

Les retraites face à la crise économique et financière

**Éditorial et Résumé de PANORAMA DES
PENSIONS 2009**

A paraître

(www.oecd.org/els/social/pensions/PAG-fr)



LES RETRAITES FACE À LA CRISE

Les chiffres publiés sont impressionnants. En raison de la crise financière, les fonds de pension ont vu la valeur de leurs investissements reculer de 23 % en 2008, soit de quelque 5 400 milliards USD au total dans les pays de l'OCDE. Les marchés boursiers ont continué de chuter avant de se stabiliser à la mi-2009. Les dernières prévisions de l'OCDE indiquent qu'en moyenne pour l'ensemble de la zone, la production pourrait se contracter de plus de 4 % en 2009 et que la reprise prévue pour 2010 devrait être faible. Le taux de chômage, qui avait atteint son point le plus bas en 2007 (5.6 %), pourrait approcher les 10 % en 2010 dans la zone OCDE. Ainsi, ce qui était à l'origine une crise financière est désormais une crise économique et sociale.

Les régimes privés de retraite ont subi de plein fouet le repli du cours des actions et de l'immobilier. Les pays les plus touchés sont à l'évidence ceux où les pensions privées jouent un rôle important dans les systèmes de retraite, comme en Australie, aux États-Unis et aux Pays-Bas. Néanmoins, aucun pays, aucun système de retraite n'est à l'abri de la crise. Les régimes publics de retraite vont également être confrontés à des difficultés financières, dans la mesure où les recettes provenant des cotisations sociales s'amenuisent en raison de la montée du chômage et où les dépenses au titre de la redistribution augmentent pour compenser la baisse des pensions. De plus, là où ils existent, les fonds de réserve pour les retraites ont également subi des moins-values sur leurs placements. En outre, dans certains pays, comme on l'a vu tout récemment en Irlande et en Norvège, ces fonds sont mis à contribution pour recapitaliser les banques et financer des programmes de travaux publics dans le cadre des politiques mises en œuvre pour répondre à la crise.

Nombreuses sont les personnes qui ont perdu une part non négligeable de leur épargne-retraite investie dans des plans de retraite ou dans d'autres actifs financiers. La situation est particulièrement aigue pour les salariés les plus âgés. Non seulement ils rencontrent des difficultés pour trouver un nouvel emploi en cas de licenciement, mais ils n'ont guère le temps de reconstituer leur épargne avant de devoir commencer à puiser dans leurs actifs pour financer leur retraite. Les revenus d'épargne, pensions privées comprises, représentent en moyenne un quart des revenus des retraités dans les pays de l'OCDE. Dans sept d'entre eux, ils atteignent plus de 40 %.

Les pertes subies vont-elles entraîner une augmentation de la pauvreté parmi les retraités ? De nombreux pays de l'OCDE sont dotés de programmes sociaux faisant office de « stabilisateurs automatiques sociaux » qui atténuent l'impact sur le revenu global des retraités des moins-values enregistrées sur les placements financiers. Ainsi, des prestations soumises à conditions de ressources sont accordées aux personnes dont les retraites sont tombées en dessous d'un certain seuil. Dans certains pays, toutefois, les filets de protection sociale envers les personnes âgées risquent d'être insuffisants en

cas d'effondrement des revenus de l'épargne privée. Dans certaines circonstances, il peut donc s'avérer nécessaire de renforcer temporairement les mesures de protection sociale afin de surmonter la crise actuelle.

Les pressions politiques à court terme exercées sur les pouvoirs publics pour qu'ils apportent une aide immédiate sont considérables et vont au-delà d'une simple prévention de la pauvreté des personnes âgées. Dans la situation actuelle, le danger est manifestement que les autorités soient tentées de faire basculer les chômeurs âgés vers les régimes d'assurance invalidité ou d'assurance maladie longue durée, ou de réintroduire les mesures de retraite anticipée. L'expérience montre, qu'une fois en place, il est très difficile de supprimer ces dispositifs qui pèsent particulièrement lourd sur les finances publiques. De telles mesures enverraient un signal erroné et iraient à l'encontre de l'objectif de relèvement de l'âge effectif de la retraite qui est nécessaire pour compenser les effets du vieillissement de la population. Jusqu'à présent, les pays ont toutefois résisté à de telles pressions.

La crise nous a confortés dans l'idée que la poursuite des réformes s'impose à la fois pour les régimes publics et privés de retraite. La priorité va notamment à un examen minutieux des systèmes publics de retraite afin de s'assurer qu'ils offrent une protection efficace contre la pauvreté, aujourd'hui comme demain. Dans certains pays, la crise a en effet révélé que les filets de protection sociale étaient très insuffisants et que le taux de pauvreté était élevé parmi les personnes âgées.

