

Éditorial

Trois solutions au paradoxe des retraites

La politique des retraites a toujours rendu nécessaire la conciliation entre l'adéquation des prestations et leur coût. La crise économique et financière récente rend cette recherche d'équilibre plus périlleuse. Elle vient s'ajouter au vieillissement de la population, qui représente un défi beaucoup plus conséquent pour les systèmes de retraite. Ces difficultés immédiates ne doivent pas faire oublier que la problématique des retraites s'inscrit sur le long terme.

En premier lieu, un arbitrage s'impose entre adéquation et viabilité financière : des prestations de retraite publiques plus généreuses garantissent un meilleur revenu aux personnes âgées, mais coûtent plus cher. Néanmoins, si les pensions publiques s'avèrent insuffisantes, des pressions s'exerceront pour augmenter ponctuellement les pensions ou les prestations complémentaires afin d'éviter que les personnes âgées ne tombent dans la pauvreté.

À l'inverse, les prestations de retraite peuvent être trop élevées, menaçant l'équilibre financier du système de retraite. Si les pouvoirs publics sursoient aux réformes, l'ajustement des prestations nécessaire à moyen ou long terme sera plus brutal et plus douloureux. La Grèce, la Hongrie et l'Irlande ont dû consentir à de vastes réformes des retraites dans le cadre du programme d'assainissement des finances publiques exigé par les bailleurs de fonds internationaux. Face à ces changements brutaux, il est très difficile pour un individu de modifier ses décisions de travail, de retraite et d'épargne pour s'adapter aux nouvelles réalités financières.

Comment les pouvoirs publics peuvent-ils assurer des prestations de retraite suffisantes sans mettre en péril la viabilité financière ? De manière générale, trois solutions sont envisageables pour résoudre ce dilemme.

La première consiste à allonger la durée de la vie active. La moitié des pays de l'OCDE ont déjà commencé à relever l'âge légal de la retraite ou le feront dans les décennies à venir. En moyenne, l'âge d'ouverture des droits à la retraite est aujourd'hui de 63 ans pour les hommes et de 62 ans pour les femmes. Selon les prévisions actuelles, il passera à près de 65 ans d'ici 2050 pour les deux sexes. Toutefois, dans tous les pays de l'OCDE sauf cinq, l'accroissement escompté de l'espérance de vie au cours des quatre prochaines décennies dépassera le relèvement prévu de l'âge de la retraite. Par conséquent, la viabilité financière n'est pas garantie, à moins de repousser l'âge de la retraite au-delà de ce qu'envisagent la plupart des pays de l'OCDE.

À défaut de relever l'âge de la retraite, sept pays ont mis en place un lien automatique entre le niveau des pensions et l'espérance de vie. Néanmoins, l'effet de cette mesure est différent : les prestations diminuent à mesure que la durée de vie s'allonge. Le financement du système de retraite s'en trouve stabilisé, mais les prestations risquent de

devenir insuffisantes à long terme. Il est surprenant que quelques pays seulement aient adopté la solution qui consiste à moduler l'âge de la retraite en fonction de l'espérance de vie. Cette stratégie aurait l'avantage d'adresser un signal clair quant à la nécessité de travailler plus longtemps. En outre, elle permettrait de maintenir les prestations annuelles à un niveau plus élevé que si l'âge d'ouverture des droits était maintenu malgré l'augmentation de l'espérance de vie.

Certains pays ont également supprimé de nombreuses incitations à partir en retraite anticipée fournies par leur système de retraite. Néanmoins, il faut bien admettre que les seniors se heurtent à une série d'obstacles pour trouver et conserver un emploi. Les réformes des retraites doivent s'appuyer sur des mesures, de la part des pouvoirs publics et des employeurs, visant à lutter contre la discrimination liée à l'âge, à promouvoir les possibilités de formation et à améliorer les conditions de travail des seniors. La crise actuelle de l'emploi ne doit pas servir d'excuse pour renouer avec la mauvaise politique du passé qui consistait à radier les seniors des statistiques du chômage en les mettant *de facto* en retraite anticipée, notamment par le biais des prestations d'invalidité ou de maladie longue durée. Maintenir les seniors en activité ne prive pas les jeunes d'un emploi.

