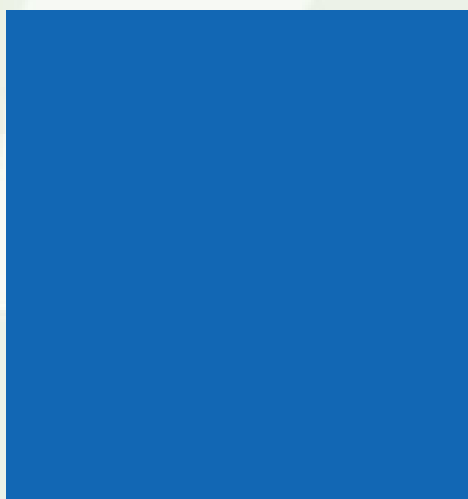


ASPECTS DE LA SECURITE SOCIALE

Faisabilité du libre choix de la caisse de pensions

Étude comparative sur l'individualisation et le transfert du risque à l'assuré

Rapport de recherche n° 10/05



BSV /
OFAS /
UFAS /

*Bundesamt für Sozialversicherung
Office fédéral des assurances sociales
Ufficio federale delle assicurazioni sociali
Ufficio federal da tar assicuraziunz socialas*

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

Auteurs: David Pittet
Meinrad Pittet
Jacques-André Schneider

Pittet Associés SA
8, rue du XXXI-Décembre
Case postale 6227
CH – 1211 Genève 6
Tél. +41 22 593 0101, Fax +41 22 593 0100
info@pittet-associes.ch
www.pittet-associes.ch

Renseignements: Jean-François Rudaz
Office fédéral des assurances sociales
Domaine Recherche & Développement
Effingerstrasse 20
3003 Berne
Tél. 031 322 87 63, Fax 031 324 06 87
jean-francois.rudaz@bsv.admin.ch
www.OFAS.ch/recherche.ch

ISBN: 3-909340-26-1
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.bbl.admin.ch/bundespublikationen>

Numéro de commande: 318.010.10/05 f



PITTET ASSOCIÉS

Société de conseil

Faisabilité du libre choix de la caisse de pensions

Etude comparative sur l'individualisation et le transfert du risque à l'assuré

Mandat d'étude de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS)

David Pittet

Meinrad Pittet

Jacques-André Schneider

Avec la collaboration d'Anna Djilali Khenfoussia et de Fanny Matthey

Juillet 2005

Avant-propos de l'Office fédéral des assurances sociales

Ces dernières années, la question du « libre choix de la caisse de pensions » a émergé sporadiquement dans le débat politique en Suisse: la chute des marchés financiers et les problèmes de couverture qu'ont connus les caisses de pensions ont amené certains à proposer une approche privilégiant le libre choix, l'épargne individuelle et le transfert des risques à l'assuré, à l'instar de certaines caisses de pensions qui offrent des stratégies de placements plus ou moins risquées aux choix de leurs assurés.

Dans ce contexte, le Conseil fédéral a adopté le 29 janvier 2003 l'agenda « Garantie et développement de la prévoyance professionnelle » visant à mettre en œuvre diverses mesures réclamées par le Parlement. Dans le cadre du volet d'action portant sur les aspects structurels, il a été décidé d'élaborer à fin 2005 les bases de décision en vue de l'introduction éventuelle du libre choix de la caisse de pensions.

En 2004, l'OFAS a choisi deux mandataires, Pittet Associés SA / J.-A. Schneider, Genève et econcept AG / Ecofin, Zurich, pour analyser la faisabilité du libre choix de la caisse de pensions en Suisse sur la base de trois modèles :

1. *libre choix intégral de la caisse de pension* (il n'y a plus de lien avec l'employeur, l'assuré choisit librement sa caisse de pension pour l'ensemble de sa prévoyance) ;
2. *libre choix partiel de la caisse pour le régime surobligatoire* (la prévoyance obligatoire est toujours liée à l'employeur mais l'assuré peut choisir une autre caisse de pension pour sa prévoyance surobligatoire) ;
3. *libre choix partiel à l'intérieur de la caisse pour le régime surobligatoire* (les assurés peuvent choisir, dans la caisse de pension de leur employeur, entre différents plans de prévoyance et différentes stratégies de placement).

Estimant que les trois modèles proposés posaient des problèmes de faisabilité, econcept AG / Ecofin a choisi de retenir un quatrième modèle portant sur une assurance risque collective et le libre choix d'un plan d'épargne vieillesse. Ce modèle pourrait favoriser la stabilité de la prévoyance vieillesse si il est accompagné de diverses mesures comme la fixation de cotisations minimales pour assurer un capital suffisant ou encore une responsabilisation et une information suffisante des assurés.

De son côté, Pittet Associés SA / J.-A. Schneider estime que les avantages que pourrait présenter l'introduction du libre choix relèvent plutôt du leurre et les conséquences du transfert des risques à l'assuré peuvent se révéler dramatiques. Seul le troisième modèle (libre choix partiel à l'intérieur de la caisse) constitue une évolution possible du système de prévoyance suisse en permettant d'intégrer

des éléments d'individualisation et trouve déjà certaines applications concrètes dans le cadre de la 1^{re} révision de la LPP. Les véritables défis de la prévoyance professionnelle ne résident pas dans l'introduction du libre choix qui ne constitue pas un enjeu actuel majeur pour le 2^e pilier, ni une évolution souhaitable.

Ces deux études ont le mérite d'apporter aux instances politiques et aux milieux concernés des éléments de réflexion philosophiques dans la discussion générale concernant l'avenir du 2^{ème} pilier en Suisse.

Sanja Ronga
Cheffe de projet
Adjointe de direction

Erika Schnyder
Cheffe du secteur « Questions
juridique et haute surveillance PP »

Vorwort des Bundesamtes für Sozialversicherung

In den letzten Jahren war die freie Wahl der Pensionskasse immer wieder Thema auf der politischen Tagesordnung. Vor dem Hintergrund der Einbrüche auf den Finanzmärkten und der Deckungsprobleme bei den Pensionskassen sahen viele die freie Pensionskassenwahl als möglichen Entwicklungsansatz. Genau wie individuelle Sparpläne und ein Risikotransfer hin zu den Versicherten, wobei die Versicherten gewisser Kassen bereits heute unter mehr oder weniger risikoreichen Anlagestrategien wählen können.

Der Bundesrat hat am 29. Januar 2003 die Agenda «Sicherung und Weiterentwicklung der beruflichen Vorsorge» beschlossen, mit dem Ziel, verschiedene vom Parlament geforderte Massnahmen umzusetzen. Im Zusammenhang mit den strukturellen Massnahmen ist unter anderem entschieden worden, bis Ende 2005 die Entscheidungsgrundlagen für eine Einführung der freien Pensionskassenwahl auszuarbeiten.

2004 hat das BSV die Machbarkeit der freien Pensionskassenwahl von zwei Forschungsbüros, econcept AG / Ecofin, Zürich und Pittet Associés SA / J.-A. Schneider, Genf, anhand dreier Szenarien untersuchen lassen:

1. *Freie Pensionskassenwahl* (Keine Verbindung mehr mit dem Arbeitgeber; die Wahl der Pensionskasse ist für die Versicherten für die gesamte berufliche Vorsorge frei).
2. *Teilweise freie Pensionskassenwahl für den überobligatorischen Bereich* (Die obligatorische Vorsorge wird weiterhin über den Arbeitgeber abgewickelt, aber die Versicherten können für den überobligatorischen Bereich eine andere Pensionskasse wählen).
3. *Teilweise freie Wahl durch pensionskasseninterne Wahl unter verschiedenen Vorsorgeplänen im Überobligatorium* (Die Versicherten können innerhalb der Pensionskasse des Arbeitgebers unter verschiedenen Sparplänen und Anlagestrategien auswählen).

econcept AG / Ecofin sah bei den drei vorgegebenen Szenarien die Machbarkeit nicht gegen und schlug ein viertes Szenario vor. Dieses basiert auf einer kollektiven Risikoversicherung und der freien Wahl eines Vorsorgeplans. Bei diesem Modell könnten die Versicherten selber entscheiden, aus welchem Alterssparplan sie den höheren Nutzen ziehen. Gemäss Autoren würde dadurch der Wettbewerb unter den Anbietern gefördert. Dieses Modell könnte einen positiven Effekt auf die Stabilität der Altersvorsorge zeitigen, sofern parallel dazu adäquate Massnahmen eingeführt werden, wie Mindestbeiträge für ein ausreichendes Sparkapital und zugängliche Information für die Versicherten.

Nach Ansicht von Pittet Associés SA / J.-A. Schneider verleiten die versprochenen Vorteile, die eine Einführung der Wahlfreiheit bieten könnte, zu falschen Annahmen, während der Risikotransfer auf die Versicherten gleichzeitig dramatische Auswirkungen haben könnte. Einzig das dritte Modell (freie Wahl innerhalb der Pensionskasse) wäre ein gangbarer Weg für die schweizerische berufliche Vorsorge. Hier könnten einzelne Individualisierungselemente eingeführt werden, was bereits mit der 1. BVG-Revision zum Teil konkretisiert wird. Die wirklichen Herausforderungen der beruflichen Vorsorge stehen gemäss Pittet Associés SA / J.-A. Schneider nicht im Zusammenhang mit der Einführung der freien Pensionskassenwahl. Diesen Aspekt erachten sie derzeit nicht als relevant und auch in Zukunft ist eine solche Entwicklung für sie nicht wünschenswert.

Die beiden Studien liefern den politischen Instanzen und betroffenen Kreisen Denkanstösse und wichtige Anregungen für allgemeine Diskussionen über die künftige Entwicklung der schweizerischen 2. Säule.

Sanja Ronga
Projektleiterin
Direktionsadjunktin

Erika Schnyder
Leiterin des Bereichs Rechtsfragen
und Oberaufsicht BV»

Premessa del Ufficio federale delle assicurazioni sociali

In Svizzera, in questi ultimi anni nei dibattiti politici è emersa sporadicamente la questione della "libera scelta della cassa pensioni": il crollo dei mercati finanziari e i problemi di copertura incontrati dalle casse pensioni hanno spinto diverse persone a proporre un approccio che privilegi la libera scelta, il risparmio individuale e il trasferimento dei rischi agli assicurati, sull'esempio di alcune casse pensioni che offrono ai loro assicurati strategie d'investimento più o meno rischiose.

In questo contesto, il 29 gennaio 2003 il Consiglio federale ha approvato l'agenda "Garanzia e ulteriore sviluppo della previdenza professionale", che mira all'attuazione di diverse misure chieste dal Parlamento. Nel quadro della linea d'azione concernente gli aspetti strutturali, è stato deciso di elaborare delle basi decisionali entro la fine del 2005 in vista dell'eventuale introduzione della libera scelta della cassa pensioni.

Alla fine del 2004, l'UFAS ha incaricato due società, la Pittet Associés SA / J.-A. Schneider di Ginevra e la econcept AG / Ecofin di Zurigo, di analizzare la fattibilità della libera scelta della cassa pensioni in Svizzera sulla base di tre modelli:

1. *libera scelta integrale della cassa pensioni* (non vi sono più legami con il datore di lavoro, l'assicurato sceglie liberamente la cassa pensioni per l'intera previdenza);
2. *libera scelta parziale della cassa pensioni nel regime sovraobbligatorio* (la previdenza obbligatoria resta vincolata al datore di lavoro, mentre nella previdenza sovraobbligatoria l'assicurato può scegliere un'altra cassa pensioni);
3. *libertà di scelta parziale all'interno della cassa pensioni nel regime sovraobbligatorio* (nel regime sovraobbligatorio gli assicurati possono scegliere tra differenti piani di previdenza e differenti strategie d'investimento della cassa pensioni del loro datore di lavoro).

Ritenendo che i tre modelli proposti ponevano problemi di fattibilità, econcept AG / Ecofin ha scelto di valutare un quarto modello fondato su un'assicurazione di rischio collettiva e sulla libera scelta di un piano di risparmio per la vecchiaia. Secondo gli autori, l'introduzione di questo nuovo modello permetterebbe agli assicurati di decidere quale sia per loro il livello di previdenza più interessante e di promuovere la concorrenza tra i fornitori di servizi. Se accompagnato da misure quali un livello minimo dei contributi che garantisca un capitale sufficiente e un'informazione adeguata degli assicurati, questo modello potrebbe favorire la stabilità della previdenza per la vecchiaia.

Secondo il rapporto Pittet Associés SA / J.-A Schenider, invece, i vantaggi della libertà di scelta sono piuttosto illusori e le conseguenze del trasferimento dei rischi agli assicurati potrebbero rivelarsi drammatiche. Solo il terzo modello (libertà di scelta parziale all'interno della cassa pensioni) costituisce un possibile sviluppo del sistema previdenziale svizzero, poiché permette una certa individualizzazione, ed è già in parte applicato concretamente nel quadro della 1a revisione della LPP. Le vere sfide della previdenza professionale non consistono nell'introduzione della libera scelta, che non è una delle principali questioni d'attualità nell'ambito del 2° pilastro e rappresenta un'evoluzione poco auspicabile.

Questi due studi hanno il merito di fornire alle istanze politiche e agli ambienti interessati elementi di riflessione filosofici per la discussione generale concernente il futuro del 2° pilastro in Svizzera.

Sanja Ronga
Capoprogetto
Aggiunta di direzione

Erika Schnyder
Capo del Settore Questioni
giuridiche e alta vigilanza PP

Foreword of the Federal Insurance Office

In recent years, the idea of free choice of pension funds has cropped up in Swiss political debate from time to time. The slump in the financial markets and the coverage problems experienced by pension funds have led some to propose an approach that favours free choice, individual savings and the transfer of risks to the policyholder. This would follow the example of certain pension funds which allow their policyholders to select from a range of placement strategies with varying degrees of risk.

In light of this situation, the Federal Council adopted a strategy paper on “the safeguarding and development of the occupational benefit system” on 29 January 2003. The aim was to implement a series of measures demanded by parliament. As part of the work package dealing with the occupational benefit system (PP/BV), it was decided that blueprints would be prepared by the end of 2005 with a view to the possible introduction of free choice of pension fund.

In 2004, the FSIO commissioned two firms - Pittet Associés SA/J.-A. Schneider, Geneva and econcept AG/Ecofin, Zurich - to assess the workability of free choice according to three models:

1. *Integral free choice of pension fund* (no longer linked to the employer, policyholders are free to choose a pension fund responsible for their entire insurance cover);
2. *Partial free choice of the pension fund for extra-compulsory insurance cover* (compulsory insurance remains linked to the employer but the policyholder can choose another pension fund for extra-compulsory insurance cover);
3. *Partial free choice within the employer's pension fund for extra-compulsory insurance cover* (within their employer's pension fund, policyholders have a choice of different insurance plans and placement strategies).

econcept AG/Ecofin considered that the three proposed models were unworkable. Consequently, they opted for a fourth model which centres on collective risk insurance and the free choice of old-age savings' plans. This model could help to stabilise the old-age insurance system insofar as it is accompanied by a series of measures, such as requiring fixed minimum contributions that guarantee sufficient capital, as well as making policyholders more accountable and providing them with adequate information.

Pittet Associés SA/J.-A. Schneider, on the other hand, argued that the advantages of free choice could prove elusive, and that the transfer of risks to the policyholder could have stark consequences. In their opinion, only the third model (partial free choice within the pension fund) would be workable for the current occupational benefit system, as it allows for certain elements of the pension plans to be negotiated on an individual basis. Furthermore, parts of this model have already been applied during the first revision of the federal law on occupational benefit plans. According to Pittet SA/J.-A. Schneider, the introduction of free choice does not pose a real challenge for the PP/BV system, as it is neither a realistic option nor a welcome development at the present time.

These two studies offer the political authorities and other stakeholders some useful conceptual frameworks on which to base the general discussion on the future of the occupational benefit system in Switzerland.

Sanja Ronga
Project leader
Assistant to directors

Erika Schnyder
Head of Legal Affairs and
PP/BV Supervision Section

« Because it has become increasingly difficult
for individuals to build their own security,
government must now step in and
help them lay the foundation stones. »

Franklin D. Roosevelt

Président des Etats-Unis
Allocution radiophonique, 1938

Sommaire

Sommaire	I
Préface	III
Résumé	V
Zusammenfassung	XI
Riassunto	XVII
Summary	XXIII
1. Introduction	1
1.1 Présentation du mandat	1
1.2 Libre choix de la caisse de pensions	3
1.3 Méthodologie	5
1.4 Terminologie	8
1.5 Structure de la recherche	10
2. Cadre conceptuel	11
2.1 Réformes des pensions : point de vue de la Banque mondiale	11
2.2 Etat du débat en Suisse	16
3. Approche comparative	21
3.1 Chili	21
3.2 Etats-Unis	34
3.3 Royaume-Uni	49
3.4 Australie	64
3.5 Suède	80
3.6 Synthèse	92
4. Système suisse de pensions	95
4.1 Système des trois piliers	95
4.2 Evolution de la prévoyance professionnelle suisse	97
4.3 Eléments d'individualisation présents dans le 2 ^e pilier	99
4.4 Etat des lieux : crise du 2 ^e pilier ?	101
4.5 Eléments de comparaison entre la Suisse et les pays étudiés	108
5. Etude de faisabilité du libre choix de la caisse de pensions	113
5.1 Introduction	113
5.2 Couverture de prévoyance	115
5.3 Niveau des prestations, stratégies et risques	121
5.4 Surveillance	135
5.5 Impact sur les institutions	136
5.6 Impact économique	143
5.7 Synthèse	146
6. Conclusion	147
6.1 Remarques générales	147
6.2 Synthèse	148
6.3 Recommandations relatives à l'aménagement de la prévoyance professionnelle	150
Liste des abréviations utilisées	165
Bibliographie	169
Sites Internet	185
Tables des matières	187
Annexes	183

Préface

Le présent mandat d'étude, fruit d'une collaboration entre la société Pittet Associés et M. Jacques-André Schneider, avocat et docteur en droit, fait suite à un appel d'offre réalisé par l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) durant l'automne 2004. Le thème de l'individualisation et du libre choix dans les systèmes de pensions est évidemment d'actualité et nous sommes heureux que l'OFAS ait confié ce mandat à des praticiens de la prévoyance professionnelle.

A côté des nécessaires réflexions théoriques, notre objectif a été de faire valoir dans cette étude l'expérience pratique rassemblée dans le cadre du conseil que nous fournissons aux caisses de pensions depuis plusieurs années. L'approche comparative et internationale d'une partie de cette étude découle également de la volonté de rester proche du terrain et des expériences pratiques déjà réalisées.

