

ASPECTS DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

*Adaptation des systèmes de retraite dans
l'OCDE : Quels modèles de réforme pour
la Suisse ?*

Rapport de recherche n° 5/08



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Département fédéral de l'intérieur DFI
Bundesamt für Sozialversicherungen BSV
Office fédérale des assurances sociales OFAS

L'Office fédéral des assurances sociales publie dans sa série « Aspects de la sécurité sociale » des articles de fond et des rapports de recherche ou d'évaluation sur des sujets d'actualité dans le domaine de la sécurité sociale pour les rendre accessibles au grand public et stimuler la discussion. Les conclusions et les recommandations présentées par les auteurs ne reflètent pas forcément l'opinion de l'Office fédéral des assurances sociales.

Auteurs: Giuliano Bonoli, Fabio Bertozzi, Sabine Wichmann
IDHEAP - Institut des hautes études en administration publique
Route de la Maladière 21
CH-1022 Chavannes-près-Renens
Tel. +41 (0) 21 557 40 00 / Fax +41 (0) 21 557 40 09
E-mail: giuliano.bonoli@idheap.unil.ch
Internet: <http://www.idheap.ch/>

Renseignements: Jean-François Rudaz
Domaine recherche et évaluation
Office fédéral des assurances sociales
Effingerstrasse 20
3003 Berne
Tel. +41 (0) 31 322 87 63
E-mail: jean-francois.rudaz@bsv.admin.ch

ISBN: 3-909340-60-1

Copyright: Office fédéral des assurances sociales, CH-3003 Berne
Reproduction d'extraits autorisée – excepté à des fins commerciales – avec mention de la source ; copie à l'Office fédéral des assurances sociales.

Diffusion: OFCL, Diffusion publications, CH-3003 Berne
<http://www.bundespublikationen.admin.ch>

Numéro de commande: 318.010.5/08 f



Institut de hautes études en administration publique
Swiss Graduate School of Public Administration
Institut universitaire autonome

Adaptation des systèmes de retraite dans l'OCDE : Quels modèles de réforme pour la Suisse ?

IDHEAP

Giuliano Bonoli

Fabio Bertozzi

Sabine Wichmann

Avec la collaboration de Nils Soguel

Chavannes-près-Renens - Lausanne, octobre 2007

Avant-propos de l'Office des assurances sociales

La Suisse se trouve dans une situation pour le moins contradictoire en ce qui concerne la prévoyance vieillesse : Alors qu'elle dispose à la base d'un excellent système de retraite (son système à trois piliers est souvent décrit comme un modèle de référence par les organisations internationales), il lui reste encore à adapter le 1^{er} pilier aux perspectives du vieillissement démographique. A l'époque où la 10^{ème} révision de la l'AVS entrain en vigueur, quelques pays européens ont réussi à réformer en profondeur leur système de prévoyance vieillesse publique, en introduisant des mesures entièrement nouvelles et tournées vers l'avenir. Ces expériences internationales peuvent-elles servir de références pour la Suisse ? L'étude qui suit fournit une vue panoramique des réformes des systèmes de retraite dans cinq pays européens et identifie quels ont été les facteurs de succès ou d'échec. Sur la base de leurs investigations, les auteurs esquissent des pistes de réflexion qui pourraient constituer une source d'inspiration pour la prochaine réforme d'envergure de l'AVS.

Un système public de prévoyance vieillesse se développe dans un contexte historique, culturel et politique particulier et s'inscrit dans une dynamique socio-économique unique. Le résultat n'est donc pas transposable tel quel d'un pays à un autre. Cela dit, l'étude des systèmes étrangers n'en est pas moins très intéressante sous l'angle de l'examen des processus de réforme en cours. Le choix des cinq pays retenus dans l'étude - l'Allemagne, la France, l'Italie, les Pays-Bas et la Suède - a été motivé par le fait que ces pays ont réussi à adapter leurs régimes de retraite malgré un environnement politique tendu.

Les objectifs fixés aux réformes à l'étranger ne sont pas synonyme de démantèlement

L'examen systématique des réformes dans ces cinq pays montre que plusieurs objectifs peuvent guider un processus de réformes en matière de politique de retraite. Un premier objectif consiste à prendre des mesures pour faire face aux conséquences du vieillissement démographique. Cet objectif peut être atteint non seulement par une réduction des prestations, mais aussi par un apport financier supplémentaire. Un deuxième objectif concerne l'équité entre les générations. En l'occurrence, il s'agit de répartir les conséquences financières du vieillissement démographique entre contributeurs et bénéficiaires du système de retraite, sans « sacrifier » un groupe par rapport à l'autre. Un troisième objectif mis en évidence porte sur la volonté de prendre en compte la pénibilité du travail ou la durée de la vie active. En effet, si plusieurs pays étudiés ont explicitement ou implicitement relevé l'âge de la retraite, cette augmentation n'a pas été appliquée uniformément à l'ensemble de la population. Un quatrième objectif qui a guidé les processus de réforme a consisté à adapter les systèmes de retraite aux changements sociaux et du marché du travail. Face à l'expansion des emplois à temps partiel et aux interruptions d'activité lucrative dues à l'éducation des enfants ou à une formation continue, les réformes se sont évertuées, dans l'esprit de la « flexicurité », à ne pas pénaliser les personnes concernées en termes de droits à la retraite. Dans ce domaine, la Suisse a effectué un pas important avec la 10^{ème} révision de l'AVS et la 1^{ère} révision de la LPP ainsi que les autres réformes en cours dans le 2^{ème} pilier.

Facteurs ayant contribué au succès des réformes à l'étranger

Sur la base des expériences internationales, les auteurs de l'étude ont identifié trois facteurs de succès dans la difficile entreprise de la réforme de la prévoyance vieillesse.

Tout d'abord, l'existence d'un large consensus sur les éléments-clefs de la réforme a contribué au succès de cette dernière. La création d'un tel consensus implique typiquement la prise en compte des objectifs et des mesures tenant le plus à cœur aux acteurs impliqués dans le processus de réforme (syndicats, patronat, partis politiques).

L'introduction de mécanismes auto-adaptatifs constitue le deuxième facteur de succès identifié dans plusieurs pays. Comme certaines mesures, souvent les plus controversées, dépendent d'évolutions économiques ou démographiques encore incertaines au moment des débats, la mise sur pied de ce type de mécanismes renvoie dos à dos les « optimistes » et les « pessimistes » : les mesures n'entrent en vigueur que si les évolutions économiques et démographiques suivent un certain cours.

Enfin, les auteurs notent que des réformes fondamentales ont été acceptées plus facilement que des réformes mineures. Une réforme profonde, basée sur des principes d'équité transparents et largement acceptés, a plus de chance d'être entérinée qu'une réforme mineure où les pertes pour certains groupes peuvent soudainement devenir rédhibitoires.

Pistes de réforme pour la Suisse

Les auteurs proposent de transposer, après adaptation, les trois facteurs de succès identifiés à l'étranger à la réalité helvétique : premièrement, l'impact financier sur les perspectives de financement à long terme doit être positif; deuxièmement, au vu du système politique suisse, une réforme doit présenter un certain équilibre entre consolidation et expansion; enfin, les conséquences sociales de la réforme doivent être acceptables.

A la fin de leur rapport, les auteurs présentent de nombreuses pistes de réforme. La palette des options est large car les pistes qu'ils proposent peuvent également se combiner. Leur approche systémique est intéressante, car elle permet une réflexion de fond sur le fonctionnement du système de retraite sans devoir se préoccuper, à ce stade, du niveau des prestations proprement dit, c'est-à-dire, sans avoir à se demander en premier lieu s'il s'agit d'un projet plutôt généreux ou plutôt économe. Ce sera la tâche du législateur le moment voulu.

Il faut espérer que cette étude apportera une contribution notable au débat sur l'avenir de notre prévoyance-vieillesse. Les modèles étudiés ne se bornent pas, en effet, à corriger – à la hausse ou à la baisse – les prestations actuelles : ils élargissent le champ de la réforme en réaménageant les flux de solidarité, en reconnaissant la différenciation des situations et des besoins, voire même en intégrant les facteurs d'incertitude (l'évolution économique, le taux d'activité, etc.) dans le mécanisme lui-même. Par là-même, cette étude nous permet d'aborder l'avenir de la prévoyance vieillesse d'une façon moins comptable, mais plus ouverte afin qu'elle reste, demain comme après-demain, l'expression même de la solidarité nationale.

Yves Rossier
directeur

Vorwort des Bundesamtes für Sozialversicherungen

Die schweizerische Altersvorsorge befindet sich in einer etwas widersprüchlichen Situation: Einerseits verfügt die Schweiz über ein ausgezeichnetes Rentensystem (das Drei-Säulen-System wird von internationalen Organisationen oft als Referenzmodell genannt), andererseits muss sie die 1. Säule noch an den demografischen Wandel anpassen. In der Zeit, als die 10. AHV-Revision in Kraft trat, gelang es einigen europäischen Ländern, ihre staatliche Altersvorsorge von Grund auf zu erneuern, indem sie ganz neue und zukunftsorientierte Massnahmen einführten. Können die im Ausland gesammelten Erfahrungen der Schweiz als Anhaltspunkte für eigene Reformschritte dienen? Die vorliegende Studie bietet einen Überblick über die Rentenreformen in fünf europäischen Ländern und zeigt auf, welche Faktoren den Erfolg unterstützt haben. Auf der Grundlage ihrer Erkenntnisse skizzieren die Verfasser Stossrichtungen, die bei der nächsten umfassenden AHV-Reform als Anregung dienen könnten.

Jedes System staatlicher Altersvorsorge entwickelt sich vor einem spezifischen historischen, kulturellen und politischen Hintergrund und unterliegt einer entsprechend individuellen sozioökonomischen Dynamik. Die Ergebnisse der vorliegenden Studie lassen sich somit nicht Eins zu Eins von einem Land aufs andere übertragen. Nichtsdestotrotz ist die Auseinandersetzung mit ausländischen Systemen im Hinblick auf laufende Reformprozesse sehr interessant. Für die Studie des BSV wurden Deutschland, Frankreich, Italien, Niederlande und Schweden ausgewählt, weil es diesen Ländern gelungen war, ihre Rentensysteme trotz eines angespannten politischen Umfelds zu reformieren.

Die Reformziele im Ausland sind nicht einem Leistungsabbau gleichzusetzen

Die systematische Untersuchung der Reformen in den fünf genannten Ländern zeigt, dass mehrere Ziele einen Rentenreformprozess leiten können. Ein erstes Ziel besteht darin, Massnahmen zu ergreifen, um die Folgen der demografischen Alterung aufzufangen. Dieses Ziel kann sowohl durch eine Leistungskürzung wie auch durch die Bereitstellung zusätzlicher Mittel erreicht werden. Ein zweites Ziel betrifft die Generationengerechtigkeit. Hier geht es darum, die finanziellen Folgen der demografischen Alterung gerecht zwischen den Beiträge zahlenden und den Renten beziehenden Generationen zu verteilen, ohne von einer Seite zugunsten der anderen überhöhte „Opfer“ zu verlangen. Drittens wird versucht, die Beschwerlichkeit der Arbeit oder die Dauer des Erwerbslebens zusätzlich zu berücksichtigen. Tatsächlich haben mehrere der untersuchten Länder das Rentenalter explizit oder implizit heraufgesetzt, diese Massnahme aber nicht einheitlich auf die gesamte Bevölkerung angewendet. Ein viertes Ziel, das die Reformprozesse leitete, bestand darin, die Rentensysteme den sozialen und arbeitsmarktlichen Veränderungen anzupassen. Angesichts der wachsenden Zahl von Teilzeitstellen und der beruflichen Auszeiten für Kindererziehung oder Weiterbildung bemühte man sich – ganz im Sinne von Flexicurity – um Reformen, welche die Betroffenen hinsichtlich der Rentenansprüche nicht bestrafen. Diesbezüglich machte die Schweiz einen bedeutenden Schritt mit der 10. AHV- und der 1. BVG-Revision wie auch mit anderen laufenden Reformen in der 2. Säule.

Erfolgsfaktoren bei den Reformen im Ausland

Aufgrund der im Ausland gesammelten Erfahrungen ermittelten die Verfasser der Studie drei Erfolgsfaktoren für schwierige Reformvorhaben in der Altersvorsorge.

Zunächst muss ein breiter Konsens bezüglich der Schlüsselemente der Reform erreicht werden. Die Schaffung eines solchen Konsenses bedeutet, dass die wichtigsten Ziele und Wünsche aller am Reformprozess beteiligten Akteure (Gewerkschaften, Arbeitgeber, politische Parteien) berücksichtigt werden.

Die Einführung von selbstregulierenden Mechanismen konnte als ein zweiter Erfolgsfaktor identifiziert werden. Da bestimmte Massnahmen – oft die umstrittensten – von wirtschaftlichen oder demografischen Entwicklungen abhängen, die zum Zeitpunkt der Debatte noch ungewiss sind, lässt die Einführung eines solchen Mechanismus Optimisten und Pessimisten zusammenrücken: Die Massnahmen treten nur in Kraft, wenn die wirtschaftliche und demografische Entwicklung in eine bestimmte Richtung gehen.

Schliesslich stellen die Verfasser fest, dass grundlegende Reformen besser aufgenommen wurden als geringfügige. Eine tief greifende Reform, die auf transparenten und breit abgestützten Grundsätzen der Gerechtigkeit beruht, wird eher gutgeheissen als eine geringfügige Reform, bei der die Einbussen für gewisse Gruppen plötzlich zum Hindernis werden können.

Stossrichtungen für Reformen in der Schweiz

Die Verfasser schlagen vor, die drei identifizierten Erfolgsfaktoren ausländischer Reformmodelle mit folgender Anpassung auf die Schweiz zu übertragen: Erstens müssten die Auswirkungen einer Reform auf die langfristigen Finanzierungsperspektiven positiv sein, zweitens müsste diese Reform in Anbetracht des politischen Systems der Schweiz ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Konsolidierung und Ausbau aufweisen, und drittens sollte sie sozialverträglich sein.

Am Schluss des Berichts zeigen die Verfasser verschiedene Stossrichtungen für eine solche Reform auf. Es gibt eine breite Palette an Möglichkeiten, denn alle vorgeschlagenen Lösungsansätze lassen sich auch kombinieren. Dieser – systemische – Ansatz ist insofern interessant, als man sich vertieft mit der Funktionsweise des Rentensystems auseinandersetzen kann, ohne sich bereits über die konkrete Höhe der Leistungen Gedanken machen zu müssen, d.h. ohne sich in erster Linie fragen zu müssen, ob es sich um einen eher grosszügigen oder einen eher sparsamen Ansatz handelt. Das wird dann zu gegebener Zeit die Aufgabe des Gesetzgebers sein.

Es ist zu hoffen, dass diese Studie die Debatte über die Zukunft unserer Altersvorsorge anregt. Die untersuchten Modelle beschränken sich nämlich nicht darauf, die heutigen Leistungen nach unten oder nach oben zu korrigieren. Sie erweitern vielmehr das Reformfeld, indem sie die Solidaritätsflüsse umleiten, unterschiedliche Voraussetzungen und Bedürfnisse berücksichtigen und sogar unsichere Faktoren (wirtschaftliche Entwicklung, Erwerbsbeteiligung) in den Mechanismus einbeziehen. Gerade dadurch ermöglicht uns die Studie, die Zukunft der Altersvorsorge mit einem offeneren und weniger rechnerischen Ansatz anzugehen, damit diese in naher und ferner Zukunft das Sinnbild der nationalen Solidarität bleibt.

Yves Rossier
Direktor

Premessa dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali

Per quanto concerne la previdenza per la vecchiaia, la Svizzera è in una situazione perlomeno contraddittoria. Pur avendo, alla base, un eccellente sistema pensionistico (il sistema dei tre pilastri è spesso descritto dalle organizzazioni internazionali come un modello di riferimento), deve ancora adeguare il 1° pilastro alle prospettive dell'invecchiamento demografico. All'epoca dell'entrata in vigore della 10ª revisione dell'AVS, qualche Paese europeo è riuscito a riformare in profondità il proprio sistema pubblico di previdenza per la vecchiaia introducendo misure completamente inedite e volte al futuro. Le esperienze maturate all'estero possono servire da riferimento alla Svizzera? Il presente studio offre una panoramica delle riforme dei sistemi pensionistici messe in atto in cinque Paesi europei e ne individua i fattori di successo o di fallimento. In base alle loro ricerche, gli autori propongono alcune piste di riflessione che potrebbero costituire una fonte d'ispirazione per la prossima riforma radicale dell'AVS.

Un sistema pubblico di previdenza per la vecchiaia basato sulla ripartizione si sviluppa in un contesto storico, culturale e politico particolare e si iscrive in una dinamica socioeconomica unica. Il risultato non può dunque essere trasposto tale e quale da un Paese all'altro. Ciò non toglie che lo studio dei sistemi applicati all'estero riveste un grande interesse per l'esame dei processi di riforma in corso. I cinque Paesi oggetto dello studio – Germania, Francia, Italia, Paesi Bassi e Svezia – sono stati scelti perché sono riusciti ad adeguare i loro sistemi pensionistici nonostante l'atmosfera politica fosse tesa.

Gli obiettivi posti alle riforme attuate all'estero non sono sinonimo di smantellamento

L'esame sistematico delle riforme in questi cinque Paesi mostra che un processo di riforme in materia di politica di pensionamento può perseguire più obiettivi. Il primo consiste nell'adottare misure atte a far fronte alle conseguenze dell'invecchiamento demografico. Può essere raggiunto non solo riducendo le prestazioni, ma anche grazie a un finanziamento supplementare. Il secondo obiettivo concerne l'equità tra le generazioni. Nel caso specifico si tratta di ripartire le conseguenze finanziarie dell'invecchiamento demografico tra contribuenti e beneficiari del sistema pensionistico, senza "sacrificare" un gruppo rispetto all'altro. Il terzo obiettivo consiste nella volontà di prendere in considerazione i lavori usuranti o la durata della vita attiva. Infatti, se diversi Paesi oggetto dello studio hanno esplicitamente o implicitamente innalzato l'età pensionabile, l'innalzamento non è stato applicato in modo uniforme all'insieme della popolazione. Il quarto obiettivo che ha guidato i processi di riforma è stato quello di adeguare i sistemi pensionistici ai cambiamenti sociali e del mercato del lavoro. Di fronte all'espandersi degli impieghi a tempo parziale e alle interruzioni dell'attività lavorativa dovute all'educazione dei figli o a una formazione continua, le riforme hanno cercato, nello spirito della "flessicurezza", di non penalizzare gli interessati in termini di diritto al pensionamento. In quest'ambito, la Svizzera ha compiuto un passo importante con la 10ª revisione dell'AVS, la 1ª revisione della LPP e le altre riforme in corso nel 2° pilastro.

Fattori che hanno contribuito al successo delle riforme all'estero

Sulla base delle esperienze internazionali, gli autori dello studio hanno individuato tre fattori di successo nel difficile compito di riformare la previdenza per la vecchiaia.

Innanzitutto, l'esistenza di un ampio consenso sugli elementi chiave della riforma ha contribuito al successo di quest'ultima. Un tale consenso implica in particolare la presa in considerazione degli obiettivi e delle misure che stanno maggiormente a cuore agli attori coinvolti nel processo di riforma (sindacati, datori di lavoro, partiti politici). L'introduzione di meccanismi autoadattanti è il secondo fattore di successo individuato in diversi Paesi. Poiché certe misure, spesso le più controverse, dipendono da sviluppi economici o demografici ancora incerti al momento dei dibattiti, approntare questo tipo di meccanismi spiazza ad un tempo "ottimisti" e "pessimisti": le misure entrano in vigore solo se gli sviluppi economici e demografici seguono un certo corso. Infine, gli autori hanno notato che le riforme fondamentali sono state accettate più facilmente delle riforme di minor entità. Una riforma radicale, basata su principi d'equità trasparenti e ampiamente accettati, ha maggiori possibilità di essere approvata rispetto a una riforma minore, dove le perdite per certi gruppi possono diventare a un tratto proibitive.

