



Documents SIGMA No. 10

Régimes de pension de la fonction publique

OCDE

<https://dx.doi.org/10.1787/5kml6g676xr1-fr>

REGIMES DE PENSION DE LA FONCTION PUBLIQUE

DOCUMENTS SIGMA : N° 10

ORGANISATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUES

Paris

48836

Ta. 95926 - 02.10.96 - 10.01.97

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine

Complete document available on OLIS in its original format

LE PROGRAMME SIGMA

Le Programme SIGMA - Soutien à l'amélioration des institutions publiques et des systèmes de gestion dans les pays d'Europe centrale et orientale - est une initiative conjointe du Centre de l'OCDE pour la coopération avec les économies en transition et du Programme Phare de l'Union européenne. Financée principalement par le Programme Phare, cette initiative vise à aider treize pays en transition à mener à bien la réforme de leur administration publique.

L'Organisation de coopération et de développement économiques est une organisation intergouvernementale qui réunit 29 démocraties à économie de marché avancée. Par l'intermédiaire du Centre, l'OCDE fournit des conseils et une assistance, portant sur les problèmes économiques les plus divers, aux pays d'Europe centrale et orientale et aux pays de l'ex-Union soviétique engagés dans des réformes. Le Programme Phare accorde des aides financières à ses partenaires d'Europe centrale et orientale jusqu'à ce qu'ils soient prêts à assumer les obligations liées à la qualité de Membre de l'Union européenne.

Les Programmes Phare et SIGMA couvrent les mêmes pays : Albanie, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, ex-République yougoslave de Macédoine, Pologne, Roumanie, République tchèque, Slovaquie et Slovénie.

Créé en 1992, SIGMA dépend du Service de la gestion publique de l'OCDE, qui fournit des informations et des analyses d'experts sur la gestion publique aux décideurs et facilite les contacts et les échanges d'expérience entre responsables de la gestion du secteur public. SIGMA offre aux pays bénéficiaires la possibilité d'avoir accès à son réseau de responsables expérimentés de l'administration publique, à ses informations comparées et à ses connaissances techniques dont dispose le Service de la gestion publique.

SIGMA vise à :

- aider les pays bénéficiaires à rechercher des méthodes de gestion publique propres à améliorer l'efficacité de l'administration et à encourager les agents du secteur public à respecter les valeurs démocratiques, l'état de droit et les règles de la déontologie ;
- contribuer à mettre en place dans les pays des structures au niveau de l'administration centrale pour relever les défis de l'internationalisation et des plans d'intégration à l'Union européenne ;
- soutenir les initiatives de l'Union européenne et des autres donateurs visant à aider les pays bénéficiaires à entreprendre la réforme de leur administration publique et contribuer à la coordination des activités des donateurs.

Dans tous ses travaux, cette initiative s'emploie en priorité à faciliter la coopération entre les gouvernements. Cela suppose notamment d'accorder un soutien logistique à la formation de réseaux rassemblant des praticiens de l'administration publique en Europe centrale et orientale et entre ces praticiens et leurs homologues dans d'autres démocraties.

Les activités SIGMA se répartissent entre cinq domaines techniques : réforme des institutions publiques, gestion de la formulation des politiques, gestion des dépenses, gestion des services publics, et supervision administrative. En outre, le Service de l'information de SIGMA diffuse des publications et des documents électroniques sur des thèmes intéressant la gestion publique.

Copyright OCDE, 1997

**Les demandes de reproduction ou de traduction totales ou partielles doivent être adressées à :
M. le Chef du Service des publications, OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.**

Les idées exprimées dans la présente publication ne représentent pas les avis officiels de la Commission européenne, des pays Membres de l'OCDE ni des pays d'Europe centrale et orientale participant au Programme.

AVANT-PROPOS

La présente publication¹ est un outil, mis à la disposition de ceux qui, dans les pays d'Europe centrale et orientale, ont pour mission d'élaborer les nouveaux régimes de retraite des fonctionnaires. Il présente, dans cette perspective, les régimes de pensions de retraite des fonctionnaires mis en place dans cinq pays Membres de l'OCDE et dans dix pays d'Europe centrale et orientale.

Dans la plupart des pays d'Europe centrale et orientale, les fonctionnaires de l'Etat sont couverts par le régime général de retraite de leur pays, généralement institué par une loi régissant ce régime général. Or, dans le contexte des efforts réalisés pour "professionnaliser" l'administration publique et en améliorer la qualité, certains de ces pays établissent des catégories de personnel par le biais de lois sur le service public. Dans ce contexte, ils adopteront des dispositions attribuant des régimes de pensions de retraite spécifiques en faveur des agents de l'administration publique, visés par cette législation. Trois raisons au moins expliquent cette approche: la volonté de garantir l'indépendance des fonctionnaires; celle de rendre plus attrayante une carrière dans le secteur public; celle enfin de repousser à une date ultérieure le paiement du coût des rémunérations actuellement octroyées.

Dans la plupart des pays Membres de l'OCDE, les fonctionnaires sont couverts par des régimes de retraite particuliers et spécialement conçus. Ces régimes sont, ou totalement indépendants, ou complémentaires du régime général national. Les avantages qu'ils accordent varient d'un pays à l'autre, de même que leurs principes de financement. Il peut aussi, dans un même pays, exister plusieurs régimes pour les différentes catégories de fonctionnaires et d'employés de l'Etat.

Des régimes par "répartition" financés sur le budget annuel de l'Etat existent dans plusieurs pays Membres de l'OCDE. Lorsque ces régimes ont été mis en place, les effectifs de la fonction publique étaient peu nombreux et il n'y avait pas de régime de retraite général, pour l'ensemble de la population active. Au cours des trente dernières années, l'accroissement rapide des effectifs de la fonction publique, dans les pays occidentaux, n'a pas eu d'incidence majeure sur le coût des pensions de retraite des régimes par répartition en raison de l'incidence de la croissance démographique et, jusqu'à une date récente, le financement des pensions est demeuré inchangé dans de nombreux pays. Le mécanisme régissant les régimes de retraite fonctionne sur le long terme; par ailleurs, la détermination des fonctionnaires et de leurs syndicats à les maintenir en l'état est grande: il est ainsi d'autant plus difficile de les modifier .

Avec le changement de la tendance démographique, les régimes de retraite sont devenus une lourde charge pour le budget. Les régimes de retraite de la fonction publique supportent des frais de fonctionnement importants et impliquent de lourds engagements à long terme. C'est pourquoi de nombreux pays Membres de l'ODE s'efforcent aujourd'hui de trouver de nouvelles solutions pour couvrir leurs coûts de financement. Différentes techniques de financement et techniques actuarielles peuvent être utilisées à cet effet.

¹ Cette publication est également disponible en anglais sous le titre "*Civil Service Pension Schemes*".

Un pays qui voudrait, aujourd'hui, instituer un nouveau régime de pension de retraite pour ses fonctionnaires devra probablement trouver d'autres formules qu'un régime totalement indépendant fonctionnant sur principe de la prise en charge des coûts de fonctionnement par l'état, chaque année, sur son budget. D'autres raisons que les coûts et les engagements fort lourds justifient cette recherche: par exemple, il faut aujourd'hui que les droits à pension puissent être transférés d'un employeur à l'autre, d'un secteur à l'autre ou même d'un pays à l'autre, pour faciliter la mobilité de la main-d'oeuvre.

Ceux qui rédigent les lois sur le service public, en Europe centrale et orientale, doivent tenir compte de certains écueils. En l'absence d'une analyse approfondie, les régimes de retraite sont susceptibles de provoquer des ponctions annuelles nouvelles, considérables, et indéterminées sur le budget de l'Etat, et représenter un engagement contingent d'une ampleur là encore indéterminée mais considérable.

Le programme SIGMA souhaite, au travers de cette publication, faire ressortir la complexité et le caractère à long terme d'un régime de retraite de la fonction publique, ainsi que préciser les coûts et les engagements qu'un tel régime implique. L'objectif est aussi de faire apparaître tous les éléments à prendre en considération pour la mise en place d'un régime de retraite moderne et d'exposer les différents mécanismes envisageables d'acquisition des droits et de financement.

Le premier chapitre fournit une description et une analyse générales des systèmes de pensions de retraite des fonctionnaires. Il présente les principes de base d'un système de pensions et met en évidence les relations entre les trois piliers de tout régime de retraites professionnel moderne dans le monde "occidental". La lecture de ce chapitre est à recommander aux personnes qui souhaitent s'informer et se faire une idée claire des mécanismes complexes, des relations et des types de coûts que recouvre un régime de pensions de retraite. Ce chapitre a été établi sur la base d'un document de réflexion qui a été présenté lors d'un séminaire international organisé par le programme SIGMA, à Tallinn, les 4 et 5 décembre 1995. Les autres chapitres reposent également sur des documents qui ont été présentés et examinés lors de ce séminaire. Il est à noter que les descriptions fournies dans les rapports des dix pays datent de 1995. Puisque la réforme des régimes généraux de pensions retraite est à l'ordre du jour dans plusieurs pays de l'Europe centrale et orientale, des changements qu'il y aurait pu avoir depuis cette date ne sont pas reflétés dans ces rapports.

Staffan Synnerström
Conseiller
Février 1997

SIGMA-OCDE
2, rue André-Pascal
75775 Paris Cedex 16, France
Tél : (33.1) 45.24.79.00 ou 45.24.13.94
Fax : (33.1) 45.24.13.00
e-mail : sigma.contact@oecd.org
<http://www.oecd.org/puma/sigmaweb>

TABLE DES MATIERES

| | |
|--|----|
| LE PROGRAMME SIGMA | 2 |
| AVANT-PROPOS | 3 |
| CHAPITRE 1 RÉGIMES DE PENSION DE LA FONCTION PUBLIQUE <i>PAR STAFFAN EKEBRAND</i> | 11 |
| 1. RÉSUMÉ..... | 11 |
| 2. INTRODUCTION | 13 |
| 3. GÉNÉRALITÉS | 14 |
| 3.1 Les systèmes de retraite en Europe occidentale — vue d'ensemble..... | 14 |
| 3.2. Problèmes et tendances économiques | 15 |
| 3.2.1 Le fardeau croissant de la prise en charge des personnes âgées..... | 15 |
| 3.2.2 Nécessité d'un financement plus sain | 15 |
| 3.3 Caractéristiques distinctives de la fonction publique..... | 16 |
| 3.3.1 Le système de retraite original | 16 |
| 3.3.2 Garantie de l'emploi et exercice de l'autorité | 17 |
| 3.3.3 Des ressources économiques substantielles | 17 |
| 3.3.4 Impact sur l'économie | 18 |
| 4. PRINCIPES | 19 |
| 4.1 Fonctions de base..... | 19 |
| 4.2 Le point de vue de l'employé..... | 19 |
| 4.3 Le point de vue de l'employeur..... | 20 |
| 4.4 Le point de vue de l'économie | 21 |
| 5. CONCEPTION DU SYSTÈME DE RETRAITE | 22 |
| 5.1 Cadre réglementaire | 22 |
| 5.2 Relation avec les retraites publiques de base..... | 23 |
| 5.2.1 Les fonctionnaires doivent-ils participer au système de retraite public ?..... | 23 |
| 5.2.2 Coordination | 24 |
| 5.3 Financement..... | 24 |
| 5.4 Conditions d'admissibilité | 25 |
| 5.5 Calcul des pensions de vieillesse | 26 |
| 5.5.1 Revenus validables | 26 |
| 5.5.2 Promesses de pension | 27 |
| 5.5.3 Ancienneté | 27 |
| 5.5.4 Niveau de la pension | 28 |
| 5.6 Age d'ouverture des droits | 30 |
| 5.7 Pensions d'invalidité..... | 31 |

| | |
|--|----|
| 5.8 Pensions de réversion | 32 |
| 5.9 Début du paiement des pensions de vieillesse | 33 |
| 5.10 Changement d'emploi | 34 |
| 5.10.1 Droits à pension acquis | 34 |
| 5.10.2 Coordination..... | 34 |
| 5.11 Réévaluation | 35 |
| 5.11.1 Période d'accumulation | 35 |
| 5.11.2 Période d'attente | 36 |
| 5.11.3 Période de paiement..... | 36 |
| 5.12 Dispositions transitoires | 36 |
| 6. OPTIONS | 39 |
| 6.1 Les pensions sont-elles des revenus prolongés ou différés ?..... | 40 |
| 6.2 Traitement en fin de carrière ou traitement sur l'ensemble de la carrière ? | 40 |
| 6.3 Promesses de pension : doivent-elles porter sur les prestations ou les cotisations ? | 41 |
| 6.4 Droits à pension conditionnels ou acquis ? | 43 |
| 6.5 Coordination avec les systèmes de base : modèle brut ou net ? | 43 |
| 6.6 Répartition ou capitalisation ? | 44 |
| 6.6.1 Cotisations | 45 |
| 7. ADMINISTRATION | 47 |
| 8. ÉTUDES PAR PAYS | 48 |
| 8.1 France | 48 |
| 8.1.1 Régime(s) de retraite actuellement en vigueur..... | 48 |
| 8.1.2 Droits à pension et âge de la retraite | 48 |
| 8.1.3 Calcul de la pension de vieillesse..... | 48 |
| 8.1.4 Pension d'invalidité et pension de réversion | 49 |
| 8.1.5 Cessation des fonctions et changement d'emploi | 49 |
| 8.1.6 Service des prestations et retraite anticipée | 50 |
| 8.1.7 Législation, financement et administration..... | 50 |
| 8.1.8 Réforme du ou des régimes de retraite | 50 |
| 8.2 Allemagne..... | 50 |
| 8.2.1 Régime(s) de retraite actuellement en vigueur..... | 50 |
| 8.2.2 Droits à pension et âge de la retraite | 51 |
| 8.2.3 Calcul de la pension de vieillesse..... | 51 |
| 8.2.4 Pension d'invalidité et pension de réversion | 51 |
| 8.2.5 Cessation des fonctions ou changement d'emploi | 52 |
| 8.2.6 Service des prestations et retraite anticipée | 52 |
| 8.2.7 Législation, financement et administration..... | 52 |
| 8.2.8 Réforme du ou des régimes de retraite | 52 |
| 8.3 Pays-Bas | 52 |
| 8.3.1 Régime de retraite actuellement en vigueur..... | 52 |
| 8.3.2 Droits à pension et âge de la retraite | 53 |
| 8.3.3 Calcul de la pension de vieillesse..... | 53 |
| 8.3.4 Pension d'invalidité et pension de réversion | 54 |
| 8.3.5 Cessation des fonctions et changement d'emploi | 54 |
| 8.3.6 Service des prestations et retraite anticipée | 54 |
| 8.3.7 Législation, financement et administration..... | 54 |
| 8.3.8 Réforme du ou des régimes de retraite | 55 |

| | |
|---|----|
| 8.4 Suède | 55 |
| 8.4.1 Régime de retraite actuellement en vigueur | 55 |
| 8.4.2 Droits à pension et âge de la retraite | 55 |
| 8.4.3 Calcul des pensions de vieillesse | 56 |
| 8.4.4 Pension d'invalidité et pension de réversion | 57 |
| 8.4.5 Cessation des fonctions et changement d'emploi | 57 |
| 8.4.6 Service des prestations et retraite anticipée | 58 |
| 8.4.7 Législation, financement et administration | 58 |
| 8.4.8 Réforme du ou des régimes de retraite | 58 |
| 8.5 Royaume-Uni | 59 |
| 8.5.1 Régime de retraite actuellement en vigueur | 59 |
| 8.5.2 Droits à pension et âge de la retraite | 59 |
| 8.5.3 Calcul de la pension de vieillesse | 59 |
| 8.5.4 Pension d'invalidité et pension de réversion | 60 |
| 8.5.5 Cessation des fonctions ou changement d'emploi | 60 |
| 8.5.6 Service des prestations et retraite anticipée | 60 |
| 8.5.7 Législation, financement et administration | 61 |
| 8.5.8 Réforme du ou des régimes de retraite | 61 |
| 9. LE SYSTÈME DE RETRAITE IDÉAL | 62 |
| 9.1 Hypothèses | 62 |
| 9.2 Propositions | 62 |
| CHAPITRE 2 PROTÉGER CEUX QUI QUITTENT PRÉMATURÉMENT UN EMPLOI <i>PAR DOUGLAS ANDERSON</i> | 65 |
| 1. Introduction | 65 |
| 2. Prestations accordées aux travailleurs quittant volontairement un emploi avant la retraite | 65 |
| 3. Restitution des cotisations | 66 |
| 4. Revalorisation des droits | 67 |
| 5. Transférabilité des droits à pension | 69 |
| 6. Clubs pour le transfert des droits | 69 |
| 7. Retraite anticipée | 69 |
| 8. Retraite pour cause de maladie | 70 |
| 9. Autres considérations intervenant dans les cas de maladie | 70 |
| 10. Retraite anticipée volontaire | 71 |
| 11. Retraite anticipée "obligatoire" | 71 |
| 12. Conclusion | 72 |
| CHAPITRE 3 LE COÛT VÉRITABLE DES SYSTÈMES DE RETRAITE ANTICIPÉE <i>PAR DOUGLAS ANDERSON</i> | 73 |
| 1. INTRODUCTION | 73 |
| 2. RETRAITE ANTICIPÉE OU VERSEMENT D'UNE INDEMNITÉ FORFAITAIRE : CONSÉQUENCES POUR LA TRÉSORERIE DES EMPLOYEURS | 74 |
| 2.1 Système de pension par répartition | 74 |
| 2.2 Pourquoi les systèmes de retraite anticipée ont-ils tant de succès ? | 74 |
| 2.3 Option 1. Versement d'une indemnité forfaitaire | 74 |
| 2.4 Option 2. Retraite anticipée bonifiée | 75 |
| 3. COÛT CAPITALISÉ DE LA RETRAITE ANTICIPÉE : MÉTHODE ET HYPOTHÈSES | 77 |

| | |
|--|-----|
| 3.1 Coût capitalisé..... | 77 |
| 3.2 Modèle de régime de pension | 77 |
| 3.3 Retraite anticipée bonifiée | 78 |
| 3.4 Facteurs déterminant le coût d'une retraite anticipée | 78 |
| 3.5 Hypothèses effectivement formulées | 79 |
| 3.6 Taux de rendement réel | 79 |
| 3.7 Espérance de vie..... | 79 |
| 4. COÛT CAPITALISÉ DE LA RETRAITE ANTICIPÉE : RÉSULTATS..... | 81 |
| 4.1 Commentaires sur les résultats | 81 |
| 4.2 Coût capitalisé d'une retraite anticipée — âge normal de la retraite : 60 ans | 82 |
| 4.3 Coût capitalisé d'une retraite anticipée — âge normal de la retraite : 65 ans | 84 |
| 5. MÉCANISMES DE MAÎTRISE DES COURTS : RECOMMANDATIONS | 86 |
| 5.1 La retraite anticipée "bonifiée" : une solution de dernier recours ? | 86 |
| 5.2 Application d'un âge minimum..... | 86 |
| 5.3 Coût de la retraite anticipée supporté par le budget même de l'organisation concernée | 87 |
| 5.4 Prendre en compte le coût pour le contribuable..... | 87 |
| 5.5 Dernier entré, premier sorti..... | 87 |
| 5.6 Dispositifs obligatoires..... | 87 |
| 5.7 Appel au volontariat | 87 |
| 5.8 Éviter de susciter des attentes | 88 |
| 5.9 Éviter de créer une structure de main-d'oeuvre déséquilibrée | 88 |
| 6. CONCLUSION..... | 89 |
| CHAPITRE 4 RÉFORME DES RÉGIMES DE PENSIONS : MISE EN OEUVRE ET DISPOSITIONS TRANSITOIRES <i>PAR DAGMAR KNIEP-TAHA</i> | 91 |
| CHAPITRE 5 RÉGIMES DE PENSION NATIONAUX DANS DIX PAYS D'EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE..... | 97 |
| 1. Albanie | 97 |
| Dispositions juridiques | 101 |
| Coût du dispositif et dispositions financières | 101 |
| Les grands problèmes de demain | 102 |
| 2. Bulgarie | 102 |
| 3. Estonie..... | 105 |
| 4. Hongrie..... | 107 |
| Régime actuel de pension des fonctionnaires | 107 |
| Droits à pension et âge de la retraite | 107 |
| Calcul de la pension de vieillesse | 107 |
| Pension d'invalidité et pension de réversion..... | 107 |
| Cessation de fonctions et changement d'emploi | 108 |
| Paiement des prestations et retraite anticipée | 108 |
| Législation, financement et gestion..... | 108 |
| Réforme du régime de pension | 108 |
| 5. Lettonie..... | 109 |
| Régime de pension en vigueur | 109 |
| Droits à pension et âge de la retraite | 109 |
| Calcul de la pension de vieillesse | 110 |

| | |
|---|-----|
| Pension d'invalidité et pension de réversion..... | 110 |
| Cessation de fonctions et changement d'emploi | 110 |
| Païement des prestations et retraite anticipée | 110 |
| Législation, financement et gestion..... | 111 |
| Problèmes posés par la mise en place d'un nouveau régime de pension pour les fonctionnaires | 111 |
| 6. Lituanie..... | 112 |
| Régimes de pensions actuels | 112 |
| Droits à pension et âge de la retraite | 112 |
| Détermination du montant de la pension de vieillesse..... | 112 |
| Pensions d'invalidité et de réversion..... | 112 |
| Perte et changement d'emploi..... | 113 |
| Païement des prestations et retraite anticipée | 113 |
| Législation, financement et administration | 114 |
| Réforme du régime de pensions..... | 114 |
| 7. Pologne..... | 114 |
| Régimes de pensions actuels | 114 |
| Organisation et financement du régime de pensions des salariés | 115 |
| Droits à pension | 115 |
| Détermination du montant de la pension de vieillesse..... | 115 |
| Pensions d'invalidité et de réversion..... | 115 |
| Indexation des pensions de vieillesse et d'invalidité | 117 |
| Païement des prestations..... | 117 |
| Réforme du régime de pensions..... | 117 |
| 8. République slovaque | 122 |
| Régime actuel | 122 |
| Droits à pension et âge de la retraite | 122 |
| Détermination du montant de la pension de vieillesse..... | 122 |
| Pensions d'invalidité et de réversion..... | 123 |
| Perte ou changement d'emploi..... | 123 |
| Païement des prestations et retraite anticipée | 123 |
| Législation, financement et administration | 123 |
| Réforme du régime de pensions..... | 124 |
| 9. République tchèque | 124 |
| 10. Slovénie | 126 |

CHAPITRE 1 RÉGIMES DE PENSION DE LA FONCTION PUBLIQUE PAR STAFFAN EKEBRAND²

1. RÉSUMÉ

L'objectif de ce document est de présenter divers systèmes de retraite applicables à la fonction publique, et de commenter les différentes solutions envisageables.

De manière générale, les promesses de pension représentent un engagement à très long terme. En effet, les systèmes conçus aujourd'hui pourraient affecter les prestations servies au milieu du siècle prochain.

Pour des raisons historiques et autres, les caractéristiques des régimes de retraite varient énormément en Europe occidentale. Néanmoins, les problèmes sont grosso modo les mêmes dans tous les pays. Au vu des estimations actuelles, le fardeau que représente la prise en charge des retraités par la population active doublera au cours des 50 prochaines années. Pour relever ce défi, on a commencé à réduire les prestations de retraite, et les pensions futures seront capitalisées pour une plus large part qu'elles ne le sont actuellement.

A bien des égards, les régimes de retraite professionnels dans la fonction publique ont une histoire spécifique. Les employeurs du secteur public ont été les premiers à assurer à leurs employés une certaine forme de sécurité en leur versant une pension qui devait leur permettre de subvenir à leurs besoins lorsqu'ils ne pourraient plus travailler. Mis à part le fait qu'il dispose de ressources financières considérables, ce secteur entretient une relation particulière avec ses employés.

On dit que les régimes de retraite du secteur public doivent être conçus dans une perspective de stabilité, de sécurité et de flexibilité. Certes, mais ils doivent aussi être équitables et faciles à comprendre et à gérer. D'autre part, il doit y avoir un lien évident entre les gains et les pensions.

Nous étudions dans le détail les divers aspects de la conception des régimes de retraite de la fonction publique, notamment le cadre réglementaire, la conception des régimes et leurs relations avec les systèmes publics de base. Ces régimes peuvent être financés par répartition ou par capitalisation, ce qui est rare dans le secteur public. Les principaux facteurs qui entrent dans le calcul d'une pension de vieillesse sont : les gains validables, la nature de la promesse de pension, l'importance accordée à la notion de carrière et le niveau de la pension.

L'âge d'ouverture des droits est un facteur important, qui donne lieu à de nombreux conflits d'intérêts. Mis à part les pensions de vieillesse, les régimes de retraite professionnels doivent également verser des pensions d'invalidité et des pensions de réversion. Le droit à pension d'un employé est calculé au moment de la cessation de ses fonctions. Pour ce qui est de la perception des pensions de vieillesse, plusieurs options sont possibles. Lorsqu'un employé a changé plusieurs fois d'emploi, il court le risque de

² L'auteur est Directeur général adjoint auprès du Conseil d'administration des rémunérations et des pensions des employés de l'Etat en Suède.

ne pas percevoir les prestations auxquelles il pensait avoir droit. Par ailleurs, il importe d'établir des règles claires pour éviter que la valeur de la pension ne diminue après la retraite. Enfin, il peut s'avérer nécessaire d'adopter des dispositions provisoires pendant la période de réforme ou de transition des régimes de retraite.

Ce document utilise un certain nombre de termes clés pour décrire la conception des régimes de retraite. Les options retenues sont cruciales car c'est d'elles que dépend le fonctionnement du régime. On prend clairement conscience des liens entre ces options dès lors que l'on a répondu aux six questions suivantes : Les pensions doivent-elles être considérées comme des revenus prolongés ou différés ? Doivent-elles se fonder sur le traitement en fin de carrière ou sur l'ensemble de la carrière ? Les promesses de pension doivent-elles porter sur les prestations ou les cotisations ? Les droits à pension doivent-ils être conditionnels ou acquis ? La coordination avec les pensions de base doit-elle suivre le modèle de coordination brut ou net ? Et enfin, faut-il opter pour un système par répartition ou par capitalisation ?

Cette discussion est suivie d'une description succincte des régimes de retraite de la fonction publique en France, en Allemagne, aux Pays-Bas, en Suède et au Royaume-Uni. Nous concluons par une présentation des principales caractéristiques du système de retraite idéal. Deux pensions de vieillesse basées sur le traitement en fin de carrière sont proposées : la première, définie en fonction des prestations, est financée par les employeurs du secteur public par répartition, tandis que la seconde, définie en fonction des cotisations, est financée par les versements des employés à une caisse de pension indépendante. La pension de vieillesse définie en fonction des cotisations offre une certaine flexibilité concernant les points suivants : âge d'ouverture des droits, protection des survivants et épargne retraite personnelle complémentaire.

2. INTRODUCTION

L'objectif des systèmes de retraite professionnels est d'assurer un revenu garanti aux personnes âgées, aux personnes frappées d'invalidité définitive et aux proches d'un employé décédé. Ils garantissent une retraite aux employés ayant travaillé 40 ans ou plus. Un individu qui entre sur le marché du travail en 1995 à 20 ans atteindra l'âge d'ouverture des droits en 2040 environ et pourra prétendre à des prestations pendant 20 ans ou plus après cette date. Par conséquent, le système de pension actuel pourrait affecter la situation financière de ceux qui paient les pensions et de ceux qui en bénéficient durant une grande partie du siècle prochain.

Cette longue échelle temporelle nécessite de prendre les plus grandes précautions lors de la conception des modalités d'attribution et de financement des prestations. L'Europe occidentale apporte un large éventail de solutions dans ce domaine, qui dépendent de l'origine de la promesse de pension, du bénéficiaire potentiel des prestations et des conditions économiques, sociales et politiques en général.

Ce document présente les problèmes à résoudre, les exigences à satisfaire et les différentes options de conception des régimes de retraite de la fonction publique. En décrivant la situation des pays d'Europe de l'Ouest, il donne quelques indications sur la manière dont on pourrait concevoir les régimes de retraite des fonctionnaires en Europe centrale et orientale. Le fait que le pays de référence de l'auteur soit la Suède a peut-être influencé certaines parties du texte.

Nous avons limité la discussion au cadre de l'Europe occidentale mais cela ne signifie pas pour autant que la situation et l'expérience d'autres régions du monde sont à négliger. Au contraire, plusieurs pays non-européens se sont dotés de régimes de retraite innovants et bien conçus.

Ce document s'ouvre sur une présentation concise de divers types de régime de retraite et de problèmes et tendances y afférents, en mettant l'accent sur la situation dans la fonction publique. La section suivante est consacrée aux critères que doivent satisfaire les régimes de retraite des fonctionnaires, tandis que la section 4 étudie leurs éléments constitutifs. Les principales options de conception de tels régimes sont présentées dans la section 5. La section 6 examine brièvement les solutions retenues par cinq pays d'Europe occidentale. En guise de conclusion, le document décrit un système de retraite idéal.

Notons que ce document s'intéresse surtout aux aspects techniques de ces questions.

3. GÉNÉRALITÉS

3.1 Les systèmes de retraite en Europe occidentale — vue d'ensemble

Les dispositifs mis en place pour subvenir aux besoins des retraités varient beaucoup d'un pays à l'autre, notamment en fonction de la couverture de la sécurité sociale et du système de retraite de base du pays. Dans certains pays, c'est la capitalisation qui prévaut, tandis que dans d'autres, le financement des pensions fait principalement appel aux systèmes publics de retraite par répartition. Par ailleurs, dans quelques pays, l'Etat sert des prestations — le plus souvent soumises au contrôle des ressources — qui ne sont pas considérées comme des pensions. Il arrive également que les personnes âgées aient accès à des biens et à des services gratuits ou à prix réduit.

Les régimes de retraite sont parfois décrits comme des *systèmes à trois niveaux* : le premier désigne les systèmes publics, légaux et universels de base, le deuxième les systèmes de retraite professionnels complémentaires et le troisième les plans de retraite individuels ou autres formes d'épargne. Ces trois systèmes sont largement interdépendants, à tel point qu'il serait plus juste de parler des trois segments d'un même niveau plutôt que de trois niveaux. Même si, en Europe occidentale, la taille relative de chaque segment varie énormément d'un pays à l'autre, on peut supposer que des individus dans la même situation ont des attentes similaires vis-à-vis de ces régimes en termes de niveau de vie. Les différences entre le niveau de vie escompté par les employés une fois qu'il seront à la retraite (proportionnellement à leur revenu antérieur) sont beaucoup moins importantes que les différences de conception et de structure entre les divers systèmes ouest-européens qui délivrent des prestations de retraite.

Dans tous les pays d'Europe occidentale, la sécurité sociale fournit une *pension légale de base*, financée annuellement par les recettes budgétaires (cotisations ou recettes fiscales). Cette forme de financement sans capitalisation est appelée système par répartition. Les règles varient, mais dans la plupart des pays, les droits à pension sont calculés sur la base du nombre d'années pendant lesquelles l'employé a cotisé (au cours de sa période d'activité) et du niveau des cotisations. Dans certains pays, le droit à la pension de base dépend de la durée du séjour dans le pays.

Les systèmes de retraite professionnels complémentaires varient eux aussi dans une large mesure entre les pays. Leur contribution à la sécurité sociale globale est très variable, pour diverses raisons que nous n'exposerons pas ici. En gros, la taille de cette contribution est fonction de la couverture de la protection légale, mais les bénéficiaires ne peuvent pas espérer que ce système comble systématiquement toutes les lacunes de la protection légale. Pour apporter un revenu de remplacement adéquat, les systèmes de retraite complémentaires doivent bénéficier d'une législation favorable, et notamment d'un traitement fiscal avantageux.

Il n'y a pas de ligne de démarcation claire entre le premier et le deuxième niveau. Dans des pays tels que la France, le système de retraite complémentaire est à tous points de vue un système du premier niveau, puisqu'il est financé par répartition et qu'il est obligatoire au-delà d'un certain revenu. En Espagne et en Italie, il n'existe quasiment pas de systèmes complémentaires. Dans de nombreux autres pays comme l'Allemagne, les Pays-Bas et le Royaume-Uni, ces systèmes sont financés par différentes formes de capitalisation.

La participation à un système de retraite peut concerner quelques catégories de personnes travaillant pour un même employeur ou la population active tout entière, les participants étant couverts par des accords collectifs exhaustifs définissant un système de retraite obligatoire. Les systèmes de retraite

peuvent s'appliquer à un secteur entier du marché du travail, par exemple le secteur public, ou au contraire être limités à certaines professions. S'agissant du secteur public, une partie au moins (la fonction publique notamment) peut non seulement disposer de son propre système de retraite professionnel, mais également être exclue du système de base. C'est le cas en Allemagne et en France. Au Royaume-Uni, les fonctionnaires peuvent opter pour des systèmes autres que le système de retraite de la fonction publique.

Dans la mesure où les promesses de pension portent sur le long terme, la stabilité et la sécurité du système de retraite nécessitent un *financement* sain. En gros, il existe deux méthodes de financement – la répartition et la capitalisation – et plusieurs variations et combinaisons de ces méthodes. La principale différence entre les deux est l'étalement temporel des coûts. Les systèmes par capitalisation appliqués dans un pays peuvent avoir été encouragés (voire prescrits) ou découragés par les pouvoirs publics. Les systèmes légaux de premier niveau sont le plus souvent des systèmes par répartition, et les systèmes professionnels de deuxième niveau des systèmes par capitalisation.

Les différences substantielles constatées entre les pays sont largement imputables à des facteurs historiques. Toutefois, les paramètres économiques, sociaux et politiques actuels jouent également un rôle significatif.

3.2. Problèmes et tendances économiques

3.2.1 *Le fardeau croissant de la prise en charge des personnes âgées*

Au cours des 30 dernières années, le taux de natalité en Europe occidentale est tombé d'environ 2,6 à un petit peu plus de 1,5, ce qui est très insuffisant pour maintenir un niveau démographique stable. Compte tenu de l'allongement de l'espérance de vie, la pyramide des âges devrait se modifier radicalement. D'après les estimations, le fardeau que représente la prise en charge des personnes âgées, exprimé par le rapport entre le nombre de retraités et la population active (les personnes âgées de 65 ans et plus en pourcentage de la classe d'âge 15-64 ans) devrait doubler, passant d'un peu plus de 20 pour cent en 1990 à plus de 40 pour cent en 2040, à considérer que l'immigration nette s'élève à 250 000 personnes par an. Ces chiffres ne donnent qu'une vision partielle de l'ampleur du fardeau, car ils ne tiennent pas compte de facteurs tels que le chômage déclaré ou caché, le pourcentage d'enfants et d'adolescents, ou la proportion de femmes sur le marché du travail. Par ailleurs, la situation varie considérablement d'un pays à l'autre.

Quoi qu'il en soit, la tendance est alarmante. Dans l'Union européenne, on estime les sommes versées aux retraités par les trois niveaux du système à plus de 10 pour cent du PIB. Toutes choses étant égales par ailleurs, il faudra, durant les 50 prochaines années, multiplier les dépenses de retraite par deux, ce qui portera leur niveau à 20 pour cent. Les contraintes financières imposées au système s'accroîtront d'autant. Si l'on tient compte de l'augmentation probable de la valeur réelle des pensions et du fait que les personnes âgées contribuent pour une part importante aux dépenses de santé, la redistribution potentielle du revenu et des dépenses de la population active au bénéfice des retraités prendra des proportions considérables.

3.2.2 *Nécessité d'un financement plus sain*

Une majorité écrasante des pensions versées en Europe occidentale relèvent aujourd'hui du premier niveau et sont financées par répartition, c'est-à-dire par un transfert du revenu de la population active au profit des retraités. Compte tenu du fardeau croissant que représente la prise en charge des personnes âgées, ce système pourrait être menacé car pour maintenir son équilibre financier, il lui faut

accroître ses recettes ou diminuer ses prestations. On peut augmenter les recettes en alourdissant la fiscalité, y compris les prélèvements sur les salaires. Bien entendu, il n'est pas envisageable d'honorer les obligations de paiement des pensions en creusant le déficit budgétaire et la dette nationale. L'autre solution - réduction des prestations - implique de baisser le niveau des prestations ou de relever l'âge d'ouverture des droits.

Cette situation a attiré l'attention des pouvoirs publics sur les pensions. Dans plusieurs pays, des réformes plus ou moins radicales du système de retraite légal sont envisagées ou sont déjà en cours. L'opinion générale est qu'une partie croissante des pensions doit être financée par capitalisation ou selon d'autres dispositifs de prévoyance. Cela vaut encore plus pour les systèmes de retraite professionnels complémentaires. On commence maintenant à admettre que le lien entre l'épargne, la dette nationale et la croissance économique conditionne dans une large mesure le développement économique. Sans approfondir ces questions, qui ne relèvent pas du thème abordé ici, on peut tout de même noter que le financement des pensions suscite de plus en plus d'intérêt en raison de ses répercussions sur l'économie dans son ensemble. On constatera également que des pays industrialisés d'autres régions du monde sont confrontés à des problèmes et des tendances similaires.

Les questions évoquées ci-dessus sont de nature économique. En ce qui concerne les systèmes de retraite professionnels de secteurs spécifiques du marché du travail, les perspectives diffèrent quelque peu mais les problèmes sont globalement les mêmes. Lors de la conception des systèmes de retraite, il y a lieu de leur accorder toute l'importance requise.

3.3 Caractéristiques distinctives de la fonction publique

Les facteurs qui déterminent la structure des systèmes de retraite professionnels varient d'un secteur à l'autre. Le secteur public constitue plus que tout autre un cas à part, et l'on pourrait même dire qu'il nécessite un système de retraite complémentaire spécial.

3.3.1 *Le système de retraite original*

Il est intéressant de noter que les systèmes de retraite légaux de base et les systèmes professionnels complémentaires dérivent tous deux du système de retraite professionnel du secteur public. L'Etat a été le premier employeur à s'engager à subvenir aux besoins de ses employés et de leurs survivants en développant des systèmes de pensions de vieillesse, d'invalidité et de réversion. Globalement, ce développement s'est orienté dans deux directions. Soit on a considéré que ces pensions étaient des revenus prolongés mais réduits, payés sur le budget de l'Etat au même titre que les salaires des employés du secteur public (et dans ce cas, les employés qui avaient été agents de l'Etat dans la vie active continuaient d'être considérés comme tels après), soit on considérait que les pensions étaient des revenus différés. Dans ce cas de figure, on a créé des caisses de pension qui investissent l'épargne de leurs membres pour leur constituer un capital à la retraite. La capitalisation se fonde plus ou moins sur des principes actuariels. Dans la plupart des pays, c'est le premier de ces systèmes qui a prévalu dans la fonction publique, et ce pour deux raisons essentielles : c'était un moyen pratique d'améliorer les pensions des employés, même ceux qui n'en avaient pas acquis les droits, et d'autre part ce système était économiquement viable (il était financé sur le budget). En pratique, c'est la notion de "revenus prolongés" qui l'a emporté même si, de nos jours, on considère généralement que les pensions sont des "revenus différés", tout au moins en théorie.

Le principe consistant à venir en aide aux personnes âgées, aux invalides et aux veuves et orphelins au moyen de pensions diverses s'est progressivement généralisé dans d'autres secteurs, ce qui a

conduit à l'établissement du système à trois niveaux décrit ci-dessus. Dans plusieurs secteurs, on a créé différents types de systèmes de retraite pour des catégories spécifiques d'employés. Ce processus a été encouragé, notamment par l'octroi de conditions de financement, et plus particulièrement d'un traitement fiscal, favorables. Voyant que de petites catégories d'employés bénéficiaient de pensions de vieillesse, d'aucuns ont commencé à réclamer que le droit à une retraite légale de base soit reconnu à la majorité de la population, tout au moins de la population active. Les pensions ont petit à petit été intégrées aux programmes de sécurité sociale. Dans la mesure où les fonctionnaires bénéficiaient d'une pension versée par l'Etat, souvent même plus avantageuse, il était naturel que la plupart des pays les excluent du système de retraite de la sécurité sociale. Pour les employés du secteur privé, la situation était très différente. C'est aux employeurs qu'il appartenait, le cas échéant, de compléter le système légal en veillant à ce que leurs anciens employés et leurs survivants aient de quoi subvenir à leurs besoins.

Naturellement, cette description ne vaut pas pour tous les pays, mais elle donne les raisons historiques pour lesquelles les systèmes de retraite de la fonction publique diffèrent souvent des autres systèmes de retraite professionnels.

3.3.2 *Garantie de l'emploi et exercice de l'autorité*

Les règles qui gouvernent la fonction publique diffèrent du tout au tout de celles qui régissent les relations entre employeurs et employés dans le secteur privé. Les employeurs du secteur privé sont dans l'obligation de générer des bénéfices. Pour leur part, les fonctionnaires doivent respecter certaines réglementations sur leurs droits et les obligations que leur impose la société. La situation des fonctionnaires diffère de celle des autres employés au sens où ils exercent l'autorité publique, avec les sacrifices et les obligations de loyauté qu'entraîne cette fonction. En retour, l'Etat s'engage à subvenir aux besoins des fonctionnaires pour le restant de leur vie. Ceux qui entrent dans la fonction publique tablent sur la garantie de l'emploi. Il s'agit d'un contrat qui implique des sacrifices — salaire (généralement peu élevé) qui évolue selon une grille indiciaire - et des avantages - sécurité de l'emploi et retraite intéressante.

Cette description n'est plus forcément valable dans tous les pays, mais elle l'était assurément lorsque les systèmes de retraite des fonctionnaires ont été créés. En France et en Allemagne, la situation n'a, à cet égard, pas changé. En Suède, elle est maintenant totalement différente. La perception du secteur public et de la position des fonctionnaires a beaucoup influencé la conception des systèmes de retraite de la fonction publique.

3.3.3 *Des ressources économiques substantielles*

Lorsque l'Etat est l'employeur, le coût et le financement des retraites n'ont pas le même degré de priorité que lorsque l'employeur est privé. En effet, les ressources économiques de l'Etat sont d'une tout autre ampleur. Le coût des pensions des fonctionnaires est peu élevé en comparaison du budget national dans son ensemble. Si ce coût est amené à augmenter brutalement, l'Etat a toujours la possibilité d'accroître ses recettes fiscales. De ce fait, on a longtemps considéré qu'il n'était pas nécessaire de financer les pensions du secteur public en faisant appel à la capitalisation.

Ces systèmes étant dans une très large mesure financés par répartition, on ignore quels sont exactement les coûts réels. Les coûts sont-ils encourus au moment du paiement des pensions ou de l'accumulation des droits ? La réponse dépend du postulat de départ : les pensions sont-elles des revenus prolongés ou différés ? Une telle ambivalence n'encourage pas la maîtrise des coûts. De fait, on n'estime pas toujours nécessaire de réaliser des estimations des coûts.

Lorsqu'il ne porte pas sur les coûts, l'accent porte sur les prestations. C'est probablement la raison essentielle pour laquelle les pensions des fonctionnaires sont définies en fonction des prestations et non des cotisations. Le régime de retraite définit le niveau des prestations, mais non celui des cotisations. Les cotisations (c'est-à-dire les coûts) sont considérés comme une simple conséquence - et une conséquence plutôt vague - des prestations. Les pensions professionnelles du secteur privé, mais aussi les pensions de base de l'Etat, présentent une forme tout à fait différente.

Cette vue assez superficielle des coûts des retraites résulte également du fait que dans le secteur public, à l'inverse du secteur privé, il n'y a pas de "propriétaire" dont l'intérêt serait de réduire les coûts. D'ailleurs, on ne sait pas toujours bien qui est l'employeur. Ceux qui conçoivent les règles ont toutes les raisons de les rendre aussi favorables que possible. Il s'agit là d'un aspect de la relation spéciale, déjà mentionnée, qui unit les employeurs et les employés du secteur public.

La force économique que représente le budget de l'Etat est telle qu'il ne semble pas nécessaire de financer les systèmes de retraite de la fonction publique par capitalisation. Mais paradoxalement, cela implique que le système de retraite a beaucoup à craindre d'une éventuelle décision des milieux politiques de l'amputer.

3.3.4 *Impact sur l'économie*

Compte tenu des ressources disponibles dans le secteur public pour le financement des pensions, il est nécessaire de prendre certaines précautions. Les autres secteurs de l'économie peuvent en effet estimer que ce qui est considéré comme normal dans la fonction publique doit aussi l'être sur le reste du marché du travail. Dans la mesure où le niveau des pensions des fonctionnaires a tendance à servir d'étalon, son impact économique est disproportionné en comparaison du nombre d'employés de ce secteur. Pour cette raison également, l'Etat en tant qu'employeur a une responsabilité économique supérieure à celle des employeurs du privé, qui ne sont responsables que des finances de leur entreprise.