Pour la réalisation de cette étude, la société Pittet Associés, mandataire de l'OFAS dans le cadre de ce travail, s'est associé les services de deux collaboratrices scientifiques : Mme Anna Djilali Khenfoussia, licenciée en sciences politiques (Lausanne), et Mme Fanny Matthey, licenciée en droit (Neuchâtel). Qu'elles soient remerciées pour l'engagement, la compétence et la persévérance dont elles ont fait preuve au cours de la réalisation de ce mandat. La qualité de leur travail rédactionnel et documentaire pour la partie comparative est à relever.

Nous avons également bénéficié des relectures et des conseils critiques, toujours substantiels et pertinents, du Conseil scientifique constitué dans le cadre de cette étude. Il était composé de M. le Professeur André Dubey, professeur ordinaire à l'Ecole des HEC de l'Université de Lausanne, directeur de l'Institut de sciences actuarielles, de M. le Professeur Pierre-Yves Greber, professeur ordinaire à la faculté de droit de l'Université de Genève, et enfin de M. Emmanuel Reynaud, docteur en sociologie (EHESS), Chef du Service Politiques et développement de la sécurité sociale au Bureau international du travail (BIT) à Genève. Que les membres du Comité scientifique soient chaleureusement remerciés pour la qualité de leur contribution. Nous tenons cependant à préciser que les avis exprimés dans cette étude ne reflètent pas forcément l'avis des membres du Comité scientifique et n'engagent que les auteurs.

Nous tenons en outre à remercier les personnes qui nous ont aidés ponctuellement dans le cadre de cette étude, en particulier Mme Catherine Pietrini et MM. Sébastien Brocard et Stéphane Riesen, collaborateurs de la société Pittet Associés, ainsi que M. Laurent Pittet.

Genève, le 29 juillet 2005

Les auteurs :

David Pittet (Pittet Associés)

Dr. Meinrad Pittet (Pittet Associés)

Dr. Jacques-André Schneider (Etude Lachat, Harari & Ass.)

Résumé

1. Introduction

Les systèmes de retraite des pays industrialisés font depuis plusieurs décennies déjà l'objet d'un débat important concernant notamment leur pérennité : l'évolution du rapport démographique, les difficultés de financement à long terme, les pressions néolibérales pour un désengagement de l'Etat et une privatisation du système et, enfin, la perte de confiance générée par l'évolution récente des marchés financiers sont des éléments qui participent à l'actualité du débat sur l'avenir du système de pensions. L'évolution de la société vers plus d'individualisation touche également aujourd'hui les régimes de retraite. En Suisse, une discussion sur les questions liées à la prévoyance professionnelle est engagée depuis une quinzaine d'années : elle a notamment donné lieu à des réflexions sur l'introduction d'un libre choix de la caisse de pensions par le salarié. En outre, le régime actuel de la Loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP) connaît déjà un certain nombre d'éléments d'individualisation, renforcés à partir de 1995 avec l'introduction de la loi fédérale sur le libre passage et la possibilité de retrait de capital pour accéder à la propriété (avec une dimension importante de transfert des risques *décès* et *invalidité* au salarié).

Le mandat de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) porte sur l'étude de la faisabilité du libre choix de la caisse de pensions en Suisse. Il prend en compte trois scénarios de libre choix de la caisse de pensions :

1. le libre choix intégral ;
2. le libre choix partiel (uniquement dans le domaine étendu : liberté de contracter une solution externe à la caisse de pensions) ;
3. le libre choix partiel (uniquement dans le domaine étendu : liberté de contracter une solution interne à la caisse de pensions).

Le cadre du projet précise par ailleurs que les objectifs sociaux de la prévoyance professionnelle doivent être maintenus. Bien que les modèles présentés par l'OFAS n'y fassent pas directement allusion, il convient de mentionner que la question du libre choix, qui comprend une dimension importante de transfert de risque à l'assuré, se pose différemment si l'on aborde l'ensemble des risques¹ couverts par le 2^e pilier actuel (vieillesse, invalidité ou décès) ou si l'on traite simplement le risque *vieillesse* dans une approche d'épargne.

Pittet Associés et J.-A. Schneider, avocat et docteur en droit, réalisent cette étude dans une approche empirique et comparative approfondie de cinq pays ayant introduit un système de libre choix à différents niveaux. Cette étude met en évidence les divers contextes nationaux dans lesquels le libre choix s'inscrit et souligne l'interaction existant entre les différents étages d'un régime de pensions. Enfin, les auteurs, en tant que praticiens des régimes de pensions, intègrent ces éléments comparatifs aux réalités du système de prévoyance professionnelle suisse.

¹ Le terme de *risque* doit être compris ici dans son acception assurantielle, soit comme l'éventualité d'un événement aléatoire, ne dépendant donc pas de la volonté des parties, et donnant lieu éventuellement à une prestation d'assurance. La réalisation de ce risque constitue le sinistre.

2. Approche comparative

Des éléments d'individualisation et de transfert du risque à l'assuré ont été mis en place dans les régimes de retraite de plusieurs Etats. Le cadre dans lequel s'exerce le choix individuel varie toutefois d'un système à l'autre.

Au *Chili*, depuis le remplacement du système étatique par des comptes individuels obligatoires au début des années 1980, les employés sont amenés à prendre deux décisions principales : choix de l'institution de prévoyance (AFP) et du type de placement au sein de l'AFP. Au moment de la prise de la retraite – choisi par l'affilié –, trois modalités alternatives de pensions sont proposées (rente viagère, rente temporaire avec rente viagère différée, retraits programmés). En cas de rentes viagères, le salarié doit déterminer auprès de quelle compagnie d'assurances sur la vie il désire être affilié. Le rôle de l'Etat est double : garantie de prestations minimales, financées par le budget de l'Etat, et surveillance des institutions de prévoyance.

Aux *Etats-Unis*, l'introduction du libre choix a vu le jour avec l'apparition des plans 401(k), un type de plans à cotisations définies², que l'employeur peut proposer à ses employés. La participation étant volontaire, ceux-ci doivent définir s'il est judicieux d'y prendre part ou non, ensuite ils doivent décider à quelle hauteur contribuer, puis comment investir les fonds. Au moment d'un changement d'emploi, l'affectation du capital accumulé peut être définie par l'assuré, avec la possibilité notamment de retrait anticipé de liquidités. Enfin, à la sortie, le salarié peut éventuellement déterminer le mode d'utilisation (capital ou achat d'une rente). Dans le cadre de ces plans, l'intervention étatique se limite essentiellement aux encouragements fiscaux.

En 1988, le *Royaume-Uni* a introduit la possibilité de quitter le deuxième étage étatique ou professionnel pour ouvrir des comptes individuels à cotisations définies auprès d'une compagnie d'assurances³ ou, dès 2001, dans le cadre des plans *Stakeholder Pensions*. Cette sortie conventionnelle est fortement encouragée par le gouvernement qui octroie d'importantes déductions fiscales. Des réductions de cotisations à la sécurité sociale sont accordées pour autant que le montant de cette réduction soit versé sur un compte individuel. Cette cotisation minimale représente la seule garantie étatique.

La *Suède* a introduit à la fin des années 1990 des comptes individuels au niveau du régime étatique universel en répartition et au niveau des régimes professionnels. Suite à cette réforme, les assurés doivent choisir le fonds de placement destiné à gérer une part de leurs cotisations. Dans le cadre du régime étatique, ils doivent opter entre plus de 500 fonds de placement proposés, dans lesquels ils désirent investir une cotisation à hauteur de 2,5% de leur revenu (sur une cotisation totale de 18,5%). Le choix individuel dans le cadre du régime professionnel fonctionne d'une façon similaire : le gestionnaire et le type d'épargne d'une cotisation variant entre 2,0% et 4,5% doivent être choisis par l'individu. Dans les deux régimes, toutes les démarches administratives passent par des agences centrales qui font office d'intermédiaires entre les gestionnaires des fonds de placement et les

² Les plans à cotisations définies américains [*defined contribution plans*] se différencient des plans suisses en primauté de cotisations par leur absence de garantie. Un plan en primauté de cotisations dans le cadre de la LPP garantit notamment le capital, un rendement minimal, la conversion en rente viagère et les risques *décès* et *invalidité*.

³ Ce nouveau système a par ailleurs engendré un des plus importants scandales financiers de l'histoire contemporaine, l'affaire de *mis-selling*. Suite à ce scandale, les compagnies d'assurance ont dû payer plus de GBP 10 milliards de dommages aux assurés.

assurés. En outre, la sortie à la retraite se fait obligatoirement en rente dans le cadre d'un régime étatique.

En *Australie*, environ un quart de la population active dispose du choix de l'institution de prévoyance professionnelle. De plus, une large majorité des affiliés peut décider du fonds de placement dans lequel investir les cotisations. Toutefois, ce n'est qu'à partir de juillet 2005 qu'une nouvelle législation au niveau national harmonise le choix individuel de l'institution de prévoyance. Jusqu'alors, ce choix dépendait avant tout des conventions collectives ou de la législation en vigueur dans certains Etats.

3. Synthèse de l'étude de faisabilité

Le mandat propose trois scénarios à évaluer : un scénario de libre choix intégral et deux scénarios de libre choix partiel. Il convient de notre point de vue de les reformuler en définissant le modèle ① comme un scénario de *libre choix intégral*, le modèle ② comme un scénario de *libre choix partiel limité au domaine étendu* et, enfin, le modèle ③ comme un scénario de *flexibilisation*.

L'analyse montre que, en termes d'organisation du régime, une question fondamentale relative à l'existence d'une assurance minimale obligatoire, à l'octroi de garanties et au règlement de l'obligation de contracter incombant à l'institution de prévoyance (accompagnée de l'existence d'éventuelles réserves) doit être résolue. Ces éléments ne sont pas en effet compatibles avec un régime de libre choix. Si d'aventure un tel régime veut conserver ces éléments de protection du salarié, il doit introduire un *splitting* entre la partie obligatoire, offrant éventuellement certaines garanties, et la partie étendue, qui permet l'exercice du libre choix. Une fois cette question initiale traitée, l'évaluation des modèles ① et ② s'effectue selon une grille relativement similaire, dans la mesure où ces modèles ne diffèrent que par la composante obligatoire, par définition incompatible avec le libre choix.

Le modèle ③ n'est pas à proprement parler un scénario de libre choix mais plutôt un scénario de flexibilisation, qui trouve d'ailleurs déjà certaines applications concrètes dans le cadre de la 1^{re} révision de la LPP. L'analyse montre que ce modèle ne présente pas de différences essentielles par rapport à la situation actuelle. Il constitue une évolution possible du système de prévoyance suisse, qui permettrait d'intégrer les effets de l'individualisation croissante de la société dans la gestion de la caisse de pensions, en offrant des éléments de choix à l'assuré. Ce scénario ne remet toutefois pas en cause les fondements mutualistes du régime de prévoyance actuel. Présente-t-il alors une évolution souhaitable ? Il est à notre sens prématuré de l'affirmer. Nous préférons au préalable analyser les effets de la flexibilisation introduite dans le cadre de la 1^{re} révision de la LPP, par exemple après un délai de cinq ans, avant de décider éventuellement de renforcer les éléments d'individualisation.

En revanche, les modèles ① et ② ne constituent pas aujourd'hui une alternative crédible pour l'avenir du 2^e pilier, ni une évolution souhaitable. Les avantages que pourrait présenter l'introduction du libre choix relèvent plutôt du leurre, alors que les conséquences en termes de transfert de risques à l'assuré peuvent se révéler dramatiques. Même la Banque mondiale reconnaît, en citant nommément la Suisse, qu'un régime de comptes individualisés n'est pas forcément une solution pour les pays qui disposent déjà d'un régime professionnel substantiel.

D'un point de vue général, l'étude de faisabilité aboutit aux conclusions suivantes relatives au fonctionnement d'un régime de libre choix :

1. Une question essentielle qui se pose par rapport à un régime de libre choix est celle des éventualités couvertes : les régimes de libre choix existants ne couvrent en général que la retraite. Les études théoriques sur l'introduction du libre choix dans la prévoyance professionnelle suisse séparent généralement la vieillesse des risques d'invalidité et de décès. Par conséquent, l'introduction d'un système de libre choix dans un régime qui assure les trois éventualités (retraite, invalidité et décès) pose un problème fondamental.
2. Un système de libre choix qui transfère les risques et responsabilités à l'assuré est incompatible avec toute forme de garantie ou de solidarité. En particulier, il impose un *splitting* imperméable entre un régime minimal obligatoire, s'il est maintenu, caractérisé par l'obligation de contracter et l'absence de réserves pour raison de santé, et un régime étendu libre, qui doit introduire de telles réserves pour se protéger du phénomène d'antisélection.
3. La gestion assurantielle d'un système collectif, comme le 2^e pilier, est différente de celle d'un système basé sur des contrats individuels. En effet, les frais d'acquisition, les frais de gestion et les normes prudentielles appliquées à une assurance individuelle sont systématiquement plus élevés que ceux d'une assurance collective. En outre, le lien de solidarité qui continue d'exister entre assurés actifs et bénéficiaires de rentes d'une caisse de pensions disparaît. Par conséquent, le coût d'une assurance individuelle est systématiquement plus élevé que celui d'une assurance de groupes, qui bénéficie d'un effet de masse induisant une réduction des coûts.
4. Les frais administratifs sont généralement corrélés à la taille de l'institution de prévoyance. Un régime de libre choix n'implique toutefois pas forcément une augmentation de la taille moyenne des institutions. En revanche, on constate empiriquement que la gestion administrative d'un régime de pensions individualisé génère des frais importants, pouvant représenter jusqu'à 50%⁴ environ de l'avoir accumulé au cours d'une carrière (exemple britannique).
5. Les coûts de la sortie en rente viagère, constitués des frais administratifs, de la gestion du versement des rentes, du chargement de sécurité nécessaire et du phénomène d'antisélection, sont beaucoup plus importants dans un régime de libre choix que dans un régime collectif. En outre, le coût d'une rente devenant proportionnellement plus cher qu'un retrait en capital, les assurés risquent, si la législation et la fiscalité le permettent, de préférer systématiquement le retrait en capital, avec les conséquences sociales liées à un tel choix (quel revenu de substitution lorsque le capital est complètement consommé ?).
6. L'exercice du libre choix dans le domaine des placements exige un niveau important et constant de formation et d'information des salariés, avec la question corollaire du coût de la formation et de savoir qui le supporte. Permettre un libre choix des placements sans donner aux participants les moyens de l'exercer en termes de compétences revient à créer un régime destiné à quelques privilégiés.
7. Le problème fondamental qui se pose dans le cadre du libre choix de l'institution de prévoyance et/ou des placements réside dans la compétence et l'envie de l'assuré de prendre des

⁴ Y compris le coût de la sortie en rente.

décisions nécessitant un niveau d'information important et un degré de connaissance certain. Par conséquent, cette situation pousse l'assuré à réaliser le choix par défaut, respectivement le choix le plus simple, le plus rassurant et le plus compréhensible pour lui (soit le choix d'office proposé par le système). L'assuré exerce rarement dans les faits son libre choix.

8. Un assuré est individuellement beaucoup plus sensible à la temporalité des fluctuations de valeur des placements qu'un collectif, qui peut appréhender un horizon-temps beaucoup plus long. Par le biais de la mutualisation, dans le cadre d'une caisse de pensions, un assuré ne subit pas directement les conséquences d'une baisse conjoncturelle de la valeur des actifs. Au contraire, dans un contexte de libre choix, un assuré souhaitant bénéficier de prestations, dans une conjoncture défavorable, voit directement leur niveau baisser.
9. La notion de parité telle qu'elle existe dans la législation actuelle n'est pas compatible avec un régime de libre choix. Une flexibilisation octroyant plus de droits et de responsabilités à l'assuré demande certainement une redéfinition du rôle de l'organe dirigeant et du modèle de partenariat social tel qu'il est pratiqué actuellement dans le 2^e pilier.
10. Le climat général actuel n'est globalement pas favorable aux régimes de pensions et à une augmentation de l'effort contributif, à un moment où la dégradation du rapport démographique va nécessiter des moyens financiers supplémentaires. L'introduction du libre choix, avec la perte de lien entre l'entreprise et l'institution de prévoyance, risque de fournir un prétexte à certains employeurs pour se retirer progressivement de la prévoyance étendue.
11. L'introduction d'un système de libre choix provoquerait un changement radical de la prévoyance professionnelle actuelle et exigerait la liquidation des caisses de pensions existantes. En particulier, les caisses de pensions autonomes liées à un employeur devraient être remplacées par des entités spécialisées dans la gestion des comptes de prévoyance individualisés. En outre, le passage vers un modèle de comptes individualisés marquerait la fin des institutions de prévoyance organisées selon la primauté des prestations et des caisses de pensions publiques appliquant un système financier mixte.

4. Recommandations

Les véritables défis de la prévoyance professionnelle ne résident pas dans l'introduction du libre choix de la caisse de pensions, mais plutôt dans le renforcement des structures collectives et l'amélioration de son image. L'électrochoc des années 2000 à 2002 a fait apparaître au grand jour et à l'ensemble de la population certaines faiblesses du système. Construite sur le mythe de la sécurité absolue du système financier de la capitalisation, la confiance dans le 2^e pilier a été ébranlée par la crise des marchés boursiers, qui a remis en cause la sécurité du versement des rentes.

Nous formulons les dix recommandations suivantes afin d'assurer l'équilibre du régime à long terme :

1. Favoriser la création de fondations communes
2. Créer un organisme central de réassurance
3. Constituer des bases actuarielles réalistes et dépolitisées
4. Adapter les rentes à l'évolution du coût de la vie
5. Améliorer la surveillance des institutions de prévoyance
6. Développer les principes de gouvernance des institutions de prévoyance
7. Améliorer la communication avec les assurés
8. Limiter la complexité législative
9. Evaluer les effets de la 1^{re} révision au niveau de la flexibilisation
10. Créer un observatoire fédéral de la prévoyance.

L'introduction du libre choix de la caisse de pensions ne constitue pas à notre sens un enjeu actuel majeur pour le 2^e pilier, ni une évolution souhaitable. Afin de regagner la confiance de la population, il est indispensable que le 2^e pilier puisse renforcer ses structures collectives, montrer sa capacité à indexer, au moins partiellement, les rentes qu'il sert à l'évolution du coût de la vie (inflation), bénéficier de possibilités de réassurer aux meilleures conditions possibles ses risques (invalidité et décès) et jouir d'une certaine flexibilité en ce qui concerne son degré de couverture afin d'assurer son équilibre financier non pas à court, mais à long terme.