Possibilità di riforma per la Svizzera

Gli autori propongono di trasporre, con le modifiche del caso, i tre fattori di successo identificati all'estero alla realtà svizzera: primo, l'impatto finanziario sulle prospettive di finanziamento a lungo termine dev'essere positivo; secondo, considerando il sistema politico svizzero, una riforma deve presentare un certo equilibrio tra consolidamento ed espansione; infine, le conseguenze sociali della riforma devono essere accettabili.

Alla fine del rapporto, gli autori avanzano numerose proposte di riforma. La gamma di opzioni è ampia, poiché le soluzioni proposte possono anche essere combinate. Il loro approccio sistemico è interessante perché permette una riflessione di fondo sul funzionamento del sistema pensionistico senza doversi preoccupare, a questo stadio, del livello vero e proprio delle prestazioni, vale a dire, senza doversi chiedere in primo luogo se si tratti di un progetto piuttosto generoso o piuttosto parsimonioso. Questo compito spetterà poi al legislatore.

Si auspica che il presente studio fornisca un contributo notevole al dibattito sul futuro della previdenza per la vecchiaia nel nostro Paese. I modelli studiati non si limitano, infatti, a correggere al rialzo o al ribasso le attuali prestazioni; essi ampliano il campo della riforma riorganizzando i flussi di solidarietà, riconoscendo la diversità di situazioni e bisogni e integrando persino fattori d'incertezza quali l'evoluzione economica, il tasso d'attività ecc. nel meccanismo stesso. Questo studio ci permette dunque di affrontare il futuro della previdenza per la vecchiaia in un modo meno contabile ma più aperto, affinché essa rimanga sia a breve che a lungo termine l'espressione stessa della solidarietà nazionale.

Yves Rossier
direttore

Foreword by the Federal Social Insurance Office

Switzerland finds itself in a rather paradoxical position with regard to old-age provision. While it has an excellent old-age pension system in place (the so-called “three-pillar system” which is often cited by international organisations as an example of best practice), Switzerland has yet to carry out the reforms on the 1st pillar (AVS) necessitated by its ageing population. By the time it introduced the 10th revision of the AVS, a number of other European countries had already undertaken a root and branch reform of their public pension systems to guarantee their long-term survival. Could Switzerland learn any lessons from these experiences? The following study provides an overview of the pension reforms introduced by five European countries and identifies the factors behind their success or failure. Based on their observations, the authors offer some ideas for the next major reform of the Swiss AVS system.

It is impossible to transplant a public pay-as-you-go pension system from one country to another, as each national system reflects the history, culture, political set-up and socioeconomic dynamics unique to that country. Nevertheless, it is still worthwhile studying the reform process followed by other countries. Each of the five European countries studied here – Germany, France, Italy, the Netherlands and Sweden – were specifically chosen because they have managed to adapt their pension systems despite a fraught political climate.

Reform does not spell the end of public pension schemes

The systematic examination of reforms in these five countries shows that several objectives may guide such a process. The first concerns the adoption of measures to cope with an ageing population, such as reducing old-age benefits, while at the same providing extra financial support. The second concerns intergenerational equity. This means re-distributing the financial burden of demographic ageing between pension scheme contributors and beneficiaries, without sacrificing one group in favour of the other. A third objective concerns the desire to take into account arduousness and duration of a individual’s working life. While some of the countries studied here have raised retirement age either implicitly or explicitly, certain populations groups remain exempt. A fourth objective concerns adapting old-age pension systems in line with social and labour market changes. Given the rise in part-time employment and career breaks due to child-rearing and the pursuit of further education opportunities, these countries took their lead from the flexicurity model and tried their best to introduce reforms, which would not penalise those workers in terms of their retirement entitlement. Switzerland took a significant step in this direction with the 10th revision of the AVS, and the first revision and additional reforms of the 2nd pillar (LPP – occupational pension system).

Factors behind the success of foreign reforms

Based on their observations, the authors have identified three factors which lie behind the success of pension system reforms in these five European countries.

The first factor is widespread consensus on the key elements of the reform. Generally, consensus on this scale can only be reached if due account is taken of the many different objectives and measures supported by the relevant stakeholders (labour unions, employers and political parties). The second factor, observed in several countries, is the introduction of self-adaptive mechanisms. Given that some measures, which also tend to be the most controversial, are based on economic or

demographic forecasts rather than fact, these types of mechanism favour neither the “optimists” nor the “pessimists”. Put simply, these measures will only be taken insofar as the prevailing economic and demographic trends necessitate such a course of action. Finally, the authors observed that fundamental reforms were accepted more easily than minor ones. A root and branch reform based on the transparent and widely upheld principle of equity has a greater chance of being accepted than minor changes where the losses that these entail would become unacceptable for certain groups.

Some pointers for Swiss reforms

The authors recommend that Switzerland adapts these three factors to its national specificities and ensures that these are in place before undertaking a reform of its pension system. First, the financial impact on the long-term funding of the system must be positive. Second, in view of the Swiss political system, any reform must strike a balance between consolidation and expansion. Third, and finally, the social implications must be within acceptable limits.

At the end of their report, the authors outline a wide range of recommendations for future reforms. These can either be adopted individually or in combination. The systemic approach of the authors is interesting because it enables a fundamental re-think of the Swiss pension system without having to factor in the actual benefits any reform which generate. When the time comes, it will fall to the legislator to decide whether the project is to be more prudent or more munificent.

Hopefully, the present study will help inform the debate on the future of the Swiss pension system. The models adopted by the five countries in this study are not merely concerned with correcting, either upwards or downwards, current old-age benefits. Instead, the reforms they have undertaken seek to re-structure intergenerational solidarity by recognising differences in terms of situations and needs, and even integrate as yet unknown factors (economic development, employment rates, etc.) in the actual reform mechanism. Likewise, the present study enables us to move away from the consideration of the long-term future of the Swiss pension system from a purely financial perspective towards a more open approach, which ultimately should ensure that it continues to be an expression of national solidarity.

Yves Rossier
Director

Table des matières

Table des matières	I
Résumé	III
Zusammenfassung	V
Riassunto	VII
Summary	IX
Glossaire	XI
1. Introduction	1
2. Les objectifs des réformes des retraites	3
2.1 Préserver la viabilité financière des systèmes de retraite face au vieillissement démographique	3
2.2 Promouvoir l'équité entre les générations	3
2.3 Adapter la durée de perception des rentes à l'espérance de vie	4
2.4 Adapter les systèmes de retraite aux changements sociaux et du marché du travail	4
3. Les recommandations des organisations internationales concernant les systèmes de retraite	7
3.1 L'approche de la Banque mondiale	7
3.2 Le Bureau international du Travail (BIT)	9
3.3 L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)	9
3.4 L'Union européenne (UE)	10
3.5 Vers un nouveau consensus en matière de politique des retraites ?	11
4. L'apport de la science politique	13
5. Les études de cas	17
5.1 Allemagne	17
5.2 France	17
5.3 Italie	18
5.4 Pays-Bas	18
5.5 Suède	18
6. Les mesures adoptées	21
6.1 Les systèmes à capitalisation virtuelle (NDC)	21
6.2 La retraite à la carte	22
6.3 Les mécanismes auto-adaptatifs	23
6.4 La prise en compte de la pénibilité du travail	23
6.5 Les incitations à retarder le départ à la retraite	24
6.6 Les mécanismes de préfinancement	25

7. Des mesures aux réformes politiquement acceptables	27
7.1 Inclusion d'éléments d'échange politique	27
7.2 L'utilisation de mécanismes auto-adaptatifs.	28
7.3 L'adoption d'un système entièrement nouveau	28
8. Des modèles de réforme pour la Suisse	31
8.1 Mesures communes aux trois modèles	31
8.2 Modèle 1 : Adaptation automatique avec « clause guillotine »	32
8.3 Modèle 2 : Ajout d'un « Coefficient d'effort professionnel et familial » à la formule AVS	36
8.4 Modèle 3 : Pondération sociale et coefficient démographique	39
9. Conséquences économiques des modèles proposés	43
9.1 Mesures communes aux trois modèles : hausse de la TVA	44
9.2 Mesures communes aux trois modèles : flexibilisation de l'âge de la retraite	45
9.3 Mesures spécifiques au modèle 1	45
9.4 Mesures spécifiques au modèle 2	45
9.5 Mesures spécifiques au modèle 3	46
9.6 Synthèse et confrontation des modèles	46
10. Conclusion	47
11. Bibliographie	49

Résumé

Le vieillissement démographique attendu au cours des trois prochaines décennies mettra sérieusement sous pression les régimes de retraite financés selon le principe de la répartition. Pour cette raison, la plupart des pays de l'OCDE ont entamé un processus de réforme de leurs systèmes de retraite, depuis environ le début des années 1990. La Suisse, grâce à un système de retraite (système des trois piliers) qui combine répartition et capitalisation comme modes de financement, sera moins touchée par les effets du vieillissement démographique par rapport à d'autres pays, mais elle sera tout de même obligée à prendre des décisions potentiellement difficiles pour garantir le financement dans le long terme de son régime de base, l'Assurance vieillesse et survivants (AVS).

Dans ce contexte, ce rapport poursuit un triple objectif :

- Fournir un panorama des mesures mises en place dans les réformes des systèmes de retraite adoptées dans les pays de l'OCDE ;
- Identifier les facteurs de succès de ces réformes ;
- Proposer des pistes de réflexion pour la réforme de l'AVS suisse sur la base de ces observations.

Grâce à des études de cas approfondies du processus de réforme des retraites dans cinq pays (Allemagne, France, Italie, Pays-Bas et Suède), nous avons pu identifier des mesures qui ont été adoptées afin d'améliorer les perspectives financières des régimes en répartition¹. Ces mesures sont présentées au chapitre 6 de ce rapport, et essaient en général de réduire les engagements futurs des régimes en répartition tout en respectant certains principes d'équité ou de viabilité sociale. En comparant les réformes réussies à celles qui ont échoué au plan politique, et en nous appuyant sur la littérature de science politique, nous avons pu également identifier trois facteurs qui favorisent l'adoption d'une réforme :

- L'inclusion d'éléments d'échange politique, c'est-à-dire la prise en considération des exigences exprimées par les principaux acteurs politiques
- L'utilisation de mécanismes auto-adaptatifs, qui dépolitisent des décisions sensibles en les liant à des évolutions socio-économiques
- Le passage à un système entièrement nouveau mais qui se base sur des principes d'équité largement partagés au sein de l'opinion publique.

Sur cette base, et sur la base des mesures observées dans les différents pays, nous proposons trois modèles de réforme pour l'AVS. Ces modèles, présentés au chapitre 8, doivent être vus comme des exemples de combinaisons possibles de mesures qui, selon notre analyse, permettent de se rapprocher simultanément des trois objectifs suivants : améliorer les perspectives financières de l'AVS, engendrer des conséquences sociales supportables et être politiquement acceptables pour une majorité de l'opinion publique.

¹ Ces études de cas ont fait l'objet d'une publication séparée : « Réformes des systèmes de retraite depuis les années 1990 en Allemagne, France, Italie, Pays-Bas et Suède: études de cas ». ».

Zusammenfassung

Die im Laufe der nächsten drei Jahrzehnte erwartete demografische Alterung setzt umlagefinanzierte Rentensysteme ernsthaft unter Druck. Deshalb leiteten die meisten OECD-Länder seit Beginn der 1990er-Jahre einen Reformprozess für ihre Rentensysteme ein. Die Schweiz, deren Rentensystem (Drei-Säulen-System) Umlage und Kapitalbildung als Finanzierungsarten kombiniert, ist im Vergleich zu anderen Ländern weniger von den Auswirkungen der demografischen Alterung betroffen, muss aber ebenfalls potenziell schwierige Entscheidungen treffen, um die Finanzierung der ersten Säule, der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV), langfristig sicher zu stellen.

Vor diesem Hintergrund verfolgt der vorliegende Bericht drei Ziele. Er soll:

- einen Überblick über die Massnahmen geben, welche ausgewählte OECD-Länder im Rahmen ihrer Rentenreformen umgesetzt haben;
- Erfolgsfaktoren dieser Reformen aufzeigen;
- aufgrund dieser Beobachtungen mögliche Stossrichtungen für eine AHV-Reform in der Schweiz vorschlagen.

Aus vertieften Fallstudien zum Rentenreformprozess in fünf Ländern (Deutschland, Frankreich, Italien, Niederlande und Schweden) konnten wir Massnahmen herauskristallisieren, die zur Verbesserung der finanziellen Perspektiven der Umlagesysteme eingeführt wurden². Diese Massnahmen werden in Kapitel 6 des vorliegenden Berichts vorgestellt. Sie sind in der Regel darauf ausgerichtet, die künftigen Verpflichtungen der Umlagesysteme zu verringern und gleichzeitig gewisse Grundsätze der Gerechtigkeit oder der sozialen Verträglichkeit einzuhalten. Aus dem Vergleich gelungener Reformen mit jenen, die auf politischer Ebene gescheitert sind, und der Analyse politikwissenschaftlicher Literatur, lassen sich drei Faktoren ableiten, welche die Annahme einer Reform fördern:

- Einbezug des Elements des politischen Austausches, d.h. Berücksichtigung der von den wichtigsten politischen Akteuren formulierten Forderungen;
- Anwendung von selbstregulierenden Mechanismen, die heikle Entscheide entpolitisieren, indem sie diese mit der sozioökonomischen Entwicklung verknüpfen;
- Übergang zu einem System, das zwar völlig neu ist, aber auf allgemein anerkannten Grundsätzen der Gerechtigkeit beruht.

Auf dieser Grundlage und aufgrund der in den verschiedenen Ländern beobachteten Massnahmen schlagen wir drei Reformmodelle für die AHV vor. Diese Modelle werden in Kapitel 8 vorgestellt und sind als mögliche Beispiele für die Kombination von Massnahmen zu betrachten, mit denen man folgenden für die Schweiz formulierten Reformgrundsätzen gleichzeitig näher kommen könnte: Verbesserung der finanziellen Perspektiven der AHV, sozial verträgliche Auswirkungen und politische Mehrheitsfähigkeit.

² Diese Fallstudien sind Gegenstand einer separaten Publikation: «Réformes des systèmes de retraite depuis les années 1990 en Allemagne, France, Italie, Pays-Bas et Suède: études de cas».

Riassunto

L'invecchiamento demografico atteso per i prossimi tre decenni metterà a dura prova i sistemi pensionistici finanziati secondo il principio della ripartizione. Ecco perché la maggior parte dei Paesi dell'OCSE ha avviato un processo di riforma già all'inizio degli anni Novanta. Grazie al sistema dei tre pilastri, che combina ripartizione e capitalizzazione, la Svizzera subirà meno di altri Paesi gli effetti dell'invecchiamento, ma non potrà evitare di prendere decisioni potenzialmente difficili per garantire il finanziamento a lungo termine del suo sistema di base, cioè l'assicurazione vecchiaia e superstiti (AVS).

In questo contesto, il presente rapporto persegue tre obiettivi:

- Fornire un quadro generale delle riforme pensionistiche adottate dai Paesi dell'OCSE
- Identificarne i fattori di successo
- Proporre linee di riflessione per la riforma dell'AVS svizzera sulla base di quanto osservato.

Grazie a studi specifici approfonditi del processo di riforma delle pensioni in atto in cinque Paesi (Germania, Francia, Italia, Paesi Bassi e Svezia), abbiamo potuto isolare le misure adottate per migliorare le prospettive finanziarie dei sistemi di ripartizione³. Queste misure, presentate al capitolo 6, mirano in generale a ridurre gli oneri dei sistemi di ripartizione, sia pure nel rispetto di determinati principi di equità e sostenibilità sociale. Paragonando riforme riuscite e riforme fallite alla luce di pertinenti analisi politologiche, abbiamo potuto identificare tre fattori suscettibili di favorire l'adozione di una riforma:

- L'inclusione di elementi di scambio politico, vale a dire il riconoscimento delle esigenze dei principali attori coinvolti
- L'utilizzazione di meccanismi di autoadattamento atti a depoliticizzare decisioni potenzialmente controverse correlandole all'evoluzione socio-economica
- Il passaggio a un sistema completamente nuovo, ma basato su principi di equità largamente condivisi dall'opinione pubblica.

Sulla base di questi elementi e delle misure osservate nei diversi Paesi, proponiamo per l'AVS tre modelli di riforma. Questi modelli, presentati al capitolo 8, vanno intesi come esempi di combinazioni di misure che, secondo la nostra analisi, permettono di avvicinarsi ad un tempo ai tre seguenti obiettivi: migliorare le prospettive finanziarie dell'AVS, generare conseguenze sociali sostenibili ed essere politicamente accettabili per la maggioranza dell'opinione pubblica.

³ Questi studi sono stati oggetto di una pubblicazione separata disponibile solo in lingua francese: «Réformes des systèmes de retraite depuis les années 1990 en Allemagne, France, Italie, Pays-Bas et Suède: études de cas».

Summary

The rise in the elderly population forecast for the next thirty years will place considerable pressure on pay-as-you go pension funds. This explains why most OECD countries started to reform their pension systems as far back as the 1990s. Thanks to its three-pillar pension system (a combination of pay-as-you-go and capitalisation schemes), Switzerland is likely to fare better than other countries. The fact remains, though, that it will have to make potentially difficult decisions in order to ensure the long-term funding of its basic pension scheme (first pillar) - the old-age and survivors' insurance (AVS/AHV).

The aim of the present report is threefold:

- To provide an overview of the pension reforms implemented by OECD countries;
- To identify the factors behind the success of these reforms;
- To offer ideas on the reform of the Swiss AVS scheme based on these observations.

Thanks to detailed case studies of pension reforms in five countries (Germany, France Italy, Netherlands and Sweden) we were able to identify measures that were introduced with the aim of ensuring the future financial stability of pay-as-you-go pension schemes⁴. Presented in Chapter 6, all of these measures attempt to reduce the future liabilities of pay-as-you-go schemes without violating the fundamental principles of equity and social sustainability. By comparing successful and failed reforms, and by basing our work on political science research, we identified three factors that encourage the introduction of reforms:

- Active political exchanges, in particular the consideration given to the demands of major political players;
- The use of self-adaptive mechanisms which depoliticise sensitive decisions by linking them to socio-economic conditions;
- The transition to an entirely new system, but one which is also founded on equity, a principle which enjoys broad public support.

Based on the measures observed in several countries, we propose three models for the reform of the AVS. Set out in Chapter 8, each comprises a combination of measures that would enable the following three objectives to be reached simultaneously: to improve the financial outlook of the AVS, to facilitate social justice, and to ensure that the reformed AVS would be politically acceptable to a majority of the broader public.

⁴ These case studies appear in a separate publication: «Réformes des systèmes de retraite depuis les années 1990 en Allemagne, France, Italie, Pays-Bas et Suède: études de cas».

Glossaire

AOW	<i>Algemene Ouderdomswet</i> , Loi générale sur les pensions de vieillesse (Pays-Bas).
AVS	Assurance vieillesse et survivants.
BIT	Bureau International du Travail.
CEPF	Coefficient d'effort professionnel et familial
CD	Coefficient démographique.
CPE	Comité de politique économique (UE).
CPS	Commission de la protection sociale (UE).
FRR	Fonds de réserve pour les retraites (France).
LPP	Loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité.
MOC	Méthode ouverte de coordination (UE).
NDC	<i>Notional defined contribution</i> , capitalisation virtuelle.
OASDI	<i>Old Age, Survivors and Disability Insurance</i> , assurance vieillesse (Etats-Unis).
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques.
PAYG	<i>Pay-as-you-go</i> , financement par répartition.
RSN	Rapports stratégiques nationaux (UE).
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée.
UE	Union Européenne.

1. Introduction

Ce rapport a pour objectif de proposer des pistes pour une réforme susceptible de contribuer à garantir la viabilité financière de l'AVS dans le long terme. Pour ce faire, nous nous sommes appuyés essentiellement sur la littérature spécialisée sur les réformes des retraites, ainsi que sur une étude comparative des réformes entreprises dans cinq pays européens : Allemagne, France, Italie, Pays-Bas et Suède, à partir des années 1990. Ces pays ont été retenus car ils ont réussi, souvent avec des difficultés politiques considérables, à transformer des régimes de retraite dont le financement à long terme était parfois très problématique.

