

Session conjointe du Groupe de travail sur les pensions privées avec le TUAC
11 décembre 2006, Paris

Note de discussion du TUAC

La question des retraites aujourd'hui

Traduction française

Titre original « Current Pension Issues »

Table des matières

Des valeurs syndicales dans un débat difficile.....	2
Changement démographique.....	4
L'articulation entre gestions publique et privée des retraites.....	5
Prestations définies contre cotisations définies.....	7
Capitalisation contre répartition.....	9
Gouvernance des systèmes publics et privées.....	11
Conclusion.....	12
Références.....	15

Ce document est une note de discussion. Les options et les analyses politiques portées par cette note visent à faciliter un dialogue structuré entre syndicats de la zone OCDE et avec l'OCDE et ses Etats-membres. Cette note ne constitue pas une déclaration de positions par le TUAC et ne visent pas à présenter des positions de politiques publiques du TUAC ou de ses organisations affiliées.

Cette note a été rédigée par Bob Baldwin (Informetrica), ancien Directeur du Département de la politique économique et sociale du Congrès du Travail du Canada, et a été commentée par le groupe informel d'experts sur la retraite professionnelle du TUAC. Une version précédente de ce texte a été discuté à l'occasion d'une réunion du Global Union Research Network (GURN) au Portugal le 4 Octobre, 2006.

Des valeurs syndicales dans un débat difficile

Cela peut paraître trop évident être précisé, mais les syndicats prendront certainement comme point de départ dans le débat sur les retraites, l'idée selon laquelle un système national de financement des retraites doit être jugé principalement à la lumière de sa capacité à proposer des prestations de retraite répondant à la plus grande partie possible de la population. L'adéquation des prestations sera en retour typiquement jugée sur la base de deux principes: sont-elles au-dessous des seuils de pauvreté ou de bas revenus reconnus nationalement ? est-ce qu'elles permettent la continuité du niveau de vie à la fois lors de la mise à la retraite, et durant toute la période de la retraite ?

Le maintien de la continuité du niveau de vie durant la totalité de la période de la retraite, et non seulement au moment du départ en retraite, devient un enjeu de plus en plus important compte tenu de l'accroissement de la longévité et, en conséquence, de celle de la durée de la retraite. Conceptuellement, il est important de bien dissocier l'objectif du maintien du pouvoir d'achat (ou la valeur réelle de la pension), de celui du maintien de la relation entre la pension et les niveaux de vie qui sont en vigueur dans la société. Dans le premier cas on visera l'indexation sur les prix, dans le second l'indexation sur les salairesⁱ.

Les syndicalistes attachent aussi de l'importance à la prévisibilité des prestations. Compte tenu des incertitudes, qui sont inhérentes aux événements futures pouvant affecter un système de retraite, cet objectif ne peut être atteint qu'à condition de réunir les risques économiques et démographiques. C'est pourquoi les syndicats ont pratiquement toujours – mais pas systématiquement – faire part d'une préférence pour les plans de retraites à prestations définies (PD) gérés publiquement. En outre, et cela n'est souligné que trop rarement, si en effet il y a une tendance parmi les syndicats à vouloir protéger les modalités existantes des plans de retraites, c'est avant tout pour permettre aux populations de comprendre et anticiper dans un contexte individuel ou professionnel les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs de retraite. La réforme permanente des systèmes de retraite est fondamentalement problématique.ⁱⁱ

Alors que ces préoccupations relèvent du bon sens, il est surprenant de noter combien elles sont si peu prises en compte dans les discours officiels sur la réforme des retraites. Les recommandations de l'OCDE en la matière sont irrésistiblement centrées sur l'accroissement de l'offre de travailleurs âgés sur le marché du travail et, dans une moindre mesure, sur la protection des équilibres budgétaires face à l'augmentation des dépenses générées par l'accroissement de la population éligible aux droits à la retraite. Les réformes de la Banque Mondiale ont été façonnées pour répondre à ces mêmes impératifs budgétaires – des impératifs pour lesquelles la Banque Mondiale a un intérêt bien compris. Dans la perspective de systèmes de retraite devant entièrement capitalisés, cette dernière encourage aussi l'émergence d'institutions et d'instruments financiers innovants, facilitant ainsi la poursuite de la croissance économique. (Holzmann and Hinz, 2005).

Chacun pourra débattre sur les mérites de ces objectifs. Il est clair en revanche que ces objectifs n'ont que très peu à voir avec la raison d'être des systèmes de retraite. Et quand la question de l'adéquation des pensions est prise en compte, elle est souvent considérée comme un problème qui a été résolu *ad vitam eternam* dans les pays de l'OCDE, et qui n'a lieu

d'être débattue que pour certaines catégories de population âgée (par ex. veuves et les immigrés). (OCDE, 2001).

Il est vrai que le revenu des personnes âgées s'est considérablement amélioré durant la fin du XX^{ème} siècle dans la zone OCDE. Cela a provoqué depuis un désintérêt général sur la question de l'absence de garanti sur l'adéquation des pensions. Or dans nombre de cas, les données qui sont été utilisées pour conclure à des généralités de la sorte ne sont tout simplement pas valides.ⁱⁱⁱ De plus, dans les pays où il y a une forte dépendance vis-à-vis de la retraite par capitalisation, la croissance des prestations de retraites à la fin du siècle dernier a été alimentée par une combinaison assez particulière de circonstances économiques: rendement élevé des actifs financiers, inflation faible, croissance salariale faible. Le rôle que joue le contexte économique dans l'amélioration des revenus réels et relatifs des personnes âgées, par opposition à la qualité du système des retraites, est rarement reconnu. Les mêmes modalités de retraites produiront des résultats totalement différents selon le contexte économique.

Non seulement l'objet même d'un système de retraite se retrouve perdu dans les discours officiels sur les retraites, mais des termes essentiels du débat sont mis de côté, et des considérations fondamentales sont ignorées.

Les débats sur l'avenir des retraites sont fréquemment posés en termes de soutenabilité financière. Mais la référence qui est utilisée pour déterminer ce qui est soutenable et ce qui n'est pas soutenable est rarement, voire jamais, identifiée clairement. Dans certains cas on suppose que si une augmentation de l'imposition est nécessaire au maintien des niveaux actuels de prestations, alors ces derniers ne sont pas « soutenables ». Avec de tels raisonnements, la plupart des systèmes en place auraient été jugés « insoutenables » depuis bien longtemps.