Zusammenfassung

1. Einleitung

Die Altersvorsorgesysteme in den Industrieländern und insbesondere ihr Fortbestand stehen seit mehreren Jahren im Zentrum einer grundlegenden Debatte: Die Veränderung der demografischen Verhältnisse, die Schwierigkeiten bei der langfristigen Finanzierung, der neoliberale Druck zugunsten eines Rückzugs des Staates und einer Privatisierung des Systems und nicht zuletzt die jüngste Entwicklung der Finanzmärkte und der damit verbundene Vertrauensverlust schüren die Diskussion über die Zukunft des Rentensystems. Der Wandel unserer Gesellschaft hin zu einer stärkeren Individualisierung macht sich auch bei der Altersvorsorge bemerkbar. In der Schweiz wird die berufliche Vorsorge seit rund fünfzehn Jahren kritisch hinterfragt. In diesem Zusammenhang wurden auch Überlegungen zur Einführung einer freien Pensionskassenwahl für die Arbeitnehmer angestellt. Im geltenden Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) sind bereits einige Elemente einer individualisierten Vorsorge enthalten. Diese wurden 1995 mit der Einführung des Freizügigkeitsgesetzes und der Möglichkeit, für den Erwerb von Wohneigentum Kapital aus der Vorsorge zu beziehen (wobei ein wesentlicher Teil der Risiken *Tod* und *Invalidität* auf den Versicherten übertragen werden) noch verstärkt.

Das Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) hat eine Machbarkeitsstudie zur freien Pensionskassenwahl in der Schweiz in Auftrag gegeben. Darin sollen die drei folgenden Szenarien für eine freie Pensionskassenwahl untersucht werden:

1. freie Wahl;
2. teilweise freie Wahl (nur im Rahmen der überobligatorischen Vorsorge: pensionskassenexterne Lösung);
3. teilweise freie Wahl (nur im Rahmen der überobligatorischen Vorsorge: pensionskasseninterne Lösung).

Im Weiteren hält der Projektrahmen fest, dass die sozialen Ziele der beruflichen Vorsorge beibehalten werden müssen. Obwohl die vom BSV vorgestellten Modelle nicht ausdrücklich darauf hinweisen, ist es doch wichtig zu erwähnen, dass sich die Frage der freien Wahl, die einen wesentlichen Teil des Risikos auf den Versicherten überträgt, unterschiedlich stellt, je nachdem, ob sämtliche durch die heutige 2. Säule gedeckten Risiken⁵ (Alter, Invalidität und Tod) einbezogen werden oder ob nur das Risiko *Alter* in spartechnischer Hinsicht berücksichtigt wird.

Pittet Associés und Rechtsanwalt Dr. J.-A. Schneider gehen die Fragestellung über eine empirische Vergleichsstudie von fünf Ländern an, die in verschiedener Ausgestaltung eine freie Wahl eingeführt haben. Die Studie zeigt die jeweiligen landestypischen Voraussetzungen und hebt die Wechselwirkung zwischen den verschiedenen Bereichen der Altersvorsorge hervor. Die im Bereich

⁵ Der Begriff Risiko ist hier rein versicherungstechnisch zu verstehen, d.h. als Umstand, der sich dem Willen beider Parteien entzieht und möglicherweise zum Anspruch auf Versicherungsleistungen führt. Das Eintreten dieses Risikos nennt man Schadenfall.

der Altersvorsorge tätigen Autoren übertragen die Vergleichselemente auf das schweizerische System der beruflichen Vorsorge.

2. Ländervergleich

In mehreren Staaten wurden in der Altersvorsorge Elemente der Individualisierung und des Risikotransfers auf den Versicherten eingeführt. Die individuellen Wahlmöglichkeiten der Versicherten sind jedoch von System zu System verschieden.

In *Chile* kann der Arbeitnehmer seit dem Übergang vom staatlichen System zum Modell der individuellen, obligatorischen Vorsorge anfangs der Achtzigerjahre sowohl die Vorsorgeeinrichtung (AFP) als auch die Anlagestrategie innerhalb dieser AFP wählen. Bei Rentenanstritt, dessen Zeitpunkt der Versicherte selbst wählen kann, stehen drei Alternativen der Rentenauszahlung zur Auswahl: Leibrente, temporäre Rente mit aufgeschobener Leibrente und programmierte Rente. Falls sich der Arbeitnehmer für eine Leibrente entscheidet, bestimmt er auch die entsprechende Lebensversicherungsgesellschaft. Die Rolle des Staates besteht in der Sicherstellung der vom Staatshaushalt finanzierten Mindestleistungen und in der Beaufsichtigung der Vorsorgeeinrichtungen.

In den *Vereinigten Staaten* wurde die freie Wahl mit den 401(k)-Vorsorgeplänen eingeführt. Dabei handelt es sich um beitragsorientierte Pensionspläne⁶, die der Arbeitgeber seinen Angestellten anbieten kann. Da diese auf freiwilliger Basis beruhen, müssen die Arbeitnehmer selbst entscheiden, ob ein Beitritt sinnvoll ist und, falls ja, die Höhe der Beitragszahlungen und die Anlagestrategie festlegen. Bei einem Arbeitgeberwechsel entscheidet der Versicherte über die Verwendung des angesammelten Vermögens. Er kann u.a. Kapital vorbeziehen. Im Zeitpunkt der Pensionierung steht es ihm dann unter Umständen frei, sich das Vermögen in Form von Kapital oder in Form einer Rente auszahlen zu lassen. Bei diesen Vorsorgeplänen beschränkt sich die Rolle des Staates im Wesentlichen auf Steuerentlastungen.

1988 führte *das Vereinigte Königreich* die Möglichkeit ein, die staatliche oder betriebliche Altersvorsorge zu verlassen, um individuelle, beitragsorientierte Konten bei einer Versicherungsgesellschaft zu eröffnen⁷ oder sich ab 2001 einem *Stakeholder Pensions* Vorsorgeplan anzuschliessen. Die Regierung fördert diese Lösungen mit hohen Steuerabzügen. Auf die Sozialversicherungsbeiträge werden Vergünstigungen gewährt, sofern der reduzierte Betrag auf ein individuelles Konto überwiesen wird. Dieser Mindestbeitrag ist die einzige staatliche Garantie.

Schweden hat in den späten Neunzigerjahren sowohl bei der umfassenden, im Umlageverfahren finanzierten staatlichen Vorsorge als auch bei der betrieblichen Vorsorge individuelle Konten eingeführt. Bei der staatlichen Vorsorge obliegt es dem Versicherten zu bestimmen, in welchen Anlagefonds er 2,5% seines Einkommens (bei einem Vorsorgebeitrag von insgesamt 18,5%) investieren möchte. Dabei hat er die Wahl zwischen über 500 Anlagefonds. Ähnlich funktioniert die freie Wahl der betrieblichen Vorsorge: Auch hier kann der Versicherte entscheiden, welcher

⁶ Die amerikanischen beitragsorientierten Pensionspläne [*defined contribution plans*] unterscheiden sich von den schweizerischen Vorsorgeplänen mit Beitragsprimat durch das Fehlen jeglicher Garantie. Ein BVG-Plan mit Beitragsprimat gewährleistet das investierte Kapital, eine Mindestrendite, die Umwandlung in eine Leibrente sowie die Risiken *Tod* und *Invaldität*.

⁷ Das neue System hat zu einem der grössten Finanzskandale der zeitgenössischen Geschichte, der *Mis-Selling-Affäre*, geführt. Die Versicherungsgesellschaften mussten die Versicherten mit über 10 Milliarden GBP entschädigen.

Einrichtung er die Verwaltung seines Rentensparkontos anvertraut und wie sein Beitrag (zwischen 2,0% und 4,5%) angelegt werden soll. Bei beiden Vorsorgesystemen werden sämtliche administrativen Schritte von zentralen Stellen erledigt. Sie nehmen eine Vermittlerfunktion zwischen den Anlagefondsverwaltern und den Versicherten wahr. Im Rahmen der staatlichen Vorsorge wird das Pensionsalter ausschliesslich in Form einer Rente finanziert.

In *Australien* kann etwa ein Viertel der Bevölkerung die Vorsorgeeinrichtung frei wählen. Ferner kann eine grosse Mehrheit der Versicherten selbst entscheiden, in welchen Anlagefonds ihre Beiträge investiert werden. Eine landesweite Harmonisierung dürfte allerdings erst mit dem im Juli 2005 in Kraft getretenen Gesetz erreicht werden. Bislang wurde die Wahl hauptsächlich von kollektiven Vereinbarungen oder von der Gesetzgebung der einzelnen Bundesstaaten bestimmt.

3. Synthese der Machbarkeitsstudie

Im Rahmen des Mandats wurden drei Szenarien untersucht: ein Szenario der freien Wahl und zwei Szenarien einer teilweise freien Wahl. Es erscheint uns zweckmässig, die Szenarien wie folgt umzubenennen: Modell ① als Szenario der *vollständig freien Wahl*, Modell ② als Szenario der *teilweisen, auf die überobligatorische Vorsorge beschränkten freien Wahl* und Modell ③ als Szenario der *Flexibilisierung*.

Die Analyse zeigt, dass es in Bezug auf die Organisation der Altersvorsorge eine grundlegende Frage im Zusammenhang mit der obligatorischen Mindestversicherung, der Gewährung von Garantien und der Regelung bezüglich Vertragszwang der Vorsorgeeinrichtungen (verbunden mit allfälligen Reserven) zu klären gibt, denn diese Elemente lassen sich nicht mit der freien Pensionskassenwahl vereinbaren. Falls sie zum Schutz des Arbeitnehmers dennoch beibehalten werden sollen, muss ein *Splitting* zwischen dem obligatorischen Teil, der eventuell weiterhin bestimmte Garantien bieten kann, und dem überobligatorischen Teil mit Wahlfreiheit vorgenommen werden. Unter Berücksichtigung dieser Voraussetzung kann die Beurteilung der Modelle ① und ② nach einem ziemlich ähnlichen Muster erfolgen, da sich die beiden Modelle nur durch die obligatorische, systembedingt nicht mit der freien Wahl zu vereinbarende Komponente voneinander unterscheiden.

Modell ③ ist genau genommen kein Szenario der freien Pensionskassenwahl, sondern eher der Flexibilisierung, wie sie übriges im Rahmen der 1. BVG-Revision in bestimmten Bereichen bereits konkret zur Anwendung kommt. Die Analyse zeigt, dass sich dieses Modell nicht wesentlich vor der heutigen Situation unterscheidet. Es stellt eine mögliche Weiterentwicklung des schweizerischen Vorsorgesystems dar, das der steigenden Individualisierung unserer Gesellschaft Rechnung tragen und dem Versicherten im Rahmen der beruflichen Vorsorge bestimmte Wahlmöglichkeiten bieten würde. Das Prinzip der Gegenseitigkeit, auf dem das aktuelle Vorsorgesystem aufbaut, wird durch das Modell jedoch nicht in Frage gestellt. Es wäre allerdings verfrüht zu behaupten, Modell ③ sei eine wünschenswerte Entwicklung. Vielmehr halten wir es für sinnvoller, die Auswirkungen der im Rahmen der 1. BVG-Revision eingeführten Flexibilisierung beispielsweise nach Ablauf einer fünfjährigen Frist zu analysieren, bevor über eine allfällige Verstärkung der individuellen Elemente entschieden wird.

Modell ① und ② sind zum heutigen Zeitpunkt hingegen weder eine glaubwürdige Alternative für die 2. Säule noch eine wünschenswerte Entwicklung. Die Vorteile, die eine Einführung der freien Pensionskassenwahl mit sich bringen könnte, erweisen sich als Augenwischerei, während der Risikotransfer auf den Versicherten dramatische Folgen haben könnte. Sogar die Weltbank räumt

- mit Verweis auf die Schweiz - ein, dass ein individuelles Personalvorsorgesystem für Länder mit einer bereits bestehenden umfassenden Betriebsvorsorge nicht unbedingt erstrebenswert ist.

Allgemein betrachtet gelangt die Machbarkeitsstudie für eine freie Pensionskassenwahl zu folgendem Schluss:

1. Im Zusammenhang mit der freien Pensionskassenwahl stellt sich die grundlegende Frage, welche Fälle gedeckt sind: Die derzeitigen Modelle der freien Personalvorsorge beschränken sich im Allgemeinen auf die Altersleistungen. In den theoretischen Studien zur Einführung der freien Wahl in der schweizerischen Berufsvorsorge werden das Risiko Alter und die Risiken Invalidität und Tod in der Regel getrennt. Demzufolge ist auch die Einführung der Wahlfreiheit in einem System, das alle drei Fälle deckt (Alter, Invalidität und Tod), ein grundlegendes Problem.
2. Die freie Wahl der Pensionskasse wälzt die Risiken und Verantwortlichkeiten auf den Versicherten ab und ist deshalb mit jeglicher Form von Garantie und Solidarität unvereinbar. Insbesondere macht sie ein strenges Splitting zwischen einer obligatorischen Mindestvorsorge, die, sofern sie beibehalten wird, mit einem Vertragszwang und fehlenden Reserven für Gesundheitsrisiken einhergeht, und einer freien überobligatorischen Vorsorge notwendig, welche zur Abdeckung des Antiselektionsrisikos solche Reserven einführen muss.
3. Die versicherungstechnische Verwaltung einer kollektiven Vorsorge wie der 2. Säule unterscheidet sich massgeblich von derjenigen eines Systems mit individuellen Verträgen. Der finanzielle Aufwand für die Kundenakquisition, die Verwaltung und die prudentiellen Regeln für Einzelversicherungen sind allesamt höher als bei einer Kollektivversicherung. Ausserdem entfällt innerhalb der Kasse die Solidarität zwischen den beitragszahlenden Versicherten und den Rentenbezüglern. Damit erhöhen sich die Kosten für Einzelversicherungen im Verhältnis zu Gruppenversicherungen, die ihren Kostenaufwand aufgrund des Masseneffekts senken können.
4. Die administrativen Kosten stehen im Allgemeinen in direktem Zusammenhang mit der Grösse der Vorsorgeeinrichtung. Eine freie Pensionskassenwahl treibt die durchschnittliche Grösse der Vorsorgeeinrichtungen allerdings nicht zwingend in die Höhe. Empirisch kann hingegen nachgewiesen werden, dass die administrative Verwaltung eines individualisierten Vorsorgesystems hohe Kosten verursacht, die bis zu 50%⁸ des während des Berufslebens erwirtschafteten Altersguthaben ausmachen können (Beispiel Vereinigtes Königreich).
5. Bei einer freien Pensionskassenwahl sind die Kosten für Leibrenten, bestehend aus den administrativen Kosten, dem Verwaltungsaufwand für die Rentenauszahlung, dem Sicherheitszuschlag und dem Antiselektionsrisiko, wesentlich höher als bei einer Kollektivvorsorge. Da eine Rente im Verhältnis teurer ist als ein Kapitalbezug, besteht zudem die Gefahr, dass sich die Versicherten, sofern gesetzlich und steuerrechtlich möglich, systematisch für einen Kapitalbezug entscheiden, was auch sozial nicht ohne Folgen bleiben würde (Woher ein Ersatzeinkommen nehmen, wenn das Kapital vollständig aufgebraucht ist?).

⁸ inkl. Kosten für Leibrenten

6. Die freie Wahl der Anlagestrategie setzt eine umfassende Ausbildung und einen hohen Informationsstand von Seiten der Versicherten voraus. Das wiederum wirft die Frage auf, wer für die damit verbundenen Kosten aufkommt. Es reicht nicht, den Beteiligten die Möglichkeit zu bieten, selbst über die Vermögensanlage zu entscheiden, sie sollen diese Wahlfreiheit auch in Kenntnis der Sachlage ausüben können. Sonst besteht die Gefahr, dass das Vorsorgesystem nur ein paar Privilegierten zu Gute kommt.
7. Im Zusammenhang mit der freien Wahl der Vorsorgeeinrichtung und/oder der Anlagestrategie stellt sich die Frage, ob die Versicherten überhaupt Willens oder dazu in der Lage sind, Entscheidungen zu treffen, die einen hohen Informations- und Wissensstand voraussetzen. Es besteht die Gefahr, dass sich der Versicherte für die Standardlösung und damit auch für die einfachste, verständlichste und beruhigendste Lösung, das heisst für die vom System vorgegebene Lösung entscheidet.
8. Ein einzelner Versicherter ist den zeitlich bedingten Wertschwankungen der Kapitalanlagen stärker ausgesetzt als eine Gruppe, denn diese kann über einen längeren Zeitraum planen. Aufgrund des Prinzips der Gegenseitigkeit bekommen die in einer Pensionskasse Versicherten den konjunkturbedingten Rückgang der Vermögenswerte nicht direkt zu spüren. Demgegenüber wird bei einer frei wählbaren Vorsorge die Höhe der Leistungen entsprechend gekürzt, wenn diese in einer ungünstigen Konjunkturlage bezogen werden.
9. Der Grundsatz der Parität, wie er in der heutigen Gesetzgebung zum Tragen kommt, ist nicht mit einer frei wählbaren Vorsorge vereinbar. Eine Flexibilisierung mit mehr Rechten und Eigenverantwortung der Versicherten verlangt nach einer Neudefinition der Rolle des geschäftsführenden Organs und des sozialpartnerschaftlichen Modells der heutigen 2. Säule.
10. Die allgemeine Lage ist für Pensionskassen im Allgemeinen und für eine Erhöhung der Beiträge im Besonderen eher ungünstig, insbesondere zu einem Zeitpunkt, in dem die Verschlechterung der demografischen Verhältnisse nach zusätzlichen finanziellen Mitteln verlangt. Die Einführung der freien Wahl und die damit verbundene Trennung von Firma und Vorsorgeeinrichtung könnte einigen Arbeitgebern als Vorwand dienen, sich schrittweise aus der überobligatorischen Vorsorge zurückzuziehen.
11. Die Einführung der freien Pensionskassenwahl hätte eine radikale Veränderung der bisherigen Berufsvorsorge zur Folge und würde die Auflösung bestehender Pensionskassen bedingen. Insbesondere müssten die firmengebundenen Pensionskassen durch Fachstellen für die Verwaltung der individuellen Vorsorgekonten ersetzt werden. Zudem würde ein Wechsel zur freien Pensionskassenwahl das Ende der im Leistungsprimat organisierten Vorsorgeeinrichtungen und der öffentlichen Kassen mit gemischtem Finanzierungssystem bedeuten.