L'analyse des trajectoires suivies par ces cinq pays nous a permis de mettre en évidence une palette relativement large de mesures susceptibles d'améliorer la viabilité financière des régimes de retraite par répartition. Ces mesures sont présentées de manière succincte au chapitre 6 du présent rapport, et de manière plus détaillée dans le document de travail « Les réformes des systèmes de retraite depuis les années 1990 en Allemagne, France, Italie, Pays-Bas et Suède ». Elles nous ont servi de source d'inspiration pour proposer trois modèles de réforme pour l'AVS.

Ces modèles, présentés au chapitre 8, constituent des exemples de combinaisons possibles des différentes mesures, respectant trois principes qui nous semblent incontournables pour toute révision de l'AVS : 1) améliorer ses perspectives financières ; 2) être socialement supportables et 3) être politiquement équilibrés. Ils n'ont donc pas la prétention de constituer des recettes pour la réforme de l'AVS. Evidemment, d'autres combinaisons des mesures répertoriées existent, et les trois modèles peuvent être démontés et remontés de différentes manières tout en respectant les trois principes.

Dans ce travail nous avons prêté beaucoup d'attention à la question de la faisabilité politique des réformes. L'importance de cette dimension est mise en évidence par les échecs politiques rencontrés par plusieurs tentatives de réformer les régimes de retraite, en Suisse (11^{ème} révision de l'AVS en 2004) ou à l'étranger (Italie en 1994, France en 1995). A notre avis, des réformes qui suivent une logique purement comptable n'ont que très peu de chances de réussir politiquement dans une démocratie vieillissante. Les réformes doivent, au contraire, être structurées autour de principes d'équité et de justice sociale largement partagés au sein de la population. Pour ce qui concerne la Suisse, les institutions de la démocratie directe imposent une contrainte supplémentaire : il faut qu'une réforme soit portée par les acteurs politiques clef : essentiellement les partis politiques représentés au Conseil fédéral, les syndicats et le patronat. Les modèles proposés essaient de tenir compte de cet état de fait.

Ce rapport démarre par une discussion des objectifs et de principes invoqués par les gouvernements lorsqu'ils s'approprient à réformer leur système de retraite (Chapitre. 2). Il propose ensuite une revue de littérature des rapports produits par les agences internationales d'une part et des études de science politique sur les réformes des retraites de l'autre (Chapitres 3 et 4). Les chapitres 5 et 6 proposent un panorama des mesures adoptées dans les cinq pays ayant fait l'objet d'une analyse approfondie. Le chapitre 7 identifie un certain nombre de leçons qui émergent de cette analyse alors que le chapitre 8 présente les trois modèles retenus. Le document de travail « Les réformes des systèmes de retraite depuis les années 1990 en Allemagne, France, Italie, Pays-Bas et Suède » fournit des indications détaillées quant aux mesures adoptées dans les cinq pays étudiés.

2. Les objectifs des réformes des retraites

Pourquoi réforme-t-on les systèmes de retraite ? Aujourd'hui la notion de « réforme des retraites » est devenue synonyme, dans la plupart des pays, de mesures d'austérité. En réalité, les débats politiques et scientifiques font référence à plusieurs objectifs, censés guider le processus de réforme. Notre analyse de la littérature spécialisée et des réformes adoptées dans quelques pays nous a permis de mettre en évidence quatre objectifs qui seront discutés ci-dessous. Ces objectifs sont souvent mis en avant par des gouvernements ou par des agences internationales lorsqu'il s'agit de justifier une intervention dans le domaine des retraites. De manière générale, ils se basent sur des notions d'équité. Souvent, comme le processus de réforme des retraites implique forcément des sacrifices, ils fournissent des pistes par rapport à comment les sacrifices nécessaires peuvent être repartis de manière équitable. La réflexion sur les objectifs des réformes des retraites constitue à notre avis un préalable important à l'identification de modèles de réforme pour la Suisse.

2.1 Préserver la viabilité financière des systèmes de retraite face au vieillissement démographique

Depuis le début des années 1990, l'objectif principal de quasiment toute intervention en matière de politique des retraites consiste à préparer les régimes financés par répartition à faire face au vieillissement démographique (World Bank 1994). Souvent cet objectif est poursuivi à travers des réductions dans la générosité des rentes, mais aussi par d'autres moyens, tels que l'apport de ressources supplémentaires. De différentes manières et avec des conséquences économiques et sociales fort différentes, ces mesures visent à rendre les régimes de retraite viables dans le moyen/long terme, dans un contexte de vieillissement démographique.

2.2 Promouvoir l'équité entre les générations

Les débats publics et scientifiques sur la réforme des systèmes de retraite invoquent également des considérations d'ordre éthique, faisant référence à des principes de justice sociale ou d'équité. Parmi ceux-ci, le principe qui est le plus souvent invoqué est sans doute celui de l'équité entre générations. Ce principe peut être compris de deux façons :

- Equité entre générations au sens de « cohortes »

Selon ce principe on estime que chaque génération (au sens de cohorte, donc d'individus nés dans la même période) devrait obtenir le même taux de rendement sur les cotisations payés pendant la vie active. Cette forme d'équité est rarement atteinte dans des systèmes de retraite qui comportent une composante financée par répartition. En effet, les régimes de ce type ont été introduits précisément avec l'intention de favoriser la génération d'entrée. Pour cette raison, cette conception de l'équité entre les générations nous semble peu appropriée comme principe sur lequel fonder un processus de réforme des retraites.

- Equité entre générations au sens de classes d'âges

Une autre conception d'équité intergénérationnelle nous est proposée par l'économiste américain Robert Musgrave (repris par Esping Andersen et Myles 2005). Ici le terme de « génération » est compris comme classe d'âge et non pas comme cohorte. Selon Musgrave, dans un contexte de vieillissement démographique, l'équité intergénérationnelle est assurée seulement si les positions relatives des retraités et des actifs restent stables. Plus concrètement, le rapport entre le revenu moyen disponible après impôts et cotisations sociales des actifs et le revenu moyen des retraités doit rester constant. Le montant des rentes devra donc être diminué et le montant des cotisations augmenté pour atteindre cet objectif.

La thèse de Musgrave est intéressante au plan théorique. Concrètement, elle se heurte au problème que le transfert intergénérationnel n'a pas lieu uniquement au niveau du système de retraite mais aussi dans d'autres domaines de politique publique, financés par des sources de revenu différentes (cotisations, impôts, primes, TVA).

Une éventuelle mise en œuvre de ce principe en Suisse serait problématique, aussi du fait qu'une grande partie des ressources des personnes âgées proviennent du deuxième pilier, et ne peuvent donc pas être contrôlées par l'Etat. Ce dernier pourra difficilement s'opposer au fait que les personnes âgées améliorent leur position relative vis-à-vis des générations actives grâce au deuxième pilier. De plus l'option de financement de l'AVS par la TVA, une taxe qui frappe les actifs et les retraités, rend compliqué l'opérationnalisation du principe d'équité intergénérationnelle de Musgrave.

2.3 Adapter la durée de perception des rentes à l'espérance de vie

Un argument souvent avancé pour justifier une baisse des prestations ou une hausse de l'âge de la retraite fait référence à l'augmentation rapide de l'espérance de vie au cours des dernières décennies, d'environ 18 mois tous les dix ans (United Nations Secretariat 2006), qui se traduit par un allongement de la durée de perception des rentes. Cette évolution pourrait justifier un relèvement de l'âge de la retraite, plus supportable du fait de l'allongement de l'espérance de vie.

Cet argument peut être appliqué aussi de manière transversale. En effet, s'il est vrai que l'espérance de vie moyenne connaît une augmentation continue, des différences substantielles existent entre groupes socio-économiques. Par exemple, pour la Suisse alémanique, ont été constatés des écarts d'espérance de vie à 65 ans en fonction du niveau d'éducation pouvant aller jusqu'à 3,5 ans (Spoerri *et al.* 2006). Cette constatation suggère qu'une augmentation généralisée de l'âge de la retraite ne constituerait pas une réponse adéquate à l'exigence d'adapter la durée de la perception des rentes à l'espérance de vie. Selon ce principe, une éventuelle hausse de l'âge de la retraite devrait se faire de manière différenciée.

2.4 Adapter les systèmes de retraite aux changements sociaux et du marché du travail

Le vieillissement démographique et les problèmes de financement ne sont pas le seul moteur des réformes des retraites. La transformation du marché du travail en cours depuis trois décennies, caractérisée par une déstructuration du travail et une féminisation de la main d'œuvre, appelle des nouvelles formes de protection retraite, plus adaptées aux nouveaux profils de carrière typique du

marché du travail actuel⁵. Ainsi, le travail à temps partiel et les interruptions d'activité lucrative dues à la garde d'enfants ou à une formation continue ne devraient plus être pénalisés en termes de constitution d'un capital retraite. Avec la 10^{ème} révision de l'AVS et la 1^{ère} révision de la LPP, la Suisse a fait des pas importants dans cette direction.

⁵ Ces nouvelles formes de protection retraite s'inscrivent dans une démarche de type "flexicurité". La « flexicurité » vise à combiner des rapports de travail flexibles avec une sécurité sociale judicieusement aménagée, sans que la compétitivité de l'économie nationale et l'équilibre financier du système ne soient mis en cause.

3. Les recommandations des organisations internationales concernant les systèmes de retraite

Depuis plusieurs années, les organisations internationales s'intéressent au domaine des systèmes de retraite. Généralement, elles analysent l'impact du vieillissement de la population sur les systèmes de retraite en place et essaient d'attirer l'attention des Etats sur les conséquences des mutations socio-économiques. En même temps, ces organisations produisent des recommandations concernant les réformes à adopter en général et/ou des recommandations ciblées pour les pays membres. Ainsi, explicitement ou implicitement, les organisations internationales essaient de diffuser des modèles de *best practice* dans le domaine des retraites. Cela dit, comme nous allons le voir dans ce chapitre, les modèles que les différentes organisations essaient de promouvoir ne sont pas nécessairement exactement identiques, même si les différences ont diminué au fil du temps.

Nous allons ici nous concentrer sur les quatre principales organisations internationales – ou supranationales – actives dans le domaine des retraites pour les pays occidentaux, c'est-à-dire la Banque mondiale, le Bureau international du Travail (BIT), l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et l'Union européenne (UE).

3.1 L'approche de la Banque mondiale

La Banque mondiale compte parmi les organisations traditionnellement les plus actives dans le domaine des retraites. L'importance de cet acteur est soulignée par le fait que la Banque mondiale ne se limite pas à diffuser des idées ou des modèles de réforme, mais elle est souvent impliquée concrètement au plan national. En effet, au cours de la dernière décennie, la Banque mondiale a été impliquée dans le processus de réforme du système de retraite de plus de 80 pays et a fourni un financement pour soutenir ce processus dans plus de 60 pays (Holzmann et Hinz 2005: 1).

Le rapport « *La crise du vieillissement : mesures destinées à protéger les personnes âgées et à promouvoir la croissance* » publié en 1994, représente la première étude majeure concernant les défis pour les systèmes de retraite dans les pays industrialisés mais aussi dans les pays en développement (World Bank 1994). La Banque mondiale y présente les principales options en matière de politique des retraites en tenant compte de deux critères : l'impact sur la situation des personnes âgées et l'impact sur l'économie dans son ensemble. Selon ce rapport, la meilleure solution pour les pays afin de faire face au défi démographique sans pénaliser la croissance économique serait celui d'abandonner les systèmes de retraite financés exclusivement selon le principe de la répartition (*pay-as-you-go*, PAYG), et de s'orienter vers des systèmes à plusieurs piliers. Ces systèmes « multipiliers » devraient reposer essentiellement sur trois composantes :

- Un pilier de base public et obligatoire visant à réduire la pauvreté auprès des personnes âgées, financé par répartition ;
- Un pilier géré par le secteur privé mais obligatoire et financé par capitalisation ;
- Un pilier facultatif visant à promouvoir l'épargne privée en vue de la retraite.

La Banque mondiale a depuis continué à promouvoir ce modèle à trois piliers avec des pays comme l'Australie, le Danemark, la Grande Bretagne, les Pays-Bas et la Suisse comme exemples souvent

mentionnés de *best practice* (Holzmann 2000). Le système Suisse en particulier, semble incarner le « triomphe du bon sens » aux yeux de la Banque mondiale (Queisser et Vittas 2000).

Les principaux arguments invoqués par la Banque mondiale en faveur de ce modèle sont la possibilité de distinguer clairement les objectifs de chaque pilier – prévention de la pauvreté ou garantie du niveau de vie – et la possibilité de diversifier les risques inhérents à différents système de financement, c'est-à-dire répartition et capitalisation.

Généralement, l'approche de la Banque mondiale dans le domaine des retraites vise à réduire progressivement le rôle des systèmes financés par répartition et à promouvoir le développement du financement par capitalisation. Toutefois, comme suggéré par le modèle multipilier promu, la Banque mondiale ne préconise pas – ou plus – un passage radical d'un système de financement à l'autre. Cette position intermédiaire est le résultat de conflits internes à la Banque entre tenants d'une approche néo-libérale et tenants d'une approche universaliste en politique sociale mais aussi des expériences de mise en œuvre autour du monde (Deacon 2001 ; Queisser 2000).

On peut ici signaler qu'une deuxième organisation internationale – le Fonds monétaire international (FMI) – soutient des positions très similaires à celles de la Banque mondiale dans le domaine des retraites (Queisser 2000). Il n'est donc pas étonnant que ces deux organisations aient récemment publié un rapport élaboré conjointement par le personnel des deux entités (Holzmann et Hinz 2005).

Dans ce rapport intitulé « *Old age Income Support in the 21st Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform* », l'approche de la Banque a été partiellement modifiée, même si les fondamentaux restent inchangés, et rendue plus sensible à la situation contextuelle de chaque pays. En effet, deux piliers supplémentaires ont été ajoutés au modèle promu jusqu'ici :

- Un "pilier zéro" non contributif (par exemple une pension sociale) garantissant un niveau minimal de protection (*nouveau*) ;
- Un "premier pilier" contributif et obligatoire qui soit dans un certaine mesure en fonction du salaire et visant à remplacer une partie du revenu ;
- Un "deuxième pilier" obligatoire et qui repose sur un système de comptes épargne individuels (différentes formes sont possibles) ;
- Un "troisième pilier" facultatif qui peut prendre différentes formes (individuel, d'entreprise, etc.) ;
- Un support informel intrafamilial ou intergénérationnel fournissant une aide financière et non financière aux personnes âgées (*nouveau*).

Le point de vue soutenu dans ce rapport est que chaque pays devrait adopter un système de retraite qui intègre autant que possible ces cinq éléments. Mais cela doit se faire en tenant compte des préférences nationales ainsi que des coûts de transition vers un nouveau système. La Banque mondiale reconnaît ainsi de plus en plus l'importance des conditions initiales dans chaque pays et du besoin d'une adoption sur mesure de ce modèle de base (Holzmann et Hinz 2005: 2). Par rapport au passé, et grâce aux expériences internationales, la stratégie de la Banque mondiale semble devenir plus souple et plus attentive aux spécificités et exigences des différents pays.

3.2 Le Bureau international du Travail (BIT)

Le Bureau international du Travail (BIT) s'intéresse également au domaine des systèmes de retraite, parfois en critiquant la stratégie promue par la Banque mondiale (Beattie et McGillivray 1995). Les recommandations du BIT visent à concilier principalement les objectifs d'une couverture pour l'ensemble de la population, de l'éradication de la pauvreté auprès des personnes âgées et de la garantie d'un niveau de vie adéquat aux personnes retraitées (Gillion 2000 ; ILO 2000). Si des considérations d'ordre économique ne doivent pas être écartées, une place prépondérante doit être attribuée à la solidarité intra et intergénérationnelle (Queisser 2000). C'est en 2000 que le BIT a publié le livre « *Social security pensions: Development and reform* » qui présente de façon très détaillée l'approche du BIT en matière de politique des retraites (Gillion et al. 2000).

Concrètement, le modèle de référence promu par le BIT dans le domaine des retraites inclut quatre piliers (Gillion 2000 ; Gillion et al. 2000) :

- Un pilier de base anti-pauvreté avec des prestations sous condition de ressources financées par la fiscalité ;
- Un deuxième pilier public obligatoire à prestations définies et financé par répartition, dont l'objectif serait de fournir des rentes entre 40 et 50% de la moyenne des revenus perçus durant la vie professionnelle ;
- Un troisième pilier obligatoire à cotisations définies pouvant être géré par des organismes privés, fournissant des rentes ;
- Un quatrième pilier facultatif à cotisations définies géré par des organismes privés.

Finalement, le BIT souligne le fait qu'il n'existe pas de structure unique de système de retraite pouvant être appliquée à tous les pays. Le contexte historique et social doit en effet être pris en considération, ainsi que la nécessité de fournir une couverture universelle et la garantie d'une bonne gestion du système (Gillion 2000).

3.3 L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)

Une des organisations internationales les plus influentes dans le domaine des retraites dans les pays industrialisés est l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Celle-ci a concentré une partie de son activité sur les systèmes de prévoyance privés, en élaborant notamment des règlements et des indications concernant la gestion des fonds de pension. Néanmoins, depuis la fin des années 1980 une attention croissante a été apportée aux systèmes publics de retraite.

En effet, l'OCDE produit presque annuellement des Etudes économiques (*Economic Surveys*) pour chaque pays membre de l'organisation. Dans ces rapports – principalement focalisés sur les questions en lien avec le développement économique – l'OCDE s'intéresse aussi aux systèmes de retraite et formule des recommandations spécifiques pour le pays en question. En général, les préoccupations qui orientent les conseils de l'OCDE sont l'impact fiscal et économique des systèmes de retraite. Les considérations en termes d'impact social sont généralement prises en

compte lorsque celles-ci sont considérées comme un support ou un obstacle à la croissance économique (Deacon, Hulse et Stubbs 1997). Parmi les recommandations les plus fréquentes adressées par l'OCDE aux pays membres dans les Etudes économiques nous trouvons la promotion de l'emploi chez les travailleurs âgés et l'adoption d'un système de retraite multipilier qui combine des systèmes de financement différenciés (Armingeon et Beyeler 2004). Cette dernière idée, la nécessité de diminuer les risques en diversifiant les méthodes de financement, est particulièrement mise en avant (Whiteford et Whitehouse 2006). Toutefois, aucun modèle de réforme détaillé n'est proposé.

Il faut signaler que l'OCDE a récemment commencé à publier régulièrement un rapport d'envergure dans le domaine des retraites – intitulé « *Les pensions dans les pays de l'OCDE : panorama des politiques publiques* » (OCDE 2005, 2007) – qui présente un cadre de comparaison des systèmes de retraite dans les 30 pays membres de l'OCDE. Dans cette publication, qui est mise à jour tous les deux ans, l'OCDE compare le degré de redistributivité des régimes de retraite et les coûts des retraites promises. Toutefois, cette publication se concentre sur la description des performances des systèmes, sans proposer des modèles de réforme concrets.

3.4 L'Union européenne (UE)

L'activité de l'Union européenne dans le domaine des retraites se situe à plusieurs niveaux. D'une part, l'UE s'est fortement engagée dans la mise en place d'un marché unique pour les fonds de pension privés afin de réduire les barrières nationales dans ce domaine (European Commission 1997). De l'autre, depuis la fin des années 1990 le thème des réformes des systèmes nationaux de retraite dans les pays membres a progressivement fait sa place dans l'agenda européen. Cet intérêt croissant pour les retraites publiques – en particulier leur impact sur les budgets étatiques – est en lien direct avec la mise en place de l'Union monétaire et du Pacte de stabilité (Scharpf 2002).

