



Association internationale  
de la sécurité sociale

LE DÉBAT SUR LA RÉFORME DE LA SÉCURITÉ SOCIALE :  
à la recherche d'un nouveau consensus

*A Summary*

## RESTRUCTURER LES RÉGIMES PUBLICS DE PENSIONS

Inspiré d'une monographie de Larry Thompson, agrégé supérieur de recherche du Urban Institute, Washington, D.C.

Élément d'une série de neuf documents de synthèse rédigés dans le cadre du projet Initiative Stockholm et intitulé Le débat sur la réforme de la sécurité sociale : à la recherche d'un nouveau consensus



Les monographies seront toutes réunies dans la publication "*Older and Wiser: The Economics of Public Pensions*" publiée en anglais par l'Urban Press. ISBN 0-87766-679-2 (paper) et 0-87766-678-4 (cloth).

Le présent résumé a été rédigé avec le concours de Développement des ressources humaines Canada.

*Copyright © International Social Security Association 1998. Publications of the International Social Security Association enjoy copyright. Nevertheless, short excerpts from them may be reproduced without authorization for non-profit purposes on condition that the source is indicated. For rights of reproduction or translations, application should be made to the International Social Security Association, Case postale 1, CH-1211 Geneva 22, Switzerland.*

# Table de matières

VUE D'ENSEMBLE ET CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES EN MATIÈRE DE POLITIQUE .....	2
MOTIFS JUSTIFIANT LA CRÉATION DE RÉGIMES DE RETRAITE OBLIGATOIRES .....	6
LE COÛT ÉCONOMIQUE DU SOUTIEN DES PERSONNES ÂGÉES .....	11
L'INCIDENCE DES PENSIONS SUR L'ÉPARGNE ET L'INVESTISSEMENT .....	16
L'EFFET DES PENSIONS SUR L'OFFRE DE MAIN-D'ŒUVRE .....	20
LES RÉGIMES DE PENSION PUBLICS ET LA COMPÉTITIVITÉ INTERNATIONALE .....	24
ÉTABLISSEMENT DES TAUX DE COTISATION DES PENSIONS .....	29
CHOIX DES APPROCHES EN MATIÈRE DE RÉGIMES DE PENSION ET TRANSITIONS ENTRE LES APPROCHES .....	35
RISQUES DES CHANGEMENTS ÉCONOMIQUES ET DÉMOGRAPHIQUES EN COURS DE CARRIÈRE .....	42
ASSURANCE D'UN REVENU ADÉQUAT TOUT AU LONG DE LA RETRAITE .....	48



# *Vue d'ensemble et considérations générales en matière de politique*

## INTRODUCTION

Depuis 15 ans, le débat sur la nature et la portée des systèmes publics de pensions a pris une ampleur sans précédent à travers le monde. Ce débat se tient tant dans les pays industrialisés que dans les pays en voie de développement.

Ce débat est provoqué par la nécessité ou la volonté :

- de restructurer les systèmes économiques;
- d'insuffler une nouvelle vigueur à des institutions de pensions inefficaces;
- de bonifier la protection sociale avec l'amélioration des conditions économiques.

Le débat repose sur l'espoir que de nouvelles structures en matière de systèmes de pensions permettront :

- d'améliorer la performance macro-économique;
- de mieux s'adapter à l'évolution démographique;
- de témoigner de l'évolution des mentalités sur le plan de la philosophie sociale quant à l'importance relative de la préparation individuelle et collective en vue de la retraite.

Au cours des quelques décennies qui se sont écoulées depuis l'avènement des régimes de pensions, tout le monde semblait d'accord pour affirmer que les régimes de pensions publics financés par répartition, qui constituent la formule de choix pour assurer un revenu de retraite dans de nombreux pays industrialisés, étaient pertinents tant sur le plan économique que social. Aujourd'hui, cependant, on reproche à ce type de régime d'être trop coûteux, de s'inspirer de philosophies sociales désuètes et d'avoir des effets néfastes sur l'économie.

Le débat est de plus en plus polarisé. Les organisations membres de l'Association internationale de la sécurité sociale (AISS) estiment que celle-ci doit se mettre en quête d'un nouveau consensus. L'exercice permettra d'étudier :

- les incidences économiques et sociales de diverses approches en matière de régimes de pensions;
- la capacité de diverses approches d'assurer un revenu de retraite adéquat dans un monde incertain;
- le rôle et l'incidence des traditions culturelles, sociales et politiques.

Dans le cadre de ce premier examen, une série de neuf monographies a été produite. Ces études portent principalement sur l'aspect économique, puisque ce sont les impératifs économiques des divers régimes de pensions qui suscitent le plus de critiques et qui semblent motiver la plus grande volonté de changement. Des études ultérieures porteront sur les facteurs sociaux, culturels et politiques qui déterminent le succès ou l'échec des systèmes publics de pensions.

## CONTEXTE

Il existe des régimes de pensions dans la plupart des pays. Ces régimes d'épargne-retraite obligatoires ont été instaurés dans le but de prémunir les travailleurs contre la pauvreté à la retraite et faire en sorte que les gouvernements n'aient pas à assumer des coûts d'aide sociale exorbitants occasionnés par l'imprévoyance des travailleurs qui auraient négligé d'épargner en vue de la retraite pendant leur vie active. Il s'agit en cela d'une intervention gouvernementale directe sur le terrain du libre marché. Cependant, le désir d'atténuer la pauvreté à la retraite ne permet pas de justifier la taille, l'envergure et la structure des institutions de pensions qui ont été créées. Certains analystes soutiennent que les gouvernements ont institué des régimes de pensions afin de parer à l'imprévoyance des travailleurs, de protéger ceux qui ont fait preuve de prudence et de parer aux défaillances du marché.

Il existe essentiellement deux types de régimes de pensions publics :

- 1) Les régimes de pensions par répartition, qui sont en fait des régimes à prestations déterminées financés par les travailleurs et les employeurs. Dans ce type de régime, les travailleurs actuels assurent le versement des prestations des personnes qui sont à la retraite.
- 2) Les régimes par capitalisation à cotisations déterminées, qui sont en fait des régimes auxquels cotisent les particuliers ou les groupes de travailleurs afin d'accumuler des avoirs. Dans ce type de régime, les prestations versées aux personnes à la retraite sont prélevées sur les avoirs accumulés.

Dans de nombreux pays où les régimes par répartition forment l'assise du système du revenu de retraite, on retrouve également des régimes par capitalisation gérés par le secteur privé. Ces régimes par capitalisation sont de deux ordres : les régimes d'épargne individuelle obligatoires, comme les régimes de retraite des employeurs, et les régimes à participation volontaire, comme les régimes enregistrés d'épargne-retraite, tous deux étant soutenus par les gouvernements au moyen d'incitatifs fiscaux. Le débat actuel porte sur la viabilité économique de ces différents types de régimes et sur la vulnérabilité des travailleurs et des personnes retraitées qui y adhèrent.

*Les régimes de pensions ont été créés par les gouvernements dans le but de :*

- *parer à l'imprévoyance des travailleurs;*
- *protéger les personnes qui avaient fait preuve de prudence;*
- *parer aux défaillances et à l'incertitude des marchés.*

## LES NEUF MONOGRAPHIES

- 1) *Motifs justifiant la création de régimes de retraite obligatoires*
- 2) *Le coût économique du soutien des personnes âgées*
- 3) *L'incidence des pensions sur l'épargne et l'investissement*
- 4) *L'effet des pensions sur l'offre de main-d'œuvre*
- 5) *Les régimes de pension publics et la compétitivité internationale*
- 6) *Établissement des taux de cotisation des pensions*
- 7) *Choix des approches en matière de régimes de pension et transitions entre les approches*
- 8) *Risques des changements économiques et démographiques en cours de carrière*
- 9) *Assurance d'un revenu adéquat tout au long de la retraite*

On peut se procurer un résumé de chacune des neuf monographies en s'adressant à l'AISS.



## OBSERVATIONS GÉNÉRALES SUR LES RÉPERCUSSIONS EN MATIÈRE DE POLITIQUE DE L'EXAMEN

### **Exagération des critiques à caractère économique formulées à l'endroit des régimes par répartition**

Les détracteurs des régimes de pensions par répartition prétendent que les régimes par capitalisation favorisent les performances économiques et offrent aux travailleurs un meilleur rendement sur le capital investi. Notre examen permet de croire que les régimes par capitalisation peuvent présenter des avantages économiques lorsqu'ils s'inscrivent dans le cadre d'un programme d'ensemble visant à instaurer des marchés financiers efficaces. Cependant, rien ne prouve que les régimes par capitalisation permettent d'accroître le taux d'épargne nationale et rien n'indique qu'ils peuvent réduire le fardeau économique que représente le phénomène du vieillissement de la population.

### **Dans une société vieillissante, le coût des régimes de pensions ne dépend pas de la méthode de financement**

Il est peu probable qu'une modification du mode de financement des régimes de pensions ait une incidence concrète sur l'ampleur des coûts associés au vieillissement de la population. Cependant, la répartition de ces coûts pourrait en être modifiée. Si le vieillissement de la population fait en sorte que le coût des régimes de pensions grimpe jusqu'à des niveaux indésirables, il semble y avoir deux moyens de résoudre le problème du ratio de dépendance : relever l'âge de la retraite ou réduire le montant des prestations de retraite.

### **Les faits ne valident pas la thèse des effets négatifs sur la compétitivité internationale**

Au contraire, les faits donnent à croire qu'un programme de sécurité sociale bien conçu est susceptible d'accroître la compétitivité internationale. Les pays dont les résultats, sur le plan de la compétitivité internationale, sont supérieurs à la moyenne sont en général dotés d'importants régimes de pensions. Les faits démontrent que le coût réel des régimes de pensions est absorbé par les travailleurs sous la forme de salaires moins élevés. Il est cependant vrai que, si les employeurs se voient imposer des charges sociales supérieures à la moyenne et que les travailleurs en sont ainsi pénalisés, la compétitivité internationale risque d'en souffrir, du moins pendant un certain temps.

### **Peu de données concrètes prouvent que les régimes de pensions ont un effet négatif sur la main-d'œuvre**

Les travailleurs qui ne sont pas le principal gagne-pain de leur famille pourraient être portés à réduire leur effort de travail pour éviter de payer des cotisations, tout particulièrement si le régime de pensions est perçu comme une forme d'impôt. L'ampleur de cet effet est cependant impossible à mesurer au moyen des données actuelles. L'évasion fiscale semble également être moindre lorsque les prestations de retraite sont étroitement liées aux cotisations. En outre, l'absence d'un lien étroit entre les cotisations et les prestations risque de causer des problèmes de financement pour les régimes de pensions. Cependant, rien n'indique que le mode de financement d'un régime de pensions puisse être un facteur de réduction de la main-d'œuvre ou d'incitation à l'évasion fiscale.

## Les régimes de pensions à cotisations déterminées financés par capitalisation présentent de nombreuses lacunes

Une comparaison de la formule à prestations déterminées et de la formule à cotisations déterminées démontre que cette dernière présente des lacunes évidentes. Le revenu de retraite produit est moins prévisible et il est plus difficile de lui faire suivre la tendance des prix et des salaires. Les régimes individuels à cotisations déterminées sont plus coûteux à administrer, ce qui accroît artificiellement le coût du système de revenu de retraite. Dans un contexte politique auto-discipliné, un régime à prestations déterminées financé par répartition représente une source de revenu de retraite plus prévisible et se révèle moins coûteux à administrer.

## Les promesses politiques exagérées risquent de compromettre les régimes par répartition

Lorsque le régime politique en place agit de manière irresponsable et promet des prestations supérieures aux niveaux que les citoyens sont disposés à payer ou capables d'assumer, il risque d'en résulter de graves problèmes financiers. Quand ce genre de problème survient, la formule des régimes à cotisations déterminées devient une solution attrayante car ceux-ci sont davantage à l'abri de toute ingérence politique. Cependant, les politiciens ne sont pas les seuls à avoir tendance à promettre plus qu'ils ne peuvent offrir. Le modèle des régimes à cotisations déterminées exige une grande prévoyance et une réglementation serrée pour éviter que les problèmes résultant de la dynamique politique du secteur public ne soient tout simplement remplacés par une autre série de problèmes découlant, cette fois, de la dynamique des activités du secteur privé.

## CONCLUSION

Les régimes publics de pensions assurent une source de revenu essentielle pour une grande partie de la population de nombreux pays du monde. En outre, leur importance est appelée à croître alors que les effets de l'évolution démographique, du vieillissement de la population et de l'espérance de vie accrue se feront pleinement sentir. Il importe d'examiner la réforme de la sécurité sociale dans ses aspects sociaux, politiques et culturels tout autant que dans ses aspects économiques et financiers. Si tous ces aspects sont examinés avec soin, le débat relatif à la structure de ces institutions permettra de dégager un nouveau consensus au sujet du rôle et de la forme des régimes de pensions publics. L'émergence d'un nouveau consensus contribuera à faire en sorte que les modifications introduites au nom de la réforme sauront raffermir les régimes de pensions et les rendre encore plus utiles aux millions de personnes qui en ont besoin, à travers le monde.

### Prochaines étapes

*L'AISS étudiera d'autres questions ayant une incidence sur les décisions en matière de réforme des régimes publics de pensions, notamment les aspects sociaux, politiques et institutionnels qui revêtent autant d'importance que l'aspect économique.*

# Motifs justifiant la création de régimes de retraite obligatoires

## INTRODUCTION

La plupart des pays ont implanté une forme quelconque de régime de retraite à cotisations obligatoires. À tout le moins, ces régimes s'appliquent aux salariés du secteur public et des grandes entreprises des secteurs du transport et de l'exportation. Dans la plupart des pays industrialisés, ces régimes de retraite visent désormais la quasi totalité des travailleurs et sont souvent accompagnés de subventions dont l'objet est de susciter en outre l'adhésion à un régime de retraite privé.

À mesure qu'évolue l'économie d'un pays, les régimes publics de pensions prennent de l'ampleur, jusqu'à s'inscrire parmi les institutions financières les plus importantes de la société. Les travailleurs ou les employeurs sont en général tenus de contribuer à ces régimes plus de 10 % de leurs gains bruts. En fructifiant, ces investissements peuvent en venir à représenter de 5 à 10 % du produit intérieur brut d'un pays, dominant ainsi presque toutes les autres formes d'activités gouvernementales. C'est pourquoi les régimes publics de pensions font généralement l'objet d'un examen soigneux et suscitent souvent des projets de réforme visant à les améliorer.

Créés à l'origine pour prévenir la pauvreté à la retraite, plusieurs régimes publics de pensions versent aujourd'hui des prestations qui se chiffrent bien au-dessus du seuil de la pauvreté.

Le présent document se penche sur les aspects suivants de « l'obligation faite aux particuliers de se constituer un capital de retraite » :

- 1) Comment peut-on justifier cette pratique répandue d'imposer un lourd fardeau financier à une grande partie des travailleurs?
- 2) Pourquoi les gouvernements subventionnent-ils les régimes de retraite du secteur privé?
- 3) Pourquoi ces régimes ont-ils été créés et quels problèmes avaient-ils pour fonction de résoudre?

## LE RÔLE DU GOUVERNEMENT DANS UNE ÉCONOMIE DE MARCHÉ

Dans une économie libérale, qui fonctionne sans intervention gouvernementale et de manière indépendante, certains objectifs sociaux cruciaux risquent d'être oubliés, comme celui qui consiste à assurer un niveau de vie adéquat aux travailleurs à la retraite. Les régimes de pension actuels ont cependant évolué bien au-delà du niveau nécessaire pour garantir un revenu minimum socialement acceptable, ce qui donne à penser que les raisons pour lesquelles ils ont été créés ne s'arrêtent pas à la seule volonté d'assurer un revenu minimum.

Les gouvernements ont recours tant à la réglementation qu'à la prestation directe de services pour corriger les défaillances du marché dans le domaine des revenus de retraite.

Dans le cas des revenus de retraite, les cotisations peuvent être rendues obligatoires et la bonne utilisation du capital ainsi constitué peut être garantie par des régimes de retraite administrés par le gouvernement. Les interventions doivent cependant être bien conçues et correctement mises en œuvre afin de produire les résultats escomptés. En effet, même les interventions gouvernementales les mieux conçues risquent d'avoir, outre leurs effets attendus et souhaitables, d'autres effets qui, eux, seront inattendus ou peu souhaitables.

Au nombre de ces effets indésirables figurent des coûts supplémentaires associés aux mesures d'application de la loi ou des modifications artificielles du comportement des travailleurs et des investisseurs dues à l'introduction de nouvelles formes d'impôt. Si les effets indésirables sont mineurs, par comparaison aux problèmes que les gouvernements tentent de résoudre, on peut juger que le prix à payer est faible. Si, toutefois, ils produisent d'importantes distorsions du marché, la société risque de s'en trouver plus mal en point que si le gouvernement n'avait pas agi du tout.

*L'intervention gouvernementale dans une économie de marché est justifiée lorsque :*

- *les lacunes du marché sont évidentes;*
- *l'inaction risque d'avoir des conséquences graves;*
- *la réussite est presque assurée;*
- *les effets négatifs possibles sont jugés acceptables.*

## LA CROISSANCE DES RÉGIMES DE PENSIONS CONTRIBUTIFS

Depuis des années, les gouvernements prennent la responsabilité de garantir un niveau de vie minimum aux personnes âgées de même qu'aux faibles et aux démunis de la société. Le désir de soulager la pauvreté est l'une des raisons pour lesquelles les gouvernements participent à l'administration des régimes de pensions, mais ce motif ne justifie pas à lui seul l'ampleur, la portée et la structure des institutions qui ont ainsi vu le jour. Dans tous les cas, la cotisation à ces régimes est obligatoire pour les travailleurs et les employeurs et les gouvernements interviennent afin de dégager des prestations de retraite bien au-dessus du seuil de la pauvreté.



## LA NÉCESSITÉ D'INTERVENIR

La quasi totalité de l'intervention gouvernementale dans le secteur des pensions semble témoigner d'un consensus général à l'effet qu'il soit impossible de compter sur les travailleurs ou sur les marchés entièrement laissés à eux-mêmes pour constituer un capital de retraite suffisant. Les analystes avancent les justifications suivantes : imprévoyance des travailleurs, protection des prévoyants, redistribution de la richesse et garanties contre les défaillances du marché.

**L'imprévoyance** ou la courte vue des travailleurs tient au fait que les gens ne pensent pas suffisamment à leurs besoins économiques futurs lorsqu'ils prennent la décision d'économiser en vue de la retraite. Lorsqu'ils prennent conscience du problème, il est généralement trop tard. L'intervention gouvernementale peut aider ces personnes à mettre de côté une plus grande part de leurs gains pendant leurs années actives de sorte qu'ils puissent disposer d'un revenu suffisant au moment de la retraite. Si l'on n'obligeait pas les travailleurs à épargner en vue de la retraite, l'imprévoyance risquerait d'être plus répandue et la pauvreté plus généralisée.