De nombreux pays ont introduit des mécanismes d'ajustement automatique des retraites liant les dépenses au titre des retraites à l'espérance de vie, à la hausse des salaires ou aux actifs des fonds de réserve. Ces mécanismes ont été conçus en des temps de croissance économique régulière. Ils se sont avérés pro-cycliques en période de récession. Leur application stricte contraindrait certains pays à réduire les pensions, y compris en valeur nominale dans certains cas. Les pouvoirs publics doivent donc envisager des ajustements aux règles d'application de ces mécanismes, leur suspension temporaire jusqu'au redémarrage de l'activité économique ou, de préférence, de les appliquer de façon sélective en dispensant les groupes de retraités les plus vulnérables.

La confiance dans les régimes de pension privés a été très entamée par la crise. Dans plusieurs pays de l'OCDE, des voix s'élèvent de plus en plus en faveur de l'abandon des régimes mixtes de retraite ou pour un recours exclusif à un système public de retraite par répartition. En République slovaque, par exemple, les salariés affiliés aux nouveaux dispositifs de retraite à cotisations définies ont été autorisés à réintégrer le régime public. D'autres économies d'Europe orientale envisagent également de revenir sur les réformes engagées. Ces pays font fausse route. La crise économique et financière a détourné l'attention des questions liées au vieillissement démographique auquel sont confrontés les systèmes de retraite. Mais ces questions n'ont pas disparu pour autant et elles devront être résolues rapidement.


Cependant, pour empêcher tout retour en arrière, il faudra rétablir la confiance dans l'épargne-retraite privée. La crise a montré qu'il était impératif de modifier le fonctionnement des régimes privés, ce qui requiert une meilleure réglementation, une administration plus efficiente, une plus grande transparence sur les risques et avantages liés aux différentes options, ainsi qu'un basculement automatique vers des investissements moins risqués à mesure que l'on s'approche de l'âge de la retraite. Si les autorités échouent à démontrer de façon convaincante le bien fondé des systèmes de

retraite diversifiés, associant des éléments publics et privés, par répartition et par capitalisation, individuels et collectifs, les efforts qu'elles auront déployés au cours des dernières années pour préserver la prospérité de sociétés vieillissantes risquent d'être réduits à néant.



John P. Martin

Director,
OECD Directorate for Employment,
Labour and Social Affairs



Martine Durand

Deputy-Director,
OECD Directorate for Employment,
Labour and Social Affairs

RÉSUMÉ DE PANORAMA DES PENSIONS 2009 (A PARAÎTRE)

La crise financière et la profonde crise économique qui a suivi dominant l'actualité depuis plus d'un an. Le premier des chapitres de cette troisième édition de *Panorama des pensions* analyse les répercussions de la crise sur les systèmes de retraite. Dans les pays de l'OCDE, la crise financière a durement touché les fonds de pension dont les investissements se sont dépréciés de 23 % en moyenne en 2008, ce qui représente environ 5 400 milliards USD. À l'échelon national, les retombées de la crise dépendent de l'importance des pensions privées dans l'ensemble des revenus des retraités. Leur part est particulièrement importante en Australie, au Danemark, aux États-Unis, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni.

La crise *économique* et *sociale* se manifeste d'ores et déjà par un recul de la production, la montée du chômage et le ralentissement de la croissance (voire une baisse) des salaires. Cela signifie que les régimes de retraite publics vont également être mis à mal, en raison d'une diminution des recettes tirées des cotisations et de l'accentuation des pressions exercées sur les dépenses.

Ceux qui sont le plus affectés par la crise économique et financière sont les salariés les plus âgés, qui n'ont pas le temps de reconstituer leur épargne-retraite avant leur départ à la retraite et qui ont davantage de difficultés à trouver un nouvel emploi en cas de licenciement. Le chapitre spécial consacré aux retraites face à la crise contient une nouvelle évaluation chiffrée des effets du chômage de longue durée en fin de carrière sur les revenus perçus au titre de la retraite. Les salariés les plus jeunes sont affectés dans des proportions bien moindres, car en règle générale, ils épargnent moins à ce stade de leur vie et la durée attendue de leur vie active étant nettement plus longue, ils auront le temps de compenser la dépréciation éventuelle de leur épargne-retraite et de leurs droits à retraite. Les personnes qui ont déjà pris leur retraite et commencé à percevoir leur pension ont aussi tendance à être moins pénalisées.