4. PRINCIPES

Les systèmes de retraite de la fonction publique varient considérablement d'un pays à l'autre. Bien que ce document ne s'intéresse à aucun pays en particulier, il est nécessaire, pour que ce débat soit enrichissant, d'établir certains principes généraux valables pour plusieurs structures nationales spécifiques.

4.1 Fonctions de base

Sans analyser les fonctions de base des systèmes de retraite en détail, nous pouvons dire que leur objectif est de garantir à l'individu une certaine forme de sécurité économique lorsqu'il ne peut plus subvenir à ses besoins. Le système de retraite remplit cette fonction en répartissant le revenu de deux manières : dans le temps, c'est-à-dire sur une base régulière tout au long de la vie de l'individu, et entre les individus.

L'employé *économise* (diffère) une partie de son revenu pour une période ultérieure de sa vie. Lorsque les pensions sont financées par répartition, ce qui exclut l'épargne, le revenu des individus est réparti par le biais d'un "contrat social" (le système de retraite) en vertu duquel la jeune génération s'engage à aider la plus ancienne, en espérant bénéficier du même traitement de la part de la génération suivante.

L'individu *s'assure* lui-même contre certains risques susceptibles de se manifester au sein d'une collectivité définie : "risque" de vivre plus longtemps que la moyenne, de devenir invalide avant l'âge d'ouverture des droits et de décéder en laissant des personnes à charge sans ressources. La répartition entre les individus peut aussi être dictée par des politiques de redistribution du revenu. Certains groupes bénéficient de pensions plus élevées que ne le justifient leurs cotisations d'un simple point de vue actuariel. Ainsi, les femmes bénéficient généralement des mêmes pensions que les hommes (dans la même tranche de revenus) alors que leur vie en tant que retraitées est environ 20 pour cent plus longue que celle des hommes.

La redistribution des revenus intervient par le biais des pensions de vieillesse, des pensions d'invalidité et des pensions de réversion. Nous énumérons ci-dessous les principes qui doivent présider à la conception et au financement des prestations servies aux fonctionnaires. Ces principes sont présentés du point de vue des trois parties prenantes : employé, employeur et société.

4.2 Le point de vue de l'employé

Les retraités doivent pouvoir compter sur un revenu réel raisonnable et constant lorsqu'ils ne peuvent plus subvenir à leurs besoins.

Un employé qui part à la retraite plus tôt que prévu ne doit pas perdre les droits qu'il considère comme acquis.

Les conditions dont sont assorties les pensions doivent être équitables (et perçues comme telles) en comparaison de celles appliquées aux autres groupes du système et celles proposées par les autres régimes de retraite opérant sur le marché du travail.

Un certain degré de flexibilité est nécessaire pour que les employés puissent adapter leur pension à leur propre situation.

Le système de retraite doit être stable et sûr, c'est-à-dire qu'une modification éventuelle des règles ne doit en aucun cas entraîner une perte des droits acquis. Un mode de financement viable à long terme contribue à cette stabilité et à cette sécurité.

Le système de pension doit être simple et facile à comprendre. Ses prestations doivent être prévisibles, pour que le bénéficiaire sache quelle somme lui revient et puisse prendre les mesures nécessaires pour qu'elle lui revienne effectivement.

Le système de retraite doit être géré prudemment, et la consignation des données doit se soumettre à des règles de sécurité strictes.

4.3 Le point de vue de l'employeur

Les pensions doivent être financées de telle sorte qu'elles entraînent des coûts raisonnables et prévisibles.

Il doit être possible d'identifier les coûts et leur origine.

Le système de retraite doit être conçu de telle sorte qu'un lien manifeste lie les performances, mesurées par les gains, et les pensions.

Le système doit être suffisamment flexible pour s'adapter à des changements économiques, démographiques et autres dans le secteur public.

L'employé ou l'institution pour laquelle il travaille ne doivent pas pouvoir manipuler le système dans l'espoir d'obtenir des prestations de retraite plus élevées.

Les conditions d'octroi des pensions doivent faciliter le recrutement dans la fonction publique.

Le système doit être transparent et facile à comprendre.

Le système doit être simple et son administration peu coûteuse.

Le système de retraite doit être géré prudemment, et la consignation des données se soumettre à des règles de sécurité strictes.

4.4 Le point de vue de l'économie

Le système de retraite doit encourager l'épargne et le travail, directement mais aussi indirectement, en influençant d'autres systèmes de retraite professionnels.

Le système de retraite ne doit pas faire obstacle à la mobilité de la main-d'oeuvre.

Employeurs et employés doivent accorder toute l'attention requise aux objectifs qu'ils souhaitent atteindre par l'intermédiaire de leur régime de retraite. Les critères énumérés ci-dessus peuvent paraître très ambitieux, mais ce sont des repères qui permettront éventuellement de tester les solutions de remplacement envisagées.

5. CONCEPTION DU SYSTÈME DE RETRAITE

La conception d'un système de retraite est une tâche malaisée. Elle nécessite de réfléchir dans le très long terme et de traiter des questions d'une grande importance économique, à la fois pour ceux qui s'engagent à verser les pensions et ceux qui peuvent y prétendre. Il ne fait aucun doute qu'il est plus facile d'introduire ou d'améliorer des prestations que de les réduire ou les supprimer. Il faut donc faire preuve d'une grande prudence. Les conséquences et la nature exacte des nouvelles promesses doivent être soigneusement étudiées.

Cette section aborde les éléments constitutifs essentiels de tout système de retraite. La section 6 suivante, "Options", est consacré aux aspects fondamentaux, ainsi qu'aux avantages et aux inconvénients des différentes options possibles.

5.1 Cadre réglementaire

Les prestations de retraite font partie des conditions d'emploi et sont définies par un régime de retraite. Dans le cas des fonctionnaires, les conditions d'emploi et les régimes de retraite correspondants font partie intégrante des réglementations applicables à leur fonction. Mais dans certains cas, les conditions d'emploi sont maintenues séparées de ces réglementations, ce qui met en valeur la nature particulière des rémunérations, des pensions et autres prestations dont bénéficient les employés.

Les promesses de pension impliquant un engagement financier à long terme, les régimes de retraite des fonctionnaires prennent souvent la forme d'une loi votée par le parlement. Les détails des réglementations qui ont une moindre importance économique sont généralement adoptés par le gouvernement.

Bien que les conditions d'emploi soient officiellement définies dans les réglementations imposées par l'employeur - l'Etat -, il conviendrait de mettre en place une structure habilitant les employés à les influencer avant leur adoption. Pour garantir la participation des employés et par souci de transparence, on peut soumettre l'adoption d'un régime de retraite à un accord collectif. La viabilité ou la pertinence de cette solution dépendent naturellement de la législation du travail et de la situation du marché de l'emploi dans le secteur public. Il est également important d'établir une relation étroite entre la ou les parties qui supporteront le coût du régime de retraite et celles qui décideront de son contenu.

Qu'il soit régi par des dispositions légales ou un accord collectif, le régime de retraite doit être exhaustif. Il doit tenir compte des règles s'appliquant au système de retraite dans son ensemble, tant en matière de prestations qu'en matière de financement. Il n'est pas possible ici d'entrer dans le détail, mais tous les points abordés dans les sections 5.2 à 5.12 doivent être pris en compte. Il peut s'avérer pratique de définir des règles purement administratives, en plus de celles s'appliquant au régime de retraite même.

En dernier lieu, les règles doivent être faciles à comprendre. Prendre la peine de rédiger un texte simple et bien structuré est éminemment utile, tant pour ceux qui ont besoin d'informations sur leurs droits à pension que pour ceux qui ont pour tâche d'administrer et de faire appliquer ces règles.

5.2 Relation avec les retraites publiques de base

La plupart des pays se sont dotés d'un système de retraite légal de base, applicable au moins aux individus qui travaillent. La plupart des pensions versées par ces régimes sont forfaitaires, mais certaines sont liées aux gains. Le niveau des pensions publiques dépend aussi souvent de la durée d'activité et de la durée du séjour dans le pays.

5.2.1 *Les fonctionnaires doivent-ils participer au système de retraite public ?*

Les fonctionnaires doivent-ils participer au système de retraite public et être couverts par un système professionnel complémentaire, ou faut-il les exclure du système public et leur attribuer un système particulier ? Nous avons déjà abordé cette question dans la partie historique, et nous avons vu que dans la plupart des cas, les fonctionnaires ont leur propre système de retraite, qui leur verse l'ensemble des prestations.

Il n'est pas possible de répondre de manière tranchée et définitive. La solution à privilégier dépend en effet du contexte historique et du contexte national spécifique.

Le principal avantage de la séparation est peut-être la simplicité, puisque les deux systèmes n'ont, dans ce cas, pas à être coordonnés. Or la coordination pose des problèmes, comme nous le verrons plus loin.

S'il peut être plus simple de concevoir un système de retraite distinct qui prenne en compte les besoins spécifiques des fonctionnaires, il n'est pas toujours possible de négliger complètement le système de base dans la mesure où il garantit souvent une pension minimum ou de base. Par conséquent, le régime de retraite des fonctionnaires doit prévoir des conditions équivalentes, qui garantissent le même niveau de prestations. Il faut donc que le système de retraite comporte des éléments de redistribution du revenu qui gomment partiellement la relation entre les performances, mesurées par les gains, et les pensions. Par conséquent, il serait souhaitable que la dimension sociale des pensions continue de relever du système de base, et que le système de retraite des fonctionnaires soit conçu comme un système complémentaire spécifiquement lié aux gains.

La mobilité de la main-d'oeuvre est facilitée dès lors que les fonctionnaires sont couverts par le même système de retraite légal que les autres employés. Lorsque c'est effectivement le cas, les problèmes de coordination - ou de manque de coordination - avec les droits à pension acquis dans un autre secteur n'affectent que le système de retraite professionnel complémentaire, c'est-à-dire une fraction seulement de la pension totale. Par ailleurs, si les fonctionnaires et les employés du secteur privé sont couverts par le même système de base, il est plus aisé de comparer les conditions auxquelles sont soumises leurs pensions.

Il peut aussi être bon que les fonctionnaires aient droit aux mêmes prestations de sécurité sociale que les autres employés. En effet, pourquoi échapperaient-ils aux règles qu'eux-mêmes imposent ? Les réductions affectant le système de base doivent s'appliquer à tous les citoyens. Bien entendu, il doit en aller de même des améliorations. A cet égard, il n'y a pas de raison objective pour que les fonctionnaires bénéficient d'un traitement spécial.

5.2.2 *Coordination*

Dès lors que les fonctionnaires sont couverts par deux systèmes - système de base et système complémentaire - il importe d'établir des règles concernant la coordination des systèmes. En gros, il existe deux modèles de coordination. Dans le premier cas, la pension professionnelle correspond à un montant *brut*, duquel on déduit le montant de la pension de base. Si la pension professionnelle est réduite parce que l'employé n'a pas travaillé suffisamment d'années, la pension de base est réduite d'autant. Dans le second cas, la pension professionnelle est *nette* de la pension de base. Le montant net est calculé en fonction d'un niveau général de pension de base. Ces deux modèles posent un certain nombre de problèmes, qui seront traités plus loin.

5.3 **Financement**

Un système de retraite professionnel stable et sûr passe par un financement sain. Cette opération de financement, qui revêt une grande importance, est décrite ci-après.

L'employeur s'engage à verser à l'employé une pension future. Cette obligation, lorsqu'elle est honorée, induit un coût — celui du paiement des pensions. Il faut donc financer ce coût d'une manière ou d'une autre. L'employeur doit pouvoir disposer des capitaux nécessaires à tout moment. Même s'il n'a pas constitué de provisions pour payer les pensions futures, les capitaux doivent être disponibles au moment où il doit verser les pensions dues. Les coûts des pensions peuvent être financés de deux manières : par répartition ou par capitalisation.

Dans le *système par répartition*, les pensions sont payées sur une base régulière, au moment où elles sont dues. Le paiement des pensions futures ne fait l'objet d'aucune capitalisation, c'est-à-dire qu'aucun capital n'est constitué à cet effet. Pour que le système soit acceptable, l'employeur doit pouvoir disposer d'une source de revenus fiable et durable pour couvrir les coûts. Le droit qu'a l'Etat de percevoir des impôts et taxes constitue normalement une sécurité adéquate.

Si le groupe couvert par le régime de retraite fournit des recettes au système en lui versant une cotisation quelconque, ce groupe doit être stable, notamment du point de vue de la pyramide des âges. Le système doit être équilibré. Si le nombre de pensionnés augmente de manière disproportionnée par rapport à la population active, cette dernière peut être confrontée à un lourd fardeau.

La *capitalisation* consiste à anticiper le versement des pensions futures. Les fonds alloués à cet effet, ainsi que les intérêts qu'ils rapportent, constituent un capital-retraite qui sera libéré au moment du versement des pensions. Les dotations doivent être calculées de sorte que ce capital couvre les dépenses de pension estimées. Pour ce faire, il faut tenir compte des taux d'intérêt, de l'espérance de vie et des dépenses futures. Il convient de fonder ces règles actuarielles sur des hypothèses prudentes, de sorte que le capital constitué soit suffisant pour financer les pensions promises, même si les conditions futures s'avéraient défavorables. En conséquence, il y a des chances pour que ce capital génère un excédent, qui peut être mis à profit pour augmenter les pensions ou réduire les dotations.

Il convient de prendre des précautions particulières pour *s'assurer* que les obligations de capitalisation seront honorées au moment du versement des pensions. Ces mesures dépendent des exigences imposées par la législation nationale. Elles peuvent être incluses à des dispositions relevant du droit civil ou fiscal. L'instrument le plus couramment utilisé dans presque tous les pays pour veiller à ce

que cette obligation soit honorée est l'assurance pension. En vertu de ce principe, l'employeur confie à un assureur la responsabilité de remplir cette obligation, en échange de quoi il lui verse une prime.

Les caisses de pension constituent une autre solution. L'employeur affecte des ressources à ces caisses, dans la perspective du paiement des pensions futures. Normalement, il continue d'assumer la responsabilité de l'obligation de paiement des pensions, mais il peut exiger de la caisse qu'elle le rémunère pour les pensions versées. Il arrive que les employeurs conservent le capital-retraite dans l'entreprise, en affectant des réserves à un poste spécial du bilan, destiné spécifiquement à cet usage. Ces réserves doivent être garanties par une assurance-crédit ou une garantie de l'Etat.

Il s'agit là d'une description des formes les plus simples des deux techniques de financement. De toute évidence, elles peuvent donner lieu à de nombreuses variantes. Les systèmes de répartition sont souvent associés à un fonds "tampon", qui permet d'aplanir les coûts dans le temps. On évite ainsi les variations brutales des dépenses courantes, dues à des fluctuations soudaines des versements de pensions. Néanmoins, il ne faut pas confondre ce système avec la capitalisation : il s'agit toujours d'un système par répartition.

Il est possible de combiner ces techniques en n'apportant le capital-retraite nécessaire qu'au moment où commence le paiement des pensions. Cette solution convient aux cas où l'on ne peut pas savoir à l'avance si certaines prestations devront être payées ou non. Bien entendu, elle est également applicable lorsque l'on peut calculer les probabilités de paiement. Mais dans ce cas, l'employeur doit prendre une assurance, fournie par lui-même ou un assureur privé.

Une autre possibilité consiste à financer une partie des pensions par répartition et une autre par capitalisation. Le plus simple consiste alors à diviser la pension en deux prestations distinctes. Ces prestations peuvent varier et donc être complémentaires. Bien entendu, différents types de prestations appellent différentes techniques de financement, comme nous le verrons plus loin.

5.4 Conditions d'admissibilité

Tous les régimes de retraite imposent des conditions d'admissibilité aux employés qu'ils couvrent, par exemple, âge ou ancienneté minimum ou impératifs de service spécifiques dans le cas des droits liés à certaines prestations. Un système compliqué peut imposer une multitude d'exigences correspondant à des situations diverses, tandis qu'un système simple réduit au minimum le nombre d'exigences. Ce système est bien évidemment préférable, si tant est qu'il n'entraîne pas des coûts et des prestations inacceptables.

Si les fonctionnaires sont exclus du système public de base et perçoivent la totalité des prestations de leur propre régime de retraite, il est naturel d'établir des comparaisons avec les conditions du système de base. En effet, les fonctionnaires ne doivent pas être pénalisés.

La condition la plus élémentaire est l'âge auquel les fonctionnaires peuvent adhérer à un régime de retraite. Dans les cas où l'âge fait partie des conditions d'admissibilité, il est généralement fixé à 18-20 ans. La nécessité d'imposer ce type d'impératif est dictée par les autres conditions imposées à l'employé. L'adhésion au régime ne signifie bien évidemment pas que les droits à tous les types de pension peuvent être acquis dès le départ. Par exemple, il peut être judicieux d'accorder les droits aux pensions d'invalidité et de réversion à l'employé plus tôt que les droits aux pensions de vieillesse. La question de l'âge minimum d'acquisition des droits à une pension de vieillesse doit être prise en compte dans le calcul

des pensions et des droits à pension des employés qui quittent leur employeur ou prennent leur retraite de façon prématurée.

Les régimes de retraite donnent toujours une définition des conditions de service qui autorisent les employés à adhérer au système. En d'autres termes, le régime a un domaine d'application limité. Indépendamment de ces définitions, certaines catégories d'employés à temps partiel ne peuvent pas prétendre aux droits à pension (par exemple, ceux qui travaillent sur une base horaire et ceux dont le temps de travail représente moins de 40 à 50 pour cent du plein temps). Dans certains pays, d'autres conditions doivent être satisfaites par les employés, même lorsque les conditions de service sont définies. Pour les postes à durée déterminée, une période minimum d'acquisition de certains droits est imposée à l'employé, le plus souvent six mois ou plus. Ces conditions s'appliquent aussi parfois aux postes occupés de façon permanente.

Cette section traite des conditions d'admissibilité aux régimes de retraite. Les conditions d'ouverture des droits sont discutées dans les sections consacrées aux différentes catégories de prestations. En conclusion, nous devons signaler encore une fois que les systèmes qui définissent plusieurs âge minimum ou plusieurs autres critères d'admissibilité différents sont très peu pratiques. Outre qu'elle est source de confusion, cette diversité n'est pas toujours étayée par des raisons objectives.

5.5 Calcul des pensions de vieillesse

En Europe occidentale, il existe autant de méthodes de calcul des pensions des fonctionnaires qu'il y a de régimes de retraite. Certaines d'entre elles sont présentées brièvement dans la section 8 ci-après. Cette section décrit dans les grandes lignes plusieurs modèles de calcul des pensions de vieillesse.

5.5.1 Revenus validables

Le niveau des pensions professionnelles dépend normalement des revenus des employés et de leur ancienneté. Un examen attentif des revenus déterminant le niveau de la pension révèle que deux principes divergents sont appliqués. Dans le secteur public, les pensions sont généralement calculées sur la base du *traitement en fin de carrière*. Il peut s'agir du salaire que gagnait l'employé juste avant de prendre sa retraite, du salaire qu'il gagnait depuis au moins un an, du revenu moyen durant les cinq années avant le départ en retraite, ou d'autres variations sur ce thème.

Lorsque les pensions sont calculées en fonction des revenus sur une année ou plus, le traitement de l'employé au début de cette période doit être mis en relation avec les niveaux de traitement s'appliquant en fin de période pour le même poste. Avec une grille indiciaire, il faut évidemment fonder le calcul sur les niveaux de traitement pertinents en fin de période. Dans le cas de systèmes de détermination individuelle des salaires, il faut appliquer un indice soit aux traitements soit à l'inflation. Lorsque les pensions sont indexées, il peut être judicieux d'indexer les revenus sur lesquels les pensions sont basés en fonction du même indice.

Il faut peut-être éviter de fonder la pension sur le traitement en fin de carrière lorsque l'employé a bénéficié d'une augmentation de salaire juste avant le départ en retraite. En effet, lorsqu'une telle augmentation de la pension ne majore pas les coûts de la partie responsable de l'augmentation de salaire, elle peut encourager la manipulation du système dès lors que le mécanisme de fixation des salaires n'est pas soumis à des contrôles rigoureux.

Autre question : les primes salariales et autres composantes variables du salaire doivent-elles être prises en compte et si oui, de quelle manière ? Si l'on opte pour leur prise en compte, il peut être raisonnable de choisir une période de référence plus longue que dans le cas d'un salaire fixe.

L'autre principe de détermination des revenus validables est celui *du traitement sur l'ensemble de la carrière*. Cette méthode permet d'éliminer certains des problèmes posés par le principe du traitement en fin de carrière. Cela étant, l'indexation peut tout de même s'avérer nécessaire. Dans la mesure où la période prise en compte ici est beaucoup plus longue, la réévaluation des revenus antérieurs ne doit pas se fonder sur les échelons de salaire. En effet, ces derniers peuvent avoir été modifiés plusieurs fois sur une période de 40 ans, et il faudrait alors adopter des solutions de transition pour chaque modification. En fait, la réévaluation doit prendre la forme d'une indexation ou de l'attribution de primes, en fonction de la nature précise des promesses de pension et de la méthode de financement retenue.

5.5.2 *Promesses de pension*

Les promesses de pension de l'employeur peuvent être fondées sur deux principes différents. Traditionnellement, dans le cas des pensions professionnelles, l'employeur promet aux employés une prestation définie, généralement liée au revenu, l'octroi d'une pension à taux plein étant subordonnée à une ancienneté de 30-40 ans. Dans ce cas, les pensions sont *définies en fonction des prestations*. L'employeur doit alors constituer une provision ou verser les cotisations nécessaires pour s'assurer qu'il pourra tenir sa promesse. Le niveau des prestations est donc systématiquement défini par le régime de retraite, mais le coût des prestations est pour sa part imprévisible, ce qui est un inconvénient pour l'employeur. Dans le système par répartition, on ne considère pas forcément qu'il s'agisse d'un problème, mais il est certain que cette méthode ne favorise pas la maîtrise des coûts. On peut pallier cet inconvénient en réalisant des estimations actuarielles des coûts, même si elles ne sont pas nécessaires pour le financement.

Lorsque l'on applique le second principe, la promesse porte sur le niveau de la prime ou de la cotisation, qui constitue le plus souvent un pourcentage des revenus de l'employé. Dans ce cas, la pension est *définie en fonction des cotisations*. Ici, le niveau des prestations dépend du montant des cotisations, auquel s'ajoutent généralement des primes, dégagées le plus souvent de l'excédent du capital investi. Le niveau des prestations n'est donc pas prévisible. Pour l'employeur, ce système est avantageux car il lui permet de connaître le niveau des cotisations et donc des coûts induits par les pensions. Pour l'employé, le fait de ne pas connaître le niveau des prestations n'est pas trop handicapant dès lors qu'il est régulièrement informé de l'état de ses droits à pension.

Il faut ajouter qu'il est possible, et peut-être même souhaitable, de combiner ces deux principes. Cela permet de ne retenir que les avantages des deux systèmes et d'éliminer leurs inconvénients. Les régimes de retraite combinant les deux principes accordent deux types de pensions de vieillesse.

5.5.3 *Ancienneté*

Comme nous l'avons déjà indiqué, le niveau de la pension dépend généralement de l'ancienneté. Lorsque l'on applique le principe du traitement sur l'ensemble de la carrière, elle se reflète automatiquement dans le niveau des revenus validables. L'ancienneté en tant que telle n'est donc pas pertinente pour le calcul des pensions.

Lorsque les pensions sont *liées au traitement en fin de carrière*, il convient d'utiliser un coefficient d'ancienneté ou autre. En général, pour prétendre à une pension à taux plein, il faut avoir 30 à

40 ans d'ancienneté. Lorsque ce total n'est pas atteint, la pension est réduite et correspond au montant de la pension à taux plein multiplié par ledit coefficient. Par exemple, si l'ancienneté nécessaire pour prétendre à une pension à taux plein est de 40 ans et qu'un employé n'a travaillé que 30 ans, ce coefficient sera de 0,75 et la pension de 0,75 fois la pension à taux plein.

Dans certains régimes de retraite, les droits à pension accumulés sont exprimés non pas en fonction d'un coefficient mais d'après un pourcentage annuel de revenus validables. Si, par exemple, la pension à taux plein correspond à 70 pour cent des revenus validables et que l'ancienneté requise est de 35 ans, cela signifie que 2 pour cent des revenus validables sont acquis chaque année, jusqu'à ce que le niveau maximum de pension soit atteint. On peut affiner ces calculs en affectant un pourcentage de 2,4 pour cent les 15 premières années puis de 1,7 pour cent les 20 dernières par exemple (ce qui est plus compliqué).

L'ancienneté requise pour une pension à taux plein est de 35-40 ans minimum dans la plupart des pays, mais on trouve aussi des périodes plus courtes (30 ans) ou plus longues (45 ans). L'ancienneté donnant droit à une pension complète est bien entendu liée au nombre d'années entre l'âge minimum au début de la période d'accumulation des droits et l'âge d'ouverture des droits. Ces dernières années, la tendance a consisté à réduire les coûts de pension en rallongeant la période minimum donnant droit à une pension à taux plein.

Pour calculer l'ancienneté, il faut également établir des règles concernant les congés exceptionnels. On peut par exemple prendre en compte la raison et la durée de ces congés. L'emploi à temps partiel pose lui aussi des problèmes. En règle générale, il convient de ne pas trop compliquer les calculs en adoptant des règles excessivement détaillées. On peut raisonnablement partir du principe qu'un temps partiel doit se refléter soit dans le calcul de l'ancienneté soit dans celui des revenus validables, mais pas les deux. Lorsque les pensions sont calculées en fonction du traitement en fin de carrière, le risque existe qu'en employé perçoive une pension plus élevée ou plus faible que ce qui est raisonnable. Par exemple, si un employé travaille à temps partiel pendant la majeure partie de sa carrière mais qu'il commence à travailler à temps plein à l'âge où les revenus validables commencent à être pris en compte, il percevra une pension à taux plein sur la base d'une rémunération à plein temps. A l'inverse, un employé qui commence à travailler à plein temps puis passe au mi-temps ne recevra que la moitié d'une pension à taux plein. On peut supprimer ces inconvénients en établissant des règles strictes sur les congés et le nombre d'heures de travail.

Lorsque l'emploi cesse avant que l'âge d'ouverture des droits soit atteint pour cause d'invalidité donnant droit à pension ou de décès, le nombre d'années restant jusqu'à l'âge d'ouverture des droits doit être inclus dans l'ancienneté aux fins du calcul de la pension de vieillesse.

5.5.4 Niveau de la pension

Lorsque les pensions sont *définies par les prestations*, leur niveau est généralement un pourcentage des revenus validables. Il peut aussi être forfaitaire, mais c'est très rare dans le cas des régimes de retraite professionnels. On peut envisager de combiner ces deux systèmes, pour obtenir une redistribution partielle des revenus des employés les mieux rémunérés aux moins bien rémunérés. De nombreux systèmes définissent des pensions minimum. La nécessité de dicter de telles règles dépend du degré auquel le système de base remplit cette fonction de redistribution et des relations entre pension professionnelle et pension publique.

En Europe occidentale, les niveaux des pensions varient beaucoup d'un pays à l'autre — entre 50 et 100 pour cent du traitement en fin de carrière, en intégrant lorsqu'il y a lieu les pensions de base. Il est difficile d'établir des comparaisons entre les pays dans la mesure où les pensions ne sont pas les seuls facteurs affectant le revenu des retraités. Dans les pays où les cotisations au titre des pensions sont versées par les employés, ceux-ci cessent de cotiser lorsqu'ils prennent leur retraite. Il arrive que les pensions soient soumises à un traitement fiscal plus favorable que le revenu des salaires. Les retraités bénéficient parfois de prestations de sécurité sociale ou d'un coût de la vie réduit (réductions sur le prix des titres de transport par exemple). De toute évidence, ces facteurs varient dans une large mesure d'un pays à l'autre.

Mis à part ces variations, le niveau des pensions des fonctionnaires d'Europe occidentale s'établit en moyenne à 75-80 pour cent du traitement en fin de carrière. Mais comme nous l'avons vu, cela ne signifie pas forcément que le revenu de ces employés diminue de 20-25 pour cent à la retraite. On peut raisonnablement décider, à titre de principe général, que les pensions ne doivent pas dépasser le niveau que choisiraient les employés dans le cadre d'un système volontaire, à considérer qu'ils ne sous-estiment pas leurs besoins en matière de retraite. Si l'on considère que les pensions sont des revenus différés, il est légitime de se demander quelle part de ses revenus l'employé est prêt à mettre de côté pour sa retraite. Cette proportion varie, et il serait bon que les pensions puissent être complétées par des plans d'assurance pension individuels. La nécessité de constituer une épargne nationale plaide également en faveur de cette solution. Toutefois, les pensions professionnelles doivent toujours garantir un niveau de revenu adéquat.

Bien entendu, il n'est pas toujours nécessaire ni même souhaitable que les niveaux de pension soient les mêmes dans toutes les tranches de revenus. Lorsque les fonctionnaires sont aussi couverts par le système public, le revenu que leur rapporte ce système doit aussi être pris en compte s'il y a lieu (selon que l'on applique le modèle de coordination brut ou net). Il peut en résulter une pension complémentaire inférieure pour les tranches de revenus les plus faibles. Des niveaux de pension inférieurs peuvent aussi se justifier à l'autre extrémité de l'échelle des revenus. Si l'âge d'ouverture des droits est plus élevé dans le système de base que dans le régime de retraite professionnel, il peut être indispensable de majorer le niveau des pensions versées par ce régime les premières années dans la mesure où aucune prestation de base n'est perçue à cette période.

Dans certains pays, la situation familiale du retraité, tant pendant sa période d'activité que durant la retraite, peut avoir une incidence sur le niveau global de la pension. Lorsque le système de base n'en tient pas compte, les régimes de retraite de la fonction publique peuvent accorder un supplément pour le conjoint et les enfants ou toute autre forme de traitement préférentiel. Les règles d'établissement des pensions doivent tenir compte des conditions de rémunération pertinentes.

Comme nous l'avons indiqué précédemment, le niveau des pensions dans un système *défini par les cotisations* dépend des sommes versées au système et de la manière dont le capital-retraite a été géré. Dans les régimes de retraite, les cotisations représentent généralement un pourcentage des revenus validables. Le pourcentage peut varier d'une catégorie de revenu à l'autre, pour les mêmes raisons qui font que les niveaux de prestations varient dans les systèmes définis par les prestations.

Il est impossible de connaître à l'avance le montant des prestations. Il dépend en effet de toute une série de facteurs — niveau des cotisations, période de paiement des cotisations, capital hérité des membres du groupe décédés et excédents générés par la gestion du capital. Les employés ont tout à gagner de l'application de réglementations encourageant la gestion des fonds de pension et favorisant leur administration par des professionnels. Le capital-retraite est converti en mensualités, calculées sur la base d'hypothèses concernant les taux d'intérêt, l'espérance de vie, et les dépenses futures, c'est-à-dire de facteurs actuariels. Bien que les femmes vivent 4 ou cinq ans de plus que les hommes, ce facteur n'est normalement

pas pris en compte, et il en résulte un transfert substantiel du capital-retraite des hommes au profit des femmes.

Pour que les employés puissent se faire une idée de la pension qu'ils vont toucher dans le cadre de ce système, il est nécessaire de leur communiquer régulièrement des informations, au moins sur les droits acquis à n'importe quel moment de leur carrière.

5.6 Age d'ouverture des droits

Les droits aux prestations de retraite sont généralement subordonnés à la réalisation de certaines conditions. On peut imposer à l'employé d'être membre du régime de retraite pendant une période minimum (condition d'acquisition des droits) ou d'avoir un certain âge pour prétendre à une pension de vieillesse.

L'âge d'ouverture des droits recouvre deux notions : d'une part le *droit* pour l'employé de prendre sa retraite à un certain âge et de percevoir immédiatement sa pension de vieillesse, et d'autre part l'*obligation* de le faire. Il arrive que les deux âges coïncident mais dans de nombreux régimes, les fonctionnaires sont obligés de prendre leur retraite jusqu'à cinq ans après en avoir acquis le droit. Dans d'autres cas, l'employé peut prendre une retraite anticipée (à partir d'un certain âge) moyennant une réduction de sa pension. Cette réduction peut être marginale mais elle peut aussi être calculée en fonction de principes actuariels stricts. Dans certains régimes, il est aussi possible de différer le versement de la pension, auquel cas son montant est majoré. Ces variantes correspondent à une notion assez flexible de l'âge d'ouverture des droits.

Mis à part l'âge auquel l'employé a le droit ou l'obligation de prendre retraite, il y a également un âge auquel la pension de vieillesse commence à être versée. Du point de vue actuariel, toutes les pensions de vieillesse sont calculées selon l'hypothèse que le versement de la pension commence à un certain âge. Il est bien évidemment important de le déterminer lorsque l'âge d'ouverture des droits est flexible.

Dans la plupart des pays d'Europe occidentale, les fonctionnaires ont le droit de prendre leur retraite à 60 ans et l'obligation de le faire à 65 ans. Cette flexibilité permet de tenir compte des besoins spécifiques de l'individu en matière de retraite. Dans certains pays, l'âge d'ouverture des droits est plus bas pour certaines catégories professionnelles, pour des raisons de sécurité ou parce que l'on considère que leur travail est particulièrement éprouvant. Dans la fonction publique, cette règle s'applique aux militaires, aux policiers, aux pompiers, aux conducteurs d'engins, aux contrôleurs aériens et aux enseignants. Dans ces cas de figure, le droit à pension est souvent conditionné par l'âge — 50 ou 55 ans- et par l'ancienneté. On n'établit quasiment plus de distinction entre l'âge d'ouverture des droits des hommes et des femmes.

Il n'est pas aisé de définir un âge d'ouverture des droits raisonnable et équitable, et l'on n'a pas atteint de consensus sur les moyens d'y parvenir. Il y a en effet divergence d'intérêts à ce sujet. D'une part, certaines catégories professionnelles revendiquent le droit à un abaissement de l'âge d'ouverture des droits car elles jugent leurs conditions de travail physiquement pénibles, ce qui est difficile à évaluer pour les employeurs ; de leur côté, ces derniers doivent pouvoir mettre à la retraite les employés qui ne leur sont plus utiles en raison de leur âge, notamment dans certains domaines d'activité. Cela étant, les employés veulent continuer de travailler tant que c'est rémunérateur et surtout, un âge d'ouverture des droits élevé est économiquement intéressant pour les employeurs. Dernier point et non des moindres, les employés veulent bénéficier d'un traitement juste et équitable, indépendamment des différences entre les situations individuelles.

En marge de ces conflits d'intérêts, la situation est rendue plus complexe par l'évolution rapide des caractéristiques de l'emploi et des besoins spécifiques de certaines catégories professionnelles. Enfin, un autre facteur est à prendre en compte : l'âge d'ouverture des droits dans le système de retraite public de base et sur le reste du marché du travail. Que les fonctionnaires soient ou non couverts par les pensions publiques, il est préférable que l'âge de la retraite soit identique dans les deux systèmes, au moins pour une grande majorité d'individus. En dernier lieu, l'espérance de vie augmente en Europe occidentale, et le fardeau croissant que représente la prise en charge des personnes âgées a nécessité d'augmenter l'âge d'ouverture des droits dans plusieurs pays.

Compte tenu de tous ces facteurs, il n'est pas facile de trouver une solution satisfaisante au problème. Quel que soit l'âge d'ouverture des droits adopté, certains individus partiront à la retraite trop tard et d'autres trop tôt. Néanmoins, les réalités économiques limitent la marge de manoeuvre. L'abaissement de l'âge d'ouverture des droits d'une année signifie non seulement que les pensions doivent être payées une année supplémentaire, mais aussi que le capital-retraite doit être disponible une année plus tôt. Il importe donc d'effectuer des calculs actuariels des coûts et de leur accorder toute l'attention requise au moment de l'établissement de l'âge d'ouverture des droits. Dans de nombreux pays, on a tendance à résoudre le problème de l'augmentation des coûts de retraite en relevant l'âge d'ouverture des droits. Compte tenu de l'accroissement régulier de l'espérance de vie, c'est visiblement une solution raisonnable.

On résout généralement les problèmes de sureffectifs en mettant en retraite les employés les plus âgés. En aucun cas il ne faut abaisser l'âge d'ouverture des droits. Il faudrait en revanche prendre des mesures temporaires et exceptionnelles autorisant les départs en retraite anticipés s'ils s'imposent, si tant est que les conditions économiques le permettent. L'âge d'ouverture des droits doit être défini en fonction d'un âge de la retraite à la fois souhaitable et viable.

5.7 Pensions d'invalidité

Les régimes de retraite professionnels incluent normalement des dispositions sur les pensions d'invalidité. Ces dispositions peuvent aussi relever du système d'assurance santé. Cela étant, les prestations d'invalidité versées à un ancien employé jusqu'à l'âge d'ouverture des droits au titre d'une invalidité permanente doivent être considérées comme des pensions.

Il y a en gros deux catégories de pensions d'invalidité. La première est conçue comme une prestation liée au risque pur, qui ne nécessite pas de capitalisation. Cela signifie qu'un employé qui quitte son emploi renonce au droit de percevoir une pension d'invalidité en cas de handicap physique. Dans ce cas de figure, les droits à pension d'invalidité ne sont pas accumulables. La seconde catégorie comprend une composante d'épargne, ce qui signifie que l'employé "accumule" ses droits à pension d'invalidité tout comme ses droits à pension de vieillesse. S'il prend une retraite anticipée, l'employé peut percevoir une pension d'invalidité équivalant à une fraction de la pension à taux plein à laquelle il a droit lorsqu'il prend sa retraite à l'âge normal.

Comme pour les pensions de vieillesse, il est nécessaire de définir des conditions d'octroi. Il existe généralement des règles relatives à l'ancienneté. Le choix du caractère permanent ou temporaire de l'invalidité est une question médicale, que nous n'aborderons pas ici. Il est également nécessaire de décider ce qu'il advient de la pension d'invalidité lorsque le bénéficiaire recommence à travailler.

Il est sage d'établir une distinction claire entre les pensions d'invalidité accordées pour des raisons médicales et les pensions de retraite anticipée accordées pour cause de sureffectifs. Les prestations relevant de la seconde catégorie peuvent se justifier dans certains cas précis, mais elles ne doivent pas être

incluses à titre permanent au régime de retraite. Lorsqu'une réduction d'effectifs s'avère nécessaire, l'octroi d'une pension de retraite anticipée doit faire l'objet d'une décision distincte, et son mode de financement doit avoir été prévu.

Le calcul des pensions d'invalidité dépend du calcul des pensions de vieillesse. Si les pensions d'invalidité constituent des promesses portant sur les prestations et basées sur le traitement en fin de carrière, il est normal qu'elles soient calculées de la même manière. Il est fréquent que le bénéficiaire soit rémunéré au titre d'une retraite anticipée, de sorte que la période qui reste à courir jusqu'à l'âge d'ouverture des droits est partiellement ou intégralement considérée comme une période d'activité aux fins du calcul de la pension. En théorie, ce principe vaut également pour les promesses de pension de vieillesse portant sur les cotisations, et dans ce cas, les pensions d'invalidité sont aussi définies par les prestations.

Il peut être justifié que les pensions d'invalidité soient supérieures aux pensions de vieillesse. Toutefois, il est important (plus encore peut-être que pour les pensions de vieillesse) de ne pas fixer ces prestations à un niveau trop élevé par rapport au traitement de l'employé. En effet, il faut que le travail continue de représenter une incitation économique.

Le moyen le plus simple de financer les pensions d'invalidité des fonctionnaires est d'utiliser la même méthode que pour les pensions de vieillesse. Même si les pensions sont capitalisées, il convient que le risque soit supporté par l'employeur, et les coûts doivent de préférence être calculés comme des primes de risque. Bien entendu, il est aussi possible de s'assurer contre ce risque.

5.8 Pensions de réversion

Pour être complets, les systèmes de retraite professionnels doivent comporter une forme quelconque de pension de réversion. La structure de l'emploi est loin d'être homogène en Europe occidentale, et avec elle le champ d'application des pensions de réversion. Si les femmes travaillent autant que les hommes, les principaux bénéficiaires de telles pensions doivent être les enfants. De nos jours, les pensions de réversion pour adultes prennent généralement la forme de pensions de veuvage. Les ex-époux/épouses et les concubin(e)s peuvent également prétendre à une pension de réversion.

Les pensions de réversion sont généralement partagées entre les bénéficiaires selon un plan établi par le régime de retraite, ce qui signifie que les prestations se chevauchent souvent. La période durant laquelle la pension est versée varie, notamment en fonction du bénéficiaire. Les pensions sont généralement payées aux enfants jusqu'à l'âge de 20 ans, et aux conjoints jusqu'à ce qu'ils se remarient.

Tout comme les pensions d'invalidité, les pensions de réversion constituent une prestation liée au risque qui comprend ou non une composante d'épargne. En règle générale, les fonds affectés aux pensions de réversion sont alloués aux individus qui prennent une retraite anticipée dans les mêmes conditions que les pensions de vieillesse. Si les pensions de vieillesse sont capitalisées, il doit en aller de même pour les pensions de réversion. Les droits à ces pensions doivent être acquis de la même manière que les droits aux pensions de vieillesse, à moins qu'elles ne représentent une prestation liée au risque pur.

Les pensions de réversion à bénéficiaire unique sont généralement calculées en pourcentage (généralement 50-60 pour cent) des pensions de vieillesse. Si l'employé décède alors qu'il travaillait encore, c'est la pension de vieillesse "accumulée" jusqu'à l'âge d'ouverture des droits qui est prise en compte. La pension de réversion peut aussi être calculée de manière forfaitaire, et être versée pendant une période limitée, par exemple cinq ans.

Pour les promesses de pensions de vieillesse capitalisées portant sur les cotisations, il existe une autre solution : le capital-retraite mis de côté pour la pension de vieillesse est versé au survivant.

La plupart du temps, à la pension de réversion s'ajoute une assurance-vie propre à la catégorie professionnelle. Ce type d'assurance peut donner droit à une somme forfaitaire, par exemple un an de traitement normal, payable au bénéficiaire dans l'éventualité d'un décès. Le montant peut diminuer à mesure que l'employé assuré vieillit, et être nul une fois atteint l'âge d'ouverture des droits.

5.9 Début du paiement des pensions de vieillesse

Les pensions de vieillesse définies par les prestations prennent la forme d'annuités versées à vie une fois l'âge d'ouverture des droits atteint. Si le paiement commence à une autre date, cela doit se refléter dans le montant versé. Sur la base de coûts constants, les paiements effectués dans le cadre de systèmes entièrement capitalisés à une date modifiée nécessitent de recalculer le montant dû en fonction de principes actuariels. Avec un système par répartition, il est possible de calculer une augmentation ou une réduction standard correspondant au paiement anticipé ou différé de la pension de vieillesse. La pension versée correspond au montant accumulé au moment du paiement. En cas de retraite anticipée, il faut donc couvrir la période séparant le départ en retraite de l'âge d'ouverture des droits. Si l'employeur est prêt à en supporter le coût, la pension peut être réduite d'un montant plus faible qu'elle ne le serait si des principes actuariels stricts étaient appliqués. Ces exemples correspondent eux aussi à une notion flexible de l'âge d'ouverture des droits.

Pour les promesses de pension portant sur les cotisations, le niveau de la pension dépend directement du montant du capital-retraite mis de côté, ainsi que de l'âge à partir duquel la pension doit être versée. Ce système plaide en faveur d'une flexibilité accrue des paiements. Le bénéficiaire peut avoir besoin de prestations plus élevées pendant les premières années de retraite. Il doit donc pouvoir choisir la période durant laquelle les pensions lui seront versées - cinq ans, dix ans ou le restant de ses jours. Il convient néanmoins de s'assurer que le bénéficiaire touchera une somme suffisante pour le restant de ses jours, de sorte qu'il ne soit pas privé de ressources et qu'il ne dépende pas de l'aide publique.

Nous devons signaler que les pensions de vieillesse sont parfois couplées avec une somme forfaitaire, versée lorsque le bénéficiaire atteint l'âge d'ouverture des droits. On justifie ce supplément par le fait que la nouvelle situation dans laquelle se trouve le retraité appelle une augmentation spéciale.