La deuxième solution pour assurer à la fois des prestations de retraite adéquates et un système viable consiste à concentrer les efforts du régime public sur les plus vulnérables. Par exemple, trois des pays ayant les taux de pauvreté monétaire des personnes âgées parmi les plus faibles – Canada, Nouvelle-Zélande et Pays-Bas – consacrent seulement 4 à 5 % de leur revenu national aux retraites publiques, soit beaucoup moins que la moyenne de l'OCDE. Par contraste, plus d'une personne âgée sur cinq est pauvre en Espagne et en Grèce, alors que les dépenses publiques liées aux retraites sont relativement élevées. Cette situation s'explique par une fonction *redistributive* plus marquée de leurs régimes publics de retraite. Bien évidemment, certains pays devront revoir la philosophie qui sous-tend leur système de retraite pour aller dans cette direction, parce qu'elle induit un affaiblissement du lien entre cotisations individuelles et prestations versées. Néanmoins, ce lien est déjà largement remis en cause par les réalités démographiques, qui impliquent que les régimes publics devront, pour rester en équilibre financier, revoir à la baisse l'indemnisation versée à cotisations identiques.

De fait, de nombreux pays ont engagé des réformes visant à accroître les caractéristiques redistributives de leur système de retraite. À titre d'exemple, la Finlande, la France et la Suède ne répercutent qu'une fraction des baisses des prestations sur les bas salaires. L'Australie et le Royaume-Uni utilisent une partie des ressources budgétaires dégagées par le relèvement de l'âge de la retraite pour augmenter le niveau des prestations, en privilégiant les retraités les plus pauvres. Par contraste, l'Allemagne, l'Autriche et le Japon ont procédé à des réductions généralisées des prestations, y compris pour les bas salaires. Enfin, la Hongrie, l'Italie, la Pologne et la République slovaque ont resserré le lien entre cotisations et prestations, supprimant toute fonction redistributive ou presque.

La troisième solution est d'encourager les salariés à épargner pour leur retraite afin de compenser les réductions des prestations publiques déjà programmées ou qui seront probablement nécessaires. D'importantes avancées ont été réalisées à cet égard. Le plan KiwiSaver en Nouvelle-Zélande, qui affine automatiquement les salariés à des dispositifs de retraite privés à moins qu'ils n'en décident autrement, a rapidement accru la couverture des pensions privées. Le Royaume-Uni s'engagera dans cette voie en 2012. Les pensions privées du plan Riester en Allemagne rencontrent un franc succès, notamment parmi les

jeunes et les bas salaires, catégories que d'autres pays ont du mal à atteindre (même si ce plan mise davantage sur des incitations fiscales relativement généreuses que sur l'affiliation automatique).

Les prestations publiques sont la pierre angulaire des revenus des personnes âgées dans les pays de l'OCDE, puisqu'elles représentent en moyenne 60 % de ces revenus. Les 40 % restants se divisent pratiquement à parts égales entre les pensions privées et d'autres formes d'épargne d'une part, et le revenu d'activité d'autre part. Le secteur public continuera de jouer un rôle très important pour assurer les revenus des personnes âgées, mais ce rôle diminuera. Inévitablement, il faudra travailler plus longtemps et cotiser à des dispositifs de retraite privés pour combler la différence.

Toutefois, la crise financière a sapé la confiance dans la capacité des régimes de retraite privés à garantir un revenu à la retraite. Dans certains pays qui ont remplacé une partie du régime public par des pensions privées, puiser dans les recettes issues des cotisations destinées à des plans de pension privés s'est avéré une solution tentante pour résoudre des problèmes budgétaires immédiats. Néanmoins, il serait regrettable de revenir sur ces réformes qui cherchent à renforcer le rôle des prestataires de retraite privés. À long terme, la mise en place d'un système de retraite *diversifié* – associant public et privé, répartition et capitalisation comme sources de recettes – représente non seulement la perspective la plus réaliste, mais aussi le choix le plus avisé.



John P. Martin

Directeur

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



Carolyn Ervin

Directrice

Direction des affaires
financières et des entreprises, OCDE



Extrait de :

Pensions at a Glance 2011

Retirement-income Systems in OECD and G20 Countries

Accéder à cette publication :

https://doi.org/10.1787/pension_glance-2011-en

Merci de citer ce chapitre comme suit :

Martin, John P. et Carolyn Ervin (2011), « Trois solutions au paradoxe des retraites », dans OCDE, *Pensions at a Glance 2011 : Retirement-income Systems in OECD and G20 Countries*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: https://doi.org/10.1787/pension_glance-2011-2-fr

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

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

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