**La protection des prévoyants** permet à ceux qui pensent à économiser en vue de l'avenir (c.-à-d., les prévoyants) d'être protégés contre ceux qui n'y pensent pas (c.-à-d., les imprévoyants). Lorsqu'une société fixe un niveau minimal de consommation à ses membres, certains travailleurs s'y fient entièrement et ne font pas d'autres économies en vue de la retraite. Les épargnants plus prévoyants en viennent alors à subvenir à la fois à leurs propres besoins et à ceux des autres, au moment de la retraite. L'intervention gouvernementale permet de généraliser le mouvement de cotisation. Une telle intervention peut être jugée efficace si, grâce à elle, un très faible nombre des travailleurs qui touchaient un revenu suffisant pendant leur vie active en sont réduits à se contenter du minimum vital à la retraite.

**La redistribution de la richesse** se produit lorsqu'une société juge collectivement nécessaire de modifier la distribution naturelle des revenus produits par l'économie de marché afin de promouvoir une plus grande solidarité sociale et de créer une société plus juste.

Les régimes de pensions, dont l'objectif est de favoriser les personnes dont les gains auront été moins élevés, constituent l'un des mécanismes qui permet de modifier la distribution naturelle des revenus dégagés par le marché. Par comparaison à un programme d'aide sociale, un régime de pensions protège la dignité des personnes âgées parce que, dans de nombreuses sociétés, il est mieux perçu d'être pensionné qu'assisté social. En outre, si le montant de la pension est maintenu à un niveau relativement modeste, il risque moins d'avoir un effet dissuasif sur l'épargne qu'un programme d'aide sociale.

**Les garanties** contre les défaillances du marché, à la retraite, découlent de la nécessité, pour les personnes qui épargnent en vue de la retraite, de définir les niveaux de cotisations en se référant à des variables inconnues et à des approximations. Au nombre de ces variables figurent les suivantes : le taux de la croissance économique future et du rendement des investissements, les tendances futures en matière de mortalité moyenne, la modification du pouvoir d'achat après la retraite et l'espérance de vie d'un particulier, tout particulièrement si une personne vit plus longtemps que la moyenne.

Les risques associés aux deux premiers facteurs (soit la croissance économique et la mortalité de la cohorte) représentent l'une des principales différences entre les régimes de retraite « à cotisations déterminées » et les régimes de retraite « à prestations déterminées ». Les régimes de retraite à cotisations déterminées font assumer l'ensemble des risques aux travailleurs tandis que les régimes de retraite à prestations déterminées, comme ceux qu'offrent souvent les employeurs privés, font partager le risque entre les travailleurs et d'autres membres de la société. L'accès universel à un régime de retraite à prestations déterminées nécessite une intervention gouvernementale.

Le troisième facteur de risque (soit le taux imprévu de l'inflation) ne peut être assuré que par une institution (d'ordinaire, le gouvernement) dont les ressources s'ajustent automatiquement à la fluctuation des prix. En pratique, lorsque le secteur privé offre une telle assurance (sous forme d'indexation), celle-ci s'appuie sur des titres gouvernementaux indexés.

Le quatrième facteur de risque (soit le taux de mortalité individuel) peut être pris en charge, dans une certaine mesure, par l'acquisition individuelle de rentes au moment de la retraite. Cependant, la plupart d'entre elles posent de graves problèmes en matière de sélection.

Ces considérations permettent de tracer les voies suivantes en matière d'intervention gouvernementale :

- 1) L'assurance d'un accès universel à un régime à prestations déterminées nécessite une intervention gouvernementale. L'assurance d'un accès à un régime à cotisations déterminées ne nécessite pas une telle intervention.
- 2) Implantation de mesures de protection contre des taux d'inflation imprévus, que seul le gouvernement est en mesure d'offrir.
- 3) Réglementation du marché des rentes afin de réduire les inefficacités. En principe, les marchés privés peuvent fournir des rentes individuelles permettant de se protéger contre l'espérance de vie; en pratique, ces marchés souffrent de graves inefficacités.

## Les répercussions de l'intervention gouvernementale

Les faits permettent de dégager certaines avenues quant à la participation du gouvernement en matière de régimes de retraite.

### Étendue de la protection

Il semble acquis que des cotisations obligatoires s'imposent pour réaliser les niveaux d'épargne en vue de la retraite dont ont besoin les particuliers pour maintenir un niveau de vie adéquat à l'âge de la retraite. Si tel est le cas, un régime public de pensions doit profiter à tous les travailleurs, tous les secteurs étant obligés d'y participer, jusqu'à un certain point.

### Niveau d'obligation

Pour faire face aux lacunes du marché susmentionnées, il semble nécessaire que le gouvernement impose aux travailleurs de participer à un régime de pensions. Il semble également acquis qu'il faille imposer des restrictions aux sommes versées au titre des prestations tant avant qu'après la retraite, en plus de veiller à ce que chacun assume une certaine responsabilité sur le plan du maintien du niveau de vie, tout particulièrement dans le cas des personnes à revenu plus élevé.



### Proportion relative du volet obligatoire

Aucune des lacunes du marché ne laisse croire qu'une solution imposée par le gouvernement doit répondre à chacun des besoins des personnes âgées, en matière de revenu de retraite. Pour régler ce problème, il suffit que le programme approuvé soit suffisamment étendu pour assurer des prestations de retraite correspondant à tout le moins au revenu minimum garanti des personnes âgées.

Le niveau d'intervention dépend également de facteurs sociaux et politiques, comme la vigueur et la stabilité des institutions des secteurs privé et public, ainsi que de l'étendue des différences au sein de la population.

### Répercussions sur le comportement à la retraite

En imposant des dispositions adéquates en matière de retraite à l'ensemble des travailleurs et en parant à l'imprévoyance des travailleurs, des régimes publics de pension convenables devraient permettre aux personnes âgées d'obtenir un revenu plus élevé en plus d'abaisser l'âge de la retraite. En outre, les mesures visant l'amélioration du fonctionnement des marchés de l'assurance devraient faire en sorte que les travailleurs puissent assumer le financement de leur propre retraite plus facilement et à moindre coût.

### Répercussions sur l'épargne personnelle

Si les personnes âgées devaient être tenues de faire face seules à l'ensemble des facteurs de risque susmentionnés, soit l'inflation, une espérance de vie s'étendant au-delà de la moyenne et les risques de soins prolongés onéreux, les personnes prévoyantes majoreraient leurs épargnes à titre de précaution. Les régimes gouvernementaux qui réduisent ces risques devraient vraisemblablement permettre de réduire quelque peu le niveau de l'épargne.

### Répercussions sur la structure du régime

Plus les régimes obligatoires sont importants, plus les risques de graves réactions négatives (non souhaitées) à la suite d'une intervention tant de la part de la population que du marché sont élevés. La taille et la structure des régimes publics de pensions font actuellement l'objet de discussions portant sur la manière dont ils devraient être gérés, c.-à-d. gestion publique ou privée ainsi que sur les avantages et les inconvénients des formules à prestations ou à cotisations déterminées.

### RÉSUMÉ

Des marchés entièrement libres peuvent ne pas engendrer une trame socialement souhaitable en matière d'épargne en vue de la retraite. Les motifs justifiant une intervention gouvernementale visent tant les années actives que les années de retraite. Le raisonnement selon lequel on estime que les travailleurs devraient être tenus de mettre de côté une partie de leur revenu en vue de leur retraite suggère également qu'ils devraient être empêchés de puiser trop rapidement dans leurs prestations accumulées.

# Le coût économique du soutien des personnes âgées

# 2

## INTRODUCTION

Les sociétés ont recours à un certain nombre de mécanismes pour assurer le soutien des personnes âgées et veiller à ce que des ressources adéquates soient disponibles à cette fin. Le présent document traite du coût du soutien des personnes âgées du point de vue de l'ensemble de la société. En premier lieu, il examine les mécanismes auxquels on a recours pour assurer un niveau de vie adéquat aux personnes retraitées. Par la suite, il aborde les facteurs qui déterminent le montant total des ressources qui serviront, au cours d'une année donnée, à assurer le soutien des retraités et les moyens qui permettraient de modifier ce montant. Enfin, il étudie les répercussions éventuelles, sur le soutien intégral des personnes âgées, des facteurs suivants :

- i) le transfert des coûts du secteur public au secteur privé;
- ii) une augmentation du taux de croissance de l'économie.

## MÉCANISMES DE SOUTIEN DES PERSONNES ÂGÉES

Les activités économiques d'une société englobent les produits et services disponibles à des fins de consommation privée, d'investissement, d'exportation ou d'utilisation par les gouvernements à des fins de consommation collective ou de placement. Cette production économique permet aux participants au processus d'acquies un revenu, revenu auquel ceux-ci ont recours pour consommer des produits et services. Le revenu total généré correspond au montant total produit par cette économie.

Comme les retraités ne reçoivent pas de revenu de travail, leurs besoins en matière de consommation doivent être comblés autrement. Si certains d'entre eux peuvent profiter du fruit du rendement sur le capital investi, la majorité dépend de transferts de ressources provenant des personnes qui demeurent actives.

Trois mécanismes permettent de transférer le pouvoir d'achat de la population active aux retraités :

- 1) *Transferts intrafamiliaux informels* : Traditionnellement, ce mécanisme prévoit le transfert volontaire de ressources de la part de ceux qui, au sein d'une famille comportant plusieurs générations de membres, demeurent actifs afin de répondre aux besoins tant des personnes âgées que des plus jeunes. L'urbanisation croissante de la société a entraîné la disparition des



foyers multi-générationnels ainsi que des responsabilités traditionnelles assumées par ces foyers. Cette réalité, conjuguée à la diminution de la natalité dans la plupart des pays industrialisés, s'est traduite par un recours croissant aux mécanismes étatiques.

- 2) *Programmes à cotisations et à prestations obligatoires* : Les programmes de transfert parrainés par les gouvernements adoptent l'un des deux modèles suivants : régimes de pensions contributifs (généralement liés au revenu) ou régimes de pensions non contributifs, à caractère universel (ou programmes d'allocations de vieillesse). Les régimes de pensions contributifs prévoient le transfert du revenu des travailleurs actifs. Les régimes de pensions universels sont généralement financés par des impôts plus largement répartis de sorte que les transferts proviennent tant de la population active que du revenu du capital.
- 3) *Transferts d'actifs* : D'ordinaire, un transfert d'actif survient lorsqu'une personne retraitée vend un actif à un travailleur qui, à son tour, se sert de celui-ci en vue d'épargner pour sa retraite. La vente ou l'achat de cet actif est un mécanisme de transfert du pouvoir d'achat du travailleur au retraité.

Dans chacun des trois cas de figure, le processus essentiel de transfert de ressources est identique. Cependant, aucun de ces processus n'entraîne une augmentation de l'actif total de la société puisqu'il se borne à redistribuer la richesse et le pouvoir de consommation d'une génération à l'autre.

### LE COÛT ÉCONOMIQUE DU SOUTIEN DES PERSONNES ÂGÉES

Le coût du soutien des personnes âgées se calcule en fonction des produits et services qu'ils consomment, puisque ces ressources ne sont pas disponibles à d'autres fins comme le placement privé, le placement collectif ou la consommation par des gouvernements ou des travailleurs.

L'unité de mesure la plus utile de ce coût est l'unité de consommation des retraités, exprimée sous forme de proportion du montant total de la production disponible à cette société.

Cette proportion peut, pour sa part, s'exprimer comme le produit des trois autres ratios suivants.

$$\begin{aligned} \text{Coût du soutien des retraités} = & \frac{\text{Consommation des retraités}}{\text{Produit national total}} \\ & \times (\text{fois}) \frac{\text{Nombre de retraités}}{\text{Population totale}} \\ & \times (\text{fois}) \frac{\text{Consommation moyenne des retraités}}{\text{Consommation moyenne de la population totale}} \end{aligned}$$

Elle peut également s'exprimer comme le produit de trois ratios économiques et démographiques différents :

1. Le *ratio de consommation totale*, qui représente la proportion de l'activité économique totale exclusivement réservée à la consommation.
2. Le *ratio de dépendance des retraités*, qui représente la proportion de la population retraitée.
3. Le *ratio des niveaux de vie*, qui compare la consommation moyenne des retraités avec celle de l'ensemble de la population.

Les facteurs fondamentaux qui déterminent le coût du soutien des personnes âgées dans une société relèvent principalement des **deuxième et troisième ratios**. Le deuxième ratio rend compte de l'effet combiné de la **structure par âge de la population** sous-jacente ainsi que des politiques sociales et des pratiques régissant **l'âge de la retraite**. Le troisième ratio rend compte des conventions économiques et sociales qui régissent le rapport entre le **niveau de vie des retraités** et celui de la **population dans son ensemble**.

Les rapports sont simples et directs. Toute modification de l'un ou l'autre de ces ratios se répercute immédiatement sur le coût du soutien des personnes âgées. À titre d'exemple, si le nombre de retraités augmente de 10 %, le coût augmentera également de 10 %. Aucune société ne peut modifier le coût du soutien des personnes retraitées sans adopter des **politiques qui modifient au moins l'un de ces trois ratios**.

## LES POLITIQUES QUI MODIFIENT LE COÛT DU SOUTIEN DES RETRAITÉS

La longévité accrue et la baisse de la natalité (deux facteurs qui alourdissent le ratio de dépendance des retraités) alimentent le débat sur les politiques en matière de retraite. Les gouvernements s'inquiètent à la perspective de voir grimper le coût du soutien financier aux personnes âgées. Peu de pays ont étudié cette question au-delà de ses effets sur le financement public des régimes de pensions par répartition. Jusqu'à présent, les débats et les interventions ont surtout porté sur la modification de l'âge de la retraite, la réduction du montant des prestations et le transfert des coûts de l'aide financière du secteur public au secteur privé.

**Le relèvement de l'âge de la retraite** permet de prolonger la vie active des travailleurs, entraînant ainsi un fléchissement du ratio de dépendance. Ce facteur ne suffit cependant pas à lui seul à régler le problème du vieillissement de la population et du coût du soutien des retraités. La baisse de la natalité joue d'ailleurs à l'encontre de ce principe puisqu'elle oblige à relever considérablement l'âge de la retraite – pour le fixer jusqu'à neuf ans plus tard – avant d'obtenir une réduction réelle des coûts.

**La réduction du montant net des prestations** par le biais de mécanismes comme l'augmentation de l'impôt sur le revenu des pensions, une indexation moindre, le report des augmentations prévues, la réduction du taux d'accumulation des prestations futures et une modification de l'âge auquel des prestations « normales » sont versées peut contribuer à réduire le coût de l'aide aux retraités. Cependant, le mécanisme employé devra également permettre de réduire le ratio du niveau de vie des retraités par rapport à celui de la population générale pour parvenir à une réduction réelle des coûts. À titre d'exemple, si le nombre

*Trois mécanismes permettent de transférer le pouvoir d'achat des travailleurs aux retraités :*

- *des transferts intrafamiliaux informels;*
- *des programmes à cotisations et à prestations obligatoires;*
- *des transferts d'actifs.*

*Ces trois mécanismes se retrouvent dans la plupart des sociétés. L'importance relative de chacun d'entre eux varie selon les cultures et les étapes du développement économique.*





de retraités augmente, les cotisations des travailleurs devront augmenter à leur tour pour couvrir les frais. Ainsi, les travailleurs auront moins d'argent à consacrer à la consommation de produits et services. Si le montant des prestations n'est pas corrigé à la baisse, le niveau de vie des retraités pourrait dépasser celui de la population en général.

**Le transfert des coûts** au secteur privé peut permettre de réduire le fardeau financier que représente le vieillissement de la population sur les budgets gouvernementaux. Un tel transfert de coûts suppose l'abandon des régimes financés par répartition au profit de régimes financés par capitalisation.

### L'INCIDENCE DU PASSAGE D'UNE FORMULE PAR RÉPARTITION À UNE FORMULE PAR CAPITALISATION

Le vieillissement de la population et son incidence possible sur les régimes publics financés par répartition font que l'on s'intéresse aujourd'hui davantage à l'idée d'adopter la formule des régimes financés par capitalisation, car il y aurait là des transferts de responsabilités, ces régimes étant généralement gérés par le secteur privé.

L'incidence du passage de la formule des régimes par répartition à celle des régimes par capitalisation dépend en grande partie de ses effets sur les trois ratios susmentionnés.

*Facteurs possibles de réduction des coûts* : Le transfert des coûts au secteur privé peut donner lieu à des économies s'il facilite la modification du montant des prestations ou de l'âge de la retraite, changement que les gouvernements peuvent avoir du mal à mettre en œuvre. Dans les pays latino-américains, où cette nouvelle approche a été adoptée, ses défenseurs croient que les nouveaux aménagements institutionnels qui en découlent sauront mieux que les gouvernements prévenir l'augmentation induite des prestations futures.

*Facteurs possibles d'accroissement des coûts* : Le transfert de responsabilités au secteur privé peut résulter en une répartition plus équitable du soutien des retraités parmi la population, mais il peut également avoir pour effet de dissimuler une partie des coûts. Par exemple, si les travailleurs choisissent de verser des cotisations plus élevées pour obtenir de meilleures pensions, la part de la production totale de la société consacrée par les retraités aux activités de consommation augmentera également.

### AUGMENTATION DU TAUX DE CROISSANCE DE L'ÉCONOMIE

Certains changements institutionnels apportés aux régimes de pensions peuvent permettre d'accroître le revenu total disponible aux fins du soutien des retraités. Que ces changements facilitent la capitalisation en faisant croître l'épargne, en favorisant le développement de marchés financiers plus efficaces ou en supprimant certaines distorsions sur le marché du travail, leurs effets permanents sur le taux de croissance économique n'en demeurent pas moins inconnus. Il est vrai que toute amélioration du taux de croissance fait augmenter la quantité totale des biens et services à la disposition de la société, du moins pendant la période de cette croissance, mais il est difficile de savoir quelle part de la production totale va au soutien des retraités.

Si la croissance économique se répercute sur au moins l'un des ratios susmentionnés, elle modifie également la façon dont la production totale est redistribuée parmi les travailleurs et les retraités. Dans ce contexte, les principaux facteurs qui ont une incidence sur les trois ratios sont les suivants : une augmentation du taux d'épargne (qui fait décroître la part de l'activité économique consacrée à la consommation), une baisse du niveau de vie des retraités par rapport à celui de la population en général (ce qui réduit la part de la production versée aux retraités) et une augmentation du niveau de vie des travailleurs (ce qui incite à la retraite anticipée et, par conséquent, fait croître le ratio de dépendance).