Par conséquent, les régimes de retraite doivent définir des règles précisant les dates minimum et maximum auxquelles la pension de vieillesse doit commencer à être versée. Ils doivent également définir des règles sur la manière de recalculer les pensions. S'il y a possibilité de percevoir une partie de la pension pour une période limitée, ce doit aussi être prévu.

On ne répétera jamais assez que les pensions de retraite anticipée accordées pour cause de sureffectifs ou pour d'autres raisons non médicales ne doivent pas être confondues avec les paiements anticipés mentionnés ci-dessus. Ces paiements doivent d'ailleurs être distincts des prestations versées par les régimes de retraite. Le cas échéant, il est utile de définir des règles particulières. Dans le cas contraire, on risque de confondre les centres de coûts et de perdre le contrôle de la situation.

5.10 Changement d'emploi

Dans le cadre de nombreux systèmes de retraite, les employés qui changent d'emploi courent le risque de perdre les prestations de retraite auxquelles ils considèrent avoir droit. C'est pourquoi certains employés hésitent à changer d'emploi de crainte de devoir renoncer à ces prestations. Il s'agit là d'un obstacle à la mobilité de la main-d'oeuvre.

5.10.1 Droits à pension acquis

A ce stade, il est nécessaire de parler des droits à pension *acquis*. Lorsque les droits à pension dépendent d'une ou de plusieurs conditions, les prestations sont conditionnelles. En l'absence de telles conditions, on parle de droits acquis. Ce concept varie d'un pays à l'autre, mais il est utile d'en parler aux fins du calcul et de la réévaluation des prestations dictés par une cessation d'emploi. Une prestation susceptible d'être amputée peut difficilement être considérée comme un droit acquis au sens strict.

En Europe occidentale, les conditions d'acquisition des droits à pension de vieillesse pour les fonctionnaires varient de quelques mois à 15 ans d'ancienneté. Avant que ce droit ne soit acquis, la pension de vieillesse reste conditionnelle, au sens où l'employé qui quitte son travail avant la fin de cette période n'y a pas droit. Cela ne signifie pas nécessairement qu'il n'a droit à aucune prestation : il peut par exemple percevoir une indemnité de licenciement, de moindre valeur.

Autre condition : pour accéder aux prestations de retraite, les employés doivent rester en activité jusqu'à l'âge d'ouverture des droits ou un âge proche. Dans ce cas précis, si l'employé *quitte ses fonctions*, il renonce à ses prestations de retraite. Cela peut paraître injuste, mais lorsque les prestations conditionnelles ne concernent que certaines professions ou certaines fonctions, cette perte est justifiée. Par exemple, on voit mal pourquoi un contrôleur aérien, pour qui l'âge d'ouverture des droits est de 60 ans au lieu de 65 ans, qui quitte volontairement son emploi avant 60 ans, percevrait une pension de vieillesse entre 60 et 65 ans. Par conséquent, sa pension de vieillesse reste conditionnelle jusqu'à 65 ans, mais plus après.

Le fait d'assortir les droits à pension accumulés de conditions permet aux employeurs de retenir leurs employés. Néanmoins, ce phénomène est un sérieux obstacle à la mobilité de la main-d'oeuvre. C'est pourquoi certains pays ont adopté une législation limitant les droits à pension conditionnels. L'Union européenne fait également des efforts pour éliminer les obstacles à la mobilité, en restreignant notamment l'application de droits à pension conditionnels.

5.10.2 Coordination

Même lorsque les droits à pension ne sont pas strictement conditionnels, le mode de calcul des pensions et le fait que les prestations de retraite ne soient pas réévaluées en cas de cessation des fonctions peuvent dissuader les employés de changer d'emploi. Cela vaut principalement pour les prestations basées sur le salaire en fin de traitement. Pour résoudre ce problème, il peut s'avérer nécessaire d'imposer au régime de retraite de définir des règles de coordination avec les autres droits à pension professionnels. Cette coordination peut s'organiser comme suit :

Les années d'activité antérieures peuvent être prises en compte au titre du calcul de la pension par le régime de retraite dont dépend le nouveau poste, et les droits accumulés peuvent être intégrés à la pension. Cela implique que les deux régimes représentent la même valeur. Lorsque ce n'est pas le cas, les

années d'ancienneté accumulées doivent être recalculées en fonction de la différence de valeur. Lorsque l'on applique le principe du traitement en fin de carrière, la coordination tend à faire supporter un coût disproportionné au dernier employeur. Il faut donc que le système repose sur un accord mutuel entre les deux régimes. Il existe plusieurs méthodes d'intégration des droits à pension accumulés. Le capital-retraite peut être transféré au moment où l'employé change de poste, ou les droits accumulés peuvent être payés au nouveau système au moment du versement des pensions. On peut également réduire la pension du montant payé au titre des prestations accumulées.

La possibilité de coordonner les droits à pension accumulés sous divers régimes de retraites facilite la mobilité de la main-d'oeuvre et le recrutement de personnel qualifié. Toutefois, les règles de coordination sont souvent compliquées, et il est difficile de parvenir à un accord les concernant, et encore plus de le modifier. Les règles sont souvent difficiles à comprendre pour les employés. L'un des grands avantages des promesses portant sur les cotisations et des pensions fondées sur les traitements de l'ensemble de la carrière est que de tels systèmes ne nécessitent pas de coordination. Chaque employeur est responsable de sa part de la pension finale, et n'a pas à prendre en compte les droits accumulés jusque-là. Néanmoins, même avec un tel régime de retraite, l'embauche d'un employé couvert par un régime différent appliquant des prestations conditionnelles reste problématique.

5.11 Réévaluation

Les obligations de paiement de pensions portant sur le très long terme, la réévaluation est impérative pour les employés et les employeurs. C'est encore plus vrai dans les pays où l'inflation est élevée, ou plutôt qui traversent une période de forte inflation, car on ne peut pas prévoir ce qui va se passer dans 50 ans. Le régime de retraite doit établir des règles explicites sur les conditions et les modes de réévaluation des droits à pension accumulés avant et pendant la période de paiement. Le problème de la réévaluation est pertinent durant trois phases : phase d'accumulation, phase de paiement et éventuellement phase d'attente entre ces deux périodes.

5.11.1 Période d'accumulation

S'agissant des pensions basées sur le traitement en fin de carrière, le droit à pension accumulé augmente pendant la période d'activité au même rythme que le traitement. Si le traitement diminue, la valeur du droit à pension diminue d'autant.

Pour les pensions basées sur le traitement de l'ensemble de la carrière, la situation est différente. Si la promesse de pension porte sur les prestations, des règles particulières doivent définir le mode de réévaluation des droits à pension accumulés. Deux modèles sont possibles : dans le premier, la hausse générale est décidée chaque année, de préférence dans le cadre de l'examen des salaires. Dans le second, les droits à pension augmentent chaque année en fonction d'un indice des prix ou des salaires ou des deux. Le modèle indiciaire est le plus approprié pour cette phase, durant laquelle l'employé travaille toujours pour son employeur original.

Les pensions définies par les cotisations et financées par répartition sont traitées de la même manière. Si toutefois les pensions sont intégralement capitalisées, les droits à pension accumulés augmentent chaque année de l'excédent généré par la gestion du capital et les composantes d'assurance. Dans ce cas de figure, les employés profitent grandement d'une gestion prudente et assurée par des professionnels. Les règles relatives à l'investissement des capitaux et aux gestionnaires de fonds sont donc des éléments cruciaux des régimes de retraite.

5.11.2 Période d'attente

Si un employé cesse de travailler avant la date à laquelle sa pension lui est due, on lui impose une période d'attente, qui a souvent une incidence négative sur la valeur des droits accumulés. Les pensions définies par les prestations et basées sur le traitement en fin de carrière ne sont pas conçues pour les employés qui cessent de travailler prématurément. Toutefois, lorsque ce phénomène se produit, d'aucuns considèrent qu'il faut, sinon supprimer l'intégralité du droit à pension, tout au moins réduire sa valeur. La réévaluation peut n'intervenir qu'au moment où les droits accumulés sont versés. Encore une fois, ce système fait obstacle à la mobilité de la main-d'oeuvre.

Pour contourner cet obstacle, il faudrait que toute décision concernant la réévaluation des droits à pension accumulés et portant sur la période d'accumulation s'applique également à la période courant entre la cessation de l'activité et le début du paiement des pensions. En ce qui concerne les pensions basées sur le traitement en fin de carrière, l'établissement de règles spéciales n'est nécessaire que pour cette période d'attente, dans la mesure où la valeur des pensions augmente automatiquement pendant la période d'accumulation.

Dans le cas des pensions capitalisées et définies par les cotisations, il en va de même de la période d'attente comme de la période d'accumulation. La réévaluation des droits à pension accumulés dépend de l'excédent dégagé.

5.11.3 Période de paiement

Pour ce qui est de la période de paiement, on constate une différence fondamentale entre les pensions capitalisées définies par les cotisations et les autres pensions. Dans le premier cas, l'employé a rempli ses obligations puisqu'il a payé ses cotisations. L'employé qui prend sa retraite a droit à l'excédent accumulé, mais il court le risque que cet excédent soit inférieur à ce qu'il escomptait. Avec les pensions définies par les prestations ou les pensions définies par les cotisations et non capitalisées, le bénéficiaire perçoit le montant promis par le régime, ni plus ni moins. L'employeur court le risque d'un coût plus élevé que prévu, ou au contraire peut avoir l'heureuse surprise qu'il soit inférieur.

Le régime de retraite doit prévoir des règles de réévaluation des prestations applicables à la période de paiement. Pour les pensions intégralement capitalisées définies par les cotisations, de telles règles doivent concerner la gestion des fonds apportés. Dans les autres cas, ces règles ne doivent pas imposer l'indexation automatique des pensions, tout au moins pas si l'indice n'est pas lié au développement économique. En effet, si l'on y prenait pas garde, le niveau de vie des retraités en période de diminution des salaires réels augmenterait de manière disproportionnée par rapport à celui du reste de la population active. Dans les cas où les pensions sont financées par répartition, c'est-à-dire par ceux qui travaillent, des tensions pourraient surgir entre les générations. Le "contrat entre les générations" risquerait même d'être rompu. La méthode la plus raisonnable consiste donc à réévaluer les pensions une fois par an, conformément aux principes définis par le régime.

5.12 Dispositions transitoires

Lorsqu'un nouveau régime de retraite est créé, il est nécessaire d'appliquer des règles transitoires entre le moment où les dispositions antérieures sont progressivement supprimées et l'introduction des nouvelles clauses. Cela vaut également lorsque l'on modifie les conditions des retraites. Selon la rapidité des changements, ces règles peuvent rester en vigueur quelques mois ou plusieurs décennies. Elles risquent aussi d'être au centre de conflits d'intérêts. Ceux à qui le changement est favorable voudront qu'il prenne

effet le plus vite possible, tandis que ceux à qui il est défavorable essaieront de le retarder le plus longtemps possible. Une solution extrême consiste à n'appliquer le nouveau régime qu'aux nouveaux venus sur le marché du travail. C'est parfois la seule façon d'introduire des changements impliquant une dégradation des conditions.

L'introduction de nouvelles prestations ou de prestations améliorées pose un problème réel, celui du financement. Si l'on opte pour la capitalisation, la période de maturation de la réforme sera très longue, peut-être de 40 ans. Pour accélérer le processus, il est nécessaire de mettre de côté des sommes plus importantes durant la période de transition. Le système par répartition présente quant à lui l'avantage de pouvoir introduire une amélioration des prestations - hausse de 10 pour cent de toutes les pensions par exemple - du jour au lendemain. L'effet sur les coûts (de paiement des pensions) ne devient manifeste que beaucoup plus tard. De fait, l'effet n'est pleinement ressenti qu'environ 40 ans après l'introduction de la réforme. En d'autres termes, les systèmes par répartition n'incitent guère à l'examen minutieux des augmentations de prestations proposées.

A l'inverse, lorsque des changements impliquant une dégradation sont introduits, les effets sur l'épargne accumulée dans le cadre d'un système par capitalisation sont très faibles dans un premier temps. Les employés peuvent être assurés que le montant accumulé ne leur sera pas confisqué. Seules les pensions accumulées après cette date seront réduites. Les prestations non capitalisées, en revanche, risquent d'être réduites immédiatement si la situation économique l'exige. Par conséquent, la probabilité de recevoir la pension promise une fois l'âge d'ouverture des droits est beaucoup plus élevée si la pension est capitalisée que si elle est financée par répartition.

Au moment de formuler les règles transitoires devant être appliquées avant l'adoption d'un nouveau régime ou l'amélioration du régime existant, il importe d'accorder toute l'attention requise au financement. Il faut que le public ait confiance dans l'aptitude et la détermination de l'employeur — c'est-à-dire l'Etat- à remplir ses obligations de paiement des pensions, même si le régime de retraite est financé par répartition. L'introduction de nouvelles prestations et l'élimination des anciennes doivent donc être progressives, notamment si le changement implique une dégradation. S'il n'est pas jugé souhaitable que les droits aux nouvelles prestations s'accumulent au rythme normal (c'est-à-dire lent), il est possible de raccourcir l'ancienneté requise en prenant en compte une période d'emploi rétroactivement. Une autre méthode, applicable aux prestations définies en fonction du traitement en fin de carrière, consiste à raccourcir la période d'accumulation nécessaire à l'obtention d'une pension à taux plein pour une génération transitoire.

Si le nouveau régime de retraite est contributif et financé par répartition, une partie seulement des cotisations des premières années ou des premières décennies est théoriquement utilisée pour le paiement des pensions. Dans ce cas, il est impératif que les cotisations ne puissent pas être considérées comme un élément du budget de l'Etat pouvant servir à d'autres usages que le paiement des pensions. Elles doivent être mises de côté dans l'éventualité de fluctuations futures des recettes des cotisations et de la population retraitée.

Il faut éviter que des règles parallèles ne restent en vigueur trop longtemps. Cette situation est compréhensible uniquement si l'introduction d'une réforme s'accompagne de la garantie que les prestations ne seront pas inférieures aux prestations antérieures. Il est également possible de donner aux employés le choix entre les prestations antérieures et les nouvelles. Néanmoins, ce n'est pas une solution satisfaisante car elle risque d'être coûteuse et difficile à gérer. S'il est nécessaire de se montrer prudent durant la transition, il est préférable de maintenir les conditions antérieures pour tous les employés ayant atteint un certain âge, par exemple ceux qui sont à moins de six ans de l'âge d'ouverture des droits.

En résumé, il convient de ne pas abuser des avantages que présentent les systèmes financés par répartition en termes de rapidité de mise en oeuvre des réformes. Les promesses de pension doivent être honorées et les pensions accumulées par les employés dans le cadre des règles antérieures doivent être maintenues dans toute la mesure du possible. Par principe, les réformes ne doivent pas être appliquées rétroactivement. Avec la capitalisation, ce n'est jamais le cas. Si l'on veut accélérer l'introduction des nouvelles règles, il faut alors relever les cotisations pendant la période transitoire.

6. OPTIONS

Dans ce document, nous employons une série de termes clés. La section 6.5 décrit deux modèles de coordination des systèmes de retraite complémentaires et des systèmes de retraite publics de base : la coordination brute et la coordination nette. La section 6.6 définit les termes de financement par capitalisation et par répartition. Dans la section 6.2-6.3, consacrée au calcul des pensions, les expressions traitement en fin de carrière et traitement de l'ensemble de la carrière définissent des catégories de revenus validables, tandis que les expressions défini par les prestations et défini par les cotisations s'appliquent aux promesses de pension. En dernier lieu, la section 6.4 traite des droits à pension acquis et conditionnels. Nous nous devons maintenant de mettre ces termes en perspective. Dans la mesure où ils sont liés entre eux de multiples manières, il est plus pratique dans ce contexte de mettre l'accent sur leurs implications et d'étudier les combinaisons les plus naturelles et les plus efficaces.

Les pensions peuvent être considérées comme des revenus différés ou prolongés. La structure des pensions est naturellement liée au principe sur lequel elle se fonde. Le diagramme ci-dessous illustre les relations entre les termes susmentionnés.

Vocabulaire des systèmes de retraite

| | | |
|---|-------------------------------|---|
| <i>Financement :</i> | Répartition | Capitalisation |
| <i>Coordination avec système de base :</i> | Brut/net | Net |
| <i>Droits à pension :</i> | Conditionnels | Acquis |
| <i>Promesses de pension :</i> | Portant sur les prestations | Portant sur les cotisations |
| <i>Revenus validables :</i> | Traitement en fin de carrière | Traitement de l'ensemble de la carrière |
| <i>Conception des pensions professionnelles :</i> | Revenus prolongés | Revenus différés |

Il faut lire ce diagramme de bas en haut. A la base du système de retraite se trouve la conception des pensions professionnelles. Elle décide du choix du système de retraite et de sa structure entière.

Nous décrivons la structure des régimes de retraite essentiellement d'un point de vue théorique. Il faut cependant signaler que la conception pratique d'un système de retraite est rendue plus complexe par les systèmes existants et la difficulté de les modifier.

Les implications des différentes options doivent être mises en correspondance avec les principes établis précédemment.

6.1 Les pensions sont-elles des revenus prolongés ou différés ?

La conception de base des retraites professionnelles détermine la structure du système. Cette approche est dictée en partie par la perception que l'on a de l'emploi. L'employeur, et en particulier le dernier employeur, doit-il engager sa responsabilité dans le long terme pour subvenir aux besoins de ses employés ? L'employeur attend-il de l'employé qu'il reste à son service jusqu'à la fin de sa période d'activité ? Si c'est le cas, les pensions peuvent être considérées comme des revenus prolongés. L'emploi est-il au contraire considéré comme temporaire (même s'il peut porter sur une longue période) et l'employeur n'accepte-t-il d'engager sa responsabilité que pour la période d'emploi en cours ? Est-ce à l'employé de prendre les dispositions nécessaires pour s'assurer que sa pension sera suffisante lorsqu'il atteindra l'âge d'ouverture des droits ? Si oui, les pensions sont alors des revenus différés.

L'attitude vis-à-vis du secteur public et de la position des fonctionnaires est à cet égard significative. Dans la section 3.3, "Caractéristiques distinctives de la fonction publique", nous avons évoqué cette question. Le régime de retraite doit-il être conçu uniquement pour le groupe cible concerné ou tous les systèmes de retraite professionnels nationaux doivent-ils faire l'objet d'une approche commune ? Du point de vue de la mobilité de la main-d'oeuvre, une approche commune est préférable, car toute autre méthode entrave cette mobilité.

Dans le long terme, on constate une tendance globale à l'accroissement de la mobilité de la main-d'oeuvre, plus prononcée dans certains endroits que dans d'autres. Les employés changent de travail plus souvent, voire partent travailler à l'étranger. On s'attend à ce qu'à l'avenir, ils fassent alterner plus systématiquement travail, formation et autres activités. Les conditions d'emploi risquent d'être moins rigides, et les liens avec l'employeur plus lâches.

6.2 Traitement en fin de carrière ou traitement sur l'ensemble de la carrière ?

C'est la conception fondamentale de la fonction des pensions qui devrait dicter lequel de ces deux critères retenir. Mais dans la pratique, la situation n'est pas toujours aussi simple. En tout état de cause, le fait que la vie soit pleine de contradictions ne doit pas nous empêcher de viser à une approche logique.

D'après le diagramme, si les pensions sont considérées comme des revenus prolongés, il est alors normal de baser les revenus validables sur le traitement en fin de carrière. Dans la mesure où le niveau des pensions est lié aux gains de l'employé juste avant la retraite, sa pension lui garantit un niveau de vie similaire à celui qu'il avait précédemment.

Si les pensions sont perçues comme des revenus différés, alors elles doivent se fonder sur le revenu de l'ensemble de la carrière. La rétribution du travail antérieur de l'employé doit être prise en compte dans le calcul de la pension au même titre que le traitement en fin de carrière. Dans cette approche, il y a une corrélation évidente entre le revenu, en tant que récompense des performances de l'employé, et la pension. Lorsque la pension est fondée sur le traitement en fin de carrière, les revenus de l'employé durant la majeure partie de sa carrière professionnelle sont sans incidence.

Le principe du traitement en fin de carrière favorise les employés qui perçoivent un traitement élevé en fin de carrière. En comparaison de leurs revenus passés, ils perçoivent une pension plus élevée que ceux dont le salaire n'a pas beaucoup évolué. On est en droit de se demander si ce système est

équitable. Le "carriériste" et l'employé dont la rémunération diminue en fin de carrière bénéficient-ils du même traitement ? On peut poser la même question à propos de l'employeur qui doit supporter le coût d'une augmentation de la pension du carriériste à la fin de sa carrière et de l'employeur qui ne supporte aucun coût puisque la pension de l'autre employé est déjà payée.

En outre, le principe du traitement en fin de carrière peut encourager la manipulation des revenus de l'employé, dans le but de lui permettre d'obtenir une pension beaucoup plus élevée. A l'inverse, ce principe dissuade l'employé de moins travailler en fin de carrière, même si lui et l'employeur le jugent souhaitable.

Bien entendu, on peut contrebalancer les inconvénients du principe du traitement en fin de carrière si le régime de retraite établit des règles précises. D'autres caractéristiques de l'emploi peuvent également intervenir. Dans le secteur public, en particulier, les grilles indiciaires et le système de promotion statutaire limitent les possibilités de manipulation. Il est toutefois dommage que de telles règles soient nécessaires pour permettre au système de retraite de bien fonctionner.

L'utilisation des traitements en fin de carrière est un obstacle à la mobilité de la main-d'oeuvre. Les employés peuvent en effet se demander s'ils ne risquent pas d'y perdre en changeant de système. Il est nécessaire que les divers systèmes de retraite professionnels passent des accords sur les règles de coordination compliquées, pour éviter d'affecter négativement la mobilité. Lorsque l'on applique le principe des traitements de l'ensemble de la carrière, l'employeur n'est responsable que de sa part de la totalité de la pension de l'employé, quels que soient les droits accumulés précédemment.

Si tant est que l'on puisse dégager une tendance dans ce domaine, il semblerait que le principe des traitements de l'ensemble de la carrière commencent à l'emporter sur celui des traitements en fin de carrière.

6.3 Promesses de pension : doivent-elles porter sur les prestations ou les cotisations ?

Les promesses de pension basées sur le traitement en fin de carrière peuvent porter uniquement sur les prestations, et le montant de ces dernières est défini par le régime de retraite. Comme l'indique le diagramme, les pensions basées sur le traitement de l'ensemble de la carrière peuvent être définies par les cotisations ou les prestations. Le plus souvent, elles sont définies par les cotisations, dont le niveau est défini par le régime de retraite.

Les promesses de pension *portant sur les prestations* ont ceci de particulier qu'il est impossible de prévoir les coûts finals. Pour que les prestations soient capitalisées ou pour que les cotisations soient d'un niveau raisonnable pendant la période d'accumulation, il faut se livrer à des calculs actuariels compliqués, fondés sur certaines hypothèses. Les employés n'ont pas à se préoccuper du financement, puisque c'est l'employeur qui supporte le risque d'un coût plus élevé que prévu. Cela étant, l'employeur profite également des excédents générés par la gestion du capital. Toutefois, dans la pratique, il n'y a pas toujours d'accord définissant à qui appartient le capital-retraite.

Si les employeurs et les employés partagent les coûts des pensions dans le cadre d'un système défini par les prestations, les cotisations des employés sont nécessairement des approximations. En d'autres termes, il n'est pas possible de fixer la cotisation des employés à, par exemple, un tiers des coûts réels. Dans la mesure où les cotisations individuelles sont une caractéristique fréquente des systèmes de retraite de la fonction publique, il convient de souligner que les chiffres indiquant la part de ces cotisations

sur le total des coûts ne peuvent pas être exacts. Cela rend toute modification des cotisations individuelles difficile à justifier objectivement.

Il n'est pas facile, en termes de coûts supportés par les employeurs et de prestations versées aux employés, de promettre à ces derniers une pension définie lorsqu'elle repose sur le traitement futur en fin de carrière. Par ailleurs, ces promesses portent sur une très longue période, ce qui induit une profonde résistance au changement. Chaque part de la pension ayant été accumulée pendant une période définie, il est difficile de modifier la promesse de manière raisonnable et équitable. Les changements impliquant une dégradation, aussi raisonnables et nécessaires soient-ils, peuvent légitimement être considérés comme des promesses non tenues. Le problème de la modification des conditions des pensions est particulièrement évident dans le cas d'un système capitalisé, mais il se pose aussi avec les systèmes par répartition.

En revanche, ce problème ne se pose pas dès lors que les promesses portant sur les prestations sont basées sur le traitement de l'ensemble de la carrière. Ces promesses peuvent être formulées comme suit : l'employé accumule une pension correspondant à 1/40 de 70 pour cent du salaire annuel entre 25 et 65 ans, ce qui représente 1,75 pour cent des gains annuels. Les problèmes de calcul des coûts résident uniquement dans le calcul actuariel des cotisations et la réévaluation des droits accumulés. Les conditions peuvent être modifiées sans qu'il y ait promesse non tenue car le niveau des pensions, par exemple 1,75 pour cent, peut être modifié de manière à n'affecter que les gains futurs. Les changements nécessaires sont alors d'autant plus faciles à mettre en oeuvre.

La principale caractéristique des promesses *portant sur les cotisations* est l'incertitude qui entoure le montant des prestations. Néanmoins, on connaît le coût dès le départ, et il ne change pas à partir du moment où la cotisation est payée, tout au moins si la pension est capitalisée. Dans un régime de retraite défini par les cotisations, la principale exigence est la réévaluation ou l'accroissement nécessaire des fonds de pension, en particulier jusqu'à la date à laquelle la pension est due.

La capitalisation est le moyen le plus naturel de financer les promesses de pension portant sur les cotisations. En règle générale, tout excédent généré par la gestion du capital revient aux employés, qui profitent ainsi d'une gestion prudente et professionnelle des fonds. L'employeur peut vouloir investir le capital-retraite dans sa propre entreprise. Par conséquent, les règles relatives à l'investissement de ces fonds et à la désignation d'un gestionnaire de fonds ou d'un administrateur, ainsi que les décisions concernant les primes, sont des éléments essentiels des régimes de retraite. Les employés, ainsi que l'employeur, sont représentés au conseil de la caisse de pension ou de la caisse d'assurances qui gère le capital-retraite. Une autre solution consiste à laisser à chaque employé le choix de l'investissement de son épargne. Dans ce cas, il faut limiter le nombre de possibilités offertes, pour éviter que l'épargne-retraite ne soit gaspillée en investissements risqués ou n'induisse des coûts élevés.

Lorsque le régime est financé par un système par répartition, la réserve (notionnelle) doit être réévaluée suite à des décisions prises régulièrement ou au moyen d'une indexation sur les prix ou les salaires, etc. En vertu de cette méthode de financement, les coûts supportés par l'employeur ne sont connus qu'une fois la pension versée, même si la promesse porte sur les cotisations.

Comme l'indique le diagramme, les promesses portant sur les cotisations sont basées sur le traitement de l'ensemble de la carrière. Le traitement en fin de carrière ne peut être utilisé que dans le cadre des promesses portant sur les cotisations. Les remarques précédentes sur le principe du traitement de l'ensemble de la carrière s'appliquent donc également aux promesses de pension portant sur les cotisations. Ce système établit une corrélation évidente entre les performances, mesurées par les revenus, et les pensions, ce qui incite directement au travail. Il rend l'individu clairement responsable de sa situation en matière de pension, notamment si le capital est investi. Parallèlement, ce système nécessite de

communiquer régulièrement à l'employé des informations simples et faciles à comprendre sur l'état de ses droits.

On constate désormais une nette tendance en faveur des promesses portant sur les cotisations.

6.4 Droits à pension conditionnels ou acquis ?

D'après le diagramme, les droits à pension conditionnels n'existent que dans le cadre de promesses portant sur les prestations et basées sur le traitement en fin de carrière. En fait, il n'existe pas d'obstacle à l'application de droits conditionnels dans les autres cas de figure, mais ils sont mal adaptés aux promesses portant sur les cotisations ou aux prestations définies par le traitement de l'ensemble de la carrière.

Les droits conditionnels sont difficilement justifiables. L'application d'une courte période d'acquisition des droits au début de la carrière de l'employé peut simplifier la gestion des pensions (il n'est pas nécessaire de calculer et de payer des sommes très modestes à des personnes qui ne sont employées que pour une courte période). Mais si la période d'acquisition est prolongée, les employés sont moins enclins à changer de travail et la mobilité de la main-d'oeuvre risque d'être réduite. La principale justification de ces conditions est probablement économique. Les employeurs économisent de l'argent lorsqu'ils n'ont pas à payer de prestations de retraite à ceux qui ne sont employés que pour une courte période.

Les droits conditionnels ne se justifient pas plus en cas de cessation d'emploi, à moins que l'âge d'ouverture des droits soit bas, comme c'est le cas à certains postes. Toutefois, les employés ne doivent en aucun cas perdre les droits à pension de vieillesse accumulés, qui sont dus à l'âge d'ouverture des droits normal. Des droits aussi peu protégés sont injustes et indéfendables. Ils permettent aux employeurs de conserver le personnel qualifié (ou moins qualifié), mais encore une fois, ils représentent un obstacle à la mobilité de la main-d'oeuvre.

On distingue une catégorie bien particulière de droits conditionnels : il arrive en effet que la valeur des prestations perçues à la cessation de l'emploi soit inférieure à la part de la pension de vieillesse à laquelle a droit l'employé. Les prestations peuvent avoir été calculées en fonction de principes trop stricts ou n'avoir pas été réévaluées. On voit bien que les employeurs ont de nombreux moyens de sanctionner les employés qui quittent prématurément leur emploi.

Le moyen le plus simple pour financer les droits à pension conditionnels est le système par répartition. La capitalisation n'est pas adaptée, tout au moins pas avant que les paiements aient commencé et que les prestations soient acquises.

6.5 Coordination avec les systèmes de base : modèle brut ou net ?

S'agissant des systèmes de base, la première décision à prendre est celle de couvrir ou non les fonctionnaires avec un tel système. Dans de nombreux pays, les fonctionnaires ne sont pas couverts par le système public de base, mais uniquement par un système professionnel. Nous avons déjà évoqué ce point. La structure du système de pension professionnel n'entre pas en ligne de compte. Il existe néanmoins un lien entre le modèle de coordination avec le système de base (si coordination il y a) et les revenus validables. Il est difficile de coordonner une pension basée sur le traitement de l'ensemble de la carrière et une pension de base fondée sur le modèle de coordination brut, notamment si elle est définie par les cotisations.

Avec le *modèle de coordination brut*, le système de base n'a aucune incidence sur les pensions de la fonction publique. Les améliorations comme les dégradations au sein du système de base sont neutralisées ce qui, du point de vue de l'employeur, est une bonne chose lorsque la situation est favorable, et une mauvaise lorsque les temps sont durs. Pour les employés, c'est l'inverse. Les changements au sein du système de base n'affectent les pensions des fonctionnaires que si leur système est ajusté en conséquence.

Le modèle de coordination brut peut poser un autre problème : les pensions perçues par les employés de la part du système complémentaire peuvent varier d'un individu à l'autre, en fonction du montant de la pension de base qui est déduit. Plus les écarts sont marqués entre les pensions de base et plus les méthodes de calcul des deux systèmes divergent, plus il y a de chances pour que les variations soient importantes. En principe, rien ne s'oppose à ce que la pension complémentaire soit nulle une fois la pension de base déduite, à moins que la méthode de calcul n'élimine cette possibilité. Toutefois, si la pension publique brute est la seule à faire l'objet d'une promesse, ce n'est pas nécessairement un problème.

Même si les variations du niveau des pensions entre individus ne constituent pas un problème en soi, elles compliquent le calcul des coûts des pensions pour chaque employé pendant la période d'accumulation. Le niveau des prestations n'est pas connu avant le début des paiements. Cela signifie que la capitalisation ne peut pas être une science exacte, qui se conforme à des principes actuariels directs. Par conséquent, la méthode de financement des pensions brutes la plus appropriée est la répartition.

Le *modèle de coordination net* fonctionne en sens inverse. Les modifications du système de base prennent effet immédiatement. Le calcul des pensions professionnelles dépend du calcul des pensions de base et du montant auquel elles sont fixées. De toute évidence, le niveau des prestations professionnelles dépend de la part (fictive) de la pension totale relevant du système de base.

Dans la mesure où l'on connaît le niveau de la pension au stade de la période d'accumulation des droits, il est possible de calculer les coûts et la meilleure méthode de financement est donc probablement la capitalisation.

Si le système de retraite national est modifié dans des proportions telles que le niveau des prestations du système complémentaire doive être relevé ou diminué, le modèle de coordination net peut s'avérer problématique. Une partie du système de retraite professionnel doit être remplacée par le système de base ou l'inverse. Dans certains cas, cet ajustement doit être progressif. Avec le modèle brut, c'est plus simple car l'ajustement est automatique. Le niveau brut peut rester stable, et dans ce cas, c'est le niveau de base qui varie, représentant une part plus ou moins importante de la pension totale.

Outre ces aspects, il convient de signaler que le modèle de coordination brut est beaucoup plus difficile à appliquer, en termes de réglementation et d'administration, que le modèle de coordination net. Il faut en effet établir des règles concernant le calcul des montants individuels à déduire et des procédures de collecte des données individuelles sur les pensions de base.

6.6 Répartition ou capitalisation ?

Le financement des pensions a été abordé dans les sections 6.1 et 6.2 plus haut. Pour des raisons historiques, et tout simplement parce que l'Etat est en mesure de promettre des pensions sans en passer par la capitalisation, la plupart des pays financent les pensions des fonctionnaires par répartition. Ce système reflète leur perception des pensions comme des revenus prolongés. On constate cependant en Europe

occidentale une tendance croissante à l'intégration d'un élément de capitalisation, même parmi les fonctionnaires.

Les systèmes par répartition offrent des avantages à court terme. En effet, les coûts ne sont pas supportés immédiatement et peuvent être différés. Lorsqu'il est prévu d'introduire un nouveau régime de retraite, il peut être tentant d'accélérer sa mise en oeuvre, ce qui n'est pas possible avec un système intégralement capitalisé. Il en va de même lorsqu'on décide d'accroître les prestations : dans ce cas de figure, le système par répartition permet aux générations antérieures de bénéficier de prestations plus élevées que celles auxquelles elles ont théoriquement droit.

Une fois qu'un système par répartition a été adopté, le passage à la capitalisation impose un lourd fardeau à l'économie. Pendant plus d'une génération, celle-ci doit en effet supporter deux types de coût : le coût du versement des pensions et le coût de la constitution de réserves pour les pensions futures.

Les systèmes par répartition présentent un autre avantage à court terme : il est plus simple de modifier les conditions et les prestations, et l'effet de tels changements est immédiat. Le financement n'est pas problématique. Cela vaut non seulement pour les améliorations, mais aussi pour les dégradations. Avec un tel système, on peut d'un coup de crayon rayer les prestations d'employés qui étaient convaincus d'avoir acquis ces droits. La situation est différente pour les systèmes par capitalisation. Ils sont plus stables et plus susceptibles de tenir leurs engagements.

Il s'agit là d'un aspect important du choix des techniques de financement, qui ne reçoit pas toute l'attention qu'il mérite. Lorsque l'Etat promet de nouvelles prestations à ses employés, ils sont évidemment enclins à le croire. L'expérience montre cependant qu'ils ont parfois tort de le faire. Les changements futurs des régimes de retraite, qui sont actuellement généreux pour la plupart, pourraient bien entraîner une dégradation compte tenu du fardeau croissant imposé à la population active.

La meilleure méthode de financement des promesses de prestations brutes (définition des prestations) est la répartition, car les montants des prestations après déduction de la pension de base sont inconnus pendant la période d'accumulation des droits. Il en va de même des droits conditionnels. La capitalisation n'est pas souhaitable car il arrive qu'aucune prestation ne soit servie.

6.6.1 Cotisations

Les pensions capitalisées induisent automatiquement une meilleure maîtrise des coûts. La modification des conditions a des conséquences immédiates pour ceux qui en supportent le coût. La capitalisation exerce une influence modératrice saine sur les pensions.

Pour les systèmes par répartition, c'est l'inverse qui est vrai. Des prestations supérieures n'affectent les coûts que beaucoup plus tard. Il est cependant tout à fait possible, même avec un système par répartition, de calculer les coûts induits par les actifs pendant la période d'accumulation des droits et de les faire supporter par l'employeur. La bonne méthode consiste alors à calculer et à prendre en compte les obligations de pension totales de l'employeur comme s'il s'agissait d'une dette vis-à-vis des employés actuels et antérieurs. Cette dette doit être calculée en fonction de principes actuariels, à la valeur capitalisée actuelle des prestations de pension accumulées. Les coûts seront alors fonction de la variation de cette dette. Cette procédure est adaptée dès lors que l'employeur est l'Etat. Elle présente un avantage supplémentaire : le montant total de la dette de l'Etat vis-à-vis des employés actuels et antérieurs est connu et peut être consigné.

La différence fondamentale entre les systèmes par capitalisation et les systèmes par répartition dans lesquels les obligations de pension sont calculées selon la manière indiquée ci-dessus, est que dans les premiers, le capital-retraite est irrévocablement destiné aux pensions. Dans un système par répartition, qu'il y ait ou non un fonds tampon ou une provision (pro forma) au passif du bilan, les employés pensionables n'ont pas la moindre garantie qu'ils percevront les prestations auxquelles ils considèrent avoir droit. Leur meilleure garantie est que le capital-retraite soit investi dans le secteur non public et qu'ils soient impliqués dans sa gestion. En Europe occidentale, on compte plusieurs exemples de caisses de pension ou d'institutions similaires qui font participer des représentants des employeurs et des employés à la gestion du capital destiné aux régimes de retraite des fonctionnaires. Si l'on juge que c'est nécessaire pour les finances publiques, il est possible d'établir des règles imposant qu'une part définie du capital-retraite soit investie dans des bons du trésor.

Quelle que soit la méthode utilisée pour calculer le coût des pensions, il est préférable que ce coût soit imputé à l'institution pour laquelle travaillent les employés couverts par le régime de retraite. Ainsi, les responsables de ce département de l'établissement seront plus conscients des coûts et feront en sorte de les comprimer. La meilleure méthode consiste à affecter les coûts de pension au même budget que les salaires. Le budget doit être débité d'une cotisation de retraite correspondant aux allocations ou aux coûts calculés susmentionnés.

Les fonctionnaires paient généralement la moitié ou le tiers des coûts de pension qu'ils induisent. S'ils sont exclus du système de pension public de base et que les individus couverts par ce système paient des cotisations individuelles, alors les fonctionnaires doivent payer des cotisations similaires à leur régime de retraite. Pour faciliter les comparaisons, il est souhaitable que les mêmes principes prévalent dans les secteurs privé et public. Les cotisations individuelles calculées conformément à des principes actuariels présentent l'avantage supplémentaire de sensibiliser les employés aux coûts réels.

Lorsque les promesses portent sur les cotisations, ces dernières forment une partie intégrante du système. Par conséquent, la solution la plus logique consiste à investir les cotisations dans une caisse, mais il est aussi possible de consigner les droits à pension accumulés sur des comptes pro forma. Un système par capitalisation peut être combiné à une épargne volontaire au sein de l'institution responsable de la gestion du fonds de pension. Le bien-fondé d'une telle solution dépend du niveau des pensions mais également de l'existence éventuelle d'autres régimes d'épargne-retraite offrant des conditions avantageuses. L'avantage du cumul des deux fonctions au sein de la même institution et que les membres se voient proposer des mécanismes d'épargne simples, qui offrent un rendement assuré satisfaisant pour un coût modéré.

7. ADMINISTRATION

L'administration des pensions professionnelles dépend de la conception du régime de pension. En général, elle consiste à collecter et à archiver des données sur les revenus validables, à calculer les cotisations et les prestations, à régler et à fixer les prestations, à collecter les cotisations et à rendre compte des cotisations et des actifs affectés aux pensions. Les calculs peuvent être fondés sur des méthodes actuarielles. Pour les pensions capitalisées, il faut également gérer le capital-retraite. Par ailleurs, les administrateurs ont souvent pour mission d'informer les membres des conditions en matière de pensions et de leur communiquer les informations appropriées. Les détails des tâches administratives varient selon que les promesses de pension portent sur les prestations ou les cotisations, que les prestations soient basées sur le traitement en fin de carrière ou de l'ensemble de la carrière, et qu'elles soient financées par répartition ou par capitalisation.

Il est impossible de définir, une bonne fois pour toutes, quelle formule est la plus simple d'un point de vue administratif ; cela dépend de la combinaison d'options choisie. Par exemple, les promesses portant sur les cotisations sont faciles à gérer. Mais cela est vrai également des promesses portant sur les prestations qui sont basées sur le traitement en fin de carrière et financées par répartition. Cela étant, la procédure administrative est très différente pour l'un et l'autre cas. Dans le premier, il s'agit essentiellement d'épargne-retraite traditionnelle tandis que dans le second, on procède tout simplement à des calculs à partir du commencement des paiements.

L'administration des pensions des fonctionnaires doit de préférence relever de la responsabilité d'un organisme central. Cet organe doit engager sa responsabilité devant l'entité qui décide des conditions en matière de pensions, et il doit être indépendant des institutions qui emploient des fonctionnaires. L'administration centrale offre une garantie légale et assure l'égalité de traitement. Les technologies de l'information modernes permettent de traiter des volumes importants de manière rationnelle et fiable. C'est particulièrement important lorsque de nouveaux régimes de retraite sont introduits.

La gestion du capital (si cette option est retenue) ne doit pas incomber à l'administration. Si le capital-retraite doit financer des pensions définies par les cotisations, sa gestion est cruciale du point de vue des prestations qui seront versées. Par conséquent, les bénéficiaires de ces prestations ont un droit de regard sur la gestion du capital. Cette question a déjà été évoquée.

8. ÉTUDES PAR PAYS

Nous nous proposons de décrire brièvement ci-après les systèmes de retraite de cinq pays d'Europe occidentale. Ces pays n'ont pas été choisis pour l'excellence de leurs systèmes de retraite. Ceux-ci sont généralement très anciens, et seraient probablement différents si des réformes en profondeur étaient possibles. Il existe d'autres systèmes de retraite, en Europe et ailleurs, qui sont tout aussi intéressants, si ce n'est plus, notamment ceux de conception récente.

8.1 France

8.1.1 *Régime(s) de retraite actuellement en vigueur*

En France, les fonctionnaires ne sont pas couverts par les régimes de retraite publics de base, à l'inverse des autres employés du secteur public. Le régime spécial de la fonction publique et des militaires, le Code des Pensions Civiles et Militaires de retraite (CPCM), est par conséquent aussi un régime de base. Nous ne tenons pas compte ici des dispositions spéciales relatives aux militaires.

Les employés du secteur public autres que les fonctionnaires sont couverts par un régime complémentaire spécial, l'IRCANTEC, très proche de l'AGIRC et de l'ARRCO, qui s'appliquent au privé.

Ces deux régimes publics sont obligatoires pour les catégories auxquelles ils s'appliquent respectivement.

8.1.2 *Droits à pension et âge de la retraite*

Les fonctionnaires doivent avoir passé 15 ans au service de l'Etat, en aucun cas après l'âge de la retraite, pour avoir droit aux pensions de vieillesse et de réversion du CPCM. En ce qui concerne les pensions d'invalidité, aucune période minimum n'est appliquée. Les fonctionnaires qui ne remplissent pas ces conditions sont couverts par le système public de base et l'IRCANTEC.

L'âge de la retraite est de 60 ans, mais il est possible de rester en activité jusqu'à 65 ans.

8.1.3 *Calcul de la pension de vieillesse*

Les promesses de pension de l'Etat vis-à-vis des fonctionnaires portent sur les prestations. La base de calcul est le traitement en fin de carrière, c'est-à-dire le traitement défini par le grade et l'échelon, à l'exclusion des primes et des indemnités individuelles, versé pendant au moins six mois d'affilée à l'employé avant qu'il ne cesse de travailler.

Les primes et les indemnités représentent 20 pour cent en moyenne de la rémunération totale. Dans la mesure où les revenus ne sont pas pris en compte pour les pensions du CPCPM, des sommes considérables sont investies dans les caisses de pension privées gérées par les syndicats de fonctionnaires.

Les droits aux pensions du CPCPM sont accumulés au rythme de 2 pour cent du traitement en fin de carrière par année d'activité pendant un maximum de 37,5 années. La pension à taux plein, atteinte à 60 ans, correspond à 75 pour cent du traitement en fin de carrière. Dans certains cas, la situation familiale ou la nature de l'emploi donnent droit à des primes, sous forme d'années de service supplémentaires, qui portent les pensions à un niveau plafond de 80 pour cent.

