

Éditorial

Tensions sur les retraites

La situation en matière de retraites a évolué de façon étonnamment rapide, dans les pays de l'OCDE, ces dernières années. Après des décennies de débats et, dans certains cas, d'immobilisme politique, de nombreux pays ont lancé d'importantes réformes des pensions, qui passent par un relèvement de l'âge de la retraite, une modification du mode de calcul des prestations et diverses autres mesures destinées à permettre de réaliser des économies.

Les pays de l'OCDE ont des systèmes de pension très différents mais les objectifs visés par cette nouvelle vague de réformes sont remarquablement similaires : il s'agit d'assurer la viabilité financière des systèmes de pension et de garantir aux citoyens un revenu suffisant au moment de la retraite. La tension entre ces deux objectifs n'est pas nouvelle, mais la crise économique, avec son impact sur la dette et les déficits publics, et la nécessité qui en résulte d'un effort d'assainissement des finances publiques, a ajouté un élément d'urgence. Dans les grands systèmes par répartition, en particulier en Europe continentale, la *viabilité financière* est la préoccupation première : comment préserver la belle réussite des décennies passées, en l'occurrence le recul de la pauvreté chez les personnes âgées, tout en évitant que le coût des prestations de pension ne devienne trop lourd pour les prochaines générations, dans le contexte du vieillissement de la population ? D'autres pays, dans lesquels les régimes publics de pension sont moins développés, notamment les pays anglophones, sont davantage soucieux d'assurer un *revenu suffisant* aux retraités, en élargissant le champ couvert par les dispositifs privés et en augmentant les taux de cotisation.

De nombreuses réformes étaient en train d'être mises en place dès avant la crise, mais la crise économique, avec le nécessaire effort d'ajustement des finances publiques qu'elle a engendré, a été un puissant accélérateur de la réforme des pensions. Dans l'édition 2009 de *Panorama des pensions*, l'OCDE notait que, bien que les actifs de pension privés aient été touchés, les pensionnés avaient en grande partie été épargnés par les réductions de prestations et avaient même parfois vu leurs prestations de régime public augmenter du fait des programmes de relance économique. Tel n'est plus le cas en 2013. Compte tenu de leur poids important dans les dépenses publiques globales – 17 % environ, en moyenne, dans les pays de l'OCDE (la fourchette allant de 3 % en Islande à 30 % en Italie) – les pensions également, aujourd'hui, sont visées par les programmes d'assainissement des finances publiques.

Les réformes ont porté sur des éléments clés des systèmes de pension. L'une des mesures les plus visibles, et les plus contestées sur le plan politique, aura été le relèvement de l'âge de la retraite. L'âge d'accès à une pension a ainsi été relevé dans la plupart des pays de l'OCDE. Il est désormais fréquent que l'âge de la retraite soit fixé à 67 ans alors que

c'était l'exception il y a encore quelques années. Certains pays sont même allés plus loin, allant jusqu'à fixer l'âge de la retraite à 68, voire 69 ans, même si aucun autre pays n'est allé aussi loin que la République tchèque qui a décidé un relèvement non plafonné, de deux mois par an, de l'âge ouvrant droit à une pension.

Par ailleurs, de plus en plus de pays introduisent des mécanismes d'ajustement automatique ou des facteurs destinés à garantir la viabilité du dispositif : il s'agit de rééquilibrer les pensions en fonction de l'évolution des paramètres démographiques, économiques et financiers. À plus court terme, face aux contraintes budgétaires auxquelles ils sont confrontés, plusieurs pays ont gelé, ou envisagent de geler, le niveau des prestations, en particulier pour les pensions les plus élevées. La plupart du temps, il est fait une exception pour les petites retraites qui bénéficient du maintien, voire d'un relèvement, des prestations destinées à constituer un filet de sécurité durant la vieillesse. Plus récemment, les régimes spéciaux comme les régimes des fonctionnaires ou d'autres catégories de la population qui peuvent continuer de bénéficier de conditions plus favorables pour leur retraite ont aussi commencé à retenir l'attention. Les décisions sont particulièrement complexes car elles soulèvent des problématiques plus vastes, comme celle des conditions d'emploi et de rémunération dans le secteur public par rapport au secteur privé.