S'appuyant sur les modèles de retraite de l'OCDE, ce chapitre montre de quelle manière l'impact négatif de la crise sur les revenus des retraités est atténué dans de nombreux pays par des filets de protection sociale et par le système fiscal. Ainsi, les prestations perçues par plus de 75 % des personnes âgées en Australie et 65 % environ au Danemark sont, pour une part au moins, soumises à conditions de ressources. Les droits à ce type de prestations augmentent à mesure que le rendement des pensions privées diminue, de sorte que les revenus des retraités à faible revenu et à revenu intermédiaire sont en grande partie protégés. En Australie, chaque dollar supplémentaire perçu dans le cadre d'un régime privé donne lieu à une réduction de 40 cents de la pension publique. Inversement, toute diminution des pensions privées de 1 dollar entraîne une revalorisation des prestations publiques à hauteur de 60 cents. Dans certains pays, toutefois, les filets de protection sociale des personnes âgées sont ou seront insuffisants lorsque l'épargne-privée ne peut ou ne pourra pas venir compléter les faibles revenus perçus par les retraités.

Les mesures déjà prises par les pouvoirs publics pour atténuer les effets de la crise sont analysées et évaluées. Il apparaît dans ce chapitre que les programmes de relance économique introduits par de nombreux gouvernements ont eu deux retombées principales sur les systèmes de retraite : des transferts sociaux plus importants aux personnes âgées et l'utilisation des fonds de réserve publics pour les retraites pour atténuer les effets de la crise. On trouvera également dans ce chapitre une évaluation d'autres initiatives relevant de la

politique des retraites, concernant le marché du travail, les filets de protection sociale, la réglementation des fonds de pension et le choix des supports d'investissement. En dépit de vives pressions politiques à court terme, les autorités doivent impérativement se garder de toute réaction opportuniste pouvant nuire à la stabilité à long terme et à la pérennité des régimes de retraite. Les difficultés à long terme dues à l'évolution démographique et au vieillissement de la population n'ont pas disparu et il faudra bien s'y atteler une fois la crise passée et la reprise amorcée.

Les revenus et la pauvreté des personnes âgées d'aujourd'hui sont étudiés dans le deuxième chapitre spécial de la Partie I. Au milieu des années 2000, le revenu net des plus de 65 ans représentait 82 % de celui de la population totale, en moyenne dans les pays de l'OCDE (en tenant compte de la taille des ménages). Cependant, la situation varie considérablement d'un pays à l'autre. La pauvreté chez les personnes âgées est pratiquement inexistante dans certains pays, mais en Corée, par exemple, elles sont plus de 40 % à percevoir des revenus inférieurs au seuil de pauvreté. Dans les pays de l'OCDE, le taux de pauvreté s'établit en moyenne à 13.2 % pour les personnes âgées, contre 10.6 % pour l'ensemble de la population. On s'intéresse également dans ce chapitre à l'évolution que devraient connaître, selon toute probabilité, les revenus et la pauvreté des personnes âgées sous l'effet de la réforme des retraites et des changements économiques et sociaux.

Les réformes récentes des retraites constituent le thème du troisième chapitre spécial de la Partie I. Ce chapitre, qui contient une version actualisée de l'analyse figurant dans la deuxième édition de *Panorama des pensions*, montre que les pays ont continué de réformer leurs systèmes de retraite depuis 2004 ; en effet, les changements ont été rares voire inexistants dans cinq d'entre eux seulement. Ces réformes récentes sont regroupées en fonction des principaux objectifs poursuivis dans le cadre des systèmes de retraite : pourcentage de salariés couverts, adéquation des niveaux de pension, viabilité financière, efficacité économique (minimisation des distorsions de l'offre de main-d'œuvre et des incitations à épargner), efficacité administrative et sécurité des revenus des retraités face à différents risques et incertitudes.

L'évaluation des réformes montre que la période de 2004 à 2009 a été davantage marquée par une évolution que par une révolution. Aucune réforme à grande échelle, systémique, comparable à celles des années 1995-2004, n'a été engagée. Dans certains pays comme les États-Unis, la Norvège, l'Autriche et l'Irlande, le processus de réforme est désormais au point mort. Dans d'autres, il connaît un ralentissement, voire un retour en arrière. Les modifications législatives du système de retraite en Italie, par exemple, ont été reportées. En République slovaque, les salariés affiliés aux nouveaux dispositifs de retraite à cotisations définies ont été autorisés à réintégrer le régime public et d'autres pays envisagent aussi de revenir sur les réformes engagées. La crise pourrait amener de nouveaux changements qui seraient incompatibles avec la stratégie à long terme nécessaire pour assurer la pérennité des retraites.