## RÉSUMÉ

Le soutien des personnes âgées suppose un transfert de revenu des travailleurs aux retraités. Bien que des transferts intrafamiliaux volontaires aient encore lieu, les régimes contributifs obligatoires et le transfert d'actifs entre retraités et travailleurs sont devenus les mécanismes de choix de ce transfert financier. Dans tous les cas, les travailleurs consomment moins pour que les retraités puissent consommer plus qu'ils ne le feraient s'ils étaient laissés à eux-mêmes.

Le coût du soutien des retraités est le produit de trois ratios économiques et démographiques : le ratio de consommation totale, le ratio de dépendance des retraités et le ratio des niveaux de vie. Les deuxième et troisième ratios sont ceux qui ont l'incidence la plus marquée sur ce coût. Pour que le coût du soutien des personnes âgées soit modifié, il faut qu'au moins l'un de ces ratios change.

Comme les phénomènes de vieillissement de la population et de dénatalité se produisent dans la plupart des pays industrialisés, une grande partie du débat actuel porte sur la gestion des coûts associés à ces phénomènes. Le relèvement de l'âge de la retraite, la réduction du montant des prestations de retraite, le transfert de responsabilités au secteur privé et les effets d'une croissance économique accrue sont tous des facteurs à prendre en ligne de compte, bien que l'incidence de chacun d'entre eux soit difficile à prédire.



# L'incidence des pensions sur l'épargne et l'investissement

## INTRODUCTION

L'un des sujets les plus chaudement débattus en matière de politique concernant les pensions est celui de l'incidence sur l'épargne nationale de l'intervention gouvernementale dans le domaine des systèmes de pensions. Deux questions fondamentales se posent :

- 1) Les régimes de pensions nationaux ont-ils fait fléchir l'épargne nationale en-deçà de ce qu'elle aurait été en leur absence?
- 2) Les mesures prises par les gouvernements en vue de promouvoir l'épargne-retraite et d'améliorer le revenu de retraite faussent-elles d'autres aspects de l'économie sur le plan de l'épargne ou de l'investissement?

Ces questions importent aux gouvernements puisque les économistes ont déjà démontré l'existence de liens directs entre l'épargne nationale, l'investissement et la stabilité économique à long terme.

## INCIDENCE DES PENSIONS SUR L'ÉPARGNE PERSONNELLE – PRÉVISIONS DÉCOULANT DE LA THÉORIE ÉCONOMIQUE

La théorie économique n'avance aucune prévision certaine, mais elle fait ressortir quelques facteurs à prendre en ligne de compte.

**Selon la théorie de la consommation et du cycle de vie**, les gens effectuent des économies pendant leurs années de vie active et dépensent ces mêmes économies après la retraite. Cette théorie prévoit qu'en l'absence d'intervention gouvernementale, l'épargne cumulée d'une nation (sa richesse totale) est largement fonction, à un moment donné, de ses tendances en matière de retraite. La richesse totale d'une société dépend du rapport entre les travailleurs qui épargnent et les retraités qui dépensent. Par le passé, dans une économie ayant atteint la maturité, ce rapport est demeuré pratiquement stable. Cependant, tout déséquilibre entre ces deux aspects, découlant de changements dans la population (démographie), de la croissance ou de la décroissance économique et des préférences en matière de retraite (p. ex., retraite anticipée ou tardive) peut avoir une incidence considérable sur la richesse totale de la nation et sur sa capacité économique future.

D'autres raisons motivant les économies des consommateurs peuvent également se répercuter sur la théorie du cycle de vie. À titre d'exemple, certaines personnes épargnent dans le seul but de laisser de l'argent à leurs héritiers tandis que d'autres augmentent leurs économies parce qu'ils sont incertains de l'avenir et se demandent combien de temps ils

vivront, combien de temps leurs économies pourront durer et combien ils devront verser en soins de santé ou en soins prolongés, le cas échéant.

### **Incidence possible de l'implantation d'un régime national de pensions**

L'incidence d'un régime national de pensions dépend de la manière dont les travailleurs modifient leur comportement en matière d'épargne par suite de l'introduction du régime. Les économistes présument que les travailleurs qui sont obligés de verser des cotisations à un régime de pensions considèrent celles-ci comme une autre façon d'épargner à titre personnel ainsi que pour l'avenir. En conséquence, si les travailleurs adaptent leurs économies de manière correspondante, les régimes de pensions ne devraient avoir aucune incidence sur l'épargne totale. Cependant, pour obtenir cet effet, certaines conditions doivent être respectées et la plupart des régimes de pensions sont conçus de telle sorte qu'ils s'écartent intentionnellement de l'une ou l'autre de ces conditions.

### **Effet de cotisations obligatoires plus élevées**

L'obligation de verser des cotisations force souvent les travailleurs à faible revenu à verser des cotisations dont le montant est supérieur à celui des économies qu'ils auraient constituées autrement. Leur revenu disponible étant moindre, ils dépensent moins et accroissent le niveau national d'épargne. Cependant, cet effet peut être annulé s'ils s'endettent pour maintenir leur niveau de consommation. D'autres travailleurs peuvent choisir de prendre une retraite anticipée avec un revenu supérieur à celui qu'ils auraient obtenu sans régime à cotisations obligatoires. Ces personnes peuvent accroître leurs économies personnelles afin de bonifier des prestations de retraite versées par l'État, ce qui a pour conséquence d'accroître le niveau national de l'épargne.

### **Effet du rapport entre les prestations et les cotisations**

La plupart des régimes de pension nationaux offrent à certains travailleurs des prestations plus élevées que celles qu'ils auraient touchées s'ils avaient cotisé à un régime de pension privé. Généralement, il s'agit des travailleurs moins bien rémunérés et de ceux qui étaient déjà sur le marché du travail lors de l'implantation du régime. Les travailleurs qui exercent des occupations mieux rémunérées ou qui œuvrent dans des industries où les salaires sont plus élevés doivent s'attendre à recevoir des montants de prestations inférieurs à ceux des régimes privés. Dans le cas de nombreux régimes de pension nationaux parvenus à maturité, la majorité des travailleurs qui entrent actuellement sur le marché du travail peuvent s'attendre à recevoir de leur régime de pension des prestations moins élevées que celles qu'ils recevraient d'un régime privé. Les travailleurs qui se retrouvent dans ces deux situations réagissent de manière différente. Les travailleurs à faible revenu augmentent leur niveau de consommation en prévision d'un revenu de pension accru tandis que ceux qui exercent des occupations mieux rémunérées ont tendance à économiser davantage pour compenser les prestations réduites qu'ils toucheront en étant forcés de participer au régime de pension de l'État.

### **Les régimes de pensions n'ont pas d'incidence sur l'épargne totale d'une société si :**

- *les cotisations obligatoires sont inférieures ou égales aux montants que les travailleurs économiseraient en l'absence d'un régime de pensions;*
- *le rapport entre les prestations versées et les cotisations des travailleurs correspond à celui qui a cours dans le secteur privé;*
- *le régime de pensions fructifie et est investi de la même façon que l'épargne des travailleurs;*
- *l'existence du régime n'a pas d'incidence négative sur la volonté de la population d'épargner pour se protéger contre les incertitudes de l'avenir.*



L'effet net des différences entre les prestations et les cotisations dépend de l'ampleur relative de la réaction compensatoire de ces deux groupes. Dans les pays offrant un régime parvenu à maturité, l'effet net devrait être une augmentation de l'épargne nationale en raison de l'importance du groupe de travailleurs à revenu plus élevé qui toucheront des prestations inférieures à celles des régimes privés. L'effet net prendra vraisemblablement la forme d'une réduction nette de l'épargne là où le régime de pension national est nouveau et où la plupart des participants s'attendent à recevoir des prestations supérieures à celles des régimes privés.

### Effet des différents modes de constitution du capital

Les régimes de pension nationaux sont habituellement financés par répartition tandis que les régimes de pension privés sont, par définition, des régimes à capitalisation. Dans ce dernier cas, durant la phase de démarrage, il n'y a pratiquement aucune prestation payée puisque les cotisations versées servent à financer le fonds. Ce n'est que lorsque le régime est parvenu à maturité que les retraités peuvent recevoir des prestations. Dans le cas des régimes financés par répartition, à l'origine, les cotisations sont peu élevées et servent à financer des prestations à taux supérieur aux premiers retraités; lorsque le régime atteint la maturité, les taux de cotisation augmentent et peuvent dès lors dépasser les taux des cotisations versés dans le cadre des régimes à capitalisation. En principe, les régimes à capitalisation provisoire devraient donner lieu à des économies additionnelles au cours de la phase de démarrage grâce à deux mécanismes : des taux de cotisation initiaux plus élevés pour les travailleurs et des montants de prestations versés aux retraités moins élevés.

### Effet sur l'incitation à économiser pour parer aux imprévus

Les systèmes d'aide sociale nationaux réduisent souvent les incertitudes des travailleurs. Les régimes de pension nationaux sont indexés et les prestations prennent la forme de rentes, ce qui élimine l'incertitude liée aux revenus de pension sans égard à l'espérance de vie du bénéficiaire. Les régimes de soins de santé nationaux réduisent les inquiétudes au sujet des soins de santé éventuels et certains régimes prévoient également une aide pour les soins de santé à long terme des personnes âgées dont l'état de santé est fragile. Ces politiques réduisent l'incertitude et les risques et ont ainsi pour effet de réduire la tendance à économiser par mesure de prévoyance.

### INCIDENCE DES RÉGIMES DE PENSION SUR L'ÉPARGNE PERSONNELLE : DONNÉES STATISTIQUES

Les tentatives d'évaluation de l'incidence des régimes financés par répartition et des régimes à capitalisation sur le comportement au chapitre de l'épargne ont échoué. Les données statistiques sont difficiles à évaluer en raison du nombre de variables, et les résultats des évaluations des tendances concernant l'épargne nationale ne sont pas claires.

Cependant, on semble généralement convenir du fait que les études effectuées ne démontrent pas que les taux d'épargne nationale ont chuté depuis l'introduction de régimes de pension par répartition. Par ailleurs, même si les régimes à capitalisation semblent avoir une incidence plus positive sur l'épargne nationale durant la phase de démarrage, les statistiques ne suffisent pas pour démontrer clairement l'incidence nette de ces régimes sur l'économie.

Les expériences récentes dont ont été témoins les pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ne permettent pas d'établir un lien direct entre les avoirs accumulés dans les fonds de pension et le taux d'épargne nationale. Une étude

## Croissance des avoirs des régimes de pension privés par rapport à l'épargne nationale brute, 1971-1991

Pays	Épargne brute (% du PIB)		Avoirs de retraite (% du PIB)				
	1971-80	1981-88	1970	1980	Changement (1979-80)	Changement 1991 (1980-91)	
Canada	23,1	20,3	14,2	18,7	4,5	35,0	16,3
Danemark	20,3	15,0	18,8	26,3	7,5	60,0	33,7
Allemagne	23,7	22,2	2,6	2,6	0,0	4,0	1,4
Japon	34,4	31,4	0,0	3,2	3,2	8,0	4,8
Pays-Bas	23,9	22,3	29,0	46,0	17,0	76,0	30,0
Suisse	28,0	28,4	38,0	51,0	13,0	70,0	19,0
Royaume-Uni	17,7	16,8	20,7	28,1	7,4	73,0	44,9
États-Unis	19,5	16,1	29,3	40,7	11,4	66,0	25,3
France	25,4	19,8	0,0	1,0	1,0	3,0	2,0

Source : Dean, Durand, Fallon and Höeller, «Saving Trends and Behaviour in OECD Countries», Revue économique de l'OCDE, n° 14, printemps 1990, tableau 1, p. 14; «Averting The Old Age Crisis», Banque mondiale, 1994, tableau 5.2, p. 174.

exhaustive des tendances en matière d'épargne effectuée dans les pays de l'OCDE révèle que la croissance des régimes de pension publics n'est qu'un seul facteur parmi d'autres qui influe sur l'épargne. En outre, l'épargne nationale peut subir les conséquences des politiques en matière de pension tout aussi bien par l'intermédiaire des budgets gouvernementaux que par la modification des taux d'épargne privés qu'occasionnent ces politiques.

### RÉSUMÉ

La présente étude démontre qu'aucune forme de régime de pension précise ne peut être retenue, sur le plan statistique, plutôt qu'une autre, uniquement en vue de faire croître le taux d'épargne nationale. On ne peut se fonder sur quelque raisonnement économique que ce soit pour conclure qu'un régime de pension national aura une incidence particulière sur le taux d'épargne nationale.

Les études effectuées portent à croire que les politiques touchant les régimes de pension ne constituent qu'un seul facteur parmi d'autres qui ont une incidence sur le taux d'épargne nationale. Les modifications en matière de politiques visant à accroître le taux d'épargne nationale devront tenir compte d'une gamme de facteurs au rang desquels figurent les politiques fiscales et financières, les structures internes, les politiques de financement et des marchés du crédit ainsi que les avantages du système de revenu de retraite et de sécurité du revenu de retraite.



# L'effet des pensions sur l'offre de main-d'œuvre

## INTRODUCTION

Les régimes de pension peuvent avoir une incidence sur certaines décisions en matière d'offre de main-d'œuvre tant par le biais des prestations qu'ils assurent que par celui des cotisations perçues pour veiller au financement de ces dernières. Tant les prestations que la nécessité de cotiser peuvent réduire le désir de travailler de la population. En parallèle, certaines personnes peuvent choisir de se soustraire aux cotisations en travaillant dans un secteur caractérisé par un certain laisser-aller sur le plan de l'exécution des cotisations et une productivité moindre. Ces types de comportement se traduisent par un accroissement fictif du coût du soutien des retraités, en réduisant la productivité de l'économie.

Les tentatives d'évaluation de l'incidence des régimes de pension publics sur l'offre de main-d'œuvre posent deux types de défis :

- 1) des contraintes sur le plan des données, des techniques statistiques et des théories du comportement qui compliquent la compréhension de la nature des liens entre les régimes de pension publics et le comportement des travailleurs;
- 2) la nécessité d'établir les répercussions intentionnelles et souhaitables et celles qui sont autant non intentionnelles que peu souhaitables.

Les gouvernements instaurent des régimes de pension obligatoires dans le but de modifier le comportement du marché du travail. Ceux-ci forcent les travailleurs à épargner en vue de leur retraite pendant leur vie active et leur permettent de prendre une retraite plus tôt ou avec un revenu plus élevé que celui dont ils auraient pu jouir en l'absence de tels régimes. Lorsqu'un régime de pension permet d'atteindre un tel objectif sans autre répercussion sur le marché du travail, toute réduction de l'offre de main-d'œuvre dont il est la cause doit être envisagée comme produisant une amélioration non délibérée du bien-être collectif général. Si, par contre, des modifications sur le plan des taux de cotisation ou des prestations produisent un changement sur le plan du comportement des travailleurs, il s'agirait plutôt d'un coût économique.

Le présent document traite des questions suivantes :

- 1) La situation actuelle quant à la compréhension de la nature des liens entre les régimes de pension et l'offre de main-d'œuvre.
- 2) Les données statistiques disponibles.
- 3) Les répercussions sur le plan des politiques.

## PRÉVISIONS DÉCOULANT DE LA THÉORIE ÉCONOMIQUE

Comme dans le cas du comportement en matière d'épargne, il est impossible de prédire l'effet, sur l'offre de main-d'œuvre, de l'implantation d'un régime obligatoire.

*Le défi, pour les gouvernements, est de trouver la formule, en matière de cotisations et de prestations, qui a le moins de répercussions sur l'économie et le désir de la population de travailler.*

## Absence de lien entre l'impôt et les paiements

Pour l'essentiel, la déduction des cotisations des régimes de pension de la paye d'un travailleur a pour effet de réduire le salaire horaire de ce dernier et de le forcer à travailler plus longtemps pour obtenir un salaire réel équivalent. En conséquence, une telle mesure peut favoriser l'incitation au travail. Cependant, elle peut aussi avoir l'effet contraire puisque le gain net, pour le travailleur, d'une période de travail prolongée pourrait ne pas engendrer un revenu additionnel suffisant pour justifier l'effort supplémentaire. L'existence de ces déductions consacrées aux régimes de pension peut également inciter les travailleurs à favoriser des secteurs caractérisés par l'absence de cotisations obligatoires ou un certain laisser-aller sur le plan de l'exécution des mesures les concernant.

La répercussion des paiements de prestations suscite moins d'ambiguïté. Ceux-ci augmentent le revenu des prestataires, ce qui leur permet de prendre une retraite tout en réduisant leur perte sur le plan du salaire réel. La structure du versement des prestations favorise généralement certains types de comportements et s'avère donc prévisible. À titre d'exemple, si aucune prestation n'est versée aux personnes dont le revenu est supérieur à un niveau préétabli, certains feront en sorte que leur revenu demeure inférieur à ce niveau. Dans ces deux cas, on dissuade l'effort, mais le résultat des décisions est prévisible.

## Lien entre les prestations et les cotisations

Lorsque les travailleurs considèrent les cotisations d'un régime de pension comme constituant un moyen d'épargne obligatoire, ils sont peu enclins à modifier leur comportement sur le plan du travail. Ils envisagent le régime de pension de la même manière que l'épargne en vue de la retraite. Lorsque les travailleurs adoptent un tel point de vue, il est peu probable qu'ils tentent de travailler dans un secteur où ils pourront se soustraire à de telles cotisations. En outre, un tel point de vue ne devrait avoir aucune incidence sur les décisions en matière de retraite. L'âge de la retraite approchant, la perspective de toucher des prestations devrait inciter ces travailleurs à prendre leur retraite.

## Renforcement du lien entre les cotisations et les prestations

Lorsque le lien direct qui existe entre les cotisations et les prestations peut être démontré, les travailleurs sont plus enclins à envisager le système de pension de manière positive et à associer les cotisations à un modèle d'épargne obligatoire. Cependant, lorsque le lien entre l'épargne en vue de la retraite et les prestations ne peut être clairement démontré, ou lorsque le régime ne semble pas établir un rapport entre l'effort et les prestations, ces personnes seront plus enclines à considérer le régime de pension comme une forme d'impôt et donc, un fardeau obligatoire. Lorsqu'ils estiment que le régime constitue une forme d'impôt et, tout particulièrement s'ils ne peuvent saisir la nature du lien entre l'effort et d'éventuelles prestations, ils seront plus enclins à réduire leurs efforts ou à se soustraire au marché du travail officiel.