Le résultat a été la création du *Processus pour des systèmes de retraite sûrs et viables*⁶, qui est le fruit de la transposition de la méthode ouverte de coordination (MOC) dans le domaine des retraites. Cette méthode de travail prévoit premièrement l'élaboration d'objectifs communs. Deuxièmement, des rapports stratégiques nationaux (RSN) doivent être réalisés par les Etats membres afin de décrire les progrès effectués pour atteindre les objectifs communs. Enfin, la Commission européenne et le Comité de la protection sociale (CPS) analysent les stratégies nationales et produisent un rapport conjoint, sur la base duquel sont élaborées des recommandations pour chaque pays et éventuellement révisés les objectifs initiaux du processus.

Les objectifs retenus initialement dans le cadre de ce processus ont été les suivants (CPS et Comité de la politique économique (CPE) 2001) :

- Caractère adéquat des pensions. Il conviendrait que les États membres préservent la capacité des systèmes de pension à réaliser leurs objectifs sociaux. À cet effet, dans leurs contextes nationaux spécifiques, ils devraient veiller à ce que les personnes âgées ne soient pas exposées au risque de pauvreté et donner accès à tous les individus aux dispositifs de pensions appropriés.

⁶ Le nom a par la suite été modifié en « Processus pour des systèmes de pension viables et adéquats ».

- Viabilité financière des systèmes de pension. Les États membres devraient suivre une stratégie à multiples facettes en vue de doter leurs systèmes de pension de bases financières saines, et notamment adopter une conjugaison adéquate de politiques en vue de parvenir à un niveau d'emploi élevé et veiller à ce que les systèmes de pension offrent des incitations efficaces à la participation des travailleurs les plus âgés.
- Modernisation des systèmes de pension en réponse à l'évolution des besoins de l'économie, de la société et des individus. Veiller à ce que les systèmes de pension soient compatibles avec les exigences de flexibilité et de sécurité du marché du travail et garantir le principe de l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes.

Il faut souligner que les objectifs communs du processus européen restent plutôt vagues et imprécis, sans suggérer de modèles concrets de réforme. En effet, l'orientation du processus européen est le fruit d'un compromis entre les acteurs à orientation sociale et ceux à orientation économique dans l'administration de l'UE. Cela a donné lieu à une politique européenne des retraites plutôt floue et peu profilée (de la Porte et Pochet 2002).

Une première vague de RSN a été soumise en 2002 et a donné lieu à un premier rapport conjoint en 2003 qui a souligné la nécessité de poursuivre le processus et les efforts nationaux pour atteindre les objectifs communs. La deuxième vague de RSN a été présentée en 2005 et a débouché sur un deuxième rapport conjoint en 2006. Les conclusions de ce rapport mettent l'accent sur six priorités dont les États membres devraient tenir compte dans le cadre des processus nationaux de réforme des retraites (European Commission 2006: 25-26) :

- Renforcer les mesures incitant à prolonger la vie active ;
- Concevoir une démarche pour la totalité du cycle de vie et établir une relation plus étroite entre cotisations et prestations, tout en garantissant un revenu de remplacement adéquat et en gérant la progression de la longévité ;
- Accroître la capacité d'adaptation des régimes de retraite aux changements structurels ;
- Renforcer le rôle des minima de pension et de la solidarité dans les régimes de retraite ;
- Garantir des retraites privées complétant et remplaçant partiellement l'offre du régime public ;
- Consolider la gouvernance des systèmes de retraite.

Encore une fois, nous sommes ici plutôt confrontés à des recommandations d'ordre général. Avec une unique exception, l'incitation à développer des retraites privées afin de remplacer les prestations publiques réduites. Ceci pourrait laisser penser que l'UE aussi s'oriente de plus en plus vers la recommandation de systèmes multipiliers pour faire face aux défis contemporains et futurs dans le domaine des retraites.

3.5 Vers un nouveau consensus en matière de politique des retraites ?

En conclusion, il faut remarquer que malgré certaines différences persistantes, il y a des signes de convergence entre les recommandations des organisations internationales (Queisser 2000). Tout d'abord, toutes les organisations sont d'accord sur le besoin de diversifier les risques inhérents aux

différentes méthodes de financement des retraites. Par conséquence, les systèmes à plusieurs piliers sont donc généralement recommandés. La convergence a donc lieu autour des modèles multipiliers, qui peuvent désormais être considérés comme la norme en matière de réforme des retraites (Orenstein 2003). Toutefois, des différences persistent dans la conception précise des différents piliers du système, du poids respectif des différentes méthodes de financement, de la gestion, etc.

Une autre piste de réforme qui est suggérée par plusieurs organisations est celle consistant à favoriser l'emploi des travailleurs âgés grâce à des systèmes de retraite qui incitent à l'activité des seniors. Ces mesures font partie d'une stratégie plus ample, visant à accroître le taux d'emploi des personnes âgées et qui comprend également des interventions dans le domaine de la politique de l'emploi.

4. L'apport de la science politique

La science politique commence à s'intéresser aux réformes des retraites dans les années 1990, lorsque le domaine acquiert une importance politique de premier ordre. Cette branche des sciences sociales s'intéresse avant tout à la question de la faisabilité politique des réformes. Est-il possible, vu la popularité des systèmes de retraite en place, de les réformer ? Quelles formes doivent prendre ces réformes et quels sont les facteurs auxquels il faut être particulièrement attentif ?

L'un des auteurs pionniers de ce domaine est l'américain Paul Pierson qui insiste sur l'existence de différences substantielles en termes de faisabilité politique entre la phase d'expansion et celle de contraction des programmes sociaux. Si la première a pu se faire sans trop d'obstacles, la seconde est plutôt caractérisée par des risques politiques importants. En effet, le processus de réduction des acquis sociaux, ou retranchement, a lieu dans un environnement que l'Etat-providence a lui-même fondamentalement changé. L'Etat-providence a créé ses propres bases de soutien politique, constituées par le cercle des bénéficiaires (actuels et potentiels) des programmes sociaux. Pour les retraites il s'agit des retraités actuels et des actifs qui s'approchent de l'âge de la retraite (Pierson 1994, 1996, 1998).

Les politologues qui ont analysé les réformes des systèmes de retraite adoptées dans les pays de l'OCDE s'inscrivent dans cette perspective théorique. Ils mettent l'accent sur différents mécanismes et stratégies politiques qu'on retrouve dans plusieurs réformes.

Pierson (1994, 1996, 1998) met en évidence la préférence donnée à des mesures relativement peu visibles et aux réformes introduites graduellement. Ainsi, il montre que les acteurs politiques souhaitant réduire le niveau de couverture sociale, essayent de minimiser la visibilité de leurs réformes. Typiquement, les réformes se font à travers des modifications de formules complexes et obscures pour la plupart des citoyens. Par exemple, un gouvernement préférera une modification de la méthode d'indexation (peu visible) au relèvement de l'âge de la retraite (très visible). En ce qui concerne l'introduction graduelle des réformes, Pierson (1994, 1998) note que la plupart des réformes restrictives introduites avec succès, ont pris la forme de réformes à long terme qui entrent en vigueur de manière graduelle et ne touchent donc ni les générations actuelles de retraités, ni celles qui s'approchent de l'âge de la retraite. En somme, selon Pierson, il n'est pas possible, dans un système politique démocratique, de réduire les acquis sociaux de manière transparente. La seule solution disponible pour les gouvernements qui souhaitent diminuer le niveau de protection sociale consiste à « réformer furtivement » (*reform by stealth*).

Cette vision pessimiste de la capacité à se réformer des Etats sociaux contemporains est remise en question par des travaux ultérieurs, auxquels Pierson a aussi partiellement participé. Ainsi, d'autres auteurs, montrent qu'il est possible d'adopter des mesures d'austérité de manière transparente, si celles-ci sont perçues comme équitables par la population (Myles et Quadagno 1997 ; Myles et Pierson 2001 ; Natali 2000 ; Natali et Rhodes 2004). Certains régimes d'assurance sociale, en effet, ont été construits de telle façon à produire des transferts intra-générationnels importants. Parfois, des transferts ont lieu vers des groupes comme les fonctionnaires ou d'autres groupes privilégiés. Ces transferts peuvent être perçus comme « inéquitables », « pervers » ou « dépassés ». Par ailleurs, des régimes de retraite qui tiennent compte dans le calcul de la prestation des meilleures années seulement (typiquement les 5 ou les 10 meilleures années), attribuent un avantage important aux assurés connaissant des fortes progressions salariales, en général des cadres et des cadres

supérieurs (Myles et Pierson 2001). L'abolition de ces transferts « inéquitables » offre aux gouvernements une possibilité d'économie qui sera considérée comme équitable. Si en plus les économies faites avec ces coupes sont substantielles, le gouvernement peut utiliser les ressources ainsi libérées pour des transferts vers des groupes qui sont considérés comme méritants (travailleurs atypiques, parents qui s'occupent de leurs enfants) et peuvent ainsi apaiser des éventuels opposants aux réformes. John Myles et ses collègues qualifient cette stratégie de « rationalisation de la redistribution » (Myles et Quadagno 1997 ; Myles et Pierson 2001).

Par ailleurs, en contraste avec Pierson, Natali et Rhodes (2004) remarquent que les réformes des retraites ne se font pas toujours « furtivement » comme prévu par le politologue américain. Au contraire, certaines réformes sont présentées par les gouvernements responsables comme des succès. Les justifications mobilisées vont de la responsabilité face aux générations futures à l'élimination de privilèges qui existaient dans l'ancien système. Parfois, la capacité à adopter une réforme de manière consensuelle est aussi mise en avant comme réussite.

Bonoli (1999, 2000, 2003) met l'accent sur la capacité des gouvernements à développer des solutions consensuelles, qui, à côté des mesures d'austérité, comportent aussi des améliorations dans les systèmes de pension. Il lie cette capacité aux institutions politiques des pays, plus précisément à la présence de lieux de veto et donc aux arrangements institutionnels qui nécessitent la prise en compte d'autres intérêts que ceux représentés au gouvernement. Il argumente que des réformes radicales et unilatérales ne sont pas politiquement faisables dans des pays où les institutions politiques encouragent le partage du pouvoir, tandis que dans des pays où le pouvoir politique est concentré et il n'existe que peu de lieux de veto, les réformes mises en place peuvent être plus radicales, tendent à être plus cohérentes et à refléter plus précisément les priorités du gouvernement (Bonoli 2000).

Ainsi, dans les pays où le pouvoir politique est fragmenté du fait de l'existence de plusieurs lieux de veto, la tendance est d'intégrer dans les réformes des « *quid pro quos* », des concessions aux opposants clés, afin de neutraliser leur pouvoir de veto. Dans les trois pays qu'il a étudié (France, Grande-Bretagne et Suisse), il a pu constater que l'adoption de mesures jugées comme nécessaires par les gouvernements a été accompagnée par l'adoption d'autres mesures, qui, au contraire, n'étaient pas en ligne avec leurs priorités, mais qui augmentaient la faisabilité politique de la réforme.

Un exemple parlant est l'adoption, en Suisse, de la 10^{ème} révision de l'AVS qui combinait dans une seule loi une mesure d'économie (augmentation de l'âge de la retraite des femmes) et une amélioration de la situation des femmes (*splitting* et bonus pour tâches éducatives ou d'assistance). C'est cette combinaison qui a permis l'acceptation de la réforme puisque les améliorations introduites pour les femmes avaient été revendiquées par la gauche, qui, sans ces améliorations, se serait opposée à une réforme qui comportait l'augmentation de l'âge de retraite des femmes (Bonoli 1999, 2000).

Finalement, Palier (2004, 2007) introduit une autre notion en lien avec l'acceptabilité des réformes des systèmes de retraite. Il s'agit du « consensus ambigu », défini comme la convergence de plusieurs intérêts sur une même mesure, pour des raisons totalement différentes. Cette notion s'appuie sur l'analyse du processus intellectuel et politique d'émergence et de développement des instruments de la réforme, comme, par exemple, la capitalisation. En illustrant cette approche par les processus de réforme du système de retraite en France, Palier montre que dans ce pays il a été

possible de mettre en œuvre des réformes favorisant la capitalisation, grâce à la réalisation d'un « consensus ambigu » entre les différents intérêts liés au système de retraite, notamment le patronat, les assureurs, les partis de droite, les partis de gauche, les syndicats et la population en général.

Ces acteurs sont tous arrivés à reconnaître comme nécessaire le développement de retraites complémentaires par capitalisation à côté des retraites par répartition. Mais il s'agit d'un consensus ambigu, dans le sens que les raisons avancées par les différents acteurs ne sont pas identiques et sont même parfois contradictoires. Ainsi pour le patronat, la création de fonds de pension devrait contribuer à un meilleur fonctionnement de l'économie et permettre de développer les marchés financiers français et européens. Les partis de droite ont ajouté à cet argument celui de l'intérêt de la France à développer ses capacités d'investissement face à celles des fonds de pension américains et britanniques. Les membres du Parti socialiste et certains syndicats de salariés, par contre, soutiennent le développement des fonds de pension à côté des retraites par répartition, parce que, d'un côté ils sont aussi pour l'amélioration de la capacité d'investissement de la France par rapport aux fonds de pensions anglo-saxons, mais aussi parce qu'ils croient que la création de fonds d'épargne retraite au sein de l'entreprise est un moyen de renforcer le pouvoir de contrôle et de décision des salariés dans l'entreprise.

C'est justement grâce à ces interprétations différentes qu'a pu se construire en France un consensus autour de l'idée que la capitalisation représente l'instrument de politique publique qui permet de faire face aux défaillances du système de retraite en place. C'est donc grâce à la polysémie de cet instrument qu'il a été possible de faire accepter des réformes structurelles qui déparent du sentier de la dépendance propre aux Etats-providence bismarckiens.

De manière générale, la littérature de science politique met l'accent sur les problèmes de faisabilité politique que rencontrent les réformes des retraites et sur les stratégies mises en place pour faire face à ces problèmes. Surtout, elle démontre que des réformes basées sur de simples calculs financiers n'ont pratiquement aucune chance de succès dans nos démocraties vieillissantes. Des réformes, pour réussir, doivent d'une manière ou d'une autre tenir compte des équilibres politiques en jeu. Cet élément ressort également de manière très claire de notre étude comparative⁷.

⁷ Cf. Bonoli Giuliano, Bertozzi Fabio, Wichmann Sabine: Etudes de cas : Les réformes des systèmes de retraite depuis les années 1990 en Allemagne, France, Italie, Pays-Bas et Suède. Document de travail (à paraître).

5. Les études de cas

Afin d'identifier des réformes novatrices et des mesures susceptibles d'améliorer les perspectives financières des régimes de retraites, nous avons réalisé des études de cas approfondies portant sur les réformes adoptées depuis le début des années 1990 dans cinq pays : Allemagne, France, Italie, Pays-Bas et Suède. Ces pays ont été sélectionnés en fonction de l'intérêt que présentaient les réformes adoptées. Le choix a été effectué en collaboration avec le groupe d'accompagnement au sein de l'OFAS. Les trajectoires suivies par ces cinq pays sont décrites brièvement ci-dessous. Le tableau 5.1 à la fin de ce chapitre compare les données de référence qui caractérisent les systèmes de retraite dans les pays sélectionnés et en Suisse. Une présentation plus détaillée des systèmes de retraite et des réformes adoptées dans chaque pays est présentée dans le document de travail « Les réformes des systèmes de retraite depuis les années 1990 en Allemagne, France, Italie, Pays-Bas et Suède ».

5.1 Allemagne

Le système de retraite allemand consiste en un régime de retraite contributif, fournissant des prestations relativement élevées. D'autres formes de prévoyance (d'entreprise ou individuelle) sont peu développées car le régime public couvre à lui seul la plupart des besoins de la population active. Le processus de réforme allemand démarre en 1992, avec des réductions mineures dans la méthode d'indexation et de l'ajustement de la rente selon l'âge de la retraite.

Par la suite, ont été adoptées des réformes plus incisives qui visent à limiter les besoins en financement du système pour les années à venir par des baisses des prestations et par le relèvement de l'âge de la retraite ordinaire à 67 ans. À côté de ces mesures d'austérité, l'Allemagne encourage désormais la prévoyance individuelle et collective financée par capitalisation à travers des déductions fiscales et des subsides.

5.2 France

La viabilité financière du système de retraite français représente un enjeu majeur depuis les années 1980. De ce fait, malgré les fortes résistances des salariés aux réformes, depuis le début des années 1990 des réformes importantes visant à améliorer la viabilité financière du système de retraite français ont été adoptées. Ces réformes impliquent d'une part des baisses des prestations, de l'autre le développement d'un nouveau pilier financé selon le principe de la capitalisation. Ceci constitue une rupture avec la tradition française du financement par répartition. Notamment, avec la réforme de 2003 un pilier facultatif d'épargne retraite à travers un produit d'épargne individuel pour les employés et un produit d'épargne retraite interentreprises ont été introduits. Des incitations à retarder le départ à la retraite ont également été adoptées. Malgré ces réformes, la viabilité financière du système de retraite français n'est pas garantie.

5.3 Italie

Le système de retraite italien a longtemps été parmi les plus généreux au monde et permettait de partir à la retraite particulièrement tôt grâce à une rente d'ancienneté qui garantissait une prestation égale à 70% du salaire après 35 ans de cotisations. Les réformes mises en place à partir de la première moitié des années 1990 ont introduit, entre autres, des incitations à retarder le départ à la retraite. Ainsi, les possibilités d'une retraite anticipée ont été considérablement réduites en limitant l'accès aux rentes d'ancienneté. La réforme Dini de 1995, représente la réforme la plus importante mise en œuvre en Italie en matière de retraites. Elle comporte l'adoption d'un système de type NDC (*Notional defined contributions*, voir point 6.1 ci-dessous) et la prise en compte de la pénibilité du travail dans le calcul des rentes. L'entrée en vigueur de la plupart de ces mesures a toutefois été passablement retardée par des longues périodes de transitions. Par conséquent, malgré les efforts entrepris, l'Italie doit toujours faire face à d'importants problèmes de financement du système de retraite.

5.4 Pays-Bas

Le système de retraite néerlandais est généralement considéré comme particulièrement stable au niveau financier et efficace en ce qui concerne la prévention de la pauvreté après l'âge de la retraite. De plus, il garantit généralement un niveau de vie similaire à celui atteint avant la retraite. Sa stabilité financière est liée à sa structure qui repose sur un premier pilier étatique et un deuxième pilier professionnel. Ce système combine ainsi répartition et capitalisation. Parmi les pays étudiés, le cas des Pays-Bas est celui qui plus se rapproche du système suisse.

Depuis le début des années 1990, plusieurs réformes concernant le premier pilier (AOW) ont été adoptées : la réforme de 1992, qui consistait en une « Loi sur la revalorisation conditionnelle des rentes », et celle de 1997, instituant le fond de réserve AOW. Ce dernier est financé par la fiscalité et fait ainsi peser le poids du financement du système de retraite pas seulement sur les personnes actives professionnellement, mais sur l'ensemble des contribuables, y compris les retraités. Il comporte donc une certaine modification des équilibres redistributifs, dans le sens d'une plus grande contribution des hauts salaires et des rentiers au système de retraite.

5.5 Suède

Le système de retraite suédois se base sur plusieurs piliers complémentaires : un régime public financé par répartition et un régime complémentaire individuel financé selon le principe de la capitalisation. Ce système est le résultat d'un processus de réforme radical initié au début des années 1990. Celui-ci a introduit, entre autres, un système de calcul des rentes de type NDC et une grande flexibilisation de l'âge de la retraite, le départ étant possible à partir de 61 ans.

L'adoption du système NDC a été accompagnée par l'introduction de plusieurs mécanismes d'adaptation automatique ou mécanismes auto-adaptatifs. Ceux-ci lient les prestations d'une part à l'espérance de vie de chaque cohorte, de l'autre aux perspectives financières prévisibles du système dans son ensemble.

