

**Initiative de l'AISS
Recherches &
points de vue
N° 13**

**La protection des droits
individuels dans les systèmes
de retraite à gestion privée**

Callund Consulting Ltd., Royaume-Uni
Callund y Cia Ltda, Chili
CMS Cameron McKenna, Pologne
Giovanni Tamburi,
Policy and Research Europe, Suisse

Juillet 2004

La protection des droits individuels dans les systèmes de retraite à gestion privée

Callund Consulting Ltd., Royaume-Uni
Callund y Cia Ltda, Chili
CMS Cameron McKenna, Pologne
Giovanni Tamburi, Policy and Research Europe, Suisse

Pourquoi étudier les régimes de pensions privés et les risques qu'ils comportent?

De plus en plus de systèmes nationaux de sécurité sociale font place désormais à des régimes de retraite à gestion privée financés par capitalisation. Cette évolution, que l'on observe depuis un certain nombre d'années un peu partout dans le monde, dans des pays qui se situent à tous les stades de développement économique et social, a plusieurs causes. Les pouvoirs publics sont conscients que les systèmes de retraite vont être requis plus que jamais, en raison de l'évolution démographique, des modifications de la composition de la population active et de la mondialisation de l'économie, de garantir des pensions sûres. Il apparaît en même temps que les régimes publics classiques ne seront peut-être pas en mesure de verser des prestations du niveau escompté et qu'ils ne sont peut-être même pas viables. Des systèmes doubles se mettent en place pour garantir la sécurité du revenu des futurs retraités, avec une composante publique et une composante privée sous la forme de régimes obligatoires ou de régimes volontaires auxquels les citoyens sont activement encouragés à participer.

Dans le cadre de l'Initiative de l'AISS, quatre cabinets de conseil ont été chargés, sous la direction de Callund Consulting, d'étudier les risques particuliers que présentent les régimes privés de retraite et de déterminer si les dispositions actuellement en vigueur (réglementation et mesures de contrôle) parviennent à limiter ces risques de façon suffisante. L'étude devait porter sur une série de régimes de divers types, obligatoires ou volontaires, professionnels ou non professionnels.

Quels ont été les régimes étudiés, dans quels pays?

Trois types de régimes ont été étudiés de façon approfondie, dans dix pays situés dans des régions diverses. Ces pays sont les suivants:

Allemagne, Espagne, Royaume-Uni, Suisse;
Hongrie, Pologne;
Brésil, Chili, Mexique;
Australie.

La structure générale de la prévoyance diffère d'un pays à l'autre. L'étude des régimes qui se sont mis en place sur des terrains historiques et culturels divers apporte néanmoins d'utiles enseignements, que les responsables de la politique sociale devraient tous pouvoir mettre à profit. Si les conditions qui conduisent certains pays à promouvoir des régimes privés de retraite sont toujours particulières, les régimes présentent, quant à leur nature et à leurs grandes caractéristiques, des traits communs. On peut les ranger en fait dans quatre catégories:

Régimes de prévoyance collective obligatoires organisés dans le cadre professionnel

1. Australie: Cotisations à la charge des employeurs. Il existe un régime public de pensions couvrant tous les résidents, sous condition de ressources.
2. Suisse: Cotisations à la charge des employeurs et des salariés. Les cotisations sont fixées compte tenu du sexe et de l'âge (augmentation avec l'âge). La pension de la prévoyance professionnelle complète celle du régime public d'assurance vieillesse.

Régimes de prévoyance individuelle obligatoires organisés en dehors du cadre professionnel

1. Chili: Cotisations à la charge des travailleurs (salariés et travailleurs indépendants). Il n'existe pas de régime public de pensions d'application générale, un dispositif d'aide sociale assurant une prestation minimale sous condition de ressources.
2. Mexique: Cotisations à la charge des employeurs et des salariés et subvention de l'Etat. Le régime public de pensions de la sécurité sociale doit cesser progressivement son activité.
3. Hongrie: Il existe un système double (depuis 1997), avec un régime public de pensions et des régimes privés. Régimes privés: cotisations à la charge des travailleurs (salariés et travailleurs indépendants).
4. Pologne: Depuis la réforme (1997), les personnes nées avant le 1^{er} janvier 1949 demeurent assujetties à l'ancien régime public. Le système applicable aux personnes nées après le 31 décembre 1968 est un système double, avec un régime public réduit et des régimes privés. Régimes privés: cotisations à la charge des employeurs et des travailleurs (pour les salariés, les cotisations sont payées pour moitié par l'employeur et pour moitié par le salarié; les travailleurs indépendants acquittent l'intégralité de la cotisation).