## ANALYSE DES EFFETS DE L'OFFRE DE MAIN-D'ŒUVRE

Très peu d'études traitent de la manière dont la perception du système de pension influence le comportement des travailleurs et donc, les répercussions sur le marché du travail de diverses avenues en matière de régimes de pension. Si le lien existant entre la structure des régimes de pension et les taux de conformité fait l'objet de nombreuses discussions, très peu d'efforts ont été consacrés à une validation des conclusions par des travaux de recherche. On estime qu'un lien plus étroit entre les prestations et les cotisations permettrait d'accroître les incitatifs en

*Les répercussions des régimes de pension publics sur l'offre de main-d'œuvre dépendent des facteurs suivants :*

- *l'horizon prévisionnel que se fixent les gens pour prendre des décisions;*
- *la structure du régime de pension;*
- *les perceptions populaires quant à la gestion et au financement du régime;*
- *les normes sociales;*
- *le fait que l'on estime que le régime constitue un système d'épargne obligatoire ou un système gouvernemental d'impôt et de prestations.*



matière d'observation, mais personne n'est en mesure d'affirmer si cette amélioration serait prononcée ou peu significative.

Les études qui ont été menées s'inscrivent dans l'un des deux groupes suivants :

- 1) Examen des répercussions de l'impôt sur le revenu et de l'impôt à l'emploi sur l'offre de main-d'œuvre d'âge actif. Ces études traitent de l'incidence conjuguée des cotisations des régimes de pension et de toutes les autres formes d'impôts établis sur la base des gains individuels, et la plupart d'entre elles ne sont pas en mesure de faire la distinction entre celles-ci.
- 2) Examen des facteurs ayant une incidence sur le comportement relatif à la retraite. Ces études portent généralement sur la réaction des travailleurs face au changement du montant des prestations et à la manière dont celles-ci sont versées. La plupart de ces études s'appuient sur des données d'un nombre restreint de pays industrialisés. Elles ne permettent pas d'établir si le comportement des travailleurs serait identique en l'absence d'un régime de pension.

## Répercussions fiscales

Des études ont permis de démontrer que les impôts à l'emploi ont des répercussions très limitées voire inexistantes sur l'effort des personnes dont le travail constitue la principale source de revenu pour elles-mêmes et leurs familles. Cependant, les impôts à l'emploi entraînent généralement une diminution des efforts consacrés par les travailleurs qui n'agissent pas à titre de premier titulaire de revenus. Le niveau de diminution du travail varie de 2 à 10 % pour une réduction de 10 % des gains nets. Bien que de telles diminutions ne soient pas majeures, elles n'en représentent pas moins une perte sur le plan du bien-être collectif qui doit être comparé aux gains sociaux inhérents aux systèmes de pensions ainsi qu'à d'autres programmes de sécurité sociale.

*Les cotisations des régimes de pension sont plus facilement perçues comme constituant un fardeau si leur taux de rendement est considéré comme considérablement inférieur au rendement susceptible d'être produit par des investissements privés. Lorsqu'un régime de pension tente de tenir compte d'aspects comme des gains à vie peu élevés, des périodes de chômage, des responsabilités en matière de garde d'enfants, etc., les travailleurs ont plus tendance à le considérer comme une forme d'impôt.*

## Comportement par rapport à la retraite

Des études traitant des facteurs qui incitent les travailleurs plus âgés à prendre leur retraite ont permis de démontrer que le processus de décision était complexe.

Ces études tracent les axes suivants :

- Normes sociales : il semble que l'âge auquel on s'attend à ce que chacun puisse prendre sa retraite et auquel des prestations deviennent disponibles soit le principal facteur déterminant la survenance de la retraite. Une modification du montant des prestations semble avoir un effet moindre. On pourrait croire que l'âge de l'admissibilité et auquel les prestations deviennent payables représente un signal social pour de nombreuses personnes.
- L'effet combiné de prestations plus élevées et d'une détérioration de l'état de santé constitue un facteur incitatif puissant en vue de la retraite. Considéré isolément, l'effet d'une hausse des prestations semble être beaucoup plus modeste.
- Des estimations émanant des États-Unis et du Japon permettent de croire qu'un relèvement de quelques années de l'âge de l'admissibilité à la retraite ne changerait, dans les faits, l'âge de la retraite, que de quelques mois.
- Lorsque les régimes de pension privés jouent un rôle majeur dans l'ensemble du système de revenu de retraite, leur disponibilité et leur générosité semblent avoir un effet

indépendant sur le comportement face à la retraite. Les systèmes de pensions privés parvenant à maturité, ceux-ci exercent une influence beaucoup plus significative sur les décisions en matière de retraite que les systèmes de pensions publics.

- Lorsque les pays imposent des limites aux montants que les personnes peuvent gagner tout en conservant leurs prestations maximum, il semble que cette limite constitue un facteur de dissuasion au travail relativement significatif. Plusieurs titulaires de pension semblent réduire leurs efforts consacrés au travail afin d'éviter de perdre des prestations de pension.

## RÉSUMÉ DES RÉPERCUSSIONS SUR LE PLAN DES POLITIQUES

Un examen attentif de ce que l'on connaît relativement aux répercussions des régimes de pension publics sur l'offre de main-d'œuvre soulève autant de questions que de réponses.

La mise en place des régimes de pension vise notamment à corriger les lacunes du marché. On suppose en effet que de nombreux travailleurs n'épargneront pas, au cours de leur vie active, des sommes suffisantes pour leur permettre de financer adéquatement leur retraite. On devrait donc s'attendre à ce que l'implantation d'un régime de pension réduise les efforts consacrés au travail des personnes approchant de l'âge de la retraite. Les études permettent de croire que tel est bien le cas. Cependant, de tels programmes ont également des effets imprévus sur les décisions en matière de travail.

Les autres effets des régimes de pension sur les décisions concernant l'offre de main-d'œuvre visent notamment les considérations suivantes :

- L'effet combiné de prestations plus élevées et d'une détérioration de l'état de santé constitue un facteur incitatif puissant en vue de la retraite. Considéré isolément, l'effet d'une hausse des prestations semble être beaucoup plus modeste.
- Les cotisations obligatoires ont très peu de répercussions sur les décisions en matière de travail des premiers titulaires de revenus. Cependant, celles-ci ont un effet dissuasif sur les seconds titulaires de revenus.
- Les cotisations obligatoires peuvent inciter certaines personnes à s'y soustraire en intégrant les rangs de l'économie informelle.
- L'établissement de liens étroits entre les cotisations et les prestations pourrait compenser l'effet des mesures dissuasives relatives au travail, mais personne ne peut préciser dans quelle mesure.

Avec le vieillissement de la population et l'espérance de vie accrue des retraités, le coût économique du soutien des retraités est appelé à augmenter. Cette augmentation des coûts devra vraisemblablement être compensée par une combinaison du relèvement de l'âge de la retraite et une baisse du niveau de vie des retraités, par rapport à celui de la population active.

Si certains pays souhaitent réaliser cette correction financière par une modification de l'âge de la retraite, ils devront examiner attentivement la possibilité de changer l'âge auquel des prestations deviennent disponibles pour la première fois.

Les dispositions des systèmes de pensions qui imposent de gagner moins qu'un montant spécifique pour avoir droit à des prestations ont également un effet dissuasif sur le plan du travail auprès des personnes qui approchent de l'âge de la retraite. La suppression de telles dispositions aura vraisemblablement pour effet d'accroître les efforts consacrés au travail parmi les personnes approchant de l'âge de la retraite.

*Facteurs déterminant les décisions en matière de retraite :*

- âge;
- disponibilité de prestations de retraite;
- état de santé;
- niveau des prestations de retraite auquel s'attend le travailleur;
- d'autres sources de revenus;
- toute forme de limitation des gains constituant une condition à la réception de prestations.



# Les régimes de pension publics et la compétitivité internationale

## INTRODUCTION

Récemment, de nombreuses voix se sont élevées pour faire part de préoccupations quant à l'incidence du coût élevé des pensions de sécurité sociale sur la compétitivité internationale. En termes simples, on craint que des cotisations de sécurité sociale élevées ne se traduisent par un relèvement des coûts de la main-d'œuvre, lequel forcerait les prix exigés par les fabricants nationaux à dépasser le niveau de ceux que pratiquent les fabricants étrangers. Une telle situation engendrerait une perte de marchés d'exportation, une hausse du volume des importations, le transfert d'usines vers l'étranger, une diminution des salaires en vigueur sur le marché intérieur ainsi qu'une augmentation du niveau national du chômage.

Le présent document de synthèse examine les facteurs institutionnels et économiques susceptibles de mener à l'établissement d'un lien entre les taux de cotisation des régimes de pension et la compétitivité internationale. On y traite :

- du rapport entre les cotisations aux régimes de pension et les coûts des employeurs;
- du lien entre les coûts des employeurs du marché intérieur et la compétitivité internationale.

## LA SÉCURITÉ SOCIALE ET LA COMPÉTITIVITÉ INTERNATIONALE

### Qu'est-ce que la compétitivité internationale?

Les sociétés évoluent, développent de nouveaux produits, augmentent les échanges et enrichissent l'existence de leurs citoyens à des rythmes variables. Bien que cette notion soit rarement définie de manière précise, ceux qui se préoccupent de la compétitivité internationale semblent craindre qu'un manque de compétitivité ne se traduise, tout d'abord, par une diminution du nombre d'emplois hautement qualifiés et à salaire élevé et, à terme, par une baisse du niveau de vie par rapport à celui d'autres pays plus concurrentiels.

La croissance et le développement s'expliquent de diverses manières. Le rapport qui existe entre le coût des cotisations de pension et la compétitivité internationale semble respecter les cadres d'analyse classiques en vertu desquels on estime que la structure des échanges témoigne du coût de la main-d'œuvre de différentes industries, dans divers pays.

Cependant, cette analyse repose sur l'hypothèse d'un monde statique dans lequel les produits et technologies évoluent très lentement, voire pas du tout. Ce cadre d'analyse ne peut offrir d'explication pour plusieurs des différences internationales constatées sur le plan des taux de croissance et de développement. Il semble donc que d'autres facteurs soient également en cause.

Le International Institute for Management Development, situé à Lausanne, en Suisse, analyse la compétitivité en se référant aux huit facteurs suivants :

1. La vigueur de l'économie intérieure de chaque nation.
2. La qualité de son infrastructure de base et technologique.
3. Les échanges internationaux et les transactions financières.
4. La qualité de la gestion du secteur privé.
5. Les politiques financières gouvernementales.
6. Les activités nationales dans les domaines de la science et de la recherche.
7. Le coût du capital.
8. La taille et la qualité de la main-d'œuvre.

Si le coût de la main-d'œuvre a une incidence évidente sur la compétitivité internationale, il ne s'agit que l'un des multiples facteurs de ce type.

*Les employés font les frais de l'augmentation des taux de cotisation de l'assurance sociale.*

*Dans une économie libérale, la hausse des taux de sécurité sociale est subie par les employés, sous forme de salaires réels moindres.*

*Les employeurs transfèrent ces coûts aux employés en réduisant les salaires réels, en augmentant les prix ou par l'effet conjugué de ces deux mesures.*

## COÛTS DE MAIN-D'ŒUVRE ET TAUX DE COTISATION DE SÉCURITÉ SOCIALE

### Ajustements au sein d'une économie libérale

Dans une économie libérale, on estime, selon la théorie traditionnelle, que les employés sont les principales victimes des répercussions de toute hausse des taux de cotisation de sécurité sociale, sous forme de salaires réels moins élevés. Cela signifie que, dans une économie libérale, les coûts liés à la sécurité sociale n'ont pas de répercussions significatives sur les coûts des employeurs non plus que sur la demande de main-d'œuvre de la part de ces derniers. Une étude de la réforme chilienne a permis de démontrer que les employés assumaient l'ensemble du fardeau, tant avant qu'après la réforme. La raison pour laquelle les employés assument ces coûts tient au fait que l'offre de main-d'œuvre change rarement à la suite d'une modification du salaire net. L'offre de capital est mobile et il est toujours délicat de faire subir aux propriétaires de capitaux quelque forme d'impôt que ce soit.

Dans une économie libérale, lorsque les cotisations des régimes de pension perçues des employeurs augmentent, ces coûts sont graduellement transférés aux employés qui subissent une diminution de leur salaire réel. Lorsque les travailleurs résistent à cette mesure, les coûts en matière d'emploi augmentent, à tout le moins temporairement. Cette situation, quant à elle, incite les employeurs à réduire l'emploi, mesure qui, à son tour, entraîne une hausse du chômage. En parallèle, les employeurs peuvent provoquer des augmentations de



prix qui se traduisent par une diminution de la demande des consommateurs, laquelle entraîne également une hausse du chômage. Dans les deux cas, la hausse du chômage provoque un ralentissement de la croissance des salaires jusqu'à ce que les coûts des employeurs soient ramenés au niveau où ils se seraient situés si les taux de cotisation étaient demeurés stables. Lorsque les employeurs relèvent le coût de leurs produits pour compenser l'augmentation des cotisations des régimes de pension de sécurité sociale, le niveau général des prix est légèrement supérieur lors du rétablissement des prix relatifs.

### Incidence des obstacles à l'ajustement

Les gouvernements peuvent s'interposer dans le processus d'ajustement de l'économie libérale. Deux formes d'une telle interposition sont les dispositions relatives au salaire minimum et des politiques efficaces de lutte contre l'inflation.

Le salaire minimum protège les travailleurs occupant un emploi peu rémunérateur tout en réduisant la possibilité, pour les employeurs, de transférer les coûts accrus. Comme le salaire versé aux personnes travaillant à salaire minimum ne peut être réduit, le coût de l'emploi de ces travailleurs augmente, ce qui provoque une hausse du coût unitaire de la main-d'œuvre.

Cependant, les employeurs peuvent réduire le nombre de travailleurs à salaire minimum qu'ils comptent à leur emploi afin de compenser la hausse des coûts de main-d'œuvre. Les règlements relatifs au salaire minimum ne contribuent en rien au changement des répercussions des coûts accrus en matière de sécurité sociale sur le salaire réel des autres travailleurs.

*Des politiques efficaces de lutte contre l'inflation peuvent ralentir le processus d'ajustement d'une économie libérale, laissant ainsi les employeurs subir des coûts accrus sur une plus longue période. Ces coûts accrus se traduiront également vraisemblablement par des taux de chômage supérieurs.*

### COÛTS DE MAIN-D'ŒUVRE, TAUX DE CHANGE FLEXIBLES ET ÉCHANGES INTERNATIONAUX

Selon le modèle classique, on estime que même si les taux de cotisation entraînent une hausse des coûts de main-d'œuvre, la compétitivité internationale et les lieux de fabrication demeurent inchangés. En effet, le modèle prend pour acquis que le taux de change d'une monnaie est régi par l'offre et la demande de cette monnaie. En parallèle, le modèle suppose que l'offre et la demande sont principalement déterminés par le flux des échanges commerciaux. Toute augmentation du niveau général des prix d'un pays est compensée par une baisse du taux de change de sa monnaie, laissant intacts la structure des échanges, les marchés d'exportation ainsi que les décisions relatives aux lieux de fabrication.

À long terme, les rapports du modèle classique demeurent vraisemblablement valables. Les différences entre les taux d'inflation nationaux et les taux de croissance de la productivité de la main-d'œuvre semblent se répercuter sur les taux de change qui existent entre diverses monnaies. Cependant, il semble de plus en plus évident que l'influence de ces facteurs peut être éclipsée durant de relativement longues (une décennie ou plus) périodes de courte durée. Les mouvements internationaux de capitaux par rapport aux marchés monétaires peuvent perturber les taux de change, faisant ainsi en sorte que les coûts de fabrication varient indépendamment du coût unitaire de la main-d'œuvre. En fait, ces mouvements peuvent être si importants que les changements des taux de cotisation des régimes de pension seront complètement éclipsés par d'autres facteurs. À ce jour, les explications de ces mouvements demeurent incertaines.

## Coûts de main-d'œuvre lorsque les taux de change sont fixes

Certains pays perturbent les marchés de change étrangers en arrêtant des taux fixes pour leur monnaie. À l'heure actuelle, plusieurs pays de l'Union européenne tentent de mettre en œuvre, entre chacun des pays formant cette union, un système de change de ce type, en vue d'implanter le système fixe parfait, une monnaie unique. Ailleurs, la valeur de la monnaie peut être reliée à celle d'un autre pays, d'ordinaire, le franc français ou le dollar américain.

Lorsque les taux de change sont fixes, aucun ajustement visant à compenser les déséquilibres sur le plan du flux des échanges ne se produit. En outre, les pays participants sont tenus de faire coïncider les taux d'inflation, et d'importantes différences entre les coûts peuvent mener au seul mécanisme d'ajustement, par l'entremise de politiques visant directement ces différences de coût.

*Selon les économistes, les facteurs suivants peuvent avoir une incidence sur la compétitivité internationale :*

- *le rôle de l'environnement socio-économique pour favoriser le développement économique;*
- *le rôle de l'entrepreneurship;*
- *l'importance des progrès techniques et du savoir-faire.*

## RÉSUMÉ

Un ensemble de facteurs déterminent la compétitivité d'un pays. Les coûts de production relatifs ne sont que l'un de ces facteurs. Lorsque les différences entre les coûts ne sont pas significatives, il se peut qu'il ne s'agisse pas d'un facteur important. Lorsque les différences entre les coûts sont marquées, ce facteur aura vraisemblablement une incidence sur la compétitivité internationale à cause de ses répercussions sur les coûts de production relatifs. Dans une économie libérale, les taux de cotisation des régimes de pension ne devraient normalement pas avoir de lien particulier avec la compétitivité internationale.

Toute hausse des taux de cotisation peut avoir une incidence négative sur la compétitivité internationale lorsqu'elle est conjuguée à trois autres politiques gouvernementales :

1. des politiques en matière de marché du travail qui font entrave aux ajustements à la baisse des salaires;
2. des politiques en matière de niveaux des prix qui font obstacle aux ajustements à la hausse des prix;
3. des politiques en matière de change étranger qui fixent la valeur de la monnaie d'un pays par rapport à celle de ses principaux partenaires commerciaux ou concurrents.

Les corrélations statistiques établissant un lien entre un groupe de cotes en matière de compétitivité internationale et des mesures de dépenses dans le domaine de la sécurité sociale et des taux de cotisation des employeurs démontrent tant une influence positive de la part des dépenses qu'une influence négative de la part des cotisations des employeurs. Si ces résultats sont des indicateurs fiables, on pourrait conclure que tant des coupures improvisées sur le plan des dépenses reliées à la sécurité sociale que toute tentative de faire assumer, par les employeurs, une partie trop importante des coûts pourraient avoir un effet négatif sur la compétitivité internationale.