Le plus surprenant avec les arguments mis en avant sur la soutenabilité financière c'est qu'ils ne semblent jamais devoir s'appliquer aux systèmes privés. Ainsi, il est proposé ici et là de couper dans les prestations des régimes de retraites publics dans l'espoir que des systèmes privés prendront la relève. Mais si les systèmes privés devaient produire des prestations équivalentes et à une proportion équivalente de population (et si leurs frais administratifs devaient être abaissés aux niveaux des systèmes public), alors le poids financier supporté par la société ne serait en aucune manière différent que si les programmes publics étaient laissés en place.

Enfin, une grande partie du débat sur les retraites est présentée comme si les propositions de reformes étaient « techniquement » nécessaires. Pourtant, les décisions que prennent la société et les individus sur le déroulement entre périodes d'activité et d'inactivité et la répartition des flux de revenus au cours de la vie, relèvent avant tout de préférences collectives, et ce à juste titre. D'un point de vue sociétal, ces décisions ont une dimension purement politique ; une dimension qui est régulièrement ignorée dans la plupart des débats sur les retraites. L'importance des préférences collectives, à commencer par celles des populations salariées, est très largement ignorée dans le discours politiques.^{iv}

Changement démographique

Une grande partie du dialogue sur la réforme des retraites est posée en termes de réponses au changement démographique et au vieillissement des populations en particulier. L'indicateur de vieillissement des populations le plus souvent cité est celui de la part croissante de la population âgée, qui correspond souvent à celui de l'âge de la retraite – typiquement 60 ou 65 ans^v. Ce phénomène est souvent présenté en termes de vieillissement de la génération du *baby boom* d'après-guerre.

Il y a une part de vérité tout à fait incontestable dans le point de départ au discours sur le changement démographique. Selon les projections des Nations Unies, la proportion de la population mondiale âgée de plus de 65 ans passera de 6,9% en 2000 à 16,1 % en 2050.^{vi}

Sur cette période, l'Europe et l'Amérique du Nord (Canada et Etats-Unis) démarre et finissent comme les sociétés les plus âgées. En revanche, d'autres régions du monde connaîtront un processus de vieillissement plus rapide, comme les pays Est Asiatique à moyen et haut revenu (Chine, Japon, Corée et Taiwan), alors que l'Asie du Sud-Ouest connaîtra un processus plus lent.

Il est aussi intéressant de noter que si l'argument du *baby boom* connaît une popularité indéniable pour expliquer ces évolutions, il est en grande partie insignifiant (mais est bien utile politiquement pour trouver un bouc émissaire !). Car la plupart des pays de cette planète n'ont pas connu de phénomène de *baby boom* qui soit significatif. Le passage à des structures âgées de population est a priori un phénomène durable des sociétés, qui a été alimenté par l'accroissement de la longévité, et par la baisse de la fertilité. Ces tendances sont mondiales et sont visibles sur tous les continents.

Il est à ce titre important de noter les évolutions en matière de fertilité. Certains pays de l'OCDE ont un taux de fertilité aussi bas que 1,2 (Italie, Corée, Espagne). La conséquence prévisible d'un taux de fertilité inférieurs à 2,1 est le déclin de la population (à moins que l'immigration vienne compenser la perte nette). Partout dans le monde les taux de fertilité convergent à la baisse vers 2,1 et la croissance de la population à travers le monde devrait décélérer. L'Europe fait face à la perspective d'une baisse absolue de sa population vers le milieu du siècle.

La plupart des discours sur les catastrophes économiques à venir se fonde sur ces tendances démographiques. Une grande partie de l'analyse de l'OCDE sur le vieillissement des sociétés tourne autour de la peur que le vieillissement des populations et le ralentissement de la croissance de populations provoqueront une baisse de la croissance économique, des déficits budgétaires et des dépenses publiques accrues pour financer les retraites, atteignant ainsi des niveaux insupportables. La situation sera d'autant plus aggravée avec les départs anticipés à la retraite. Ainsi, l'OCDE s'est attachée à promouvoir entre autres l'allongement de l'âge d'éligibilité à la retraite pour les systèmes publics, le financement par capitalisation et le financement par le secteur privé (voir OCDE, 1998).

Il est indéniablement vrai que si le revenu relatif du troisième âge doit être maintenu et que cette population s'accroît selon les prévisions, alors il captera une plus grande part du revenu national. Il est tout aussi probable que cette tendance augmentera les dépenses publiques

relatives aux retraites, à la santé et autres services pour lesquelles le troisième âge constitue une clientèle privilégiée. Mais, en termes d'impact sur la population active, l'augmentation des transferts vers les populations âgées sera significativement compensée par une baisse des transferts publics et privés vers la jeunesse.

Il est tout aussi important de noter que si la part du revenu allant au troisième âge augmente dans les années à venir (tout comme les budgets publics), cette part sera une part plus importante d'un revenu national plus important. Or, ce qui restera des revenus de la population active nets des cotisations de retraite dépendra de la croissance de la productivité (si cette dernière est équitablement répartie). Dans la plupart des pays, une croissance de la productivité de 1-1,5 % par an permettra de maintenir une croissance des revenus nets des cotisations de retraite. Ce sont là des améliorations certes modestes, mais pas insignifiantes au regard du passé ; et si les tendances démographiques devaient, comme il est souvent redouté, provoquer des pénuries de main d'œuvre, alors l'impact sur la productivité se ferait d'autant plus sentir.

Les préoccupations que génère la question du changement démographique sont en grande partie liées aux départs anticipés à la retraite. Les travaux analytiques sur les incitations au passage à la retraite dans les systèmes publics ont mené à la conviction que l'âge de la retraite devait être repoussé.^{vii} Il est intéressant de noter que si la tendance aux départs anticipés s'observe depuis plus d'une décennie dans la plupart des pays OCDE, les taux d'emploi des seniors de 55 à 64 ans ont augmenté sur la même période. Dans nombre de pays à haut revenu, les populations approchant l'âge de la retraite ont eu plus d'opportunités d'éducation que les générations précédentes. Elles sont entrées plus tardivement sur le marché du travail, et ont été sollicitées dans une moindre mesure par des activités professionnelles aux conséquences sanitaires sérieuses. Ainsi, s'il est important de résister au dogmatisme selon lequel l'accroissement du taux d'activité des personnes âgées est une 'nécessité', il n'est pas certain qu'une sortie précoce du marché du travail soit toujours désirée^{viii}.