Régimes de prévoyance collective volontaires organisés dans le cadre professionnel

Il existe - forme de prévoyance apparue avant les régimes obligatoires visés ci-dessus - de très nombreux régimes privés de retraite créés sur l'initiative des employeurs, avec participation facultative ou obligatoire pour les salariés. Il s'agit toujours de régimes complémentaires d'un régime public de pensions.

1. **Brésil:** Deux types de régimes: "fermés" ou "ouverts". Les régimes fermés sont réservés au personnel de l'employeur ou des employeurs par qui ils sont établis. Ils servent des pensions complémentaires de la pension du régime public. Ce sont généralement des régimes à cotisations définies, mais il en existe qui sont à prestations définies, auquel cas l'employeur est garant du versement de celles-ci. Les régimes ouverts, habituellement des régimes à cotisations définies, ne sont pas réservés au personnel d'un employeur ou d'employeurs déterminés.
2. **Allemagne:** Il existe cinq types de régimes complémentaires de ce genre, à côté du régime public de retraite.
3. **Espagne:** Les régimes complémentaires volontaires (système mis en place en 1987) peuvent être des régimes établis par un seul employeur employant un nombreux personnel ou des régimes établis par plusieurs employeurs employant moins de deux cent cinquante salariés. Les conditions de la prévoyance font l'objet de négociations entre les employeurs et les représentants des salariés.
4. **Royaume-Uni:** Les régimes volontaires sont complémentaires du régime public de pensions, comportant une pension de base et une pension additionnelle ("deuxième pension"). La participation à ces régimes permet de ne pas participer au régime public pour la pension additionnelle. Les régimes à prestations définies, les plus courants, cèdent aujourd'hui la place à des régimes à cotisations définies, les employeurs acceptant de moins en moins d'être garants en dernier recours du versement des prestations.

Epargne retraite volontaire individuelle, en dehors du cadre professionnel

Il existe une quatrième forme de prévoyance privée: l'épargne retraite individuelle. Elle n'a pas été examinée car elle n'entrait pas dans le champ de l'étude.

Quels sont les enseignements de l'étude?

Pour déterminer la qualité et l'étendue de la protection dont jouissent les participants dans les régimes privés de retraite, on a cherché à répondre à cinq grandes questions:

- a) Quelles garanties les travailleurs ont-ils quant à l'accès aux régimes privés et quant à leurs droits: acquisition, préservation, transfert?
- b) Quels risques les régimes comportent-ils du point de vue politique, professionnel et financier? L'étude a porté notamment sur les effets de l'inflation et sur les risques liés à la liquidation des comptes et à la conversion de l'avoir accumulé en une rente (moment de l'opération).

- c) Les participants peuvent-ils obtenir facilement des informations sur les régimes?
- d) Quelles garanties la réglementation et les dispositions administratives (procédures d'autorisation) offrent-elles? Le système de gouvernance sert-il bien les intérêts des participants?
- e) Dans quelle mesure la réglementation et les mécanismes de contrôle permettent-ils de maîtriser les risques et de préserver les droits des participants ?

Résultats

a) Affiliation, acquisition et préservation des droits

De façon générale, l'accès aux régimes privés obligatoires est ouvert à tous les travailleurs concernés, même s'il se pose encore des problèmes. Il arrive par exemple que les travailleurs qui gagnent peu soient exclus des régimes (Australie, Suisse). Ces travailleurs, peut-être les moins à même d'épargner pour leur retraite, ne peuvent alors compter que sur la pension de base.

Que ce soit dans les régimes obligatoires ou dans les régimes volontaires, les participants obtiennent assez facilement le bénéfice de droits acquis. Dans les régimes obligatoires organisés dans le cadre professionnel, les cotisations sont immédiatement acquises aux participants. De même, dans les régimes obligatoires organisés en dehors du cadre professionnel (Chili, Mexique, Hongrie, Pologne), l'avoir figurant sur les comptes des travailleurs est leur propriété. Dans les régimes volontaires, les prestations sont généralement acquises aux participants, y compris au titre des cotisations de l'employeur, parallèlement au versement des cotisations, ces prestations étant assimilées à une rémunération différée. Deux pays font exception, l'Allemagne, où les conditions d'acquisition des droits, toutefois, s'améliorent progressivement, et le Brésil. Ainsi, dans de nombreux pays, les régimes privés de retraite reconnaissent du point de vue juridique aux participants un droit sur la prévoyance qu'ils constituent au fur et à mesure qu'ils la constituent.