Tableau 5.1 : Situation socio-économique et systèmes de retraite dans les cinq pays étudiés et en Suisse

	Taux de dépendance (65+/20-64), en %*		Dépenses publiques en matière de vieillesse, prestations en espèces, en % du PIB**			Actifs des fonds de pension en % du PIB***		Taux bruts de remplacement en fonction du revenu exprimé comme multiple du salaire moyen****		
	2000	2050	1980	1990	2003	2001	2005	0.5	1	2
Allemagne	26.4	54.4	9.8	9.4	11.1	3.4	4.0	39.9	39.9	30.0
France	27.5	57.6	7.5	9.1	10.2	3.8	5.8	63.8	51.2	44.7
Italie	29.4	71.5	7.2	8.2	11.3	3.1	2.7	67.9	67.9	67.9
Pays-Bas	21.9	39.1	5.4	5.6	4.7	102.6	108.4	80.6	81.9	82.6
Suède	30.2	42.7	6.6	7.1	7.4	32.9	46.2	79.1	62.1	66.3
Suisse	24.9	42.6	5.5	5.3	6.5	104.4	119.1	62.5	58.4	30.5
Moyenne OCDE	22.0	47.2	4.7	5.5	6.4	-	-	73.0	58.7	49.2

Sources :

* OCDE (2007), Panorama de la société : Les indicateurs sociaux de l'OCDE, Paris : OCDE, <http://www.oecd.org/dataoecd/12/7/38138100.xls> .

** Base de données des dépenses sociales de l'OCDE (SOCX2007). Dans le cas des Pays-Bas et de la Suisse, le deuxième pilier professionnel n'est pas inclus.

*** OCDE, Global Pension Statistics. Les données pour l'année 2005 pour l'Italie et les Pays-Bas se réfèrent à l'année 2004.

**** OCDE (2007), Les pensions dans les pays de l'OCDE : Panorama des politiques publiques, Paris : OCDE, <http://www.oecd.org/dataoecd/13/62/38711014.xls> . Taux de remplacement prospectifs des régimes de retraite obligatoires, hommes. Dans le cas des Pays-Bas et de la Suisse, le deuxième pilier professionnel est inclus. Pour la Suisse il s'agit uniquement de la partie obligatoire (minimum LPP)

6. Les mesures adoptées

Dans ce chapitre nous présentons les principales mesures adoptées dans le cadre des réformes des systèmes de retraite depuis le début des années 1990 dans les pays sélectionnés pour les études de cas (v. chapitre précédent). Nous nous concentrons en particulier sur les mesures qui peuvent présenter un intérêt pour la Suisse et qui seront ensuite reprises dans la discussion des modèles de réforme au chapitre 8.

Le tableau 6.1 présente les principales mesures adoptées dans les pays étudiés. En plus des cinq études de cas, nous avons également pris en considération de manière plus ciblée deux autres pays (Finlande et Etats-Unis) qui ont développé des solutions présentant un certain intérêt par rapport à quelques unes des mesures retenues.

Tableau 6.1 : Résumé des mesures adoptées dans les pays étudiés

	Allemagne	France	Italie	Pays-Bas	Suède	Autres pays
Système NDC	x	x	✓	x	✓	-
Retraite à la carte	✓	✓	✓	x	✓	-
Mécanisme auto-adaptatifs	✓	x	✓	✓	✓	-
Prise en compte pénibilité du travail	x	✓*	✓*	x	x	-
Incitations à retarder le départ à la retraite	✓	✓	✓	x	✓	Finlande
Mécanisme de préfinancement	x	✓	x	✓	✓**	Etats-Unis

* actuellement en discussion entre les partenaires sociaux, issue incertaine.

** mécanisme de préfinancement « hérité » du passé.

6.1 Les systèmes à capitalisation virtuelle (NDC)

Plusieurs pays ont adopté à partir de la moitié des années 1990 des systèmes de retraite basés sur le principe de la capitalisation virtuelle du type « *notional defined contribution* » (NDC) (Williamson et Williams 2003). Les systèmes NDC visent à combiner un financement par répartition (PAYG), avec le mode de calcul typique des systèmes financés par capitalisation. Ainsi, les rentes versées à l'âge de la retraite sont généralement obtenues en multipliant un capital virtuel – c'est-à-dire la somme des cotisations versées pendant la carrière professionnelle revalorisées en fonction d'un taux d'intérêt – par un coefficient de conversion. L'objectif principal de ce modèle est celui d'instaurer un lien étroit entre les cotisations versées et les rentes vieillesse obtenues par chaque bénéficiaire, tout

en maintenant un système financé par répartition. Parmi les pays sélectionnés, des systèmes de capitalisation virtuelle de type NDC ont été introduits en Italie et en Suède.

Dans le cas italien, le principe NDC a été introduit par la réforme Dini de 1995. Cette réforme a introduit un système de calcul des rentes basé sur l'ensemble des cotisations versées. Le montant de la rente correspond à la somme des cotisations versées revalorisées, multipliée par un coefficient de conversion. Ce coefficient est unisexe, mais varie en fonction de l'âge au moment du départ à la retraite. Les coefficients de conversion sont censés être adaptés tous les 10 ans afin de tenir compte de l'évolution de l'espérance de vie. Cette adaptation n'est toutefois pas automatique et nécessite une décision politique.

Le système de capitalisation virtuelle suédois, introduit par la réforme de 1998, repose sur des principes similaires. Les cotisations payées par les assurés (16% du salaire) sont comptabilisées dans un compte virtuel et revalorisées en fonction de la croissance du salaire réel moyen. Lors du départ à la retraite (âge minimal 61 ans), la rente vieillesse est obtenue en divisant le capital virtuel accumulé par un facteur qui tient compte de l'âge et de l'espérance de vie de la cohorte à laquelle appartient l'assuré. Contrairement à l'Italie, les coefficients de conversion sont ajustés de manière automatique.

Finalement nous pouvons signaler que le système allemand, après les réformes des années 1990 et 2000, s'apparente à un système en capitalisation virtuelle de type NDC. La différence principale par rapport aux deux pays précédemment cités réside dans le fait que les comptes virtuels des assurés ne comptabilisent pas la somme cotisée au cours de la carrière mais des points-retraite, dont la valeur est ajustée annuellement en fonction de l'évolution de plusieurs paramètres économiques et démographiques.

6.2 La retraite à la carte

La notion de « retraite à la carte » fait référence à plusieurs formes de flexibilité dans la perception d'une rente vieillesse : d'une part la possibilité de choisir l'âge de la retraite (avec diminution ou augmentation de la rente en fonction de l'âge choisi), de l'autre la possibilité d'obtenir une rente partielle ou à temps partiel. Ces deux possibilités existent dans la plupart des pays analysés, à l'exception des Pays-Bas (premier pilier).

En Allemagne, France, Italie et Suède il est possible de choisir l'âge de la retraite à partir d'un âge minimum (plancher). Dans tous ces pays, il existe un lien entre l'âge de la retraite choisi et le montant de la rente, sous la forme de réductions ou de coefficients de conversion qui varient en fonction de l'âge. Le prolongement de l'activité professionnelle au-delà d'un certain âge plafond donne droit à une augmentation de la rente.

Des rentes partielles peuvent être obtenues en Allemagne, France et en Suède. Dans ces pays plusieurs taux de rente (par exemple 33%, 50% ou 66%) peuvent être choisis, ce qui encourage la combinaison de la rente avec une activité professionnelle à temps partiel. Les revenus obtenus grâce à l'emploi à temps partiel sont pris en compte lors du passage à une rente complète, ce qui peut constituer une incitation à poursuivre l'activité à temps partiel.

6.3 Les mécanismes auto-adaptatifs

Les mécanismes auto-adaptatifs visent à garantir l'équilibre financier des systèmes de retraite dans le long terme en créant un lien mécanique et automatique entre les paramètres qui déterminent le montant des rentes et les évolutions économiques et/ou démographiques pertinentes. Typiquement, ces mécanismes concernent la revalorisation des rentes ou du salaire de référence pour le calcul de la rente. En Allemagne, la revalorisation des rentes en cours et des paramètres de calcul des nouvelles rentes dépend du rapport entre cotisants et retraités. En Suède, la revalorisation dépend du rapport entre réserves et engagements du système de retraite. Au Pays Bas, la revalorisation de rentes n'a en principe lieu que si le rapport entre le nombre de bénéficiaires de prestations sociales et le nombre d'actifs dépasse un certain seuil.

Il faut signaler une spécificité du mécanisme auto-adaptatif néerlandais par rapport à celui en vigueur dans les autres pays précédemment cités. En effet, le déclenchement du mécanisme aux Pays-Bas dépend d'une décision annuelle du gouvernement, qui a donc le choix d'y faire recours ou pas. Cela signifie que dans ce cas il ne s'agit pas d'un mécanisme auto-adaptatif exclusivement dépendant de la situation socio-économique ou démographique.

6.4 La prise en compte de la pénibilité du travail

Certains pays ont adopté des mesures visant à prendre en compte la pénibilité du travail dans le calcul du montant des rentes de vieillesse. Parmi les pays analysés dans les études de cas, une telle mesure a été incorporée dans la loi seulement en Italie, où une année de travail dans une activité considérée comme pénible équivaut à 14 mois de cotisations. Les cotisations supplémentaires qui peuvent être obtenues grâce à ce système peuvent correspondre au maximum à 5 ans. Toutefois, la mise en œuvre de cette mesure est pour l'instant incomplète, étant donné que l'identification détaillée des professions considérées comme pénibles, déléguée aux partenaires sociaux, n'est pas encore terminée.

Dans un deuxième cas, celui de la France, la question de la possibilité de bénéficier d'une retraite anticipée pour les personnes exerçant une activité pénible et insalubre est également en discussion entre les partenaires sociaux. En effet, la réforme du système de retraite de 2003 délègue aux partenaires sociaux la négociation sur la définition et la prise en compte de la pénibilité dans le système de retraite. Les résultats de ces négociations ne sont pour l'heure pas connus.

Dans certains cas, l'objectif de prendre en compte la pénibilité de la vie active a été atteint en tenant compte de la durée de celle-ci, et de l'âge à l'entrée dans le marché du travail. En Italie, les périodes de cotisation accomplies avant l'âge de 18 ans sont multipliées par un facteur de 1.5. En France le départ à la retraite est possible dès l'âge de 60 ans, à condition de disposer d'un nombre de trimestres de cotisation suffisant. Seuls ceux qui ont commencé leur vie professionnelle tôt profitent de ce traitement relativement favorable. Finalement, en Allemagne, le relèvement de l'âge de la retraite à 67 ans ne concerne pas ceux qui à 65 ans auront accumulé 45 années de cotisations.

6.5 Les incitations à retarder le départ à la retraite

Sauf dans le cas des Pays-Bas, où les mesures pour éviter les préretraites ont été ciblées sur le deuxième pilier, tous les pays analysés prévoient des mesures ou des mécanismes visant à inciter à retarder le départ à la retraite. Les mesures adoptées concrètement varient d'un pays à l'autre, mais le principe est identique : le montant des rentes est réduit en cas de retraite avant l'âge légal et augmenté en cas de retraite après cette date. Dans la plupart des pays les opportunités de préretraite ont été fortement réduites.

Par exemple, la réforme de 2003 en France a introduit un système de décote/surcote qui induit des pénalisations/bonifications en cas de retraite avant/après l'âge légal de la retraite, c'est-à-dire 60 ans. En Italie, la réforme de 2004 a introduit une incitation, dite « *superbonus* », qui récompense les salariés qui renoncent à exercer leur droit à une retraite anticipée en leur versant la totalité des cotisations dues sur leur salaire (par patronale et salariale). L'augmentation de revenu qui en découle correspond à 32,7%. En ce qui concerne le système suédois, il incite également à retarder le départ à la retraite étant donné que le système NDC fournit des rentes supérieures lorsqu'on reste plus longtemps sur le marché de l'emploi. Enfin, en Allemagne aussi une anticipation ou un ajournement engendre désormais des réductions ou augmentations quasi-actuarielles de la rente versée. Le relèvement de l'âge ordinaire de la retraite à 67 ans va sans doute pousser un certain nombre d'assurés à retarder leur départ en retraite.

Encadré 6.1 : la réforme 2005 du système de retraite en Finlande

Un cas supplémentaire – non inclus dans les études de cas – mérite d'être mentionné ici. Il s'agit du cas de la Finlande, qui, avec la réforme du système de retraite 2005 (adoptée en 2003), a voulu introduire des mécanismes pour stimuler l'emploi des personnes âgées et ainsi élever l'âge moyen effectif de la retraite :

- *Introduction d'un âge flexible de la retraite* : alors que dans le système précédent l'âge légal de la retraite était fixé à 65 ans, avec la possibilité d'une retraite anticipée entre 60 et 64 ans, le nouveau système introduit un âge de la retraite flexible entre 63 et 68 ans, avec une possibilité de retraite anticipée à 62 ans.
- *Renforcement de la croissance du taux d'annuité avec l'âge* : dans l'ancien système, le taux d'annuité était de 1,5% du salaire de référence entre 23 et 59 ans et de 2,5% entre 60 et 65 ans. La réforme 2005 prévoit un taux de 1,5% entre 18 et 52 ans, de 1,9% entre 53 et 62 ans et de 4,5% entre 63 et 68 ans.
- *Augmentation de l'ajustement actuariel des retraites anticipées* : en cas de retraite anticipée à partir de 62 ans, une réduction de 0,6% par mois (7,2% par année) est appliquée jusqu'à l'âge de 63 ans. Un supplément de 0,4% par mois est appliqué en cas de retraite après 68 ans.
- *Abolition du taux de remplacement maximal* : alors que dans l'ancien système un taux de remplacement maximal était fixé à 60% du salaire de référence, le nouveau système a aboli ce seuil et donc toutes les annuités acquises pendant la carrière sont comptabilisées. Ainsi, de longues carrières permettent d'obtenir des rentes qui dépassent le 60% du salaire de référence.

- *Restrictions dans l'accès aux dispositifs de sortie anticipée de l'activité* : une série de dispositifs permettant une retraite anticipée pour certains groupes de la population – par exemple les pensions pour chômeurs de longue durée, les pensions de retraite anticipée pour cause d'invalidité, etc. – sont progressivement abolis.

Les effets de cette réforme ne tardent pas à se manifester. En effet, selon l'Office statistique finlandais, le taux d'emploi de la catégorie d'âge 60-64 ans a déjà augmenté de 10% depuis 2004.

Sources : Börsch-Supan (2005) et Vernière (2003).

6.6 Les mécanismes de préfinancement

Plusieurs des pays étudiés ont mis en place des fonds de réserve ayant pour but de contribuer au financement des régimes de retraite dans la phase la plus critique pour le financement, c'est-à-dire au cours des années où les générations du baby boom atteindront l'âge de la retraite. En effet, s'il est vrai que le financement des retraites par répartition sera problématique à l'avenir, il est aussi vrai que, du fait de la structure d'âge de la population des pays occidentaux, le nombre de départs à la retraite va diminuer à partir de 2030-2035. La phase plus problématique du point de vue du financement se situe donc entre 2030 et 2040-2045. Après cette période, la situation financière des régimes par répartition devrait donc s'améliorer⁸. Vu ce qui précède, le pré-financement partiel permet d'éviter deux inconvénients qui pourraient autrement se produire :

- un traitement plus défavorable des cohortes plus nombreuses (baby-boomers), difficilement justifiable mais qui, en l'absence de préfinancement, peut-être inévitable ;
- une réduction excessive des prestations servies par les régimes par répartition, pourtant nécessaire afin de préserver l'équilibre budgétaire durant la période 2030-2045.

Différentes options sont envisageables en vue de créer un mécanisme de pré-financement.

En France, le Fonds de réserve pour les retraites (FRR) a été introduit en 1999 et est alimenté par différentes sources (une part du prélèvement social sur les revenus du patrimoine et de placement, les excédents de la Caisse nationale d'assurance vieillesse, le produit des privatisations, etc.). Aux Pays-Bas, le fond de réserve AOW a été créé en 1997. Il est alimenté par les excédents fiscaux annuels. Ces deux fonds sont censés contribuer à financer les régimes de retraite français et néerlandais à partir de 2020. Dans le cas de la Suède, un mécanisme de préfinancement a été « hérité » du passé. En effet, l'« ancien » système de retraite a accumulé depuis les années 1960 des importantes réserves. Même si l'objectif principal de ces fonds n'était pas celui d'instaurer un mécanisme de préfinancement, une partie importante des fonds reste disponible (malgré une utilisation partielle pour financer la transition entre l'ancien et le nouveau système) et son utilisation future est actuellement en discussion.

⁸ Cet effet a aussi été mis en évidence par des projections de dépenses des retraites dans le long terme (Roseveare *et al.* 1996).

Encadré 6.2 : l' « OASDI Trust Fund » aux Etats-Unis

Le *Social Security Act* de 1935 est à la base de la création de l'OASDI (*Old Age, Survivors and Disability Insurance*), c'est-à-dire l'assurance vieillesse, aux Etats-Unis. Dès son origine, cette assurance financée par répartition a dégagé des excédents qui ont alimenté un fonds de réserve qui a représenté entre 3 et 5 points de PIB entre 1945 et 1975. L'objectif de ce fonds était de constituer une épargne de sécurité grâce à la surcotisation. Au début des années 1980, à cause des améliorations de la législation dans les années 1970, le fonds de réserve était presque épuisé.

Toutefois, suite à la réforme du système de retraite de 1983, le fonds de réserve a recommencé à enregistrer des excédents importants. L'objectif est de constituer des réserves grâce à la surcotisation et au rendement du capital afin de préfinancer partiellement l'arrivée à la retraite des générations du baby boom. Les réserves du *Trust Fund* sont investies en obligations spéciales du Trésor.

A la fin de l'année 2006, le *OASDI Trust Fund* comptabilisait des réserves d'un montant de \$1'844,3 milliards, équivalentes à un peu plus de 3,5 années de prestations retraite. Selon les prévisions de la *Social Security Administration*, ces réserves augmenteront jusqu'en 2015, lorsqu'elles devraient correspondre à un peu plus de 4,5 années de prestations. A partir de cette date, le fonds de réserve devra progressivement contribuer à financer le départ à la retraite des générations du baby boom et par conséquent, les réserves diminueront. Il est actuellement prévu que les réserves du fonds seront épuisées en 2041.

Source : Vernière (1999, 2005) et <http://www.ssa.gov/OACT/TRSUM/trsummary.html> .

7. Des mesures aux réformes politiquement acceptables

Notre analyse des réformes des retraites ainsi que de la littérature de science politique ont mis en évidence le caractère potentiellement très controversé de ces initiatives. L'aspiration à partir à la retraite à un âge relativement peu élevé est très forte au sein de la population des pays étudiés. Le vieillissement de l'électorat et la plus forte propension à voter des tranches d'âge proches de l'âge de la retraite contribue également à rendre politiquement difficile l'adoption de mesures d'austérité dans le domaine des retraites.

Sur la base des expériences faites, essentiellement dans les pays d'Europe occidentale, nous pouvons identifier un certain nombre d'éléments communs aux réformes adoptées avec succès.

7.1 Inclusion d'éléments d'échange politique

L'inclusion d'éléments d' « échange politique » dans le cadre d'une réforme, ou même en dehors de celle-ci, a souvent contribué aux succès du processus d'adaptation. Par éléments d'échange politique (*political exchange* ou *quid pro quos* dans la littérature anglophone, cf. Bonoli 2000) on entend l'inclusion dans la réforme de mesures qui ne sont pas forcément en cohérence avec l'approche du gouvernement mais qui répondent à des exigences formulées par des acteurs clef.

Il faut distinguer les notions d'échange politique et de compromis. Un compromis peut simplement être une concession faite par le gouvernement à un acteur externe par rapport à l'étendue d'une mesure. Par exemple, supposons que le gouvernement souhaite fixer l'âge de la retraite à 67 ans et les syndicats à 60, un compromis pourrait être un âge de la retraite à 63 ou 64 ans.

Un échange politique se distingue d'un compromis dans le sens que la réforme va inclure des mesures demandées par les acteurs externes retenus. Il s'agit d'une approche beaucoup plus puissante en termes de construction du consensus, car les acteurs externes retenus auront des éléments positifs à présenter à leurs membres. Un accord de leur part sera donc plus probable que dans le cas d'un simple compromis.