Il n'est pas possible de prendre en compte les emplois précédents couverts par d'autres régimes de retraite, à l'exception de quelques emplois dans le secteur public. Il n'est pas non plus possible de transférer les droits à pension dans le régime du CPCPM.

S'agissant d'un régime de base, le CPCPM fixe des niveaux de pension minimum. Si l'employé a une ancienneté de 25 ans ou plus, la prestation est fixée à 64 000 FRF par an. S'il a travaillé entre 15 et 25 ans, la prestation minimum est fixée à 4 pour cent de cette somme par année de service.

Les conditions de retraite du reste du secteur public, du régime général et de l'IRCANTEC donnent lieu à des comparaisons intéressantes. La base de calcul est actuellement les 12 meilleures années (indexées), mais chaque nouvelle année calendaire sera prise en compte jusqu'à ce qu'en 2008, la base de calcul soit les 25 meilleures années (ce qui se rapproche du principe du traitement de l'ensemble de la carrière).

8.1.4 Pension d'invalidité et pension de réversion

Les fonctionnaires peuvent bénéficier de pensions d'invalidité de la part du régime de CPCPM quels que soient leur âge et leur ancienneté. Les prestations sont calculées de la même manière que les pensions de vieillesse, ce qui signifie que seule l'ancienneté effective est prise en compte.

Le régime de pension du CPCPM accorde des pensions de réversion au veuf/à la veuve si le mariage a été célébré au moins deux ans avant la fin de l'activité ou si le couple a eu un enfant, ainsi qu'aux enfants de moins de 21 ans. La pension de la veuve équivaut à 50 pour cent de la pension de vieillesse à laquelle avait droit la personne décédée. En cas de remariage ou de concubinage, la pension de la veuve est annulée. Pour toucher une pension de veuf, le bénéficiaire doit avoir 60 ans au moins. La pension est calculée de la même manière que la pension de la veuve, mais les prestations servies sont limitées. La pension d'orphelin se monte à 10 pour cent de la pension de vieillesse.

8.1.5 Cessation des fonctions et changement d'emploi

Si un employé quitte la fonction publique sans y avoir travaillé 15 ans, ses droits à pension sont transférés et calculés selon le régime public de base et l'IRCANTEC. S'il a 15 ans d'ancienneté mais qu'il cesse de travailler avant d'avoir atteint l'âge de la retraite, une pension différée lui est versée à partir de 60 ans. Si le fonctionnaire a un statut d'actif (voir passage suivant), il perçoit une pension différée à partir de 55 ans. La valeur des droits à pension est liée aux traitements du secteur public par le même lien que les prestations en cours de paiement.

Il n'est pas possible, et probablement pas souhaitable, de transférer des droits de pension du CPCPM à un autre régime de retraite.

8.1.6 Service des prestations et retraite anticipée

Les employés ayant un statut "actif", c'est-à-dire dont le travail est risqué ou particulièrement éprouvant ou fatigant (policiers, douaniers, enseignants, etc.) peuvent prendre leur retraite à 55 ans et percevoir immédiatement leur pension.

Les femmes fonctionnaires dont la situation familiale est accaparante peuvent prendre leur retraite dès qu'elles ont atteint 15 ans d'ancienneté, quel que soit leur âge.

Les prestations de retraite du CPCM sont revues à la hausse en même temps que les traitements de fonctionnaires encore en activité. Les négociations salariales affectent donc les retraités au même titre que les salariés.

8.1.7 Législation, financement et administration

Les systèmes de retraite de la fonction publique sont garantis par la constitution française. L'existence du régime du CPCM est prévue par la loi, et se fonde sur la notion de privilège.

Le régime est directement financé sur le budget de l'Etat au moyen de prélèvements fiscaux, les prestations futures n'étant pas capitalisées. Le fonctionnaire verse une cotisation équivalant à 7,85 pour cent de son traitement brut, qui n'est pas affectée par les dépenses de retraite. Cette cotisation est considérée comme une dotation au budget général. Cela signifie qu'en l'état actuel des choses, le nombre de fonctionnaires diminuant, le coût des pensions fait peser une charge plus lourde sur le budget. Le coût total du régime du CPCM est estimé à 33 pour cent de la masse salariale.

Les pensions des fonctionnaires sont traitées par le service des retraites de chaque ministère ou administration, et payées par le Trésor, plus exactement par le Service des Pensions à Nantes. C'est à la Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique, du ministère de la Fonction publique (Paris), qu'il incombe de fixer règles et réglementations.

8.1.8 Réforme du ou des régimes de retraite

L'ancienneté nécessaire à l'obtention d'une pension à taux plein (75 pour cent) va certainement passer de 37,5 à 40 ans. Aucun autre changement majeur n'est prévu dans l'avenir proche.

8.2 Allemagne

8.2.1 Régime(s) de retraite actuellement en vigueur

Les fonctionnaires travaillant au niveau fédéral, des Länder ou local et bénéficiant d'un statut spécial qui leur assure un emploi permanent (*Beamten*) ne sont pas couverts par le régime public de base, à l'inverse des autres employés du secteur public. Par conséquent, le régime spécial de ces employés et des militaires, inclus dans le *Beamtenversorgungsgesetz, Beamten VG*, est un régime de base.

Les employés du secteur public non fonctionnaires sont couverts par un régime complémentaire spécial, fondé sur une convention collective. Ce régime offre les mêmes prestations que le régime légal du

Beamt VG pour les fonctionnaires, y compris des pensions publiques de base liées au traitement de l'ensemble de la carrière.

8.2.2 Droits à pension et âge de la retraite

Les fonctionnaires doivent travailler au moins cinq ans, en aucun cas au-delà de l'âge de la retraite, pour avoir droit aux prestations de retraite du *Beamt VG*. Lorsqu'un fonctionnaire ne remplit pas cette condition, ses années dans la fonction publique sont couvertes par l'un des systèmes publics de base.

L'âge de la retraite est de 65 ans, mais il est possible de rester dans la fonction publique jusqu'à 67 ans. Certains employés prennent leur retraite à 60 ans (policiers et pompiers par exemple).

8.2.3 Calcul de la pension de vieillesse

La promesse de pension du *Beamt VG* porte sur les prestations. La base de calcul est le traitement en fin de carrière, c'est-à-dire le dernier salaire payé en continu à l'employé pendant deux années avant son départ en retraite.

Les droits aux pensions du *Beamt VG* commencent à s'accumuler à l'âge de 17 ans, au rythme de 1,875 pour cent du traitement en fin de carrière par année de service pendant un maximum de 40 années. La pension à taux plein, atteinte à l'âge de 65 ans, représente 75 pour cent du traitement en fin de carrière. Pour les fonctionnaires qui travaillent à temps partiel, les années sont calculées au pro rata de cette base.

Il est, dans une certaine mesure, possible de prendre en compte les années passées hors de la fonction publique dans les pensions du *Beamt VG*. De manière générale, l'emploi occupé ces années doit avoir un rapport avec la fonction publique.

Pour éviter de verser des pensions excessives, le total des prestations de retraite est plafonné.

Dans la mesure où le régime de retraite de la fonction publique est un régime de base, il prévoit une pension minimum. Il s'agit de la somme la plus élevée entre 2 200 DM par mois et 35 pour cent du traitement en fin de carrière.

8.2.4 Pension d'invalidité et pension de réversion

Un fonctionnaire a droit à une pension d'invalidité si, après un arrêt de travail, il n'est pas capable de reprendre son poste ni aucun autre. Il doit alors accepter de se soumettre à des mesures de réinsertion. La prestation est calculée sur la base du traitement en fin de carrière et de l'ancienneté, plus, au taux de 2/3, le nombre d'années restant à courir jusqu'à 60 ans.

Le régime de retraite du *Beamt VG* verse également des pensions au survivant (à la survivante) ainsi qu'aux enfants du participant au régime. Les prestations de la veuve/du veuf se montent à 60 pour cent de la pension de vieillesse ou, si le décès survient alors que l'employé était encore en activité, à 60 pour cent de la pension d'invalidité à laquelle aurait pu prétendre l'employé. Les prestations versées à l'orphelin représentent 12 pour cent de la pension du défunt ou, si les deux parents décèdent, 20 pour cent.

8.2.5 Cessation des fonctions ou changement d'emploi

Si l'employé quitte son emploi sans avoir droit à une pension de vieillesse ou d'invalidité, il est rétroactivement pris en charge par le régime public de base adéquat. Le *Beamt VG* ne verse pas de pensions différées.

8.2.6 Service des prestations et retraite anticipée

Les fonctionnaires peuvent, s'ils le souhaitent, prendre leur retraite à 62 ans, sans avancer de raison particulière. La pension de vieillesse est dans ce cas réduite à 3,6 pour cent par année de retraite anticipée. L'âge limite devrait bientôt passer à 63 ans. Les personnes handicapées peuvent prendre leur retraite à 60 ans.

Toutes les prestations de retraite sont réévaluées en fonction de l'indice du coût de la vie et de l'augmentation des salaires dans le service public. L'ajustement n'est pas automatique, mais accordé en vertu d'une loi particulière.

8.2.7 Législation, financement et administration

L'existence du *Beamt VG* est prévue par la loi et se fonde sur le principe selon lequel les employeurs du public s'engagent à subvenir aux besoins de leurs employés jusqu'à la fin de leur vie.

Le régime est financé directement sur les budgets fédéral et des *Länder*, par le biais des prélèvements fiscaux. Les prestations futures ne sont pas capitalisées. Les fonctionnaires ne paient pas de cotisations, le coût des droits aux pensions du *Beamt VG* étant pris en compte au moment de la fixation du traitement. Sur le reste du marché du travail, les employés paient une cotisation d'environ 9 pour cent de la pension publique de base.

Les pensions des fonctionnaires sont gérées par l'administration fédérale (*Bundesverwaltung*) et l'administration des *Länder* (*Landesverwaltung*). Le ministère de l'Intérieur de Bonn (*Bundesministerium des Innern*) fixe règles et réglementations.

8.2.8 Réforme du ou des régimes de retraite

En 1989, quelques modifications ont été apportées, notamment dans le but de réduire le coût substantiel du régime de retraite du *Beamt VG*. A l'heure actuelle, l'Etat analyse les effets de la modification de la pyramide des âges. Le *Beamt VG* devrait continuer à être modifié, pour que soit allégé le fardeau croissant des pensions.

8.3 Pays-Bas

8.3.1 Régime de retraite actuellement en vigueur

Les fonctionnaires des Pays-Bas perçoivent une pension de base forfaitaire au titre de l'AOW, Loi générale sur les retraites. La pension est basée sur le salaire minimum et calculée en fonction du nombre d'années qu'une personne a passées au Pays-Bas entre 15 et 65 ans. Pour les personnes seules, la

pension de vieillesse est fixée à 70 pour cent du salaire minimum. Pour un couple, chacun a droit à 50 pour cent du salaire minimum.

Le régime spécial des fonctionnaires et des autres employés du service public néerlandais est complémentaire de l'AOW. A partir de janvier 1996, le régime devrait prendre le nom de *Pensionenreglement Stichting Pensionenfonds ABP*. La participation est obligatoire pour tous les employés du secteur public, à l'exception des militaires et des hauts fonctionnaires, qui sont couverts par d'autres régimes complémentaires.

8.3.2 Droits à pension et âge de la retraite

Pour devenir membres d'un régime de retraite ou pour bénéficier des prestations d'un tel régime, les employés n'ont à satisfaire aucun critère d'ancienneté.

L'âge de la retraite, celui qui donne droit à des pensions de vieillesse, est de 65 ans, tant pour l'AOW que pour le système complémentaire de l'ABP. Il est néanmoins possible de prendre sa retraite plus tard.

8.3.3 Calcul de la pension de vieillesse

Les promesses de pension faites aux fonctionnaires portent sur les prestations. La base de calcul est le traitement en fin de carrière, c'est-à-dire le traitement perçu pendant l'année calendaire précédant le départ en retraite. En cas d'emploi à temps partiel, la base de calcul est le traitement qu'aurait perçu le fonctionnaire s'il avait travaillé à plein temps.

Pour tenir compte du fait que les fonctionnaires ont également droit à une pension publique de base, une franchise est déduite du traitement validable. Cette franchise correspond au droit à la pension de l'AOW.

Les droits aux pensions de l'ABP sont accumulés au rythme de 1,75 pour cent du traitement en fin de carrière par année de travail à plein temps à partir de l'âge de 25 ans. La prestation de retraite maximum, atteinte à 65 ans, correspond donc à 70 pour cent du traitement en fin de carrière, pension AOW comprise. Pour les fonctionnaires qui travaillent à temps partiel, les années donnant droit à pension sont comptées en fonction du rapport entre traitement effectivement perçu et traitement pour un emploi à temps plein.

Un employé peut renoncer aux droits accumulés dans le cadre d'un autre emploi et augmenter le nombre d'années validables en versant une somme définie à la caisse de l'ABP. La caisse détermine le nombre d'années à créditer à partir du capital transféré.

Si la carrière du fonctionnaire a très irrégulière, on modifie le principe du traitement en fin de carrière. En cas d'interruption de l'activité pendant plus d'une année, d'augmentation du salaire de plus de 25 pour cent ou de diminution de plus de 5 pour cent, une pension distincte est calculée à partir de cette date. Cette pension est indexée sur l'évolution du traitement des employés du secteur public.

8.3.4 Pension d'invalidité et pension de réversion

Un fonctionnaire a droit à une pension d'invalidité si, après un arrêt de travail, il se trouve définitivement dans l'incapacité de reprendre son poste pour cause de maladie ou d'infirmité. Les prestations sont calculées sur la base du traitement en fin de carrière et du degré d'infirmité, indépendamment du nombre d'années d'ancienneté.

Le régime de retraite de l'ABP verse une pension de réversion à la veuve/au veuf et aux enfants du participant au régime. La prestation perçue par la veuve/le veuf représente 5/7ème de la pension de vieillesse auquel le participant avait droit ou aurait eu droit à partir de 65 ans. La pension d'orphelin, versée jusqu'à l'âge de 21 ans, représente 1/7ème ou 2/7ème de la pension de vieillesse, selon que l'orphelin a un parent qui touche une pension de veuvage.

Pour déterminer la pension de réversion, on tient également compte du droit éventuel de la personne à charge à toucher une allocation de base au titre du *General Widows and Orphans Act*, AWW.

8.3.5 Cessation des fonctions et changement d'emploi

Si un fonctionnaire quitte le secteur public avant d'avoir atteint l'âge de la retraite, il a le statut de membre "en sommeil" du régime de retraite de l'ABP. Les droits à pension qu'il a accumulés sont comptabilisés et indexés sur les salaires jusqu'à ce qu'il atteigne 65 ans et ait droit à une pension de vieillesse.

Si le participant change d'emploi et devient membre d'un autre régime de retraite, il peut demander un transfert de ses droits à pension ABP au profit de sa nouvelle caisse de pension. Dans cette éventualité, la caisse de l'ABP calcule le montant transférable.

8.3.6 Service des prestations et retraite anticipée

En vertu de réglementations distinctes temporaires, appelées VUT, les fonctionnaires peuvent prendre leur retraite prématurément et toucher immédiatement une pension distincte avant d'avoir 65 ans. Pour l'instant, pour bénéficier de cette possibilité, ils doivent avoir 61 ans et avoir travaillé 40 ans dans la fonction publique. Il est prévu de remplacer les régimes VUT par un dispositif plus souple, autorisant le départ en retraite entre 62 et 67 ans.

La valeur des prestations de retraite de l'ABP est garantie, car indexée sur l'évolution des salaires dans le secteur public.

8.3.7 Législation, financement et administration

Le régime de retraite de l'ABP est jusqu'à présent régi par une loi du parlement néerlandais, le *Algemeen burgerlijke pensioenwet*. A partir de janvier 1996, ce régime devrait être régi par l'accord *Pensioenovereenkomst*, conclu entre le ministère de l'Intérieur et les syndicats du secteur public.

Le régime de l'ABP est financé par capitalisation. L'employeur paie une cotisation calculée sur la base du traitement validable. En 1993, le pourcentage était de 8,8 pour cent.

L'employé paie également une cotisation, calculée en fonction du traitement valable, diminué d'une franchise. Sur le montant restant, l'employé paie 10,1 pour cent. Les fonctionnaires de moins de 25 ans paient uniquement une prime de risque de 0,6 pour cent (invalidité et décès).

Les pensions dues par la caisse de l'ABP sont intégralement capitalisées. En 1992, les actifs de cette caisse, qui couvre environ 1 million de fonctionnaires, se montaient à environ 82 milliards d'ECU. Il s'agirait donc de l'une des caisses de pension les plus importantes d'Europe.

L'application et l'administration du régime de retraite de l'ABP sont assurées par la caisse, basée à Heerlen. A partir de janvier 1996, elle devrait cesser d'être une institution de droit public pour devenir un organisme de droit privé. Les membres du conseil de la caisse de l'ABP seront nommés par les employeurs et les syndicats du secteur public.

8.3.8 Réforme du ou des régimes de retraite

Aucun changement majeur n'est prévu, mis à part le changement de statut susmentionné du régime de retraite de l'ABP.

8.4 Suède

8.4.1 Régime de retraite actuellement en vigueur

Les fonctionnaires sont couverts par le régime de retraite public légal, qui s'applique à la population tout entière. Ce régime subit actuellement une transformation en profondeur. Le nouveau régime entrera en vigueur en janvier 1997 et concernera les pensions à payer à compter de janvier 2000. Plus les employés sont jeunes, plus la part de leur pension calculée sur cette nouvelle base augmentera.

Le régime spécial des fonctionnaires et des autres employés du secteur public complète le régime de retraite public. Ce régime porte le nom de *Pensionsplan för arbetstagare hos staten m fl*, PA-91. La participation est obligatoire pour tous les employés du secteur public, à l'exception des militaires et des employés des administrations locales, qui sont couverts par d'autres régimes de retraite complémentaires. Le PA-91 est un régime complémentaire de l'ancien régime de retraite public, ce qui signifie qu'il sera transformé selon les mêmes lignes au cours des prochaines années.

Une part substantielle de la pension totale est versée par le régime public. C'est pourquoi cette présentation couvre à la fois le régime public et le PA-91.

8.4.2 Droits à pension et âge de la retraite

Les fonctionnaires deviennent membres du régime complémentaire PA-91 dès qu'ils entrent dans la fonction publique et sous réserve d'avoir au moins 18 ans. La base de travail ne doit en aucun cas être inférieure à 40 pour cent de la norme.

L'âge de la retraite — c'est-à-dire celui qui donne droit à une pension à taux plein du PA-91- est de 65 ans. Avec l'accord de l'employeur, il est possible de prendre sa retraite plus tard ou plus tôt (en aucun cas avant 60 ans), moyennant une réduction de la pension de vieillesse. Le régime de retraite de la fonction publique qui précédait le PA-91 fixait l'âge de la retraite à 60 ou 63 ans pour certains emplois, qui

concernaient environ 50 pour cent des employés. En vertu des règles transitoires, ceux qui avaient le droit de prendre leur retraite à cet âge en 1991 conserveront ce droit tant qu'ils occuperont le même emploi.

Le régime public de retraite réformé ne prévoit pas d'âge de la retraite spécifique, mais il faut avoir 61 ans au minimum pour prétendre à une pension de vieillesse. Pour calculer le montant des prestations de retraite "normales", on se base sur un âge de 65 ans.

8.4.3 Calcul des pensions de vieillesse

Le régime public de retraite réformé est défini par les cotisations. La pension de vieillesse est le reflet des revenus de l'employé durant toute sa carrière.

Les cotisations au système de retraite s'élèvent à 18,5 pour cent des revenus validables perçus à partir de 16 ans. Jusqu'à un certain plafond, actuellement 270 000 couronnes par an, les revenus donnent droit à pension (un peu plus de 10 pour cent de la population active a un revenu supérieur au plafond). Les prestations de sécurité sociale, maladie et chômage par exemple, donnent également droit à pension, de même que les années passées à s'occuper de jeunes enfants et les années de service militaire national.

Chaque individu a deux comptes de retraite : le premier, fictif, qui représente 16,5 points de pourcentage, et sur lequel sont enregistrées la majeure partie des cotisations, et le second, réel, qui représente les deux points restants. Le solde du compte fictif est réévalué chaque année selon un indice salarial et le compte réel s'enrichit des gains générés par la gestion du capital, en fonction de la caisse choisie par l'employé.

A la retraite, la pension tirée du compte fictif est calculée principalement sur la base de l'espérance de vie moyenne au moment de la retraite. La pension capitalisée est calculée selon des principes strictement actuariels, mais sans distinction entre hommes et femmes. Les deux pensions peuvent être perçues en totalité ou en partie, au plus tôt à 61 ans. Plus tard elles sont perçues, plus la pension annuelle est élevée.

Les personnes qui, pour une raison quelconque, n'ont pas travaillé ou ont touché un revenu très modeste ont droit à une pension publique minimum garantie, actuellement de 75 600 couronnes par an.

La majeure partie de la *pension complémentaire PA-91* est définie par les prestations. Elle ne s'est pas encore adaptée au régime public de retraite réformé. La base de calcul est le traitement en fin de carrière, à savoir le traitement validable moyen perçu pendant les cinq années précédant le départ en retraite. La coordination avec le régime de base se conforme au modèle net.

Les droits à pension de vieillesse sont accumulés au taux de 0,33 pour cent du traitement en fin de carrière pour chaque année de service donnant droit à pension, à partir de 28 ans et pendant 30 ans au maximum. Sur les traitements validables supérieurs au plafond susmentionné de 270 000 couronnes, le taux est de 2,17 pour cent par an. Les niveaux de la pension à taux plein sont donc de 10 et 65 pour cent respectivement. La pension publique liée au revenu fournit les 55 pour cent manquants pour la part des traitements inférieure au plafond.

Les droits à pensions acquis dans le cadre d'emplois antérieurs et d'autres régimes de retraite professionnels sont transférés au régime PA-91 en vertu d'accords avec les autres secteurs du marché du travail.

Une petite partie de la pension PA-91 est définie par les cotisations. Le fonctionnaire verse à la caisse de pension une cotisation équivalente à 1,7 pour cent du salaire perçu. Le montant des prestations dépend des cotisations capitalisées, du rendement du capital et de la part de l'individu dans les gains réalisés.

Les fonctionnaires peuvent également verser leur propre cotisation volontaire à la caisse de pension pour augmenter leur pension. Néanmoins, cette pension n'est pas considérée comme professionnelle, ce qui signifie qu'elle est soumise au même traitement fiscal que les pensions privées.

8.4.4 Pension d'invalidité et pension de réversion

Le régime complémentaire PA-91 couvre l'invalidité, situation dans laquelle l'employé est définitivement dans l'incapacité de reprendre son emploi. La pension d'invalidité est calculée sur la base du traitement en fin de carrière (défini de la même manière que pour les pensions de vieillesse). La prestation est toutefois un montant brut, qui inclut la pension publique du fonctionnaire. Le niveau de la prestation est d'environ 80 pour cent. Il est réduit au cas où le fonctionnaire, en étant resté dans la fonction publique jusqu'à 65 ans, n'aurait pas accumulé 30 années validables.

Les prestations de retraite aux survivants se décomposent en deux éléments. Le régime de retraite public de base accorde au veuf/à la veuve une pension d'adaptation pendant un an, ainsi que certaines prestations provisoires. Il existe deux pensions PA-91 : la première, forfaitaire, est servie pendant cinq ans et la seconde, qui correspond à 50 pour cent seulement de la pension de vieillesse au-delà du plafond de la pension publique, est servie à vie. La raison pour laquelle ces pensions sont aussi faibles est que la veuve est censée subvenir à ses besoins en travaillant.

Les orphelins ont droit à une pension jusqu'à l'âge de 20 ans. Elle est calculée comme une pension de veuvage.

L'assurance-vie propre à la catégorie professionnelle assure une certaine protection économique aux survivants, au cas où le fonctionnaire viendrait à décéder en période d'activité. Le montant de l'assurance, légèrement supérieur au salaire annuel moyen, est une somme forfaitaire exonérée d'impôt.

8.4.5 Cessation des fonctions et changement d'emploi

Les fonctionnaires qui cessent de travailler avant l'âge de la retraite et ont travaillé au moins trois ans dans la fonction publique peuvent toucher les droits PA-91 accumulés à partir de 65 ans. Les fonctionnaires qui n'ont pas travaillé trois ans perçoivent, dans les mêmes conditions, les droits accumulés sur les deux comptes de pension relevant du régime public de base.

Lorsqu'un fonctionnaire change d'emploi et devient membre d'un autre régime de retraite complémentaire, ses droits à pension PA-91 sont transférés à ce régime. Ses années validables sont prises en compte par le nouveau régime et les prestations déduites de celles qu'il perçoit du nouveau régime. Cette coordination est obligatoire et jugée possible dans la mesure où la conception et la valeur des deux régimes sont quasiment identiques.

8.4.6 Service des prestations et retraite anticipée

Les fonctionnaires peuvent prendre leur retraite à 60 ans et percevoir immédiatement leur pension de vieillesse PA-91, réduite selon des principes actuariels pour tenir compte du départ anticipé.

En vertu d'un accord distinct sur la sécurité de l'emploi, les employés du secteur public licenciés à 60 ans ou plus pour cause de sureffectifs ont droit à une prestation spéciale jusqu'à l'âge de la retraite. Cette prestation est calculée comme une pension de vieillesse et représente environ 70 pour cent du traitement en fin de carrière, en considérant que l'employé aurait accumulé au moins 30 années d'ancienneté s'il n'avait pas été licencié. Si ce n'est pas le cas, la prestation est réduite en proportion.

Les fonctionnaires qui souhaitent prendre leur retraite avant 65 ans peuvent percevoir leur pension de vieillesse de base au plus tôt à 61 ans. Le montant de la prestation dépend strictement de l'espérance de vie (la même pour les hommes et les femmes) à cet âge et d'autres facteurs actuariels.

Les prestations de retraite PA-91 financées par répartition sont protégées contre l'inflation par un indice des prix à la consommation, revu à la hausse chaque année en vertu d'une loi spéciale. Les prestations de retraite de base financées de la même manière sont réévaluées pendant la période de paiement en fonction d'un indice qui reflète les prix et la croissance réelle de l'économie. Si la croissance est inférieure à un niveau défini, les prestations n'augmentent pas autant que les prix.

8.4.7 Législation, financement et administration

Le régime de retraite PA-91 est fondé sur un accord collectif entre l'Agence des Employeurs Publics et les syndicats du secteur public, de même que les salaires et les conditions d'emploi du secteur public. Le régime de pension public de base est défini par le parlement suédois.

Les ministères et les agences employeurs paient des cotisations au régime de base et au régime complémentaire. Pour le régime de base réformé, la cotisation à la pension de vieillesse devrait être de 9,25 pour cent du traitement. La cotisation au régime PA-91 est calculée sur une base individuelle, en fonction des coûts réels des employés. En moyenne, elle s'élève à 9 pour cent du traitement.

Les employés ne cotisent qu'au régime public. En fait, ils ne paient encore aucune cotisation. Selon l'orientation de la réforme, les employés paieront eux aussi 9,25 pour cent dans quelques années, si tant est que l'on puisse convertir les charges patronales en augmentations de salaire pour les employés.

Les deux régimes sont financés essentiellement par répartition, mais une petite part des cotisations finance des systèmes par capitalisation. Le régime de base laisse à l'employé la possibilité de choisir dans quelle caisse investir son capital-retraite. Le régime PA-91 définit une forme de caisse de pension (de droit privé) constituée par les parties signataires de l'accord collectif.

L'application et l'administration du régime de retraite PA-91, y compris le calcul des cotisations et le service des prestations, sont assurées par une agence gouvernementale, SPV, basée à Sundsvall.

8.4.8 Réforme du ou des régimes de retraite

Comme il a été dit précédemment, le régime de base est en cours de transformation. Par souci de cohérence, le régime PA-91 devra lui aussi être réformé. Le principe des traitements de l'ensemble de la carrière sera probablement adopté.

8.5 Royaume-Uni

8.5.1 Régime de retraite actuellement en vigueur

Au Royaume-Uni, les fonctionnaires ont droit à une pension de retraite publique. Il s'agit d'une pension forfaitaire, soumise à cotisation.

Mis à part cette pension, la majeure partie des prestations de retraite est versée par le régime de retraite professionnel complémentaire, le *Principal Civil Service Pension Scheme*.(PCSPS) En termes généraux, le PCSPS s'applique aux fonctionnaires employés dans les services centraux de l'Etat. Les fonctionnaires du reste du secteur public, les enseignants les militaires, les pompiers, les policiers et les personnels de santé par exemple, de même que les employés des collectivités locales, sont couverts par des régimes de pension professionnels distincts.

Il n'est pas obligatoire d'adhérer au PCSPS. Les employés peuvent participer *au State Earnings-Related Pension Scheme* (SERPS) ou choisir un plan de retraite individuel en s'adressant une compagnie d'assurance-vie. Les deux options se fondent théoriquement sur le traitement de l'ensemble de la carrière. La pension individuelle dépend également des cotisations versées.

8.5.2 Droits à pension et âge de la retraite

La participation au PCSPS est effective dès l'entrée dans la fonction publique. Aucun critère d'ancienneté n'est imposé aux employés qui prennent leur retraite à l'âge de la retraite ou après.

L'âge de la retraite donnant droit à une pension PCSPS à taux plein est 60 ans. Il est possible de rester dans la fonction publique jusqu'à 70 ans.

La pension de vieillesse publique de base est payable à partir de 65 ans pour les hommes et de 60 ans pour les femmes. Durant les 25 prochaines années, l'âge pour les femmes passera progressivement à 65 ans.

8.5.3 Calcul de la pension de vieillesse

La promesse de pension publique porte sur les prestations. La base de calcul est le traitement en fin de carrière, c'est-à-dire la meilleure rémunération de base obtenue sur 12 mois en continu, avec quelques autres types d'émoluments, pendant les trois dernières années. La pension est coordonnée avec la pension publique de base selon le modèle net.

Les droit à pension sont accumulés au taux de 1,25 pour cent par année ou année partielle d'ancienneté, pendant 40 ans maximum. La pension à taux plein équivaut donc à 50 pour cent du traitement en fin de carrière. Lorsque le fonctionnaire prend sa retraite à 65 ans, la période valable maximum est de 45 ans et le niveau de la pension alors de 56,25 pour cent. Il n'existe pas de pension minimum, mais la pension ne peut en aucun cas être inférieure à ce qui serait théoriquement versé par le SERPS.

Par ailleurs, une somme forfaitaire exonérée d'impôt est versée aux employés à leur retraite. Cette somme correspond au triple de la pension de vieillesse annuelle.

A partir de 65 ans, la pension de vieillesse publique (2 000 livres sterling à taux plein), vient s'ajouter à la pension du PCSPS.

Mis à part quelques exceptions, la durée totale de l'emploi dans la fonction publique est prise en compte dans les années validables, et aucune restriction n'est appliquée au temps partiel. L'individu peut acheter des années validables supplémentaires, mais il en paie seul le coût. L'employé peut également augmenter son nombre d'années en renonçant à des prestations acquises dans le cadre d'un autre emploi et en transférant la somme correspondante au PCSPS.

8.5.4 Pension d'invalidité et pension de réversion

Le PCSPS sert des prestations en cas de cessation d'activité due à des problèmes de santé ou à un décès. L'ancienneté nécessaire à l'obtention d'une pension d'invalidité est de deux ans. Aucune restriction n'est en revanche appliquée pour les pensions de réversion.

Ces pensions sont calculées à peu près de la même manière que les pensions de vieillesse. Pour les employés qui ont passé de cinq à dix ans dans la fonction publique, le nombre d'années pris en compte pour le calcul de la pension d'invalidité est le nombre d'années d'activité effectif multiplié par deux, dans les limites du montant qu'aurait totalisé la pension de vieillesse si la personne était restée en activité. Pour dix ans ou plus d'activité, le nombre d'années d'activité effectif est porté à 20 ou augmenté de 6 et 2/3 (la plus avantageuse de ces deux solutions).

La pension de réversion correspond à la moitié de la pension de vieillesse ou de ce qu'aurait dû être la pension de vieillesse si l'employé(e) n'avait pas décédé. Si un fonctionnaire décède alors qu'il était encore en activité, une somme forfaitaire exonérée d'impôts équivalant à deux ans de traitement est versée en plus.

8.5.5 Cessation des fonctions ou changement d'emploi

Lorsqu'un fonctionnaire quitte son emploi avant l'âge de la retraite en ayant passé deux années au moins dans la fonction publique, les prestations de retraite peuvent être différées par le régime jusqu'à l'âge de la retraite. La valeur des prestations différées est protégée par l'indice des prix, tout comme les prestations en cours de paiement.

Quel que soit le nombre d'années passé dans la fonction publique, les droits à pension accumulés peuvent être transférés à un autre régime de retraite professionnel ou à un plan de retraite personnel.

8.5.6 Service des prestations et retraite anticipée

Les fonctionnaires peuvent prendre leur retraite à 50 ans et percevoir immédiatement les prestations de retraite accumulées, après réduction actuarielle pour cause de paiement anticipé.

Les fonctionnaires de plus de 50 ans peuvent également percevoir les prestations accumulées ou même des prestations majorées si leur départ est motivé par des raisons économiques, par exemple un licenciement. Ces prestations ne sont pas servies par le PCSPS, mais par un régime distinct, le *Civil Service Compensation Scheme*.

Toutes les prestations de retraite sont protégées contre l'inflation par l'indice des prix de détail, revu à la hausse chaque année en vertu d'une loi spéciale.

8.5.7 *Législation, financement et administration*

Le PCSPS et le *Civil Service Compensation Scheme* sont constitués et amendés en vertu des dispositions du Superannuation Act 1972. Il s'agit de régimes par répartition qui n'ont pas d'actifs. Les dépenses de pensions sont prélevées chaque année sur les recettes générales de l'Etat.

Le coût des droits à pension est inclus dans la rémunération globale des employés. L'employé verse une cotisation directe correspondant à 1,5 pour cent de sa rémunération, principalement au titre des prestations servies aux personnes à charge. Les services employant les fonctionnaires paient une cotisation représentant la part notionnelle de l'employeur pour un PCSPS capitalisé. Les cotisations des employeurs et des employés sont affectées aux dépenses de pensions.

Le service des prestations du PCSPS est géré par le *Paymaster General's Office*, branche de l'administration basée à Crawley.

8.5.8 *Réforme du ou des régimes de retraite*

Le dispositif subit actuellement des modifications mineures. Comme nous l'avons indiqué, l'âge de la retraite pour les femmes va passer de 60 à 65 ans en l'espace de 25 ans. La structure des prestations ne devrait pas énormément changer dans l'avenir immédiat.

9. LE SYSTÈME DE RETRAITE IDÉAL

A l'évidence, il n'existe pas de système de retraite "idéal". Ces systèmes dépendent de tout un système de valeurs et des priorités. On peut toutefois tenter de décrire le système idéal sur la base de ce que nous avons dit de la conception des systèmes de retraite des fonctionnaires. Nous verrons que les caractéristiques de ce système diffèrent en certains points de celles qui prévalent en Europe occidentale.

9.1 Hypothèses

Les régimes de retraite ne sont pas coupés du monde extérieur : ils dépendent (trop pourrait-on dire) de la situation économique, sociale et politique. Or, cette situation est en perpétuelle évolution. Le régime de retraite décrit ci-après est censé relativement bien fonctionner, indépendamment de tout changement de contexte.

Nous posons deux hypothèses. En premier lieu, nous considérons que le gouvernement et les fonctionnaires s'accordent sur la nécessité d'utiliser une part raisonnable des revenus des employés pour les pensions futures. En second lieu, nous considérons que le système de sécurité sociale public verse une pension forfaitaire.

Nous appliquons les principes suivants : le régime de retraite doit être stable, sûr et assez flexible pour s'adapter aux changements économiques, démographiques et autres dans le secteur public. Il doit être facile à comprendre et à administrer. Il doit être jugé équitable, et il doit y avoir une relation claire entre les performances, mesurées par les revenus, et les pensions. Les prestations et les coûts doivent être raisonnables et prévisibles, et ces derniers doivent être imputés au centre de coûts adéquat.

Les marchés du travail sont de plus en plus mobiles, ce qui impose aux employés d'assumer la responsabilité de leurs propres pensions. Pour ce faire, les pensions doivent être considérées comme des revenus différés. C'est la conception la plus raisonnable des pensions professionnelles.

9.2 Propositions

Cette conception de base a une conséquence immédiate : les pensions de vieillesse doivent se fonder sur les *traitements de l'ensemble de la carrière*. L'Etat fait deux promesses de pension aux employés : l'une porte sur les prestations et l'autre sur les cotisations. La période d'accumulation des droits commence à 20 ans.

La pension *définie par les prestations* doit être conçue de telle sorte que pour chaque année calendaire, l'employé accumule un droit à pension représentant 1 pour cent des revenus validables, servie à partir de 65 ans. Le pourcentage acquis chaque année est consigné et indexé sur un indice salarial basé sur le développement des droits à pension moyens accumulés dans l'ensemble de la fonction publique. Ainsi,

40 ans d'activité donnent droit à une pension correspondant à 40 pour cent des revenus validables moyens durant la carrière de l'employé.

Les pensions de retraite *définies par les cotisations* doivent être conçues de sorte que 7 pour cent environ des revenus validables soient versés dans une caisse de pension des fonctionnaires. Le capital-retraite augmente chaque année de l'excédent généré par l'investissement. Le niveau des pensions dépend des sommes versées au fil des années et des profits générés par la gestion du capital.

La coordination avec le régime de base doit se conformer au modèle net. Les revenus validables correspondent au traitement versé pendant une année, diminué de la pension de base de cette année. Si la pension de base est amenée à augmenter substantiellement, il peut s'avérer nécessaire d'ajuster la pension définie par les prestations en conséquence. Tous les droits à pensions doivent être acquis. La cessation d'un emploi ne doit pas entraîner la perte des droits, et les droits accumulés doivent être réévalués de manière adéquate entre la cessation de l'emploi et le début du service des prestations.

Outre les pensions de vieillesse, le régime doit aussi servir des pensions d'invalidité et de réversion. Les *pensions d'invalidité* doivent correspondre à 175 pour cent de la pension de vieillesse définie par les prestations à laquelle aurait eu droit l'employé s'il avait occupé son emploi jusqu'à l'âge de la retraite. Le fait de percevoir une pension d'invalidité ne doit pas le priver des deux pensions de retraite, lesquelles doivent être calculées sur la base de ses revenus validables au moment de la retraite. Pour les bénéficiaires seuls, les *pensions de réversion* doivent s'élever à 50 pour cent de la pension de vieillesse définie par les prestations perçues par la personne décédée ou, si le décès est survenu avant l'âge de la retraite, de la pension à laquelle l'employé aurait eu droit s'il avait travaillé jusqu'à cet âge.

La pension de vieillesse définie par les cotisations offre l'avantage de la flexibilité à plusieurs égards. Une partie des cotisations peut servir à la protection complémentaire des survivants, auquel cas le montant épargné pour la pension de vieillesse sera plus bas. De plus, les employés doivent pouvoir percevoir leur pension de vieillesse plus tôt, à 60 ans, à un taux plus faible calculé selon des principes actuariels. Ils doivent également pouvoir bénéficier d'une prestation à titre temporaire, par exemple entre 60 et 65 ans. Les employés qui le désirent doivent pouvoir augmenter leur épargne-retraite en versant des cotisations individuelles à la caisse de pension. Les informations qui leur sont communiquées une fois par an sur la situation de leur pension doivent leur permettre de décider s'ils ont intérêt à accroître leur pension future ou non.

Pendant la période de paiement des pensions, les pensions de vieillesse, les pensions d'invalidité et les pensions de réversion définies par les prestations doivent être réévaluées sur décision annuelle du Parlement. Ces décisions doivent être prises en fonction du principe d'indexation défini par le régime de retraite. Les pensions de vieillesse définies par les cotisations doivent être réévaluées en fonction de décisions sur les primes, prises par le conseil de la caisse.

Les employeurs du secteur public doivent verser une cotisation, calculée selon des principes actuariels, pour les pensions de vieillesse, les pensions d'invalidité et les pensions de réversion définies par les prestations. Cette cotisation devrait se monter à un peu plus de 15 pour cent des coûts salariaux. La meilleure solution serait sans doute d'investir la totalité de ces cotisations en vue du paiement des pensions de retraite anticipée, mais il est probablement plus réaliste de financer ces pensions par répartition. Durant une phase préliminaire, il conviendrait néanmoins de constituer un fond tampon pour neutraliser tout déséquilibre futur entre le paiement des cotisations et le service des prestations.

La cotisation de 7 pour cent versée à la caisse de pension des fonctionnaires au titre de la pension de vieillesse doit être une *cotisation individuelle*, déduite du traitement des employés. La caisse de pension

doit être totalement indépendante de l'Etat. Si la majorité des membres du conseil étaient nommés par les employés, ces derniers auraient un droit de regard sur le fonctionnement de l'assurance et la gestion du capital.

L'administration doit incomber à un organisme public central, qui sera chargé également de l'administration des pensions de vieillesse définies par les cotisations (si c'est la solution retenue par la caisse).

Il est difficile d'indiquer comment un tel régime doit être introduit, puisque ce processus est fonction du lieu et des circonstances de son application. On peut toutefois avancer, en guise de conclusion, que s'il était possible d'introduire en tel régime sans trop modifier ses principes essentiels, les fonctionnaires disposeraient d'un système de retraite sain, sûr et durable.

CHAPITRE 2 PROTÉGER CEUX QUI QUITTENT PRÉMATURÉMENT UN EMPLOI PAR DOUGLAS ANDERSON³

1. Introduction

Cette présentation est centrée sur les problèmes de conception des régimes de pension qui se posent dans le cas de travailleurs quittant prématurément un emploi, c'est-à-dire des travailleurs qui quittent volontairement leur emploi ou qui y sont contraints par suite de suppression de poste avant d'avoir atteint l'âge normal de la retraite. Les régimes de pension peuvent accorder certains droits à prestations en cas de démission pour reprise d'une activité ailleurs, en cas de cessation anticipée d'activité volontaire, en cas de cessation d'activité due à une invalidité et en cas de licenciement par suite de suppression de poste. Au moment de concevoir le dispositif, il faut concilier les attentes antagonistes des employeurs et des travailleurs et employer au mieux des ressources qui sont limitées. Bien que les problèmes soient examinés en termes généraux, cette présentation s'appuie sur des exemples pris au Royaume-Uni.

Les considérations sociales et économiques générales jouent aussi un rôle. Par exemple, un employeur peut ne pas souhaiter être particulièrement généreux à l'égard d'un travailleur qui le quitte pour prendre un emploi auprès d'un autre employeur, peut-être un concurrent. En revanche, la puissance publique peut estimer judicieux d'encourager la mobilité de la main-d'œuvre et, par conséquent, prendre des dispositions pour empêcher que les personnes qui quittent prématurément un emploi ne soient pénalisées. Se pose aussi la question de la maîtrise financière des dépenses de pensions : il s'agit de veiller à ce que les conditions dans lesquelles un droit d'option volontaire (transfert ou retraite anticipée, par exemple) peut s'exercer n'aient pas d'effet négatif sur les finances publiques.

2. Prestations accordées aux travailleurs quittant volontairement un emploi avant la retraite

Les pratiques varient d'un pays à l'autre et même, à l'intérieur d'un pays, d'une branche d'activité à l'autre et d'un employeur à l'autre. Plusieurs facteurs contribuent à déterminer l'attitude adoptée par les différents pays. La volonté de protéger les "droits" des individus, le volume de ressources disponibles et la mesure dans laquelle la société ou un employeur souhaite encourager ou décourager la mobilité de la main-d'œuvre, par exemple, sont autant de facteurs qui jouent un rôle. Il faut aussi considérer le coût excessivement élevé de l'administration de prestations d'un faible montant liées à de courtes périodes d'emploi.

Il était courant, autrefois, qu'un travailleur qui démissionne renonce à tous ses droits à pension. Les progrès de la protection sociale en Europe occidentale font que cette pratique n'apparaît plus aujourd'hui comme acceptable. Toutefois, les dispositifs en matière de pension doivent être conçus pour répondre aux besoins de l'employeur, en rapport avec ses effectifs actuels et ses effectifs futurs potentiels. Un employeur attaché à l'idée d'emploi à vie, qui était la philosophie dominante, dans de nombreux pays, jusqu'à une époque relativement récente, peut estimer que la meilleure façon de récompenser la loyauté,

³ L'auteur est Actuaire auprès du Département de l'Actuaire gouvernemental, Londres, Royaume-Uni.

c'est de concentrer les ressources sur les travailleurs qui restent et qui acquièrent de l'ancienneté. Certains employeurs peuvent souhaiter dissuader leurs salariés de démissionner en ne leur assurant que des prestations de retraite relativement médiocres en cas de démission.