À l'avenir, l'enjeu consistant à concilier la viabilité financière et le caractère suffisant des prestations se posera avec une acuité accrue dans la plupart des pays. Les pouvoirs publics devront apporter des réponses à des questions difficiles d'équité intragénérationnelle et intergénérationnelle. La génération issue du baby-boom accédant à la retraite et les systèmes de pension continuant de faire l'objet de réformes, la nécessité d'éviter la pauvreté durant la vieillesse deviendra plus forte et il faudra envisager d'autres sources de revenu que les pensions pour les personnes âgées. Cette édition de *Panorama des pensions* montre que la propriété immobilière et le patrimoine financier des personnes âgées, ainsi que les services auxquels elles peuvent avoir accès, comme les services de santé et de soins de longue durée, sont des facteurs importants qui influent sur le niveau de vie des personnes âgées. La propriété immobilière, en particulier, peut faire une réelle différence pour de nombreux pensionnés, en ce sens qu'elle réduit leurs besoins financiers et qu'elle représente un moyen de générer des revenus plus tard dans la vie. La prise en compte de ces éléments jouera certainement un rôle dans le débat sur le caractère suffisant des revenus et les inégalités au moment de la retraite.

Une interrogation plus générale sur la question du niveau de vie des retraités amène, toutefois, d'autres questions auxquelles il n'est pas aisé de répondre. Dans les pays où le chômage des jeunes est important, par exemple, la pension peut être la seule source de revenu qui permet à toute une famille de vivre, y compris aux jeunes sans emploi qui vivent chez leurs parents. Cependant, la solution ne peut être de verser des pensions pour permettre à une grande famille de vivre ou pour résoudre tous les problèmes. Il faut plutôt faire en sorte que les politiques sociales et du marché du travail répondent aux besoins de chaque catégorie de la population.

Il y a lieu, aussi, de renforcer les systèmes de pension privés pour s'assurer qu'ils contribuent effectivement à apporter un revenu suffisant aux retraités. L'épargne retraite a été frappée, dans un premier temps, par la crise financière mondiale mais, maintenant, les actifs et les niveaux de solvabilité des fonds de pension se sont en grande partie rétablis. Néanmoins, les prestations de pension privées sont actuellement sous forte tension du fait

du climat de défiance envers le secteur financier et d'un contexte de taux d'intérêt durablement bas. C'est ainsi que l'enthousiasme a faibli pour les dispositifs privés par capitalisation dans certains pays d'Europe centrale : la Hongrie et la Pologne, par exemple, ont aboli ou notablement réduit leurs systèmes de pension privés obligatoires. C'est, pour une part, la conséquence d'une sous-estimation des coûts financiers liés à l'introduction de systèmes mixtes public-privé, en partie capitalisés. Mais il faut aussi évoquer le mécontentement croissant du public face aux résultats des fonds de pension privés, en raison des frais administratifs élevés et des rendements décevants. Même en Allemagne, où l'épargne retraite individuelle privée est fortement encouragée et aidée, on s'interroge sur le point de savoir s'il est judicieux que la puissance publique soutienne les pensions privées. L'idée est parfois avancée que l'argent public devrait plutôt servir à soutenir les systèmes publics par répartition.

Dans le même temps, d'autres pays ont fait le choix inverse, développant des structures peu coûteuses, bien gérées, mieux adaptées aux besoins des ménages à faible revenu. On en a un bon exemple avec la structure mise en place récemment au Royaume-Uni, le National Employment Savings Trust (NEST), qui est le dispositif par défaut dans le cadre du nouveau système national à affiliation automatique. Avec ce nouveau système, le gouvernement britannique espère traiter le problème de l'insuffisance des prestations auquel sont exposés les ménages à faible revenu et à revenu intermédiaire, du fait de la relative modicité des prestations de pension publiques et du caractère facultatif des dispositifs privés. Auparavant, en Nouvelle-Zélande, une réforme avait également institué l'affiliation automatique des nouveaux salariés. D'autres pays, aux systèmes publics moins développés, comme l'Irlande, ont également admis que l'épargne retraite privée strictement volontaire ne permettra pas d'assurer des taux de couverture importants ni des cotisations suffisantes. Aussi envisagent-ils d'autres formes d'affiliation, comme une affiliation automatique à une pension privée, ou même une participation obligatoire à un système de pension privé. D'autres pays se distinguent par leur gestion prudente et efficace des systèmes de pension privés. Il s'agit, notamment, du Danemark et des Pays-Bas où les rendements des investissements sont restés positifs, en termes réels, au cours des cinq dernières années, malgré la crise.