Ces échanges politiques peuvent prendre différentes formes :

- Implication des acteurs les plus touchés dans l'élaboration du projet de réforme et/ou négociation des contenus avec ces acteurs. L'acteur politique clef ici sont les syndicats.
- Des mesures d'austérité qui tiennent compte de critères d'équité. L'équité peut être introduite en éliminant des privilèges qui existaient dans le système avant la réforme, ou en tenant compte de différences entre groupes socioprofessionnels (par exemple la pénibilité du travail).
- Combinaison de mesures d'austérité avec des améliorations pour certains groupes d'assurés, tel que par exemple les travailleurs atypiques ou ceux avec des charges familiales.
- Combinaison de mesures d'austérité avec un renforcement de la redistribution. Ce type d'échange politique est relativement fréquent dans les pays étudiés. A côté de mesures d'austérité plusieurs pays ont renforcé la protection contre la pauvreté, en introduisant un

revenu garanti (Allemagne) ou en le renforçant (Italie). D'autre part, plusieurs pays ont rendu leur système plus favorable aux bas revenus en allongeant la période prise en compte pour le calcul de la rente (Italie et Suède, qui tiennent compte de la totalité de la vie active). Du fait des progressions salariales plus prononcées chez les hauts salaires, la prise en compte de périodes plus ou moins courtes en fin de carrière constituait un avantage pour ce groupe socioprofessionnel.

7.2 L'utilisation de mécanismes auto-adaptatifs.

Plusieurs pays ont fait appel à des mécanismes auto-adaptatifs (voir point 6.3). Nous pouvons constater que ces mécanismes permettent de dépolitiser des décisions habituellement controversées qui dépendent d'évolutions économiques et démographiques incertaines. Un mécanisme auto-adaptatif peut réduire le caractère controversé de certaines interventions dans la mesure où celles-ci n'entreront en vigueur que si les évolutions économiques et démographiques suivent un certain cours.

Un mécanisme de ce type a été repris dans le message pour la 11^{ème} révision AVS (*nouvelle version*). Il lie l'indexation des prestations AVS à l'état du fonds de compensation. Cette mesure ne semble toutefois pas rencontrer le soutien des syndicats et de la gauche, qui craignent que les autorités fédérales puissent limiter l'apport de nouvelles recettes (par exemple la TVA) au fonds de compensation, et garantir ainsi l'équilibre financier de l'AVS essentiellement à travers des mesures d'austérité (USS 2006). D'une certaine manière, les autorités fédérales (Conseil fédéral, parlement et/ou peuple) de par leur décision quant à l'attribution de ressources supplémentaires à l'AVS, peuvent influencer le déclenchement du mécanisme, qui par conséquent n'est pas strictement auto-adaptatif.

Il semblerait que les mécanismes auto-adaptatifs puissent effectivement servir à dépolitiser des enjeux si l'indicateur de référence ne peut pas être influencé par les autorités. Dans le cas contraire, et dans un contexte de faible confiance réciproque, on peut imaginer que les acteurs qui s'opposent aux mesures d'austérité vont se battre avec la même vigueur contre ces mécanismes.

Il faut également ajouter que dans le contexte du système politique suisse, les incertitudes quant aux évolutions futures ne concernent pas que les évolutions économiques ou démographiques, mais également les décisions politiques. Par exemple, le Conseil fédéral peut décider que le manque de financement prévu pour l'AVS, disons en 2015, sera compensé par une hausse de la TVA, mais il ne peut pas le garantir dans la mesure où une telle décision devra être ratifiée par un vote populaire. Pour cette raison, un des mécanismes auto-adaptatifs que nous proposons tient également compte des incertitudes liées à la sphère politique (voir point 8.2.).

7.3 L'adoption d'un système entièrement nouveau

Parfois, des réformes fondamentales ont été plus facilement acceptées que des réformes mineures, probablement parce qu'elles rendent, au niveau individuel, plus difficile l'identification d'une éventuelle perte ou gain par rapport au système précédent.

Cet aspect de la réforme n'est pas forcément une entorse au principe de la transparence, dans la mesure où le nouveau système (par exemple en Italie et en Suède) se fonde sur des principes clairs et compréhensibles, donc transparents, sur lesquels la plupart des acteurs ont pu trouver un accord. Cet accord a sans doute été facilité du fait que dans le système d'avant la réforme, certains groupes étaient fortement avantagés par rapport à d'autres. La réforme a donc en même temps permis de renforcer l'équité intra-générationnelle des systèmes.

Il semblerait donc, qu'une réforme profonde, qui ne permet pas une comparaison immédiate entre ancien et nouveau système, mais qui est basée sur des principes d'équité transparents et partagés, a plus de chances d'être acceptée qu'une réforme qui n'introduit que des modifications mineures, mais qui donne lieu à des pertes très visibles.

8. Des modèles de réforme pour la Suisse

Sur la base de l'observation des expériences faites dans les cinq pays étudiés et des différentes sources consultées, nous proposons, dans cette section, trois modèles de réforme pour l'AVS suisse. Pour construire ces modèles nous nous sommes appuyés sur trois principes⁹ :

- *Viabilité financière.* Impact positif sur les perspectives de financement du système dans le long terme
- *Faisabilité politique.* Vu le système politique suisse, ce principe implique que toute réforme doit présenter un certain équilibre entre mesures d'austérité et mesures de consolidation/expansion.
- *Conséquences sociales supportables.* Les coûts de la réforme devraient épargner, dans la mesure du possible, les assurés défavorisés.

Nos modèles doivent être considérés comme des exemples possibles de combinaisons cohérentes de ces trois principes. Evidemment, d'autres possibilités de combinaison existent, et pour chaque modèle plusieurs variantes sont envisageables, sans pour autant sortir du cadre posé par ces principes. L'objectif des modèles est donc plus d'illustrer comment les principes retenus peuvent être traduits en des mesures concrètes, plutôt que de fournir des recettes dans le domaine de la politique des retraites.

Outre ces trois modèles, nous proposons deux mesures individuelles qui peuvent à notre avis être combinées avec chacun des trois modèles. Il s'agit du préfinancement et de la flexibilisation de l'âge de la retraite (suppression de l'âge ordinaire de la retraite). Ces deux mesures ne s'inscrivent pas dans la dichotomie « austérité » vs. « expansion/consolidation » et peuvent donc être ajoutées aux modèles sans engendrer un déséquilibre au plan politique.

8.1 Mesures communes aux trois modèles

8.1.1 Mécanismes de préfinancement

Comme nous l'avons vu (point 6.6.) dans plusieurs pays occidentaux des fonds de réserve ont été mis en place afin de pouvoir être utilisés à l'avenir, en particulier au cours des années où le rapport entre actifs et retraités sera très problématique du point de vue du financement des systèmes de retraite. En Suisse, l'attribution d'une partie de l'or excédentaire de la Banque Nationale au compte capital de l'AVS est une mesure qui va dans ce sens. Toutefois, il serait possible d'aller plus loin dans cette direction. Une possibilité consisterait à anticiper l'entrée en vigueur d'éventuelles sources de financement supplémentaires de quelques années par rapport aux besoins de l'AVS. Par exemple, un point supplémentaire de TVA pourrait être attribué à l'AVS non pas quand l'exercice devient déficitaire, mais quelques années auparavant. Les fonds supplémentaires ainsi obtenus et le

⁹ Il faut signaler que dans notre analyse nous n'avons pas considéré l'impact des modèles proposés sur les prestations complémentaires à l'AVS. Cela aurait demandé une élaboration beaucoup plus détaillée des modèles et la réalisation de simulations à long terme.

produit de leur investissement pourraient contribuer au financement de l'AVS durant la période 2030-2045.

8.1.2 Flexibilisation de l'âge de la retraite

Il s'agit ici de supprimer la notion d'âge de la retraite ordinaire et de la remplacer par un âge de la retraite minimal (par exemple 62 ans) ou par une période (par exemple 62-70 ans). La rente serait calculée en fonction de l'âge choisi pour le départ à la retraite, sur la base d'un calcul actuariel. En réalité le système actuel, grâce aux possibilités d'anticipation et d'ajournement de la rente, permet déjà une grande flexibilité dans le choix du moment du départ à la retraite (entre 63 et 70 ans). Toutefois, le maintien d'un âge de la retraite ordinaire à 65 ans joue probablement un rôle de « signal », ce qui fait que la plupart des retraités ne font en fait pas usage de la flexibilité pourtant disponible.

La suppression de la notion d'âge ordinaire de la retraite pourrait pousser plus d'assurés à utiliser la flexibilité en fonction de leurs préférences et leur situation économique individuelles. Probablement, un certain laps de temps serait nécessaire pour que le changement législatif ait un véritable impact sur les comportements. De plus, un tel modèle présupposerait un accès rapide et efficace aux informations sur le montant de la rente que chaque assuré pourrait obtenir en fonction de l'âge choisi pour le départ à la retraite. Dans l'idéal, un tel système d'information serait basé sur une plateforme internet.

Il faut aussi souligner le fait que si l'AVS peut se passer de la notion « d'âge de la retraite ordinaire », d'autres assurances sociales doivent garder une limite d'âge. Il s'agit notamment des assurances liées à la participation au marché du travail : l'assurance invalidité et l'assurance chômage. Actuellement, la couverture de ces assurances cesse lorsque les assurés atteignent l'âge ordinaire de la retraite, c'est-à-dire 64/65 ans. Son abolition n'empêcherait toutefois pas le maintien d'une limite d'âge dans ces autres assurances sociales. Celle-ci pourrait être fixée au début de la période prévue pour le départ en retraite (62 ans), à sa fin (70 ans), ou elle pourrait être maintenue à 65 ans¹⁰. Le même problème se pose pour la couverture de la LPP. Jusqu'à quel âge le revenu devrait être soumis à cotisation ? Dans ce cas le maintien de l'âge limite de 65 pourrait être la solution plus judicieuse. Un abaissement à 62 ans pourrait rendre plus difficile l'accumulation d'un avoir vieillesse suffisant, alors que le relèvement de l'assujettissement à la LPP jusqu'à 70 ans pourrait décourager l'activité lucrative en fin de carrière.

Un système de retraite flexible devrait également permettre de prendre une retraite partielle (p.ex 50%). Cette mesure pourrait déjà être introduite dans le cadre de la 11^{ème} révision (nouvelle version).

8.2 Modèle 1 : Adaptation automatique avec « clause guillotine »

Ce modèle part de l'hypothèse que l'équilibre politique d'un projet de réforme peut être obtenu en combinant des mesures d'austérité avec un apport de ressources supplémentaires. Cette approche

¹⁰ Une distinction entre hommes et femmes dans l'âge limite pour pouvoir bénéficier de ces assurances sociales ne semble pas pertinente

permet aux acteurs politiques de chaque camp (gauche et droite) d'obtenir des mesures compatibles avec leurs priorités respectives. Conformément à la notion d'« échange politique » présentée plus haut (cf. point 7.1), elle est susceptible d'accroître les chances de réussite de la réforme.

Cette approche présente néanmoins deux difficultés :

- L'incertitude qui caractérise les évolutions futures ne permet pas aux acteurs politiques de trouver actuellement un accord sur les ressources supplémentaires qui devront être attribuées à l'AVS lorsque son équilibre financier sera sérieusement menacé. Il en va de même pour d'éventuelles mesures d'austérité.
- La source de financement la plus probable pour d'éventuelles ressources supplémentaires est la TVA. Toutefois, toute modification du taux de celle-ci nécessite une modification constitutionnelle. De ce fait, une décision concernant l'augmentation de la TVA ne peut pas faire partie d'une révision de la l'AVS. Ceci empêche la construction d'un équilibre entre nouvelles recettes et mesures d'austérité au sein d'un même acte législatif. Ce dernier aspect est pourtant essentiel au fonctionnement du mécanisme de l'échange politique. L'obtention des mesures souhaitées doit aller de pair avec des concessions aux opposants.

Bien sûr, les deux mesures pourraient être adoptées par le parlement simultanément et de manière coordonnée. Toutefois, dans l'arène référendaire, il n'y a aucune garantie, ni pour les partisans de l'austérité, ni pour ceux qui souhaitent attribuer des ressources supplémentaires à l'AVS, que la contrepartie tiendra sa promesse. En effet, les acteurs politiques se trouvent dans une situation qui produit des incitations contraires à une collaboration alors que les deux parties auraient tout intérêt à collaborer¹¹. Concrètement, la gauche pourrait se battre contre les mesures d'austérité tant que les ressources supplémentaires ne sont pas attribuées et la droite s'opposer à toute augmentation de la TVA si des mesures d'austérité ne sont pas adoptées. La réforme de l'AVS se trouverait alors dans une situation d'impasse complète¹².

Le modèle 1 propose une piste pour faire face à ces deux difficultés. Par rapport aux incertitudes démographiques et économiques, il lie les mesures d'austérité éventuelles à l'état du compte capital AVS à travers un mécanisme auto-adaptatif. Les mesures d'austérité ne seront adoptées que si la situation financière de l'AVS l'exige. Si une évolution économique plus favorable que prévu se produit au cours des prochaines décennies, les mesures d'austérité n'entreront peut-être jamais en vigueur ou entreront en vigueur de manière partielle.

Par rapport à la nécessité de lier des mesures d'austérité à l'attribution de ressources supplémentaires, le modèle prévoit que le mécanisme adaptatif, et donc les mesures d'austérité, ne soient déclenchées que si des points supplémentaires de TVA ont été attribués à l'AVS à des moments prédéfinis. Ce lien entre ressources supplémentaires et austérité devrait permettre de sortir de la situation d'impasse décrite plus haut. Si la droite souhaite l'adoption de mesures

¹¹ Dans la littérature sur la théorie des jeux, cette situation est connue comme « le dilemme du prisonnier ».

¹² La réforme de l'assurance invalidité illustre bien ce problème. Après l'adoption de la 5^{ème} révision, il n'est pas du tout certain que le parlement et le peuple accepteront la hausse de TVA nécessaire pour rétablir l'équilibre financier de cette assurance sociale. Un lien entre la 5^{ème} révision et le relèvement de la TVA aurait sans doute facilité l'adoption de cette mesure.

d'austérité, elle sera obligée de soutenir les hausses de TVA ; si la gauche veut des hausses de TVA, elle sera obligée d'accepter l'adoption du mécanisme auto-adaptatif, qui, suivant l'évolution économique, peut donner lieu à des mesures d'austérité.

Le modèle présenté ci-dessous constitue une illustration de comment ce mécanisme pourrait être introduit dans une révision de l'AVS. Les réglages précis du modèle (point de pourcent de TVA, année de relèvement des taux, niveau du compte capital AVS) ne sont donnés qu'à titre indicatif.

8.2.1 Mesures envisagées

Le modèle 1 prévoit l'adoption d'un mécanisme auto-adaptatif liant l'indexation des rentes à l'état du compte capital AVS assortie d'une clause guillotine : si les points de TVA prévus dans la loi ne sont pas attribués à l'AVS, le mécanisme devient caduc. Le mécanisme pourrait prendre la forme suivante :

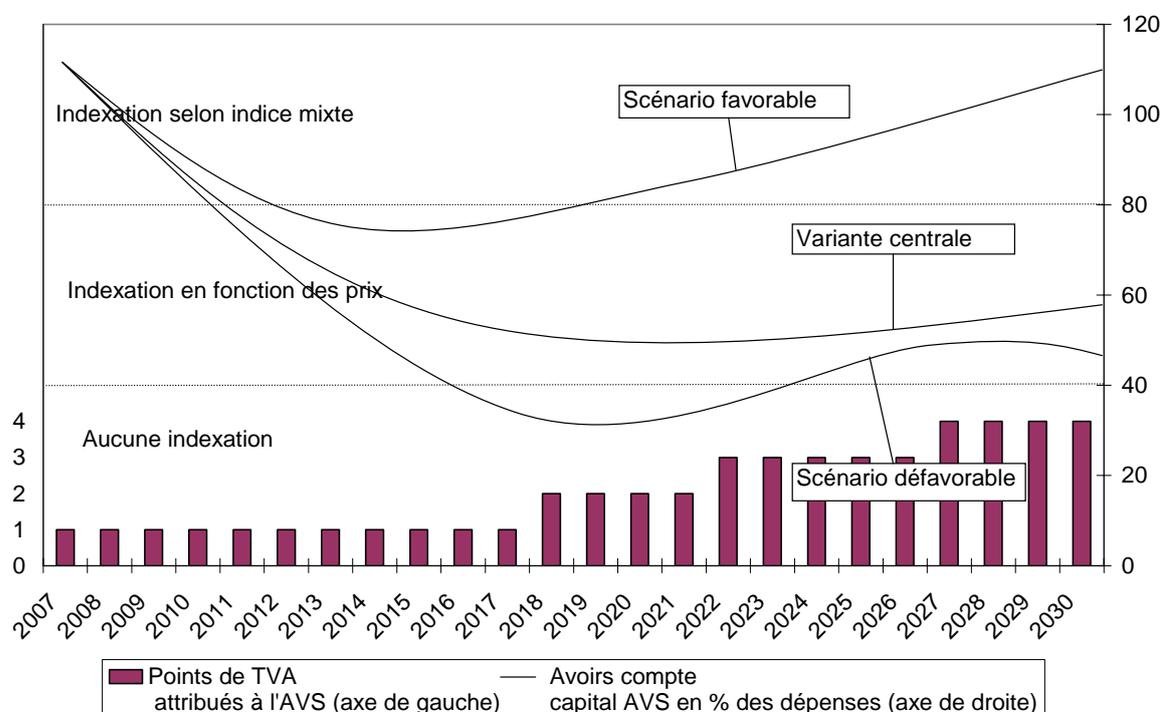
- Lorsque les avoirs du compte capital AVS dépassent 80% des dépenses annuelles, l'indexation des rentes se fait selon l'indice mixte (situation actuelle).
- Lorsque les avoirs du compte capital AVS sont compris entre 40% et 80% des dépenses annuelles, l'indexation des rentes se fait selon l'indice des prix à la consommation.
- Lorsque les avoirs du compte capital AVS sont inférieurs à 40% des dépenses annuelles, l'indexation des rentes est suspendue.

La clause guillotine pourrait prendre la forme suivante : Le mécanisme décrit ci-dessus **n'**entre en vigueur **que si et seulement si** :

- Dès 2018, au moins 1 point supplémentaire de TVA est attribué à l'AVS.
- Dès 2022 au moins 1 point supplémentaire de TVA est attribué à l'AVS (au total 2 points en plus par rapport à la situation actuelle).
- Dès 2027 au moins 1 point supplémentaire de TVA est attribué à l'AVS (au total 3 points en plus par rapport à la situation actuelle).

La figure 8.1 montre comment le mécanisme auto-adaptatif préconisé pourrait combiner l'apport de ressources supplémentaires (points de TVA attribués à l'AVS à des moments prédéfinis) avec des mesures d'austérité (méthode d'indexation moins favorable). Dans cet exemple, basé sur des données fictives, le compte en capital de l'AVS franchirait le seuil de 80% des dépenses en 2010-2012 en fonction du scénario retenu. Dans le scénario central, à partir de ce moment, l'indexation des rentes aurait lieu sur la base de l'inflation. Grâce aux ressources supplémentaires et aux économies réalisées avec une méthode d'indexation moins généreuse, les avoirs du compte capital de l'AVS pourraient rester dans une fourchette comprise entre 40% et 80% des dépenses jusqu'en 2030. Dans le scénario moins favorable, les prestations AVS seraient « gelées » (aucune indexation) pendant 7 ans (2016-2023). Par contre, dans le scénario plus favorable l'indexation selon l'indice mixte réapparaîtrait à partir de 2019.

Figure 8.1 : Illustration graphique du mécanisme auto-adaptatif envisagé dans le modèle 1, en fonction de trois scénarii. Données fictives.