L'articulation entre gestions publique et privée des retraites

Les rôles respectifs des systèmes publics et privés de retraite varient considérablement dans la zone OCDE. Selon les estimations, les systèmes de retraite publics obligatoires en Autriche, Finlande, Grèce, Hongrie^{ix}, Italie, Luxembourg, Espagne et Turquie assurent un taux de remplacement de 70% pour un homme bénéficiant du salaire médian. En revanche ces mêmes systèmes assurent un taux de 40% ou moins en Australie, Irlande, Mexique, Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni et Etats Unis. En général les systèmes publics ont des taux de remplacement plus élevés pour les bas salaires que pour les hauts salaires en raison du plafonnement des taux de remplacement qui prévaut dans les régimes liés aux gains [NDLT : *earnings related programs*], de la présence de régimes universels à taux uniforme [NDLT : *flat rate programs*] et/ou de régimes ciblés sur les personnes âgées à faible revenu [NDLT : *means/income-test programs*](OCDE, 2005).

L'articulation entre systèmes publics et privés relève avant tout de choix politiques. D'un côté, le secteur financier aura toujours tendance à considérer les systèmes publics comme des pertes d'opportunités de marchés. De l'autre, les syndicats et nombre de mouvements sociaux auront une préférence pour un rôle majeur des régimes gérés publiquement.

Il y a de très bonnes raisons à afficher une préférence pour les systèmes publics. Ils ont un plus grand potentiel de collectivisation des risques, ce qui est essentiel pour le fonctionnement des régimes à prestations définies et pour la prévisibilité des pensions de retraite. Ils ne requièrent pas de capitalisation pour le paiement des retraites, comme cela est souvent le cas des systèmes gérés par le secteur privé. Ils peuvent produire des économies d'échelle en matière de coût administratif et s'ils intègrent des éléments de capitalisation, ils peuvent disposer davantage d'efficacités en matière d'investissement. Par ailleurs, comparés aux plans de retraite professionnels 'volontaires', ils ont l'avantage de pouvoir résoudre les problèmes chroniques de couverture, de portabilité et de protection contre l'inflation. A propos de la couverture des régimes, en général les systèmes publics sont plus réactifs aux changements structurels du marché du travail et à l'augmentation de la précarité de l'emploi (ex. passage de l'emploi à vie à une succession de contrats courts avec des périodes de chômage).

En dépit de ces avantages très clairs des programmes gérés publiquement, il y a à la fois des raisons théoriques et pratiques pour lesquelles un mouvement syndical peut être amené à choisir de ne pas appeler à un système entièrement public. Les régimes publics peuvent avoir pour inconvénient d'être exposés au risque politique. Si un système politique connaît une certaine inconstance en matière d'orientation politique, il n'est pas forcément souhaitable d'encourager les gens à se reposer totalement sur ses régimes publics. Il peut être possible de développer une structure de prise de décision qui implique les partenaires sociaux pour réduire ce risque^x.

Il y a par ailleurs l'incertitude sur l'homogénéité des besoins en retraites, et si ces besoins peuvent être satisfaits par un ou par plusieurs régimes publics.

A ce stade, les régimes publics de retraite ont été mentionnés comme s'ils constituaient un seule et même modèle. Or il y a au moins trois catégories de systèmes publics :

Il y a premièrement les régimes ciblés sur les personnes âgées à faible revenu [NDLT : *means/income-test programs*] qui sont d'habitude financés par la fiscalité et qui fonctionnent par répartition. Ils sont typiquement ciblés sur les personnes âgées qui remplissent une combinaison de critères: âge, citoyenneté ou durée de résidence sur le territoire, revenu disponible.

Deuxièmement il y a régimes universels à taux uniforme [NDLT : *flat rate programs*], qui sont eux aussi financés par la fiscalité, par répartition et ciblés sur les personnes âgées remplissant les mêmes types de critère.

Troisièmement, il y a les régimes liés aux gains [NDLT : *earnings related programs*] qui sont typiquement financés par répartition par les employeurs (et les employés). Les prestations sont habituellement calculées sur les revenus du travail et les années de cotisation. Le régime des prestations peut garantir des seuils minimums et/ou des ajustements réguliers pour tenir compte des mouvements des prix ou des salaires. Certains de ces régimes universels disposent d'importants fonds de réserves dont les revenus servent à couvrir une partie des dépenses ; dans d'autre cas c'est la fiscalité qui se substitue aux cotisations de l'employeur (et du salarié).

Les deux premières catégories conditionnent la valeur des prestations à l'âge du passage à la retraite et visent pour l'essentiel à garantir une pension minimum, plutôt qu'un remplacement du revenu du travail. Elles ont souvent un rôle important dans les sociétés libérales – exception faite des Etats-Unis – que dans le reste de l'OCDE. Elles co-existent aussi dans les pays nordiques, hormis le Danemark, avec des régimes liés aux gains [NDLT : *earnings related programs*] gérés publiquement. Ceci étant, il est intéressant de noter qu'un régime à taux uniforme [NDLT : *flat rate programs*] vise aussi le remplacement des revenus du travail, et procède ainsi de manière re-distributive.

La troisième catégorie de régime vise spécifiquement à remplacer les revenus précédents la retraite. En Europe continentale ces régimes constituent souvent une part prédominante des systèmes de retraite. Ce modèle a des avantages indéniables sur la plupart des autres modèles pour garantir une pension après une longue période d'emploi formel.^{xi} Dans d'autres circonstances, il fonctionne moins efficacement. Ces régimes peuvent, ou non, intégrer une forte fonction de redistribution interne. Les travailleurs indépendants peuvent, ou non, participer à ces régimes. Dans la mesure où ces régimes sont financés par des cotisations liées aux salaires, elle peuvent créer un décalage important entre la rémunération nette et le coût total du travail et ainsi inciter à l'évasion fiscale, notamment parmi les travailleurs à bas revenu et/ou leurs employeurs. Ces régimes sont aussi vulnérables lors de périodes de forte récession économique, lorsque la base des cotisations se contracte alors que celle des prestations se maintient.