Le dernier chapitre spécial de la Partie I, qui présente également une actualisation et un enrichissement des travaux de la précédente édition de *Panorama des pensions*, s'intéresse à la couverture des pensions privées. Il s'intéresse principalement aux pays où les pensions publiques sont peu élevées, de sorte qu'il incombe davantage à chacun d'assurer sa propre retraite. Mais là encore, la crise financière soulève de réelles difficultés, notamment lorsqu'elle érode la confiance dans les pensions privées. Quoi qu'il en soit, en raison des contraintes budgétaires, les pensions privées doivent demeurer l'une des variables de l'équation des prestations de retraite. Les mesures visant à assurer que chacun se constitue une épargne-retraite, et notamment l'affiliation automatique et les incitations fiscales, sont évaluées dans ce chapitre.

Différents indicateurs relatifs aux retraites sont présentés dans la Partie II de cette étude. Les neuf premiers concernent les droits individuels à retraite, calculés à l'aide des modèles de retraite de l'OCDE. La valeur des paramètres qui sous-tendent les estimations correspond à l'année 2006. Les calculs font apparaître les droits à retraite futurs des salariés qui sont entrés sur le marché du travail en 2006 et qui auront travaillé toute leur vie sans que les règles applicables aient été modifiées. Pour le salaire moyen, le *taux de remplacement brut* – prestations de retraite rapportées au salaire d'activité – s'établit en moyenne à 59 % dans les 30 pays de l'OCDE. Néanmoins, de nombreux pays proposent aux personnes âgées des allègements au titre de l'impôt sur le revenu et la plupart des retraités sont exonérés des cotisations de sécurité sociale. Ainsi, pour le salaire moyen, le *taux de remplacement net* (après impôt et cotisations) est en moyenne de 70 % environ. Les taux de remplacement sont présentés séparément pour les hommes et les femmes et pour différentes catégories de revenus. Un nouvel indicateur du taux de remplacement tenant compte des grands régimes de retraite privés facultatifs a été ajouté dans la présente édition.

Les autorités attachent de l'importance aux taux de remplacement, mais aussi à la « promesse globale » en matière de retraite, mesurée à l'aide des indicateurs du *patrimoine retraite*, qui représentent la valeur actualisée des prestations compte tenu de l'âge de la retraite, de l'espérance de vie et de l'indexation des pensions servies. En moyenne, au Luxembourg, les hommes ont un patrimoine retraite de quelque 825 000 USD et les femmes d'environ 1 million USD. Le Luxembourg constitue sans doute un cas extrême. Le patrimoine retraite provenant des régimes obligatoires représente en moyenne 400 000 USD pour les hommes et 475 000 USD pour les femmes dans les pays de l'OCDE.

Un deuxième groupe de quatre indicateurs, également inédits dans *Panorama des pensions*, porte sur des composantes plus larges des systèmes de retraite. On trouvera dans cette partie des informations sur les cotisations et sur l'évolution passée des taux des cotisations retraite. En réalité, ces taux ont fait preuve d'une remarquable stabilité compte tenu des pressions démographiques pesant sur les systèmes de retraite et il s'établissent en moyenne à 21 % en 2007, contre 20 % en 1994. Des pressions sont néanmoins manifestes lorsqu'on s'intéresse aux dépenses au titre des régimes publics qui ont progressé à un rythme supérieur de 17 % à celui du revenu national entre 1990 et 2005, passant ainsi de 6.2 % à 7.2 % du produit intérieur brut. L'indicateur des dépenses au titre des retraites fournit également des renseignements sur les pensions privées obligatoires et sur les avantages en nature, comme les allocations et les aides au logement. Deux autres indicateurs relatives aux systèmes de retraite portent sur les pensions privées, et contiennent des données sur la couverture des régimes privés facultatifs et la valeur des actifs des fonds de pension.

Le dernier groupe de quatre indicateurs concerne le contexte dans lequel fonctionnent les systèmes de retraite. Trois d'entre eux sont de nature démographique : espérance de vie, fertilité et taux de dépendance économique (nombre de retraités par personne d'âge actif). On y trouve également des données sur le salaire moyen, qui sous-tend bon nombre des autres indicateurs.

Enfin, les descriptifs par pays de la Partie III fournissent les indicateurs essentiels des systèmes de retraite nationaux et présentent les paramètres et règles applicables de façon cohérente, ainsi que les principaux résultats obtenus pour les droits à retraite individuels : taux de remplacement et patrimoine retraite. On trouvera en début de la Partie III un tableau récapitulatif des règles et paramètres en vigueur dans les 30 pays de l'OCDE.