Lorsque la rotation des effectifs est importante, l'absence de toute prestation en cas de départ anticipé est particulièrement regrettable, car alors seules les personnes en poste au moment de la retraite perçoivent des prestations et celles-ci ne sont calculées que sur une courte période d'activité. Les pouvoirs publics ont pris diverses initiatives, ces dernières années, qui ont modifié la situation dans la fonction publique au Royaume-Uni. C'est ainsi, par exemple, qu'on a eu recours au contrat de durée déterminée, plutôt qu'au contrat de durée indéterminée, qu'on s'est efforcé d'encourager les passages entre le secteur privé et la fonction publique pour entraîner une fertilisation croisée des compétences et que l'on a fait passer, de façon contraignante, des emplois de la fonction publique dans le secteur privé. Ces réformes ont mis en lumière la nécessité d'assurer des prestations "équitables" aux travailleurs qui quittent prématurément un emploi.

Pour toutes ces raisons, il est fréquent d'accorder des prestations aux travailleurs qui quittent volontairement leur emploi avant la retraite. Cependant, afin de réduire le coût de gestion de pensions d'un faible montant, il a été jugé qu'il ne serait pas normal que des prestations soient accordées avant que l'intéressé ait une certaine durée minimale d'affiliation. C'est ce que l'on appelle le *délai de stage*. Lorsqu'un travailleur sort d'un régime de pension à prestations définies en ayant la durée minimale d'affiliation requise, ses droits à prestations sont calculés à la date de son départ, et l'intéressé conserve ses droits dans le cadre du régime jusqu'à ce qu'il atteigne l'âge normal de la retraite. Le délai de stage est de durée très variable : il va d'un an seulement aux Pays-Bas à dix ans en Allemagne. Au Royaume-Uni, toutes les lois successives ont réduit progressivement la durée du délai de stage au cours des années 70 et 80, le faisant passer de dix ans à cinq ans puis, dernièrement, à deux ans.

3. Restitution des cotisations

Dans les régimes de pension qui exigent le versement d'une cotisation par l'adhérent, il est habituel que l'adhérent qui sort du régime avant la fin du délai de stage bénéficie de la restitution de ses cotisations, majorées éventuellement d'un intérêt. Une façon relativement satisfaisante de préserver les intérêts des travailleurs qui quittent prématurément un emploi tout en instituant un régime relativement simple à gérer consisterait à prévoir que les adhérents cotisent à hauteur d'un tiers du coût total et à prévoir des délais de stage de cinq ans, par exemple, leurs cotisations leur étant reversées lorsqu'ils sortent du régime avant d'avoir cinq ans d'affiliation.

D'aucuns estiment parfois que l'un des avantages des systèmes à cotisations définies est qu'ils préservent pleinement les droits acquis, quelle que soit la date à laquelle l'adhérent sort du régime, si bien que ceux qui en sortent prématurément ne sont pas pénalisés. Cependant, le coût de gestion des pensions est largement indépendant de leur montant (ou du montant des avoirs sur un plan de pension individuel) et, par conséquent, de la durée d'affiliation de l'adhérent. On constate souvent que les frais fixes que les gérants des fonds déduisent écornent rapidement les fonds accumulés lorsqu'ils sont d'un faible montant, de sorte que les prestations servies aux adhérents au moment où ils prennent leur retraite ne correspondent pas à leurs attentes.

4. Revalorisation des droits

Le tableau ci-après présente de façon schématique les options envisageables pour la revalorisation des droits, selon le type de régime et la situation de l'adhérent (adhérent cotisant, adhérent ayant acquis des droits qu'il n'a pas encore ouverts et pensionné). En cas de départ anticipé, le taux de *revalorisation* des droits jusqu'à l'âge de la retraite est très important pour préserver la valeur réelle des droits.

Actuellement, très peu de pays proposent des dispositifs à cotisations définies à leurs fonctionnaires ; la plupart du temps il s'agit de régimes à prestations définies. Dans un système à cotisations définies, les droits s'accumulent en fonction de la performance des avoirs sur lesquels la promesse de pension est fondée (choix des avoirs effectué par les adhérents ou en leur nom par les gestionnaires du régime). Au moment de la retraite, les fonds accumulés sont simplement convertis en pension, normalement par constitution d'une rente. En règle générale, l'adhérent a la faculté de déterminer le taux de revalorisation qu'il souhaite : plus le taux d'indexation retenu est élevé, plus le taux initial de la pension est faible. Les conditions dans lesquelles la conversion s'opère ne sont généralement pas garanties avant le départ effectif en retraite, de sorte que l'adhérent à un régime à cotisations définies est soumis aux aléas des marchés d'investissement, à la fois durant la phase d'épargne et au moment de la retraite.

Tableau 1. Revalorisation des droits : options envisageables

| | Régimes à cotisations définies | Régimes à prestations définies | |
|--|--|---|---|
| | | Dernier salaire | Gains sur la carrière |
| Phase d'activité | Cotisations sur les gains de l'adhérent durant la phase d'emploi | Gains de l'adhérent au moment de la retraite (ou au moment de son départ en cas de départ anticipé) | Gains de l'adhérent durant sa période d'emploi (généralement revalorisés en fonction de l'indice général des gains) |
| Différé de liquidation des droits | Accumulation des fonds grâce au rendement des investissements | Mêmes choix que ci-après | |
| Phase du service de la rente | <p><i>Choix possibles :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> pas d'indexation ; taux fixe d'indexation, par exemple 3 ou 5 % l'an ; augmentation en fonction de l'indice des prix à la consommation ; augmentation en fonction de l'indice des gains ; augmentation indicielle jusqu'à un maximum prédéterminé, par exemple 3 ou 5 % l'an ; <p>Revalorisation garantie ou discrétionnaire ?</p> | | |

Dans les systèmes à prestations définies, la revalorisation des droits acquis, durant la période qui se situe entre le départ anticipé et l'âge normal de la retraite, peut prendre des formes diverses. Cette période étant fort longue — elle peut être de 40 ans --, le risque est grand que la valeur réelle des droits

soit notablement érodée s'il n'y a pas de revalorisation (ou si la revalorisation est limitée). Du point de vue de l'employeur, rares sont les organisations qui se réjouiraient à l'idée de souscrire un engagement non défini à long terme en liant les droits à l'augmentation des prix ou des gains.

Les pratiques dépendent du climat économique qui prévaut et de la mesure dans laquelle on souhaite utiliser les ressources pour préserver la valeur des droits acquis. Dans les pays de faible inflation ou dans les pays où le souhait général est d'utiliser les ressources limitées disponibles pour servir une pension à ceux qui continuent d'occuper leur emploi, on peut ne pas avoir ou ne guère être enclin à prévoir des augmentations durant la période de différé de la liquidation des droits.

Cependant, dans de nombreux pays d'Europe occidentale, la mobilité de la main-d'oeuvre a eu tendance à s'intensifier et les affiliés aux régimes de pension qui quittaient prématurément un emploi ont revendiqué une meilleure rentabilité de leurs cotisations. Cela a conduit à raccourcir les délais de stage et aussi à prévoir une meilleure revalorisation des droits, en particulier dans les pays à forte inflation. Il serait relativement facile de lier l'augmentation des droits différés à l'augmentation des prix ou des gains pour préserver le pouvoir d'achat. Les employeurs, surtout dans le secteur privé, sont inquiets à l'idée de souscrire ainsi des engagements non limitatifs. On peut aussi prévoir des augmentations fixes durant la période comprise entre le moment où un travailleur quitte un emploi et le moment où il prend sa retraite, la situation étant réexaminée périodiquement en fonction de l'évolution du contexte économique, ou bien prévoir un lien avec l'inflation dans les limites d'un certain maximum — autrement dit, prévoir une indexation limitée sur les prix.

Au Royaume-Uni, jusqu'au début des années 70, la revalorisation des droits des fonctionnaires, à la fois durant la période de différé et durant la période de service de la rente, avait un caractère ad hoc ou discrétionnaire. L'augmentation des salaires et l'inflation ont conduit les adhérents à demander que soient introduites des dispositions garantissant la prise en compte de l'indice des prix à la consommation. Si les droits dans la fonction publique sont pleinement protégés contre l'inflation depuis le début des années 70, la pratique dans le secteur privé est moins protectrice à l'égard des effets de l'inflation. La législation exige maintenant que les régimes de pension revalorisent les droits acquis jusqu'au moment du départ en retraite dans une proportion équivalente au minimum à la progression de l'indice des prix à la consommation, sous réserve toutefois d'une augmentation maximale de 5 pour cent l'an. La garantie de la revalorisation intégrale des droits en fonction de l'évolution de l'indice des prix à la consommation n'existe pratiquement pas dans le secteur privé.

Si les droits acquis sont revalorisés dans une proportion inférieure à la proportion dans laquelle le salaire de l'adhérent aurait vraisemblablement augmenté, on peut dire que l'adhérent qui passe d'un emploi à un autre est pénalisé. On reproche souvent aux systèmes à prestations définies, surtout lorsqu'ils offrent des conditions d'acquisition des droits et de revalorisation relativement médiocres, de freiner la mobilité de la main-d'oeuvre. Lorsqu'il passe d'un employeur à un autre, l'adhérent ou bien conserve des droits minorés dans le régime précédent, ou bien, éventuellement, transfère des droits minorés auprès du nouvel employeur. Théoriquement, le problème devrait se résoudre sur le marché du travail, certains employeurs étant prêts à offrir des conditions de transfert généreuses pour attirer des recrues d'un calibre suffisant. Cependant, au Royaume-Uni, la pratique du "*cadeau de bienvenue*", certains individus négociant les conditions de transfert de leurs droits à pension, demeure relativement limitée et ne concerne généralement que les nominations au plus haut niveau.

5. Transférabilité des droits à pension

Une autre façon de protéger les travailleurs qui quittent prématurément un emploi consiste à autoriser les intéressés à transférer la valeur de leurs droits à pension vers un autre dispositif de pensions, auprès d'un nouvel employeur ou dans le cadre d'un plan individuel, s'ils n'occupent plus directement un emploi. Cette faculté est souvent offerte aux adhérents dont les droits, sinon, seraient maintenus ; ce n'est généralement pas une obligation. La faculté ainsi donnée à l'adhérent ne doit pas nécessairement être exercée au moment où l'intéressé quitte son emploi ; elle peut normalement être exercée à tout moment jusqu'au départ en retraite.

Chaque fois qu'une option volontaire est donnée dans le cadre d'un régime de pension, il faut être attentif à éviter de donner la possibilité à l'adhérent de pratiquer l'antisélection, afin de préserver les intérêts financiers des autres adhérents et, naturellement, de l'employeur qui propose le dispositif. La valeur de transfert des droits est un exemple à cet égard. Si les modalités de transfert permettent à un individu de bénéficier de droits supérieurs à ceux dont il bénéficierait normalement, les adhérents astucieux profiteront de la possibilité de transfert, au détriment du régime et, finalement, de ses promoteurs (du contribuable dans le cas des régimes de pension de la fonction publique).

Cette antisélection risque de se produire par exemple si les conditions de transfert offertes par un régime sont sans rapport avec les marchés financiers ou si elles ne reflètent pas les caractéristiques individuelles de l'adhérent susceptible de transférer ses droits. Les valeurs de transfert doivent être calculées de manière à être équivalentes à la valeur des droits que l'adhérent conserverait s'il n'effectuait pas le transfert. Plusieurs considérations actuarielles doivent être prises en compte pour définir les modalités de transfert — espérance de vie de la personne qui transfère ses droits, hypothèses raisonnables concernant le rendement des investissements, etc.

6. Clubs pour le transfert des droits

L'une des manières de favoriser la mobilité de la main-d'oeuvre consiste, pour des employeurs qui ont un peu la même philosophie, à passer entre eux un accord contraignant qui permette aux salariés qui quittent un employeur dont le régime de pension fait partie du même groupement de transférer leurs droits à pension dans des conditions particulièrement favorables. On parle donc de clubs pour le transfert des droits. Au Royaume-Uni, ce type de système couvre l'ensemble du secteur public. Des arrangements similaires ont été pris dans le secteur privé où il est fréquent que les travailleurs se trouvent chez un concurrent lorsqu'ils prennent leur retraite. Un tel dispositif existe, par exemple, dans le secteur de l'électricité.

7. Retraite anticipée

La nature même des pensions fait qu'il est plus coûteux de servir une pension mensuelle à un individu qui vit longtemps après avoir pris sa retraite qu'à un individu qui meurt peu de temps après. La longévité ayant tendance à augmenter en Europe occidentale, de nombreux employeurs privés et régimes publics de pension ont été amenés à relever l'âge de la retraite. En cas de retraite anticipée, on comprendra que plus un individu prend sa retraite prématurément, plus il sera coûteux de lui servir sa pension. Le surcoût tient non seulement à ce qu'il faudra lui servir une pension pendant plus longtemps, mais aussi au fait que l'investissement, réel ou théorique, n'aura pas produit des revenus pendant aussi longtemps.

Comme pour tout autre aspect des régimes de pension, les dispositions applicables en cas de retraite anticipée doivent tenir compte des besoins de l'employeur, en l'occurrence la fonction publique, tout en prenant en compte les aspirations des adhérents. C'est une pratique courante que d'accorder des droits plus généreux aux travailleurs qui sont contraints de prendre leur retraite prématurément pour cause de maladie et qui, par conséquent, selon la nature de leur problème de santé, n'auront peut-être pas une longue période de survie après leur départ en retraite. En revanche, pour des raisons de coût, il n'est pas fréquent d'accorder un traitement favorable aux personnes qui souhaitent volontairement prendre une retraite anticipée.

8. Retraite pour cause de maladie

Des prestations peuvent être servies de diverses façons aux travailleurs qui souffrent d'une incapacité de longue durée qui les empêche de reprendre leur travail. Dans un régime à prestations définies, le service de la pension peut intervenir immédiatement, éventuellement avec une bonification pour tenir compte du fait que l'intéressé aurait continué d'acquérir des droits s'il avait continué d'occuper son emploi jusqu'à l'âge normal de la retraite prévu par le régime. Cette formule peut être coûteuse, surtout dans le cas de personnes jeunes, ou si l'espérance de vie des intéressés n'est pas réduite, ou bien encore si ces prestations généreuses sont aussi payables aux personnes à charge après le décès de l'adhérent.

L'un des inconvénients majeur des systèmes à cotisations définies, c'est qu'ils n'offrent généralement que des prestations médiocres à l'adhérent et aux personnes éventuellement à sa charge si l'adhérent est contraint de prendre sa retraite prématurément ou meurt en activité. Pour un adhérent jeune qui a peu d'ancienneté, les avoirs accumulés risquent d'être trop peu importants pour lui conférer des droits à pension suffisants pour lui assurer le niveau de vie qu'il souhaite. Face à ce type de situation, l'employeur peut injecter des fonds sur le compte de l'individu au moment où il part en retraite ou bien, cas plus fréquent, lui assurer des prestations complémentaires, éventuellement dans le cadre d'un système d'assurance distinct. Le marché de l'assurance commerciale est attrayant pour les petits employeurs, ou ceux dont les ressources sont limitées, mais on peut se demander dans quelle mesure cette option est rentable pour un gros employeur comme l'administration publique.

9. Autres considérations intervenant dans les cas de maladie

Des difficultés apparaissent fréquemment lorsqu'il s'agit de déterminer si l'incapacité d'un individu est suffisante pour qu'il satisfasse à la définition que le régime en donne. Certains régimes prévoient le réexamen périodique de l'état de santé des personnes qui perçoivent une pension d'invalidité et ils peuvent réduire ou interrompre les prestations si l'intéressé a repris un emploi rémunéré ou si l'on juge que son état s'est suffisamment amélioré pour qu'il reprenne son travail. Pour que ce genre de dispositions apparaisse équitable aux yeux des adhérents, il est souhaitable que les examens périodiques soient effectués par un organisme indépendant de l'employeur qui, par ailleurs, doit solliciter un avis médical compétent.

Se pose aussi la question de savoir de quelle façon l'employeur peut refuser l'accès à un régime de pension à une personne dont on sait qu'elle a un problème de santé préexistant. Si un régime doit offrir des prestations généreuses aux travailleurs qui prennent une retraite anticipée pour cause de maladie, il est prudent de soumettre tout candidat à l'adhésion à un agrément médical, avant de l'admettre dans le régime. Au moment de concevoir leur régime, les employeurs doivent aussi tenir compte des prestations d'invalidité qui peuvent provenir d'une autre source.

10. Retraite anticipée volontaire

Dans un système à cotisations définies, l'âge et, éventuellement, le sexe de l'intéressé au moment où la rente est constituée, détermineront le niveau des prestations. Plus un individu reporte le moment de son départ en retraite, plus il cotise longtemps, plus l'effet du rendement des investissements sur les avoirs accumulés est important et plus les modalités de calcul de la rente ont des chances d'être favorables (dans la mesure où elles reflètent l'espérance de vie résiduelle de l'intéressé). Une personne qui souhaite prendre une retraite anticipée peut s'apercevoir que la pension à laquelle elle a droit est très inférieure à celle à laquelle elle aurait droit si elle partait à l'âge normal de la retraite. Afin de permettre aux employeurs d'avoir une gestion prévisionnelle de leurs effectifs, peut-être faudrait-il limiter la possibilité de prendre une retraite anticipée aux personnes qui ont atteint un certain âge ou qui ont au minimum une certaine ancienneté. Des dispositions spéciales plus favorables pourraient s'appliquer au personnel que l'employeur souhaiterait inciter à prendre une retraite anticipée, en rachetant peut-être pour eux des droits supplémentaires.

Les prestations de retraite anticipée servies dans le cadre d'un système à prestations définies impliquent des règles un peu plus complexes, mais, à la différence de ce qui se passe dans le cas d'un système à cotisations définies, celui qui souhaite prendre une retraite anticipée connaît les règles qui s'appliqueront et sait le niveau de prestations sur lequel il peut compter. Par conséquent, il est plus facile pour les personnes affiliées à un système à prestations définies de prévoir leur retraite sans être exposées aux aléas des marchés d'investissement d'ici leur retraite.

La liquidation anticipée des pensions entraînant un surcoût, il n'est pas fréquent que les prestations soient servies immédiatement, sur simple demande de l'adhérent, sans subir aucune réduction. Comme dans le cas des transferts, il s'agit normalement d'un choix volontaire de la part de l'adhérent (même s'il a besoin de l'accord de son employeur), de sorte que le régime de pension doit veiller à ce que les conditions offertes soient en rapport avec le coût du service des droits acquis à partir de l'âge normal de la retraite. Les conditions varient d'un régime à l'autre en fonction de l'âge de la retraite, des clauses d'indexation, de l'espérance de vie des adhérents du régime et des revenus que les investissements procureraient si le régime était capitalisé.

Au Royaume-Uni, on pourrait dire que le coefficient classique d'abattement sur les droits acquis serait de 5 pour cent pour chaque année d'anticipation. Ainsi, un travailleur qui prendrait sa retraite cinq ans plus tôt, pourrait voir ses prestations réduites de 25 pour cent, mais un individu qui prendrait sa retraite dix ans plus tôt pourrait voir sa pension amputée de moitié pour pouvoir en bénéficier dix ans plus tôt. De telles réductions, conjuguées au fait que l'intéressé cesse d'acquérir des droits supplémentaires, signifient que seuls peuvent se permettre un départ en retraite anticipé volontaire, ceux qui sont proches de la retraite ou ceux qui ont pris des dispositions par ailleurs pour s'assurer un revenu au moment de la retraite, éventuellement en payant des cotisations supplémentaires.

11. Retraite anticipée "obligatoire"

De temps à autre, tout employeur, y compris l'administration publique, peut souhaiter encourager des départs. Cela doit se faire dans le respect de la législation en vigueur dans le pays concerné. C'est ainsi, par exemple, que l'employeur peut être tenu de verser certaines indemnités minimales de licenciement en cas de suppression d'emploi. Cela étant, la plupart des employeurs souhaitent, dans toute la mesure du possible, éviter les surcoûts. Si les indemnités minimales de licenciement statutaires sont importantes, peut-être l'employeur s'efforcera-t-il de limiter les suppressions d'emploi et cherchera-t-il plutôt à inciter les travailleurs à partir volontairement en leur proposant des indemnités moins coûteuses.

Les *restructurations* s'opèrent souvent en permettant aux travailleurs les plus âgés qui ont le plus d'ancienneté de prendre volontairement une retraite anticipée, en voyant éventuellement leur pension réduite dans une plus faible proportion que cela ne devrait normalement être le cas ou même en bénéficiant d'une compensation, partielle, voire intégrale, des années restant à cotiser. Le coût de ces compensations n'est pas toujours apparent. L'employeur promoteur d'un régime de pension devrait solliciter l'avis d'un actuair sur le coût de ces majorations pour en connaître véritablement les conséquences, dans le cadre d'un régime capitalisé comme dans le cadre d'un régime non capitalisé. La fonction publique au Royaume-Uni a eu largement recours à ce type de disposition ces dernières années.

12. Conclusion

Les dispositions applicables aux travailleurs qui quittent prématurément un emploi doivent être conçues de manière à concilier les objectifs des employeurs et les attentes des travailleurs. Il faut concentrer les ressources, forcément limitées, sur ceux qui en ont le plus besoin tout en étant attentif aux objectifs stratégiques de l'employeur. Il faut, lorsque l'on offre une possibilité de départ volontaire ou que l'on accorde des prestations majorées en cas de retraite pour cause de maladie, veiller à ce que ces dispositions ne jouent pas au détriment financier de l'employeur promoteur du dispositif.

**CHAPITRE 3 LE COÛT VÉRITABLE DES SYSTÈMES
DE RETRAITE ANTICIPÉE
PAR DOUGLAS ANDERSON⁴**

1. INTRODUCTION

Il est fréquent que les employeurs proposent à leurs salariés des conditions améliorées de départ en retraite anticipée pour réduire leurs effectifs. Les directeurs du personnel jugent souvent que la retraite anticipée est une formule qui apporte une solution simple à la question difficile de savoir comment persuader les travailleurs les plus âgés de renoncer à leur emploi avant l'âge normal d'ouverture des droits à pension. Le coût véritable de ces mesures est rarement connu de ceux qui les mettent en oeuvre. Le présent document s'efforce de dissiper certaines des illusions que l'on se fait à propos des systèmes de retraite anticipée.

De nombreux employeurs pensent que proposer des départs en retraite anticipée est un moyen "efficace par rapport à son coût" de réduire les effectifs. On peut éventuellement considérer que c'est un moyen de récompenser les salariés qui ont le plus d'ancienneté et dont les performances sont peut-être moins bonnes, plutôt que d'essayer de les motiver. Le coût d'une pension étant généralement très inférieur au montant dû au titre d'un salaire, les financiers y voient la possibilité de réaliser des "économies d'efficience" à court terme. Mais quel en est le coût pour le promoteur du régime de pension, à long terme ?

L'analyse présentée ici est centrée sur certains aspects financiers, souvent négligés. Naturellement, la décision de se séparer des travailleurs les plus âgés plutôt que de chercher à réduire les effectifs du côté des jeunes ou à freiner les recrutements soulève d'autres questions concernant la gestion des effectifs, mais ces questions ne sont pas examinées ici. Les aspects considérés dans ce document ne sont pas centrés sur l'expérience du Royaume-Uni mais concernent les systèmes de retraite anticipée en général.

⁴ L'auteur est Actuaire auprès du Département de l'Actuaire gouvernemental, Londres, Royaume-Uni.

2. RETRAITE ANTICIPÉE OU VERSEMENT D'UNE INDEMNITÉ FORFAITAIRE : CONSÉQUENCES POUR LA TRÉSORERIE DES EMPLOYEURS

2.1 Système de pension par répartition

La plupart des régimes de pension de la fonction publique offrent des pensions qui sont exprimées par référence au dernier salaire de l'intéressé. En règle générale, ces régimes sont conçus selon le principe de la *répartition*. Cela signifie que les pensions des fonctionnaires sont simplement financées par les recettes de l'État au moment où les prestations sont dues, au lieu d'être capitalisées par avance. Pour plus de simplicité, on postule ici qu'il n'a pas été constitué de réserve pour financer la pension correspondant aux droits acquis ni les droits supplémentaires payables en cas de retraite anticipée. Naturellement, les montants à verser au titre des droits majorés accordés au titre d'une retraite anticipée sont exactement les mêmes, qu'ils soient ou non financés sur un fonds existant.

2.2 Pourquoi les systèmes de retraite anticipée ont-ils tant de succès ?

La principale raison en est peut-être que la retraite anticipée est un moyen peu coûteux, à court terme, de réduire les effectifs. Si on propose une indemnité forfaitaire à un salarié dont le poste est supprimé, le coût en est supporté immédiatement et dans son intégralité — et il faut souvent un certain temps avant que les économies réalisées sur le salaire compensent le coût du versement d'une indemnité forfaitaire. En revanche, si une organisation se sépare de ses travailleurs âgés en leur offrant des conditions avantageuses de départ en retraite anticipée, c'est immédiatement qu'elle commence de réaliser des économies.

Prenons un exemple simple pour illustrer ce point. Un employeur de la fonction publique envisage de supprimer le poste d'un salarié âgé de 55 ans qui a une longue ancienneté. Il peut lui accorder une indemnité forfaitaire — correspondant, par exemple, à trois ans de salaire. Ou bien, il peut permettre à ce fonctionnaire de prendre une retraite anticipée. Cet employeur a mis en place un régime de pension qui prévoit que l'âge normal de la retraite est de 60 ans, mais il peut donner la possibilité au fonctionnaire dont il souhaite supprimer le poste de prendre immédiatement sa retraite en percevant la même pension que celle qu'il aurait perçue s'il avait continué de travailler jusqu'à son soixantième anniversaire. Quelles sont, dans l'un et l'autre cas, les conséquences en termes de coûts pour l'employeur ?

2.3 Option 1. Versement d'une indemnité forfaitaire

Si l'agent reste en fonction jusqu'à l'âge normal de la retraite, l'employeur devra supporter pendant cinq ans les coûts afférents à son salaire, outre diverses autres dépenses liées à son emploi. La figure 1.1 compare la structure des dépenses pour l'employeur selon qu'il conserve l'agent jusqu'à l'âge normal de la retraite ou qu'il lui permet de prendre une retraite anticipée. La figure 1.2 montre le coût net supporté par l'employeur ou les économies nettes réalisées chaque année à partir de 55 ans, et les totaux cumulés. Ce n'est qu'au bout de trois ans que l'employeur rentre dans ses frais et commence de réaliser des économies.

**Figure 1.1 Flux financiers engendrés par une suppression de poste —
Versement d'une indemnité forfaitaire**

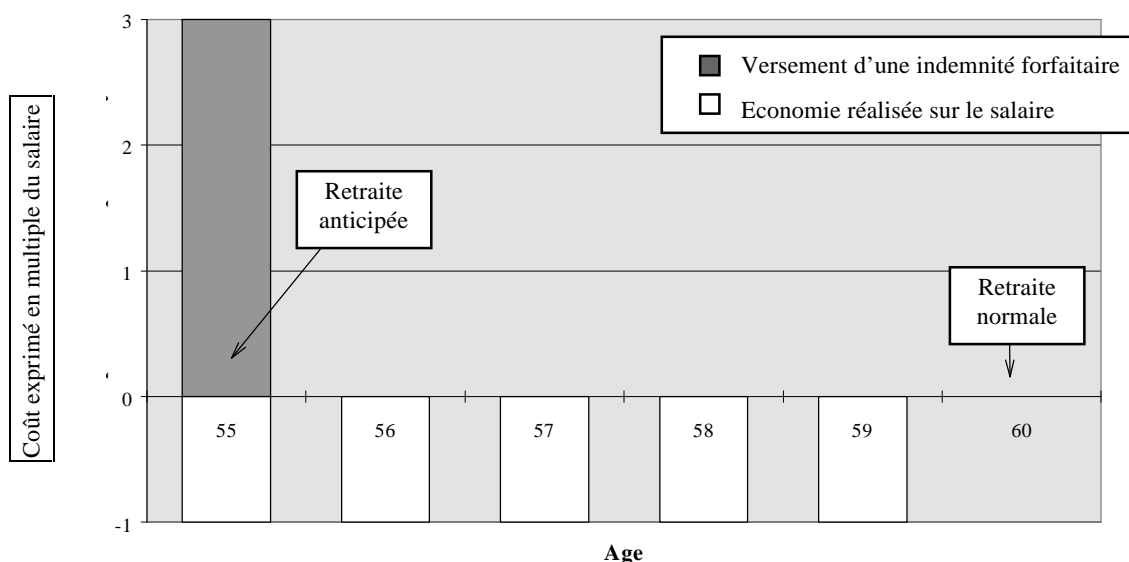


Figure 1.2 Coûts/(économies)*

| Coûts/(économies) nets | Age | | | | |
|------------------------|-----|-------|-------|-------|-------|
| | 55 | 56 | 57 | 58 | 59 |
| Chaque année | 2.0 | (1.0) | (1.0) | (1.0) | (1.0) |
| Cumulés | 2.0 | 1.0 | nul | (1.0) | (2.0) |

* En multiple du salaire annuel. Hors augmentations de salaire, augmentations de pension et intérêts.

2.4 Option 2. Retraite anticipée bonifiée

Si l'on permet à l'intéressé de prendre sa retraite avec la même pension que celle à laquelle il aurait eu droit à l'âge de 60 ans, cela entraîne des surcoûts de deux ordres. Premièrement, il y a le coût que représente le fait de servir à l'intéressé la pension acquise à ce jour — la pension correspondant à ses droits "acquis" — cinq ans plus tôt que cela n'aurait normalement dû être le cas. Et il y a, deuxièmement, le coût que représente le fait de servir à l'intéressé le complément de pension qu'il aurait acquis s'il avait continué d'occuper un emploi jusqu'à la fin de sa vie. Imaginons que le fonctionnaire ait acquis une pension de 52,5 pour cent de sa rémunération après 35 années d'ancienneté, mais que cette pension est portée à 60 pour cent de son dernier salaire. Les figures 2.1 et 2.2 présentent schématiquement les coûts afférents au service de la pension dans cette hypothèse.

**Figure 2.1 Flux financiers en cas de retraite anticipée —
Retraite anticipée bonifiée**

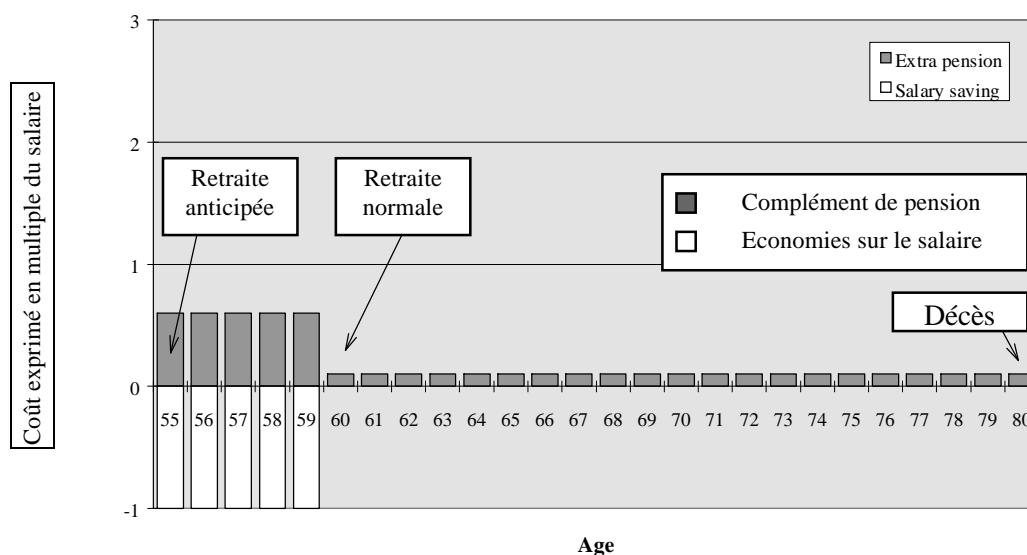


Figure 2.2 Coûts/(économies)*

| Coûts/(économies) nets | Age | | | | | | | |
|------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-----|
| | 55 | 56 | 57 | 58 | 59 | 60 | 61 | ... |
| Chaque année | (0.4) | (0.4) | (0.4) | (0.4) | (0.4) | 0.1 | 0.1 | ... |
| Cumulés | (0.4) | (0.8) | (1.2) | (1.6) | (2.0) | (1.9) | (1.8) | ... |

* En multiple du salaire annuel. Hors augmentations de salaire, augmentations de pension et intérêts.

Avec la deuxième option (retraite anticipée bonifiée), l'employeur réduit immédiatement ses dépenses, ce qui fait apparaître cette option beaucoup plus attrayante que la première option aux yeux des employeurs qui ont peu de ressources. Mais quelle est celle qui est la plus intéressante, à long terme, financièrement ? C'est à cette question, fondamentale, que nous nous efforçons ici de répondre.

3. COÛT CAPITALISÉ DE LA RETRAITE ANTICIPÉE : MÉTHODE ET HYPOTHÈSES

3.1 Coût capitalisé

Au lieu de se contenter de noter qu'une retraite anticipée bonifiée représente la meilleure façon de réaliser des économies à court terme, il faut aussi s'interroger sur les conséquences à long terme. Le *coût capitalisé*, autrement dit la valeur actuelle nette, des prestations supplémentaires à verser en cas de retraite anticipée, peut être calculé à l'aide des techniques actuarielles. On peut considérer que cette grandeur correspond au montant, ou au capital, qu'il aurait fallu investir au départ pour supporter le coût des prestations supplémentaires de retraite. La prise en compte du coût capitalisé permet une comparaison directe avec les indemnités forfaitaires de licenciement qui peuvent être proposées à d'autres personnes. Par conséquent, on peut s'interroger sur *l'intérêt financier* des différentes formules pour l'employeur, à la fois à long terme et à court terme.

3.2 Modèle de régime de pension

Imaginons un régime théorique de pension — conçu comme le sont en général les régimes professionnels de pension au Royaume-Uni et dans les autres pays d'Europe occidentale. La pension est basée sur le salaire de l'intéressé au moment de son départ en retraite. Elle est calculée au taux de 1,5 pour cent de la rémunération pour chaque année d'ancienneté. La pension est normalement due au moment du départ en retraite, à l'âge de 60 ans, et elle est ensuite revalorisée chaque année sur la base de l'indice des prix. Au décès de l'assuré, la pension est servie, à hauteur de 50 pour cent, au conjoint survivant.

Dans ce dispositif, la personne qui prendrait sa retraite à l'âge de 60 ans, après avoir débuté sa carrière à 20 ans, aurait 40 années d'ancienneté au moment de son départ en retraite, ce qui lui donnerait droit à une pension calculée comme suit :

$$1,5\% \times 40 \text{ années d'ancienneté} \times \text{rémunération}$$

soit 60 pour cent du dernier salaire, payable immédiatement.

Si cette même personne quittait volontairement son emploi à l'âge de 50 ans, elle se serait constituée une pension ou aurait *acquis des droits* correspondant à 45 pour cent de son dernier salaire, mais cette pension ne lui serait due que dans dix ans. Certains régimes permettent aux personnes qui souhaitent prendre une retraite anticipée de percevoir immédiatement leur pension, moyennant application d'un abattement. Si le coût capitalisé de la pension minorée servie par anticipation équivaut au coût capitalisé de la pension correspondant aux droits acquis servis à l'âge normal de la retraite, le dispositif est *neutre en termes de coût*.

On parle souvent de *retraite minorée sur une base actuarielle*. En règle générale, le coefficient d'abattement est de 5 pour cent par année d'anticipation, de sorte qu'une personne âgée de 59 ans peut bénéficier de sa pension à hauteur de 95 pour cent, dès 59 ans. L'abattement opéré sur le niveau de la pension correspond, en gros, au surcoût qu'engendre le service de la pension pendant une année supplémentaire, entre 59 et 60 ans. L'accord de l'employeur n'est normalement pas nécessaire si les modalités sont neutres en termes de coût. Cependant, si on reprend ce même exemple, on s'aperçoit qu'un abattement de 5 pour cent opéré sur dix ans, ne permet plus à l'intéressé que de bénéficier d'une pension

qui représente 22,5 pour cent de son dernier salaire. Rares sont les fonctionnaires qui pourraient prendre une retraite anticipée de dix ans dans ces conditions, à moins qu'ils n'aient constitué une épargne importante.

3.3 Retraite anticipée bonifiée

Quelles sont donc les autres options envisageables pour un employeur qui souhaite inciter ses salariés à prendre une retraite anticipée ? Il est fréquent d'accorder une bonification ou une majoration par rapport à la pension réduite sur des bases actuarielles. Il est rare, en revanche, que la bonification porte la pension au-delà du montant que l'intéressé aurait perçu à l'âge normal de la retraite. En théorie, un employeur pourrait négocier les conditions de départ en retraite anticipée avec chaque agent séparément. Toutefois, dans les grandes organisations qui souhaitent se séparer d'une partie de leurs effectifs, il est sans doute plus courant d'offrir des conditions standard. Nous considérerons ici trois options pour en faire ressortir le coût :

- *Pension correspondant aux droits acquis* : Paiement immédiat de la pension correspondant aux droits acquis, sans abattement pour cause de départ en retraite anticipée ;

- *Prise en compte pour moitié des années restant à effectuer* : Pension majorée dans une proportion correspondant à la moitié des années supplémentaires qui auraient été effectuées d'ici l'âge normal de la retraite;

- *Prise en compte intégrale des années restant à effectuer* : Paiement immédiat de la pension, majorée par prise en compte intégrale des années restant à effectuer d'ici l'âge normal de la retraite.

On peut rapprocher ces trois options de service d'une retraite anticipée d'une quatrième option consistant simplement à verser une indemnité forfaitaire.

- *Indemnité forfaitaire* : Indemnité forfaitaire correspondant à un mois de salaire par année d'ancienneté au moment de la cessation de fonctions. La pension de retraite correspondant aux droits acquis au moment du départ est préservée et servie à partir de 60 ans dans les conditions normales. (Dans la pratique, l'indemnité forfaitaire est en règle générale réduite pour les personnes qui sont très proches de l'âge normal de la retraite). Dans le modèle de régime de pension considéré ici, l'ancienneté totale, compte tenu d'une éventuelle bonification, est supposée être plafonnée à 40 ans. Il peut aussi être versé une petite indemnité forfaitaire au moment de la retraite mais il n'en est pas tenu compte ici.

3.4 Facteurs déterminant le coût d'une retraite anticipée

Le coût exact d'une retraite anticipée ne sera connu de façon certaine qu'au décès de l'assuré et de toute personne à sa charge lui survivant — ce qui peut être au bout de 30 ans, si ce n'est plus. Plusieurs facteurs déterminent le coût d'une retraite anticipée. Ce qui importe le plus, c'est la durée pendant laquelle le supplément de pension est versé et le taux de majoration de la pension durant la période où elle est servie. La proportion de fonctionnaires mariés au moment de leur décès et la différence d'âge entre les conjoints sont d'autres facteurs qui jouent pour une moindre part. Pour estimer le coût d'une retraite anticipée, on peut faire des hypothèses sur ces variables, sur la base de la mortalité observée dans le passé et des constats économiques.

Le taux de rendement des avoirs sur lesquels la pension est assise constitue une autre hypothèse déterminante. Cette hypothèse peut paraître superflue si le régime de pension est fondé sur le principe de la *répartition* mais elle est essentielle pour évaluer le coût capitalisé des prestations supplémentaires. Il est courant, sur ce point, qu'il y ait débat sur le taux d'actualisation, car c'est une hypothèse déterminante. Le supplément de pension devant être versé pendant de nombreuses années, il convient d'appliquer un taux d'intérêt à très long terme. Le taux de rendement à long terme escompté des avoirs des régimes de pension capitalisés pourrait servir de référence. Le taux d'intérêt servi sur les emprunts d'Etat à long terme peut constituer une autre référence.

3.5 Hypothèses effectivement formulées

Les chiffres présentés ici à titre d'exemple reposent sur des hypothèses conformes à celles que l'on pourrait formuler au Royaume-Uni.

3.6 Taux de rendement réel

Comme, très souvent, les régimes de retraite de la fonction publique revalorisent chaque année les pensions en fonction de l'inflation, il est en général plus facile de considérer le taux de rendement réel, compte tenu de l'augmentation des prix, plutôt que de faire des hypothèses distinctes sur le taux brut de rendement et sur le taux de revalorisation des pensions. Le lien fort qui existe entre l'inflation et le rendement des investissements, à long terme, dans la plupart des économies, fait que le taux réel de rendement est un critère plus stable que le taux de l'inflation ou que le taux de rendement des investissements. On postule un taux de rendement réel de 4 pour cent l'an. Cette hypothèse est cohérente avec une inflation de 4 pour cent l'an et un taux brut de rendement des investissements de 8 pour cent l'an à long terme.

3.7 Espérance de vie

Au Royaume-Uni, des enquêtes sont menées par les actuaires sur la mortalité des différents groupes de population. On a constaté que les adhérents des régimes de pension professionnels ont une espérance de vie légèrement supérieure à celle de l'ensemble de la population. De même, les femmes tendent à avoir une espérance de vie supérieure à celle des hommes au moment de la retraite. Pour donner une idée des coûts qui peuvent en résulter selon que l'espérance de vie est plus ou moins longue, la figure 3 indique l'espérance de vie moyenne des adhérents des régimes de pension professionnels à l'âge de 50, 55, 60 et 65 ans.

Figure 3 Espérance de vie (en années)

| Age révolu | Hommes | Femmes |
|-------------------|---------------|---------------|
| 50 | 31.5 | 35.9 |
| 55 | 26.8 | 31.2 |
| 60 | 22.4 | 26.6 |
| 65 | 18.2 | 22.1 |

4. COÛT CAPITALISÉ DE LA RETRAITE ANTICIPÉE : RÉSULTATS

Le coût capitalisé des suppléments de prestations accordés dans le cadre des diverses formules de retraite anticipée a été calculé à l'aide des techniques actuarielles habituelles, sur la base des hypothèses et de la méthode exposées à la section 3. Les résultats sont présentés ci-après sous forme de graphiques. Pour montrer l'incidence que l'âge et l'ancienneté ont sur les résultats, on a fait le calcul en adoptant différentes valeurs pour ces paramètres. C'est ainsi que les graphiques montrent le coût d'une retraite anticipée à l'âge de 45 ans, selon que le fonctionnaire est entré dans la fonction publique à 20 ans, à 30 ans ou à 40 ans. On postule par hypothèse que l'intéressé occupe sans discontinuer un emploi, depuis son entrée en fonction jusqu'à l'âge de son départ en retraite anticipée.

Le modèle de régime de retraite retenu servant des pensions calculées sur la base du dernier salaire du fonctionnaire, le coût capitalisé peut être exprimé en multiple du salaire annuel de l'intéressé au moment de son départ en retraite. Ces chiffres pourront être aisément ajustés en fonction des taux de salaire et de la monnaie nationale de chaque pays appartenant au SIGMA. Les figures 4.1, 4.2 et 4.3 montrent les résultats pour un régime de pension fixant à 60 ans l'âge normal de la retraite. Pour montrer quel effet cela a sur les coûts si l'âge de la retraite est plus tardif, les figures 4.4, 4.5 et 4.6 retiennent comme hypothèse un âge normal de la retraite fixé à 65 ans.

4.1 Commentaires sur les résultats

Les graphiques des figures 4.1-4.6 permettent de faire un certain nombre d'observations intéressantes :

- En règle générale, le coût d'une retraite anticipée bonifiée est de l'ordre de deux à quatre années de salaire, selon l'âge de l'adhérent, son ancienneté et la plus ou moins grande générosité des modalités de l'offre. Dans les cas extrêmes, le coût peut être supérieur à huit années de salaire. Le coût peut apparaître lourd quand on considère les indemnités forfaitaires de licenciement qui sont généralement versées dans le secteur privé.

- Comme on pouvait s'y attendre, la prise en compte intégrale des années restant à effectuer est plus coûteuse que la prise en compte pour moitié de ces mêmes années, qui est elle-même plus coûteuse que la formule consistant à servir une pension calculée sur la base des droits acquis.