Prestations définies contre cotisations définies

La plupart des mouvements syndicaux, mais pas forcément tous, ont montré une préférence pour les systèmes de retraite à prestations définies par rapport à ceux à cotisations définies, reflétant ainsi la plus grande prévisibilité qui est associée aux régimes à prestations définies. Du fait de l'absence générale de collectivisation des risques dans les systèmes à cotisation définie, l'individu porte pratiquement tous les divers risques liés aux incertitudes: incertitudes de la rémunération et salaires futures, des rendements financiers durant la période de cotisations, de la valeur de la rente de pension au moment du départ en retraite, etc. Là où la participation à un plan à cotisations définies se transforme en l'achat d'une rente, il y a en revanche une certaine collectivisation des risques liés à la longévité, qui sont alors pris en charge par le vendeur de la rente. Par contre, là où cette participation mène à des 'retraits par phases' [NDLT : *phased withdrawals*], le risqué lié à la longévité est aussi assumé par les membres du plan : il y a alors une possibilité que le membre soit toujours en vie au moment où son stock d'actifs de pension est épuisé.

Outre les risques génériques associés aux plans à cotisations définies, il peut y avoir des impacts différenciés selon les sexes. A moins de subventionner directement les années passées à la maternité et à l'éducation des enfants, il est probable que les femmes dont le parcours professionnel est interrompu par ces évènements finiront par obtenir au bout du compte des prestations inférieures que celles de leurs équivalents masculins. Il est alors, et pour ainsi dire, plus 'facile' de traiter ce type de situations dans le cadre de processus de soutien mutuel [NDLT : *cross-subsidization*] que permettent un plan à prestations définies, plutôt que dans el cadre d'un plan à cotisations définies^{xii}.

D'autres aspects méritent d'être notés à propos des régimes à cotisations définies.

Dans la plupart des régimes à prestations définies régimes liés aux gains [NDLT : *earnings related programs*], le montant des prestations est directement proportionnel aux années de cotisations. Toutes choses égales par ailleurs, trente ans de cotisation procureront 1,5 fois le montant des prestations versées pendant vingt ans de cotisations. En revanche dans un système à cotisations définies, le montant des prestations dépendra de l'accumulation des intérêts durant la phase de cotisations. Le montant des prestations suit alors une courbe exponentielle, et les années de cotisations en début de carrière ont une valeur disproportionnée. Toutes choses égales par ailleurs, trente ans de cotisations procureront bien plus que 1,5 fois le montant des prestations versées pendant vingt ans de cotisations^{xiii}.

Par ailleurs, s'il est théoriquement faisable de déployer rapidement un régime à cotisations définies, dans la pratique cela n'est pas le cas. Ces plans nécessitent en effet une longue période de mise en route avant d'arriver à maturité et délivrer les prestations. Les plans à prestations définies par contre, que ce soit par capitalisation ou par répartition, sont capables de produire plus rapidement les prestations.

Les risques associés aux régimes à cotisations définies sont bien moindres quand ils sont adossés à des régimes professionnels et des plans d'épargne complémentaires comme c'est le cas en Italie ou en Suède. Les risques peuvent aussi être palliés quand les risques de rendements à la baisse durant la phase d'accumulation sont limités par des seuils minimums garantis. C'est le cas par exemple des plans obligatoires au Danemark et en Suisse. Dans les deux cas, l'Etat garantit des rendements minimums.

La ligne de partage entre systèmes à prestations définies et systèmes à cotisations définies était très claire jusqu'à l'introduction de plans à cotisations définies 'notionnels' en Suède, en Italie, en Pologne et en Lettonie. Ces régimes combinent des éléments qui traditionnellement associés à l'un ou l'autre des deux modèles^{xiv}. Par exemple le fait qu'un compte notionnel se construise durant la carrière professionnelle puis est dépensé durant la retraite est caractéristique des plans à cotisations définies. Mais le fait que le compte soit indexé sur l'évolution des salaires moyens du pays constitue une différence de taille, dans la mesure où le degré de volatilité sera alors bien moindre que dans un plan à cotisations définies, et le lien est maintenu entre les prestations notionnelles et le niveau de vie de la population active^{xv}. Sur d'autres aspects les plans notionnels à cotisations définies sont très similaires aux plans à prestations définies qui sont calculées sur la moyenne des salaires sur l'ensemble de la carrière, et qui permettent des ajustements actuariels du passage à la retraite à des âges différents de l'âge normal de la retraite. Enfin, le principe de la répartition dans le système notionnel est similaire aux régimes professionnels à prestations définies.

Le soutien de la plupart des mouvements syndicaux aux plans à prestations définies reflète une conviction que les principales ressources de financement de la retraite doivent être prévisibles. Ceci étant, il est important de revenir sur certains aspects des plans à prestations définies. Il est en particulier important de prendre en compte l'impact sur le niveau de vie durant la retraite des ajustements au montant des prestations. Un certain nombre de régimes sont récemment passés d'une indexation sur les salaires à une indexation sur les prix. Cette dernière peut protéger la valeur réelle d'une prestation de retraite, mais pas sa valeur relative aux principaux niveaux de vie de la société. Avec les périodes de retraite atteignant

fréquemment quinze ans dans les pays à haut revenus, une croissance annuelle de 1,5 % du revenu réel provoquera une perte des revenus relatifs des retraités d'environ 20% sur une période totale de quinze ans de retraite^{xvi}.

De manière générale, les formules à prestations définies produiront des prestations liées à la carrière professionnelle de l'individu, alors que les ajustements post-retraite seront eux motivés par les évolutions économiques générales (mouvements des prix et des salaires). Dans des circonstances économiques normales, les régimes de prestations qui sont calculés en fonction de la carrière professionnelle, puis ajustés de manière appropriée durant la retraite, peuvent produire des niveaux adéquats de revenus relatif et de part de revenu pour le troisième âge. Mais tout ce qui peut être garanti est une 'part équitable' du revenu; et on peut imaginer des circonstances économiques dans lesquelles il serait difficile d'honorer des promesses de retraite fondées sur les carrières individuelles (par ex. une période de récession générale ou de déflation prolongée dans laquelle les ajustements à la baisse des prestations nominales ne sont pas permis).