Les moments et le montant des augmentations de TVA sont également présentés à titre purement indicatif. Les réglages précis du modèle devront être le fruit d'une négociation entre acteurs politiques et refléter ce que la majorité d'entre eux considère comme une stratégie équilibrée pour faire face aux problèmes financiers de l'AVS. Dans l'exemple présenté les différents seuils et taux de TVA ont été établis sur la base d'une simulation approximative, avec comme objectif de faire en sorte que, dans le scénario central (A00-2005)¹³ les avoirs du compte capital AVS ne descendent jamais en dessous de 40% des dépenses, mais soient, pendant plusieurs années compris entre 40% et 80%, ce qui donnerait lieu à une indexation seulement sur la base des prix. Ce choix pourrait correspondre à une stratégie équilibrée entre ressources supplémentaires et mesures d'austérité.

Comme le suggère la figure 8.1, si les évolutions démographiques et économiques s'écartent du scénario central, les conséquences de la réforme seraient passablement différentes. Si le modèle est appliqué au scénario le plus optimiste (B00-2005), l'indexation en fonction des prix ne concernerait que quelques années. Par contre, dans le cas du scénario le moins favorable (C00-2005), le résultat serait plusieurs années d'indexation sur la base de prix et quelques années de suspension de toute indexation. Le mécanisme permet donc d'adapter les sacrifices demandés à la gravité de la situation financière de l'AVS.

¹³ Nous faisons référence ici aux scénarii démographiques développés par l'Office fédéral de la statistique et utilisés par l'OFAS pour les projections des dépenses et recettes de l'AVS.

8.2.2 Avantages du modèle 1

- *Modèle politiquement équilibré.* Dans ce modèle les mesures d'austérité et de consolidation financière sont liées. Pour la droite, ce lien constitue une garantie car si les ressources supplémentaires attribuées ne sont pas suffisantes, des ajustements ultérieurs se feront par des réductions des prestations. Pour la gauche, le lien constitue une garantie que ceux qui souhaitent une réduction des prestations soutiendront les hausses de TVA.
- *Inversion des incitations par rapport au débat actuel.* Dans le débat actuel sur le financement de l'AVS dans le long terme, les acteurs politiques favorables à une réduction des prestations ont intérêt à peindre l'avenir de manière pessimiste, afin de justifier d'éventuelles mesures d'austérité. Ceux qui sont favorables au maintien du *statu quo* ont au contraire intérêt à se montrer optimistes quant aux perspectives financières futures de l'assurance vieillesse. Dans le cadre du débat sur l'identification des seuils (points de TVA) qui déclencherait la clause guillotine, les incitations seraient inversées. Ceux qui souhaitent un recours plus important à la TVA auront tendance à se baser sur les scénarii pessimistes, alors que les autres opteront pour une vision plus optimiste. Si l'on admet que des volte-face extrêmes sont difficilement justifiables en politique, on peut imaginer que ce deuxième débat soit plus consensuel que le premier.

8.2.3 Inconvénients du modèle 1

- *Les coûts de la réforme frappent aussi les plus défavorisés.* Ce modèle ne tient pas compte du troisième principe retenu pour la construction de nos modèles de réforme (conséquences sociales supportables). En effet, si le mécanisme auto-adaptatif est déclenché, tous les rentiers AVS seraient pénalisés de la même manière, et il n'y aurait pas de protection des plus démunis. On peut toutefois remarquer que cette réforme permettrait à travers les points de TVA supplémentaires de préserver de manière presque intacte une assurance sociale (AVS) qui est très avantageuse pour les bas salaires.
- *Risque que les augmentations de la TVA ne soient pas adoptées.* Même si le mécanisme contient des incitations fortes pour la gauche et pour la droite à soutenir les hausses de TVA affectées à l'AVS, il est possible qu'une ou plusieurs de ces augmentations ne franchissent pas le cap du référendum. Dans ce cas, on reviendrait à la situation actuelle et une nouvelle solution devrait être trouvée. Ce risque est inhérent au modèle 1. Il peut être limité en impliquant les acteurs politiques les plus influents dans la définition des seuils du mécanisme.

8.3 Modèle 2 : Ajout d'un « Coefficient d'effort professionnel et familial » à la formule AVS

Ce modèle se base sur l'observation qu'il semble exister à l'heure actuelle un consensus en Suisse sur le fait que l'âge de la retraite devrait d'une certaine manière refléter la durée et/ou la pénibilité de la vie active. Comme nous l'avons vu plus haut, certains pays ont tenté de poursuivre cet objectif en prenant en compte la pénibilité du travail, mais rencontrent actuellement des problèmes de mise en

œuvre apparemment non négligeables (voir point 6.4.). Une stratégie alternative consiste à tenir compte de l'âge de l'entrée dans la vie active, par exemple en modulant l'âge de la retraite en fonction des années d'activité.

Ces différentes mesures sont en général présentées en relation avec la détermination de l'âge de la retraite. Toutefois, vu le caractère extrêmement controversé de toute modification de ce paramètre d'une part et vu notre proposition d'abandonner la notion d'un âge ordinaire de la retraite (cf. point 8.1), nous proposons, dans ce modèle, d'intervenir sur le montant de la rente plutôt que sur l'âge de la retraite. Evidemment, les deux paramètres étant liés, il n'y a pas de véritable différence entre les deux approches au plan économique.

Par ailleurs, ce modèle s'inspire des exemples allemand et français qui montrent comment l'ajout de coefficients à la formule utilisée pour calculer les rentes permet de moduler le montant de celle-ci en fonction d'objectifs budgétaires et de politique sociale. L'objectif ici est de moduler le montant de la rente en fonction de la durée de la vie active et du temps passé à accomplir des tâches d'éducation et d'assistance, deux types d'effort valorisés par notre société.

8.3.1 Mesures envisagées

La rente AVS est calculée dans un premier temps selon la formule actuellement en vigueur. Le résultat obtenu est simplement multiplié par le coefficient d'effort professionnel et familial (CEPF).

Le CEPF pourrait fonctionner de la manière suivante :

- Sont comptabilisées les années passées à exercer une activité professionnelle (effort professionnel) ou au bénéfice du bonus pour tâches éducatives ou d'assistance (effort familial)¹⁴.
- Concrètement, les années d'activité professionnelle peuvent être définies par rapport à un revenu annuel minimal, qui pourrait correspondre à la rente AVS minimale (1105 Frs/mois en 2007). Les cotisations payées par les étudiants seraient donc exclues du calcul.
- Dans ce calcul sont prises en compte les années d'activité professionnelle à partir de 18 ans¹⁵.
- Le nombre total d'années ainsi obtenu est divisé par 45.
- Il est envisageable de limiter l'effet du coefficient par un niveau plancher, par exemple à 40/45.

Le CEPF pourrait alors varier entre $40/45 = 0.889$ et $47/45 = 1.044$. La rente AVS calculée selon le droit actuel, serait multipliée par ce facteur.

¹⁴ Se pose la question de savoir si les revenus obtenus au titre du *splitting* devraient être comptabilisés dans le cadre du CEPF. En cas d'exclusion, les femmes qui n'ont pas été actives après le seizième anniversaire de leur plus jeune enfant seraient pénalisées.

¹⁵ Selon le droit actuel, les revenus des personnes âgées entre 18 et 20 ans sont soumis aux cotisations AVS. Ces dernières, toutefois, ne sont prises en compte que si l'assuré présente des lacunes de cotisation dans les années suivantes.

En prenant en compte les années d'activité professionnelle avant 20 ans, le CEPF avantage ceux qui ont commencé leur vie active tôt, en général des travailleurs peu qualifiés. Ainsi, un assuré ayant débuté sa vie active à 18 ans (ou avant) et ayant travaillé continuellement jusqu'à 65 ans, aurait droit à un supplément de rente de 4.4%, ce qui correspond à une anticipation de la rente de 8 mois.

Par contre, comme les années aux études ne sont pas comptabilisées pour le calcul du CEPF, seraient surtout pénalisés les assurés ayant accompli des études universitaires longues. A partir de cinq années sans activité lucrative la rente serait réduite de 11.2%, ce qui correspond à une augmentation de l'âge de la retraite d'environ 30 mois par rapport à la situation actuelle. Les personnes concernées pourraient donc décider de subir la perte ou de travailler jusqu'à 67 ans et six mois pour obtenir une rente équivalente à celle qu'ils obtiendraient avec le droit actuel à 65 ans. Il faut ajouter ici que les assurés ayant consacré de longues périodes aux études obtiennent en général des postes bien rémunérés et accèdent de ce fait à une bonne couverture de deuxième pilier. Il convient de rappeler que l'anticipation du départ à la retraite s'opère principalement via le deuxième pilier.

Finalement, la combinaison du CEPF avec la flexibilisation totale de l'âge de la retraite proposée au point 8.1 aurait comme résultat l'introduction d'une incitation forte (plus qu'actuarielle) à rester plus longtemps sur le marché du travail. En effet, la rente calculée selon les principes actuariels, par exemple à 63 ans, serait multipliée par un CEPF dans la plupart des cas inférieur à 1. Ne seraient pas pénalisés seulement ceux qui ont commencé à travailler à l'âge de 18 ans, ce qui est compatible avec l'objectif de politique sociale de favoriser les assurés qui ont débuté tôt leur vie active. D'autre part, en restant sur le marché du travail quelques années supplémentaires, certains assurés pourraient obtenir des CEPF supérieurs à 1, ce qui donnerait lieu à des augmentations de leur rente supérieures à une augmentation actuarielle.

8.3.2 Avantages du modèle 2

- *Prise en compte d'une opinion partagée dans le débat public.* Dans le cadre du débat sur l'avenir de l'AVS, la nécessité de tenir compte de la durée de la vie active et/ou de la pénibilité du travail est souvent mise en avant.
- *Prise en considération de facteurs favorisant la faisabilité politique.* Du point de vue de la faisabilité politique, ce modèle reflète deux des trois facteurs de succès identifiés dans notre analyse (point 7). Premièrement le modèle est équilibré, dans la mesure où il va donner lieu à des économies mais il renforce aussi le caractère redistributif de l'AVS. Deuxièmement, il se base un principe largement partagé (prise en compte de l'effort fourni durant la vie active dans le calcul de la rente).

8.3.3 Inconvénients du modèle 2

- *Impact limité.* La mesure à elle seule ne serait probablement pas suffisante à garantir l'équilibre financier de l'AVS dans le long terme. Elle pourrait toutefois être couplée avec un financement additionnel, éventuellement lié par une clause guillotine (voir modèle 1).
- *Prise en compte des années à l'étranger.* Les accords bilatéraux avec l'UE ainsi que d'autres accords internationaux imposeraient la prise en compte des années d'activité

lucrative effectuées à l'étranger dans le calcul du CEPF. Les informations concernant les cotisations payées transmises entre Etats, ne permettent toutefois de connaître ni le montant des cotisations versées ni le salaire soumis à cotisation. La seule information transmise concerne la présence ou l'absence d'une cotisation selon le droit national sur base mensuelle. Les années passées à l'étranger devraient donc faire l'objet d'un traitement différent. Le fait d'avoir cotisé, indépendamment du salaire, devra probablement être pris en compte dans le calcul du CEPF. Les effets de cette différence de traitement entre les années de cotisation en Suisse et à l'étranger seraient toutefois très limités. Premièrement l'effet du CEPF est limité par le plancher et le plafond (40/45 et 47/45 respectivement). Deuxièmement, les personnes ayant cotisé à l'étranger obtiendraient une rente AVS au pro rata du nombre d'années de cotisation en Suisse et une (ou plusieurs) rentes en provenance des autres pays concernés.

8.4 Modèle 3 : Pondération sociale et coefficient démographique

Plusieurs pays réfléchissent à l'attribution d'une pondération supérieure à 1 aux cotisations versées dans le cadre de travaux pénibles (Italie, France). D'autres pays ont introduit des coefficients démographiques qui vont avoir comme conséquence une réduction généralisée des montants des rentes (Allemagne, Italie, Suède). Ces deux instruments peuvent être combinés afin de produire un modèle de réforme équilibré, susceptible donc d'obtenir le soutien de la gauche et de la droite. Concrètement, la pondération sociale va d'abord améliorer les rentes plus basses. Dans un deuxième temps, un coefficient démographique réduit les prestations de manière linéaire et en fonction de l'évolution démographique et économique. Globalement, la réforme épargne donc les plus faibles.

Pour ce qui concerne le coefficient démographique, plusieurs indicateurs peuvent en principe être retenus (espérance de vie, taux de dépendance, etc.). Ces indicateurs purement démographiques, toutefois, ne tiennent pas compte de l'évolution économique qui, si elle est favorable, pourrait permettre de financer une partie du coût du vieillissement. Par exemple, une productivité et un taux d'emploi plus élevés pourraient compenser une partie des coûts supplémentaires dus à la démographie, sans nécessiter un effort supplémentaire de la part des actifs. Pour cette raison, à un indicateur exclusivement démographique, nous avons préféré un indicateur qui tient compte aussi de l'évolution économique, dans la mesure où celle-ci contribue au financement de l'AVS. L'indicateur utilisé représente donc le montant des dépenses de l'AVS en pourcent de la somme des salaires soumis à cette assurance sociale.

Cet indicateur reflète plusieurs développements.

- au plan démographique, il est influencé par le taux de dépendance (population âgée/population en âge de travailler) ainsi que par l'espérance de vie. Une espérance de vie moyenne plus longue donne lieu à des dépenses plus élevées et est de ce fait prise en compte dans cet indicateur.
- Au plan économique, l'indicateur est influencé par le volume d'emploi et par l'évolution de la productivité, dans la mesure où celle-ci est répercutée sur les salaires.

Le coefficient démographique retenu ici ne se limite pas à prendre en compte l'évolution démographique mais tient compte aussi du développement des capacités économiques du pays. Le mode de calcul précis du coefficient démographique dépendra aussi de la disponibilité des données (moment où les données sont effectivement disponibles).

8.4.1 Mesures envisagées

Pondération sociale:

- Dans le calcul de la rente, les revenus obtenus entre 18 et 25 ans et sur lesquels ont été payées des cotisations AVS sont multipliés par 5.
- Les revenus obtenus entre 18 et 20 ans sont pris en compte dans le calcul du revenu annuel déterminant seulement au niveau du numérateur. La moyenne est donc obtenue en divisant la somme des salaires revalorisés et pondérés par 45, soit :

$$R = \frac{\sum (r_{18-25}) \times 5 + \sum r_{25-65}}{45}$$

où :

R = Revenu annuel moyen déterminant

r_{18-25} = revenus obtenus entre 18 et 25 ans

r_{25-65} = revenus obtenus entre 25 et 65 ans

Coefficient démographique (CD) :

- Le coefficient se base sur l'indicateur: dépenses AVS en pourcent de la somme des salaires soumis à cotisation (DPSS)
- Il entre en fonction lorsque les avoirs du fonds de compensation descendent en dessous du 50% des dépenses (= année t)
- Il est calculé de la manière suivante :

$$CD = \frac{DPSS_t}{DPSS_c}$$

où :

CD = Coefficient démographique

$DPSS_t$ = Dépenses en pourcent de la somme des salaires, année t

$DPSS_c$ = Dépenses en pourcent de la somme des salaires, année en cours

- La rente AVS est calculée selon le droit actuel, avec en plus la pondération sociale. Le résultat est multiplié par le coefficient démographique.

L'effet global des deux mesures serait une baisse généralisée des prestations, dépendante de l'évolution démographique et économique. Ceux qui ont commencé leur activité professionnelle tôt seraient, toutefois, moins touchés par la baisse et pourraient même être gagnants grâce à cette réforme.

Le tableau 8.1 montre, sur la base d'une simulation approximative, quels pourraient être les effets du modèle 3 sur le montant des rentes pour deux profils de carrière différents.

Tableau 8.1 : Impact du modèle 3 sur le niveau des rentes en fonction du profil de carrière et du scénario retenu par rapport au droit actuel¹⁶. Assuré prenant sa retraite à 65 ans en 2039.

Scénario	Assuré ayant droit à la rente maximale	Assuré à bas salaire, ayant commencé son activité professionnelle à 18 ans (ou avant)
A00-2005	-12.7 %	+3.5 %
B00-2005	-8.3 %	+8.7 %
C00-2005	-16.4 %	-0.9 %

8.4.2 Avantages du modèle 3

- *Modèle équilibré.* Les sacrifices sont répartis de manière équitable, dans la mesure où ceux qui n'ont pas droit à la rente maximale, dans la mesure où ils ont commencé leur activité professionnelle avant 25 ans, sont proportionnellement moins touchés par les mesures d'austérité.
- *Bon ciblage de la pondération sociale.* Les assurés qui ont commencé leur activité professionnelle tôt et qui par la suite obtiennent des revenus élevés ne bénéficient pas de la pondération sociale, si, selon le droit actuel, ils ont droit à la rente maximale.
- *Liens entre l'étendue des sacrifices demandés et l'évolution démographique et économique.* L'impact du coefficient démographique dépendra de la gravité des difficultés financières de l'AVS. Une évolution plus favorable que prévue limiterait automatiquement l'étendue des réductions.

8.4.3 Inconvénients du modèle 3

Prise en compte des périodes de cotisation à l'étranger. Comme dans le modèle 2, se pose la question de savoir comment prendre en compte les périodes de cotisation à l'étranger. Dans la mesure où les montants des cotisations ne sont pas communiqués, la pondération sociale ne pourrait pas être appliquée à des assurés qui ont commencé leur vie active dans un autre pays que la Suisse. Afin de résoudre ce problème il serait envisageable d'appliquer la pondération sociale aux premières 5 ou 7 années d'assurance à l'AVS, indépendamment de l'âge. Le plafonnement de la rente AVS devrait permettre d'éviter que des assurés à haut revenu profitent de la pondération sociale.

¹⁶ Nous faisons référence ici aux scénarii démographiques développés par l'Office fédéral de la statistique.

Tableau 8.2 : Résumé des mesures et des modèles de réforme pour la Suisse

Mesures communes aux trois modèles	8.1.1 Mécanismes de préfinancement			
	Mise en place d'un fonds de réserve par anticipation de l'entrée en vigueur de nouvelles sources de financement (p. ex. TVA) par rapport aux besoins de l'AVS.			
Mesures communes aux trois modèles	8.1.2 Flexibilisation de l'âge de la retraite			
	Suppression la notion d'âge ordinaire de la retraite et remplacement par un âge minimal ou par une période, avec une rente calculée en fonction de l'âge choisi sur la base d'un calcul actuariel. Un système de retraite flexible devrait également permettre de prendre une retraite partielle.			
Modèles	mesures	8.2 Modèle 1 : adaptation automatique avec « clause guillotine »	8.3 Modèle 2 : ajout d'un « coefficient d'effort professionnel et familial » à la formule AVS	8.4 Modèle 3 : pondération sociale et coefficient démographique
	avantages	8.2.1 Adoption d'un mécanisme auto-adaptatif liant l'indexation des rentes à l'état du compte capital AVS assortie d'une cause guillotine : si les points TVA prévus dans la loi ne sont pas attribués à l'AVS, le mécanisme devient caduc.	8.3.1 Multiplication de la rente AVS par un coefficient d'effort personnel et familial (CEPF), qui comptabilise les années d'activité professionnelle à partir de 18 ans ou au bénéfice du bonus pour tâches éducatives ou d'assistance (avec exclusion des étudiants).	8.4.1 Pondération sociale (PS) et coefficient démographique (CD) dans le calcul de la rente. PS : les revenus obtenus entre 18 et 25 ans sont multipliés par 5. CD : le coefficient démographique entre en vigueur lorsque les avoirs du fonds de compensation descendent en dessous du 50% des dépenses.
	inconvénients	8.2.2 Modèle politiquement équilibré. Inversion des incitations par rapport à la situation actuelle.	8.3.2 Prise en compte d'une opinion partagée dans le débat public. Prise en considération de facteurs favorisant la faisabilité politique.	8.4.2 Modèle équilibré. Bon ciblage de la pondération sociale. Liens entre l'étendue des sacrifices demandés et l'évolution démographique et économique.
	inconvénients	8.2.3. Les coûts de la réforme frappent aussi les plus défavorisés. Risque que les augmentations de la TVA ne soient pas adoptées	8.3.3 Impact limité. Prise en compte des années à l'étranger.	8.4.3 Prise en compte des périodes de cotisation à l'étranger.