- Le coût capitalisé tend à baisser pour les personnes proches de l'âge normal de la retraite. Le coût s'agissant de personnes qui partent quelques mois avant l'âge normal de la retraite est négligeable par rapport au coût observé dans le cas de personnes partant dix années ou plus avant l'âge de la retraite.

- Plus l'adhérent a de l'ancienneté, plus le coût de la cessation de fonctions est lourd. Au même âge, il est plus coûteux d'accorder une retraite anticipée dans le cadre d'un régime fixant l'âge normal de la retraite à 65 ans que dans le cadre d'un régime fixant l'âge normal de la retraite à 60 ans.

- Il tend à être beaucoup moins coûteux, à long terme, de verser une indemnité forfaitaire d'un mois par année d'ancienneté. La formule de l'indemnité forfaitaire ne devient plus coûteuse qu'aux âges proches de la retraite. (L'indemnité forfaitaire peut être réduite dans le cas de personnes proches de la retraite).

Si l'on reprend l'exemple de la section 2, on voit sur la figure 4 (4.14.3) que, dans les deux hypothèses de bonification de la pension, le coût capitalisé des prestations de retraite pour un adhérent de 55 ans excède trois années de salaire. Pour une personne qui a commencé sa carrière à 20 ans et qui part en retraite à 55 ans, le coût capitalisé de la bonification de sa pension jusqu'à 60 ans représente 3,6 années de salaire. Par conséquent, si le versement d'une indemnité forfaitaire correspondant à trois années de salaire peut apparaître généreux à première vue (et coûteux pour l'employeur), c'est peut-être bien l'option la moins coûteuse à long terme.

4.2 Coût capitalisé d'une retraite anticipée — âge normal de la retraite : 60 ans

Figure 4.1 Âge de début de carrière : 20 ans

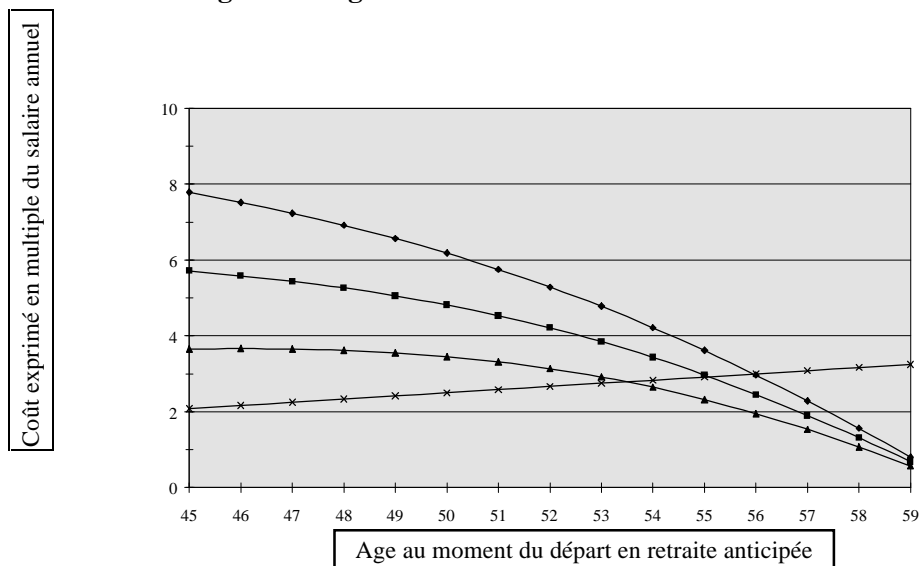


Figure 4.2 Âge de début de carrière : 30 ans

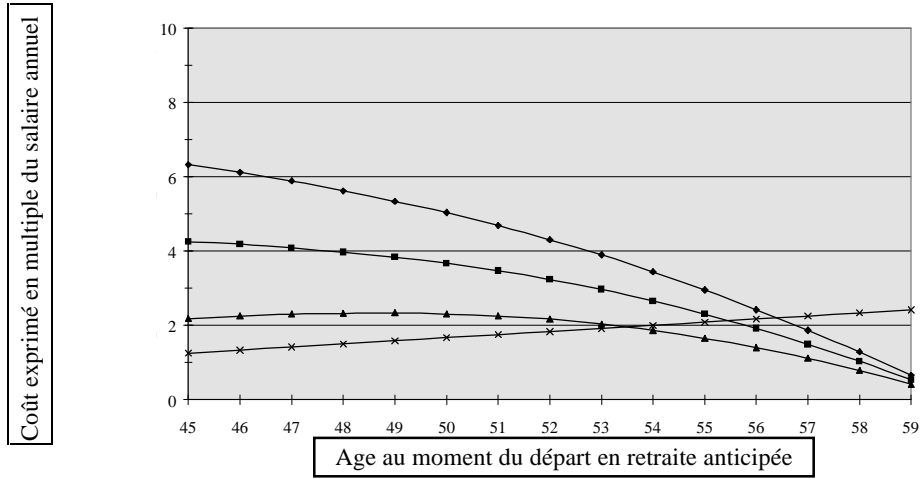
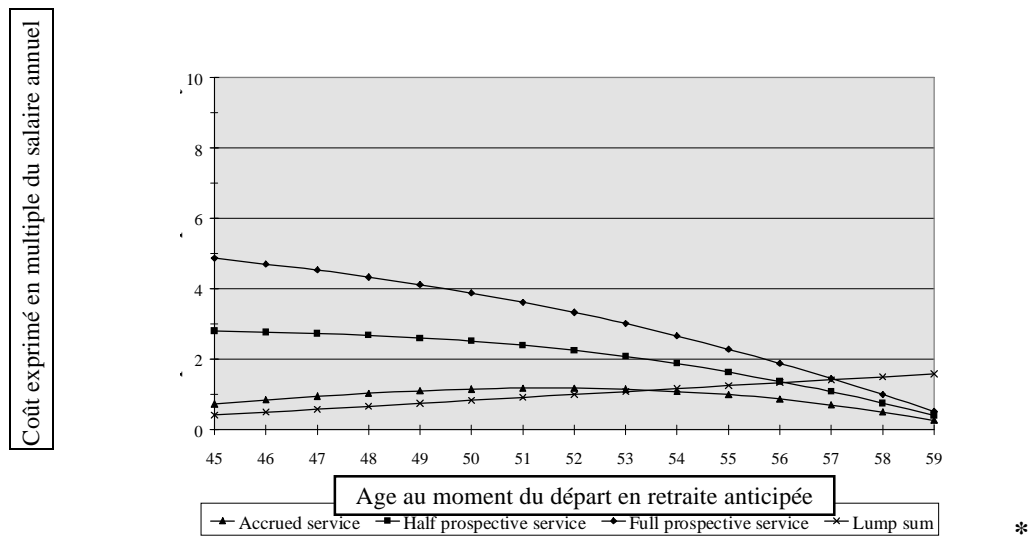


Figure 4.3 Âge de début de carrière : 40 ans



- * (Accrued Service) Pension correspondant aux droits acquis
- (Half Prospective Service) Prise en compte pour moitié des années restant à effectuer
- (Full Prospective Service) Prise en compte intégrale des années restant à effectuer
- (Lump Sum) Indemnité forfaitaire

4.3 Coût capitalisé d'une retraite anticipée — âge normal de la retraite : 65 ans

Figure 4.4 Âge de début de carrière : 20 ans

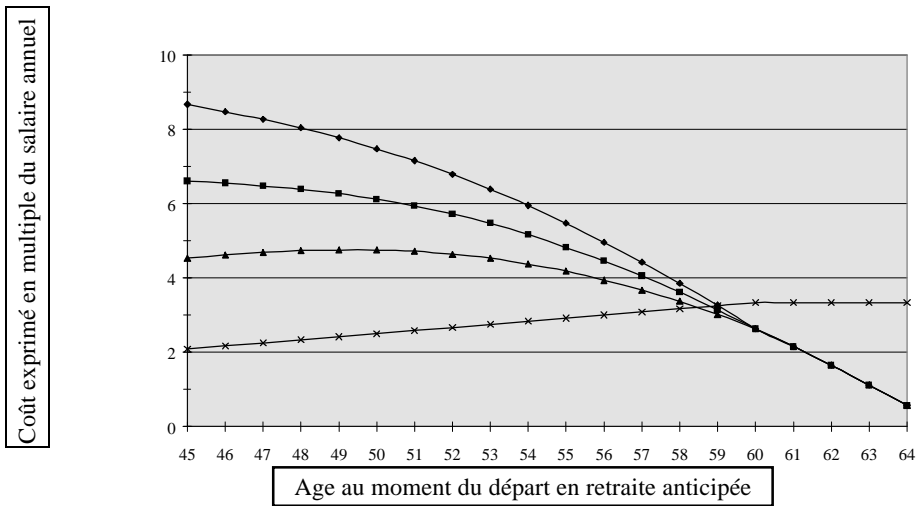


Figure 4.5 Âge de début de carrière : 30 ans.

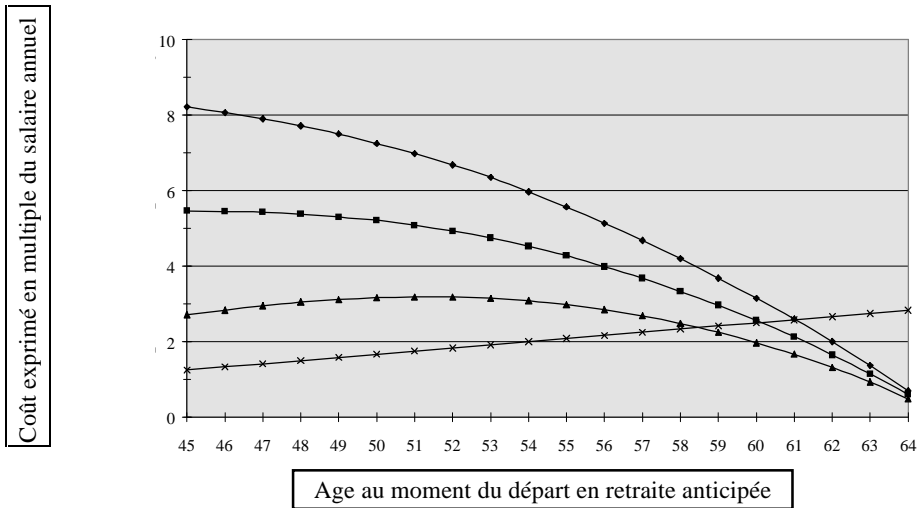
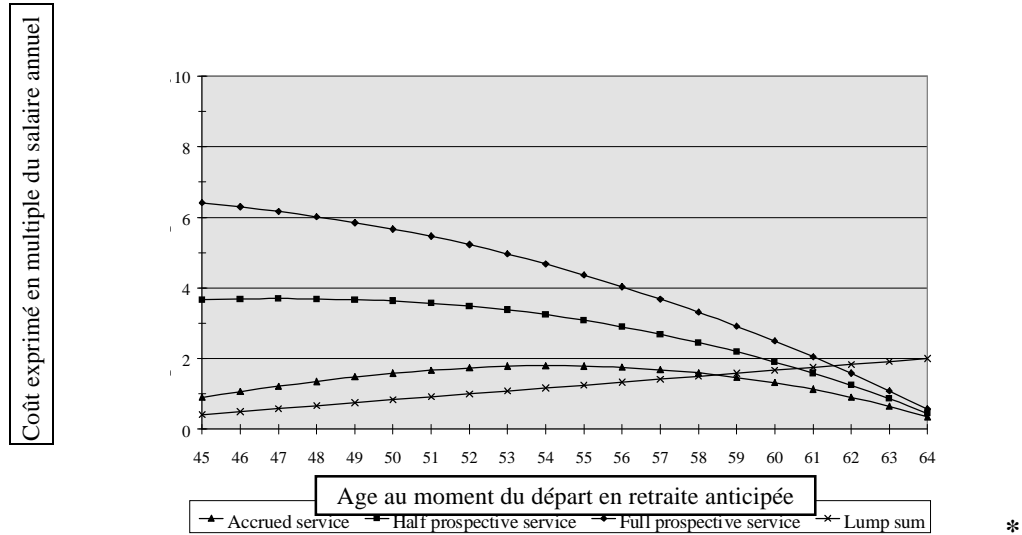


Figure 4.6 Âge de début de carrière : 40 ans



- * (Accrued Service) Pension correspondant aux droits acquis
- (Half Prospective Service) Prise en compte pour moitié des années restant à effectuer
- (Full Prospective Service) Prise en compte intégrale des années restant à effectuer
- (Lump Sum) Indemnité forfaitaire

5. MÉCANISMES DE MAÎTRISE DES COURTS : RECOMMANDATIONS

Les résultats de la section 4 montrent que le coût capitalisé de la bonification des prestations de retraite peut être tout à fait conséquent — surtout dans le cas d'agents ayant beaucoup d'ancienneté. Les chiffres montrent que si l'on veut utiliser les systèmes de retraite anticipée avec discernement, il faut être très attentif à veiller à ce que les responsables n'en fassent pas un usage abusif — que ce soit sciemment ou non. L'expérience tirée de l'observation d'autres structures de l'administration publique donne à penser que les risques d'abus sont plus fréquents lorsque les pensions sont gérées à l'échelon central plutôt qu'au niveau des départements, au sein de l'administration, à qui incombe normalement l'initiative d'annoncer les suppressions d'emploi.

Sont évoqués ici certaines formules susceptibles de favoriser la maîtrise des dépenses publiques à long terme. Les mêmes principes peuvent s'appliquer à un départ individuel comme à un exercice unique de restructuration portant sur des milliers de cas. Il faut en particulier veiller à ce que ceux qui devront en supporter le coût participent effectivement au processus de prise de décision concernant les départs en retraite anticipée.

5.1 La retraite anticipée "bonifiée" : une solution de dernier recours ?

Afin de limiter les coûts, les responsables pourraient être incités à exploiter au maximum toutes les possibilités de diminution des effectifs par "déperdition naturelle" avant d'offrir des conditions de départ en retraite anticipée privilégiées. On pourrait peut être commencer par dire, même si cela paraît évident, que les organisations qui souhaitent réduire leurs effectifs ne devraient normalement pas recruter. Les départements devraient essayer de redéployer les effectifs dans toute la mesure du possible, à l'intérieur du même département ou dans un autre département au sein de l'administration. Tout agent qui continuerait d'occuper un emploi au-delà de l'âge normal de la retraite pourrait être invité à cesser ses fonctions sans qu'il en coûte rien.

5.2 Application d'un âge minimum

Les figures 4.1 à 4.6 montrent que le coût de la retraite anticipée est d'autant plus élevée que les agents sont loin de l'âge normal de la retraite. L'application d'un âge minimum pour être éligible à un départ en retraite anticipée pourrait aider à limiter les coûts. On pourrait, par exemple, fixer une limite à cinq ou dix ans de l'âge normal de la retraite.

5.3 Coût de la retraite anticipée supporté par le budget même de l'organisation concernée

Les responsables qui sont habilités à autoriser les départs en retraite anticipée doivent être conscients des coûts à long terme que cela implique. Les responsables à l'échelon local seront d'autant plus attentifs aux coûts si les coûts supplémentaires engendrés par une retraite anticipée bonifiée doivent être supportés par le budget même de leur organisation.

5.4 Prendre en compte le coût pour le contribuable

Même si les responsables à l'échelon local ne supportent pas directement le coût de la retraite anticipée dans son intégralité, le coût véritable de la mesure pour le contribuable peut néanmoins être l'un des critères clés de sélection des candidats. On peut considérer le coût capitalisé de chaque suppression d'emploi pour comparer le coût du versement d'une indemnité forfaitaire et le coût de la majoration des pensions. On doit avoir le souci de la bonne utilisation des ressources, non seulement par rapport au budget de l'employeur mais aussi par rapport aux dépenses publiques futures au niveau national. Des systèmes plus affinés peuvent tenir compte de l'incidence fiscale et des charges sociales.

5.5 Dernier entré, premier sorti

Certains employeurs gèrent les suppressions d'emploi selon le principe du *dernier entré, premier sorti*. Les responsables de la gestion du personnel reprochent à cette formule d'être trop restrictive. Cela étant, la formule du dernier entré, premier sorti, a l'avantage de contribuer à minimiser le coût des licenciements. Cependant, elle tend à faire porter la charge sur les plus jeunes. Il peut y avoir des travailleurs plus âgés, ayant plus d'ancienneté, dont la suppression d'emploi engendrerait des coûts analogues, qui seraient heureux de partir en retraite mais que la formule du dernier entré, premier sorti laisse de côté.

5.6 Dispositifs obligatoires

En rendant le dispositif obligatoire, l'employeur peut choisir les travailleurs dont il se libère — normalement ceux qui coûtent le moins cher. En faisant appel aux volontaires, on encourage ceux qui ont le plus d'ancienneté — et qui ont droit aux prestations les plus importantes — à se porter candidats. Outre que ce sont ceux qui ont droit aux prestations de retraite les plus importantes, ces agents peuvent aussi être ceux qu'il est le plus coûteux d'autoriser à prendre leur retraite, à moins qu'ils ne soient très proches de l'âge normal de la retraite.

5.7 Appel au volontariat

Si des conditions privilégiées de départ en retraite anticipée ne doivent normalement être proposées qu'avec l'accord de l'employeur, il peut néanmoins être intéressant, pour minimiser les coûts, de faire appel aux volontaires. Il faudrait commencer par inviter les candidats prêts à partir dans des conditions peu onéreuses à se faire connaître. Il faudrait sélectionner les candidats qui coûtent le moins cher tout en satisfaisant aux critères fixés par les responsables locaux. Si nécessaire, on améliorerait graduellement les conditions de l'offre jusqu'à avoir un nombre de volontaires suffisant.

5.8 Éviter de susciter des attentes

L'une des difficultés majeures qu'il peut y avoir à faire appel au volontariat peut être d'éviter de donner le sentiment aux plus jeunes que la possibilité de partir en retraite à des conditions bonifiées existera indéfiniment. Il faut éviter de susciter de telles attentes car il serait très coûteux de réduire effectivement l'âge de la retraite pour tous les fonctionnaires.

On peut envisager diverses formules pour ne pas susciter des attentes injustifiées. Par exemple, si le système de pension de la fonction publique ne comporte pas de mécanismes qui permettent aux fonctionnaires âgés de démissionner et de prendre une retraite anticipée qui soit neutre en termes de coûts, alors il conviendrait d'introduire ce type de mécanisme. Cela devrait être, pour l'employeur et pour les salariés, la base de référence par rapport à laquelle apprécier des conditions de départ en retraite anticipée améliorées. Par ailleurs, on peut inciter les plus jeunes, notamment par des mesures fiscales, à prendre eux-mêmes des dispositions en vue de leur retraite. Des systèmes d'épargne intéressants sur le plan fiscal peuvent permettre aux jeunes fonctionnaires de prévoir et de compenser en partie le coût d'un départ en retraite anticipée volontaire.

5.9 Éviter de créer une structure de main-d'oeuvre déséquilibrée

Les systèmes de retraite anticipée étant axés sur les travailleurs âgés, on risque de se retrouver avec une structure de main-d'oeuvre déséquilibrée, outre une main-d'oeuvre qui manque d'expérience. Au lieu d'avoir une répartition à peu près régulière des effectifs par âge, la fonction publique pourrait se retrouver avec une proportion exagérément élevée de fonctionnaires jeunes. Cela peut avoir un effet négatif à terme. Cela peut, par exemple, démotiver les agents s'ils ne peuvent pas obtenir de promotion. (Assez paradoxalement, les systèmes de retraite anticipée apparaissent souvent, aux yeux des responsables de la gestion du personnel, comme un mécanisme permettant de lever les obstacles aux promotions. Si cela peut aider à motiver les effectifs jeunes, à court terme, le coût des augmentations de salaire qui en résultent vient s'ajouter au coût des départs en retraite anticipée. En outre, si la formule est largement adoptée, elle ne fera que perpétuer le déséquilibre de la structure par âge des effectifs).

6. CONCLUSION

Nous nous sommes efforcés, dans cette analyse, de faire apparaître le coût élevé, à long terme, des systèmes de retraite anticipée. La formule de la retraite anticipée est sans doute beaucoup plus largement utilisée que cela ne se justifierait sur la base de strictes considérations financières. Les organisations de l'administration qui ont un régime de pension fondé sur le principe de la répartition devraient être attentives, en particulier, lorsqu'elles envisagent de proposer des départs en retraite anticipée, à s'assurer qu'elles en appréhendent bien les conséquences à long terme — pour l'administration et pour le contribuable. Les responsables chargés de choisir les personnes dont le poste sera supprimé ou qui prendront une retraite anticipée devraient être conscients des coûts à long terme. Le défi, pour le responsable des deniers publics à l'avenir, sera peut-être de veiller à ce que tout départ en retraite anticipée puisse se justifier dans une stricte optique financière.

CHAPITRE 4 RÉFORME DES RÉGIMES DE PENSIONS :
MISE EN OEUVRE ET DISPOSITIONS TRANSITOIRES
PAR DAGMAR KNIEP-TAHA⁵

Dans un contexte d'allongement de l'espérance de vie et de décroissance des taux de natalité et d'activité, on commence à voir apparaître des modifications à long terme de la structure par âge de la population qui vont accroître la charge du financement de tous les régimes de retraite. Les difficultés croissantes de financement des retraites ne sont propres au secteur public. Tous les régimes qui servent des pensions de vieillesse, notamment le régime légal d'assurance pensions allemand, seront confrontés à l'avenir à de telles difficultés si la proportion de la population âgée de plus de 60 ans continue d'augmenter.

Je me contenterai ici de décrire la situation de l'Allemagne, bien que les études internationales consacrées aux régimes de retraite montrent qu'elle n'est pas le seul pays concerné par ce problème.

Le "rapport sur les pensions" que prépare actuellement le gouvernement fédéral fera le point de la situation actuelle et présentera l'évolution passée et future des dépenses liées au personnel, aux indemnités et aux pensions. Dorénavant, un tel rapport devra être établi tous les quatre ans.

Ce rapport retracera pour la première fois l'évolution des effectifs depuis 1970 et contiendra des projections jusqu'à l'an 2008. Il contiendra une foule d'informations détaillées sur l'évolution des effectifs, le nombre de bénéficiaires de pensions et le montant des dépenses liées à celles-ci.

Etant donné que l'accroissement de effectifs se traduit 30 ou 40 ans plus tard par un accroissement équivalent du nombre de bénéficiaires de pensions, et par conséquent des dépenses de pensions, la période pour laquelle sont effectuées les projections tient compte de l'augmentation des effectifs intervenue dans les années 60, et surtout dans les années 70. Ces augmentations étaient due essentiellement aux nouvelles exigences du public vis à vis de l'Etat et à l'accroissement corrélatif des tâches confiées au service public. Les taux d'accroissement des effectifs ont donc été particulièrement élevés dans les secteurs de l'éducation (écoles, universités) et de la sécurité intérieure (forces de l'ordre). Il convient également de souligner que si le nombre de fonctionnaires a considérablement augmenté entre 1970 et aujourd'hui, il en a été de même pour le nombre d'employés et d'ouvriers du secteur public.

L'accroissement du nombre de personnes pouvant prétendre à une pension entraînera à l'avenir une augmentation considérable des ressources nécessaires au financement de ces prestations.

Une autre facteur de coûts à ne pas sous-estimer est la durée totale de versement des prestations aux bénéficiaires. Plus la retraite est prise tôt, plus la période de versement des prestations est longue et plus le montant global des prestations de retraite est élevé.

⁵ L'auteur est Conseiller juridique auprès du Ministère de l'Intérieur, Bonn, Allemagne.

D'après des études réalisées par l'Office statistique fédéral allemand, la durée moyenne de versement des pensions de retraite est de 16 années, auxquelles viennent s'ajouter sept années de versement d'une pension de réversion au conjoint survivant et aux enfants.

L'âge moyen de départ à la retraite est donc un élément déterminant. Cet âge moyen dépend non seulement des limites d'âge propre à certaines catégories de fonctionnaires et aux militaires, mais aussi de la fréquence des départs anticipés. Ces départs anticipés peuvent se faire dans le cadre de régimes de préretraite institués par le législateur, être liés à une invalidité ou, pour de nombreux fonctionnaires, à l'utilisation de la possibilité de départ volontaire qui leur est accordée à partir de l'âge de 62 ans.

Si l'on met à part les militaires, l'âge moyen du départ en retraite pour les fonctionnaires allemands, les juges et le personnel contractuel de l'administration se situe aux alentours de 59 ans. La situation est à peu près la même dans le secteur privé : l'âge moyen de départ à la retraite des salariés relevant du régime légal d'assurance pensions est de 59,4 ans.

Ce qui est frappant, c'est qu'aussi bien dans le secteur public que dans le privé, l'âge moyen de départ à la retraite des femmes est, dans l'ensemble, inférieur à celui des hommes : les femmes fonctionnaires prennent leur retraite quelques années avant leur collègues masculins. Un pourcentage étonnamment élevé de femmes cessent leur activité professionnelle pour cause d'incapacité de travail — autrement dit d'invalidité — dûment attestée par un certificat médical. Une comparaison de la proportion de femmes qui prennent leur retraite pour cause d'invalidité dans le secteur public et dans le secteur privé ne serait pas significative car les départs à la retraite pour cause d'incapacité de travail (ou d'invalidité) dans le secteur privé interviennent fréquemment avant l'âge légal de la retraite pour les femmes (60 ans). Par contre, la législation du secteur public ne fixe pas d'âge limite inférieur pour le départ à la retraite des femmes.

Le fait que l'âge moyen de départ à la retraite soit relativement bas ne peut cependant pas être imputé uniquement aux femmes, puisque la proportion de femmes dans les effectifs de la fonction publique est encore relativement faible. Dans l'administration fédérale, par exemple, le pourcentage de femmes — fonctionnaires et employées — n'atteint même pas 2,0 pour cent.

Reste à savoir si les tendances démographiques concernant l'espérance de vie des femmes, qui était jusqu'à présent supérieure à celle des hommes, continueront de s'appliquer aux femmes qui ont été actives professionnellement pendant toute leur vie, ou du moins pendant une grande partie de celle-ci. Jusqu'à présent, les études démographiques ont porté sur des cohortes de femmes dont la majorité n'exerçait pas d'activité professionnelle.

Compte tenu de l'augmentation générale de l'espérance de vie et de l'allongement consécutif de la durée de versement des retraites, il paraît évident que la baisse continue de l'âge de départ à la retraite des agents de la fonction publique deviendra de plus en plus difficilement acceptable.

Des estimations pessimistes parues dans certaines publications indiquent que le montant total des prestations versées aux fonctionnaires allemands au titre des pensions pourrait doubler d'ici à l'an 2010, compte tenu de tous ces facteurs et en supposant une revalorisation annuelle correcte des pensions. Les conclusions du "rapport sur les pensions" infirmeront ou confirmeront ces prévisions.

Il convient toutefois de replacer les dépenses publiques de pensions dans leur juste contexte. La relation d'emploi à vie qui lie les fonctionnaires à leur employeur et la loyauté qu'ils lui doivent à pour contrepartie une obligation d'entretien continu qui se matérialise au moment de la retraite par le versement

d'une pension de vieillesse. C'est pour cette raison qu'en Allemagne, les pensions sont présentées dans les budgets publics comme une composante des dépenses de personnel.

En ce qui concerne la charge pour le contribuable, c'est l'évolution générale plutôt que le poids relatif de telle ou telle composante des dépenses globales de personnel qui est déterminante. L'optique retenue ici est différente de celle des organismes d'assurance spécialement institués pour assurer le versement de prestations de retraite et financés selon le principe de la solidarité. Puisque c'est le ratio cotisants-retraités qui détermine ici le montant des cotisations, ces organismes d'assurance cherchent à avoir le plus grand nombre possible de cotisants.

L'analyse des budgets publics de l'Allemagne révèle qu'entre 1970 et aujourd'hui, la part des dépenses de personnel et de pensions dans le total des dépenses budgétaires n'a pas beaucoup varié, même si les dépenses ont fortement augmenté en valeur absolue. En définitive, les dépenses de personnel et de pensions ont augmenté dans les mêmes proportions que les dépenses publiques en général.

La comparaison de l'évolution des dépenses de pensions et de celle des agrégats macro-économiques est encore plus pertinente. L'analyse de l'évolution à long terme du Produit national brut (PNB), du Produit intérieur brut (PIB) et du total des dépenses sociales mène aux constats suivants :

- Entre 1970 (179,2 milliards de DM) et 1993 (859,4 milliards de DM), le budget social — qui englobe l'ensemble des dépenses sociales, depuis les pensions de retraite, les allocations-chômage et l'aide sociale jusqu'aux prestations d'assurance maladie — a augmenté de 380 pour cent. L'augmentation des dépenses de pensions des régimes de retraite de la fonction publique sur la même période — 266 pour cent — se situe nettement en-deçà. Toutefois, les dépenses du régime légal ont enregistré une hausse de 391 pour cent ;

- La part du PNB qui doit être affectée au financement des pensions a légèrement diminué entre 1970 et aujourd'hui. Cela tient principalement à la diminution constante du nombre de bénéficiaires de pensions d'invalidé de guerre ;

- A l'avenir, les budgets publics évolueront en parallèle avec les agrégats économiques de référence.

Bien qu'il soit difficile de prévoir avec exactitude l'évolution économique future, l'Institut de recherche allemand PROGNOS a présenté en mars 1996 les résultats d'une étude qui lui avait été commandée par le ministère fédéral du travail. Cette étude, qui s'appuie à la fois sur l'expérience passée et sur quantité de données de référence nationales et internationales — telles que la structure par âge de la population, les taux d'activité, les effets de l'augmentation du nombre de femmes professionnellement actives et de migrants, le progrès technologique, l'évolution du marché du travail et des marchés de produits — propose différents scénarios (du plus pessimiste au plus optimiste) concernant l'évolution future. Elle contient notamment des projections à long terme concernant l'évolution du PNB et des dépenses du régime public de pensions et du régime légal.

D'après ces estimations, les dépenses liées aux pensions des fonctionnaires et des militaires ne devraient pas augmenter aussi fortement (augmentation d'environ un cinquième), en pourcentage du PNB, que les dépenses du régime légal d'assurance pensions, qui devraient progresser d'un tiers environ. Là encore, le "rapport sur les pensions" permettra de vérifier si ces estimations sont justes.

Dans l'ensemble, l'expérience de l'Allemagne a conduit aux conclusions suivantes : pour empêcher une hausse importante de la part des dépenses totales de personnel — y compris les dépenses de

pensions de la fonction publique — dans les budgets publics , il faut adopter une politique de recrutement prudente et avisée et procéder à des réductions effectifs plus importantes. Des pas dans cette direction ont déjà été accomplis dans le cadre de la politique d'allègement de la fonction publique.

Parallèlement à la réforme du régime légal d'assurance pensions, des mesures importantes ont été prises en ce qui concerne le régime de retraite des fonctionnaires, en particulier à travers un amendement introduit en 1992. Le principal élément de cette réforme est l'extension et l'uniformisation du barème des pensions. Le taux d'accumulation dégressif qui existait jusqu'alors a été remplacé par un taux fixe constant égal à 1,875 pour cent du salaire soumis à cotisation par année de service reconnue.

Il faudra désormais avoir accompli 40 années de service au lieu de 35 pour bénéficier d'une retraite à taux plein (75 pour cent du dernier traitement). En outre, la nouvelle loi contient des dispositions visant à réduire le nombre de départs anticipés en donnant la priorité à la reconversion des salariés ou à leur réaffectation plutôt qu'à leur mise à la retraite. A partir de l'an 2002, les pensions se verront appliquer un coefficient de réduction annuel de 3,6 pour cent par an pour chaque année de retraite anticipée.

Ces mesures seront appliquées progressivement et produiront tous leurs effets pendant la période ou l'évolution démographique sera telle que l'augmentation des dépenses de pensions devrait atteindre un point culminant.

Les fonctionnaires déjà en poste au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi seront soumis à des dispositions transitoires destinées à préserver les droits déjà acquis dans l'ancien système de pensions. Jusqu'au prochain millénaire, on calculera et comparera le montant de la pension auquel le fonctionnaire aurait droit dans l'ancien système et dans le nouveau, et le fonctionnaire se verra accorder le montant le plus élevé des deux.

Le régime général professionnel de retraite complémentaire des agents contractuels de la fonction publique a été aligné sur le régime de retraite des fonctionnaires et comporte donc désormais aussi un barème étendu à taux unique ainsi que des coefficients de réduction.

Après une analyse approfondie du rapport sur les pensions, il faudra déterminer quels amendements pourraient être adoptés pour améliorer la loi actuelle sur le régime de retraite des fonctionnaires. Il appartiendra ensuite aux représentants des salariés et des employeurs d'incorporer ces amendements dans les conventions collectives applicables au personnel contractuel.

Etant donné que les sommes qui doivent être affectées au paiement des pensions dépendent de la durée durant laquelle les pensions sont versées, il est désormais évident que la future législation régissant le régime de retraite des fonctionnaires devra viser en priorité à inverser la tendance actuelle au départ en préretraite pour aller vers un allongement de la durée moyenne d'activité dans la fonction publique. C'est pourquoi des dispositions complémentaires tendant à allonger la durée d'activité ont été incluses dans le Projet de loi de réforme de la fonction publique. Ce projet prévoit notamment :

- un relèvement de l'âge limite du départ volontaire en retraite, qui passera de 62 à 63 ans ;
- l'introduction par étape d'une réduction annuelle de la pension de 3,6 pour cent par année de retraite prise (volontairement) avant l'âge légal de 65 ans. Cette transformation, qui débutera dès 1998, sera achevée au plus tard en 2002 ;

- des conditions plus strictes d'admission au bénéfice d'une pension d'invalidité et la promotion du principe "priorité aux mesures de reconversion et de réaffectation plutôt qu'aux départs en retraite".

Si l'on parvenait à repousser d'un an l'âge moyen de départ en retraite des fonctionnaires, on réaliserait chaque année plusieurs milliards de DM d'économies.

Le rapport sur les pensions aidera également à déterminer s'il y a lieu de réviser les dispositions légales fixant des limites d'âge de départ en retraite inférieures pour les forces de l'ordre (60 ans) et pour les forces armées (à partir de 53 ans).

Quoi qu'il en soit, une chose est d'ores et déjà évidente : les législateurs ne peuvent avoir une vision claire des conséquences financières d'une mesure que s'ils prennent en compte à la fois le niveau de rémunération des actifs et le niveau des pensions qui devront être servies des années plus tard et, plus important encore, s'ils intègrent ces données dans la définition de toutes les mesures applicables au personnel du secteur public.

Par ailleurs, chercher à diminuer les dépenses de pensions en adoptant des dispositions légales favorisant la cessation anticipée d'activité du personnel en sureffectif est une démarche contreproductive. Il peut paraître plus avantageux dans un premier temps de verser l'équivalent de 75 pour cent du salaire sous forme de retraite plutôt qu'un salaire complet. Il ne faut cependant pas oublier que cette solution entraîne un brusque gonflement des dépenses de pension qui n'est pas la contrepartie de services rendus.

La situation actuelle à Berlin est instructive à cet égard. On trouve dans les deux parties de la ville réunifiée un imposant appareil administratif, et la ville voisine de Potsdam, capitale du Land de Brandebourg, emploie elle aussi un fort contingent de fonctionnaires. Si le rattachement prévu de la ville de Berlin au Land de Brandebourg était réalisé, il faudrait réduire les effectifs à un rythme nettement supérieur au rythme des départs "naturels" en retraite.

On peut également envisager de remplacer à long terme une grande partie des fonctionnaires par des agents contractuels, mais cette solution ne semble pas satisfaisante du point de vue des coûts. Comme l'on démontré de nombreuses études — la dernière en date (août 1995) émanant du ministère des finances du Land de Basse-Saxe --, non seulement cette solution revient plus cher (entre 5 et 15 pour cent de surcoût), mais elle pourrait lourdement grever des budgets publics déjà soumis à un régime d'austérité puisqu'il faudrait dans ce cas verser la part patronale des cotisations au régime légal d'assurance pensions. L'accroissement des dépenses de rémunération des agents contractuels pendant leur vie active viendrait s'ajouter au cours des prochaines décennies à l'accroissement des dépenses de retraite.

En dehors de ces comparaisons de coûts, deux autres facteurs sont à prendre en considération : les recettes provenant des impôts sur les pensions des fonctionnaires, et les subventions fédérales au titre du cofinancement du régime légal d'assurance pensions, qui se sont élevées en 1994 à 64 milliards de DM, soit approximativement un cinquième des dépenses globales de ce régime.

Tant qu'il y aura des restrictions budgétaires, on ne pourra pas compter sur la mise en place de fonds de pension "maison" pour alléger la charge. On ne peut pas faire des économies en finançant les retraites sur des fonds de pensions spécifiques plutôt que sur budget ordinaire. Il serait contraire à la logique économique de constituer de tels fonds tant que la situation budgétaire restera tendue car on ne peut pas placer de l'argent dans un fonds de pension faiblement rémunéré et financer en même temps une grande partie du budget au moyen d'emprunts coûteux.

En résumé, on peut dire qu'en définitive, tous les systèmes de pensions de vieillesse s'apparentent à des systèmes par répartition. Les transformer en systèmes par capitalisation nécessiterait la constitution d'énormes réserves dépassant largement le volume de n'importe quel budget public. Cependant, l'Etat n'est pas libre, en principe, de choisir le type de placement de ces sommes colossales qu'il doit en fait à ses citoyens — tout le monde se souvient que le fonds de pension privé américain fut autrefois victime de l'effondrement des cours de la bourse.

Reste donc le système traditionnel et éprouvé fondé sur un contrat entre les générations, les prestations étant financées sur les recettes courantes. En Allemagne, ces recettes se composent d'une partie des recettes fiscales affectée au financement du régime public de pensions, et des cotisations des actifs auxquelles viennent s'ajouter les subventions fédérales au régime légal d'assurance pensions.

Comme tout système fondé sur la solidarité entre les générations, ce système est soumis aux aléas de l'évolution démographique. Face au déclin démographique auquel nous sommes tous confrontés aujourd'hui, l'analyse de l'expérience passée peut nous éclairer.

Dans une économie dynamique, la viabilité d'un régime de retraite dépend moins de la taille de la population que du nombre de personnes qui ont un emploi et de la productivité de ces personnes. Deux chiffres suffisent à le démontrer : entre 1950 et 1990, le PNB de l'Allemagne a progressé de 473 pour cent tandis que la population active n'a augmenté que de 42 pour cent pendant la même période. Cela signifie que l'amélioration de la prospérité d'un pays, et dans le contexte qui nous intéresse, de la capacité de financement des retraites, dépend davantage de la productivité de l'économie nationale que du nombre de personnes qui travaillent.

CHAPITRE 5 RÉGIMES DE PENSION NATIONAUX DANS DIX PAYS D'EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE

1. Albanie

Les droits à prestations de sécurité sociale en Albanie sont essentiellement garantis par deux grandes lois : loi sur les principales dispositions constitutionnelles, et loi sur les assurances sociales, n°7703, du 11 mai 1993.

En vertu de ces lois, tous les citoyens albanais économiquement actifs, et leurs familles, sont assurés contre les risques maladie, maternité (avec, notamment, une prime à la naissance), accidents du travail et chômage, et ont droit à des pensions de vieillesse, d'invalidité et de survivant (avec, notamment, un capital décès).

Avant de parler du système d'assurance, disons quelques mots de la situation en Albanie et des problèmes sociaux qui s'y posent.

L'Albanie est un pays européen d'une superficie d'environ 29 000 km². Près de 3,3 millions d'Albanais vivent dans le pays et à peu près autant, ou un peu plus, à l'étranger. Près de 60 pour cent de la population vit à la campagne et plus de 70 pour cent de l'Albanie est profondément rurale.

La population est relativement jeune, l'âge moyen s'établissant à 28 ans. La structure par âge est la suivante :

- jusqu'à 4 ans : 11 pour cent ;
- de 5 à 15 ans : 21,6 pour cent ;
- de 16 à 24 ans : 19,2 pour cent ;
- de 25 à 60 ans : 40 pour cent ; et
- plus de 60 ans : 8,2 pour cent.

L'espérance de vie des Albanais est de 71,4 ans — 68,5 ans pour les hommes et 74,3 ans pour les femmes.

Après la deuxième guerre mondiale, l'Albanie est restée du côté de l'Europe "rouge" et elle a suivi le modèle russe du socialisme. Pendant cinquante ans, l'Albanie a vécu l'échec des principes socialistes, en particulier l'échec total du développement de ses propres ressources, érigé en dogme, qui a plongé le pays dans un terrible isolement.

Durant cette période, il n'a pas été fait grand chose, si ce n'est rien, pour reconstruire l'économie. L'activité économique était extrêmement centralisée, engendrant de grandes disparités, économiques et sociales. Les disparités étaient si manifestes qu'il était difficile, pour le régime communiste, de les cacher.

En décembre 1990, le mouvement démocratique a démarré en Albanie et, en mars 1992, un gouvernement démocratique s'est installé au pouvoir à la faveur d'élections libres et démocratiques.

L'Albanie a alors engagé des réformes visant à transformer la vie économique et sociale du pays. Le programme général de réformes prévoit notamment des réformes dans le domaine social qui visent à permettre la mise en place d'un filet de protection sociale moderne et le développement de l'Etat protecteur.

Un système d'assurances sociales existait depuis 1947. Il convient de souligner que les politiques suivies dans le passé reposaient sur un développement économique centralisé, un taux élevé d'emplois fictifs et des salaires garantis par l'Etat. Quatre-vingt dix pour cent environ des salariés percevaient le salaire minimum, à peine suffisant pour assurer un niveau de vie minimum. C'est pourquoi le système d'assurances sociales était jugé tout à fait inadapté et pourquoi toute une série de réformes étaient indispensables pour répondre aux besoins nouveaux. En outre, l'ancien système ne prévoyait une assurance que dans trois domaines : invalidité temporaire, maternité et pension.

Par le passé, c'est une politique très irrationnelle qui a été mise en oeuvre dans le secteur social. C'était une politique qui visait à résoudre les problèmes immédiats sans tenir compte des effets à long terme ni des évolutions futures.

En ce qui concerne les pensions, la croissance démographique a permis l'introduction d'une législation libérale qui a conduit à des abus. En vertu de cette législation, il était facile pour les Albanais de prendre leur retraite, même avec très peu d'ancienneté. Les conditions de la retraite — âge de la retraite et ancienneté, par exemple — étaient largement fonction de la catégorie professionnelle ou de la pénibilité du travail.

Le système de pension distinguait, autrefois, trois catégories d'emplois :

- Relevaient de la **première catégorie** les emplois les plus pénibles (mines, métallurgie, industrie chimique et textile, etc.). Un homme occupant un emploi de ce type pouvait prendre sa retraite à 50 ans avec seulement 20 ans d'ancienneté, une femme à 45 ans avec 15 ans d'ancienneté ;
- Relevaient de la **deuxième catégorie** les emplois moins pénibles. L'âge de la retraite était alors de 55 ans pour les hommes, avec 25 ans d'ancienneté, et de 50 ans pour les femmes, avec 20 ans d'ancienneté ;
- Relevaient de la **troisième catégorie** les emplois ordinaires pour lesquels l'âge de la retraite était de 60 ans pour les hommes, avec 25 ans d'ancienneté, et de 55 ans pour les femmes, avec 20 ans d'ancienneté.

En plus de ces "facilités", des dispositions spéciales ont été introduites au début de 1990 pour inciter les gens à prendre une retraite anticipée et dégager des emplois pour les jeunes. C'est ainsi que, de 1990 à la fin de 1993, les travailleurs qui avaient l'ancienneté nécessaire pouvaient prendre leur retraite cinq ans plus tôt par rapport à l'âge indiqué ci-dessus pour les différentes catégories.

On comprendra aisément que ces dispositions aient encouragé une augmentation très rapide de la population inactive et du nombre de bénéficiaires de l'assurance sociale. Par rapport à la situation observée en 1960, le nombre de bénéficiaires avait augmenté dans la proportion d'un coefficient de :

- 8,5 en 1970 ;
- 8,5 en 1980 ;
- 2,0 en 1985 ; et
- 26,1 en 1993.

Sur la période 1979-1990, le nombre de pensionnés a augmenté de 7-8 pour cent l'an en moyenne, et cela en dépit de l'accroissement naturel de la population au rythme de 2 pour cent l'an. Cela s'explique principalement par l'augmentation rapide du nombre des retraités dans les professions favorisées, et par l'augmentation du nombre des retraites anticipées (avant 60 ans pour les hommes et 55 ans pour les femmes). En 1993, les retraites anticipées représentaient 42 pour cent du total des pensions de vieillesse contre 18,7 pour cent en 1975. Cette progression est allée de pair avec un abaissement de l'âge moyen de départ en retraite qui, à la fin de 1993, était de 53,1 ans contre 57,6 ans en 1975. C'est ainsi que la durée de service des prestations est passée en moyenne à 19,5 ans par bénéficiaire.