Si le mécontentement à l'égard des pensions privées est compréhensible dans le contexte économique actuel, il est important de se rappeler les raisons qui, dans un premier temps, ont amené les pays à diversifier les sources de revenu des retraités. Les pensions privées devaient limiter la charge que devraient supporter les générations plus jeunes, dans un contexte de vieillissement souvent rapide de la population, du fait que les obligations futures au titre des pensions seraient au moins en partie préfinancées. L'enjeu démographique demeure et en revenir aux systèmes par répartition n'aidera pas à éviter la crise des pensions qui menace. La catégorie qui risque le plus de ne pas avoir de revenus suffisants au moment de la retraite est celle des personnes à niveau de revenu intermédiaire. De fait, la plupart des pays protègent les titulaires de faibles revenus grâce à des pensions minimum et à des systèmes de filet de sécurité en faveur des personnes âgées, tandis qu'à l'autre extrême les hauts revenus complètent leurs prestations de régime public par des revenus provenant d'autres sources, notamment de l'épargne personnelle et des investissements. Il reste donc nécessaire d'encourager l'épargne privée en vue de la retraite, dans le cadre tant de plans de pension professionnels que de plans personnels. Mais le débat actuel met en lumière l'urgence qu'il y a à traiter le problème du coût de la gestion des dispositifs privés. En vérité, il est difficile de justifier d'obliger les

travailleurs à mettre de l'argent sur des dispositifs dont, finalement, seul l'organisme prestataire retire un bénéfice.

Accompagner le vieillissement de la population nécessitera d'adopter une vision beaucoup plus large que celle que semblent adopter, actuellement, la plupart des gouvernements. Les revenus au moment de la retraite reflètent la situation de l'emploi et la situation sociale tout au long de la vie de chaque individu. Les seuls systèmes de pension ne peuvent corriger les inégalités et les ruptures durant la vie active. Les sociétés vieillissantes devront donc envisager bien d'autres actions qu'une simple réforme des pensions et devront avoir une réflexion véritablement stratégique : à quoi nos sociétés devraient-elles ressembler à l'avenir ? Comment relèverons-nous le défi de la prise en charge de la vieillesse ? Quel sera l'impact financier du vieillissement et qu'est-ce que cela signifie pour les systèmes de protection sociale et le partage des responsabilités entre les individus et l'État, ainsi qu'entre prestataires de services publics et privés ? Et comment préserver la solidarité dans un contexte de creusement des inégalités entre générations et au sein même des générations ? Pour répondre à ces questions, il faudra avoir des discussions approfondies et concevoir des plans d'ensemble, ce à quoi l'OCDE continuera de contribuer par ses travaux sur les pensions publiques et privées et diverses politiques, sociales et économiques, de façon plus générale.



Stefano Scarpetta
Directeur,
Direction de l'emploi, du travail
et des affaires sociales,
OCDE



Carolyn Ervin
Directrice,
Direction des affaires financières
et des entreprises,
OCDE



Extrait de :
Pensions at a Glance 2013
OECD and G20 Indicators

Accéder à cette publication :
https://doi.org/10.1787/pension_glance-2013-en

Merci de citer ce chapitre comme suit :

Scarpetta, Stefano et Carolyn Ervin (2013), « Éditorial Tensions sur les retraites », dans OCDE, *Pensions at a Glance 2013 : OECD and G20 Indicators*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: https://doi.org/10.1787/pension_glance-2013-2-fr

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.