4. Empfehlungen

Die wirklichen Herausforderungen der Berufsvorsorge liegen nicht in der Einführung der freien Pensionskassenwahl, sondern vielmehr in der Stärkung der Kollektivstrukturen und der Verbesserung ihrer Wahrnehmung. Die Schockwirkung der Ereignisse von 2000 bis 2002 hat die Schwächen des Systems ans Licht der Öffentlichkeit gebracht. Die Börsenkrise hat das auf dem Mythos der absoluten Sicherheit des Kapitalisierungssystems aufgebaute Vertrauen in die 2. Säule erschüttert und die Sicherheit der Rentenauszahlung in Frage gestellt.

Zur Sicherstellung eines langfristigen Gleichgewichts formulieren wir folgende Empfehlungen:

1. Förderung der Gründung von Gemeinschaftseinrichtungen
2. Einrichtung einer zentralen Rückversicherungsorganisation
3. Erstellung realistischer und entpolitisierter versicherungstechnischer Grundlagen
4. Anpassung der Renten an die Entwicklung der Lebenshaltungskosten
5. Verbesserung der Aufsicht über die Vorsorgeeinrichtungen
6. Ausarbeitung von Grundsätzen zur Führung von Vorsorgeeinrichtungen
7. Verbesserung der Kommunikation mit den Versicherten
8. Begrenzung der Komplexität der Gesetze
9. Evaluation der Auswirkungen der 1. Revision auf die Flexibilisierung
10. Gründung einer eidgenössischen Überwachungsstelle für die Vorsorge

Der Einführung der freien Pensionskassenwahl ist zum heutigen Zeitpunkt kein zentrales Thema und auch in Zukunft nicht wünschenswert. Wenn die 2. Säule das Vertrauen der Bevölkerung wiedergewinnen will, muss sie ihre kollektiven Strukturen stärken, zeigen, dass sie in der Lage ist, die Renten zumindest teilweise der Entwicklung der Lebenshaltungskosten (Inflation) anzupassen und ihre Risiken (Invalidität und Tod) zu den bestmöglichen Bedingungen rückzuversichern. Ferner muss sie über eine gewisse Flexibilität in Bezug auf den Deckungsgrad verfügen, damit sie ihr finanzielles Gleichgewicht nicht nur kurz-, sondern auch langfristig sicherstellen kann.

Riassunto

1. Introduzione

Da anni i sistemi pensionistici dei paesi industrializzati sono oggetto di ampi dibattiti, soprattutto per quanto riguarda la loro perennità: l'evoluzione del rapporto demografico, le difficoltà di finanziamento a lunga scadenza, le pressioni neoliberali a favore di un progressivo disimpegno dello Stato e di una privatizzazione del sistema e la perdita di fiducia provocata dalle recenti evoluzioni dei mercati finanziari sono elementi che rendono ancora più attuale il dibattito sul futuro del sistema pensionistico. L'evoluzione della società verso un maggiore individualismo tocca da vicino anche i regimi pensionistici. In Svizzera il dibattito sulla previdenza professionale è in corso da una quindicina d'anni e ha dato luogo a riflessioni sull'introduzione della libera scelta della cassa pensioni da parte dei salariati. Inoltre l'attuale regime della Legge federale sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPP) prevede già alcuni elementi tendenti all'individualizzazione, rafforzati dall'introduzione della legge federale sul libero passaggio nel 1995 e dalla possibilità di ritirare il proprio capitale previdenziale per accedere alla proprietà di abitazioni (con un sostanziale trasferimento dei rischi di *decesso e invalidità* al salariato).

Il mandato dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) concerne lo studio della fattibilità della libera scelta della cassa pensioni in Svizzera. Esso analizza tre modelli di libera scelta della cassa pensioni :

1. libera scelta integrale;
2. libera scelta parziale (unicamente nel regime sovraobbligatorio: libertà di scelta tra le offerte di altre casse pensioni);
3. libera scelta parziale (unicamente nel regime sovraobbligatorio: libertà di scelta tra più offerte della propria cassa pensioni).

Tra l'altro il progetto precisa che gli obiettivi sociali della previdenza professionale devono essere mantenuti. Malgrado il fatto che i modelli presentati dall'UFAS non vi alludano direttamente, va detto che la questione della libera scelta – che comprende un sostanziale trasferimento dei rischi all'assicurato – si pone in maniera diversa a seconda che si affronti in blocco la totalità dei rischi⁹ coperti dall'attuale 2° pilastro (vecchiaia, invalidità o decesso) o che si prenda in considerazione unicamente il rischio della *vecchiaia* nell'ottica del semplice risparmio.

Pittet Associés e J.-A. Schneider, avvocato e dottore in legge, hanno condotto il presente studio basandosi su un metodo empirico e comparativo approfondito e analizzando cinque paesi che hanno introdotto sistemi di libera scelta con modalità differenti. Il presente studio mette in risalto i diversi contesti nazionali nei quali viene esercitata la libera scelta e sottolinea l'interazione tra i vari livelli dei rispettivi sistemi pensionistici. Alla fine gli autori – in virtù delle loro conoscenze specialistiche nel campo dei sistemi pensionistici – hanno integrato questi elementi comparativi nella realtà del sistema di previdenza professionale svizzero.

⁹ In questo caso il termine di *rischio* va inteso, nella sua accezione assicurativa, come eventualità di un evento aleatorio indipendente dalla volontà delle parti che può dare luogo al versamento di una prestazione assicurativa. La concretizzazione di tale rischio rappresenta un sinistro.

2. Il metodo comparativo

Alcuni elementi d'individualizzazione e di trasferimento dei rischi all'assicurato sono stati introdotti nei sistemi pensionistici di vari Paesi. Tuttavia l'ambito nel quale si applica la scelta individuale varia da un sistema all'altro.

In *Cile*, da quando il sistema statale è stato sostituito da conti individuali obbligatori, all'inizio degli anni Ottanta, i salariati sono chiamati a prendere due decisioni fondamentali: la scelta dell'istituto di previdenza (AFP) e il tipo di investimento in seno all'AFP. Al momento del pensionamento, scelto dall'assicurato, vengono proposti tre tipi di pensione: rendita vitalizia, rendita temporanea con rendita vitalizia differita, prelievi programmati). Nel caso della rendita vitalizia, il salariato deve decidere a quale compagnia di assicurazioni sulla vita affidarsi. In questo caso lo Stato svolge una duplice funzione: garantire le prestazioni minime, finanziate mediante fondi pubblici, e sorvegliare gli istituti previdenziali.

Negli *Stati Uniti*, la libera scelta è stata introdotta con la creazione dei piani 401(k), un tipo di piano con contributi prestabiliti¹⁰ che il datore di lavoro può proporre ai propri dipendenti. Poiché l'adesione è facoltativa, il dipendente deve decidere se gli convenga aderirvi o meno e in quale misura; in seguito deve decidere come investire i fondi. Se cambia lavoro, l'assicurato può decidere la destinazione del capitale accumulato e ha la possibilità di effettuare un prelievo anticipato dei fondi. Infine, al momento dell'uscita dall'assicurazione, il salariato ha la possibilità di decidere come impiegare tali fondi (versamento in forma di capitale o acquisto di una rendita). Nell'ambito di questi piani l'intervento statale è limitato essenzialmente alle agevolazioni fiscali.

Nel 1988 il *Regno Unito* ha introdotto la possibilità di uscire dal secondo livello di previdenza statale o professionale per aprire dei conti individuali con contributi prestabiliti presso una compagnia di assicurazioni¹¹ o, dal 2001, nell'ambito dei piani *Stakeholder Pensions*. Questa uscita convenzionale è caldamente incoraggiata dal governo, che concede consistenti agevolazioni fiscali. Sono inoltre concesse riduzioni dei contributi dovuti alla sicurezza sociale, a condizione che questi importi vengano versati su un conto individuale. Questo contributo minimo è l'unica garanzia offerta dallo Stato.

Alla fine degli anni Novanta, la *Svezia* ha introdotto conti individuali sia nell'ambito del sistema statale universale, fondato sulla ripartizione, che in quello dei sistemi professionali. In seguito a questa riforma gli assicurati devono scegliere il fondo d'investimento cui destinare una parte dei loro contributi. Nell'ambito del sistema statale essi possono scegliere tra più di 500 fondi d'investimento nei quali investire un contributo pari al 2,5% del loro reddito (su un contributo complessivo pari al 18,5%). La scelta individuale nell'ambito del regime professionale funziona in maniera analoga: l'assicurato deve stabilire il gerente e il tipo di risparmio per un contributo situato tra il 2,0% e il 4,5% del reddito. In entrambi i regimi tutte le procedure amministrative sono gestite da agenzie centrali che fungono da intermediario tra i gerenti dei fondi d'investimento e gli assicurati. Inoltre l'uscita al momento del pensionamento dà luogo obbligatoriamente ad una rendita nell'ambito del regime statale.

¹⁰ I piani con contributi prestabiliti americani [*defined contribution plans*] si differenziano dai piani svizzeri basati sul primato dei contributi per via dell'assenza di garanzie. Un piano basato sul primato dei contributi nell'ambito della LPP garantisce il capitale, un rendimento minimo, la conversione in rendita vitalizia e la copertura contro i rischi di *decesso* e *invalidità*.

¹¹ Tra l'altro questo nuovo sistema ha provocato uno dei maggiori scandali finanziari della storia contemporanea, quello del *mis-selling*. In seguito ad esso le compagnie assicurative hanno dovuto versare agli assicurati più di 10 miliardi di sterline quale risarcimento per i danni subiti.

In *Australia* circa un quarto della popolazione attiva ha la facoltà di scegliere il proprio istituto di previdenza professionale. Inoltre la maggior parte degli assicurati può scegliere in quale fondo investire i propri contributi. È però solo dal luglio del 2005 che è entrata in vigore una nuova legislazione nazionale atta ad armonizzare la scelta individuale dell'istituto previdenziale. Fino a quel momento la scelta dipendeva innanzitutto dai contratti collettivi o dalla legislazione in vigore in alcuni Stati.

3. Sintesi dello studio di fattibilità

Il mandato propone l'analisi di tre modelli: uno di libera scelta integrale e due di libera scelta parziale. A nostro parere essi vanno ridefiniti quali ① modello di *libera scelta integrale*, ② modello di *libera scelta parziale limitata al regime sovraobbligatorio* e infine ③ modello di *flessibilizzazione*.

Dal punto di vista dell'organizzazione del regime, l'analisi dimostra che è necessario risolvere innanzitutto la questione fondamentale dell'esistenza di un'assicurazione minima obbligatoria, della concessione di garanzie e della regolamentazione dell'obbligo di contrarre dell'istituto di previdenza (accompagnato da eventuali riserve). Infatti questi elementi non sono compatibili con il regime della libera scelta. Se un regime desidera conservare questi elementi a tutela del salariato, deve introdurre uno *splitting* tra la parte obbligatoria, che offre eventualmente determinate garanzie, e la parte sovraobbligatoria, che permette l'esercizio della libertà di scelta. Una volta risolta questa questione fondamentale, la valutazione dei modelli ① e ② sarà abbastanza simile, in quanto la differenza tra questi due modelli consiste unicamente nella componente obbligatoria, che è per definizione incompatibile con la libera scelta.

La variante ③ non rappresenta un modello di libera scelta in senso stretto, ma piuttosto di flessibilizzazione, che tra l'altro ha già trovato applicazioni pratiche nell'ambito della prima revisione della LPP. L'analisi dimostra che questo modello non presenta sostanziali differenze rispetto alla situazione attuale. Esso costituisce una possibile evoluzione del sistema previdenziale svizzero, in grado di integrare le ripercussioni della crescente individualizzazione della società nella gestione delle casse pensioni offrendo possibilità di scelta agli assicurati. Tuttavia questa ipotesi non rimette in discussione le basi mutualistiche dell'attuale regime previdenziale. Affermare che si tratti di un'evoluzione auspicabile ci sembra prematuro. Prima di optare per un'eventuale rafforzamento dell'individualizzazione preferiremmo analizzare gli effetti della flessibilizzazione introdotta nell'ambito della prima revisione della LPP, per esempio a distanza di cinque anni.

I modelli ① e ②, invece, attualmente non rappresentano un'alternativa credibile per il futuro del 2° pilastro, né un'evoluzione auspicabile. I vantaggi di un'eventuale introduzione della libera scelta sembrano piuttosto effimeri, mentre le conseguenze di un trasferimento dei rischi agli assicurati potrebbero rivelarsi nefaste. Persino la Banca Mondiale riconosce – facendo soprattutto l'esempio della Svizzera – che un regime di conti individuali non è necessariamente la migliore soluzione per i paesi che hanno già un sistema di previdenza professionale ben sviluppato.

In maniera generale, per quanto riguarda il funzionamento del regime di libera scelta lo studio di fattibilità conduce alle seguenti conclusioni:

1. Una delle questioni essenziali in relazione al regime di libera scelta è quella degli eventi coperti: in linea di massima i regimi di libera scelta esistenti coprono unicamente il pensionamento. Di

solito, gli studi teorici sull'introduzione della libera scelta nella previdenza professionale svizzera separano la vecchiaia dai rischi d'invalidità e decesso. Per questo motivo l'introduzione di un sistema di libera scelta in un regime che assicura nel contempo questi tre eventi (pensionamento, invalidità e decesso) pone un problema fondamentale.

2. Un sistema di libera scelta che trasferisce i rischi e le responsabilità all'assicurato è incompatibile con qualsiasi forma di garanzia o solidarietà. In particolare esso impone uno *splitting* impermeabile tra un regime minimo obbligatorio (se mantenuto), caratterizzato dall'obbligo di contrarre e dall'assenza di riserve per motivi di salute, ed un regime sovraobbligatorio libero, che è tenuto a costituire queste riserve per proteggersi dal fenomeno di antiselezione.
3. La gestione assicurativa di un sistema collettivo come il 2° pilastro è diversa da quella di un sistema basato su contratti individuali. Infatti, le spese di acquisizione, le spese di gestione e le norme prudenziali applicate ad un'assicurazione individuale sono sistematicamente più elevate di quelle di un'assicurazione collettiva. Inoltre viene a mancare il legame di solidarietà che continua ad esistere tra assicurati attivi e beneficiari di rendite di una cassa pensioni. Ne consegue che il costo di un'assicurazione individuale è sistematicamente più elevato di quello di un'assicurazione collettiva, che beneficia di un effetto di massa che riduce i costi.
4. Le spese amministrative sono di norma correlate alle dimensioni dell'istituto di previdenza. Tuttavia un regime di libera scelta non implica necessariamente un aumento delle dimensioni medie degli istituti. Di fatto, si constata invece che la gestione amministrativa di un regime pensionistico individualizzato genera ingenti spese, che possono ammontare fino al 50%¹² dell'importo accumulato nel corso di tutta una carriera (ad esempio in Gran Bretagna).
5. Le spese di uscita in caso di versamento di una rendita vitalizia, che comprendono le spese amministrative, la gestione del versamento delle rendite, il supplemento di sicurezza necessario ed il fenomeno di antiselezione – sono molto più elevate in un regime di libera scelta rispetto ad un regime collettivo. Inoltre, poiché il costo di una rendita è proporzionalmente più elevato di un prelievo in capitale, c'è il rischio che gli assicurati – preferiscano sistematicamente il prelievo in capitale (qualora la legislazione e la fiscalità lo consentano), con tutte le implicazioni che questa scelta può avere a livello sociale (reddito sostitutivo qualora il capitale fosse completamente esaurito).
6. L'esercizio della libera scelta nel campo degli investimenti richiede un livello d'istruzione ed informazione elevato e costante da parte dei salariati, senza dimenticare la questione del costo di tale istruzione e delle conoscenze necessarie. Consentire la libera scelta degli investimenti senza dare ai partecipanti i mezzi per esercitarla con la competenza necessaria equivale a creare un regime per pochi privilegiati.
7. Il problema fondamentale nell'ambito della libera scelta dell'istituto di previdenza e/o degli investimenti è quello della competenza e della disponibilità dell'assicurato a prendere un certo numero di decisioni per le quali è necessario disporre di un livello d'istruzione e di conoscenze

¹² Compresa le spese in caso di versamento in forma di rendita.

specifiche molto elevato. Pertanto questa situazione spinge l'assicurato ad optare per l'opzione predefinita (quella proposta d'ufficio dal sistema) ovvero per quella più semplice, rassicurante e comprensibile per lui. Quindi, di fatto, l'assicurato esercita raramente il diritto della libera scelta.

8. Individualmente, un assicurato è molto più esposto alla temporalità delle oscillazioni del valore degli investimenti rispetto ad un collettivo di assicurati, che può contare su un orizzonte temporale molto più esteso. Grazie alla mutualizzazione, nell'ambito di una cassa pensioni un assicurato non subisce direttamente le conseguenze di una diminuzione congiunturale del valore degli attivi, mentre in un contesto di libera scelta l'assicurato che desidera beneficiare delle prestazioni in un periodo di congiuntura sfavorevole subisce direttamente le conseguenze della diminuzione del valore del suo capitale previdenziale.
9. La nozione di parità della legislazione vigente non è compatibile con un regime di libera scelta. Una flessibilizzazione volta a dare maggiori diritti e responsabilità all'assicurato richiede una ridefinizione del ruolo dell'organo dirigente e del modello di partenariato sociale attualmente in vigore nel regime del 2° pilastro.
10. Il clima che regna attualmente non è affatto favorevole ai regimi pensionistici e ad un aumento dello sforzo contributivo, in un periodo in cui il deterioramento del rapporto demografico richiede l'impiego di risorse finanziarie supplementari. L'introduzione della libera scelta – con il conseguente scioglimento del legame tra impresa ed istituto previdenziale – rischia di dare ad alcuni datori di lavoro un pretesto per ritirarsi progressivamente dalla previdenza sovraobbligatoria.
11. L'introduzione di un sistema di libera scelta provocherebbe un cambiamento radicale della previdenza professionale attuale e renderebbe necessaria la liquidazione delle casse pensioni esistenti. In particolare le casse pensioni autonome legate ad un determinato datore di lavoro dovrebbero essere sostituite da enti specializzati nella gestione dei conti previdenziali individuali. Inoltre il passaggio ad un modello di conti individuali segnerebbe la fine degli istituti previdenziali organizzati in base al primato delle prestazioni e delle casse pensioni pubbliche che applicano un sistema finanziario misto.