### Comparaison des cotes internationales, des dépenses consacrées à la sécurité sociale ainsi que des taux d'imposition des employeurs, pays de l'OCDE

Pays	Cote	Sécurité sociale, en pourcentage du PNB	Taux de cotisation des employeurs
États-Unis	100,00	15,20	13,35
Finlande	70,80	38,97	22,00
Norvège	70,61	19,93	14,20
Pays-Bas	70,29	31,70	10,75
Suisse	69,80	20,53	7,74
Japon	68,71	17,88	14,38
Canada	67,76	22,84	8,40
Royaume-Uni	67,26	21,60	10,20
Luxembourg	66,40	29,92	13,00
Nouvelle Zélande	66,17	18,89	1,85
Allemagne	64,45	26,33	17,99
Suède	59,56	40,05	30,96
Australie	58,59	11,75	0,00
France	58,37	24,12	34,31
Autriche	57,63	25,65	25,30
Islande	55,20	7,15	15,75
Espagne	48,75	22,60	32,00
Portugal	35,12	14,84	26,75
Italie	34,67	12,40	47,62
Grèce	33,14	19,79	23,90
Turquie	32,78	5,11	19,50

Source et concepts :

Les cotes de compétitivité internationale sont extraites de *World Competitiveness Yearbook, 1997, International Institute for Management Development (IMD), Lausanne, Suisse, 1997*, <http://www.imd.ch/wcy/factors/overall.html>. Le calcul de l'indice de compétitivité servant à générer les cotes des pays se fonde sur 220 indicateurs de compétitivité internationale. Tous les indicateurs sont mentionnés et définis dans les pages Web de l'IMD.

Les données relatives au rapport entre la sécurité sociale et le PNB, sous forme de pourcentage, sont extraites de *The Cost of Social Security: Fifteenth International Inquiry, 1990-1993, Organisation internationale du Travail, 1997*, <http://www.ilo.org/public/english/110secso/css/cssindex.htm>.

Les taux de cotisation des employeurs sont extraits de *Social Security Programs Throughout the World, 1995, US Social Security Administration, juillet 1995, tableau 3, p. xliii*.

# Établissement des taux de cotisation des pensions

## INTRODUCTION

L'un des aspects des débats concernant la structure des régimes de pension publics qui a suscité le plus de confusion est celui du rapport entre les stratégies en matière de financement de ces régimes et leurs taux de cotisation correspondants. Le présent document de synthèse porte principalement sur divers facteurs économiques, démographiques et institutionnels qui ont une incidence sur les taux de cotisation. L'analyse examine les taux de cotisation propres à différentes situations économiques et démographiques.

Les stratégies auxquelles on a recours pour définir les taux de cotisation des régimes de pension diffèrent sous deux aspects importants :

- i) selon que le calcul porte principalement sur les cotisations et prestations d'un groupe de travailleurs ou de chaque travailleur considéré isolément;
- ii) selon que le calcul tente d'établir un équilibre entre les revenus et les dépenses à un moment précis, ou sur une période donnée.

Le présent document traite des facteurs qui ont une incidence sur les différences des taux de cotisation entre les diverses formules de systèmes de pensions. On dénombre trois formules en matière de gestion des systèmes de pensions :

- 1) **Les régimes d'épargne individuels financés par capitalisation**, ou régimes « à cotisations déterminées » (régimes à CD), puisqu'ils définissent le taux de cotisation mais non le montant de la pension. Dans ces régimes, les taux de cotisation sont calculés de sorte que **chaque travailleur** cotise suffisamment au cours de sa vie active pour **financer sa propre pension**. Ce type de régime est à caractère individuel et la période qu'il vise est celle de l'espérance de vie de chaque individu.
- 2) **Les régimes de retraite collectifs, à prestations déterminées, financés par répartition** (régimes par R) prévoient la définition des prestations mais non des taux de cotisation. Dans ces régimes, les taux de cotisation sont calculés de sorte que les **travailleurs, considérés collectivement**, cotisent suffisamment tous les ans pour financer les pensions des **retraités actuels, considérés collectivement**, au cours de cette même année. Ce type de régime est à caractère collectif et la période qu'il vise est celle de l'année en cours.
- 3) **Les régimes de retraite collectifs, à prestations déterminées, financés par capitalisation** (régimes à PD), généralement associés aux régimes de retraite professionnels, combinent des caractéristiques des deux types susmentionnés. Les prestations sont définies de la même manière qu'elles le sont dans le cas des régimes par répartition, mais les actifs servant à assurer le financement des pensions sont recueillis d'avance. Dans ces régimes, les employeurs et les travailleurs doivent calculer les sommes que les **travailleurs, considérés**

**collectivement**, devront cotiser sur la période correspondant à la **durée de vie du groupe** pour financer les **pensions du groupe en question**. En pratique, le calcul est généralement adapté pour atténuer les différences entre les taux des divers groupes. Ce type de régime est à caractère collectif et la période qu'il vise est celle de la durée de vie du groupe.

### LE MODÈLE ÉLÉMENTAIRE

Pour mieux comprendre l'incidence des facteurs sur les taux de cotisation dans chacune de ces approches, nous examinerons tout d'abord un modèle élémentaire qui pose les hypothèses suivantes :

- toutes les personnes commencent à travailler le jour de leur 22<sup>e</sup> anniversaire de naissance, travaillent à plein temps pendant 43 ans et prennent leur retraite le jour de leur 65<sup>e</sup> anniversaire de naissance;
- les retraités reçoivent une pension annuelle pendant 17 ans et leur décès survient le jour de leur 82<sup>e</sup> anniversaire de naissance;
- tous les travailleurs reçoivent un salaire annuel identique;
- les prestations de retraite correspondent à la moitié du salaire des travailleurs (toute modification du niveau de salaire se répercute aussi sur les prestations de retraite);
- les pensions sont entièrement financées par le biais de cotisations (et, le cas échéant, par les intérêts perçus);
- l'inflation est nulle.

Ce modèle pose également les hypothèses suivantes :

- i) les niveaux de salaire ne changent pas;
- ii) le taux d'intérêt est nul;
- iii) la population demeure constante (c.-à-d. que le nombre annuel des naissances correspond au nombre des décès).

### CALCUL SELON CE MODÈLE ÉLÉMENTAIRE :

#### Régime à cotisations déterminées :

Une personne dont le revenu annuel s'élève à 10 000 \$ doit épargner 85 000 \$ (50 % de 10 000 \$, pendant 17 ans) pour financer sa propre retraite. Si l'on se réfère à l'hypothèse susmentionnée selon laquelle chacun travaille 43 ans, cela signifie qu'une somme de 1 976,74 \$ (85 000 \$/43 ans) ou **19,8 % du salaire** doit être épargnée annuellement.

Un système fondé sur ce type d'épargne anticipée ne parvient pas à maturité avant un certain nombre d'années. Dans le modèle décrit en l'espèce, 60 années s'écouleront avant que le premier groupe n'ait passé toute sa vie sous le régime du système. Une fois que le système est parvenu à maturité, ce modèle élémentaire peut continuer de fonctionner indéfiniment d'une manière parfaitement équilibrée. Les pensions versées sont entièrement financées par un transfert des actifs des retraités aux travailleurs et la quantité d'actifs vendus chaque année par les retraités correspond exactement au volume acquis par les travailleurs.

*Divers facteurs économiques, démographiques et institutionnels ont une incidence sur les taux de cotisation des pensions.*

6

## Régime par répartition :

En supposant qu'il y ait 1 000 naissances par an, les travailleurs (43 ans x 1 000 naissances par an = 43 000 travailleurs) doivent cotiser une partie de leur salaire pour financer les prestations de tous les retraités (17 ans x 1 000 naissances = 17 000 retraités). Cela équivaut à  $(17\ 000 \times 5\ 000\ \$ / 43\ 000\ \text{cotisants} = 1\ 976,74\ \$)$  19,8 % du salaire de chaque travailleur.

Dans ce type de régime, peu de temps après la mise en œuvre, il est possible de verser des pensions complètes aux personnes nouvellement retraitées, voire à l'ensemble de la population âgée. Cependant, aucun actif financier n'est accumulé au cours de la phase de lancement du régime.

*En vertu de ce modèle très élémentaire, les taux de cotisation des régimes d'épargne individuels autorisés par les gouvernements correspondent aux taux de cotisation des régimes par répartition.*

*La modification des taux d'intérêt et des niveaux de salaire sont les principales variables ayant une incidence sur les régimes de retraite à cotisations déterminées.*

## LES RÉPERCUSSIONS DES VARIATIONS ÉCONOMIQUES ET DÉMOGRAPHIQUES

Pour les divers types de régimes, tout changement des hypothèses économiques et démographiques se traduit par une modification significative mais variable des taux de cotisation.

Les taux de cotisation des régimes par répartition réagissent aux variations du **taux de natalité** mais, pour autant que les prestations soient adaptées aux niveaux de salaire courants, ils ne sont pas touchés par la hausse des niveaux de salaire ou des taux d'intérêt.

Lorsque le taux de natalité augmente, le nombre de travailleurs est supérieur à celui des retraités, en proportion, et les taux de cotisation des travailleurs diminuent. Lorsque le taux de natalité baisse, les taux de cotisation des travailleurs doivent augmenter pour que l'on puisse assurer le versement des pensions du plus grand nombre de personnes âgées prises en charge par le régime.

À l'inverse, les taux de cotisation des **régimes d'épargne individuels** autorisés par le gouvernement réagissent aux variations des **taux d'intérêt et des taux de croissance des salaires** mais non à celles du taux de natalité.

Lorsque les taux d'intérêt augmentent, l'intérêt perçu sur l'épargne en vue de la retraite croît, ce qui peut réduire les sommes qu'il convient de cotiser. Lorsque le niveau des salaires augmente, les travailleurs doivent accroître leur taux de cotisation pour s'assurer de disposer toujours de l'équivalent de la moitié de leur salaire, après la retraite. Lorsque le versement des pensions majorées, découlant d'augmentations du niveau des salaires, doit provenir de l'épargne accumulée, l'effet de la hausse des salaires ne peut être compensé que par une augmentation du taux de cotisation requis. Dans ce modèle, l'accumulation des actifs décroît avec la hausse des taux d'intérêt.

Les taux de cotisation requis tant pour **les régimes d'épargne individuels** que pour **les régimes professionnels de pension collectifs par capitalisation** sont déterminés par l'interaction entre les taux de croissance et les taux d'intérêt, sans pour autant être fonction du taux de natalité.

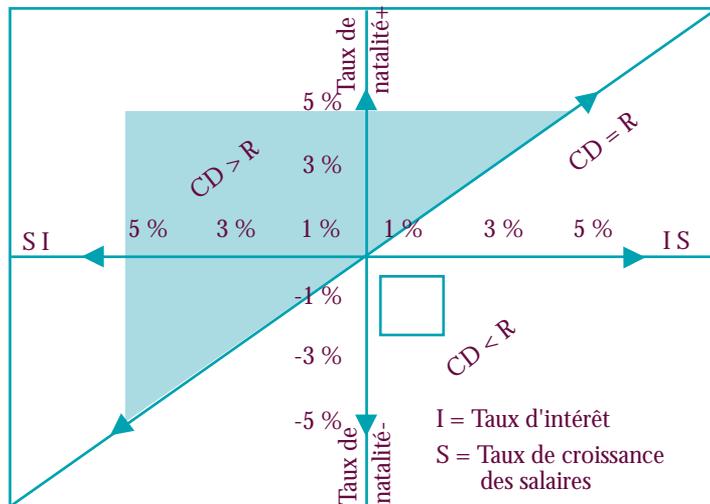
*La seule variable d'importance déterminant le taux de cotisation des régimes par répartition est le taux de natalité et, dans une certaine mesure, le taux de décès.*

## COMPARAISON DES TAUX DE COTISATION

Si l'on intègre au modèle élémentaire les changements économiques et démographiques, les taux de cotisation des régimes d'épargne individuels autorisés par le gouvernement n'équivalent aux taux de cotisation des régimes par répartition que lorsque le taux de croissance de la natalité correspond au rapport entre les taux d'intérêt et les taux de croissance des salaires.



**FIGURE 1 : Interaction des variables des taux de cotisation**



Comme les taux de natalité ont chuté dans la plupart des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) au cours des 30 dernières années et que les niveaux des salaires ont ralenti, ceux qui cotisent aux régimes par répartition sont désormais confrontés à des taux de cotisation supérieurs à ceux qui s'imposent aux cotisants aux régimes d'épargne individuels ou aux régimes de retraite à prestations déterminées.

Ces tendances expliquent en partie l'intérêt renouvelé que suscite un recours accru aux formules privilégiant la capitalisation en matière de financement des régimes de retraite.

L'interaction de ces variables est illustrée à la figure 1.

## AUTRES FACTEURS AYANT UNE INCIDENCE SUR LES TAUX DE COTISATION

Le modèle élémentaire et la réalité comportent de multiples différences. À titre d'exemple, les taux d'intérêt varient constamment, certaines personnes décèdent avant l'âge de la retraite (ou très longtemps après) et les diverses formules de régimes de retraite sont assujetties à des coûts administratifs.

### Mortalité

Lorsqu'un travailleur décède à une étape quelconque d'un régime à cotisations déterminées, celui-ci a accumulé un actif qui fait partie de sa succession. Dans le cas des régimes par répartition, lorsqu'un décès hâtif survient, les prestations sont réintégréées au système où elles contribuent à réduire le taux de cotisation des autres membres. Dans le cas des régimes collectifs par capitalisation, à prestations déterminées, le montant réintégré afin de réduire le taux de cotisation du régime dépend des caractéristiques de celui-ci. Ces régimes prévoient fréquemment le versement de 50 % de l'actif au conjoint survivant, le reste étant remis au régime.

Pour l'essentiel, cependant, les décès hâtifs ne constituent pas un véritable problème de nos jours puisque l'espérance de vie s'allonge. Les retraités dont on s'attend à ce qu'ils vivent plus longtemps ont besoin de prestations sur une plus longue période, ce qui se traduit par des taux de cotisation supérieurs. Ceci est vrai tant dans le cas des régimes d'épargne individuels à prestations déterminées, des régimes par répartition que des régimes collectifs par capitalisation, à prestations déterminées.

### Frais d'administration

Les frais d'administration des systèmes de pensions varient considérablement d'un pays à l'autre et d'une institution nationale à l'autre, ce qui rend toute généralisation délicate.

Cependant, les données permettent de croire que les frais d'administration sont généralement plus élevés dans le cas des systèmes décentralisés de comptes financiers individuels

que dans celui d'importants régimes de retraite collectifs. En parallèle, il semble qu'il soit plus onéreux d'administrer des régimes de retraite collectifs lorsque ceux-ci prévoient la gestion de portefeuilles de placements.

Dans la plupart des pays de l'OCDE, les frais d'administration des régimes par répartition correspondent approximativement à 0,7 % des cotisations, ce niveau étant inférieur à ce qu'il est dans la plupart des pays en voie de développement. Les frais d'administration des régimes par capitalisation sont généralement exprimés par rapport à l'actif géré. Aux États-Unis, cette proportion s'élève à quelque 0,5 % de l'actif. En comparaison, les frais administratifs des comptes de fonds mutuels individuels s'élèvent à quelque 1,0 % de l'actif. Même le principal fonds de pension chilien subit des frais d'administration correspondant à plus de 1 % de l'actif, la moyenne des frais de gestion de l'ensemble du système s'élevant probablement à plus de 2 % de l'actif.

### Coût des rentes individuelles

Les régimes par répartition prévoient le versement de prestations sous forme de rentes, comme c'est le cas de la plupart des régimes de retraite collectifs par capitalisation. Les pratiques varient en ce qui concerne les régimes d'épargne-retraite individuels autorisés par le gouvernement.

Au Royaume-Uni, les titulaires de régimes d'épargne individuels autorisés par le gouvernement sont tenus de transformer à tout le moins une partie de leur actif en rente. Au contraire, les régimes individuels offerts en Amérique Latine ne prévoient pas forcément le versement des prestations sous forme de rente viagère, bien qu'une telle avenue soit possible. Les vendeurs de contrats individuels de retraite du secteur privé doivent exiger plus pour ces rentes que les montants propres aux régimes par répartition à cause des répercussions de l'antisélection, ainsi que l'évoque le

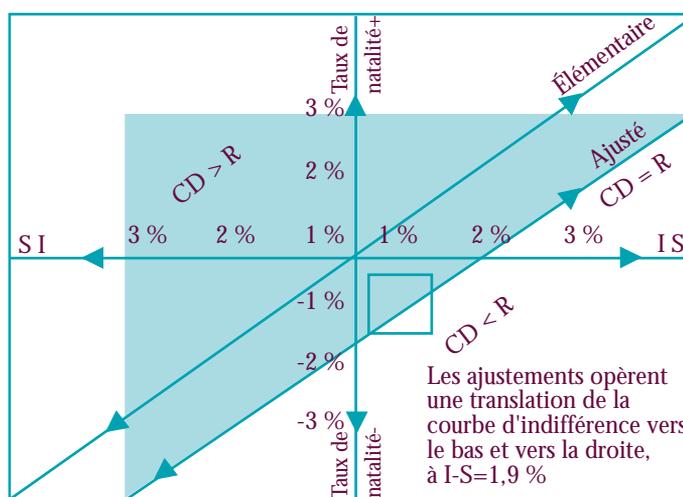
document de synthèse *Assurance d'un revenu adéquat tout au long de la retraite*. La différence entre la rente simple et le montant versé par la personne concernée sur le marché de la rente à prime unique pourrait s'élever à 25 %.

### AJUSTEMENT DES RÉSULTATS DU MODÈLE ÉLÉMENTAIRE

Le tableau 1 et la figure 2 présentent l'effet d'éventuels ajustements pour chacun des facteurs identifiés. À cette fin, on a supposé que les frais d'administration des systèmes de

pensions par répartition étaient jusqu'à quatre fois plus élevés que ceux qui prévalaient aux États-Unis, au Japon et en Suisse, tandis que ceux du groupe des régimes par capitalisation et des régimes individuels étaient considérablement inférieurs à ceux qui prévalaient au

**FIGURE 2 : Interaction des variables des taux de cotisation après ajustement pour la mortalité et les frais administratifs**



Royaume-Uni ou au Chili, reflétant plutôt le modèle du secteur privé américain et ne tenant pas compte des frais de négociation des titres. On a supposé que le coût des rentes individuelles achetées dans le cadre des régimes d'épargne individuels correspondait à 0,15 % de l'actif.

Considérés dans leur ensemble, les ajustements évoqués dans la présente section ont une incidence mesurable sur certaines des différences des taux de cotisation propres au modèle élémentaire, tel qu'illustré au tableau 1.

## RÉSUMÉ

Les taux de cotisation de toutes les formules en matière de régimes de retraite examinées le présent document sont tributaires de leurs propres variables économiques et démographiques déterminantes. La principale variable qui détermine le taux de cotisation des régimes par répartition est le taux de natalité et, dans une certaine mesure, le taux de décès. Les variations du niveau des salaires et des taux d'intérêt sont les principales variables qui ont une incidence sur les régimes d'épargne à prestations déterminées et sur les régimes de retraite collectifs par capitalisation. Les variations du niveau des salaires et des taux d'intérêt sont considérablement plus volatiles que les taux de natalité. Les frais d'administration et la mise en commun des mortalités survenant avant l'âge de la retraite réduisent les taux de cotisation requis sous les deux types de régimes collectifs, par rapport à la formule privilégiant l'épargne individuelle.