Capitalisation contre répartition

Dans le contexte des récents débats sur les retraites, la question de la capitalisation a pris une tournure particulière dans la mesure où elle est devenue assimilée à la fois dans les discours politiques et dans le contenu des réformes, à un passage à une gestion privée et individualisée des retraites. Or, il n'y a aucune raison de penser qu'un haut degré de capitalisation ne puisse être atteint en augmentant la taille des fonds de réserve des régimes professionnels à prestations définies. Il y a, de fait, quelques cas de régimes professionnels à prestations définies auxquels sont associés des fonds de réserves de très grande taille.

Du point de vue de l'amélioration des prestations des retraites, il y a quelques aspects du débat entre capitalisation et répartition qui méritent d'être notés.

Il est certainement plus facile d'introduire rapidement les prestations dans un régime à prestations définies, que ce soit par répartition ou par capitalisation, que dans un régime à cotisations définies. Par ailleurs, si les régimes à prestations définies qui sont entièrement capitalisés peuvent atteindre cet objectif d'introduction rapide; ils requièrent pour cela des montants très élevés de cotisation durant les premières années, s'il n'y a pas de portabilité de droits antérieurs à l'entrée dans le plan et si les objectifs de financement du plan sont liés à la totalité, ou en parties, aux engagements futurs. En somme, la relative facilité d'introduction rapide des prestations est l'une des vertus des systèmes par répartition. Mais cet avantage des systèmes par répartition est contrecarré par la nécessité d'augmenter les cotisations pour un même niveau de prestations au fur et à mesure que la population éligible à la retraite augmente^{xvii}.

Les niveaux de cotisations requis par les deux méthodes de financement peuvent aussi différer après l'arrivée à maturité du plan (c.à.d. après que plusieurs générations aient cotisé et bénéficié du système). En général, si la croissance de la masse salariale est plus élevée que les rendements des actifs financiers, les cotisations des systèmes par répartition seront moins élevées que celles par capitalisation. Inversement, si les rendements financiers sont supérieurs à la croissance de la masse salariale, alors la capitalisation sera plus attractive. Si les

évolutions de la population active et de l'emploi devaient suivre les courbes démographiques discutées précédemment, la croissance de la masse salariale sera inférieure ou égale à celle des salaires individuels. Les rendements des actifs financiers devraient alors excéder la croissance de la masse salariale sur le long terme. Mais cette conclusion devrait être prise avec beaucoup plus de précaution qu'elle ne l'est par les partisans de la capitalisation.

La prudence est en effet de mise, tout d'abord parce que le changement démographique provoquera des effets de retours sur les systèmes par capitalisation. Il est maintenant établi que pour l'épargne individuelle, le vieillissement des sociétés impliquera un décalage croissant entre offre et demande d'actifs financiers. De plus, il est communément admis que l'investissement en obligations – par opposition aux actions – est plus à même de couvrir les engagements liés au passage à la retraite [NDLT : *retired life liabilities*] d'un régime capitalisé ; or le vieillissement des populations impliquera une augmentation relative de ces types d'engagements (et donc une modification de la composition du portfolio d'investissement des actions vers les obligations). En conséquence, le vieillissement des sociétés devrait réduire la propension des fonds de pensions à vouloir capter la prime de risque associé aux actions [NDLT : *equity risk premium*]. Enfin, si la répartition entre travail et capital dans le revenu national devait restée globalement stable et si le changement démographique devait provoquer un ralentissement de la croissance de la masse salariale, alors le revenu du capital qui pourra être soutiré par la capitalisation en sera directement affecté. Pour faire court, même si à l'avenir les cotisations par capitalisation devaient être inférieures, elles suivraient une courbe pas si différente de celles des cotisations par répartition^{xviii}.

Il reste deux commentaires additionnels sur la tendance à la capitalisation.

Si l'accroissement de la capitalisation devait réduire les besoins en cotisations, cela se produirait par une substitution des cotisations sur le revenu du travail par des contributions sur le revenu d'investissement. Les revenus d'investissement proviennent généralement des flux de revenus du capital de l'économie, qui sont beaucoup plus volatiles et sont fondés sur une base plus étroite que ceux des revenus du travail. Ainsi, si l'accroissement de la capitalisation est associé à des objectifs bien précis de financement des prestations définies, alors il est probable que ces objectifs seront régulièrement soit excédés ou ratés. Cette volatilité des cotisations par capitalisation qui peut s'avérer plus problématique que la perspective de cotisations, certes plus élevées, mais plus stables générés par des systèmes par répartition. Pour les plans à cotisations définies, la volatilité des revenus d'investissement se traduit directement en une volatilité des pensions de retraite^{xix}.

La plupart des arguments en faveur de la capitalisation ont très peu de considération pour l'adéquation des pensions de retraite qui seront effectivement versées, ou pour la meilleure façon d'atteindre cet objectif. Ils se sont en revanche focalisés sur les conséquences économiques des différents systèmes par capitalisation.

Ainsi, au milieu des années 1970 il était avancé que le système par répartition de la *social security* américaine avait eu pour conséquence de sensiblement réduire les taux d'épargne, d'investissement et de croissance économique. Ce débat et ces analyses se sont poursuivis depuis, mais avec des résultats mitigés. Ainsi, si ce débat existe toujours ici et là, il bénéficie d'une attention bien moindre par les tenants de la capitalisation. De plus, il est maintenant

établi que dans des scénarios extrêmes de vieillissement des sociétés, les systèmes par capitalisation peuvent avoir un impact négatif sur l'épargne, dans la mesure où le paiement des prestations excédera le volume des cotisations et des revenus d'investissement^{xx}.

Enfin, il n'est pas anodin de poser la question de l'importance d'établir une équité intergénérationnelle dans les systèmes de retraite. Un certain nombre des premiers bénéficiaires des transferts nets intergénérationnels des régimes professionnels à prestations définies compose aujourd'hui le troisième âge, et l'ont composé dans un passé récent. Dans nombre de sociétés, ces générations sont considérées comme ayant endurées de lourdes charges et comme ayant légué à la société des avancées certaines en matière économique et sociale. Le fait qu'ils soient aujourd'hui rétribués par le lien intergénérationnel fait partie d'un contrat social accepté par la société tout entière. La question de l'équité intergénérationnelle est déterminante. Or, une grande partie des commentaires se concentrent aujourd'hui sur une approche comptable, alors que l'essentiel du débat est ailleurs. L'héritage que chaque nouvelle génération reçoit des générations précédentes ne peut être passé sous silence : un capital de taille et de qualité suffisantes pour le plein-emploi et des salaires élevés, un environnement favorable à la réduction et la consommation, des compétences et des connaissances requises pour cette production, la responsabilité civique, l'épanouissement personnel, la paix sociale, etc.