3. Raccomandazioni

La vera sfida della previdenza professionale non sta nell'introduzione della libera scelta della cassa pensioni, ma piuttosto nel potenziamento delle strutture collettive e nel miglioramento della loro immagine. Lo choc degli anni 2000-2002 ha portato alla luce e mostrato all'opinione pubblica le lacune del sistema. La fiducia nel 2° pilastro – costruita sul mito della sicurezza assoluta del sistema finanziario della capitalizzazione – si è fortemente incrinata in seguito alla crisi dei mercati borsistici, che ha rimesso in discussione la sicurezza del versamento delle rendite.

Di seguito proponiamo un elenco di dieci raccomandazioni volte ad assicurare l'equilibrio del regime previdenziale a lungo termine:

1. Favorire la creazione di fondazioni comuni

2. Creare un organo centrale di riassicurazione
3. Costituire basi attuariali realistiche non condizionate da riflessioni di tipo politico
4. Adattare le rendite all'evoluzione del costo della vita
5. Migliorare la vigilanza sugli istituti di previdenza
6. Sviluppare i principi di buon governo degli istituti previdenziali
7. Migliorare la comunicazione con gli assicurati
8. Limitare la complessità delle leggi
9. Valutare le ripercussioni della prima revisione della LPP in materia di flessibilizzazione
10. Creare un osservatorio federale della previdenza.

È nostro parere che l'introduzione della libera scelta della cassa pensioni non sia attualmente una questione cruciale per il 2° pilastro né un'evoluzione auspicabile dello stesso. Se si vuole riconquistare la fiducia della popolazione è indispensabile rafforzare le strutture collettive del 2° pilastro, mostrare la sua capacità di indicizzare anche solo parzialmente le rendite in base all'evoluzione del costo della vita (inflazione), dargli la possibilità di riassicurare i propri rischi (invalidità e decesso) alle migliori condizioni possibili e permettergli una certa flessibilità per quanto riguarda il grado di copertura, al fine di assicurarne l'equilibrio finanziario non a breve, ma piuttosto a lungo termine.

Summary

1. Introduction

For several decades now pension systems in industrialised countries have been the focus of an important debate concerning in particular their future existence. Changes in the demographic ratio, difficulties regarding long-term funding, neo-liberal pressure for state systems to be privatised and, finally, a loss of confidence among the public caused by recent developments in financial markets are all factors which make the debate surrounding the future of pension systems a highly relevant topic today. The current social shift towards increased individualisation also affects retirement schemes. In Switzerland there has already been a fifteen-year discussion surrounding occupational benefit plans which has resulted among other things in the idea of introducing a free choice of pension funds for workers. Moreover, the current Federal Occupational Old-Age and Survivors' Pension Fund Act (LPP) already allows for a certain degree of individualisation, reinforced by the introduction in 1995 of the federal Freedom of Transfer Act that encourages workers to use vested pension accruals to buy real estate (which results in the worker taking on a larger risk with regard to *death* and *incapacity*).

The mandate of the Federal Social Insurance Office (FSIO) was to carry out a feasibility study concerning the free choice of pension funds in Switzerland. The study takes into account three possible scenarios:

1. a completely free choice,
2. a partially free choice (solely in the domain in excess of the mandatory minimum level: freedom to choose a solution outside the pension fund),
3. a partially free choice (solely in the domain in excess of the mandatory minimum level: freedom to choose a solution within the pension fund).

In addition, the framework of the project stipulates that the social aims of occupational insurance must be respected. Although the models presented by the FSIO do not say so explicitly, it should be mentioned that the question of freedom of choice, which entails a considerable increase in risk for the employee, takes on a different meaning if one considers all the risks¹³ covered by the present 2nd pillar (old-age, incapacity or death) or if one considers only the *old-age* risk in relation to savings.

Pittet Associates have carried out this study in collaboration with a lawyer, J.-A. Schneider, adopting an in-depth empirical and comparative approach involving five countries that have introduced a system of freedom of choice at different levels. The results of the study describe the different national contexts within which freedom of choice is exercised and underlines the interaction between the different levels of a pension scheme. Finally, as pension fund advisors, the authors have integrated these comparative elements into the realities of the occupational pension system in Switzerland.

¹³ In this context, the term *risk* is used as in the insurance field, i.e. implying the possibility of a random event which is not willfully caused by the parties involved and which may result in compensation from an insurance fund. If such a random event happens the insured person may put in a claim.

2. The comparative approach

In several countries, retirement schemes have been adopted which include elements of individualisation and increased risk for the employee. The scope of individual choice varies from one system to another, however.

In *Chile*, since the state system was replaced by compulsory individual savings accounts in the early 1980s, employees have had to take two main decisions: to choose an occupational pension fund and to decide on the type of investment strategy they want to adopt. When they take retirement – which is the decision of the employee – they have three pension options (a life annuity, a temporary pension with a life annuity at a later point, regular pension payments). In the case of a life annuity, the employee has to choose a life insurance company. The state plays a dual role in that it guarantees minimum benefits, funded from the state coffers, and supervises pension funds.

In the *United States*, freedom of choice was introduced along with the 401(k) plan – a type of pension plan with defined contributions¹⁴ - which an employer may propose to his or her employees. Since participation in such a scheme is voluntary, the employees have to decide whether it is advisable to join or not. Then they must decide on how much they wish to contribute and how the funds should be invested. If a worker changes jobs, he or she decides how much of the accumulated capital is to be transferred, since some of the capital may be withdrawn in cash. Finally, on leaving a pension fund he or she may be allowed to determine how the accrued amount is to be used (as capital or to buy into a further pension fund). With regard to these plans, the state only intervenes basically through tax relief.

In 1988, the *United Kingdom* introduced a system whereby a worker could opt out of the state or occupational 2nd pillar insurance scheme and open an individual account with an insurance company with defined contributions¹⁵ or, from 2001 on, a stakeholder pension. This opting out of collective insurance is strongly encouraged by the government through attractive tax deductions. Social security contributions can be reduced on condition that the amount of the reduction is paid into an individual account. This minimal contribution represents the only guarantee offered by the state.

At the end of the 1990s *Sweden* introduced individual accounts into the universal state system of distribution as well as into occupational pension funds. According to this new measure, workers have to choose an investment fund to manage part of their contributions. Within the state system they have to choose between over 500 investment funds that are proposed in which to invest a contribution of 2.5% of their income (out of a total contribution of 18.5%). Individual choice with regard to the occupational pension fund works in a similar way: the administrator and the type of fund in which contributions are saved ranging from 2.0% to 4.5% are chosen by the individual. In both systems all the administrative work is carried out by central agencies which act as intermediaries between the investment fund managers and those insured. Moreover, benefits from the state system can only be paid out as a pension.

¹⁴ The American defined contribution plans differ from Swiss plans with primacy of contributions mainly by the absence of a guarantee. A primacy of contributions plan within the framework of the LPP guarantees in particular the capital, a minimum income (pension), conversion to a life annuity, as well as covering the risk of *death* and *incapacity*.

¹⁵ Incidentally, this new system led to one of the greatest financial scandals in modern history involving mis-selling. Following this affair insurance companies were obliged to pay over £10 billion in damages to those who had taken out insurance with them.

In *Australia* around one quarter of the working population can choose their occupational pension fund. In addition, a large majority of those insured may choose the investment fund into which they pay their contributions. It was only in July 2005, however, that new legislation came into force whereby individual choice as to a pension fund is standardised throughout the country. Previously, this choice depended primarily on collective agreements or legislation in place in certain states.

3. Summary of the feasibility study

The results include three scenarios to be evaluated: one scenario involving a full choice and two involving a partial choice. From our point of view, it is easier to reformulate them by defining model ① as a scenario of *integral full choice*, model ② as a scenario of *partial choice limited in scope*, and finally model ③ as a *flexible* scenario.

An analysis shows that, in relation to the organisation of the scheme, one fundamental question relating to the existence of a compulsory minimal insurance, guarantees and regulations concerning contractual obligation on the part of the pension fund (together with the existence of reserves if necessary) needs to be answered. In effect these elements are not compatible with a system of free choice. If by any chance the intention under such a system is to preserve these protective elements for the worker, a *splitting* factor must be introduced between the compulsory part, possibly offering certain guarantees, and the more extensive part which allows the worker to exercise freedom of choice. Once this initial question has been dealt with models ① and ② can be applied using a relatively similar grid, insofar as these two models differ only in the compulsory element, which by definition is incompatible with the principle of free choice.

Model ③ is not a free choice scenario as such but rather a flexible scenario, which is in fact already being applied in certain cases within the framework of the 1st revision of the LPP. An analysis shows that this model is basically no different from the system that is used at present. It constitutes a possible new development in the Swiss occupational pensions system by which the effects of increased individualisation in society could be integrated into pension fund management, offering elements of choice for those insured. This scenario does not challenge the mutualistic basis of the current occupational pensions system, however. Does it constitute a desirable development in that case? In our opinion it is too early to say. We would prefer first to analyse the effects of the increased flexibility introduced as part of the 1st revision of the LPP, for example after a period of five years, before deciding to possibly reinforce the individualisation elements.

On the other hand, models ① and ② do not constitute a plausible alternative to the 2nd pillar in the future, nor a development that should be welcomed. The possible advantages of introducing freedom of choice lie more in its attraction, while the consequences as to the increased risk for the insured person may be disastrous. Even the World Bank, giving Switzerland as an example, accepts that a system of individual savings accounts is not necessarily a good solution for countries that already have a well established occupational pensions system.

From a general point of view, the results of the feasibility study lead to the following conclusions as to how a free choice system works:

1. One basic question that arises in relation to a system of free choice is that of the risks that are covered: in general, the free choice systems that exist today cover only retirement pensions.

Theoretical studies of introducing free choice in occupational pensions in Switzerland generally separate old-age pensions from the risks of incapacity and death. Consequently, introducing free choice into a system that covers three risks (retirement, incapacity and death) poses a fundamental problem.

2. A system of free choice that increases the risks and responsibilities for the person insured is incompatible with any form of guarantee or solidarity. In particular, it necessitates a definitive *split* between a compulsory minimal system, if it is maintained, characterised by a contractual obligation and the absence of reserves for reasons of health, and a more extensive free-choice system which has to include such reserves in order to cover the risk of adverse selection.
3. There is a marked difference between managing a collective system, such as the 2nd pillar, and a system based on individual contracts. In effect, purchase costs, management costs and the prudential norms applied in the case of individual insurance are systematically higher than those incurred in relation to collective insurance. Moreover, the solidarity which continues to exist between workers who pay into an insurance fund and those who draw pensions disappears. Consequently, the cost of individual insurance will always be higher than that of group insurance, where the mass effect leads to better cost efficiency.
4. Administrative costs can generally be correlated with the size of the pension fund. Under a system of free choice the average size of pension funds would not necessarily increase. On the other hand, it has been shown empirically that managing an individualised pension fund generates considerable administrative costs which can represent as much as around 50%¹⁶ of the capital accumulated during a person's working life (UK example).
5. The cost of paying out life annuities, made up of administrative costs, managing the payment of pensions, ensuring the necessary security and covering adverse selection, is much higher under a system of free choice than collective insurance. Moreover, since the cost of a pension is proportionally higher than paying out capital, those insured are generally more likely to prefer withdrawing capital – if this is allowed under pension and tax legislation – with the social consequences linked to such a choice (what other income is there once the capital has been used up?).
6. Exercising free choice with regard to investments necessitates a high and constant level of training and information for workers, with the resulting question of the cost of training and who should foot the bill. Allowing free choice for investing one's capital without giving those involved the means of exercising that choice in an informed manner amounts to creating a system which benefits only a small number of privileged people.
7. The basic question that arises with regard to free choice of a pension fund and/or investment lies in the ability and desire of the insured person to take decisions that require a high level of information and a certain amount of knowledge. Consequently, this situation forces the insured person to make a choice by default or to opt for the solution that, for him or her, appears to be the simplest, the safest and the most easily understood (i.e. the default choice automatically proposed by the system). In reality, the insured person rarely exercises a free choice.

¹⁶ Including the cost of drawing a pension.

8. An individually insured person is much more vulnerable to short-term fluctuations in the capital market than a person within a collective benefit scheme that can be managed in terms of a much longer time-scale. With a mutual pension system, the effects of an economic slump on the asset value do not directly affect an insured person. In contrast, under a system of free choice, an insured person who wants to draw benefits when the economy is weak has to accept a lower income.
9. The notion of joint administration as set out under current legislation is incompatible with a system of free choice. There is no doubt that under a more flexible system which gives the insured person more rights and responsibilities the role played by the executive body needs to be redefined, as does the social partnership model as applied today.
10. In view of the present demographic changes which will lead to the need for additional funding, the current general climate is not favourable for pension schemes nor for raising contributions. The introduction of a system of free choice, with the loss of the direct connection between the employer and the pension fund, is likely to provide a pretext for certain employers to progressively opt out of the domain in excess of the mandatory minimum level.
11. The introduction of a system of free choice would lead to a radical change in occupational insurance and require the liquidation of existing pension funds. In particular, pension funds linked to a certain employer should be replaced by institutions specialised in managing individual savings accounts. Moreover, the shift towards a model involving individual accounts would mark the end of pension funds organised on the basis of defined benefits and state-guaranteed pension schemes based on mixed funding.

4. Recommendations

The real challenges facing occupational insurance do not concern introducing a free choice of pension funds but rather reinforcing collective funds and improving their image. The disastrous developments between 2000 and 2002 made it very clear to the general public that the system has certain weaknesses. Confidence in the 2nd pillar, which was founded on the principle of the absolute reliability of the financial system of capitalisation, was severely shaken by the stock market crisis, which made people wonder whether they could count on receiving a pension in the future.

We propose the following 10 recommendations aimed at ensuring a balanced system in the long term:

1. The creation of community foundations should be promoted.
2. A central re-insurance institution should be set up.
3. An actuarial basis should be set up through a realistic and non-political process.
4. Pensions should be adjusted according to changes in the cost of living.
5. The system of pension fund supervision should be improved.
6. The principles of governance vis-à-vis insurance funds should be developed.
7. Communication with those insured should be drastically improved.

8. The complexity of the relevant legislation should be limited.
9. The effects of the 1st revision should be evaluated in relation to the increased flexibility it offers.
10. A federal body should be set up to monitor the occupational pension system.

In our opinion, introducing a system of free choice of pension funds does not constitute a major alternative to the 2nd pillar at present, nor is it a desirable step. If the general public are to regain their confidence in the system, the 2nd pillar will have to strengthen its collective structures, show that it is able to adjust its pensions, at least in part, in line with inflation, take advantage of possibilities for re-insuring the risks it covers (incapacity and death) under the best possible conditions and introduce a degree of flexibility with regard to its rate of coverage in order to ensure its financial balance not in the short but in the long term.

1. Introduction

1.1 Présentation du mandat

L'évolution et l'avenir des régimes de retraite suscitent une inquiétude croissante et de nombreux débats. Cette thématique génère par ailleurs un flot important de recherches et de publications consacrées aux avantages et aux inconvénients des réformes ou de nouveaux modèles d'organisation. Dans ce contexte, depuis une trentaine d'années environ, se développe une approche qui vise à une individualisation des régimes de retraite¹⁷ : les régimes de pensions organisés institutionnellement selon les principes de l'assurance collective et de la solidarité sont critiqués. Certains proposent le remplacement (partiel ou total) des systèmes existants par une approche privilégiant le libre choix, l'épargne individuelle et le transfert des risques à l'assuré. En Suisse, cette éventualité a été évoquée pour la première fois en 1991 dans le cadre d'un groupe d'experts sur le 3^e pilier.

L'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) a confié en 1999 à la société Prasa¹⁸ un premier mandat sectoriel portant sur la réaction d'administrateurs d'importantes caisses de pensions et de directions de grandes entreprises face à une proposition d'individualisation du système suisse de la prévoyance professionnelle (2^e pilier).¹⁹ La réaction des différents cercles de personnes consultées dans le cadre de ce mandat était globalement défavorable à la proposition du libre choix intégral. Toutefois, une flexibilité plus importante des structures existantes est présentée comme une alternative au libre choix complet, proposition en particulier soutenue par les représentants d'institutions collectives et communes.²⁰

L'OFAS a décidé de poursuivre l'étude sur la faisabilité du libre choix de la caisse de pensions en proposant un nouveau mandat de recherche :

Il s'agit d'étudier la faisabilité du libre choix de la caisse de pensions en Suisse :

- *en évaluant trois scénarios de libre choix de la caisse de pensions*
 1. *libre choix intégral*
 2. *libre choix partiel :*
 - *domaine obligatoire : selon le cadre légal actuel*
 - *domaine surobligatoire : liberté de contracter une solution externe à la caisse de pensions*

¹⁷ Les termes régime de *pensions*, régime de *retraite* ou régime de *prévoyance* sont utilisés comme des synonymes dans le cadre de cette étude. Il convient d'être attentif au fait que le périmètre couvert peut varier d'un pays à l'autre, notamment quant à la couverture des éventualités d'*invalidité* et de *décès*.

¹⁸ Actuellement Hewitt Associates.

¹⁹ Office fédéral des assurances sociales (2000) : *Freie Wahl der Pensionskasse. Teilbericht* (Beiträge zur sozialen Sicherheit ; Forschungsbericht 2/00), Berne, OFAS.

²⁰ Office fédéral des assurances sociales (2000), p. 28-32.

3. *libre choix partiel :*

- *domaine obligatoire : selon le cadre légal actuel*
 - *domaine surobligatoire : liberté de contracter une solution interne à la caisse de pensions en matière de plans de prévoyance et de stratégies de placement*
- *en tenant compte des expériences internationales et, notamment, des différents modèles de libre choix en vigueur dans l'OCDE et étudiés dans la littérature actuelle,*
 - *en assurant le maintien des objectifs sociaux de la prévoyance professionnelle.*

L'étude doit privilégier une approche sous l'angle des cinq thèmes d'analyse retenus (couverture de prévoyance, niveau des prestations, surveillance, impact sur les institutions de prévoyance, impact économique) pour chacun des scénarios présentés.

En outre, l'OFAS a reçu pour mission de rendre un rapport au Conseil fédéral sur le libre choix de la caisse de pensions.

Le mandat porte uniquement sur l'organisation de la prévoyance professionnelle et n'envisage pas une réforme complète du système de retraite helvétique basé conceptuellement sur trois piliers. Toutefois, un régime de retraite présente un tout plus ou moins cohérent, issu en général d'un long processus de développement socio-économique, politique et historique. Par conséquent, une réforme aussi profonde de la prévoyance professionnelle ne peut raisonnablement se concevoir qu'en lien avec le régime de retraite dans son ensemble et, pour la Suisse, en particulier avec l'Assurance vieillesse et survivant (AVS) et l'Assurance invalidité (AI), qui constituent ensemble le 1^{er} pilier du système suisse de prévoyance. C'est pourquoi, au cours de l'étude, le système de retraite suisse et celui des autres pays étudiés sont considérés d'une manière globale. Il serait méthodologiquement erroné de concevoir la prévoyance professionnelle seule, alors qu'elle s'inscrit dans un contexte social, économique, institutionnel et politique beaucoup plus large.

