

Comparaison internationale des mécanismes d'ajustement automatique

Le poids financier que l'augmentation quasi continue de l'espérance de vie fait peser sur la prévoyance vieillesse a conduit de nombreux pays à introduire dans leur système de retraite des dispositifs permettant d'adapter directement certains paramètres (p. ex. l'âge ordinaire de la retraite) à l'évolution démographique et financière réellement observée dans le pays. Quels sont ces divers mécanismes d'ajustement automatique utilisés à l'étranger et est-ce que la Suisse devrait s'en inspirer pour élaborer ses propres réformes ? C'est en particulier pour pouvoir répondre à ce type de questions que l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) a confié aux experts de l'OCDE le soin de procéder à une analyse et à une comparaison internationale des mécanismes d'ajustement automatique.¹

Les auteurs de l'étude distinguent quatre types d'ajustement :

- l'ajustement du niveau des prestations, qui peut jouer a) sur l'espérance de vie, b) sur la valorisation des revenus pendant la vie active ou c) sur l'indexation des rentes en cours ;
- l'ajustement de l'âge ouvrant droit à la retraite ;
- l'ajustement des taux de cotisation ;
- le recours à un fonds de réserve.

Le tableau (p. 350) donne un aperçu général de l'utilisation de ces quatre instruments d'ajustement sur le plan international. L'ajustement du montant des prestations lié à l'évolution de l'espérance de vie est l'instrument le plus utilisé. Si l'indexation (partielle) des rentes est une pratique courante (d'ajustement), un lien « explicite » avec la viabilité du système n'est établi que dans cinq pays de l'OCDE.

Des dispositions permettant d'indexer quasi automatiquement l'âge de la retraite sur l'augmentation de l'espérance de vie ne se rencontrent que dans quatre pays. Le faible usage de cet instrument s'explique par le fait que plus de la moitié des pays de l'OCDE ont déjà procédé à des réformes visant l'augmentation (progressive) de l'âge de la retraite, en fixant toutefois le calendrier dans la loi et non en fonction d'un mécanisme prédéfini.

L'utilisation des taux de cotisation comme mécanisme de stabilisation automatique n'est pas très répandue. Par contre, près de la moitié des pays de l'OCDE ont constitué des fonds de réserve publics (à hauteur moyenne d'environ 10% du PIB) pour prévenir certains problèmes, comme l'arrivée de vastes cohortes parmi les effectifs de retraités (génération du baby-boom).

Au-delà de cet inventaire, l'étude aboutit au terme de son analyse aux conclusions suivantes :

- Très peu de pays semblent avoir réussi en pratique à combiner les différentes options existantes pour l'ajustement automatique des systèmes de retraite.
- Les raisons à cela sont diverses. Par exemple, des réductions de prestations déclenchées par un mécanisme d'ajustement automatique – et donc nécessaires pour garantir l'équilibre financier du système – peuvent, dans certains cas, conduire à un niveau de prestations qui ne permet plus aux retraités de mener une vie décente. Les dépenses supplémentaires de protection sociale qui en résultent peuvent annuler l'essentiel des économies réalisées dans les régimes de retraite proprement dit. En outre, le fait de relever l'âge de départ à la retraite ne garantit pas nécessairement à lui seul que les personnes travailleront plus longtemps.
- C'est pourquoi il est important pour les autorités de se concentrer non seulement sur l'objectif de viabilité financière et sur les moyens d'y parvenir, mais aussi sur l'adéquation des prestations, et ainsi sur la viabilité sociale des systèmes de retraite.
- Il n'en demeure pas moins que des mécanismes d'ajustement automatique, lorsqu'ils sont conçus et mis en œuvre de façon à garantir un caractère graduel aux changements, mais aussi lorsqu'ils sont transparents et répartissent les efforts de façon équitable entre les générations, peuvent aider les particuliers à agir de façon proactive, en adaptant leur comportement en matière d'épargne et d'offre de travail.

1 D'Addio Anna Cristina, Whitehouse Edward (2012), Towards Financial Sustainability Of Pension Systems. The Role Of Automatic-Adjustment Mechanisms in OECD and EU Countries [Mécanismes d'ajustement automatique dans les pays de l'OCDE et de l'UE]; Rapport de recherche de l'OFAS n° 8/12 www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/publikationen/index.html?lang=fr&lnr=8%2F12

Mécanismes d'ajustement automatique dans les systèmes de retraite

T1

	Ajustement					Fonds de réserve	
	du niveau des prestations via			de l'âge de la retraite	du taux de cotisation		
	espérance de vie	valorisation	indexation				
	1			2	3		4
Australie	x					x	
Autriche							
Belgique							
Canada		x	x		x	x	
Chili	x					x	
Rép. tchèque							
Danemark				x			
Estonie	x						
Finlande	x						
France				x		x	
Allemagne	x	x	x		x		
Grèce				x			
Hongrie							
Islande							
Irlande	x						
Israël	x						
Italie	x			x			
Japon		x	x			x	
Corée							
Luxembourg							
Mexique	x					x	
Pays-Bas							
Nouvelle-Zélande						x	
Norvège	x					x	
Pologne	x		x			x	
Portugal	x					x	
Rép. slovaque	x						
Slovénie							
Espagne							
Suède	x	x	x			x	
Suisse							
Turquie							
Royaume-Uni	x						
Etats-Unis	x						

Source: OCDE, rapport cité