Gouvernance des systèmes publics et privées

De très bonnes choses peuvent sortir d'un bon fonctionnement et d'une bonne organisation d'un régime public des retraites. Mais même bien organisé, un régime peut devenir fragile s'il est mal géré dans les faits. La mauvaise gestion d'un plan de retraite peut prendre différentes formes.

Un régime public nécessite une analyse actuarielle régulière, dont les résultats doivent être divulgués publiquement. Des estimations sur les prestations futures devraient être produites régulièrement, mais en vérité elles ne le sont que rarement. La gestion des régimes devrait être transparente, efficace, compétente, ouverte et facilement accessible aux demandes des bénéficiaires et cotisants. Les procédures d'appel des décisions administratives devraient être compréhensibles et diligentes. Compte tenu de la nature même des enjeux liés aux régimes publics (adéquation des pensions, âge de la retraite, cotisations requises, etc.), ces systèmes nécessitent en outre une implication active des partenaires sociaux en matière de supervision et de gestion des plans. De plus, le rôle des partenaires sociaux est aussi un moyen de contribuer à la confiance des citoyens dans ces régimes des retraites.

Concernant les régimes privés, le Groupe de travail de l'OCDE sur les pensions privées s'est attaqué à un certain nombre d'enjeux de gouvernance par l'intermédiaire des Recommandations de l'OCDE sur les principes fondamentaux de réglementation des pensions professionnelles^{xxi} et des Lignes Directrices sur la Gestion des Actifs des Fonds de Pension^{xxii}. Ces initiatives constituent des améliorations certaines pour une meilleure compréhension de ce qui est requis pour un bon fonctionnement des plans privés. Il reste cependant nombre de problèmes non résolus.

La question de la gouvernance des plans de retraite a attiré beaucoup d'attention ces derniers temps. Une grande partie de ce débat s'est concentrée sur l'expertise requise pour la gestion d'actifs des plans de retraite, ce dans un contexte de législation croissante en faveur de la 'norme de prudence', de l'ouverture des marchés internationaux de capitaux, et du développement des produits financiers dérivés. L'inconvénient de cette approche très ciblée est qu'elle a eu comme effet collatéral assez malheureux de pousser les conseils d'administration de fonds des retraites à être composé d'experts professionnels, par opposition à des conseils comprenant aussi des représentants des membres du plan. Elle a aussi eu pour effet de marginaliser d'autres enjeux de gouvernance.

Il est évident que la fonction d'investissement est devenue chose complexe et qu'en conséquence, les représentants syndicalistes qui siègent en tant qu'administrateurs doivent acquérir les compétences nécessaires à ce nouvel environnement financier. En revanche, la gouvernance des pensions privées est un domaine très exposé aux conflits d'intérêts et aux problèmes de délégation et de redevabilité des décisions. Les employeurs qui abondent un plan privé pour leurs salariés considèrent souvent ce plan comme un outil de politique des ressources humaines. La ligne de partage devient alors très floue entre leurs rôles d'employeurs et les devoirs fiduciaires attachés à l'administration d'un plan de retraite. Ce risque s'aggrave lorsqu'il n'y pas au conseil d'administration de représentant des membres du plan.

Les devoirs légaux des conseils financiers ne sont pas forcément très clairs non plus. Alors que ces consultants sont typiquement rémunérés par l'employeur qui abonde le plan, ils remplissent des fonctions d'intégrité publique dans le cadre législatif dans lequel ils s'inscrivent. Le potentiel de conflits d'intérêts auquel ils s'exposent est alors important. Dans le cas de l'analyse actuarielle, certains pays se sont attaqués au problème en imposant un audit actuariel par une personne ou une institution séparée de l'actuaire du plan ; mais d'autres pays ne l'imposent pas.

De plus, la gouvernance des plans souffre souvent d'une tendance à cloisonner les politiques de financement, d'investissement, et de prestation ; chacune ayant son propre expert conseil. Les conséquences des décisions prises dans l'une des trois sphères sur les deux autres ne sont pas suffisamment appréhendées par les administrateurs^{xxiii}. Les politiques de financement, d'investissement et de prestations devraient être traitées de manière intégrée afin de bien appréhender les interactions et de minimiser le risque de mauvaises surprises. Malheureusement, la priorité donnée à l'expertise sur investissement tend à laisser ces enjeux de côté.

Il est aussi intéressant de noter la relation entre la participation des membres à l'administration du plan, et leurs droits par la législation. Les juridictions qui n'imposent pas de participation à la gouvernance ont en revanche des régimes stricts de protection des droits des membres. On peut alors se demander si la participation rend moins nécessaire de légiférer.

Conclusion

Ces dix dernières années ont été difficiles pour les mouvements syndicaux en ce qui concerne la question des retraites. Certaines réformes qui ont été mises en œuvre n'ont pas pris en

compte les priorités syndicales. Dans plusieurs cas, les syndicats s'y sont même farouchement opposés. De plus, les termes des débats ont généré une certaine frustration dans la mesure où ils étaient fondés sur des préoccupations assez éloignées de l'essence même d'un plan de retraite ou des préoccupations centrales des syndicats. Enfin, les arguments en faveur des récentes réformes se sont trop souvent appuyés sur des prévisions d'un pessimisme allant au-delà du raisonnable en ce qui concerne le changement démographique et ses conséquences.

Dans la réflexion syndicale sur les réponses à apporter à la situation actuelle, il est important de reconnaître la diversité des contextes nationaux tant économique, politique que démographique. Ces différences nationales auront un impact – et à juste titre – sur le contenu des recommandations des syndicats concernant les systèmes des retraites, et sur les objectifs des processus de réforme à venir.