La valeur réelle des prestations acquises peut cependant ne pas être préservée. Prenons le cas du travailleur qui, en changeant d'emploi, quitte le régime auquel il était affilié en y conservant le droit à une pension payable plus tard; à défaut d'indexation, celle-ci risque de perdre peu à peu de sa valeur sous l'effet de l'inflation.

En ce qui concerne le transfert transfrontière des droits acquis, des dispositions fiscales ou autres y font encore obstacle. Dans l'Union européenne, des mesures ont été prises pour le faciliter. Il apparaît que, tant que le problème du transfert des droits acquis n'aura pas été convenablement réglé, aussi bien dans le cadre national qu'entre pays, les travailleurs risquent de subir une perte quant au niveau de leurs prestations ou de ne pas toucher des prestations correspondant pleinement aux cotisations versées.

b) Risques

Les différents types de régimes privés de retraite comportent chacun des risques particuliers, et il n'était pas question de les examiner tous en détail. Cela dit, il y a, sur le plan de la gestion, des risques généraux qui pèsent sur l'ensemble des régimes. Il s'agit d'abord de garantir leur viabilité: il faut que les régimes puissent assurer le versement des prestations dues dans l'immédiat et se développer de façon à pouvoir l'assurer à long terme.

Tous les régimes privés de retraite sont fortement engagés sur le marché des valeurs mobilières. Il importe, par une gestion avisée et responsable, d'anticiper les baisses qui peuvent se produire et de se prémunir contre elles. Quels que soient ceux qui auront à supporter les conséquences au bout du compte - les travailleurs dans les régimes à cotisations définies, les initiateurs du régime (les employeurs) dans les régimes à prestations définies -, le risque est le même, celui d'une diminution de la valeur des avoirs. C'est un risque que la diversification des placements permet de réduire. Dans les pays émergents et les pays en transition, toutefois, les régimes de retraite ne peuvent parfois investir que sur le marché national, où les possibilités de diversification sont limitées.

L'inflation est un problème majeur. Sauf au Chili et, dans une moindre mesure, au Mexique, il n'existe pas de garantie contre l'érosion des pensions que l'inflation entraîne. Pour faire face à ce risque, on a choisi en général le moyen des placements en actions, titres censés refléter les valeurs réelles dans une économie en croissance. Au Chili, au Mexique et aussi au Royaume-Uni, les placements en obligations indexées sur l'évolution des prix à la consommation ont donné de bons résultats. Peu nombreux sont toutefois les pays où ce type d'instrument existe. C'est une formule qu'il y aurait lieu d'étudier dans le cadre de la stratégie à appliquer pour faire face à l'inflation et éviter l'érosion des prestations en valeur réelle.

Les futurs retraités disposent eux aussi de certains moyens de se prémunir contre les aléas financiers. Opérée au bon moment, la conversion en une rente de l'avoir accumulé sur leur compte en est un. En pratique, cependant, il peut être difficile de déterminer le meilleur moment. Les participants ne devraient pas avoir à assumer seuls intégralement le risque que ce choix comporte. L'existence, à côté des régimes privés, d'une autre forme de prévoyance - un régime public par répartition ou un régime d'aide assurant un minimum de ressources - peut donner une assise plus stable à la sécurité du revenu pour la retraite. La fixation d'un âge flexible, qui ne soit pas directement lié à la cessation d'activité, pour la pension laisserait aussi une plus grande marge de manœuvre aux régimes et aux participants pour la gestion de la prévoyance.

c) Information

Dans tous les pays considérés, une large information doit être fournie aux participants et aux instances de contrôle. Il est indispensable en effet que les uns et les autres soient renseignés comme il convient - même s'ils doivent l'être de façon plus ou moins détaillée - sur la gestion et les performances des régimes et, quant aux participants, sur l'état de leurs droits. C'est ainsi que les participants devraient recevoir des informations simples et claires au sujet des cotisations, des résultats des opérations de placement, des possibilités de transfert des droits acquis, etc. Les instances de contrôle devraient recevoir quant à elles les comptes détaillés révisés, des informations concernant les évaluations actuarielles, la solvabilité du régime, etc. Il importe dans ce domaine de trouver la juste mesure, afin d'exposer clairement les problèmes rencontrés et de donner aux intéressés une information assez complète pour leur permettre de prendre les décisions les plus judicieuses.