Le cadre constitutionnel helvétique (art. 111 à 113 Cst.) confère à la Confédération la compétence d'organiser un régime de prévoyance (vieillesse, survivants et invalidité) suffisant, qui repose explicitement sur trois piliers (régime universel public, professionnel, individuel). L'objectif de prévoyance du 1^{er} pilier est de « couvrir les besoins vitaux de manière appropriée » (art. 112 al. 2 Cst.), alors que le 2^e pilier, en conjonction avec le premier, doit permettre « à l'assuré de maintenir de manière appropriée son niveau de vie antérieur » (art. 113 al. 2 Cst.). Ensemble, les deux piliers doivent fournir un revenu de substitution équivalent à 60% du revenu antérieur, pour les revenus qui s'inscrivent dans les limites légales [jusqu'à CHF 77 400 (valeur 2005)]. Il est important de rappeler ce cadre constitutionnel, dans la mesure où il constitue l'environnement initial à partir duquel toute évolution du régime de prévoyance suisse devra commencer.

1.2 Libre choix de la caisse de pensions

Le libre choix dans le domaine de la caisse de pensions peut se réaliser à plusieurs niveaux. Dans la pratique, au regard des pays étudiés, le libre choix n'est jamais total, dans la mesure où des limites, respectivement des garanties, le restreignent. Le système suisse de prévoyance professionnelle offre d'ailleurs un certain nombre de possibilités de choix (qui peuvent varier d'une institution de prévoyance à l'autre) que l'assuré peut effectuer (en partie) librement : choix d'utiliser son capital pour accéder à la propriété, choix de retirer son épargne partiellement sous forme de capital, choix de l'âge de la retraite, etc.

Nous avons identifié quatre domaines dans lesquels l'assuré peut prétendre exercer un choix dans le cadre d'une institution de prévoyance :

Cotisations

Le libre choix dans le domaine des cotisations touche le *niveau* et la *durée* de cotisation. La non-cotisation (ou la cotisation zéro) représente un cas limite envisageable. Dans la pratique toutefois, le niveau et la durée de cotisation sont souvent obérés de limites ou de niveau minimal afin de garantir les objectifs sociaux de prévoyance.

Prestations

Le niveau des prestations et le périmètre de couverture (tous les risques, seulement certains risques) représentent des éléments de libre choix possible. Dans ce domaine, cependant, le libre choix doit souvent faire appel à des calculs intertemporels complexes et peu accessibles aux individus. La manière dont un capital-prévoyance accumulé va être transformé en prestation (sous forme de rente ou de capital, par exemple) va entraîner un choix de la part de l'assuré.

Placements

Le libre choix en termes de choix d'allocation d'actifs et de niveau d'aversion au risque constitue sans nul doute un des éléments clé du débat : ainsi l'assuré doit pouvoir choisir librement comment il souhaite placer son capital et quel niveau de risque il est prêt à assumer.

Institutions

Les éléments de libre choix susmentionnés peuvent se développer au sein d'une même institution de prévoyance (une caisse de pensions peut, par exemple, offrir plusieurs plans de prestations) ou dans le cadre d'un régime concurrentiel entre institutions.

Ces quatre aspects du libre choix peuvent se combiner librement et fournir ainsi autant de types de systèmes de libre choix qu'il existe de combinaisons possibles.

L'introduction d'éléments de libre choix, sans préjuger de leur pertinence, implique généralement la sortie du domaine de l'assurance collective, caractérisée par des éléments de solidarité, pour passer au domaine de l'assurance individuelle, voire de l'épargne pure. Cette évolution, qui est traitée en détail dans cette étude, a des conséquences importantes pour l'assuré qui doit assumer seul certains risques (coût de conversion du capital en rentes, taux d'intérêt technique, etc.). C'est pourquoi, dans ce document, nous parlons – en général indifféremment – de libre choix de la caisse de pensions, d'individualisation de la prévoyance ou de transfert de risques à l'assuré.

1.3 Méthodologie

Méthodologiquement, il apparaît opportun, lorsque l'on étudie des systèmes de pensions, de garder à l'esprit l'horizon à très long terme dans lequel ces systèmes évoluent. Dans les pays industrialisés, la durée moyenne probable entre le moment où un travailleur verse sa première cotisation et le moment où ce même travailleur, devenu retraité, bénéficie de sa dernière pension est de l'ordre de soixante ans. Cette durée inhabituellement longue est rarement en harmonie avec l'agenda politique, les cycles économiques, l'évolution des mœurs et des modes de vie. Par conséquent, il convient d'éviter l'écueil qui consiste à formuler des propositions de réforme structurelle sur la base d'éléments essentiellement conjoncturels. Les systèmes de retraite se prêtent très mal aux expériences de laboratoire. De plus, en raison de cet horizon temporel, les conséquences des décisions prises aujourd'hui ne sont généralement pas supportées par ceux qui les prennent. La prudence semble donc s'imposer dans toute analyse de ces systèmes.

ORSZAG & STIGLITZ relèvent en outre quatre éléments fondamentaux qu'il convient de garder à l'esprit lors de l'analyse de systèmes de retraite :²¹

1. distinguer les *caractéristiques inhérentes* au système de retraite des *déficiences de mises en œuvre* ;
2. distinguer les situations où l'on définit un système de retraite dans une approche *tabula rasa* des situations de choix liées à une transformation du système en place ;²²
3. procéder à une analyse de coûts intergénérationnels lorsque l'on traite des réformes des systèmes de retraite ;
4. porter l'attention sur le bien-être des assurés, qui constitue l'objectif final de tout système de retraite.

Ces auteurs rappellent en particulier que de nombreux mythes relatifs aux systèmes de retraite trouvent leur origine dans la confusion générée par la comparaison de caractéristiques inhérentes aux systèmes avec des éléments qui relèvent plus de leur mise en œuvre. Par exemple, l'analyse d'un système public en répartition mal géré ou mal organisé ne remet pas en cause le bien-fondé ou le fonctionnement de tous les systèmes financiers organisés selon la répartition. Ces remarques nous semblent extrêmement pertinentes et nous souhaitons les garder à l'esprit durant la présentation de nos développements et de nos conclusions.

L'approche de cette étude est empirique et comparative, basée sur une analyse approfondie, pluridisciplinaire et multilingue de la littérature relative aux expériences de libre choix et de transfert de risques à l'assuré dans cinq pays qui ont tenté une telle expérience, soit le Chili, les Etats-Unis

²¹ Orszag Peter R. & Stiglitz Joseph E. (1999) : *Rethinking Pension Reform : Ten Myths About Social Security Systems* (Paper presented at the conference on « New Ideas About Old Age Security » ; 14-15 septembre 1999), Washington, The World Bank.

²² « *In evaluating the effect of pension reform, initial conditions are important. In particular, one must be careful not to confuse the issue of whether a shift to individual accounts would be socially beneficial with the separate issue of whether, in a tabula rasa sense, an individual account system would have been preferable to a public defined benefit system in the first place.* » Orszag Peter R. & Stiglitz Joseph E. (1999), p. 7.

d'Amérique²³, le Royaume-Uni, l'Australie et la Suède. L'analyse comparative de ces pays sous l'angle privilégié des éléments d'individualisation mis en place représente une approche originale, peu rencontrée dans la littérature jusqu'à ce jour. Le choix des pays étudiés s'est focalisé sur ceux qui ont mis en place des éléments de libre choix depuis un certain temps, à quelque niveau que ce soit du régime de prévoyance. Notre souhait est d'utiliser les conclusions de cette recherche afin de pouvoir en tirer parti dans le contexte suisse, compte tenu des principes constitutionnels relatifs aux régimes de prévoyance. Les expériences chilienne, américaine et britannique (dans l'ordre chronologique) présentent un intérêt particulier, dans la mesure où ces pays ont connu, à différents égards, des *réformes économiques libérales* qui ont touché les systèmes de pensions. En outre, dix ans après la parution de l'étude de la Banque mondiale²⁴ sur la réforme des systèmes de retraite, qui propose l'introduction de comptes individuels, il nous semble pertinent d'en tirer un premier bilan.

Plusieurs aspects ont guidé le choix des pays. Nous avons opté pour des pays qui ont mis en place, à divers degrés, des régimes de libre choix (partiels ou totaux) avec une composante de transfert de risque à l'assuré. Le choix du Chili est relativement évident, dans la mesure où ce pays constitue une sorte de laboratoire de l'individualisation des retraites. De plus, le système a été introduit il y a près de vingt-cinq ans, ce qui permet de l'analyser avec du recul. La situation chilienne est néanmoins très différente de celle de la Suisse, puisque cette réforme a été entreprise dans un pays émergent, dirigé à l'époque par une dictature militaire, dans un contexte où le régime de retraite en place, d'un avis unanime, fonctionnait très mal et générait d'importantes disparités entre catégories d'assurés. En outre, le système chilien englobe à la fois l'équivalent suisse du 1^{er} et du 2^e pilier. Comparaison n'est donc pas toujours raison, néanmoins certains éléments de l'expérience chilienne sont transposables dans un cadre différent.²⁵ Les Etats-Unis et le Royaume-Uni ont connu, à peu près simultanément, l'arrivée au pouvoir de gouvernements néolibéraux qui ont adopté des politiques volontaristes de désengagement de l'Etat, notamment dans le domaine des retraites. L'introduction des plans 401(k) aux Etats-Unis et du *contracting-out* individuel au Royaume-Uni touche directement l'étage de la prévoyance professionnelle, jusqu'alors largement organisée au niveau de l'entreprise sur la base de plans à prestations définies. L'expérience suédoise est originale dans la mesure où elle s'inscrit dans un régime dominé par une forte tradition sociale-démocrate, où les valeurs collectives gardent une importance prépondérante. Elle est en outre limitée au libre choix du fonds de placement et s'inscrit dans un contexte où l'Etat reste un acteur présent et fortement impliqué. Plus récent et introduit dans un environnement de tourmente boursière, le modèle suédois n'offre pas aujourd'hui la même possibilité de perspectives que les régimes précédents, mais livre néanmoins des constatations intéressantes. L'exemple australien, enfin, est le moins développé et le plus récent de tous. C'est à la demande de l'OFAS que ce pays a été intégré dans l'analyse comparative.

Le lecteur peut légitimement se demander pourquoi d'autres pays n'ont pas été inclus dans cette recherche, par exemple l'Allemagne et les Pays-Bas. L'Allemagne, pays qui a donné naissance à l'assurance sociale sous le règne de Bismarck, a traditionnellement exercé une forte influence sur

²³ Les termes *américain(s)* ou *Etats-Unis* font systématiquement référence aux Etats-Unis d'Amérique, à l'exclusion de tout autre pays ou continent.

²⁴ Banque mondiale (1994) : *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*, New York, Oxford, Oxford University Press.

²⁵ Au sujet de la comparabilité des systèmes suisse et chilien, cf. notamment Gerber David S. (2002) : *Freie Pensionskassenwahl in der schweizerischen Altersvorsorge*, Chur, Zürich, Rüegger, p. 291-293.

l'organisation de la sécurité sociale en Suisse.²⁶ Les Pays-Bas possèdent un 2^e étage professionnel, financé en capitalisation et à prestations définies, qui présente de nombreuses similitudes avec le système suisse.²⁷ Le modèle néerlandais est cité actuellement comme une référence internationale, alternative à la voie suivie dans les pays anglo-saxons qui connaissent un démantèlement des institutions collectives. Cela s'explique par la taille des institutions néerlandaises, leur politique de placement de la fortune, la couverture sociale offerte, leur solidité remarquée envers les effets de la chute des marchés financiers, leur indépendance juridique de l'employeur²⁸ et, enfin, leur fondement dans la négociation collective entre partenaires sociaux. Ces institutions expriment de manière évidente la possibilité de concilier une bonne protection pour la retraite dans un cadre collectif avec la plus grande rigueur financière et actuarielle, notamment envers les générations futures de retraités. Cependant, ces deux pays n'ont pas engagé de réforme allant dans le sens de comptes individuels avec transferts de risques à l'assuré, même si cette discussion suscite un intérêt aux Pays-Bas²⁹. Par conséquent, l'analyse de ces pays ne rentre pas directement dans le périmètre de cette étude.

Finalement, la dernière partie de l'étude porte sur les questions précises posées par le mandat de l'OFAS, dans le cadre des trois modèles de la typologie proposée. Elle est abordée sous un angle pragmatique, en essayant de baser l'analyse sur des éléments concrets, rencontrés dans la pratique.

Dans le cadre de l'évaluation de la faisabilité, les conséquences d'un découplage entre l'épargne et le versement des rentes, d'un calcul de primes basé sur un tarif collectif respectivement individuel et du risque d'antisélection pour la couverture des risques décès et invalidité sont étudiées d'un point de vue assurantiel.

²⁶ Sur l'état des réformes dans le système allemand, cf. par exemple Rürup Bert (2002) : « The German Pension System, Status Quo and Reform Options », in Feldstein Martin & Siebert Horst (dir.) : *Social Security Pension Reform in Europe* (NBER Conference Report), Chicago, London, University of Chicago Press, p. 137-169.

²⁷ On trouve une intéressante présentation du système néerlandais dans Kremers Jeroen J. M. (2002) : « Pension Reform, Issues in the Netherlands », in Feldstein Martin & Siebert Horst (dir.) : *Social Security Pension Reform in Europe* (NBER Conference Report), Chicago, London, University of Chicago Press, p. 291-316.

²⁸ Ce qui a notamment pour effet de les protéger contre les conséquences les plus délétères des normes comptables internationales.

²⁹ Kremers Jeroen J. M. (2002), p. 301-303.

1.4 Terminologie

Une analyse transversale des systèmes de pensions de six Etats comprenant de la littérature dans cinq langues (français, anglais, allemand, espagnol, suédois) pose certains problèmes de traduction et de terminologie. C'est pourquoi nous avons pris le parti de systématiquement reproduire les termes techniques originaux entre crochets, à côté de leur traduction française, là où la compréhension du texte ou du contexte l'imposait. Ces problèmes sont renforcés par le fait que la législation suisse, probablement en raison du caractère multilingue du pays et, en l'occurrence, de l'influence germanophone, utilise certains termes peu courants dans la littérature francophone de France ou internationale. Nous avons essayé, autant que faire se peut, d'utiliser une terminologie unifiée afin de rendre la lecture de cette étude plus aisée. Le court lexique qui suit a pour objectif d'aider le lecteur à *naviguer* dans la sémantique du monde international des pensions.

A proprement parler, un *système* de pensions ou de retraite se situe à un niveau d'organisation supérieur à un *régime*. Un système de pensions peut comporter plusieurs régimes différents (de base, complémentaire, professionnel, etc.). Dans le cadre de cette étude, afin d'éviter de trop nombreuses répétitions et de permettre une meilleure lisibilité, nous considérons généralement un régime comme le synonyme d'un système.

Les termes d'*étage*, de *niveau* et de *pilier* sont également à considérer comme des synonymes. Nous avons, au niveau international, favorisé l'utilisation d'*étage* pour décrire les différents régimes d'un système de pensions. Ce terme, à notre sens, traduit mieux la hiérarchie et l'interdépendance entre les régimes. Dans le contexte suisse cependant, compte tenu de la législation et de la pratique, c'est le terme de *pilier* qui a été retenu.

Le terme *prévoyance* est propre à la Suisse. A l'étranger, on utilise la terminologie de *régime de pensions professionnel* plutôt que de parler de la *prévoyance professionnelle*. Le terme de *prévoyance vieillesse* ou de *risque vieillesse* est également propre au contexte suisse et à la législation helvétique. Dans un contexte international, on parlera plutôt de *retraite*.

Les notions de *risques* et d'*éventualités* doivent être comprises comme des synonymes. Le terme de *risque* est essentiellement utilisé dans la pratique actuarielle.

Il est particulièrement difficile de trouver le terme adéquat pour qualifier les bénéficiaires (actuels, potentiels ou futurs) d'un régime de pensions. Nous avons privilégié les termes de *salié* et d'*assuré*. Pour des raisons syntaxiques ou contextuelles aux pays étudiés, nous avons parfois utilisé des synonymes, parmi lesquels on retrouve : *affilié*, *bénéficiaire*, *cotisant*, *rentier*, *travailleur*, *actif*, *pensionné*.

Un régime à *prestations définies* s'engage à payer des prestations d'un montant prédéterminé selon le mode de calcul adopté par le régime (obligation de résultat), la charge de financement nécessaire étant mesurée à partir du montant des prestations à atteindre. Un régime à *cotisations définies* possède une obligation de moyen et non de résultat : l'objectif de prestation n'est pas fixé, seul un

système de financement est mis en place.³⁰ En Suisse, on différencie les régimes en *primauté des prestations* [*Leistungsprimat*], où l'objectif est fixé par le niveau du revenu de remplacement à atteindre, des régimes en *primautés des cotisations* [*Beitragsprimat*], où l'objectif est fixé en termes de cotisations. Toutefois, en raison des garanties légales fournies par le régime obligatoire de la LPP, ces deux régimes sont considérés à prestations définies du point de vue international.

Les notions de *taux de couverture*, de *taux de substitution* ou de *taux de remplacement*, dans cette étude, traduisent le rapport entre la rente perçue et le dernier salaire. On parle également du *degré de couverture* de la population pour quantifier la population couverte par un régime de pensions. Il ne doit pas par conséquent être confondu avec le *degré de couverture* d'une institution de prévoyance qui est un ratio qui mesure l'équilibre financier d'une caisse de pensions (art. 44 OPP2).

Dans le cadre de la prévoyance suisse, on parle de préférence de régime *étendu*, plutôt que *surobligatoire*, afin de suivre la terminologie de la législation actuelle.

³⁰ Prats Elise (2004) : *Outil pour une comparaison statistique des systèmes de retraite : un essai de classification sur onze pays*, Paris, IRES, CFE-CGC, p. 9.

1.5 Structure de la recherche

Après cette première partie introductive, la deuxième partie présente les fondements théoriques de l'individualisation des régimes de retraite, en s'attardant notamment sur le rapport de la *Banque mondiale*, publié en 1994, qui constitue certainement un moment clé dans le développement des principes d'individualisation des systèmes de retraite.