**TABLEAU 1 : Ajustement des taux de cotisation en tenant compte d'hypothèses réalistes sur le plan de la mortalité, des frais administratifs des programmes ainsi que du coût de l'antisélection**

Hypothèses - Taux de natalité constant, taux de croissance des salaires : 0, âge de tous les décès : 82 ans

	TAUX D'INTÉRÊT = 0,0 %	1,0 %	2,0 %
<b>Scénario de base</b>			
R	19,77 %	19,77 %	19,77 %
CD	19,77 %	14,57 %	10,64 %
PD, par capitalisation	19,77 %	14,57 %	10,64 %
<b>Ci-dessus plus frais administratifs</b> (3 % des cotisations dans le cas des R, 1 % de l'actif dans le cas des CD, 0,5 % de l'actif dans le cas des PD)			
R	20,36 %	20,36 %	20,36 %
CD	26,55 %	19,77 %	14,57 %
PD, par capitalisation	22,94 %	16,99 %	12,47 %
<b>Ci-dessus plus frais de rente</b> (0,15 % de l'actif uniquement pour les CD, 0 pour les R et les PD par capitalisation)			
R	20,36 %	20,36 %	20,36 %
CD	31,23 %	23,26 %	17,14 %
PD, par capitalisation	22,94 %	16,99 %	12,47 %
<b>Ci-dessus plus mortalité hâtive</b>			
R	17,86 %	17,86 %	17,86 %
CD	32,87 %	23,83 %	17,16 %
PD, par capitalisation	*	*	*

Source : Calculs de l'auteur

\* Variables selon le traitement du décès avant la retraite par le régime

# Choix des approches en matière de régimes de pension et transitions entre les approches

## INTRODUCTION

Le premier et principal objectif des régimes de pension autorisés par les gouvernements est d'offrir aux citoyens à la retraite une certaine assurance quant à l'obtention d'un revenu adéquat. Les régimes de retraite autorisés par les gouvernements ont généralement adopté l'une des trois formules suivantes :

- **les régimes universels de pension**, qui offrent des prestations, susceptibles ou non de faire l'objet d'une évaluation du revenu, à toutes les personnes âgées;
- **les régimes de pension contributifs à prestations déterminées**, qui n'offrent des prestations qu'aux personnes qui ont cotisé ou travaillé;
- **les régimes à cotisations déterminées**, généralement parrainés par des employeurs ou des travailleurs autonomes, qui offrent des prestations établies sur la base des cotisations et du rendement du capital investi.

Chaque formule présente des avantages et des inconvénients. La formule retenue dans un pays donné est généralement déterminée par ses objectifs tant sur les plans social que financier.

Le débat relatif à la structure des pensions de sécurité sociale soulève des préoccupations quant à la structure la plus souhaitable à long terme et aux problèmes inhérents à la transition d'une formule à l'autre. Le présent document de synthèse examine les problèmes relatifs :

- i) à la sélection d'une formule initiale;
- ii) à la transition d'une formule par répartition à une formule par capitalisation.

## SÉLECTION PARMIS LES FORMULES DE BASE

L'instauration d'un nouveau régime de retraite public impose aux gouvernements de sélectionner la solution qui convient le mieux aux objectifs sur les plans social et économique de sa société.



## Facteurs déterminant la sélection

Les décisions relatives à la sélection d'une approche sont généralement fonction des cinq paramètres suivants:

- 1) Les attitudes sociales à l'égard de questions telles que l'importance relative de la cohésion collective et les choix individuels, le bien-fondé d'un lien étroit entre les cotisations antérieures et les prestations actuelles et la pertinence de l'application de mesures d'évaluation du revenu à une partie importante de la population.
- 2) Les vues de la société quant au rythme souhaitable de l'implantation graduelle tant des prestations que des mécanismes permettant de lever les fonds nécessaires, que ceux-ci proviennent des cotisations des travailleurs ou des employeurs, du budget général ou d'autres sources du secteur privé.
- 3) Les opinions quant au bien-fondé et à la valeur potentielle du recours aux institutions de pension pour réaliser d'autres objectifs sociaux, comme les investissements dans l'infrastructure, des taux d'épargne nationale plus élevés ou le développement des marchés financiers.
- 4) Les évaluations des liens vraisemblables entre les systèmes de pension et les taux de cotisation ou d'imposition futurs, tout particulièrement quant à la possibilité que les régimes de pension financés par capitalisation entraînent vraisemblablement une baisse des cotisations ou des impôts.
- 5) Le niveau de confiance que la population est prête à donner au gouvernement, d'une part, et aux institutions des marchés financiers privés, de l'autre.

**Les décisions initiales** risquent plus de témoigner de la philosophie sociale de la société, de questions pratiques relatives au rythme de mise en œuvre et, dans certains cas, à la nécessité d'assembler les ressources nécessaires aux fins des investissements dans l'infrastructure. Quelle que soit la formule retenue en premier lieu, ces décisions seront vraisemblablement remises en question quelques années plus tard à la suite de changements survenus sur le plan de la philosophie sociale ou de l'importance accrue accordée à d'autres objectifs potentiels.

## La phase de lancement

Les trois formules abordées dans le cadre du présent document diffèrent de manière significative sur le plan du rythme d'implantation graduelle des pensions pour les retraités et de la vitesse à laquelle les taux de cotisation atteignent leur niveau maximum. La figure 1 illustre ces différences.

**La formule universelle** prévoit le versement immédiat de prestations intégrales à toutes les personnes ayant atteint l'âge réglementaire de la retraite, dès l'implantation du système. Ce type de système parvient instantanément à maturité. Le taux d'imposition requis pour assurer le financement du système passe aussi immédiatement à son niveau ultime. Les prestations offertes par ce genre de régime sont généralement inférieures à celles des régimes contributifs.

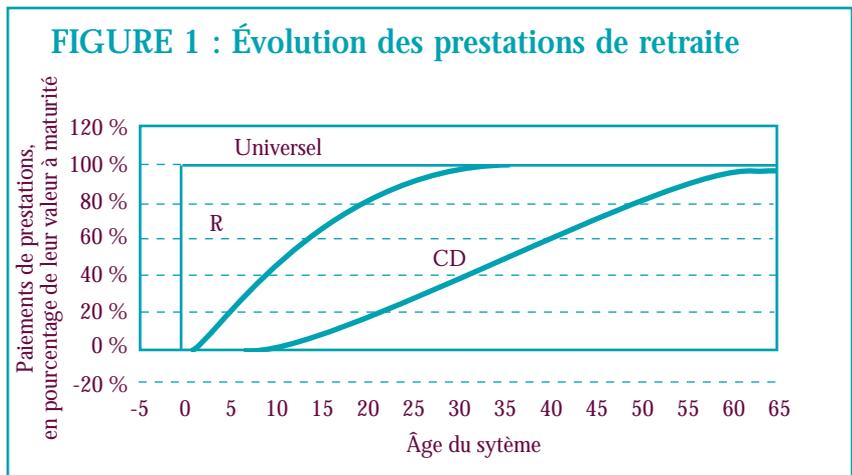
**La formule contributive financée par répartition** ne prévoit pas le versement de prestations aux personnes qui sont déjà à la retraite lors de l'implantation du système. D'ordinaire, les travailleurs qui prennent leur retraite se voient accordés un crédit intégral pour leur emploi antérieur. En conséquence, les paiements de pension débutent peu de temps après la mise en place du système pour croître graduellement par la suite. Selon cette formule, tant les cotisations que les prestations croissent au même rythme. Les paiements atteignent 90 % de leur niveau ultime quelques 26 ans après l'implantation du système.

Dans le cas de **la formule d'épargne individuelle, à cotisations déterminées**, des prestations ne sont versées qu'aux personnes qui ont cotisé. Cependant, on ne tient aucunement compte de quelque emploi antérieur que ce soit et les personnes qui prennent leur retraite peu de temps après la mise en œuvre du régime reçoivent des prestations moindres, compte tenu de leur brève période de cotisation. Les cotisations sont fixées à leur niveau ultime dès l'implantation du régime cependant que les paiements de prestations n'atteignent pas un niveau correspondant à la moitié de leur niveau final avant qu'au moins 25 années ne se soient écoulées après la mise en œuvre du régime, bien que 90 % des retraités recevront des prestations. Sous cette formule, les pays se constituent un bloc d'actifs immédiat, mais il y a un décalage significatif entre la mise en œuvre du régime et le versement de prestations adéquates aux retraités. Le régime doit compter 50 ans d'existence pour que les prestations atteignent leur niveau maximum.

Aucune des deux formules contributives ne permet de répondre efficacement aux besoins en matière de revenu des personnes âgées actuelles. Si les formules par répartition peuvent être implantés rapidement, les coûts imposés aux travailleurs existants peuvent être substantiels lorsque la proportion de personnes âgées et de travailleurs est élevée. En vertu de la formule d'épargne individuelle, les taux de cotisation seront vraisemblablement encore plus élevés au début compte tenu de la nécessité d'accumuler les actifs.

### Évolution des différentes formules

Des variantes de ces trois formules ont été implantées dans tous les pays dotés de systèmes de pensions. Avec le temps, des modifications ont été apportées afin de s'adapter à l'évolution des conditions économiques et sociales. Plusieurs pays favorisent désormais l'adjonction d'un volet privé supplémentaire aux régimes de pension publics, généralement par le biais d'incitatifs fiscaux, tout particulièrement lorsque les prestations versées par les régimes



*Le débat actuel sur les structures des régimes de pension porte sur les problèmes associés au vieillissement de la main-d'œuvre et sur le fait que, dans l'avenir, le nombre de travailleurs sera inférieur au nombre de titulaires de pension. Dans un tel cas de figure, la formule des régimes par répartition est confrontée à un plus grand nombre d'obstacles que ne le sont les régimes à cotisations ou à prestations déterminées.*



*Certains économistes suggèrent actuellement que l'établissement de taux de cotisation durables en vertu des systèmes existants financés par répartition pourrait être plus souhaitable puisque les coûts seraient considérablement inférieurs à ceux qui résulteraient d'un transfert intégral en faveur d'un nouveau système à comptes individuels financé par capitalisation.*

publics sont modestes. D'autres pays ont rendu les régimes privés supplémentaires obligatoires, soit selon une approche collective soit, plus récemment, selon une approche individuelle. La plupart de ces formules supplémentaires sont des régimes par capitalisation.

Traditionnellement, certains systèmes de pension nationaux étaient partiellement financés par capitalisation bien que, pour l'essentiel, il s'agissait de modèles par répartition. À l'origine, les taux de cotisation de ces régimes étaient fixés à un niveau légèrement plus élevé et les prestations implantées plus lentement que s'il ne s'était agi d'un véritable système par répartition afin d'accumuler des actifs permettant de constituer une réserve partielle. Cependant, la plupart d'entre eux ont évolué pour se transformer en de véritables régimes par répartition, le coût des prestations ayant augmenté sans que les taux de cotisation ne

subissent une hausse correspondante, ou à cause de la perte des actifs accumulés à la suite d'une guerre, d'une crise économique, d'une situation d'hyper-inflation, d'une mauvaise gestion ou encore d'une fraude.

### Débat de politiques publiques

Au fil des ans, les débats de politiques publiques concernant les régimes de pension ont porté sur un large éventail d'enjeux. Dans la quasi totalité des cas, des différences de nature philosophique quant au rôle approprié du gouvernement en constituent un aspect.

Par le passé, le débat visait essentiellement à déterminer la meilleure façon d'assurer un revenu adéquat aux personnes retraitées. De nos jours, cependant, le débat porte plutôt sur les répercussions financières du vieillissement de la population, tout particulièrement dans le contexte d'une croissance économique ralentie dans les pays industrialisés. En outre, les débats contemporains tendent à favoriser une plus grande responsabilité individuelle et une moins grande dépendance du système.

Dans le débat actuel, le type de modification structurelle évoquée vise, de manière générale, le remplacement des régimes de retraite par répartition gérés par le gouvernement par des régimes d'épargne-retraite à cotisations déterminées, gérés par le secteur privé. Cette polarisation de la réflexion témoigne d'une gamme de préoccupations et d'objectifs opposés qui mettent en cause les différences entre :

- le financement par répartition ou par capitalisation;
- les régimes de retraite collectifs à prestations déterminées et les comptes individuels à cotisations déterminées;
- une préférence pour la gestion privée plutôt que la gestion publique.

Les tenants du financement par capitalisation souhaitent implanter un système de pensions qui peut favoriser la croissance et le développement économiques par l'acquisition de capitaux additionnels. En revanche, une telle situation pourrait contribuer à créer des marchés financiers évolués et efficaces. À terme, on pourrait également s'attendre à une baisse des taux de cotisation.

Les tenants des comptes individuels souhaitent inciter chaque personne concernée à compter davantage sur elle-même pour assurer sa propre retraite. Une telle approche requiert une minimisation du recours aux pensions pour favoriser la stabilité sociale tout en faisant valoir la possibilité que les systèmes de comptes individuels puissent faire contre-poids aux obstacles au travail. Les comptes individuels permettent également d'établir un lien plus clair entre les cotisations antérieures et les prestations futures.

Ceux qui préfèrent les régimes gérés par le secteur privé aux régimes à gestion gouvernementale sont, sur le plan philosophique, enclins à faire davantage confiance à la gestion privée parce qu'ils craignent que les systèmes gérés par le secteur public ne soient pas suffisamment disciplinés pour accumuler une quantité d'actifs suffisante et en assumer la responsabilité.

## TRANSITION À DES COMPTES INDIVIDUELS, FINANCÉS PAR CAPITALISATION

### Réalisation d'un changement

*Comptes individuels* : Le remplacement d'un régime collectif à prestations déterminées par un régime de retraite individuel à gestion centralisée ne pose pas d'insurmontables difficultés. Pour ce faire, il convient d'élaborer une nouvelle formule d'accumulation des prestations ainsi qu'une stratégie de remplacement graduel de l'ancienne formule par la nouvelle.

*Financement par capitalisation* : Les régimes de pension à cotisations peuvent être financés par répartition ou par capitalisation. L'approche généralement suivie pour implanter une formule de financement par capitalisation consiste à calculer le taux de cotisation requis pour financer les prestations versées par le régime aux travailleurs ayant récemment joint les rangs de la population active et à l'ajouter à un montant calculé de manière à amortir le passif non capitalisé associé à tous les travailleurs faisant déjà partie du régime sur une période fixe, s'étalant généralement sur une période de 20 à 30 ans. Le taux de cotisation requis pour couvrir les prestations des nouveaux travailleurs joignant les rangs de la population active est par la suite ajouté à la première valeur.

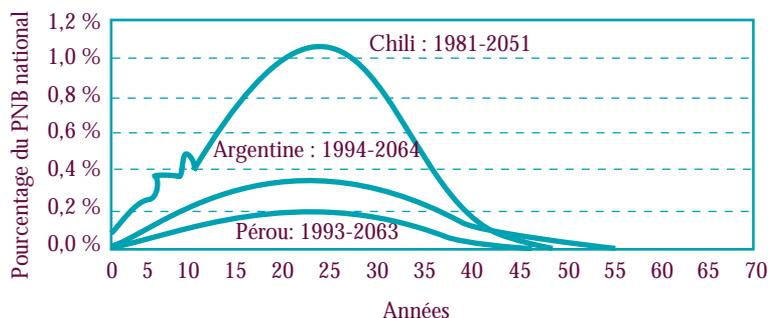
*Comptes individuels, décentralisés* : Le transfert en faveur d'un système décentralisé de comptes individuels à gestion privée peut s'avérer plus complexe. Les retraités actuels demeurent dans l'ancien système tandis que les nouveaux travailleurs adoptent le nouveau, les autres étant libres de choisir l'un ou l'autre de ces deux systèmes. Ceux qui choisissent d'adopter le nouveau système peuvent soit quitter l'ancien (auquel cas ils se voient remettre un titre de reconnaissance venant à échéance au moment de leur retraite et couvrant les cotisations antérieures) soit décider de relever de la responsabilité conjointe des deux systèmes.

### Le défi financier

Le fait, pour des travailleurs, d'opter en faveur d'un nouveau système à comptes individuels crée un passif pour l'ancien système. En effet, d'anciennes cotisations sont retirées du système et il devient impossible de compter sur celles-ci à titre d'actifs pour assurer le financement des paiements actuels ou des prestations futures déjà accumulées. Si tous les travailleurs des principaux pays industrialisés déjà couverts par un régime de pension public financé par répartition optaient immédiatement en faveur d'un nouveau système de comptes individuels, on a



**Figure 2 : Coût prévu des titres de reconnaissance (et des paiements de compensation connexes en Argentine), exprimé en pourcentage du PNB**



calculé que le passif des anciens systèmes s'élèverait à 1,5 fois le PNB de 1995 de ces pays. Bien que toutes les obligations ne seraient pas échues au même moment, celles-ci devraient néanmoins être comblées par d'autres sources de revenus.

Le financement des paiements de prestations des retraités actuels constituerait le principal défi initial, mais les obligations associées à ce groupe diminueraient avec le décès des membres concernés. Les obligations de tous les autres travailleurs pourraient éventuellement se maintenir pendant plus de 75 ans, jusqu'au décès du dernier travailleur ayant cotisé au régime.

## Méthodes de financement

Comme dans le cas de toute autre dépense gouvernementale, le financement de ce passif pourrait être assuré par une réduction des dépenses consacrées dans d'autres secteurs, une augmentation des impôts ou des emprunts. Le bien-fondé du recours à des emprunts pour financer ce passif dépend des objectifs de la réforme. Si la réforme des pensions vise à générer du capital additionnel, le passif transitoire pourrait être financé par une augmentation des impôts ou une réduction des dépenses. Les économies réalisées n'augmenteront pas si le passif est financé par une hausse du niveau des emprunts.

Par contre, plusieurs des autres objectifs des tenants de la réforme des pensions (comme le développement de marchés financiers plus évolués, la décentralisation du contrôle des systèmes de pensions et l'amélioration du lien entre les cotisations et les prestations) peuvent être réalisés quelque soit la méthode prévalant en matière de financement du passif transitoire.

Réalisée dans des conditions économiques et démographiques appropriées, l'implantation graduelle d'un système à comptes individuels pourrait même se traduire, à terme, par une baisse des taux de cotisation. Un fardeau fiscal moindre pourrait également en résulter pour autant que les coûts transitoires ne soient pas financés par des emprunts. Le financement du passif transitoire par des emprunts se traduirait par une augmentation substantielle de la

dette publique non remboursée et les nouveaux impôts requis pour assurer le service de cette dette compenseraient quelque économie que ce soit sur le plan des cotisations.