De façon générale, les participants reçoivent une telle information et, notamment, un relevé annuel clair et concis des prestations auxquelles ils ont droit. En Hongrie et en Espagne, toutefois, rien n'est explicitement demandé à cet égard. La règle devrait être d'exiger des régimes qu'ils fournissent aux participants toutes les informations utiles.

Du côté des instances de contrôle, il importe que l'on soit capable d'analyser convenablement l'information et de déceler tout problème. Il est indispensable en d'autres termes, pour assurer un bon contrôle, que le personnel ait la formation requise, surtout lorsque le système comprend de nombreux régimes.

d) Garanties en matière de gestion

Dans tous les pays considérés, les régimes privés de retraite fonctionnent dans le cadre d'une réglementation et d'un dispositif public de contrôle. Les régimes obligatoires - d'épargne obligatoire en fait - sont soumis à des dispositions plus strictes que les régimes volontaires. Dans le système mis en place au Chili en 1981, la gestion des régimes obligatoires est confiée à des sociétés privées à but lucratif, sous la surveillance d'un organisme public. L'établissement d'un organisme de surveillance spécial pour les régimes obligatoires est une formule qui a été reprise au Mexique, en Hongrie et en Pologne.

Divers moyens sont utilisés dans le contrôle de la gestion des régimes. En ce qui concerne les placements, les spécialistes privilégient, dans les pays anglo-saxons, le contrôle qualitatif fondé sur les principes de prudence (obligation de diligence, de soin et de compétence, selon la règle juridique de la "personne prudente"). Pour les régimes obligatoires, il est courant cependant que des limites quantitatives soient fixées pour les différents types de placements. Le but est d'éviter qu'une trop grande partie des avoirs ne soit investie dans un nombre restreint de placements à risque. Les règles de ce genre peuvent aussi n'autoriser les placements que dans des valeurs nationales ou des obligations de l'Etat. Elles font alors obstacle à la diversification des placements et exposent les régimes, dans le cas des obligations de l'Etat, à de possibles défaillances - le cas s'est produit.

Au Chili et en Pologne, les régimes privés de retraite doivent atteindre un seuil de rendement proche du rendement moyen obtenu par l'ensemble des régimes. Une condition de ce genre tend à favoriser une gestion prudente, éprouvée, des placements.

Dans tous les pays considérés, les régimes privés de retraite se voient imposer certaines structures organisationnelles. En ce qui concerne les compétences demandées aux administrateurs, les conditions diffèrent beaucoup d'un pays à l'autre. Au Mexique, en Hongrie, en Pologne et aussi en Espagne, des conditions rigoureuses sont prévues. Au Chili, il n'est pas fixé de conditions particulières. La réglementation et le contrôle étroits dont les régimes font l'objet sont jugés suffisants. Il en va de même en Suisse. En Australie et au Royaume-Uni, les administrateurs des caisses de pensions doivent remplir des conditions bien définies et observer les dispositions de la trust law.

Autre aspect de la gouvernance des régimes: la représentation des participants dans les organes de gestion. Dans les régimes organisés dans le cadre professionnel en Australie et en Suisse comme au Brésil, en Espagne et au Royaume-Uni, des représentants des employeurs et des salariés siègent au conseil d'administration ou dans l'organe correspondant.

e) Contrôle

Dans la plupart des pays, d'amples pouvoirs sont accordés aux instances chargées de veiller à l'application des dispositions sur les régimes privés de retraite. Elles peuvent notamment demander la communication d'informations, effectuer des inspections sur place, saisir des documents. Les infractions peuvent donner lieu à des sanctions - dont la sévérité devrait être proportionnée toutefois à la gravité et aux conséquences de l'infraction (pour les manquements techniques, par exemple, qui peuvent être sans incidence sur les prestations de quiconque).

Le contrôle prend différentes formes, qui dépendent beaucoup du nombre de régimes à surveiller. Au Chili, au Mexique, en Hongrie et en Pologne, où les régimes sont peu nombreux, le contrôle est comparativement facile. Au Chili et en Hongrie, les services de contrôle ont accès en ligne par Internet aux documents des caisses. En Australie et en Suisse comme en Allemagne, en Espagne et au Royaume-Uni, où le nombre des régimes

est important, il n'est pas possible en pratique d'exercer un contrôle aussi direct. Il est difficile aux services de contrôle, quand il y a beaucoup de régimes, d'en surveiller en permanence le fonctionnement dans tous ses aspects. La législation peut instituer l'obligation pour certaines personnes (telles que les réviseurs des comptes ou les actuaires) de signaler tout problème, moyen supplémentaire de surveillance.