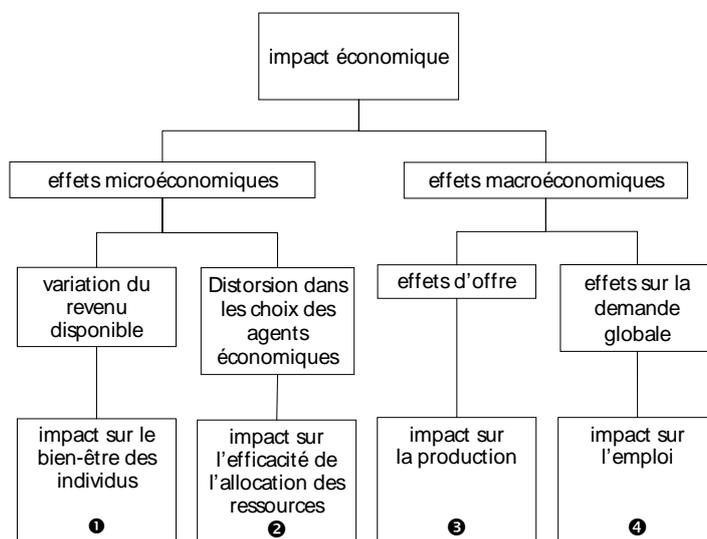
9. Conséquences économiques des modèles proposés

L'objectif de cette section¹⁷ est d'apporter un éclairage succinct sur les conséquences économiques attendues des modèles proposés. Ces conséquences sont discutées et font l'objet d'une comparaison entre modèles. On tente finalement d'établir une hiérarchie des modèles proposés en fonction de leurs conséquences économiques plus ou moins positives ou négatives. Il est important de signaler que l'analyse est menée sur une base essentiellement théorique. Aucune simulation n'a été effectuée à ce stade.

Il est également important de signaler que la situation de comparaison pour chacun des modèles est la situation actuelle. D'autres situations auraient pu être retenues : par exemple une situation dans laquelle les contributions ou l'âge de la retraite ordinaire auraient été relevés, ou encore les prestations pécuniaires réduites. Dans la mesure où les modèles proposés visent à rendre soutenable un système qui ne l'est pas, la référence à la situation actuelle –non soutenable– paraît paradoxal. En effet, les mesures d'austérité nécessaires vont avoir un impact économique négatif inévitable et la comparaison entre telle ou telle mesure proposée et la situation actuelle tendra à être *de facto* défavorable à la mesure proposée. Cela souligne du coup l'importance de déterminer lequel des modèles proposés offre les conséquences les plus favorables ou les moins défavorables.

Les effets sont analysés sur la base du schéma offert par la figure 9.1. On y distingue les effets microéconomiques (à gauche) des effets macroéconomiques (à droite)¹⁸.

Figure 9.1 : Schéma d'analyse des effets économiques des mesures proposées



¹⁷ Cette partie a été réalisée par le Prof. Nils Soguel, IDHEAP.

¹⁸ Les chiffres sur fond noir sont utilisés pour singulariser les différents angles d'analyse.

L'étude des effets microéconomiques nécessite de s'interroger sur l'évolution du revenu disponible des ménages et donc du bien-être des ménages (l'utilisation du revenu étant source de satisfaction), dans une perspective également d'impact distributif ❶. L'étude des effets microéconomique nécessite aussi d'analyser si les propositions engendrent des distorsions dans les choix, les comportements des agents économiques (en particulier les ménages), par exemple en matière de travail, de consommation, d'épargne; auquel cas ces propositions ne sont pas neutres et ont un impact sur l'efficacité dans l'utilisation des ressources (non-neutralité et impact allocatif) ❷. Au-delà des enjeux microéconomiques, les modifications de comportements induits par les modèles proposés peuvent avoir des effets macroéconomiques. Les distorsions mentionnées ci-dessus découlent directement une modification de la propension à travailler, de la propension à épargner, de la propension à investir. Ces effets d'offre dépendent de l'intensité des réactions des agents économiques et de cette intensité dépend finalement l'impact sur le niveau de la croissance de la production ❸. Les modèles proposés peuvent également influencer la demande globale et avoir un effet sur l'emploi ❹.

9.1 Mesures communes aux trois modèles : hausse de la TVA

Les trois modèles proposés préconisent un mécanisme de préfinancement à travers des points supplémentaire de la TVA. A ponction fiscale équivalente, la TVA est certes un impôt économiquement meilleur qu'un autre, mais il n'en demeure pas moins qu'il faut attendre des conséquences négatives d'une hausse de la TVA.

- ❶ Une hausse de la TVA, si elle débouche sur un renchérissement des biens et services, aurait pour conséquence de réduire le revenu disponible des ménages et donc réduire le bien-être des ménages. Dans la mesure où la propension à consommer des ménages modeste est supérieure à celle des ménages aisés et dans la mesure où la TVA est un impôt proportionnel, le bien-être des ménages modeste devrait être davantage affecté que celui ces ménages plus aisés¹⁹.
- ❷ Le renchérissement induit par une hausse de la TVA modifie l'allocation des ressources. En effet, il tend à réduire la consommation au profit de l'épargne.
- ❸ Evidemment, l'ampleur des effets mentionnés ci-dessus dépend de la capacité des entreprises à répercuter la totalité de l'accroissement de la TVA sur le consommateur. Dans les secteurs où la concurrence est forte, notamment du fait des importations, les entreprises pourront moins reporter la hausse que dans les secteurs où la concurrence est moins développée. Pour elles une hausse de la TVA engendrerait une hausse des coûts. Cela se traduirait en une baisse de leurs profits et de leurs investissements futurs. Des investissements inférieurs réduisent le potentiel de gain de productivité et de compétitivité. Par ailleurs, l'effet inflationniste de la TVA sur les coûts de production et en particulier sur les taux d'intérêt et les salaires va dans le même sens.

¹⁹ Notons également que le recours à un relèvement de la TVA fait également participer les retraités à l'effort de financement. Ceci est souvent considéré comme un argument en faveur de cette solution. Mais on peut également supposé que cela aurait un impact distributif tel que celui mentionné entre ménages modestes et ménages aisés.

- ④ Un relèvement de la TVA fait également courir un risque sur la demande globale, la croissance et l'emploi lié à la baisse de la consommation. L'effet dépend dans une large mesure de la conjoncture effective. Dans une période d'atonie conjoncturelle, l'effet est plus important. Mentionnons, à titre indicatif, les simulations réalisées dans le cadre des scénarios d'adhésion à l'Union européenne. Ces simulations tablaient sur un relèvement du taux de la TVA de 7,5% à 15,0% avec pour conséquence une baisse de la consommation d'environ 4% (Bärlocher *et al.* 1999). Par rapport à ces chiffres, il faut être attentifs au fait que les modèles proposés prévoient une hausse moins sensible de la TVA et que la relation entre la hausse de la TVA et la baisse de la consommation n'est pas linéaire.

9.2 Mesures communes aux trois modèles : flexibilisation de l'âge de la retraite

Les trois modèles proposés préconisent une flexibilisation de l'âge de la retraite. Il est difficile à ce stade de savoir quel va en être l'effet sur la durée de la vie professionnelle. A supposer que l'effet moyen consiste en un allongement, les effets économiques pourraient être les suivants.

- ① Une hausse du revenu disponible des ménages liée à l'augmentation du revenu du travail (supérieur aux rentes non perçues) et donc une hausse du bien-être des ménages.
- ② Les effets de substitution sont multiples et sont de même nature que ceux qui prévalent lorsqu'un individu substitue du temps de travail à du temps libre : baisse de la propension à consommer au profit de la propension à épargner.
- ③ L'effet sur l'offre de travail est positif. Il permet aux entreprises une baisse des coûts (offre de travail plus abondante et mieux qualifiée). Les effets sur les profits et les investissements futurs, le potentiel de gain de productivité et de compétitivité sont également positifs.
- ④ L'effet sur la demande globale devrait être limité.

9.3 Mesures spécifiques au modèle 1

Les effets liés à une hausse de la TVA ont déjà été décrits ci-dessus. Quant à ceux liés au compte capital AVS, ils paraissent être limités aux effets sur le marché des capitaux, par un effet d'offre plus abondante ③. Toutefois, les montants en jeu ne semblent pas si importants pour qu'ils aient un effet sur le niveau des taux d'intérêt.

9.4 Mesures spécifiques au modèle 2

En plus de mesures communes à tous les modèles, le modèle 2 prévoit d'utiliser un coefficient d'effort professionnel et familial. La conséquence en serait que ceux qui ont commencé leur vie active tôt, en général les travailleurs peu qualifiés, seraient avantagés. Les personnes ayant accompli des études universitaires seraient pénalisées. Les conséquences seraient donc

essentiellement distributives entre groupes de population, avec des impacts économiques attendus limités.

Il faut toutefois envisager qu'une telle mesure pourrait également avoir un effet sur la durée de vie professionnelle, réduisant celles des personnes peu qualifiées et augmentant celle des personnes davantage qualifiées. Si tel est le cas, alors les effets économiques sont similaires à ceux de la flexibilisation de l'âge de la retraite.

9.5 Mesures spécifiques au modèle 3

En plus de mesures communes à tous les modèles, le modèle 3 prévoit d'utiliser une pondération sociale et un coefficient démographique. La pondération sociale agit dans le même sens que le coefficient d'effort professionnel et familial proposés par le modèle 2. Par conséquent, les effets de cette mesure sont de même nature.

L'effet spécifique du coefficient démographique correspond à une baisse des rentes lorsque la hausse du taux de dépendance n'est pas compensée par une hausse suffisante de la productivité. Les simulations montrent que, selon les divers scénarii, le coefficient démographique devrait systématiquement être inférieur à l'unité et donc conduire à une réduction des rentes (sauf parfois pour les personnes à bas salaire grâce à la pondération sociale).

Les conséquences économiques à attendre du coefficient démographique portent surtout sur le bien-être des individus dont le revenu serait amputé ❶ et sur la demande globale qui serait également réduite, mais dans une mesure probablement limitée avec peu d'effet sur l'emploi ❷.

9.6 Synthèse et confrontation des modèles

Tous les modèles ont en commun un relèvement de la TVA et par conséquent partagent globalement les mêmes inconvénients en termes d'impacts économiques, liés à cette mesure. Le modèle 3 ajoute à ces inconvénients le fait qu'il conduit vraisemblablement à une réduction des rentes sous l'effet du coefficient démographique proposé. Sous l'angle des effets purement économiques, les mesures spécifiques aux modèles 1 et 2 sont plus anodines.

10. Conclusion

Dans le débat sur la réforme des retraites on dit parfois que dans un contexte de vieillissement démographique on dispose essentiellement de trois options : l'augmentation des recettes, la diminution des prestations ou une combinaison des deux. En réalité, l'examen des mesures adoptées dans plusieurs pays de l'OCDE montre que le répertoire est beaucoup plus vaste. Si les effets des mesures peuvent être résumés par les trois options citées ici, il n'en va pas de même pour les conséquences redistributives, pour la lisibilité de la réforme de la part du public, et pour sa capacité à générer un consensus suffisant.

Dans ce rapport, nous avons présenté quelques pistes qui pourraient aider les décideurs suisses à développer une stratégie de réforme de l'AVS qui respecte les trois principes que nous avons identifiés comme fondamentaux dans tout processus de réforme : amélioration des perspectives financières, conséquences sociales supportables et équilibre par rapport aux exigences des principaux acteurs politiques. L'application de ces principes est susceptible de permettre de dépasser l'obstacle constitué par la démarche purement comptable et la lutte sur la validité des projections qui ont caractérisé le débat jusqu'à maintenant.

Les modèles de réforme présentés doivent être compris comme des tentatives d'illustrer l'approche proposée ou, en d'autres mots, d'opérationnaliser les trois principes que nous avons retenus comme base pour toute réforme de l'AVS. Ces modèles, s'ils sont considérés comme prometteurs, doivent maintenant être affinés sur la base de simulations plus précises. Les réglages en finesse des modèles ne peuvent être établis que sur la base d'une telle simulation. De même, une estimation relativement précise des effets financiers, économiques et sociaux nécessite le développement d'un modèle de simulation relativement fiable.

Ce travail de simulation peut également être vu comme un préalable aux négociations entre acteur politiques sur les réglages précis d'un modèle qui serait éventuellement retenu. Les modèles sont en effet présentés comme susceptibles d'atteindre un certain équilibre politique. La définition de cet équilibre revient toutefois au monde politique.

11. Bibliographie

- Armingeon K. et Beyeler M. (2004), *The OECD and European Welfare States*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Bärlocher J., Schips B. et Stalder P. (1999), *Makroökonomische Auswirkungen eines EU-Beitrittes der Schweiz*, BWA: Bern.
- Bonoli G. (1999), La réforme de l'Etat social Suisse: Contraintes institutionnelles et opportunités de changement, *Swiss Political Science Review*, 5(3), 57-77.
- Bonoli G. (2000), *The Politics of Pension Reform. Institutions and Policy Change in Western Europe*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Bonoli G. (2003), Two Worlds of Pension Reform in Western Europe, *Comparative Politics*, 35(4), 399-416.
- Börsch-Supan A. (2005), The 2005 Pension Reform in Finland, *Finnish Centre for Pensions Working Papers*, 2005:1.
- Beattie R. et McGillivray W. (1995), Une stratégie risquée: Réflexions sur le rapport de la Banque mondiale, *Revue internationale de sécurité sociale*, 48(3-4).
- CPS et CPE (2001), *Qualité et viabilité des pensions - Rapport conjoint sur les objectifs et méthodes de travail dans le domaine des pensions*, Bruxelles: Conseil de l'Union européenne.
- de la Porte C. et Pochet P. (2002), Public Pension Reform: European Actors, Discourses and Outcomes, in de la Porte C. et Pochet P. (Eds), *Building Social Europe through the Open Method of Co-ordination*, Brussels: P.I.E.-Peter Lang, 223-250.
- Deacon, B., Hulse, M. et Stubbs, P. (1997). *Global Social Policy. International organizations and the future of welfare* London: Sage.
- Deacon B. (2001), International Organizations, the EU and Global Social Policy, in Sykes R., Palier B. et Prior P. M. (Eds), *Globalization and European Welfare States. Challenges and Change*, Houndmills: Palgrave, 59-76.
- Esping-Andersen G. et Myles J. (2005), Sustainable and equitable retirement in a life course perspective, *DemoSoc Working paper*, 2005-03, Barcelona: Universitat Pompeu Fabra.
- European Commission (1997), *Supplementary Pensions in the Single Market. Green Paper*, Brussels: European Commission.
- European Commission (2006), *Adequate and sustainable pensions. Synthesis report 2006*, Luxembourg: European Communities.
- Gillion C. (2000), The Development and Reform of Social Security Pensions: The Approach of the International Labour Office, *International Social Security Review*, 53(1), 35-63.
- Gillion C., Turner J., Bailey C. et Latulippe D. (2000), *Social Security Pensions. Development and Reform*, Geneva: International Labour Office.
- Holzmann R. (2000), The World Bank Approach to Pension Reform, *International Social Security Review*, 53(1), 11-34.
- Holzmann R. et Hinz R. (2005), *Old-Age Income Support in the 21st Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform*, Washington D.C.: The World Bank.
- ILO (2000), *World labour report 2000. Income security and social protection in a changing world*, Geneva: International Labour Office.
- OCDE (2005), *Les pensions dans les pays de l'OCDE. Panorama de politiques publiques*, Paris: OCDE.
- OCDE (2007), *Les pensions dans les pays de l'OCDE. Panorama de politiques publiques*, Paris: OCDE.

- Orenstein M.A. (2003), Mapping the Diffusion of Pension Innovation, in Holzmann R., Orenstein M. et Rutkowski M. (Eds), *Pension Reform in Europe: Process and Progress*, Washington D.C.: World Bank, 171-193.
- Myles J. et Quadagno J. (1997), Recent Trends in Public Pension Reform: A Comparative View, in Banting K. G. et Boadway R. (Eds), *Reform of Retirement Income Policy*, Kingston: Queen's University, 247-271.
- Myles J. et Pierson P. (2001), The Comparative Political Economy of Pension Reform, in Pierson P. (Ed), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press, 305-333.
- Natali D. (2002), *La ridefinizione del welfare state contemporaneo: la riforma delle pensioni in Francia e in Italia*, PhD Thesis, Firenze: European University Institute, Department of political and social sciences.
- Natali D. et Rhodes M. (2005), The Berlusconi pension reform and the emerging double cleavage in distributive politics, in Newell J. et Guarnieri C. (Eds), *Italian Politics*, Bologna: Il Mulino.
- Queisser M. (2000), Pension Reform and International Organizations: From Conflict to Convergence, *International Social Security Review*, 53(2), 31-45.
- Queisser M. et Vitta D. (2000), The Swiss Multi-Pillar Pension System: Triumph of Common Sense? *World Bank Policy Research Working Paper*, 2416, 92.
- Palier B. (2004), Les instruments, traceurs du changement. La politique des retraites en France, in Lascoumes P. et Le Galès P. (Eds), *Gouverner par les instruments*, Paris: Presses de Sciences Po, 273-300.
- Palier B. (2007), Tracking the Evolution of a Single Instrument Can Reveal Profound Changes: The Case of Funded Pensions in France, *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 20(1), 85-107.
- Pierson P. (1994), *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierson P. (1996), The New Politics of the Welfare State, *World Politics*, 48(2), 143-179.
- Pierson P. (1998), The Politics of Pension Reform, in Banting K. G. et Boadway R. (Eds), *Reform of Retirement Income Policy. International and Canadian Perspectives*, Kingston: Queen's University, 272-293.
- Spoerri A., Zwahlen M., Egger M., Gutzwiller F., Minder C. et Bopp M. (2006), Educational inequalities in life expectancy in the German speaking part of Switzerland between 1990 and 1997, *Swiss Medical Weekly*, 136, 145-148.
- Scharpf F.W. (2002), The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity, *MPIfG Working Paper*, 02/8.
- Roseveare P., Leibfritz W., Fore D. et Wurzel E. (1996), Ageing Populations, Pension Systems and Governments Budgets: Simulation for 20 OECD countries, *OECD Economic Department Working Papers*, 168.
- United Nations Secretariat, Population Division (2006), *World Population Prospects: The 2006 Revision*, New York (<http://esa.un.org/unpp/>).
- USS (2006), La commission du National propose des rentes en fonction de la situation des caisses, *Communiqué de presse no. 24*, 11 juillet.
- Vernière L. (1999), Le rôle du fonds de réserve aux Etats-Unis et les propositions de réforme de la Social Security, *Questions retraite*, 1999:19.
- Vernière L. (2003), Finlande : la réforme 2005 du système de retraite, *Questions retraite*, 2003:57.
- Vernière L. (2005), Evolutions récentes des fonds de réserve pour les retraites : comparaisons internationales, *Questions retraite*, 2005:68.

- Whiteford P. et Whitehouse E. (2006), Pension challenges and pension reforms in OECD countries. *Oxford Review of Economic Policy*, 22(1), 78-94.
- Williamson J.B. et Williams M. (2003), The Notional Defined Contribution Model: An Assessment of the Strengths and Limitations of a New Approach to the Provision of Old Age Security, *Center for Retirement Research at Boston College WP*, 2003-18.
- World Bank (1994), *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*, New York: Oxford University Press/World Bank.

**Weitere Forschungs- und Expertenberichte aus der Reihe
«Beiträge zur Sozialen Sicherheit»**

<http://www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/publikationen/index.html?lang=de>

**Autres rapports de recherche et expertises de la série
«Aspects de la sécurité sociale»**

<http://www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/publikationen/index.html?lang=fr>

**Altri rapporti di ricerca e perizie della collana
«Aspetti della sicurezza sociale»**

<http://www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/publikationen/index.html?lang=it>

**Further research reports and expertises in the series
«Beiträge zur Sozialen Sicherheit»**

<http://www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/publikationen/index.html?lang=en>