En dépit de cette diversité, un certain nombre de principes de base peuvent être identifiés pour toute action syndicale:

Un système des retraites devrait être jugé principalement, si ce n'est exclusivement, sur sa capacité à assurer l'adéquation des pensions de retraite, sans que cela porte une charge inéquitable à la population active;

L'adéquation des pensions doit permettre aux personnes de partir à la retraite après une période longue d'emploi formel sans préjudice significatif sur le niveau de vie, et garantir à l'ensemble du troisième âge des revenus supérieurs aux minimas sociaux du pays concerné;

Les principales composantes d'un système des retraites doivent assurer une certaine prévisibilité des prestations;

La gestion publique a un rôle positif à jouer dans tout système des retraites;

Le financement par répartition des systèmes publics a un certain nombre d'attraits ; il doit être renforcé plutôt qu'abandonné sans débat préalable; et,

Les organes de représentation des salariés, membres des plans de retraite doivent jouer un rôle important dans la gouvernance des régimes professionnels.

L'avenir du débat sur la retraite pose des enjeux importants pour les syndicats. Il sera difficile d'endiguer la vague des réformes régressives, si les syndicats n'arrivent pas à recentrer le débat sur l'adéquation des pensions, ce dans le contexte du bien-être du troisième âge dans son ensemble, mais aussi de certaines catégories, notamment les femmes et les immigrés.

Les syndicats doivent aussi faire un travail de sensibilisation sur la retraite en général, ce à tous les niveaux de leurs affiliations. Les leaders syndicaux devraient être des partisans instruits et confiants du changement positif [NDLT : *progressive change*]. Une formation plus poussée est requise pour ceux ayant des responsabilités dans l'administration des plans. Un tel travail de fond ne doit pas s'inscrire uniquement dans le cercle syndical, mais le mouvement syndical doit s'assurer de l'accès à la formation et à l'éducation.

Il est aussi important d'encourager une perspective plus large sur la question des retraites tenant en compte des trajectoires professionnelles tout au long de la vie. Car la question de la retraite est souvent présentée comme seulement pertinente pour le troisième âge actuel, dont les intérêts seraient en contradiction avec ceux de la population active. Or, il demeure un fait incontestable: toute génération sera inévitablement amenée à composer, le moment venu, le troisième âge. Il est alors essentiel d'encourager la sensibilisation des jeunes d'aujourd'hui sur la question des revenus et de l'assistance qui leur seront octroyés au moment de la retraite.

Pour finir, il apparaît important pour les représentants syndicaux d'engager le dialogue sur les retraites avec les employeurs et les représentants gouvernementaux, ainsi qu'avec les experts. Ceci étant, à de rares exceptions près, un mouvement syndical ne sera pas en mesure de créer par lui-même l'espace politique nécessaire à l'introduction d'un agenda positif sur la réforme des traits. Il doit pour cela identifier et s'engager avec d'autres constituantes de la société susceptibles de partager une vision commune de la réforme.

Références

- Beaujot, Roderick. 2004. 'Delayed Life Transitions: Trends and Implications' (Ottawa: Vanier Institute of the Family).
- Gillion, Colin, John Turner, Clive Bailey and Denis Latulippe. 2000. 'Social Security Pensions: Development and reform'. (Geneva: ILO).
- Hausser, Richard. 1997. 'Adequacy and Poverty Among the Retired' (Paris: OCDE).
- Holzmann, Robert, L. MacKellar and M. Rutkowski, 2003. 'Accelerating the European Pension Reform Agenda: Needs Progress and Conceptual Underpinning' in R. Holzmann, M. Orenstein and M. Rutkowski (eds) Pension Reform in Europe: Progress and Process. (Washington: World Bank).
- Holzmann, Robert and Richard Hinz. 2005. 'Old Age Income Support in the 21st Century: An International Perspective on Pension Systems and Reforms. (Washington: World Bank).
- Musgrave, Richard. 1980. 'Financing Social Security: A Reappraisal' (Harvard Institute of Economic Research, Discussion Paper 753).
- OCDE, 2001. 'Ageing and Income: Financial Resources and Retirement in 9 OCDE Countries'. (Paris: OCDE).
- OCDE, 1998. 'Maintaining Prosperity in an Ageing Society'. (Paris: OCDE).
- OCDE, 2005. 'Pensions at a Glance: Public Policies Across OCDE Countries'. (Paris: OCDE).
- OCDE 2000. 'Reforms for An Ageing Society'. (Paris: OCDE).
- Pierson, Paul, 1997. 'The Politics of Pension Reform' in K. Banting and R. Boadway (eds) Reform of Retirement Income Policy: International and Canadian Perspectives (Kinston: Queen's University Press).
- Thompson, Lawrence, 1998. Older and Wiser: The Economics of Public Pensions. (Washington: The Urban Institute).
- Turner, John, 2001. 'Women and Portfolio Choice'. (Washington: American Association of Retired People).
- Walker, Eduardo. 2006. 'Optimal Portfolios in Defined Cotisation Pension Systems' (Paper presented to the OCDE/IOPS conference on Private Pensions in Latin America, Santiago, Chile, March, 2006)
- Wolfson, Michael and Geoff Rowe, 2006. 'Ageing and Intergenerational Fairness – a Canadian Analysis (paper presented to the International Association for Research on Income and Wealth, Joensuu, Finland, August, 2006).
- World Bank, 1994. 'Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth' (Washington: World Bank).
- World Bank, 2001. 'New Ideas about Old Age Security' (Washington: World Bank).
- Yamada, Atsuhiko. 2002. 'The Evolving Retirement Income Package: Trends in Adequacy and Equality in Nine OCDE Countries' Labour Market and Social Policy Occasional Paper No. 63. (Paris: OCDE).

ⁱ A discussion of indexing options and their relationship to economic and demographic variables is available in Musgrave, 1980.

ⁱⁱ Some of the political science literature on pension reform refers to phenomenon of 'path dependency' which suggests that the outcome of reform processes will be heavily shaped by the institutional arrangements in place at the beginning of the process. (See, for example: Pierson, 1997). The point made in the text suggests that 'path dependency' is not just an observed fact, it is a virtue. It also calls into question some of the forceful

demands for a complete paradigm shift in pension provision as provided by, for example, Holzmann , MacKellar and Rutkowski, 2003).