Les données statistiques démographiques établies par l'Institut national de la statistique faisaient apparaître de nouvelles tendances :

- le taux de natalité diminuait rapidement — on est passé de 79 000 naissances en 1990 à près de 65 000 l'an sur la période 1995-2000 ;
- la population active aux âges actifs (15-59 ans), qui était relativement nombreuse durant la période 1969-1989, allait beaucoup diminuer en 1989-1994 sous l'effet de la baisse du taux de natalité et de l'émigration ;
- le groupe des personnes âgées (plus de 60 ans) va augmenter. On estime que les effectifs âgés devraient être supérieurs de 42 pour cent en l'an 2000 à ce qu'ils étaient en 1989.

Adapter les dispositifs de sécurité sociale à ces évolutions nouvelles était une tâche très difficile qui nécessitait d'importantes améliorations et de profonds changements dans le cadre juridique existant. Une nouvelle législation de sécurité sociale a été adoptée pour tenter de trouver des solutions et de répondre aux besoins nouveaux.

Le nouveau dispositif de sécurité sociale albanais prévoit à la fois des prestations liées à la rémunération et des prestations sans lien avec la rémunération. Les prestations liées à la rémunération sont garanties par la loi sur les assurances sociales du 11 mai 1993. Cette loi distingue cinq branches d'assurance :

- maladie ;
- maternité ;
- accidents/risques professionnels ;
- pensions (vieillesse, invalidité et survie) ; et
- chômage.

Ces prestations sont financées par des cotisations à la charge des salariés et de leurs employeurs.

Une autre loi garantit le versement de prestations sans lien avec la rémunération. La loi relative à l'aide économique et à la protection sociale dans la République albanaise prévoit l'octroi d'une aide sociale aux familles à faible revenu. Il s'agit de prestations de faible montant, soumises à conditions de ressources, qui assurent au moins un certain niveau de vie. Le dispositif est financé par l'impôt, sur le budget de l'Etat.

La loi sur les assurances sociales a permis une refonte complète du système d'assurances sociales. Le nouveau système a été bâti selon un modèle radicalement nouveau, pour répondre aux besoins de l'économie de marché libre.

Le nouveau système recouvre plusieurs éléments :

- Régime d'assurance générale (de base)

Il s'agit d'un régime obligatoire par répartition qui couvre toute la population active (salariés et travailleurs indépendants). Le régime couvre la population urbaine et la population rurale, et sert des prestations d'assurance dans les cinq branches distinguées plus haut.

Le régime est financé par les cotisations versées par les assurés et leurs employeurs. Il est par ailleurs garanti contre le risque d'insolvabilité par le budget de l'Etat.

- Régime d'assurance volontaire

Ce régime prolonge le régime général. Il s'adresse :

- aux personnes qui ne sont pas couvertes par le régime obligatoire, ou
- aux personnes qui sont sorties du régime obligatoire, pour des raisons admises, et peuvent s'assurer auprès du régime volontaire, et
- aux travailleurs indépendants qui souhaitent s'assurer de meilleures prestations.

- Régimes d'assurances complémentaires

- *Prestations complémentaires de régime public*

La loi sur les assurances sociales prévoit un dispositif complémentaire en plus du régime obligatoire. Le Parlement ou le gouvernement peut instituer un dispositif complémentaire pour les fonctionnaires et les personnels militaires.

Ces prestations complémentaires sont financées sur le budget de l'Etat.

- *Prestations complémentaires de régime privé*

Ces dispositions, de régime privé, concernent les salariés à la fois du secteur privé et du secteur public. Les assurés peuvent bénéficier d'une retraite anticipée (à 40 ans) ou de prestations supérieures, à condition qu'ils aient cotisé pendant au moins cinq ans. Le dispositif est financé par les cotisations des assurés et de leurs employeurs. Il y a un lien étroit entre les prestations servies et les cotisations versées par les assurés.

La gestion de l'assurance complémentaire privée peut être confiée à une entité juridique ou à une organisation spécialisée. Les fonds sont gérés par les participants. Il n'est prévu ni minimum ni maximum en ce qui concerne les prestations servies ; celles-ci découlent des contrats individuels et/ou collectifs. Le régime est préfinancé.

- Pensions spéciales d'Etat

Le Conseil des Ministres peut accorder des pensions spéciales d'Etat ou des compléments de pension aux personnes qui se sont distinguées dans les mouvements de libération nationale, ou qui ont oeuvré pour la démocratie, ou qui ont eu une activité remarquable dans les domaines de la politique, de la recherche scientifique, de la culture, de l'économie, etc. Des pensions spéciales peuvent aussi être accordées aux personnes qui ont été persécutées pour des raisons politiques sous le régime communiste. Toutes ces dispositions sont financées sur le budget de l'Etat.

Dispositions juridiques

Avec la nouvelle législation, le système général d'assurances sociales couvre obligatoirement toute la population active. Les salariés et les travailleurs indépendants, résidant en Albanie ou travaillant à l'étranger, sont assurés contre le risque de perte de revenu lié à une incapacité temporaire, à la maternité, à un accident du travail, au chômage, à la vieillesse, à l'invalidité ou au décès du chef de famille. Tout le dispositif juridique qui existait antérieurement a été revu et des améliorations très importantes ont été apportées au système de pension. Il a été mis fin, en particulier, aux distinctions entre différentes catégories professionnelles et à l'application d'âges de retraite par trop favorables. L'âge de la retraite est devenu le même pour tous et la période d'affiliation a été considérablement allongée.

Les conditions d'ouverture des droits sont maintenant les suivantes :

- se retirer de la vie active
- après 35 années de cotisation (pour les hommes comme pour les femmes) et
- à l'âge de 60 ans pour les hommes, 55 ans pour les femmes.

Une période transitoire a été ménagée pour l'application des nouvelles dispositions. La nouvelle législation sera pleinement en vigueur en 2004 ; le relèvement de l'âge de la retraite pour les différentes catégories d'emplois et l'allongement de la période de cotisation s'opéreront de façon graduelle.

Le législateur a aussi eu le souci de l'équité sociale ; de nouvelles mesures ont été introduites pour calculer les prestations en tenant compte de la durée d'assurance et des taux de cotisation.

Les trois types de pensions (pension de vieillesse, pension de réversion et pension d'invalidité) sont calculés de la même façon. Le calcul de la pension se fait en deux temps. S'applique, d'abord, le principe des prestations minimum. Chacun a droit au minimum garanti, fixé par le gouvernement, destiné à assurer à chacun un niveau de vie minimum. Intervient, ensuite, le complément lié à la participation de l'assuré au régime ; ce complément est fonction de la durée et du montant des cotisations versées par l'assuré.

Coût du dispositif et dispositions financières

Les dispositions financières également ont été modifiées. Il est entendu que le système d'assurances sociales est une activité sans but lucratif. Les recettes provenant des cotisations doivent couvrir l'ensemble des dépenses du régime (assurances et frais administratifs). L'Etat ne prend à sa charge que les dispositifs spéciaux tels que pensions au mérite, indemnités et prestations en faveur de certaines catégories sociales, soldats effectuant un service obligatoire, bénéficiaires d'indemnités de chômage, etc.). Les salariés paient une cotisation déduite de leur salaire brut.

La cotisation obligatoire est à la charge du salarié et de l'employeur, dans les proportions de 10 pour cent du salaire pour les travailleurs et 26 pour cent pour l'employeur. L'employeur verse en outre 0,5 pour cent du salaire au titre de l'assurance accidents du travail et 6 pour cent au titre de l'assurance chômage. L'employeur est tenu de déduire la cotisation totale et de la verser aux caisses d'assurance sociale.

La gestion des assurances sociales a aussi été profondément remaniée. Elle a été confiée à un institut public indépendant, l'Institut des assurances sociales. L'Institut est dirigé par son conseil

d'administration où siègent des représentants des trois partenaires sociaux — administration, employeurs et syndicats.

Le nouveau dispositif est maintenant en place. En plus de l'assurance sociale obligatoire, qui couvre toute la population active, (indépendamment du type d'emploi), il prévoit des formules d'assurance volontaire. Une autre loi a été adoptée — la loi sur les assurances complémentaires et les systèmes de pension privés — qui permet la mise en oeuvre de l'article 4 de la loi sur les assurances sociales. Les travaux sont bien avancés, également, en ce qui concerne l'instauration de prestations complémentaires pour les fonctionnaires et les militaires.

Le nouveau dispositif est maintenant en place depuis deux ans. Le système d'assurances sociales a fait la preuve de sa viabilité puisque, pour la première fois, le budget correspond aux projections. On peut considérer que le système garantit effectivement le versement des prestations annoncées. L'expérience montre aussi que des organismes indépendants de l'Etat peuvent gérer des mécanismes d'assurance.

Les grands problèmes de demain

Nous ne saurions dire, dès à présent, que nous nous sommes dotés d'un système complet de sécurité sociale. Il reste encore beaucoup à faire pour que ce soit le cas. Seul le cadre juridique, véritablement, est en place, et sa mise en oeuvre demandera beaucoup d'efforts. Il est intéressant d'observer que la législation que nous avons adoptée repose sur les conceptions les plus modernes. Je tiens à le souligner. Par ailleurs, nous nous employons à réorganiser la gestion du dispositif. De nouvelles unités administratives doivent être mises en place, à l'échelon central comme à l'échelon local.

- Le réalisme nous impose de reconnaître que la période de transition que notre pays traverse engendre maints problèmes : nous n'avons qu'une expérience limitée des problèmes sociaux nouveaux ; et la phase de transition entraîne des difficultés financières.

- Les difficultés économiques que l'Albanie connaît ont un grand retentissement dans la sphère sociale : les charges que le dispositif de sécurité sociale doit supporter sont fort lourdes ; et le financement est très problématique.

Le taux actuel de chômage, à 13 pour cent, signifie une réduction du nombre des cotisants et une dégradation du rapport des cotisants aux bénéficiaires, ce qui compromet gravement la survie du système. Quelles que soient les difficultés que nous rencontrons, je crois pouvoir dire que le dispositif est bien conçu et que les problèmes sont essentiellement des problèmes de mise en oeuvre dans une période de transition. Nous pouvons compter sur une amélioration à l'avenir.

2. Bulgarie

Le système de sécurité sociale en Bulgarie s'inscrit dans une longue tradition. La première loi sur l'aide sociale aux invalides a été adoptée en 1881. En 1885, c'est la loi sur la retraite des fonctionnaires qui était adoptée. De 1900 à 1920, la protection sociale au titre de la maladie, des accidents, de la vieillesse et de la maternité a été étendue à de nombreux salariés. En 1924, la loi sur la sécurité sociale a institué un système de sécurité sociale universel et obligatoire. En 1949, la nouvelle loi sur la sécurité sociale a regroupé divers dispositifs au sein d'une caisse unique gérée par l'Institut d'Etat pour la sécurité sociale. Le budget de l'Institut pour la sécurité sociale est devenu un élément du budget global de l'Etat.

En 1957, a été adoptée la loi sur les prestations de pension instituant un système général de pension pour toutes les catégories d'assurés, à l'exception des fermiers des coopératives et des fermiers privés dont les prestations de sécurité sociale étaient régies par une loi spéciale. Celle-ci s'est appliquée de 1961 à 1975. Puis, les fermiers ont été couverts, eux aussi, par la loi sur les prestations de pension.

Du point de vue de la sécurité sociale, les agents de l'Etat relèvent de cette même loi sur les prestations de pension. Ils ne bénéficient d'aucun privilège et sont placés sur un pied d'égalité avec les autres salariés du secteur public et du secteur coopératif.

Le système de sécurité sociale est financé par les cotisations de sécurité sociale à la charge des seuls employeurs. Le système est conçu selon le principe de la répartition. Le montant des prestations diffère pour chacune des trois catégories professionnelles en fonction de la pénibilité et de la dangerosité du travail. Les cotisations de sécurité sociale représentent 50 pour cent de la rémunération brute pour la première catégorie, 45 pour cent pour la deuxième catégorie et 35 pour cent pour la troisième catégorie. Seuls les chefs d'entreprises individuelles et les professionnels indépendants paient eux-mêmes des cotisations de sécurité sociale.

Le système de sécurité sociale (à l'exclusion de l'assurance maladie) est géré par la division principale de la sécurité sociale au ministère du travail et des affaires sociales, et par les subdivisions régionales.

La loi sur les prestations de pension institue des droits directs et des droits dérivés dans différents domaines :

- vieillesse ;
- invalidité liée à une maladie ;
- invalidité liée à un accident du travail ou à une maladie professionnelle ;
- vieillesse, dans le cas des artisans et des fermiers privés ;
- survie, lorsque le décès intervient dans l'une des situations visées plus haut.

Pour qu'une personne ait droit à une pension de vieillesse, elle doit satisfaire aux conditions suivantes : il faut être âgé de 60 ans pour les hommes et de 55 ans pour les femmes et avoir une ancienneté de 25 ans pour les hommes et 20 ans pour les femmes. Si l'intéressé a moins d'ancienneté, en ayant toutefois la moitié de l'ancienneté requise, la pension est réduite au prorata.

Une possibilité de retraite anticipée a été instituée à compter d'avril 1990, à l'âge de 57 ans pour les hommes et de 52 ans pour les femmes, sous réserve que l'intéressé satisfasse à plusieurs conditions complémentaires. Cette disposition complémentaire de la loi sur les prestations de pension a été abrogée en juin 1992. La pension servie en cas de retraite anticipée a été réduite (20 pour cent) par rapport à la pension normale.

En outre, la formule de la retraite anticipée s'applique aux personnes qui ont travaillé dans des conditions leur permettant de relever des première et deuxième catégories.

Les personnels militaires et les personnels occupant des postes équivalents, ainsi que les enseignants, peuvent bénéficier d'une retraite anticipée dès lors qu'ils ont l'ancienneté requise.

Sont prises en compte au titre de l'ancienneté, les périodes durant lesquelles il a été versé des cotisations, ainsi que des périodes assimilées (maternité, service militaire). L'ancienneté est calculée

globalement, quel que soit le secteur dans lequel la personne occupait un emploi. Les périodes durant lesquelles l'intéressé n'avait pas de contrat d'emploi ou durant lesquelles il n'a pas été versé de cotisations de sécurité sociale ne sont pas prises en compte aux fins du calcul de l'ancienneté.

Le taux de remplacement est de 55 pour cent du salaire ou traitement mensuel brut moyen au cours de trois années consécutives, laissées au choix de l'intéressé, au cours des quinze dernières années d'emploi. Deux pour cent supplémentaires sont ajoutés au montant de la pension pour chaque année d'ancienneté au-delà du minimum requis, mais cette majoration ne peut excéder 12 pour cent, ce qui correspond à six années au total.

Comme tous les autres assurés, les agents de l'Etat ont droit à une pension d'invalidité lorsque l'invalidité est consécutive à une maladie, un accident du travail ou une maladie professionnelle, ainsi qu'à des prestations en cas de décès lorsque le décès intervient dans l'une des situations précitées.

Pour bénéficier d'une pension d'invalidité consécutive à une maladie, l'intéressé doit remplir les conditions suivantes : invalidité permanente ou de longue durée, avec une ancienneté d'au moins cinq ans pour les personnes de plus de 25 ans et de trois ans pour les personnes ayant entre 20 et 25 ans. Aucune ancienneté particulière n'est exigée des personnes ayant moins de 20 ans.

Le degré d'invalidité est déterminé par un comité médical. Il est reconnu trois catégories d'invalidité : catégorie I, pour les personnes dans l'incapacité d'occuper un quelconque emploi ; catégorie II, pour les personnes dans l'incapacité d'exercer un travail professionnel ; et catégorie III, pour les personnes contraintes de changer d'emploi ou de travailler dans des conditions différentes.

Le taux de remplacement est de 55 pour cent du salaire ou traitement brut au cours des douze derniers mois d'activité avant la date de survenue de l'invalidité pour la catégorie I, de 40 pour cent pour la catégorie II et de 25 pour cent pour la catégorie III.

Dans la catégorie I, la pension d'invalidité consécutive à une maladie peut être majorée de 75 pour cent si l'intéressé a besoin de l'assistance d'une tierce personne. Si l'invalidité est consécutive à un accident, la pension est servie dans les mêmes conditions mais il n'y a aucune exigence d'ancienneté.

La loi sur les prestations de pension autorise le cumul de deux pensions. La première prestation est servie intégralement, tandis que la seconde est ramenée à la moitié du montant normal.

Les prestations servies en cas de décès représentent 50 pour cent des droits directs de la personne décédée lorsqu'il n'y a qu'un héritier, 75 pour cent lorsqu'il y a deux héritiers et 100 pour cent à partir de trois héritiers.

Si une personne est licenciée par une institution, une entreprise ou une organisation, ou si son contrat d'emploi arrive à son terme, des indemnités de chômage lui sont versées, qui sont fonction de son âge et de la durée d'emploi, mais elles ne peuvent en toute hypothèse excéder 12 mois.

Les prestations de sécurité sociale ne sont pas automatiquement revalorisées. Elles sont ajustées ou actualisées par décision du gouvernement, sur la base d'un indice officiel des prix.

Avant d'atteindre l'âge de la retraite prévu par la loi sur les prestations de pension, les assurés ont droit à des prestations d'invalidité ou à des prestations en cas de décès.

Les pensions de vieillesse sont servies à vie, alors que les pensions d'invalidité sont accordées pour une durée déterminée définie par le comité médical.

Toutes les prestations de pension sont exonérées d'impôt. Les pensionnés perçoivent leur pension auprès de la poste ou de la caisse d'épargne d'Etat.

La situation économique a profondément changé, dans la République de Bulgarie, depuis 1990. Le changement a eu des effets désastreux sur le système de sécurité sociale. A la fin de 1991, on comptait 2 374 418 pensionnés et 4 108 598 assurés, pour une population totale de 8 993 310 personnes. Les taux d'inflation étaient très élevés et les prestations de sécurité sociale n'ont pas du tout été revalorisées en conséquence. Qui plus est, les pensions étaient leur seule source de revenu pour ce groupe, nombreux, de la population. En 1991, les dépenses de pension représentaient quelque 14 pour cent du produit intérieur brut.

En outre, les indicateurs démographiques sont très défavorables pour le système de sécurité sociale, et la tendance est à l'aggravation.

Ces dernières années, le processus de réforme a suscité à plusieurs reprises un débat public. On est parvenu à un consensus sur les principaux aspects de la réforme.

La réforme a d'ores et déjà été engagée avec la loi instituant un fonds de sécurité sociale. Après la réforme institutionnelle, en 1996, l'Assemblée nationale de la République de Bulgarie examinera un ensemble de lois portant sur tous les aspects de la protection sociale.

On peut espérer qu'une nouvelle loi visant les agents de l'Etat permettra à ce groupe de salariés de bénéficier d'un système de pension à part.

3. Estonie

En Estonie, les agents de l'Etat relèvent du régime général commun de pension qui couvre toutes les catégories de salariés.

Le régime commun, fondé sur le principe de la répartition, est régi par la loi sur les prestations de l'Etat (17 mars 1993). Il est financé par le budget de la sécurité sociale, alimenté par les cotisations sociales (l'impôt social) payées par les employeurs au taux de 20 pour cent du salaire. Les employeurs du secteur public acquittent l'impôt social dans les mêmes conditions que les employeurs du secteur privé. Les cotisations sociales des institutions publiques sont enregistrées à part dans les budgets de l'Etat et dans les budgets locaux.

L'âge normal de la retraite, en 1995, était de 61 ans pour les hommes et de 56 ans pour les femmes. Depuis 1994, il est progressivement relevé de six mois chaque année, l'objectif étant d'atteindre 65 ans pour les hommes et 60 ans pour les femmes en 2003. En Estonie, il est exigé 15 années d'emploi pour avoir droit à la pension ordinaire de vieillesse. Bien qu'il n'existe pas de formule générale de retraite anticipée, la retraite anticipée est possible pour les travailleurs qui exercent des professions dangereuses, et dans certains cas déterminés.

Le régime commun de pension de vieillesse repose sur deux éléments : le montant de la pension nationale et la durée d'emploi (ou périodes assimilées). Le montant de la pension nationale est déterminé par le gouvernement en fonction des contraintes financières auxquelles le budget de la sécurité sociale est soumis ; ce montant peut être révisé deux fois l'an. L'importance de la durée d'emploi, pour le calcul de la pension, augmente avec les années. Pour une durée d'emploi de 15 à 19 ans, la pension est majorée de 1,7 pour cent du montant de la pension nationale par année d'emploi. Pour une durée d'emploi de 20 à 24 ans, elle est majorée dans la proportion de 1,8 pour cent ; pour une durée d'emploi de 25 à 29 ans, dans

la proportion de 1,9 pour cent ; pour une durée d'emploi de 30 à 34 ans, dans la proportion de 2,2 pour cent ; pour une durée d'emploi de 35 à 39 ans, dans la proportion de 2,3 pour cent ; et pour une durée d'emploi supérieure à 40 ans, dans la proportion de 2,5 pour cent. Pour définir la durée d'emploi, les périodes de service militaire, d'études dans un établissement d'enseignement supérieur, de chômage déclaré, etc., sont assimilées à des périodes d'emploi. Les périodes de détention abusive comptent triple. Il n'y a pas de limite supérieure au montant de la pension.

Ainsi que c'est indiqué plus haut, le montant de la pension nationale et, par conséquent, le total des dépenses de pension sont subordonnés à la décision du gouvernement. Il n'y a pas, actuellement, de mécanisme automatique d'ajustement ou d'indexation des pensions. La pension est définie en termes de prestations et non pas en termes de cotisations, et elle est servie à vie.

En vertu de la loi sur la fonction publique, qui a été adoptée pour mise en oeuvre après le 1er janvier 1996, les fonctionnaires ont droit à un complément de pension. L'importance du complément dépend de la durée d'emploi dans la fonction publique et du montant de la pension de vieillesse : dix à 15 années d'emploi dans la fonction publique ouvrent droit à une majoration de la pension normale de vieillesse de 10 pour cent ; 16 à 20 années donnent droit à une majoration de 20 pour cent ; 21 à 25 années à une majoration de 25 pour cent ; 26 à 30 années à une majoration de 40 pour cent, et plus de 30 années à une majoration de 50 pour cent. Ces compléments seront financés sur le budget de l'Etat. Toutefois, la loi sur la fonction publique ne s'applique pas aux droits à pension de certaines catégories de fonctionnaires (Président, parlementaires, ministres, Contrôleur d'Etat, Chancelier de la justice, Président de la Banque d'Estonie, juges, police, militaires et garde-frontières).

Les policiers, les détectives, les juges, les procureurs et d'autres catégories de personnes dans le secteur de la justice pénale, et aussi les militaires, les sauveteurs et les pompiers ont des droits à pension préférentiels régis par la loi sur les pensions de retraite. Il est généralement exigé 25 ans de service (au moins 15 ans en Estonie) sur les postes déterminés et aucune limite d'âge minimum n'est prévue. Les périodes d'emploi à temps partiel sur certains postes ne sont pas prises en compte pour définir l'ancienneté. La pension de retraite des catégories précitées de fonctionnaires correspond à la pension nationale majorée de 1,5 pour cent par année de service sur un poste déterminé, plus 20 pour cent dans certaines professions. Par conséquent, la pension de retraite est généralement plus faible que la pension normale de vieillesse. Après avoir atteint l'âge normal de la retraite, les personnes qui bénéficient d'une pension de retraite peuvent passer sous le régime de la pension normale de vieillesse.

Les droits à pension du Président et des parlementaires sont régis par une loi distincte. Une pension de vieillesse peut être accordée aux parlementaires (à 60 ans pour les hommes, avec 25 années d'ancienneté, et à 55 ans pour les femmes, avec 20 années d'ancienneté) dans certaines conditions. Une retraite anticipée peut aussi être accordée dans certaines conditions. La pension représente 75 pour cent des indemnités d'un parlementaire et elle est payée par le budget de l'Etat.

L'administration et la gestion financière d'ensemble de la sécurité sociale incombent au Conseil national estonien de l'assurance sociale. Le service des pensions (à l'exception des pensions des parlementaires) est assuré par les départements régionaux. C'est aussi le Conseil de l'assurance sociale qui rédige les nouvelles législations.

4. Hongrie

Régime actuel de pension des fonctionnaires

Il existe un régime national de pension en Hongrie. Tous les salariés, quel que soit le secteur auquel ils appartiennent, sont normalement couverts par ce régime. Il n'y a pas de disposition particulière pour les agents de l'Etat, ni pour aucune autre catégorie déterminée.

En 1993, la loi sur les fonds d'assurance mutuelle a introduit des changements dans le système ; des fonds de pension mutuels ont été institués. Ces fonds continuent de ne jouer qu'un rôle marginal par rapport au régime national, mais ils retiennent de plus en plus l'attention des employeurs et des salariés, dans le secteur d'Etat comme dans le secteur privé.

Droits à pension et âge de la retraite

L'âge de la retraite en Hongrie est de 60 ans pour les hommes et de 55 ans pour les femmes. Les personnes qui ont atteint l'âge de la retraite et qui ont 20 ans d'ancienneté ont droit à une pension à taux plein. Celles qui, sans atteindre 20 ans d'ancienneté, ont au moins 10 ans d'ancienneté ont droit à une pension partielle. Certaines professions — essentiellement celles qui font encourir de gros risques sur le plan de la santé — ouvrent droit à une retraite anticipée. L'âge de la retraite est le même pour les agents de l'Etat que pour les autres catégories de travailleurs.

Calcul de la pension de vieillesse

La pension de vieillesse en Hongrie est définie en termes de prestations ; son montant est fonction de l'ancienneté et du dernier salaire. Le montant de la pension, après dix années de service, correspond à 33 pour cent du salaire net moyen au cours des sept dernières années. Le taux de remplacement, après 30 ans de service, est de 68 pour cent.

Des périodes de différente nature sont prises en compte pour calculer l'ancienneté :

- emploi (y compris emploi indépendant) ;
- appartenance à un organisme professionnel ;
- service militaire ;
- congés maladie, périodes ayant donné lieu au versement d'indemnités de garde d'enfants ; et
- études dans un établissement d'enseignement supérieur.

Un congé peut être pris en compte au titre de l'ancienneté lorsqu'il a été accordé pour un motif reconnu (congé pour s'occuper d'un proche malade, congé pour la construction d'une maison).

Pension d'invalidité et pension de réversion

Les fonctionnaires sont couverts par le régime national de pension d'invalidité. L'accès à une pension d'invalidité exige une certaine ancienneté, qui varie selon le groupe d'âge. Le montant de la pension d'invalidité est fonction du degré d'invalidité, de l'ancienneté, de l'âge et du dernier salaire. La pension représente au maximum 63 pour cent du dernier salaire.

La pension de réversion est attribuée au conjoint survivant si l'assuré décédé avait l'ancienneté requise pour bénéficier d'une pension de vieillesse (ou d'invalidité) ou avait droit à une pension de vieillesse (ou d'invalidité). La pension de réversion a un caractère permanent si le conjoint survivant a atteint l'âge de la retraite, ou est invalide, ou a au moins deux enfants à charge. Sinon, le service de la pension est temporaire : il est assuré pendant un an. Le montant de la pension de réversion représente la moitié de la pension de vieillesse ou d'invalidité du conjoint décédé. Les conditions d'accès à une pension d'orphelin sont les mêmes que pour la pension de conjoint survivant ; mais le montant en est inférieur de moitié.

Cessation de fonctions et changement d'emploi

Etant donné le caractère général du régime national de pension, les droits sont transférables d'une institution, d'une branche et d'un secteur à l'autre.

Une personne qui cesse d'occuper un emploi dans la fonction publique a droit à des indemnités pour cessation de fonctions égales à 12 mois de salaire après 20 années de service.

Païement des prestations et retraite anticipée

Les personnes auxquelles il reste au maximum cinq années à effectuer d'ici l'âge de la retraite peuvent bénéficier d'une retraite anticipée — surtout dans le secteur d'Etat. Pour cela, il est exigé 30 ans d'ancienneté pour les hommes et 25 ans pour les femmes.

La loi sur l'assurance sociale stipule que les pensions doivent suivre la progression du salaire net moyen, mais c'est le Parlement qui fixe précisément les chiffres et les détails de l'indexation.

Législation, financement et gestion

Le régime de pension est régi par la loi de 1975 sur l'assurance sociale, telle qu'elle a été amendée. Les détails en sont fixés par décret gouvernemental.

L'employeur cotise à hauteur de 44 pour cent du salaire au titre des assurances sociales. Sur ces 44 pour cent, 24,5 pour cent vont au régime de pension et 19,5 pour cent à l'assurance maladie. Le salarié, pour sa part, acquitte 6 pour cent au titre du régime de pension et 4 pour cent au titre de l'assurance maladie. Au total, le régime de pension est financé pour 30,5 pour cent par les cotisations, le reste étant financé par l'impôt.

Réforme du régime de pension

Les règles de calcul de la pension ont été modifiées récemment, mais pas l'architecture de base du régime. Cependant, il est envisagé d'introduire des changements majeurs dans la structure du régime. Les projets de réforme portent essentiellement sur les points suivants :

- abaissement du taux des cotisations (25 pour cent au lieu de 30,5 pour cent), ;
- affectation d'une partie des cotisations au financement d'un régime entièrement capitalisé ;

- réduction des dépenses de pension par deux biais : relèvement de l'âge de la retraite (jusqu'à arriver à 62 ans, pour les hommes comme pour les femmes) ; et révision du mode de calcul des pensions d'invalidité.

Dans le régime que l'on envisage d'instituer, il y aurait une pension de base liée aux gains, financée par les cotisations de l'employeur. Cette pension serait d'un montant inférieur à la pension de vieillesse qui était accordée récemment et le régime serait à cotisations définies. Il y aurait, par ailleurs, un système obligatoire de pension par capitalisation, financé par les cotisations de l'intéressé, à hauteur, d'après ce qui est envisagé actuellement, de 10 pour cent des gains bruts. En plus des cotisations obligatoires, il pourrait être fait un effort volontaire d'épargne en vue de la pension par des versements sur des fonds spéciaux.

Le projet de réforme du système de pension fait actuellement l'objet d'un débat politique. Le gouvernement n'a pas encore décidé quel type de changement il soutiendra et comment ces changements s'opéreront. Les gestionnaires indépendants des fonds de pension ne sont pas d'accord avec les ministères sur certaines questions. Il semble que l'absence de consensus politique freine la réforme du système de pension.

5. Lettonie

Régime de pension en vigueur

Il existe un régime national commun de pension en Lettonie. Les salariés de tous les secteurs sont couverts par un seul et même régime, aucun groupe ne faisant l'objet de dispositions spéciales. Le régime de pension en vigueur couvre tous les types de personnel et toutes les catégories d'emploi de l'administration publique.

Le régime de pension sert différents types de pensions :

- pensions aux travailleurs (pensions de vieillesse, pensions d'invalidité, pensions de réversion, pensions d'ancienneté ; et
- pensions sociales.

Les militaires et les cadres des institutions relevant du ministère de l'Intérieur, ainsi que les militaires retraités des forces armées nationales font l'objet d'un régime professionnel de pension spécial.

Droits à pension et âge de la retraite

Le droit à pension est déterminé par l'âge de la retraite et l'ancienneté. L'âge de la retraite est de :

- 60 ans pour les hommes (avec 25 années de service au minimum) ; et
- 55 ans pour les femmes (avec 20 années de service au minimum).

Il n'y a pas de limite supérieure à l'âge de la retraite. L'âge de la retraite peut être abaissé et la durée de service exigée réduite pour certains groupes, par exemple les invalides, les femmes qui ont eu plus de cinq enfants ou qui ont un enfant handicapé, les aveugles et les bénéficiaires d'une pension d'ancienneté.

Calcul de la pension de vieillesse

Le calcul de la pension des agents de l'Etat prend en compte la durée de service et le salaire mensuel moyen au cours du dernier trimestre précédant la retraite. La promesse de pension est exprimée en termes de prestations. La durée de service exigée pour avoir droit à une pension à taux plein varie selon les groupes.

La pension consiste en une pension de base plus une pension complémentaire. La pension de base est de 30 pour cent du salaire moyen. La pension complémentaire est de 10 pour cent du salaire moyen, divisé par 25 puis multiplié par le nombre d'années de service. La durée maximale de service pouvant être prise en compte aux fins de calcul de la pension complémentaire est de 38 ans.

Exemple :

Durée de service : 38 ans.

Salaire moyen : 82,35 lati.

- 1) 30 pour cent de 82,35 lati = 24,70 lati. La pension de base est de 24,70 lati. ;
- 2) 10 pour cent de 82,35 lati = 8,23 lati. $8,23 \text{ lati} \div 25 = 0,32 \text{ lati}$.
 $0,32 \text{ lati} \times 38 = 12,51 \text{ lati}$. La pension complémentaire est de 12,51 lati. ;
- 3) La pension totale est de 24,70 lati + 12,51 lati = 37,21 lati.

Pension d'invalidité et pension de réversion

La pension d'invalidité est calculée comme suit : pension sociale plus 20-40 pour cent de la pension de base (selon le groupe dont relève l'intéressé du point de vue de l'invalidité). La pension minimale d'invalidité est de 70-100 pour cent du salaire minimum officiel.

La pension de réversion consiste en la pension sociale et la pension complémentaire. La pension complémentaire est calculée au taux de 40 pour cent des gains du soutien de famille pour chaque personne invalide dans la famille. La pension complémentaire ne peut excéder les gains moyens du survivant.

La pension sociale est de 50-100 pour cent du salaire minimum officiel.

Cessation de fonctions et changement d'emploi

Un agent de l'Etat n'a droit à aucune prestation s'il est mis fin à ses fonctions avant l'âge de la retraite. La valeur des droits à pension, fixée par la législation, demeure intacte jusqu'à la liquidation à l'âge de la retraite, et elle est fonction du salaire moyen.

Paiement des prestations et retraite anticipée

Conformément à la législation, les pensions sont attribuées et versées par les institutions de protection sociale.

L'âge de la retraite varie pour certains groupes et il est impossible de percevoir une pension de vieillesse avant l'âge de la retraite. Toutes les prestations de pensions ne sont pas viagères. Certaines, par exemple la pension de réversion, peuvent faire l'objet d'un réexamen.

Législation, financement et gestion

Le régime de pension en vigueur en Lettonie résulte de la loi sur les pensions d'Etat, de la loi sur la procédure temporaire de calcul des pensions d'Etat, des réglementations du Cabinet sur la pension d'ancienneté et des arrêtés du ministère de la protection sociale sur la revalorisation des pensions.

Le régime de pension est financé par le budget de l'Etat. Les recettes provenant d'un prélèvement social constituent la base du financement des prestations. Le taux du prélèvement social est de 38 pour cent des revenus, dont 37 pour cent à la charge de l'employeur et 1 pour cent à la charge du salarié.

Le régime de pension est géré par le ministère de la protection sociale.

Problèmes posés par la mise en place d'un nouveau régime de pension pour les fonctionnaires

La loi sur la fonction publique stipule que les pensions des fonctionnaires sont calculées conformément à la loi sur les pensions d'Etat. Cette loi précise, par ailleurs, qu'une personne peut percevoir d'autres pensions (pension servie par l'employeur, pension résultant d'une assurance personnelle, etc.) en dehors de la pension d'Etat.

En février/mars 1995, l'Institut letton en recherches et en sciences du travail a réalisé, à la demande de l'administration chargée de la fonction publique, une étude sur les fonds de pension non publics et la constitution de pensions complémentaires.

Cette étude a permis d'enregistrer 830 réponses qui ont permis d'aboutir aux conclusions suivantes :

- La majorité des fonctionnaires ne sont pas satisfaits du régime existant ;
- Vingt pour cent des fonctionnaires sont prêts à commencer de cotiser à présent pour une pension complémentaire. Et 50 pour cent des personnes ayant répondu sont prêtes à envisager de cotiser pour une pension complémentaire, sous réserve de disposer de davantage d'informations ;
- Les fonctionnaires souhaiteraient recevoir des informations par courrier ou par le canal des mass média. Ils seraient prêts à participer à des séminaires ;
- La majorité des personnes ayant répondu ne souhaiteraient pas cotiser à un régime complémentaire sans que cela passe par leur employeur ;
- Environ 50 pour cent des salariés aimeraient pouvoir emprunter, sur la base de leurs avoirs au titre d'une pension complémentaire, pour acheter une maison, une voiture ou du mobilier, ou faire face à d'autres besoins. Un tiers souhaiterait que la cotisation soit versée pour partie par eux-mêmes et pour partie par l'employeur ;
- Les fonctionnaires seraient prêts à payer un tiers de la cotisation mensuelle ; et
- Pour garantir la sécurité du dispositif et des avoirs accumulés, les fonctionnaires sont prêts à accepter la supervision de l'Office public de contrôle.

6. Lituanie

Régimes de pensions actuels

Les employés de l'Etat sont couverts par le régime général (commun) d'assurances sociales. Il existe des régimes de pensions spéciaux pour les militaires, les forces de police, le personnel des services de sécurité et des services judiciaires :

- Le régime général d'assurances sociales est un régime commun à tous les salariés ;
- Le régime de pensions des militaires est un régime complémentaire du régime général d'assurances sociales ;
- Le régime général national ne comporte pas de dispositions spéciales applicables aux employés de l'Etat ;
- Le régime général couvre toutes les catégories de personnel ;
- Il n'existe pas de régimes de pensions spéciaux pour les salariés, à l'exception d'un régime (temporaire) organisé à l'intention du personnel scientifique des instituts de recherche publics.

Droits à pension et âge de la retraite

Principales conditions d'acquisition des droits dans le régime général :

- avoir atteint l'âge de 60 ans pour les femmes et de 62,5 ans pour les hommes (relèvement progressif de l'âge de la retraite, qui était de 55 ans pour les femmes et 60 ans pour les hommes avant 1995) ;
- pour l'obtention de la pension minimale — 15 ans d'activité ;
- pour l'obtention de la pension à taux plein — 30 ans d'activité (allongement progressif de la durée d'activité requise, qui était de 20 ans avant 1995) ;
- dans le régime général, l'âge de la retraite est le même pour tous les salariés ;
- régime spécial des militaires — préretraite prévue dans les statuts.

Détermination du montant de la pension de vieillesse

Le montant de la pension est calculé en fonction de la durée d'activité (de service) et du salaire des 25 meilleures années. Le mode de calcul de pensions du régime complémentaire des militaires est également basé sur le dernier salaire et la durée de service.

- Le régime est à prestations définies ;
- Toutes les périodes d'activité couvertes par un contrat de travail sont prises en compte. ;
- Les périodes de service à l'extérieur de l'administration de l'Etat sont prises en compte.

Le rapport entre le revenu moyen de retraite et le revenu moyen d'activité est environ égal à 45 pour cent (il est supérieur à ce chiffre pour les salaires élevés, inférieur pour les bas salaires).

Pensions d'invalidité et de réversion

Les pensions d'invalidité, de réversion de conjoint survivant et d'orphelin sont couvertes par le régime général. Il n'existe pas de dispositions relatives à la retraite anticipée, sauf pour les militaires.

A droit à une pension d'invalidité toute personne dont l'invalidité a été constatée par une institution compétente et qui justifie d'une durée d'activité (de service) variable selon son âge. En cas de décès d'un assuré justifiant d'une certaine durée de service (la même que pour l'invalidité), le conjoint survivant a droit à une pension s'il a eu des enfants avec la personne décédée (et que ceux-ci ont moins de 18 ans), ou s'il est à cinq ans ou moins de l'âge de la retraite ; les orphelins ont droit à une pension s'il sont âgés de moins de 18 ans ou ont été atteints d'invalidité avant cet âge.

Les pensions d'invalidité sont calculées selon les mêmes règles que les pensions de vieillesse, les années durant lesquelles l'intéressé perçoit une pension d'invalidité venant s'ajouter à ses années de service. Les pensions de réversion de conjoint survivant et d'orphelin sont calculées selon les mêmes règles que les pensions d'invalidité et réparties entre le conjoint survivant (50 pour cent) et les enfants.

Perte et changement d'emploi

Les fonctionnaires ou employés de l'Etat ont droit à des indemnités pour perte d'emploi au même titre que n'importe quel salarié.

Les droits à pension sont transférables : sont emploi régi par un contrat de travail salariée est soumis au même régime, indépendamment de la branche, du secteur ou de l'institution où le salarié l'exerce.

Les droits acquis avant liquidation de la pension sont calculés selon un système de "points" (coefficients) annuels. Ces points ne sont pas revalorisés mais acquis annuellement.

Paiement des prestations et retraite anticipée

Le service des pensions est assuré par l'Administration du Fonds d'assurances sociales. Le régime de pensions du personnel militaire est administré par les services compétents des ministères de la défense, de l'intérieur, etc.

Aucune pension de vieillesse ne peut être servie avant l'âge de la retraite, sauf pour le personnel militaire.

Il est possible de bénéficier d'une pension d'invalidité avant l'âge de la retraite.

Les pensions de vieillesse sont versées jusqu'au décès du bénéficiaire. Les pensions d'invalidité sont servies tant que l'invalidité subsiste. Les pensions pour orphelin sont versées jusqu'à ce que l'intéressé ait atteint l'âge de 18 ans (24 ans s'il poursuit des études). Les prestations de maladie et de maternité sont temporaires.

Les retraites sont ajustées périodiquement : la retraite de base est revalorisée en fonction de l'indice des prix par décret spécial du gouvernement, tandis que la partie complémentaire est ajustée en fonction du salaire national moyen par décision du Fonds d'assurances sociales. Les pensions du régime du personnel militaire font l'objet d'un ajustement parallèle à la hausse des salaires des personnels actifs de l'armée, de la police, et autres services concernés.

Législation, financement et administration

La plupart des dispositions régissant les pensions sont contenues dans la Loi concernant le régime public d'assurances sociales et de pensions (1995).

Le financement du régime, fondé sur la répartition est assuré par le Fonds d'assurances sociales, lequel a un budget distinct du budget de l'Etat. Le régime des militaires est financé sur le budget de l'Etat.

L'employeur contribue à hauteur de 30 pour cent et le salarié à hauteur de 1 pour cent de la rémunération brute.

Le taux des cotisations est déterminé en fonction de l'évaluation des dépenses de prestations pour une année donnée.

le régime de pensions est administré par le fonds d'assurances sociales.

Réforme du régime de pensions

Le nouveau régime de pensions est entré en vigueur au 1er janvier 1995.

La mise en place d'un régime de retraite complémentaire (fonds de pension volontaire) et de régimes professionnels sont à l'étude.

Le principal obstacle au développement des régimes complémentaires de retraite (par capitalisation) est le poids de la fiscalité et le faible niveau de revenu de la majorité de la population, qui ne laissent guère de possibilités d'épargner.

7. Pologne

Régimes de pensions actuels

Il existe actuellement en Pologne trois grands régimes nationaux de pensions :

- le régime des salariés, qui couvre l'ensemble des salariés du secteur public et du secteur privé ;
- le régime des agriculteurs (les prestations servies par ce régime sont financées au moyen d'un fonds distinct géré par la Banque agricole d'assurance sociale) ; et
- le régime des forces de police et du personnel militaire ; les prestations de ce régime sont intégralement financées sur le budget de l'Etat.

Les employés de l'Etat sont couverts par le régime commun des salariés puisqu'il n'existe pas de régime propre à cette catégorie. Il existe toutefois des dispositions spéciales applicables à certaines professions comme les mineurs ou les cheminots. La description du régime commun de pension des salariés intègre les règles applicables aux employés de l'Etat.

Organisation et financement du régime de pensions des salariés

Les prestations sont financées à partir d'un Fonds d'assurance sociale (FUS) alimenté par des cotisations obligatoires des employeurs correspondant à 45 pour cent des salaires, et par des transferts de l'Etat. L'Etat garantit le paiement des prestations sociales de toute nature. Les transferts de l'Etat couvrent actuellement entre 15 et 20 pour cent du total de dépenses du Fonds d'assurance sociale.

L'Institut d'assurance sociale (ZUS), organisme rattaché à l'administration centrale, assure la gestion du FUS et la collecte des cotisations, statue sur les demandes individuelles de prestations et en assure la liquidation.

Droits à pension

Tout salarié à droit à une pension de vieillesse s'il remplit les deux conditions suivantes :

- avoir atteint l'âge de la retraite, en général égal à 60 ans pour les femmes et 65 ans pour les hommes ; et
- justifier d'une période d'assurance d'au moins 20 ans pour les femmes et 25 ans pour les hommes.