La troisième partie est consacrée à l'étude comparative détaillée de systèmes de retraite internationaux (Chili, Etats-Unis, Royaume-Uni, Australie, Suède) qui ont connu, à différents égards, des réformes visant à introduire – à des degrés divers – des éléments de libre choix et de transfert du risque à l'assuré. L'expérience pratique accumulée par ces différents pays permet aujourd'hui d'analyser avec recul les conséquences de l'introduction d'éléments d'individualisation dans les régimes de retraite.

La partie suivante traite plus particulièrement du modèle de prévoyance suisse, dans une perspective historique, et présente ses spécificités. Les enseignements des expériences pratiques présentées dans la partie précédente sont également analysés dans la perspective du régime du 2^e pilier en Suisse.

La cinquième partie utilise la typologie des différentes approches d'individualisation des plans de retraite (choix de la caisse de pensions, choix de l'allocation des actifs, choix du niveau de prestation, etc.) et répond spécifiquement aux questions posées par l'OFAS dans le cadre de l'appel d'offre (selon les cinq axes de recherche), en tenant compte des différents scénarios proposés. Un accent particulier est mis sur les expériences internationales dans le domaine, ainsi que sur l'étude de leur transposabilité aux trois scénarios étudiés.

Dans la dernière partie, nous présentons les synthèses issues de nos développements et formulons des propositions concrètes pour l'aménagement du système de prévoyance professionnelle suisse actuel.

2. Cadre conceptuel

2.1 Réformes des pensions : point de vue de la Banque mondiale

2.1.1 Rapport de la Banque mondiale (1994)

La question des retraites est apparue dans les années 1990 à l'agenda de la Banque mondiale. En 1994, elle publie un rapport³¹ qui suscite un vif débat sur les réformes des systèmes de retraite. Ce rapport est un ouvrage de référence, qui rassemble des analyses des systèmes actuels de retraite, dresse un bilan globalement négatif des systèmes en répartition et propose un système alternatif. Les recommandations formulées dans ce rapport ont servi de base aux réformes de systèmes de pensions dans certains pays en transition (notamment les pays de l'Europe de l'Est) et en développement (particulièrement en Amérique latine).

Le rapport part du constat que le processus de vieillissement de la population génère des problèmes de financement des systèmes de retraite en répartition. La Banque mondiale considère que les systèmes publics, financés en répartition, génèrent une série de dysfonctionnements : ces systèmes produisent des incitations négatives sur le marché du travail ; ils n'encouragent pas les assurés à épargner ; leurs mécanismes de redistribution (notamment intergénérationnelle) génèrent des effets pervers³² et ne respectent pas le principe de la *neutralité* ou d'*équivalence actuarielle* ; ils sont souvent mal gérés et leurs garanties (prestations définies, indexation, etc.) sont soumises à certains risques politiques.³³

La Banque mondiale identifie trois fonctions principales d'un système de retraite : la redistribution, l'épargne et l'assurance³⁴. Elle analyse les moyens pour garantir ces fonctions sous l'angle de leurs effets sur les retraités et sur l'économie d'une manière générale. Elle préconise l'adoption d'un système à trois piliers³⁵ et insiste sur la nécessité de séparer les éléments *redistributifs* de l'*épargne* dans un système de retraite. « *Ce modèle place la retraite sous le double signe de l'assistance et du marché.* »³⁶

Ainsi, le 1^{er} pilier est censé assurer la fonction de *redistribution* et de réduction de la pauvreté à travers un régime public obligatoire limité à un niveau de prestations relativement bas. Son rôle est

³¹ Banque mondiale (1994) : *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*, New York, Oxford, Oxford University Press.

³² En particulier, le rapport estime qu'il y a un mécanisme pervers de redistribution du revenu, dans la mesure où les riches vivent plus longtemps que les pauvres et bénéficient ainsi d'une pension pendant une durée plus longue. Banque mondiale (1994), p. 131-135.

³³ Banque mondiale (1994), p. 120-156.

³⁴ La fonction d'*assurance* [*insurance function*] est décrite comme « *insuring against the many risks the old are especially vulnerable to, including disability, longevity, inflation, political, and investment risk* ». Banque mondiale (1994), p. 233.

³⁵ Nous utilisons ici le terme *pilier* par analogie avec le terme *pillar* du rapport de la Banque mondiale.

³⁶ APROBERTS explique : « *L'assistance prend en charge les personnes laissées pour compte par le marché. Les revenus des autres personnes âgées sont régis par le marché. D'abord, le marché du travail détermine combien chacun épargne pour sa retraite, les cotisations étant strictement proportionnelles aux salaires. Ensuite, les marchés de capitaux déterminent combien rapporte à chacun son épargne.* » apRoberts Lucy (1997a) : « La retraite entre épargne individuelle et assistance : la recette de la Banque mondiale », in Institut de recherches économiques et sociales : *L'avenir des retraites en débat*, Chronique internationale de l'IRES, numéro spécial, Noisy-Le-Grand, IRES, p. 18.

également de *réassurer [coinsure]* certains risques propres aux autres piliers (performance insuffisante des placements, récession, dysfonctionnement de marché, etc.). Le 1^{er} pilier doit être financé de préférence par l'impôt et se situer à un niveau modeste, afin de laisser de la place aux deux autres éléments d'un système de retraite. Le 2^e pilier assure la fonction d'*épargne* à travers un régime obligatoire et privé, financé en capitalisation, mais régulé par l'Etat. La Banque mondiale insiste sur le caractère privé du 2^e pilier, afin de le préserver de distorsions propres aux régimes publics et de l'influence politique, et sur le fait qu'il ne doit pas avoir de fonction redistributive. Le niveau de ses prestations doit être lié directement au niveau des cotisations versées durant la vie active. Ces deux piliers³⁷ peuvent être complétés, sur une base volontaire, par un 3^e pilier de prévoyance libre (individuelle ou professionnelle), qui contribue également à la fonction d'*épargne*. Le rapport souligne en outre que les 2^e et 3^e piliers favorisent l'augmentation du stock de capital et le développement des marchés financiers d'un pays, et est ainsi propice à la croissance économique. Enfin, la Banque mondiale estime que la fonction d'*assurance* est mieux garantie à travers une structure à trois piliers qui réduit l'exposition à un risque spécifique (politique, placement, etc.).

Pour l'organisation du 2^e pilier, la Banque mondiale envisage la possibilité d'un régime de comptes épargne individuels [*personal savings plans*] ou de fonds de pensions professionnels [*occupational pension plans*], tout en marquant une préférence nette pour les comptes individuels. L'analyse est cependant nuancée pour les pays industrialisés qui possèdent déjà un régime professionnel établi, comme par exemple la Suisse, où la Banque mondiale évoque la possibilité de développer les deux régimes en parallèle.³⁸

Cette recette d'un système à trois piliers peut être appliquée indifféremment dans les pays en développement et dans les pays industrialisés ; la seule différence dans la mise en œuvre du programme concerne la durée et le processus de transition. Ainsi, les pays avec une population jeune et des marchés financiers peu développés doivent dans un premier temps créer des conditions favorables à l'instauration du système à trois piliers. Pour ce faire, ils ont plus de temps à disposition que les pays avec une population qui vieillit rapidement (par exemple les pays d'Asie de l'Est) ou ceux qui subissent déjà des difficultés de financement de leur système de retraite (typiquement les pays de l'Europe de l'Est et certains pays de l'OCDE).³⁹

2.1.2 Aperçu des critiques et réactions

Si le rapport de la Banque mondiale n'innove pas spécialement avec ses propositions, il a néanmoins le mérite d'avoir rendu le débat public et d'avoir contribué à internationaliser la question de la réforme des systèmes de pensions. Suite à sa parution, les réactions ne se sont pas fait attendre et ont parfois été même assez virulentes, certains considérant le rapport comme le « *point du départ [d'une] campagne d'affolement de l'opinion publique* »⁴⁰. REYNAUD estime que la publication de ce rapport participe au renforcement de l'approche exclusivement économique des retraites et de l'expression prépondérante de la tendance la plus libérale de l'économie néoclassique : « *A partir d'une perspective qui conçoit le marché comme le mode d'organisation optimal de la société et n'envisage*

³⁷ Selon la Banque mondiale, les deux premiers piliers doivent assurer un taux de remplacement du dernier salaire brut de l'ordre de 40%. Banque mondiale (1994), p. 247.

³⁸ Banque mondiale (1994), p. 244-247.

³⁹ Banque mondiale (1994), p. 255-291.

⁴⁰ Nikonoff Jacques (2000) : *La Comédie des fonds de pension*, Paris, Arléa, p. 21.

l'intervention politique que pour pallier les défaillances de celui-ci, elle [Banque mondiale] a de fait tracé la voie de la réforme néolibérale des retraites. »⁴¹

Une des principales critiques du rapport provient d'une contribution de ORSZAG & STIGLITZ présentée lors d'une conférence de la Banque mondiale en 1999.⁴² Dans cet article, les auteurs examinent dix *mythes* relatifs aux réformes des systèmes de retraites, dont certains ont été popularisés par le rapport de 1994. Les auteurs contribuent ainsi à déconstruire une partie de l'argumentation de la Banque mondiale. Ils souhaitent notamment attirer l'attention des décideurs politiques sur la complexité de réformer les régimes de retraite.

La question du financement par l'impôt du 1^{er} pilier fait également l'objet d'une controverse : BEATTIE & MCGILLIVRAY estiment qu'il est préférable d'avoir un système basé sur des cotisations – donnant droit à des prestations – que sur l'impôt. Ils considèrent en effet que, dans un système financé par la fiscalité, les prestations risquent d'être limitées ou versées uniquement sous condition de ressources, cela notamment afin de réduire les ressources publiques attribuées aux pensions.⁴³

Une des critiques de la Banque mondiale porte sur les systèmes en répartition qui génèrent des mécanismes de redistribution indésirables : le rapport part de l'hypothèse que les salariés à hauts revenus vivent en moyenne plus longtemps et perçoivent ainsi une pension plus élevée que les personnes à bas salaires. Il ne tient toutefois pas compte du but principal d'un régime de retraite qui est de protéger l'individu contre les risques liés à la longévité, que le système soit public ou privé. La Banque mondiale invoque le principe de la *neutralité actuarielle* (principe d'équivalence entre les cotisations versées et les prestations perçues individuellement)⁴⁴ pour défendre les régimes à cotisations définies, qui rendraient plus transparente la relation entre les cotisations versées et les prestations perçues. Au contraire, les critiques estiment que, dans ces régimes, les prestations sont incertaines et que les assurés sont amenés à assumer des risques importants, notamment ceux liés aux placements. Ils jugent les régimes à prestations définies plus sûrs et pensent que ces « *formes d'écarts à la neutralité actuarielle dénoncées par la Banque mondiale peuvent être considérées comme autant de forme de solidarité : entre générations, envers les familles, envers les travailleurs qui ont connu des carrières courtes, envers les chômeurs, [...] »⁴⁵.*

La Banque mondiale critique les régimes publics en mettant en avant ce qu'elle appelle le *risque politique*, à savoir le risque que le gouvernement prenne des mesures défavorisant les assurés, en élevant l'âge de la retraite ou en modifiant le taux de conversion, par exemple. La réponse s'appuie sur une interprétation différente des *risques politiques* : ces différentes actions de l'Etat peuvent être considérées comme une adaptation aux défis des systèmes publics de retraite et « *des moyens d'assurer la stabilité à long terme, la solvabilité et la survie de ces régimes »⁴⁶.* En outre, les critiques

⁴¹ Reynaud Emmanuel (1997a) : « L'avenir des retraites en débat », in Institut de recherches économiques et sociales : *L'avenir des retraites en débat*, Chronique internationale de l'IRES, numéro spécial, Noisy-Le-Grand, IRES, p. 6.

⁴² Orszag Peter R. & Stiglitz Joseph E. (1999) : *Rethinking Pension Reform : Ten Myths About Social Security Systems* (Paper presented at the conference on « New Ideas About Old Age Security » ; 14-15 septembre 1999), Washington, The World Bank.

⁴³ Beattie Roger & McGillivray Warren (1995) : « Une stratégie risquée : Réflexions sur le rapport de la Banque mondiale. La crise du vieillissement », *Revue internationale de sécurité sociale*, vol. 48, n° 3-4, p. 21s.

⁴⁴ Au sujet de la notion d'*équivalence actuarielle*, cf. notamment apRoberts Lucy (1997a), p. 21. Beattie Roger & McGillivray Warren (1995), p. 12-14.

⁴⁵ apRoberts Lucy (1997a), p. 24.

⁴⁶ Beattie Roger & McGillivray Warren (1995), p. 10.

jugent les risques liés aux rendements sur les marchés financiers autrement plus conséquents pour l'assuré.

La manière dont le rapport traite le problème des frais administratifs générés par la gestion des comptes individuels a également été critiquée. Certains auteurs estiment notamment que le rapport ne les prend pas suffisamment en compte dans l'analyse de ses propositions et que la charge portée par les assurés à bas revenus est plus conséquente dans un tel système, puisque les frais sont généralement fixés de manière forfaitaire ou composés d'un montant minimal.⁴⁷

Finalement, Reynaud met en perspective la cohérence du système proposé par la Banque mondiale qui s'inscrit dans un courant de pensée néolibéral : « *L'équité est ainsi perçue en tant que strict équilibre comptable, pour chaque individu pris isolément, entre ce qu'il a versé et ce qu'il reçoit. Le marché est pensé comme le mode de régulation optimal et l'intervention politique n'est justifiée que pour palier ses défaillances. Le rapport entre l'Etat et la société est envisagé sous l'angle du face-à-face Etat-individu et le rôle des pouvoirs publics n'est conçu qu'en termes de protection et de réglementation. L'hypothèse qu'il existe un enchaînement capitalisation-épargne-croissance est considérée comme une réalité empirique.* »⁴⁸

2.1.3 Evolution de la position de la Banque mondiale

En réaction partielle aux critiques formulées durant la dernière décennie, la Banque mondiale publie en février 2005 un nouvel ouvrage sur les systèmes de retraite : *Old Age Income Support in the 21st Century*.⁴⁹ Dans cette publication, elle continue à propager un système de retraite à plusieurs piliers, mais en a augmenté le nombre, en ajoutant un *pilier zéro* d'allocations sociales et un *4^e pilier* de solidarité traditionnelle. Elle parle désormais de cinq piliers :

1. un *pilier zéro* financé par l'impôt et assurant une prestation universelle sous forme d'un filet de sécurité ;
2. un *1^{er} pilier* financé par des cotisations et visant à remplacer une partie du salaire durant la vie active ;⁵⁰
3. un *2^e pilier* obligatoire et constitué en principe de comptes d'épargne individuels ;
4. un *3^e pilier* volontaire qui peut être organisé de différentes manières, mais dont la caractéristique principale est la flexibilité ; et
5. un *4^e pilier* informel regroupant des sources d'aide financière et non financière provenant de la solidarité intrafamiliale et/ou intergénérationnelle.

⁴⁷ Cf. par exemple Blackburn Robin (2002) : *Banking on Death. Or, Investing in Life : The history and future of pensions*, London, New York, Verso, p. 234-236. Beattie Roger & McGillivray Warren (1995), p. 20s.

⁴⁸ Reynaud Emmanuel (1996) : « La Banque Mondiale et les retraites : un système à trois piliers », *La Lettre de l'Observatoire des retraites*, n° 8.

⁴⁹ Holzmann Robert & Hinz Richard (2005) : *Old-Age Income Support in the 21st Century. An International Perspective on Pension Systems and Reforms*, Washington, The World Bank.

⁵⁰ Ce 1^{er} pilier est, de préférence, conçu en tant que régime de comptes *notionnels* à cotisations définies. Les cotisations qui y sont versées ne sont créditées que d'une manière *fictive* sur les comptes des assurés. Ce type de régime a notamment été introduit en Suède et en Italie. Son utilité et son efficacité sont cependant critiquées. Pour une brève synthèse du débat autour de ce régime, cf. Van Dalen Hasko (2005) : « Rocking the pillars », *Investment & Pensions Europe*, juillet/août 2005, p. 9.

Ainsi, l'idée de niveaux minimaux de pensions, principalement soutenue par le Bureau international du travail (BIT), est intégrée dans les nouvelles recommandations de la Banque mondiale.⁵¹ La Banque mondiale nuance également son propos à l'égard de la supériorité des régimes capitalisés en admettant que leurs coûts d'administration et leur vulnérabilité face à la mauvaise gouvernance, aux chocs économiques et aux effets du vieillissement de la population n'ont pas été suffisamment pris en compte.⁵² Enfin, elle tempère son discours par rapport à l'universalité de ses recommandations, en admettant que les cinq piliers peuvent être combinés en fonction des conditions préexistantes et spécifiques à un pays donné. La plus grande attention portée aux prestations de base n'empêche cependant pas la Banque mondiale de souligner l'importance des prestations financées par capitalisation et notamment des comptes épargne individuels.

Un autre rapport⁵³, publié par le Bureau régional de la Banque mondiale pour l'Amérique latine et les Caraïbes, dresse un bilan critique des réformes des systèmes de pensions en Amérique latine. Adoptant une position plus nuancée que celle du siège de l'organisation sur la question des comptes épargne individuels, ce rapport souligne l'importance de développer le rôle de réduction de la pauvreté attribué au 1^{er} pilier. Il montre qu'un débat existe, au sein même de la Banque mondiale, sur la réforme des systèmes de pensions.

⁵¹ Ces niveaux se situent cependant à un échelon inférieur à ceux proposés par le BIT.

⁵² Van Dalen Hasko (2005), p. 8.

⁵³ Gill Indermit S., Packard Truman & Yermo Juan (2005) : *Keeping The Promise Of Social Security In Latin America* (Latin American Development Forum), Washington, Palo Alto, The World Bank, Stanford University Press.

2.2 Etat du débat en Suisse

En Suisse, la question du libre choix dans le domaine des pensions a été évoquée à plusieurs reprises. Introduisant en Suisse le débat suscité au niveau international notamment par la publication du rapport de la Banque mondiale, les contributions relatives au libre choix de la caisse de pensions émanent en général d'économistes proches des courants de pensées néolibéraux. Généralement, les partisans du libre choix posent l'hypothèse d'une situation de crise du 2^e pilier⁵⁴ ou des institutions sociales en général, et proposent des solutions visant à limiter l'engagement de l'Etat et à promouvoir l'émergence de solutions liées au marché. Dans le domaine particulier de la prévoyance professionnelle, on regrette une approche trop simplificatrice qui se concentre sur la prévoyance *vieillesse*, en écartant systématiquement la couverture des risques *décès* et *invalidité*.