ⁱⁱⁱ Generalizations about the strength of the pensions and retirement income systems are commonly based on income data derived from all income sources of individuals and/or households 65 and over. Despite the low labour force participation of this age group, a surprising amount of the total income of this age group still derives from wages and salaries in many OECD countries. A study of the incomes of older households based on data from the end of the 1980s and early 1990s found that in nine of fourteen European and North American countries, earnings from employment accounted for 10 % or more of household income. (See: Hausser, 1997). If one wants to generalize about pensions and retirement income, one should focus on the incomes of the fully retired (i.e. people with no employment income).

^{iv} There is no purely technical answer to the question whether everyone should work longer (assuming for the moment that this is an achievable option) in order to raise aggregate and per capita GDP, or whether people should be employed for a shorter time and enjoy longer periods of non-employment. An element in some economics writing on pensions that is quite disturbing is a tendency to dismiss expressions of group views on pensions as the views of entrenched groups. There is always the connotation that groups should not be heard from. But of course, economists should be heard from – some much more than others. (See for example: James and Brooks in World Bank, 2001).

^v It will not be discussed, but it should be noted that the active labour force will also be increasing in age, and this also has some important implications.

^{vi} All of the UN population estimates cited in this paper are mid-range projections.

^{vii} The ‘discovery’ that public pensions induce retirement is a bit like discovering that they do what they are supposed to do

^{viii} Moreover, if labour force entry ages and life courses generally become more heterogeneous in terms of periods spent in and out of paid employment, the role that chronological age should play in defining access to pension benefits is worthy of debate. In some countries, young workers have delayed key passages in the life course (e.g. age of leaving the parental home, age of marrying and having children, age at which they get a ‘career job’) and these delays will have substantial effects on their future life course, including when they are likely to retire. (See: Beaujot, 2004).

^{ix} In this account, all mandatory programs including mandatory DC are treated as public. The Hungarian and Mexican regimes now include significant mandatory DC components.

^x Sometimes, concern about political risk is embellished by concerns about corruption and/or incompetence of the politicians and public officials who are responsible for overseeing public pensions. On the other hand, private arrangements also require substantial regulation and tax support, and if public officials are too corrupt or incompetent to manage a public program, they probably cannot be counted on to regulate a private one effectively.

^{xi} An important conceptual issue in the design of earnings related public pensions is the decision as to what is a normal duration of working life. This decision is often only implicit. The way it relates to particular portions of the population is always important (e.g. women, immigrants, people engaged in high risk occupations).

^{xii} In addition, there is some evidence in the US that women are more cautious investors than men and may, as a result, end up with lower DC accumulations. (Turner, 2001)

^{xiii} Comments in this paragraph ignore changes in rates of return financial assets through time. To make the outcome of participation in a DC plan predictable, it is not sufficient to anticipate the average rate of return on investments over working life. One actually has to anticipate correctly, rates of return at different stages of life. (See: Thompson, 1998). The re-investment risk of converting an accumulation of assets into a lifetime income cannot be underestimated. (Walker, 2006)

^{xiv} Earnings related contributions are made to these plans and a notional account is created for each contributor. The accounts are credited with a return based on growth in average wages and salaries. A significant degree of flexibility is offered in terms of when the account can be converted to a stream of income, and when it is converted the amount of the benefit payment is based on the age of the individual at the time of conversion and the life expectancy of the age cohort of which the person is a member. Life expectancies are established on a gender neutral basis. These plans operate on a pay-go basis.

^{xv} The direct linkage of benefit payments to life expectancy of one’s age cohort is novel, and more like traditional DC than DB. The annuities purchased from DC accounts reflect changes in life expectancy in amounts of benefits paid as in notional DC accounts, while DB plans have fixed retirement ages and absorb changes in life expectancy through changes in contributions.

^{xvi} . Moreover, some third pillar DB plans provide no post-retirement adjustments which means there is very little that is clearly defined in the DB plan other than the replacement rate at the moment of retirement. Because

of their longer life expectancy, the issue of post retirement adjustments is a little more acute for women than for men.

^{xvii} The relative ease of phasing-in pay-go benefits is an important element in what leads conservative commentators to suggest that pay-go DB plans are prone to make ‘unsustainable’ benefit promises. Sometimes this concern about pay-go DB plans is expressed by describing them as Ponzi schemes. This caricature ignores the similarity of pay-go and pre-funded schemes in a mature state, and the reality that most Ponzi schemes rely on geometric growth in the participating population.

^{xviii} Given what was illustrated above with respect to demographic change, it may be possible to fend off the implications of demographic change in some of the older societies by investing in younger, faster growing economies. Some smaller high income and older societies seem to be practicing this approach with some success. But the full retirement income claims in the older high income world are likely too great to be satisfied by the investment opportunities available in the younger countries.

^{xix} In a closed economic context, pre-funding is no different than pay-go in terms of the share of national income that will be paid out by a pension scheme. The amount paid out is determined entirely on the benefit side of the program or more specifically by the ratio of the pensioner population to the non-pensioners, and the ratio of average pension income to average non-pension income. What changes with pre-funding is the income streams that are tapped to pay for the pensions. But, even here, one could conceive of a pay-go tax base that included non-wage income. Indeed, most first pillar programs rely on the general tax base of governments as a source of financing.

^{xx} Thus, in recent years, the World Bank has shifted the emphasis in its arguments in favour of pre-funding to the likelihood that pre-funding will encourage innovation in financial institutions and instruments and this, in turn, will facilitate economic growth. (Holzmann and Hinz, 2005).

^{xxi} The Recommendation includes six core principles touching upon: 1. effective regulation, 2. establishment of pension plans, funds, and managing companies, 3. liabilities, funding rules, winding up, and insurance, 4. asset management, 5. rights of members and beneficiaries and adequacy of benefits, and 6. supervisory bodies.

^{xxii} 2006 OECD Guidelines on Pension Fund Asset Management, 2005 OECD Guidelines for Pension Fund Governance and 2004 OECD Guidelines for the Protection of Rights of Members and Beneficiaries in Occupational Pension Plans. Draft Guidelines on Funding and Benefit Security are currently under consideration.

^{xxiii} For example, the plan actuary may choose a discount rate that implicitly assumes the capturing of a substantial risk premium. Yet, no direct connection may be made between the work of the actuary, who has clearly made a statement about investment policy, and the fund manager.