur les rapports actuariels et financiers pour les régimes de sécurité sociale et leurs implications juridiques: résumé des résultats et conclusions* (Rapport de conférence, 17e Conférence internationale de l'AISS des actuaires et statisticiens de la sécurité sociale, Berlin, 30 mai-1 juin). Genève, Association internationale de la sécurité sociale.

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**