Une récente étude menée par les économistes Sheetal K. Chand et Albert Jaeger a conclu que le coût, pour les gouvernements, du transfert d'un système financé par répartition à un système à comptes individuels serait plus élevé que celui qui résulterait de la simple adoption de taux de cotisation durables en vertu de l'ancien système. En outre, bien que d'autres estimations des avantages économiques résultant d'un tel transfert témoignent généralement d'une augmentation du PNB, rien ne laisse croire qu'un tel transfert aurait des répercussions positives nettes sur les économies gouvernementales.

### Public ou privé?

*Tout système de pensions, qu'il soit financé par répartition ou par capitalisation, peut avoir recours à des comptes individuels pour établir un lien étroit avec les cotisations. De la même manière, à tout le moins en principe, un système peut être financé par capitalisation, que sa gestion relève du secteur privé ou du secteur public.*

## RÉSUMÉ

Bien que l'implantation des régimes de pension publics vise, à l'origine, à assurer un revenu adéquat aux retraités de la société, et, dans certains cas, à l'ensemble des personnes âgées, ceux-ci évoluent en fonction des changements réalisés sur les plans économique, démographique et social. On assiste actuellement à de multiples discussions sur le remplacement des systèmes à prestations déterminées financés par répartition et gérés par le gouvernement par des systèmes individuels à cotisations déterminées et gérés par le secteur privé.

Un tel transfert favorise une plus grande autonomie personnelle, prévoit l'établissement d'un lien solide entre les cotisations antérieures et les prestations futures et pourrait, dans certaines conditions, permettre de générer un capital additionnel. Toute augmentation du compte du capital social pourrait favoriser une croissance économique substantielle, une amélioration sur le plan des marchés du travail, une croissance de la rémunération ainsi qu'une hausse du PNB. Cependant, un tel transfert est également difficile à mettre en œuvre et n'offre aucune amélioration financière à court terme aux gouvernements.

D'autres avantages, comme une diminution des taux de cotisation, ne peuvent être réalisés que dans certaines conditions économiques, si les obligations des anciens systèmes sont financées par une hausse des impôts ou une réduction des dépenses, ce qui impose un fardeau à l'ensemble de la population ainsi qu'au gouvernement. Quelque soit la méthode de financement retenue, une pression financière accrue semble inévitable.



# Risques des changements économiques et démographiques en cours de carrière

## INTRODUCTION

Un document de synthèse précédent de la présente série, *Établissement des taux de cotisation des pensions*, concluait que les taux de cotisation requis pour financer une pension donnée sont déterminés par l'environnement économique et démographique mais que la façon particulière dont cet environnement influence les cotisations des régimes de pension dépend du type de régime. Le document de synthèse avançait également, en guise de conclusion, que tout changement des variables économiques et démographiques se traduisait par des modifications spectaculaires mais différentes des taux de cotisation, selon les divers types de régime.

L'examen a permis de constater ce qui suit :

- i) Les taux de cotisation des régimes par répartition réagissent à toute modification du taux de natalité.
- ii) Les taux de cotisation des régimes d'épargne individuels autorisés par le gouvernement réagissent au lien entre le taux de croissance des salaires et le taux d'intérêt, mais non au taux de natalité.
- iii) Ces deux types de taux de cotisation réagissent à tout changement de l'espérance de vie, au moment de la retraite.
- iv) Les variations du taux de salaire et du taux d'intérêt sont considérablement plus instables que le taux de natalité.

Le présent document de synthèse examine dans quelle mesure un changement des variables économiques et démographiques survenant en cours de carrière est susceptible de causer des différences entre les attentes en matière de prestations au début d'une carrière et la réception des prestations, au moment de la retraite. Les écarts entre les taux de cotisation prévus et les niveaux de prestations visés ont des répercussions différentes selon les deux systèmes.

- En vertu de la formule de l'épargne individuelle, tout écart des taux de cotisation se traduit par une non-concordance entre l'accumulation réelle de l'actif et l'accumulation visée. Lorsqu'une personne cotise de manière excessive, elle dépasse l'objectif et jouit d'un revenu de retraite plus élevé que prévu; si ces cotisations ne permettent pas d'atteindre l'objectif d'accumulation, son revenu de retraite est plus faible que prévu.
- En vertu de la formule par répartition, tout écart doit être compensé par une modification des taux de cotisation ou des prestations de retraite, voire de ces deux paramètres. Toute modification des prestations de retraite futures des travailleurs actuels perturbe les attentes originales de ces derniers sur le plan des prestations, tandis qu'un changement des taux de cotisation n'a pas cet effet puisque cette mesure permet de répartir la hausse des taux sur l'ensemble de la main-d'œuvre. En fait, les régimes par répartition constituent une forme d'assurance sociale dans la mesure où le train de changements est arrêté sur une base empirique, par le processus politique.

Les objectifs de l'analyse du présent document de synthèse sont les suivants :

- i) comprendre le rôle que l'évolution des conditions économiques et démographiques est susceptible de jouer pour ce qui est d'empêcher la réalisation des attentes des travailleurs sur le plan des prestations;
- ii) mieux saisir la nature de l'importance quantitative de ces risques en se fondant sur l'expérience des 40 dernières années des pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

## ANALYSE

### Approche générale

En premier lieu, nous examinerons les données historiques afin de déterminer comment la relation entre les salaires et le taux d'intérêt, le taux de croissance de la population et le taux de mortalité peuvent changer durant la carrière d'un travailleur. L'hypothèse de base est que d'importants changements peuvent se reproduire et que les conditions économiques peuvent également aller à l'encontre de leurs tendances historiques.

Les données historiques de 1953 à 1995 pour le Japon, l'Allemagne, le Royaume-Uni et les États-Unis démontrent qu'au cours des premières années de cette période, les salaires ont augmenté rapidement tandis que les taux d'intérêt réels étaient relativement bas. Vers la fin de cette période, la croissance des salaires s'est ralentie tandis que les taux d'intérêt réels ont augmenté. Sur l'ensemble de la période, le taux de croissance de la population a ralenti (sauf au R.-U. après 1970). D'importants prolongements de l'espérance de vie ont été constatés dans chacune de ces économies.

Pour assurer la simplicité de l'analyse, on a appliqué le même modèle de base que celui qui a servi au calcul des taux de cotisation. En cela, les calculs prennent pour hypothèse que les travailleurs font tous leur entrée sur le marché du travail à l'âge de 22 ans, qu'ils travaillent pendant 43 ans et qu'ils gagnent un salaire moyen tous les ans, que tous les travailleurs prennent leur retraite à 65 ans, et que leur décès survient, dans tous les cas, le jour de leur 82<sup>e</sup> anniversaire de naissance. La pension cible à laquelle on a eu recours dans les calculs

*Les taux de cotisation des régimes par répartition réagissent à toute modification du taux de natalité.*

*Les taux de cotisation des régimes d'épargne individuels autorisés par le gouvernement réagissent à toute modification du lien entre le taux de croissance des salaires et le taux d'intérêt.*



**TABLEAU 1 : Taux de cotisation des comptes individuels requis dans le modèle élémentaire pour différentes combinaisons de taux de croissance des salaires réels et de taux d'intérêt**

Périodes	ALLEMAGNE			JAPON			ROYAUME-UNI			ÉTATS-UNIS		
	Croissance des salaires	Taux d'intérêt	Taux de cotisation	Croissance des salaires	Taux d'intérêt	Taux de cotisation	Croissance des salaires	Taux d'intérêt	Taux de cotisation	Croissance des salaires	Taux d'intérêt	Taux de cotisation
1 <sup>ère</sup> période de 10 ans (1953-62)	8,40 %	3,79 %	64,57 %	9,61 %	5,38 %	58,45 %	5,86 %	1,01 %	70,40 %	2,75 %	1,42 %	28,89 %
2 <sup>e</sup> période de 10 ans (1963-72)	6,10 %	3,87 %	36,32 %	8,03 %	4,33 %	52,05 %	5,25 %	2,49 %	41,87 %	1,86 %	-0,56 %	39,18 %
3 <sup>e</sup> période de 10 ans (1973-82)	3,45 %	2,99 %	22,57 %	2,27 %	2,84 %	16,68 %	1,36 %	-1,17 %	40,48 %	-1,20 %	2,98 %	5,12 %
4 <sup>e</sup> période de 10 ans (1983-92)	2,67 %	4,96 %	9,87 %	1,26 %	3,50 %	9,92 %	2,69 %	4,07 %	13,10 %	1,03 %	4,97 %	5,70 %
Premiers 21 ans (1953-74)	7,17 %	3,75 %	48,93 %	8,71 %	4,64 %	56,73 %	5,46 %	1,73 %	53,58 %	2,20 %	0,33 %	33,60 %
22 ans suivants (1974-95)	2,58 %	3,99 %	12,98 %	1,84 %	2,99 %	14,02 %	1,80 %	1,99 %	18,70 %	-0,11 %	4,15 %	5,06 %
Totalité des 43 ans (1953-95)	4,83 %	3,87 %	25,85 %	5,20 %	3,79 %	29,25 %	3,59 %	1,86 %	32,11 %	1,02 %	2,29 %	13,46 %

Source : Les calculs de l'auteur se fondent sur des données extraites du *International Yearbook of Financial Statistics, 1996*, Fonds monétaire international et de la page Web du Bureau of Labor Statistics.

correspond à la moitié du salaire moyen, son montant étant indexé après la retraite pour tenir compte des changements des niveaux de salaire en vigueur. On n'a pas tenu compte des frais d'administration.

Le tableau 1 fait état des taux de cotisation requis pour produire le niveau de pension cible, selon une formule d'épargne individuelle, dans les conditions réelles qui ont prévalu dans les quatre pays de l'OCDE susmentionnés. Ce tableau permet de démontrer que les taux de cotisation requis pour atteindre la pension cible réagissent fortement à l'environnement économique.

### Répercussions des variations de l'environnement économique

Des estimations des répercussions des variables économiques sur les pensions des travailleurs participants ont été simulées au moyen de scénarios plausibles en matière de politiques publiques.

Le tableau 2 présente des simulations de données qui :

- i) se fondent sur le comportement réel des taux d'intérêt et de la croissance des salaires des pays mentionnés;
- ii) utilisent les mêmes données, en supposant que la séquence économique soit parfaitement inversée par rapport à la séquence historique réelle.

Ces simulations permettent de mieux comprendre les répercussions, sur un travailleur, d'un ralentissement de la croissance des salaires et d'une hausse des taux d'intérêt au cours de sa carrière (le modèle historique réel) ainsi que les répercussions d'une accélération de la croissance des salaires et d'une baisse des taux d'intérêt, sur une même période.

Dans chacun des blocs de résultats, la ligne 1 correspond à une simulation pour laquelle le taux de cotisation de l'ensemble de la période se fonde sur l'évolution, quant au salaire moyen et au taux d'intérêt, sur l'ensemble de la période. On suppose ainsi qu'en 1953, on

aurait pu connaître l'évolution des salaires et des taux d'intérêt sur l'ensemble de la période. La simulation démontre que les sommes accumulées dans un fonds de pension en présumant un taux de croissance moyen constant peuvent différer considérablement des sommes produites par le type de fluctuations annuelles qui se sont véritablement produites. Autrement dit, le fait de connaître à l'avance l'évolution moyenne de l'économie pendant la période de vie active d'une personne ne suffirait pas à arrêter le taux de cotisation nécessaire pour produire le montant de la pension cible.

Les lignes 2 et 3 illustrent les répercussions de la fixation des taux de cotisation au niveau déterminé par l'expérience en matière de croissance des salaires et de taux d'intérêt, en moyenne, pendant la première moitié ou la deuxième moitié de la période. Cette partie du tableau démontre que lorsque les taux de cotisation ne sont pas ajustés pour rendre compte des changements de l'environnement économique, les systèmes peuvent considérablement dépasser les objectifs en matière de cotisations lorsque les taux d'intérêt augmentent et se situer considérablement en-deçà de ces objectifs lorsque les taux d'intérêt baissent.

*Tous les régimes de retraite sont sujets à certains risques. Dans l'ensemble, le niveau de risque est plus élevé selon la formule des cotisations déterminées (épargne individuelle).*

**TABLEAU 2 : Niveaux de l'actif des travailleurs et risques de dépassement ou de sous-évaluation du montant requis pour atteindre la pension cible**

(Approche du compte individuel, pour différentes conditions économiques)

Pays dont l'environnement économique est simulé	Taux de cotisation fondé sur une moyenne de :	Actif prévu	Séquence économique réelle		Séquence économique inversée	
			Actif réel	Dépassement/Sous-évaluation 100 %	Actif réel	Dépassement/Sous-évaluation 100 %
ALLEMAGNE	(1) 1953-95	9,2	12,8	138,3 %	7,0	75,7 %
	(2) 1953-73	—	24,2	261,7 %	13,2	143,3 %
	(3) 1974-95	—	6,4	69,4 %	3,5	38,0 %
	(4) Décalage de 10 ans	—	17,1	184,1 %	6,7	72,6 %
JAPON	(1) 1953-95	9,6	13,0	135,6 %	7,6	78,8 %
	(2) 1953-73	—	25,3	263,0 %	14,7	152,9 %
	(3) 1974-95	—	6,2	65,0 %	3,6	37,8 %
	(4) Décalage de 10 ans	—	16,2	168,8 %	6,0	62,3 %
ROYAUME-UNI	(1) 1953-95	9,9	13,9	139,8 %	7,3	73,1 %
	(2) 1953-73	—	23,1	233,2 %	12,1	122,0 %
	(3) 1974-95	—	8,1	81,4 %	4,2	42,6 %
	(4) Décalage de 10 ans	—	18,0	181,8 %	6,9	70,0 %
ÉTATS-UNIS	(1) 1953-95	7,6	10,5	137,8 %	5,7	75,5 %
	(2) 1953-73	—	26,2	344,0 %	14,3	188,4 %
	(3) 1974-95	—	3,9	51,8 %	2,2	28,4 %
	(4) Décalage de 10 ans	—	18,2	239,0 %	6,4	83,9 %

Source : Les calculs de l'auteur se fondent sur des données en matière de croissance des salaires et de taux d'intérêt extraites du Fonds monétaire international et de la page Web du Bureau of Labor Statistics des États-Unis (<http://stats.bis.gov/>)



**TABLEAU 3 : Changement des taux de pension et de cotisation résultant de l'évolution de la croissance de la population**

Pays dont le taux de croissance de la population est simulé	Période	(Le taux de croissance de la population change, l'espérance de vie demeure constante)				
		(1) Croissance moyenne de la population (% annuel)	(2) TC d'un RP requis pour assurer un taux de remplacement cible de 50%	(3) Changement du taux de remplacement si le TC demeure au niveau établi selon l'expérience de 1950-1959	(4) TC et taux de remplacement résultants si le fardeau est uniformément réparti	(5) Pension
ALLEMAGNE	1950-59	0,66 %	16,18 %	50,00 %	16,18 %	50,00 %
	1960-69	1,29 %	13,31 %	60,77 %	14,75 %	55,38 %
	1970-79	1,50 %	12,47 %	64,90 %	14,28 %	57,27 %
	1980-89	-0,10 %	20,37 %	39,72 %	18,80 %	46,16 %
	1990-99	-0,22 %	21,11 %	38,33 %	19,15 %	45,35 %
	2030-39	-0,72 %	24,47 %	33,06 %	16,18 %	42,18 %
JAPON	1950-59	1,11 %	14,08 %	50,00 %	14,08 %	50,00 %
	1960-69	1,14 %	13,95 %	50,47 %	14,02 %	50,23 %
	1970-79	1,13 %	14,00 %	50,31 %	14,04 %	50,16 %
	1980-89	0,48 %	17,10 %	41,19 %	15,59 %	45,61 %
	1990-99	0,37 %	17,68 %	39,83 %	15,86 %	44,86 %
	2030-39	-0,18 %	20,86 %	33,75 %	17,27 %	41,39 %
ROYAUME-UNI	1950-59	0,39 %	17,57 %	50,00 %	17,57 %	50,00 %
	1960-69	0,60 %	16,48 %	53,31 %	17,03 %	51,65 %
	1970-79	0,07 %	19,36 %	45,39 %	18,51 %	47,82 %
	1980-89	0,08 %	19,30 %	45,53 %	18,48 %	47,89 %
	1990-99	0,12 %	19,07 %	46,08 %	18,37 %	48,18 %
	2030-39	-0,16 %	20,74 %	42,37 %	19,17 %	46,23 %
ÉTATS-UNIS	1950-59	1,73 %	11,59 %	50,00 %	11,59 %	50,00 %
	1960-69	1,27 %	13,40 %	43,27 %	12,50 %	46,63 %
	1970-79	1,06 %	14,30 %	40,53 %	12,92 %	45,16 %
	1980-89	0,88 %	15,12 %	38,33 %	13,29 %	43,93 %
	1990-99	0,66 %	16,18 %	35,82 %	13,75 %	42,50 %
	2030-39	0,19 %	18,67 %	31,05 %	14,78 %	39,59 %

Source : Les calculs de l'auteur se fondent sur les taux de croissance de la population réels et prévus établis par Robert P. Hagemann et Giuseppe Nicoletti, "Population Ageing: Economic Effects and Some Policy Implications for Financing Public Pensions", *Revue économique de l'OCDE*, numéro 12, printemps 1989, tableau 1, p. 54.

La ligne 4 simule l'actif que les travailleurs accumuleraient si les taux de cotisation étaient changés tous les dix ans pour tenir compte des changements relatifs à la croissance des salaires et aux taux d'intérêt, en se référant à l'expérience réelle des dix années précédentes. La règle d'ajustement avec un décalage de 10 ans utilisée dans le présent scénario se traduit par un dépassement considérable des objectifs en matière de cotisations par rapport au comportement historique réel. Cependant, ce modèle est moins susceptible de produire des résultats en-deça des objectifs lorsque la simulation s'effectue selon une séquence inversée.

## VARIABLES DÉMOGRAPHIQUES

### Répercussions des changements sur le plan de la mortalité

Comme on a pu le démontrer dans le document de synthèse *Établissement des taux de cotisation des pensions*, les répercussions d'un changement sur le plan de la mortalité sont, pour l'essentiel, identiques, selon les deux formules de financement des régimes de pension considérées.

### Répercussions des changements du taux de natalité

Les régimes par répartition sont les plus vulnérables aux changements des taux de croissance de la population. Le tableau 3 illustre en quoi des variations des taux de croissance de la population de l'importance observée au cours des années d'après guerre auraient eu une incidence sur les taux de cotisation des régimes par répartition dans chacun des pays modélisés. Pour combler l'écart qui existe dans les régimes par répartition sur le plan du financement, il convient de modifier les taux de cotisation ou le niveau des prestations, voire ces deux paramètres en même temps. Les deux dernières colonnes du tableau 3 précisent les taux de cotisation et les niveaux de prestations obtenus si chacun d'entre eux servait à combler la moitié de l'insuffisance de financement.