Il ne faut pas cependant que le contrôle devienne excessif. Il s'agit de trouver le juste équilibre qui assure un contrôle efficace, les responsables ayant à répondre de leur gestion, sans imposer aux régimes un carcan de règles qui en compromettent la viabilité. L'étude montre ainsi, pour les régimes volontaires à prestations définies, que, si le contrôle devient trop poussé et coûteux sur le plan administratif, les initiateurs des régimes peuvent être conduits à en revoir les dispositions et à les modifier le cas échéant, au détriment peut-être des participants.

La complexité des modalités de financement des pensions donne naissance, s'agissant de prestations très importantes pour les participants, à un contentieux. Dans certains pays, les problèmes qui ne peuvent apparemment pas trouver de solution sont soumis à un médiateur (ombudsman), appelé à se prononcer en toute impartialité sur les litiges. Toutefois, dans beaucoup de pays, les recours ouverts aux participants sont insuffisants. Dans certains cas, il leur faut tenter une action en justice, affaire qui risque d'être compliquée, coûteuse, et où ils peuvent craindre de se lancer. Le règlement des litiges est un problème sur lequel les instances de contrôle ont encore à travailler.

Conclusions

De nombreux Etats s'efforcent depuis une vingtaine d'années de réduire leurs engagements futurs en matière de pensions, en mettant en place parallèlement ou en s'attachant à promouvoir des régimes privés de retraite de façon à assurer à la population une sécurité économique suffisante dans la vieillesse. Le développement des régimes privés obligatoires fondés sur la capitalisation et la primauté des cotisations s'inscrit dans cette évolution.

Comme le montre l'étude réalisée, le grand problème est de préserver les droits et la sécurité économique des participants. Il n'y a pas, pour les régimes privés de retraite, de formule qui serait "la" formule idéale. Il est essentiel d'assurer une bonne gouvernance de manière que les régimes puissent remplir leurs engagements. Les administrateurs, collectivement, et les responsables des opérations de placement doivent s'attacher à préserver la sécurité financière en arrêtant pour cela la stratégie appropriée. La diversification des placements, une gestion visant à neutraliser les effets de l'inflation, l'assouplissement du régime de la retraite (quant au lien entre la pension et la cessation d'activité) peuvent créer, du point de vue financier, les conditions d'un passage plus facile de la vie active à la retraite.

La principale menace qui pèse sur les pensions de retraite, du point de vue de la sécurité du revenu, est l'inflation - et c'est un phénomène sur lequel pas plus les retraités que les administrateurs des régimes ne peuvent agir.

L'étude montre que, dans l'ensemble, l'accès aux régimes privés obligatoires est ouvert à tous les travailleurs concernés dans les pays considérés. Tous les régimes comportent des dispositions - elles sont fondamentales - sur l'acquisition des droits et la préservation des prestations. En ce qui concerne la conservation des droits en cas de changement d'emploi et de régime ou le maintien de la valeur des pensions pour la retraite, il y a encore beaucoup à faire, surtout à l'heure où la mobilité des travailleurs s'accroît.

Les dispositions en vigueur reconnaissent le rôle extrêmement important de l'information. Il est indispensable que les instances de contrôle et les participants soient renseignés comme il convient - même s'ils doivent l'être de façon plus ou moins détaillée les uns et les autres - sur la gestion et les performances des régimes et, quant aux participants, sur l'état de leur compte. Il faut trouver, en matière d'information, la juste mesure afin que les problèmes soient clairement exposés et que des décisions judicieuses puissent être prises.

Dans tous les pays, les régimes privés de retraite fonctionnent dans le cadre d'un dispositif public de contrôle, ce qui est particulièrement important dans le cas des régimes obligatoires, lesquels sont fondamentalement des régimes d'épargne obligatoire. Les instances de contrôle appelées à veiller à l'application des dispositions prévues sont dotées pour cela de larges pouvoirs. L'étendue du contrôle varie cependant, principalement en fonction du nombre de régimes à surveiller.

Deux mesures peuvent concourir efficacement à assurer l'application des dispositions prévues, le contrôle et le règlement des litiges. La première est l'institution de l'obligation légale pour certaines personnes (les réviseurs et les actuaires, par exemple) de signaler tout problème dans la gestion des régimes (cette obligation étant assortie de garanties pour les personnes concernées). C'est une mesure dont l'adoption a permis dans certains pays de mettre au jour des pratiques à corriger. La seconde mesure est la nomination d'un médiateur, dont l'intervention peut avoir de même un effet positif sur le fonctionnement des régimes et sur la protection des droits des participants.