Etant donné qu'il existe un seul Fonds d'assurance social centralisé, les changements d'emploi n'ont d'incidence ni sur les droits à pension, ni sur le niveau de la pension.

Détermination du montant de la pension de vieillesse

La pension de vieillesse comporte deux éléments :

Le premier élément est indépendant de la durée d'assurance et des gains (revenus) sur lesquels sont prélevées les cotisations sociales. Tout retraité a droit à 24 pour cent du montant de base. Sont prises en compte comme périodes d'assurance toutes les périodes ayant donné lieu au versement de cotisations sociales obligatoires (périodes contributives) ainsi que d'autres périodes visées par la loi pour lesquelles le versement de cotisations sociales n'est pas obligatoire et qui ont une incidence sur le droit à prestations pour le niveau de celles-ci (périodes non contributives).

Le second niveau est proportionnel à la durée d'assurance (1,3 pour cent de l'assiette de calcul pour chaque période contributive et 0,7 pour cent pour les périodes non contributives). L'assiette de calcul des prestations ne peut pas être supérieure à 250 pour cent du salaire moyen, même si des cotisations ont été perçues sur des salaires plus élevés.

Pensions d'invalidité et de réversion

En dehors des pensions de vieillesse, le régime d'assurance pensions couvre différentes prestations telles que les pensions d'invalidité, les pensions de réversion de veuf, de veuve et d'orphelin et les pensions de retraite anticipée.

L'octroi d'une *pension d'invalidité* est subordonné aux conditions suivantes :

- reconnaissance de l'invalidité (on distingue trois catégories d'invalidité) par la commission médicale compétente ;
- stage d'assurance variable selon l'âge de l'intéressé ;
- survenue de l'invalidité pendant dans période d'activité professionnelle ou dans les 18 mois suivant l'arrêt de l'activité professionnelle.

Les modalités de versement des pensions d'invalidité sont les mêmes que pour les pensions de vieillesse.

Une pension de *réversion de conjoint survivant* ou d'orphelin peut être accordée en cas de décès d'un assuré remplissant les conditions requises pour bénéficier d'une pension de vieillesse ou d'invalidité.

A droit à une pension de réversion le conjoint survivant qui :

- est âgé d'au moins 50 ans s'il s'agit d'une femme ou d'au moins 65 ans s'il s'agit d'un homme ;
- est atteint d'invalidité ; ou
- a des enfants à charge de moins de 16 ans.

Ont droit au versement d'une pension les *orphelins ou personnes à charge* qui :

- sont âgés de moins de 16 ans ou poursuivent des études (l'âge limite est fixé dans ce cas à 25 ans) ; ou
- sont atteints d'invalidité.

Le montant de ces pensions correspond à un pourcentage fixe de la prestation à laquelle aurait droit l'assuré s'il était vivant.

De nombreuses catégories de salariés peuvent prétendre à une retraite anticipée. Dans la plupart des cas, le droit à la retraite anticipée est considéré comme une compensation de conditions de travail dommageables pour la santé.

Montant de base : en 1991-1992, le salaire moyen dans l'économie nationale au cours du trimestre pour lequel la rémunération a été la base d'indexation des prestations.

Du 1er janvier 1993 à la fin de mai 1994 ce montant s'est élevé à 91 pour cent du salaire mentionné ci-dessus, et à partir du 1er juin à 93 pour cent de ce salaire.

La base de calcul des prestations : en 1995, le salaire moyen ou la base de calcul des contributions des six années consécutives sélectionnées par la personne concernée parmi les 15 années précédant l'année d'application de la prestation.

Pour les années à venir la période de six ans d'aujourd'hui sera augmentée d'un an chaque année, jusqu'à dix années consécutives en 2000. En même temps, la période de sélection de ce salaire sera prolongée progressivement jusqu'à 20 ans.

Indexation des pensions de vieillesse et d'invalidité

Les pensions de vieillesse et d'invalidité sont ajustées en fonction du taux de croissance des salaires. Tous les trimestres, on calcule le pourcentage d'augmentation des salaires au cours du trimestre précédant le dernier ajustement. Si ce calcul fait apparaître une hausse d'au moins 10 pour cent, les pensions sont revalorisées du pourcentage d'augmentation des salaires.

A la fin de 1994, une méthode d'indexation différente fondée sur le principe du maintien du pouvoir d'achat des prestations (indexation sur les prix) a été proposée afin de réduire le déficit du Fonds d'assurance sociale.

Païement des prestations

La plupart des pensions sont versées jusqu'au décès de l'assuré, mais le versement peut être suspendu dans certains cas. Les pensions de réversion d'orphelin ou de personne à charge sont généralement temporaires.

La loi autorise le cumul de la pension de vieillesse avec des revenus professionnels pour autant que ceux-ci n'excèdent pas un certain plafond. Les revenus inférieurs à 60 pour cent du salaire moyen ne font pas obstacle au paiement de la pension de vieillesse. Au-delà de ce plafond, la pension de vieillesse est diminuée d'un pourcentage correspondant à "l'élément social" (24 pour cent du montant de base) ; si les revenus atteignent 120 pour cent du salaire moyen, la pension de vieillesse est intégralement suspendue.

Réforme du régime de pensions

Le ministère du travail et des affaires sociales est en train de préparer un projet de réforme du système d'assurance sociale. Voici quels devraient être les principaux éléments de ce projet :

Premier niveau — la pension de l'Etat

Tout citoyen qui remplit des conditions définies a droit à une pension de l'Etat financée sur le budget de l'Etat. Au départ, le montant de la pension sera fixé à 30 pour cent maximum du salaire moyen, puis il sera ajusté de manière à maintenir constant le pouvoir d'achat de cette prestation.

La pension de l'Etat représentera le premier niveau de la pension et réunira tous les éléments non contributifs du système actuel ("élément social" et périodes non contributives).

Elle se substituera aux prestations suivantes :

- pensions exceptionnelles ;
- prestations forfaitaires (pension sociale) d'aide sociale ;
- allocations familiales et autres prestations non contributives.

Deuxième niveau — la pension d'assurance sociale

Toute personne ayant travaillé pendant au moins 15 ans (et versé des cotisations sociales pendant cette période), recevra, en complément de la pension de l'Etat, une pension d'assurance sociale. Le montant de cette pension sera proportionnel à la durée de cotisation et au montant du revenu soumis à

cotisation, le taux de la pension étant compris entre 1,1 et 1,25 pour cent du revenu de l'assuré par année d'assurance. La valeur de cet indice dépendra de la capacité d'autofinancement du régime.

Les pensions de vieillesse seront financées sur des fonds alimentés par les cotisations dans le cadre du système d'autofinancement.

Après la réforme, la notion de périodes non contributives disparaîtra du fait de l'introduction de la pension de l'Etat, qui se substituera également à "l'élément social" de la pension de vieillesse actuelle. Les périodes non contributives incluent les périodes de congé et les périodes de formation supérieure.

Troisième niveau — la pension de vieillesse complémentaire

En dehors de l'assurance obligatoire instituée par l'Etat, des possibilités d'affiliation à des régimes complémentaires d'assurance sociale seront créées. Quiconque aura les moyens de payer un supplément de cotisation pourra s'assurer un revenu de retraite plus élevé. Cette possibilité sera également offerte aux entreprises individuelles ou à des branches entières. Les cotisations supplémentaires seront investies. Des compagnies ou des organismes d'assurance spécialisés se chargeront de l'investissement des fonds sous le contrôle de l'Etat. Chacun sera libre de choisir la compagnie qui lui convient.

Dans un premier temps, seuls les citoyens les plus aisés pourront bénéficier de ces possibilités.

L'Etat adoptera des dispositions légales définissant les principes de fonctionnement des fonds, et consentira des allègements fiscaux aux adhérents des régimes d'assurance complémentaire. Les fonds seront tenus de constituer des réserves à titre de garantie contre les risques d'insolvabilité (réassurance).

A l'heure actuelle, de nombreuses sociétés font leur apparition sur le marché polonais de l'assurance, et les polonais comme les étrangers sont nombreux à leur confier leur épargne. Cependant, ces sociétés n'ont pas, à l'exception de quelques-unes, reçu l'homologation du ministère des finances, et les épargnants n'ont aucune garantie de recouvrer leurs fonds en cas de faillite. D'autre part, la législation n'interdit pas la création de fonds de pension par une entreprise ou une branche. En l'absence de système de surveillance et de garantie, les régimes d'assurance complémentaire peuvent comporter des risques pour les épargnants.

Les retraites complémentaires peuvent être servies par des organismes revêtant des formes juridiques et des modes d'organisations variés. Il arrive que des grandes entreprises ne confient pas le service des prestations de retraite complémentaire à une institution externe, mais gèrent elles-mêmes les fonds qui leur sont confiés en appliquant le système des provisions inscrites au bilan (*book reserves*). A condition de mettre en place des mécanismes de surveillance, ce système offre de gros avantages pour les entreprises puisqu'elles peuvent utiliser les capitaux accumulés pour leurs propres investissements. En revanche, les capitaux risquent d'être perdus en cas de faillite de l'entreprise.

Une réglementation spéciale définira les modalités d'investissement des ressources (actifs) sur le marché financiers. Elle précisera notamment la part des fonds qui pouvant être investis dans des titres de l'Etat, ou les limites à l'investissement des capitaux dans les projets de l'entreprise ayant créé le fonds.

Les fonds de pension peuvent aussi être gérés par des organismes externes tels que des mutuelles d'assurances, des associations sans but lucratif, etc.

Des fonds de pension seront également constitués par certaines des entreprises publiques privatisées qui contribueront ainsi au financement de l'assurance sociale.

Mise en place du nouveau système

Les différents éléments du nouveau système seront mis en place progressivement mais de manière à former un tout cohérent et dans le souci de ne pas désavantager les retraités actuels. Une modification des modalités actuelles d'indexation des prestations sera indispensable.

Les pensions de vieillesse continueront d'être indexées sur les salaires, mais deux changements seront introduits. Le pourcentage d'indexation sera inférieur au pourcentage d'augmentation moyenne des salaires, mais l'indice du montant de base augmentera d'un point à chaque ajustement, passant ainsi de 93 pour cent à 100 pour cent du salaire moyen. Cette transformation devrait débiter avec l'ajustement de 1996. D'autre part, on procédera à une comparaison avec la hausse des prix. Afin de préserver le pouvoir d'achat réel des pensions de vieillesse, celles-ci ne pourront pas augmenter moins rapidement que les prix.

Le rythme de passage au nouveau système dépendra du taux de croissance des salaires réels.

L'indexation après la réforme

La valeur réelle de l'État devrait être garantie afin d'amplifier les effets de la hausse des revenus d'activité sur le taux des prestations, de réduire la contribution du budget de l'État au financement de l'assurance sociale et d'accentuer la fonction d'assurance du système.

A cette fin, la pension de l'État devrait être revalorisée chaque année en fonction de l'indice des prix prévu dans le projet de budget de l'année concernée. Tout écart entre cet indice et l'indice réel serait corrigé l'année suivante. La pension universelle de l'État sera une prestation financée sur les fonds publics (subvention actuelle au régime d'assurance sociale plus une partie des fonds provenant des cotisations au Fonds d'assurance sociale) et entièrement garantie par l'État. Avec la croissance économique, le système proposé d'indexation sur les prix de cette prestation allégera la charge que représente son financement pour le budget.

Il est proposé que les prestations versées grâce à des systèmes d'assurance ou de provisions inscrites au bilan soient ajustées en fonction du taux de croissance de l'assiette moyenne des cotisations d'assurance sociale, ce taux étant judicieusement modulé en fonction des fluctuations d'assurés et de bénéficiaires. Ce mécanisme permettra de respecter le principe de l'autofinancement du fonds d'assurance.

Principes fondamentaux de l'assurance sociale

L'assurance sociale restera obligatoire et universelle. Comme par le passé, l'assiette de calcul de la pension de vieillesse ne pourra pas dépasser 250 pour cent du salaire moyen, quels que soient les revenus du bénéficiaire et le nombre d'années durant lesquelles il aura travaillé. Même si un individu gagne trois fois le salaire national moyen, le montant de sa pension de retraite ne pourra pas être supérieur à 2,5 fois le salaire moyen.

Le revenu maximum cotisable ne pourra pas être supérieur à 250 pour cent du salaire national moyen. Si une personne gagne davantage, elle n'aura pas à cotiser sur la fraction de son revenu dépassant les 250 pour cent. Même si une personne cotise aujourd'hui sur cette fraction, cela n'aura pas d'incidence sur le niveau de la pension qui lui sera servie au moment de la retraite.

Par la suite, ce plafond sera abaissé pour qu'un plus grand nombre de personnes bénéficient d'une assurance complémentaire et que les coûts du travail s'en trouvent réduits.

Un seuil correspondant au revenu minimum sur lequel la cotisation obligatoire peut être prélevée sera fixé. Ce seuil sera égal au montant du salaire minimum (actuellement 280 zlotys).

Une personne qui n'est pas couverte par l'assurance sociale mais souhaite bénéficier d'une couverture pourra s'assurer volontairement afin de préserver la continuité de sa carrière d'assurance. Cette possibilité concerne notamment les mères qui se consacrent à l'éducation d'enfants âgés de moins de quatre ans, les personnes qui ont pris un congé sans solde ou qui sont sans emploi mais n'ont pas droit aux allocations-chômage.

Droits à pension et âge de la retraite

Toute personne qui atteint l'âge de la retraite et a travaillé pendant au moins 15 ans a droit à une pension.

Les droits à la préretraite et autres avantages dont bénéficient les salariés de certaines branches seront maintenus à condition que des cotisations aient été perçues en contrepartie de ces droits. Contrairement à ce qui se passe actuellement, le nouveau fonds de pension ne financera aucun avantage supplémentaire en puisant dans l'épargne collective constituée grâce aux cotisations. De même, si une période non contributive est mise en compte comme période d'assurance — par exemple, période de service militaire ou période accomplie dans l'armée en temps de guerre — les cotisations afférentes à cette période devront être versées par une institution ad hoc. L'âge de la retraite pour les femmes pourrait être porté par étapes, sur une période de dix ans, de 60 à 65 ans.

Les femmes justifiant d'une période d'assurance contributive de 20 ans au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation auront le droit de prendre leur retraite à partir de l'âge de 55 ans pour autant qu'elles aient accompli une période d'assurance de 30 ans.

Détermination du montant des prestations

Nous avons déjà indiqué que le nouveau régime de retraite prévoyait l'attribution d'une pension de l'Etat, à laquelle viendrait s'ajouter une prestation variable suivant la durée d'activité et les revenus soumis à cotisation. Actuellement, on prend en compte pour le calcul du montant de la pension de vieillesse les revenus de six années consécutives choisies sur les quinze années qui précèdent la retraite. A partir de l'an prochain, la période de référence sera portée à sept années sur un total de seize, et ainsi de suite jusqu'à atteindre dix années sur les vingt précédant la retraite en l'an 2000. Toutefois, après la réforme, l'assuré pourra demander la prise en compte des vingt années les plus avantageuses de l'ensemble de sa période d'activité professionnelle. Les années durant lesquelles l'assuré a cotisé pendant moins de six mois ne seront pas prises en compte. Bien entendu, si une personne a travaillé pendant moins de 20 ans, sa pension de vieillesse sera calculée sur la base des revenus de l'ensemble de la carrière d'assurance.

Exercice d'une activité professionnelle pendant la retraite

Après l'entrée en vigueur de la réforme, tout retraité qui reprendra une activité professionnelle perdra son droit à la pension de l'Etat, et sa pension de vieillesse sera réduite proportionnellement à ses revenus. Au cas où la somme de la pension et des revenus professionnels dépasse 100 pour cent de l'assiette de calcul de la pension de vieillesse, le versement de la pension sera suspendu par l'Institut d'assurance sociale (ZUS). Par conséquent, si l'assiette est égale à 1 500 zlotys et que la pension de vieillesse se monte à 1 000 zlotys, le retraité pourra percevoir un revenu complémentaire de 500 zlotys.

Compte tenu du faible niveau des revenus et des prestations, des dispositions tendant à autoriser les retraités à percevoir un revenu complémentaire — qui ne pourrait toutefois pas dépasser le salaire minimum — sans préjudice de leurs droits à pension pourraient être adoptées pour une période limitée.

L'activité professionnelle exercée pendant la retraite continuera d'être assujettie à l'obligation d'assurance et aura donc une incidence sur le montant de la pension de vieillesse. Une règle stipulant qu'au-delà de 40 ans de travail, l'exercice d'une activité professionnelle durant la retraite ne modifie plus le montant de la pension de vieillesse pourrait être introduite.

Assemblage des divers éléments de la pension de vieillesse

Les droits à pension de vieillesse peuvent être acquis auprès de différents employeurs, les divers éléments de la retraite étant réunis en fin de carrière. Par exemple, quelqu'un qui aura été agent de police pendant dix ans, agriculteur pendant dix ans et puis fonctionnaire au ministère des finances pendant dix autres années, recevra la pension de l'Etat et des prestations partielles de chacun des régimes auxquels il aura été affilié pendant chaque période de dix ans, et totalisera 30 années d'assurance.

Toutefois, le cumul de pensions de retraite servies simultanément par plusieurs régimes au titre d'une même période d'activité professionnelle sera interdit. Ainsi un agriculteur qui travaille en même temps dans une usine devra-t-il choisir d'être assuré soit en tant qu'agriculteur, soit en tant qu'ouvrier.

Pensions d'invalidité

Les conditions d'attribution des pensions d'invalidité seront modifiées. A l'heure actuelle, l'octroi d'une pension d'invalidité dépend avant tout de l'état de santé de l'intéressé, et non de sa capacité d'obtenir des revenus d'une activité professionnelle.

Après la réforme, les pensions d'invalidité seront avant tout attribuées aux personnes incapables d'exercer leur activité professionnelle dans les conditions où elles l'exerçaient avant la survenue de l'invalidité. Cela signifie que ces personnes peuvent être capables de travailler dans des conditions tenant compte de leur handicap. Ceux dont l'état est susceptible de s'améliorer recevront une pension pour une durée limitée. D'autre part, les bénéficiaires de pensions d'invalidité devront suivre dès que possible des mesures de réhabilitation.

Nouvelles modalités de fonctionnement du ZUS

L'Institut d'assurance sociale (ZUS) sera un organisme public doté de la personnalité juridique et aura les attributions d'un organisme d'assurance. Il aura une plus grande latitude qu'aujourd'hui pour prendre des décisions concernant les revenus provenant des cotisations et le paiement des prestations.

Il sera placé sous la surveillance d'une instance composée d'un nombre égal de représentants des employeurs, des assurés et des pouvoirs publics.

Un dossier sera constitué pour chaque affilié, les nouvelles modalités de gestion reposant sur la tenue de registres individuels retraçant la carrière d'assurance des affiliés.

8. République slovaque

Régime actuel

Comme la quasi totalité des autres régimes nationaux d'assurances sociales, le régime actuel couvre l'assurance pensions en cas de vieillesse, d'invalidité et de survie. Les employés de l'Etat relèvent de ce régime général.

Les conditions d'acquisition des droits à pension dépendant du type d'activité exercée et se répartissent en trois catégories :

- Catégorie I — mineurs, salariés de l'aéronautique et quelques autres professions ;
- Catégorie II — personnes exposées à des maladies contagieuses, à des substances radioactives ou toxiques ou à d'autres risques pour la santé ;
- Catégorie III — toutes les autres professions ; près de 90 pour cent des salariés entrent dans cette catégorie.

Droits à pension et âge de la retraite

L'âge normal de la retraite est de 60 ans pour les hommes. Les personnes ayant travaillé un certain nombre d'années dans des conditions particulièrement pénibles peuvent partir à la retraite un à cinq ans plus tôt selon le type de travail (concerne essentiellement les professions de la catégorie I). Pour les femmes, l'âge de la retraite dépend du nombre d'enfants élevés. Il diminue d'un an par enfant, allant de 57 ans (pas d'enfant) à 53 ans (cinq enfants ou plus).

Les salariés, hommes ou femmes, peuvent bénéficier d'une pension à taux plein s'ils ont accompli 25 années de service.

Des pensions à taux réduit peuvent être accordées aux personnes ayant accompli moins de 25 années de service, aux hommes ayant atteint l'âge de 65 ans qui justifient d'un minimum de dix années de service, et aux femmes ayant atteint l'âge de 60 ans et accompli un minimum de 20 années de service.

Détermination du montant de la pension de vieillesse

La pension à taux plein, égale à 50 pour cent du salaire de référence, est acquise après 25 années de service. Le taux de remplacement est majoré d'un point de pourcentage pour chaque année de service supplémentaire (au-delà de 25 années), jusqu'à concurrence du taux maximum de la pension.

Les pensions à taux réduit sont liquidées sur la base de 2 pour cent du salaire de référence par année de service.

Salaire de référence : moyenne des gains annuels des cinq meilleures années sur les dix années qui précèdent la retraite. Les gains mensuels de référence sont calculés en additionnant un pourcentage déterminé de trois tranches de revenus : 100 pour cent de la part du revenu comprise entre 0 et 2 500 couronnes slovaques (SK), 33,33 pour cent de la part comprise entre 2 501 et 6 000 SK et 10 pour cent de la part comprise entre 6 001 et 10 000 SK. La part du revenu qui dépasse 10 000 SK n'est pas prise en compte.

Certaines professions (pilotes, artistes) peuvent bénéficier de pensions spéciales d'un montant plus élevé.

Pensions d'invalidité et de réversion

Il existe deux taux différents de pension d'invalidité selon le degré d'incapacité de travail, à savoir le taux de la retraite à taux plein (on prend en compte dans les calculs la période d'assurance comprise entre la date de survenue de l'invalidité et l'âge normal de la retraite), ou un taux de 50 pour cent en cas d'invalidité partielle.

Les taux des pensions de réversion de conjoint survivant et d'orphelin sont fixés respectivement à 60 pour cent et 30 pour cent de la pension du chef de famille décédé par ayant-droit. Les veuves bénéficient d'une pension de réversion pendant un an à compter du décès de leur conjoint sauf si elles sont handicapées, ont au moins un enfant à charge, ont élevé au moins trois enfants, ont dépassé l'âge de 45 ans et élevé deux enfants, ou ont dépassé l'âge de 50 ans.

Un veuf peut bénéficier d'une pension de réversion s'il a au moins un enfant à charge.

Perte ou changement d'emploi

Les salariés ne peuvent pas percevoir de prestations immédiates du régime de pensions s'ils cessent leur activité avant l'âge de la retraite. Ils peuvent cependant bénéficier de prestations d'autres régimes (allocations-chômage, prestations sociales et familiales, etc.).

Les pensions font l'objet d'un ajustement en cas de hausse de l'indice du coût de la vie de 10 pour cent ou d'augmentation du salaire moyen de 5 pour cent dans un délai d'au moins trois mois depuis le dernier ajustement.

Paiement des prestations et retraite anticipée

La responsabilité de la gestion du régime de pensions a été retirée à l'administration centrale et confiée à la "Compagnie d'assurance sociale", qui a hérité en grande partie de l'infrastructure administrative de l'ancien Office slovaque des pensions.

Le versement anticipé d'une pension de vieillesse (deux ans au maximum avant l'âge de la retraite) est possible dans certains cas particuliers, par exemple en cas de faillite.

Législation, financement et administration

La majorité des prestations sociales, y compris les pensions du régime de sécurité sociale, sont toujours régies par la Loi sur la sécurité sociale adoptée par le parlement le 16 juin 1988 (Loi 100/1988 et annexes).

Jusqu'en 1992, le système était financé de manière classique par des prélèvements sur les salaires. Les cotisations étaient enregistrées dans un compte séparé qui était cependant directement relié au budget de l'état. Depuis lors, le compte de la sécurité sociale a été dissocié du budget général de l'Etat.

Depuis janvier 1993, le partage des cotisations sociales se fait de la manière suivante :

- cotisation patronale égale à 20 pour cent des salaires ;
- cotisation des salariés égale à 5,9 pour cent ;
- le salaire de référence pour le calcul des cotisations des salariés est la somme perçue le mois précédent ;
- aucune cotisation d'assurance pensions n'est versée pour le personnel des ministères de la défense, de l'intérieur et de la justice ainsi que du Service d'information slovaque ;
- pour les salariés des organismes de gestion publique, les contributions sont prélevées annuellement sur le budget de l'Etat.

Le régime de retraite est un régime par capitalisation.

La Compagnie d'assurance sociale est administrée par un instance tripartite composée de représentants de l'Etat, du patronat et des assurés (syndicats). Les membres de cette instance sont nommés par le Parlement à partir d'une liste de candidats proposés par chacune des parties.

La gestion du régime de pensions incombe à la Compagnie d'assurance sociale, au Ministère de la Défense et au Ministère de l'Intérieur.

Réforme du régime de pensions

D'autres réformes visant à mettre en place des régimes complémentaires de retraite sont en projet.

9. République tchèque

En République tchèque, il n'y a pas de régime spécial de pension pour les fonctionnaires. En fait, il n'existe aucun régime spécial de pension pour aucune catégorie de travailleurs. Toutefois, il existe une formule d'assurance pension complémentaire accessible à tous les citoyens ou à toutes les personnes résidant dans la République.

En 1994, est entrée en vigueur une loi instituant une assurance pension complémentaire avec une participation de l'Etat. En vertu de cette loi, un régime complémentaire est venu s'ajouter au régime de pension de base, offrant davantage de possibilités aux citoyens d'avoir une démarche active de prévoyance en fonction de leur situation individuelle. La loi se contente de fixer les règles de base que chaque fonds de pension doit respecter, mais elle prévoit aussi la possibilité de proposer des conditions plus avantageuses. Cela devrait engendrer une concurrence entre les fonds de pension et profiter aux affiliés à ces régimes complémentaires.

La formule de l'assurance pension complémentaire avec participation de l'Etat repose sur un principe de civisme et de responsabilité individuelle ; n'étant pas conçue selon un principe corporatiste, elle est sans lien avec l'employeur (la branche ou la profession). Ce choix a été fait en tenant compte de la situation actuelle et de l'évolution prévisible de l'économie tchèque, ainsi que de la situation du marché du travail (mobilité accrue de la main-d'oeuvre durant la période de transition) et de la structure des organisations patronales (développement des moyennes et petites entreprises). La formule de l'assurance pension complémentaire repose sur la relation entre le fonds de pension et le citoyen et non pas sur une relation fonds de pension/employeur/salarié. Elle dépend exclusivement du choix que fait le participant sur

la base des offres présentées par des fonds de pension concurrentiels, et le soutien de l'Etat est direct. La formule s'inscrit dans une logique d'assurance : c'est le participant lui-même qui s'assure et prend des dispositions en vue de son avenir.

L'assurance pension complémentaire est gérée par des fonds de pension constitués sous la forme de sociétés par actions dotées d'un capital minimum de 20 millions de couronnes. Le fonds gère les cotisations des participants et de l'Etat et tente de les faire fructifier en réalisant des investissements judicieux. A la différence des sociétés d'assurance commerciales traditionnelles, les fonds de pension sont des institutions dans lesquelles la majeure partie des profits provenant de l'activité économique du fonds doit bénéficier aux participants (les actionnaires ne peuvent toucher au maximum que 10 pour cent des profits). Le type d'investissement que le fonds peut réaliser est fixé par la loi, de façon à éviter les risques. Au moment de sa création, chaque fonds de pension doit désigner la banque qui est habilitée à en être le dépositaire. Cette disposition, également, garantit un certain contrôle de l'activité financière du fonds. La loi prévoit que le fonds de pension doit informer régulièrement les participants de la situation financière du fonds.

Le participant verse sa cotisation à la fin de chaque mois et a la possibilité de cotiser par anticipation pour plusieurs mois. Il ne bénéficie de la participation de l'Etat que s'il verse sa cotisation dans les délais voulus. L'Etat abonde les versements des participants selon le barème ci-après :

| Montant versé par le participant (couronnes tchèques) | Abondement de l'Etat (couronnes tchèques) |
|--|--|
| 100 à 199 | 40 + 32% du montant supérieur à 100 |
| 200 à 299 | 72 + 24% du montant supérieur à 200 |
| 300 à 399 | 96 + 16% du montant supérieur à 300 |
| 400 à 499 | 112 + 8% du montant supérieur à 400 |
| 500 et plus | 120 |

Note : Le salaire moyen en République tchèque, en 1994, était de 6 790 couronnes.

La cotisation minimum, de la part d'un participant, qui déclenche l'abondement de l'Etat est de 100 couronnes. L'abondement de l'Etat est majoré de 25 pour cent les deux premières années de cotisation au dispositif. Cette majoration a pour but de stimuler l'intérêt des citoyens pour cette formule d'assurance complémentaire.

Une tierce partie peut verser des cotisations au fonds au bénéfice de l'adhérent, en lieu et place ou en complément des cotisations versées par l'adhérent lui-même ; toutefois, les cotisations versées par l'employeur ne peuvent provenir que des profits après impôt. En revanche, il n'est pas possible de verser des cotisations sur plusieurs fonds en même temps au bénéfice de la même personne. Afin de veiller au respect de cette disposition, il a été créé un registre central des participants aux fonds de pension complémentaire qui est tenu à jour par le ministère des finances, investi d'une fonction de supervision. Le ministère des finances assume aussi d'autres fonctions, destinées à assurer la protection des participants et à garantir au mieux la sécurité du système. Conjointement avec le ministère du travail et des affaires sociales, le ministère des finances approuve les plans de pension et émet un avis sur la composition des instances chargées de la gestion des fonds. Le ministère des finances adresse périodiquement aux fonds des rapports sur l'activité des entreprises, il peut demander des informations spéciales sur l'activité d'un fonds, infliger des amendes ou contraindre un fonds à prendre des mesures correctives voire, dans des cas extrêmes, retirer l'agrément donné à un fonds.

Les cotisations versées au profit de chaque participant (par le participant lui-même et par l'Etat) sont retracées sur un compte individuel qui indique également la participation de chacun au bénéfice.

Si un participant décide de transférer ses fonds sur un autre fonds de pension, le fonds auquel il cotisait initialement doit transférer toutes les sommes portées au crédit de son compte (autrement dit, les cotisations du participant, plus les cotisations de l'Etat, plus le rendement des investissements correspondant aux cotisations du participant et aux cotisations de l'Etat).

Le participant a la possibilité de choisir le risque couvert (âge obligatoire et aussi invalidité ou décès), la durée de couverture et le niveau de revenu complémentaire. Ce choix est rendu possible par le fait que les fonds de pension proposent différents plans de pension.

La loi n'autorise que les plans de pension à cotisations définies, sauf pour les pensions d'invalidité. Toutefois, si un fonds de pension propose une pension d'invalidité à prestations définies, ce dispositif doit faire l'objet d'un compte distinct et, en ce cas, il n'y a pas d'abondement de l'Etat.

10. Slovénie

En Slovénie, les pensions de retraite et d'invalidité sont régies par la loi sur l'assurance retraite et invalidité (Journal officiel de la République de Slovénie n°12/92) en vigueur depuis le 1er avril 1992. Il s'agit de la première législation en matière d'assurance adoptée en toute souveraineté par la Slovénie indépendante. Il convient toutefois de préciser que cette loi n'est pas entièrement nouvelle car le législateur a tenu compte de la spécificité de l'assurance retraite et invalidité et du fait qu'elle s'inscrit dans le long terme, et a veillé à préserver la continuité du système.

L'organisme chargé de la gestion de ce régime d'assurance est l'Institut slovène d'assurance contre la vieillesse et l'invalidité.

Le régime est financé par des cotisations sur les salaires réparties à parts égales entre salariés et employés.

Les taux de cotisation des adhérents et des employeurs sont fixés par le parlement slovène. Actuellement, pour l'ensemble des prestations prévues par le régime, les cotisations à charge de l'employeur s'élèvent à 15,5 pour cent des salaires, et celles à charge des salariés sont de valeur équivalente.

Les différents types de couverture contre les risques vieillesse et invalidité sont définis par la loi :

- assurance obligatoire liée à l'emploi fondée sur la mutualité et la solidarité ;
- affiliation volontaire au régime d'assurance obligatoire ;
- assurance complémentaire volontaire ouvrant droit à des prestations supplémentaires dans le cadre de l'assurance obligatoire.

L'assurance obligatoire ouvre droit aux prestations suivantes : pensions de vieillesse, pensions d'invalidité, pensions de réversion de conjoint survivant, pensions de retraite anticipée, pensions partielles, prestations complémentaires, capital-invalidité, allocations pour personnes à charge, remboursement des frais de voyage et de déménagement, indemnités et allocations d'entretien accordées aux veufs/veuves, primes de vacances pour les retraités, mesures de réhabilitation des handicapés, affectation à un emploi

correspondant aux capacités de l'assuré ou à un emploi à temps partiel et indemnités correspondantes de l'assurance invalidité.

Il n'existe pas de régime de retraite spécifique pour les fonctionnaires.

Voici quelles sont les principales caractéristiques de notre régime d'assurance retraite et invalidité (voir les tableaux ci-dessous) :

| Paramètres de système : PENSIONS DE RETRAITE NORMALES | | |
|--|---|---|
| STRUCTURE | SITUATION EN 1995 | CHANGEMENTS INTRODUIIS DEPUIS 1987 |
| Hommes | | |
| Age de la retraite | 1. 62 ans - si minimum 20 ans d'assurance ; 2. 65 ans - si minimum 15 ans d'assurance ; 3. 56,5 ans si 40 ans d'assurance. (Limites d'âge inférieures si conditions de travail très difficiles) (L'âge de la retraite pour la catégorie 1 sera repoussée d'un an en 96 et 97) | 1ère catégorie : 60 ans. 3ème catégorie : 40 ans d'assurance indépendamment de l'âge.. |
| Durée minimum d'assurance | 15 ans. | |
| Femmes | | |
| Age de la retraite | 1. 57 ans - si minimum 20 ans d'assurance ; .2. 60 ans - si minimum 15 ans d'assurance ; 3. 51,5 ans si 35 ans d'assurance. | 1ère catégorie : 55 ans. 3ème catégorie : 35 ans d'assurance indépendamment de l'âge. |
| Durée minimum d'assurance | 15 ans.. | |
| Autres critères (conditions spéciales) | Militaires, policiers, vétérans de guerre, mineurs. | Après 1987, régime spécial institué pour une brève période à l'intention des ministres et membres du parlement. |
| Prestations Hommes et femmes | | |
| Formule de calcul ou barème des prestations | | |
| Taux d'accumulation | 0,85% de l'assiette de la pension. | |
| Assiette de calcul (salaires nets ou bruts, périodes de référence) | Salaires nets : 10 meilleures années, ramenées à la moyenne des salaires de la dernière année complète d'assurance. | |
| Indexation de l'assiette (sur les prix ou sur les salaires) | Hausse de salaire recalculées (passage du brut au net). | |
| Indexation des prestations (prix, salaires, ou non indexée) | Augmentations de salaire. | |
| Pension maximum | 310% du salaire moyen +/- 0,85. | 350% du salaire moyen +/- 0,85. |
| Pension minimum | 64% du salaire moyen +/- 0,35 (femmes), +/- 0,40 (hommes). | |
| Pension complémentaire (complément de retraite versé sous condition de ressources) | Complément si pension inférieure à pension minimum et 40 années d'assurance (35 pour les femmes). | |
| Fiscalité des prestations (si imposées, préciser comment et à quel taux) | La somme des impôts mensuels sur le revenu déjà répartis est déduite de l'impôt sur le revenu calculé sur les revenus et pensions annuels réels. La différence constitue l'impôt sur le revenu réel. | Pensions non soumises à l'impôt jusqu'à l'instauration de l'impôt sur le revenu en 1991. |
| Autres prestations | Prime de vacances. | |
| Durée de versement des prestations | | |
| Période de versement des prestations | Illimitée.. | |
| Les retraités sont-ils autorisés à travailler ? – si oui, dans quelles proportions les prestations sont-elles réduites ? | Non, si emploi soumis à l'obligation d'assurance. Exceptions : inventeurs enregistrés, artistes, agriculteurs. | |
| Est-il possible de différer la pension ? (si oui, comment les prestations sont-elles calculées ?) | Oui. | |
| Financement | | |
| Type d'impôt (foncier, sur les salaires, etc.) | | |
| Taux d'imposition (sur salaires bruts ou nets, revenus) | | |
| Les cotisations sont-elles exonérées d'impôt ?? | Oui. | |
| Paiement des prestations (mensuel, annuel) | Mensuel. | |
| Financement sur le budget | Non. | |
| Salaires maximum cotisable (plafond) | Non. | |
| Salaires minimum cotisable (plancher) | Salaires minimum. | |

| Paramètres de système : | | |
|--|---|--|
| PENSIONS DE RETRAITE ANTICIPÉE | | |
| STRUCTURE | SITUATION EN 1995 | CHANGEMENTS INTRODUICTS DEPUIS 1987 |
| Hommes | | |
| Age de la retraite | 57 ans. | 53 ans. |
| Durée minimum d'assurance | 35 ans. | |
| Femmes | | |
| Age de la retraite | 52 ans. | 50 ans. |
| Durée minimum d'assurance | 30 ans. | |
| Autres critères (conditions spéciales) | Chômage dû à la faillite de l'employeur, impossibilité de trouver un autre emploi ; Motifs essentiels visés par la législation du travail ; Incapacité professionnelle de catégorie II ou III ; Avoir été au chômage pendant au moins 12 mois pendant les deux dernières années. | |
| Prestations | | |
| Hommes et femmes | | |
| Formule de calcul ou barèmes des prestations | Même formule que pour retraite normale mais pension diminuée de 1% par année manquante par rapport à l'âge prescrit. | |
| Taux d'accumulation | 0,7 - 0,84 (suivant durée d'assurance). | |
| Assiette de la pension (salaires bruts ou nets, périodes de référence) | Salaire net, 10 meilleures années, ramenées à la moyenne de la dernière année d'assurance complète. | |
| Indexation de l'assiette (sur les prix ou sur les salaires) | Recalculées (passage du brut au net). | |
| Indexation des prestations (prix, salaires, non indexées) | Augmentations de salaire. | |
| Pension maximum | 310% du salaire moyen +/- 0,84. | |
| Pension minimum | 64% du salaire moyen +/- 0,75. | |
| Pension complémentaire (complément de retraite versé sous condition de ressources) | Complément si pension inférieure au minimum de la pension normale de retraite. | |
| Fiscalité des prestations (si imposées, préciser comment et à quel taux) | Comme pour la pension normale. | |
| Autres prestations | Prime de vacances. | |
| Durée de versement des prestations | | |
| Période de versement des prestations | Illimitée. | |
| Les retraités sont-ils autorisés à travailler ? – si oui, dans quelles proportions les prestations sont-elles réduites ? | Non, si emploi soumis à l'obligation d'assurance. Exceptions : inventeurs enregistrés, artistes, agriculteurs. | |
| Est-il possible de différer la pension ? (si oui, comment les prestations sont-elles calculées ?) | Oui. | |
| Financement | | |
| Type d'impôt (foncier, sur les salaires, etc.) | | |
| Taux d'imposition (sur salaires bruts ou nets, revenus) | | |
| Les cotisations sont-elles exonérées d'impôt ?? | Oui. | |
| Paiement des prestations (mensuel, annuel) | Mensuel. | |
| Financement sur le budget | Non. | |
| Salaire maximum cotisable (plafond) | Non. | |
| Salaire minimum cotisable (plancher) | Salaire minimum. | |

| <i>Paramètres de système :</i> | | |
|---|---|--|
| PENSIONS D'INVALIDITÉ | | |
| STRUCTURE | SITUATION EN 1995 | CHANGEMENTS INTRODUICTS DEPUIS 1987 |
| Conditions d'attribution | Catégorie I ; Catégorie II : incapable d'exercer un autre emploi sans formation professionnelle, plus de 50 ans (45 pour les femmes) ; Invalidité de catégorie II dans III : capable d'occuper un autre emploi mais remplit conditions d'octroi d'une pension de vieillesse ; Moins de 21 ans si assuré ; Entre 21 et 30 ans : si a travaillé pendant au moins un quart de la période d'activité. | |
| Hommes et femmes | 26 — à égalité | |
| Age de la retraite | Pas d'âge limite : dépend de l'âge auquel survient l'invalidité. | |
| Durée minimum de l'assurance | Indépendamment de la durée d'assurance pour les maladies et accidents professionnels ; Un tiers de la durée d'activité si au moins 20 ans d'activité : pour autres causes d'invalidité. | |
| Autres critères (conditions spéciales) | Militaires invalides de catégories 1 à 6, incapables d'exercer leur emploi pendant plus de la moitié de la durée de travail journalière. | |
| Prestations | | |
| Hommes et femmes | | |
| Formule de calcul au barème des prestations | Pour accidents et maladies professionnelles, même formule que pour pension de retraite normale ; Pour autres causes d'invalidité, même formule que pour pension de retraite anticipée mais la pension ne peut pas être inférieure à 45% de l'assiette de pension pour les hommes (femmes, 55%) jusqu'à 63 ans révolus (femmes, 58), et à 35% (femmes, 40%) au-delà de 63 ans (femmes, 58). | |
| Taux d'accumulation | 0,35 – 0,85 de l'assiette de calcul de la pension. | |
| Assiette de calcul (salaires nets ou bruts, périodes de référence) | Salaires net. | |
| Indexation de l'assiette (sur les prix ou sur les salaires) | Augmentations de salaire recalculées. | |
| Indexation des prestations (prix, salaires, non indexées) | Augmentations de salaire. | |
| Pension maximum | Comme pour pension de retraite normale. | |
| Pension minimum | Comme pour pension de retraite normale. | |
| Pension complémentaire (complément de retraite versé sous condition de ressources) | Complément (5-20% de l'assiette de la pension), selon durée d'assurance et âge. | |
| Fiscalité des prestations (si imposées, préciser comment et à quel taux) | Comme pour pension de retraite normale. | |
| Autres prestations | Indemnité compensatrice si conditions d'âge non remplies. | |
| Durée de versement des prestations | | |
| Période de versement des prestations | Illimitée. | |
| Les bénéficiaires de pensions d'invalidité sont-ils autorisés à travailler ? (si oui, dans quelles proportions les prestations sont-elles réduites ?) | Non. | |

| <i>Paramètres de système :</i> | | |
|---|---|--|
| PENSIONS DE REVERSION | | |
| STRUCTURE | SITUATION EN 1995 | CHANGEMENTS INTRODUICTS DEPUIS 1987 |
| Veuf | | |
| Age au moment du décès du conjoint | 55 ans. | |
| Type de pension dont bénéficiait le conjoint (vieillesse, préretraite, invalidité) | Au moins 5 ans d'assurance ; ou au moins 10 ans d'affiliation au régime de pensions ; ou droit à une pension de retraite ou d'invalidité ; ou droit à des allocations pour handicapé. | |
| Nombres de personnes à charge | | |
| Veuve | | |
| Age au moment du décès du conjoint | 50 ans (45 si non assurée). | |
| Type de pension dont bénéficiait le conjoint (vieillesse, préretraite, invalidité) | Au moins 5 ans d'assurance ; ou au moins 10 ans d'affiliation au régime de pensions ; ou droit à une pension de retraite ou d'invalidité ; ou droit à des allocations pour handicapé. | |
| Nombre de personnes à charge | | |
| Enfants | | |
| Age/scolarisation | Jusqu'à l'âge de 15 ans (18 si inscrit au chômage) ; ou jusqu'à la fin de scolarité (max. 26 ans). Si inapte au travail, pendant toute la durée de l'incapacité. | |
| Autres bénéficiaires | Si à charge de l'assuré : parents, frères et soeurs, grands-parents, autres orphelins si adoptés par l'assuré ou placés sous sa tutelle. | |
| Prestations Veuf ou veuve | | |
| Formule de calcul ou barème des prestations (pourcentage de la pension de l'assuré) | Part de la pension de vieillesse ou d'invalidité de l'assuré variable suivant la taille de la famille : 70-100%. | |
| Indexation des prestations (prix, salaires, non indexées) | Sur les salaires. | |
| Pension maximum | 310% du salaire moyen +/- 0,85. | |
| Pension minimum | Assiette de calcul de la pension pour 20 ans d'assurance. | |
| Pension complémentaire (complément de retraite versé sous condition de ressources) | | |
| Fiscalité des prestations (si imposées, préciser comment et à quel taux) | | |
| Autres prestations | Indemnités et prestations si le conjoint survivant n'a pas droit à une pension de réversion et ne travaille pas ou n'est pas assuré. | |
| Durée de versement des prestations | | |