## RÉSUMÉ

Les diverses règles régissant la définition des taux de cotisation d'épargne individuelle peuvent facilement produire des pensions supérieures de l'ordre de 40 à 100 % au niveau souhaité, par rapport au comportement historique réel et inférieures de 25 à 35 % au niveau souhaité, par rapport à la séquence inversée. Ceci démontre l'extrême vulnérabilité des régimes d'épargne individuels autorisés par les gouvernements aux conditions économiques.

Dans un régime par répartition, si les ajustements visant à compenser les changements réels des taux de croissance de la population entre 1953 et 1995 avaient été entièrement pris en charge par une réduction du niveau des prestations de retraite, les retraités recevraient un montant inférieur de 25 % à celui auquel ils s'attendaient au début de leur vie active. Si une augmentation des taux de cotisation et une réduction des prestations avaient, dans une même proportion, servi à compenser les taux de croissance de la population, les retraités recevraient un montant inférieur de 12 à 15 % à celui auquel ils s'attendaient.

Tous les régimes de retraite sont sujets à certains risques. Dans l'ensemble, il semble que le niveau de risque inhérent à la formule des cotisations déterminées (épargne individuelle) soit plus élevé. L'incertitude associée à l'évolution des conditions économiques semble avoir une plus grande influence sur les régimes d'épargne-retraite individuels que l'incertitude des changements démographiques sur les régimes par répartition, à prestations déterminées. En outre, dans les régimes d'épargne individuelle, le titulaire du régime en assume seul les risques tandis que dans un régime par répartition, ce risque est réparti sur l'ensemble de la société.



# Assurance d'un revenu adéquat tout au long de la retraite

## INTRODUCTION

La plupart des régimes de pension publics assurent le soutien du revenu à la retraite par le biais de prestations mensuelles dont le versement est maintenu durant toute la vie du travailleur et qui font l'objet, de temps à autre, d'un ajustement afin de tenir compte du niveau en vigueur des prix ou des salaires. Ces ajustements donnent aux retraités une certaine certitude que le revenu de retraite qui convient au moment de leur départ à la retraite demeurera adéquat pendant toute celle-ci.

Les régimes d'épargne-retraite individuels, qui sont des régimes à prestations déterminées, génèrent un actif financier dont le retraité doit retirer un revenu pour subvenir à ses besoins pendant le reste de sa vie. La conversion de cet actif financier en un flux de revenu régulier crée deux problèmes importants en matière de politique publique :

- 1) Chaque personne a besoin d'une stratégie pour faire face à deux sources d'incertitude pendant le reste de son existence : l'incertitude de l'espérance de vie et l'incertitude de l'évolution de l'économie.
- 2) Dans la mesure où cet actif a été constitué dans le cadre d'un régime d'épargne-retraite obligatoire, le gouvernement souhaitera s'assurer de la réalisation de l'objet public du mandat en empêchant tout épuisement prématuré de l'actif constitué en vue de la retraite, ce qui pourrait se traduire par l'imposition d'un fardeau excessif sur les systèmes de sécurité sociale.

Le présent document examine la nature des risques liés à l'inflation et à l'espérance de vie ainsi que des approches susceptibles d'être envisagées à leur endroit. Toutes ces approches prennent pour acquis l'existence de marchés financiers relativement évolués. En l'absence de tels marchés, ceux-ci devront être instaurés pour assurer la viabilité de l'une ou l'autre de ces approches.

## ESPÉRANCE DE VIE INCERTAINE

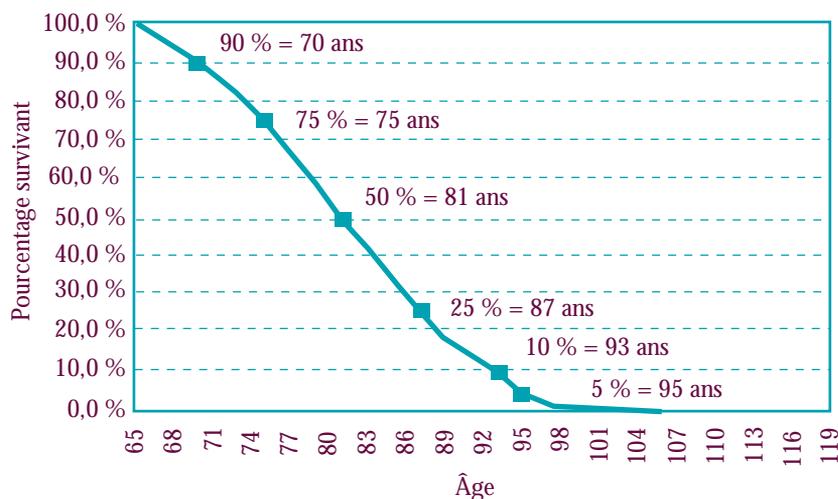
La figure 1 illustre la distribution prévue de l'espérance de vie pour un groupe représentatif de personnes atteignant l'âge de la retraite de 65 ans en l'an 2000.

Cette figure permet de constater que près de 10 % des travailleurs peuvent s'attendre à mourir dans les cinq années de leur retraite. Cinq pour cent d'entre eux vivront plus de 30 ans. L'espérance de vie de la plupart des personnes âgées se situe à l'intérieur de ces limites, mais, dans la plupart des cas, il est pratiquement impossible de prédire précisément l'espérance de vie d'une personne donnée.

La plupart des régimes publics de pension et des régimes de pension professionnels gérés par le secteur privé prévoient le versement d'une rente viagère. En vertu de ces rentes, les retraités reçoivent un revenu mensuel garanti pendant toute leur vie. Pour les personnes dont l'épargne constitue le principal soutien financier, cependant, l'espérance de vie représente un problème important. Plusieurs stratégies peuvent être

envisagées afin de réduire le risque de dépenser une somme trop considérable, trop rapidement. Des préoccupations analogues se posent en ce qui concerne la gestion des régimes d'épargne autorisés par un gouvernement. Tout comme les gouvernements imposent des régimes d'épargne-retraite obligatoires pour parer à l'imprévoyance des travailleurs et éviter un recours excessif aux programmes formant un filet de sécurité sociale, on pourrait croire que les gouvernements doivent restreindre le rythme du prélèvement de l'actif accumulé dans des régimes d'épargne-retraite autorisés, au cours de la retraite.

**TABLEAU 1: Pourcentage atteignant un âge donné (R.-U. - Cohorte combinée des hommes et des femmes nés en 1937)**



*Pour assurer un revenu adéquat pendant la retraite, les régimes de pension et les personnes effectuant des économies en vue de leur retraite doivent tenir compte des problèmes suivants :*

- *l'incertitude de l'espérance de vie;*
- *l'inflation;*
- *le risque de dépenser de manière excessive, trop rapidement.*

## ÉVOLUTION INCERTAINE DES PRIX ET DES SALAIRES

Comme la retraite peut s'étendre sur une assez longue période, des taux d'inflation relativement modérés peuvent, à terme, réduire considérablement le pouvoir d'achat d'une prestation mensuelle fixe sur la période de retraite moyenne de nombreux pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

La figure 2 illustre la réduction du pouvoir d'achat d'une prestation fixe, pour divers taux d'inflation.

À cause de l'effet cumulatif de taux d'inflation même modestes sur une période de retraite relativement longue, tout système efficace en matière de revenu de retraite doit intégrer un mécanisme quelconque pour corriger le pouvoir d'achat des prestations de retraite, dans l'éventualité où l'évolution de la situation économique devrait rendre une telle mesure à la fois nécessaire et possible.

## TRAITEMENT DE L'INFLATION APRÈS LA RETRAITE

### Régimes de pension par répartition

Les régimes de pension publics jouissant d'un financement par répartition adéquat peuvent facilement faire l'objet d'une correction périodique pour rendre compte de toute modification du salaire moyen des cotisants. L'adaptation des prestations à la rémunération assure une modification simultanée correspondante des prestations de pension. Ces régimes peuvent



Des ajustements périodiques des régimes de pension par répartition sont essentiels pour veiller à ce que :

- le régime demeure financé adéquatement;
- les cotisations soient ajustées en fonction du niveau réel des salaires et des prix.

également faire l'objet de corrections à la suite de changements des prix, qui correspondent généralement à une modification des salaires, dans des conditions économiques normales.

Lorsque le rapport entre les salaires et les prix ne peut être maintenu sur de longues périodes, c.-à-d. lors des périodes de baisse du salaire réel, les gouvernements doivent faire un choix. S'agissant d'un relèvement temporaire des prix, la **décision en matière de politique gouvernementale** pourrait être de maintenir la valeur

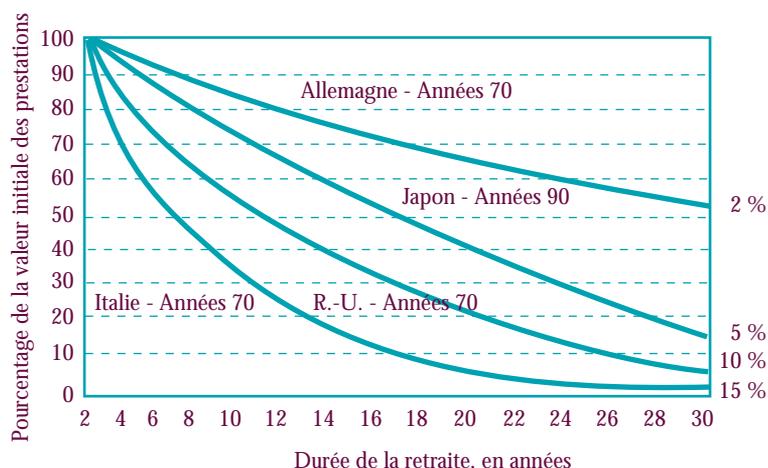
réelle des prestations de pension pendant plusieurs années pour établir si le niveau des salaires réels se rétablit relativement rapidement. Dans un tel cas, les revenus de cotisations ne permettraient pas de financer intégralement la correction des pensions et des fonds additionnels provenant du budget gouvernemental ou des réserves du système seraient nécessaires. Par ailleurs, et particulièrement si la diminution du salaire réel devait se prolonger, la **politique gouvernementale** pourrait consister à laisser la valeur réelle des prestations de retraite baisser en même temps que les salaires réels.

### Comptes individuels

L'ajustement des montants tirés des comptes individuels dépend de stratégies qui prévoient le recours aux marchés financiers. Dans un marché financier fonctionnant bien, les taux d'intérêt actuels tiennent généralement compte des prévisions en matière de taux d'inflation futur. Si le taux d'inflation était prévisible et régulier, les marchés financiers ajusteraient immédiatement les taux d'intérêt pour en tenir compte et chaque personne pourrait facilement adapter ses propres décisions financières en conséquence. Cependant, dans les faits, le marché n'est pas régi par de telles règles et la prime à l'inflation que le marché ajoute au taux d'intérêt peut être sous-évaluée ou surévaluée. Un retraité fondant ses décisions sur les taux d'intérêt du marché pourrait dès lors réaliser des gains fortuits ou subir des pertes imprévues impossibles à compenser à la retraite.

Pour contribuer à atténuer le caractère imprévisible des marchés, les gouvernements de plusieurs pays ont entrepris d'émettre des obligations indexées dont tant le capital que les intérêts sont explicitement indexés à l'indice des prix à la consommation nationale. De tels instruments offrent aux retraités ainsi qu'aux personnes qui épargnent en vue de la retraite une certaine protection contre les taux d'inflation futurs.

**TABEAU 2 : Diminution réelle, avec le temps, de la valeur des prestations, pour différents taux d'inflation**



Les obligations indexées émises au Royaume-Uni ont offert un rendement variant de 3,5 à 5 %, les obligations émises au Chili ont produit un rendement moyen de 6,7 % tandis que les obligations canadiennes du même type ont produit un rendement d'environ 4,5 %. La première émission d'obligations de ce type aux États-Unis garantit un rendement réel de 3,4 %.

Si les obligations indexées contribuent à protéger les particuliers, les gouvernements sont confrontés à deux réalités importantes : 1) une partie significative du capital détenu dans les régimes de retraite individuels devrait constituer un passif du gouvernement et, 2) comme dans le cas de multiples formules de financement par répartition, le gouvernement garantirait le pouvoir d'achat de l'actif des retraités, quel que soit le contexte économique.

En conséquence, la dette gouvernementale ne pourra être autorisée à passer sous le seuil de ces garanties. L'encours de la dette publique nécessaire au fonctionnement approprié du système de revenu de retraite pourrait bien être supérieur aux critères de Maastricht.

Les engagements relatifs à l'indexation des instruments ayant déjà été émis pourraient s'avérer plus difficiles à modifier que les dispositions législatives prévoyant la correction automatique des prestations de retraite financées par répartition. En conséquence, dans une période de crise économique grave ou prolongée, ces obligations pourraient s'avérer plus efficaces pour assurer la protection du pouvoir d'achat des retraités que les régimes de pension par répartition. Cependant, les problèmes financiers du gouvernement pourraient s'en trouver aggravés.

*Pour offrir une protection, dans l'avenir, contre l'inflation, plusieurs gouvernements ont entrepris d'émettre des obligations indexées à l'indice des prix à la consommation.*

## CONSIDÉRATION DE L'INCERTITUDE DE L'ESPÉRANCE DE VIE

### Régimes de pension à prestations déterminées financés par répartition ou par capitalisation

La plupart des systèmes à prestations déterminées versent celles-ci sous forme de rentes viagères. L'avantage d'un tel mécanisme est que tous les travailleurs se voient assurés du fait, qu'après leur retraite, leur revenu mensuel sera maintenu pendant toute leur vie. Une telle mesure protège leur situation économique tout en réduisant les dépenses des programmes de sécurité sociale. L'actif des régimes par répartition est commun de sorte que les personnes dont l'espérance de vie est plus longue reçoivent en fait les prestations de celles qui décèdent prématurément, par un système de transfert.

C'est précisément ce système de transfert qui représente le principal inconvénient des rentes viagères. Lorsqu'une personne sait d'avance qu'elle ne vivra vraisemblablement pas longtemps, il est peu probable qu'elle convertisse son épargne sous forme de rente. Ces personnes ne peuvent obtenir des prestations plus élevées au cours des quelques années qui leur reste à vivre dans le cadre d'un système prévoyant le versement de rentes viagères et elles ne peuvent pas léguer la partie inutilisée de la rente à leur succession. En conséquence, en matière de rente viagère, on constate l'existence d'un processus d'antisélection dans la mesure où les personnes qui choisissent de se prévaloir d'un tel mécanisme ont tendance à vivre plus longtemps que celles qui se refusent à un tel choix. Ce fait contribue à accroître le coût de ces régimes pour les retraités qui choisissent d'y avoir recours. Les retraités défraient les coûts administratifs et les risques additionnels engendrés par cette antisélection.

### Comptes individuels

Tout retraité peut choisir l'une ou l'autre des multiples formules ou stratégies disponibles afin de réduire le risque qu'il n'épuise son actif avant son décès. Chaque formule présente des avantages et des inconvénients.



*Dépenser les intérêts* : Les retraités peuvent tirer un montant correspondant aux intérêts produits annuellement par leur portefeuille. Ce faisant, ils s'assurent de ne jamais épuiser leurs économies et de transmettre leur capital accumulé à leurs héritiers. Cependant, les sommes nécessaires pour produire un revenu annuel acceptable rendent généralement cette solution trop onéreuse.

*Adopter une règle approximative* : Le rythme auquel les retraités peuvent réduire leurs économies peut être défini par une étude des modèles économiques historiques. D'autres considérations, comme la composition du portefeuille et le niveau de risque acceptable, doivent également être prises en compte. Une règle approximative agressive n'est envisageable que dans les pays dont les marchés financiers sont relativement stables, où les travailleurs reçoivent également des rentes viagères provenant d'une autre source et où ils peuvent avoir recours à des prestations gouvernementales si leur revenu passe sous un seuil prédéterminé.

*Effectuer des retraits prévus* : Au Chili, les travailleurs disposent de comptes de retraite individuels gérés par le secteur privé. Au moment de la retraite, ils peuvent choisir de faire l'acquisition d'une rente viagère indexée. S'ils omettent de procéder ainsi, des règlements circonscrivent le rythme auquel ils peuvent puiser dans leurs épargnes. Les personnes qui tirent tous les ans le montant maximum voient leur allocation annuelle maximum réduite d'une année à l'autre (c.-à-d. plus les prélèvements sont importants et plus l'espérance de vie s'allonge, moins les montants reçus sont élevés).

*Acheter une rente* : Bien que chaque personne puisse faire elle-même l'acquisition d'une rente viagère, les taux de rendement sont moins élevés et les frais administratifs plus élevés, comme nous l'avons déjà expliqué. Les problèmes d'antisélection sont moins prononcés lorsque tous les participants d'un programme d'épargne obligatoire sont tenus de faire l'acquisition d'une rente. Cependant, on ne prévoit aucun mécanisme d'ajustement pour tenir compte du niveau des salaires et des prix.

*Acheter une rente indexée* : Ces instruments offrent la meilleure protection pour les particuliers mais ils peuvent présenter des difficultés aux gouvernements qui souhaitent réduire considérablement leur niveau d'endettement. Ces programmes prévoient l'ajustement des paiements périodiques pour tenir compte des modifications des niveaux des salaires et des prix.

## RÉSUMÉ

Tant l'incertitude de l'espérance de vie que les conditions économiques inconnues engendrent un certain niveau de risque pour les personnes épargnant en vue de la retraite. Les régimes de pension publics assument ces risques en offrant aux retraités des prestations mensuelles qui varient en fonction des conditions économiques. Ce risque est plus difficile à gérer pour les personnes qui financent leur retraite avec leur propre épargne. Même dans les marchés financiers fonctionnant bien, les stratégies visant à aider les retraités à se soumettre à un rythme adéquat en matière de retraits de fonds pourraient nécessiter une certaine forme d'intervention gouvernementale pour que les contraintes imposées aux systèmes de sécurité sociale gouvernementaux soient réduites le plus possible. Si les gouvernements imposent l'acquisition de rentes, les personnes prenant leur retraite au cours d'une période de ralentissement économique pourraient subir de graves inconvénients puisque leur actif serait déprécié au moment de la retraite tandis que celles qui prendraient leur retraite au cours d'une période de croissance économique en profiteraient et pourraient jouir de prestations mensuelles plus élevées. Le défi qui se pose aux gouvernements est de trouver le moyen d'équilibrer les risques auxquels s'exposent les personnes parvenant à l'âge de la retraite pour veiller à ce que celles-ci puissent jouir d'un revenu adéquat tout au long de cette période.