2.2.1 Le livre blanc (1995)

Le livre blanc, publié en 1995 par DE PURY, HAUSER & SCHMID,⁵⁵ a suscité un important débat sur la nécessité d'entreprendre des réformes structurelles en Suisse, ainsi que sur leur nature, dans le contexte d'une société qui fait face à un processus de mondialisation. En matière de politique sociale, l'ouvrage dresse un état des lieux négatif : les régimes suisses de protection sociale sont trop axés sur le système en répartition, accordent trop de prestations selon le *principe de l'arrosoir* et coûtent trop cher. L'ouvrage propose un *programme d'action* qui serait mieux à même de faire face aux défis financiers et démographiques. Un élément central de ce programme est le ciblage sur les personnes *véritablement nécessaires* : les prestations doivent être versées sous condition de ressources. En outre, la responsabilité individuelle doit être encouragée par les politiques sociales.

Ces remarques sur les politiques sociales en général sont, selon les auteurs de l'ouvrage, aussi valables pour la prévoyance *vieillesse*. Fondamentalement, c'est le devoir de chacune et de chacun de prévoir des sources de revenu suffisantes après la retraite. La tâche de l'Etat ne doit pas consister à retenir des parts de revenu importantes pour en disposer, en lieu et place du citoyen.⁵⁶ Ainsi, l'intervention étatique devrait se limiter à la garantie de prestations de base qui permettent « *une vie simple* »⁵⁷ après le retrait de la vie professionnelle. Cette garantie, qui se situerait à un niveau plus élevé que la rente minimale AVS actuelle, pourrait être fournie par des prestataires privés, en concurrence avec l'Etat. Toute prévoyance *vieillesse* allant au-delà de cette base devrait par contre être volontaire et libre. Les citoyens choisiraient ainsi selon leurs besoins personnels la forme et le niveau de couverture supplémentaire et bénéficieraient de privilèges fiscaux identiques quelle que soit la forme choisie.

⁵⁴ Le rapport d'Avenir Suisse parle par exemple des « *nombreuses insuffisances du 2^e pilier* ». Zimmermann Heinz & Bubb Andrea (2002b) : *Les risques de la prévoyance. Le deuxième pilier sous le poids d'une société vieillissante*, version abrégée, édition en ligne, Avenir Suisse, www.avenir-suisse.ch, p. 6.

⁵⁵ De Pury David, Hauser Heinz & Schmid Beat (dir.) (1995) : *Mut zum Aufbruch. Eine wirtschaftspolitische Agenda für die Schweiz*, Zürich, Orell Füssli.

⁵⁶ « *Es widerspricht [...] der politischen wie der wirtschaftlichen Freiheit, wenn staatliche Institutionen immer grössere Einkommensteile einziehen, um anstelle der Bürger darüber zu verfügen.* » De Pury David, Hauser Heinz & Schmid Beat (dir.) (1995), p. 63.

⁵⁷ De Pury David, Hauser Heinz & Schmid Beat (dir.) (1995), p. 63.

Encore actuellement, de nombreuses discussions sur des réformes à entreprendre en Suisse prennent comme point de départ cet ouvrage. BALTENSPERGER a récemment publié une analyse de ce livre de référence et un bilan dix ans après sa parution.⁵⁸ En ce qui concerne les recommandations en matière de prévoyance vieillesse, elles ne se basaient sur aucune argumentation scientifique, ni sur une analyse des conséquences possibles. Ainsi, même si quelques idées de base étaient, selon BALTENSPERGER, acceptables par l'opinion publique et par les principaux acteurs politiques bourgeois, elles se sont heurtées à une vive critique et n'ont pas provoqué de réformes concrètes.

2.2.2 Avenir Suisse – Les risques de la prévoyance (2002)

Sept ans après le livre blanc, le *think tank* Avenir Suisse a mandaté deux spécialistes des marchés financiers, afin de réaliser une étude⁵⁹ sur la réforme du 2^e pilier, dans le contexte notamment de l'évolution démographique. L'approche de cette étude est économique avec un objectif d'améliorer l'efficacité du système.

Cette étude se concentre sur l'éventualité vieillesse et ne tient pas compte des risques invalidité et décès. Ceux-ci entraînent en effet des problématiques actuarielles qui sont, selon les auteurs de l'étude, généralement résolues dans le cadre des assurances privées.⁶⁰

L'accent est mis sur le fait que l'avenir du 2^e pilier ne dépend pas uniquement du problème du vieillissement de la population, mais également de l'évolution des marchés des capitaux. Les auteurs soulignent l'interdépendance entre les systèmes de prévoyance et les marchés financiers, et regrettent l'attention insuffisante qui lui est portée. Ils relèvent en outre que les conditions cadre existantes à la création de la LPP ont évolué, notamment en raison de l'augmentation de la mobilité et de l'individualisation des modes de vie.

Tout en jugeant invraisemblable l'effondrement des marchés financiers en raison de la démographie, ZIMMERMANN & BUBB constatent que l'accumulation d'un stock de capital ne résout pas en soi le problème démographique, et que les systèmes en capitalisation sont également sensibles à l'évolution du ratio démographique.

Les auteurs expliquent les déficiences du système de prévoyance par différents facteurs, parmi lesquels :

- les promesses de prestations sont exagérées au vu des risques dont il faut tenir compte lors de placement sur les marchés financiers ;
- les prescriptions légales en matière de sécurité empêcheraient les caisses de recourir à des placements efficaces et à long terme : le taux d'intérêt minimal crédité garanti par la LPP raccourcit l'horizon de placement des caisses de pensions et génère des allocations suboptimales ;

⁵⁸ Baltensperger Ernst (2005) : *Mut zum Aufbruch – 10 Jahre danach*, Zürich, Orell Füssli.

⁵⁹ Zimmermann Heinz & Bubb Andrea (2002a) : *Das Risiko der Vorsorge. Die zweite Säule unter dem Druck der alternden Gesellschaft*, lange (intégrale) Fassung, édition en ligne, Avenir Suisse, www.avenir-suisse.ch. Zimmermann Heinz & Bubb Andrea (2002b).

⁶⁰ On remarque la facilité avec laquelle la gestion des risques d'invalidité et de décès est mise de côté. Ce procédé est relativement typique de ce genre d'étude qui évacue les problèmes liés à la gestion de ces éventualités sans analyse préalable particulière et surtout sans solution de remplacement concrète (on se réfère simplement à l'assurance privée).

- les interventions étatiques dans un système en capitalisation, notamment au niveau des garanties, constitueraient des mesures contradictoires et coûteuses, compliquant inutilement le système et le rendant moins efficace ; elles génèrent un phénomène de *risque moral* et doivent par conséquent être limitées au minimum ;
- le problème de la propriété *non éclaircie* des réserves de fluctuation, qui génère un transfert de fortune substantiel entre les personnes mobiles et celles qui ne le sont pas, ainsi que des effets macroéconomiques considérables.

Les auteurs estiment que les risques de revenu et de consommation ne peuvent être assumés et protégés que de manière décentralisée, en l'occurrence par le bénéficiaire des prestations, qui assume en dernière instance les risques du système. Chaque individu doit avoir la possibilité de participer au processus sous sa propre responsabilité : la liberté de choix et la concurrence constituent donc les éléments indispensables d'un système de prévoyance en capitalisation. L'intervention de l'Etat doit par conséquent être limitée au strict minimum. Un des avantages des systèmes en capitalisation, par ailleurs jugés complexes, peu transparents et éventuellement plus coûteux par les auteurs, tient au fait qu'ils peuvent être organisés de manière privée et décentralisée, sans intervention étatique.

Constatant la lenteur du processus de décision politique et la longueur du chemin à parcourir vers une structure efficiente, ils formulent certaines recommandations, parmi lesquelles :

1. la possibilité pour les caisses de pensions d'exploiter un horizon à plus long terme pour les placements, en renonçant aux objectifs de rendement à court terme ;
2. l'introduction du libre choix pour les assurés et de la concurrence entre les caisses de pensions, essentielle au bon fonctionnement d'un système en capitalisation ;
3. l'introduction de la possibilité pour les citoyens d'assumer eux-mêmes la planification financière de leurs vieux jours ;
4. le développement d'une concurrence accrue entre les caisses de pensions augmentant à terme l'efficacité du système ;
5. l'introduction d'un système de libre passage pour les réserves de fluctuation ;
6. la nécessité d'améliorer l'information aux bénéficiaires ;
7. enfin, globalement, la nécessité d'augmenter la responsabilité individuelle en diminuant l'influence des structures étatiques.

2.2.3 Gerber – Le libre choix (2002)

Partant du constat que l'organisation institutionnelle de la prévoyance professionnelle suisse n'a pas fait l'objet d'une analyse profonde, GERBER effectue une recherche⁶¹ – censée combler cette lacune – qui a pour but principal d'étudier la question de l'introduction d'éléments de concurrence dans le 2^e pilier. Pour ce faire, il commence par un diagnostic du système actuel de retraite. Cette analyse

⁶¹ Gerber David S. (2002) : *Freie Pensionskassenwahl in der schweizerischen Altersvorsorge*, Chur, Zürich, Rüegger.

conclut que le système est, dans son ensemble, équilibré et efficace. Il doit cependant faire face à plusieurs défis, liés en particulier à l'évolution démographique et aux problèmes de financement qui en résultent. Le 2^e pilier en particulier est touché par une évolution démographique défavorable, par des performances modestes de la fortune en comparaison internationale et par une prise en compte insuffisante des préférences des assurés.⁶²

Bien qu'une partie de ces difficultés soit résolue par la 1^{re} révision de la LPP, des problèmes fondamentaux – liés à l'interdépendance entre la prévoyance et l'employeur – subsistent dans le 2^e pilier. Ainsi, une réforme plus conséquente du système s'avérerait nécessaire. GERBER propose un modèle d'organisation alternatif, s'appuyant sur le principe de la concurrence organisée [*managed competition*] et dissociant le 2^e pilier de l'employeur. Dans ce modèle, seule la couverture de l'éventualité vieillesse est traitée. Les risques décès et invalidité ne sont pas inclus dans l'analyse.⁶³

Ce modèle alternatif est fondé sur le principe de libre choix du produit de prévoyance. Partant des principes théoriques de placement financier, GERBER affirme que seule une prise en compte des propensions au risque individuelles permet d'optimiser la constitution de l'épargne durant la vie active. Ces possibilités de choix ne concernent pas uniquement des réflexions quant au risque, mais aussi la *philosophie* de placement et des préoccupations non financières (éthiques, etc.). En ce qui concerne le choix au niveau institutionnel, un système concurrentiel prendrait mieux en compte les préférences de placement des individus qu'un système lié à l'employeur et produirait des incitations de prestation plus importantes du côté des fournisseurs.

Le choix s'effectue toutefois dans un cadre légal établi par l'Etat, incluant des garanties. L'Etat n'agit pas directement comme fournisseur de services ou de biens, mais assure les conditions cadre permettant un bon fonctionnement du marché. Il peut aussi intervenir, si nécessaire, pour corriger le résultat du marché ou pour adapter les conditions cadre.

Dans le dernier chapitre de l'ouvrage, GERBER évalue la faisabilité de ce modèle en Suisse. Malgré la supposition que les assurés sont intéressés à disposer d'une plus grande influence sur leur prévoyance, les chances de réalisation d'un système de libre choix selon un modèle de *managed competition* sont jugées très faibles en Suisse.

⁶² D'autres problèmes du 2^e pilier identifiés par GERBER sont l'hétérogénéité des caisses de pensions, le manque de transparence et d'information, la dépendance entre les caisses de pensions et les employeurs, la protection insuffisante des bas revenus et la complexité bureaucratique et législative. Gerber David S. (2002), p. 98-114.

⁶³ Gerber David S. (2002), p. 119.

3. Approche comparative

3.1 Chili

3.1.1 Introduction

a) Spécificités du système chilien et raisons du choix de ce pays

Le régime de sécurité sociale chilien a été complètement individualisé avec l'introduction de la réforme de 1980. Les salariés ont depuis lors la possibilité de prendre part au nouveau régime et, le cas échéant, de choisir leur institution de prévoyance [*Administradora de Fondos de Pensiones, AFP*]. Ils ont également, au sein de l'AFP, le choix du type de fonds de placement et peuvent changer d'institution ou, au sein de celle-ci, de fonds assez librement. Les salariés ont la possibilité de prendre leur retraite de manière anticipée, ajournée ou à l'âge légal. Trois formes différentes de pensions sont proposées aux salariés. Si le niveau de leur capital accumulé le leur permet, ils ont l'option entre une rente viagère immédiate, un revenu temporaire lié à une rente viagère différée ou des retraits programmés. La compagnie d'assurances sur la vie nécessaire pour la conclusion des deux cas de rentes viagères (immédiate et différée) doit également être identifiée par l'assuré.

L'expérience relativement longue que connaît le Chili en matière d'individualisation de la prévoyance vieillesse permet d'analyser le fonctionnement et les conséquences du scénario de libre choix intégral, dans un système *chimiquement pur*. La réforme mise en place il y a plus de vingt ans a l'avantage d'offrir un certain recul à cette évaluation.

b) Caractéristiques principales du système chilien de retraite

Le système de prévoyance chilien est caractérisé par un régime obligatoire de pensions privées, basées sur la capitalisation individuelle et une administration privée des fonds de placement. Le régime couvre trois occurrences : la retraite, le décès et l'invalidité.

Le rôle de l'Etat est confirmé à travers les prestations qu'il garantit et sa fonction régulatrice importante. L'Etat impose en effet aux AFPs d'assurer une performance minimale des fonds de placement. Il s'engage à verser une pension minimale aux assurés ayant cotisé pendant au moins vingt ans et en cas de faillite d'une AFP. Dans le cas d'une faillite d'une compagnie d'assurances payant des rentes viagères, l'Etat garantit également une part de la valeur de ces rentes.

3.1.2 Individualisation : introduction et évolution

a) Genèse du système de prévoyance chilien

C'est dans les années 1920 que les premiers signes d'une sécurité sociale voient le jour au Chili. En réalité, il existe plusieurs régimes de retraite attachés à différentes branches professionnelles, sans

une politique sociale étatique cohérente. L'évolution de cette situation aboutit dans les années 1970 à un système de prévoyance très coûteux pour les employeurs et les salariés. De nombreuses caisses⁶⁴ de retraite [*cajas*], toutes financées en répartition, coexistent, impliquant une administration chère et inefficace. Les prestations assurées par les trois principales institutions couvrent les risques vieillesse, parfois ancienneté, invalidité (totale ou partielle) et décès. D'autres prestations, telles que crédits hypothécaires ou prêts, sont parfois octroyées aux assurés.⁶⁵

Le système est caractérisé par une discrimination de certains groupes d'affiliés, notamment en raison des différences entre les conditions d'affiliation, les taux de cotisation, les normes déterminant l'invalidité, les prestations et les mécanismes prévus pour réajuster les rentes. De plus, le système ne couvre pas la totalité des salariés et les ressources sont insuffisantes à son équilibre financier.⁶⁶ Au début des années 1980, le gouvernement Pinochet introduit une réforme structurelle du système de retraite. Le Chili est le premier Etat latino-américain à mettre en place une réforme de cette ampleur. Elle répond à une crise des différents systèmes en répartition existants, caractérisée notamment par :

1. Un *déséquilibre financier* : initialement, le système fonctionne en capitalisation partielle (financement des rentes en répartition et constitution d'une réserve avec le surplus généré par les cotisations des actifs). La dégradation graduelle de l'équilibre financier du système implique qu'il est toujours plus difficile de constituer une réserve. Le système passe ainsi en répartition totale. Au début des années 1970, les cotisations du régime ne suffisent plus pour le versement des rentes, ce qui génère une hausse des cotisations et du financement à la charge de l'Etat. De plus, le nombre de pensionnés par rapport aux cotisants est en augmentation, provoquant une détérioration du rapport démographique dans un système financé en répartition déjà déficitaire.
2. Des *inégalités dans l'accès aux prestations* : même si l'ancien système produit un effet de redistribution positif sur la population à bas revenus, il existe malgré tout de nombreuses inégalités dans le traitement des salariés. Les causes se retrouvent, d'une part, dans le manque d'uniformité lié au nombre de caisses et de plans et, d'autre part, dans des prestations différentes face à des apports totaux identiques, puisque la prestation est calculée en fonction des dernières années de cotisations seulement.
3. Des *dysfonctionnements administratifs* : l'utilisation des ressources était inefficace et l'incorporation de nouveaux bénéficiaires, ainsi que la création de nouveaux régimes pour des groupes particuliers de salariés ont provoqué une augmentation accélérée des taux de cotisation.⁶⁷

⁶⁴ Il y en avait 32 en 1979 pour un peu plus de deux millions de salariés, proposant plus de 100 plans de prévoyance différents. Leur financement était assuré en grande partie (65%) par les cotisations des employeurs et des salariés, l'Etat participant à hauteur de 30% environ, le reste provenant des rendements des investissements. Superintendencia de administradoras de fondos de pensiones (2002) : *El sistema chileno de pensiones derivado de la capitalización individual*, 5^e édition, Santiago, SAFF, p. 27, 34.

⁶⁵ Superintendencia de administradoras de fondos de pensiones (2002), p. 32-34.

⁶⁶ Organisation de coopération et de développements économiques (1998) : *Le régime de retraite chilien* (Document de travail ; AWP 5.6F), Paris, OCDE, p. 4. Superintendencia de administradoras de fondos de pensiones (2002), p. 27s.

⁶⁷ L'augmentation très forte des cotisations (les taux de cotisation ont représenté jusqu'à plus de 50% de la rémunération mensuelle du salarié, en 1974) a eu pour conséquence de faire baisser le niveau d'emplois formels. La population couverte a ainsi également diminué. Superintendencia de administradoras de fondos de pensiones (2002), p. 28-30, 34-39.

b) Après la réforme : état des lieux

La réforme a pour but d'uniformiser et de rationaliser le système par la création de comptes individuels capitalisés. Une question fondamentale est celle du transfert des salariés au nouveau système. Exiger un transfert obligatoire pose un certain nombre de problèmes, notamment fiscaux et opérationnels. Ainsi, il a été décidé d'opter pour un changement volontaire pour les personnes déjà assurées auprès de l'ancien système.⁶⁸ Il faut parallèlement créer des encouragements adéquats pour inciter les salariés à opter pour le nouveau système. D'une part, les salariés ont vu leur salaire net augmenter en moyenne de 11% suite à la fixation du taux de cotisations à un niveau suffisamment bas⁶⁹. D'autre part, l'Etat reconnaît les cotisations déjà effectuées sous l'ancien système en émettant des bons de reconnaissance [*Bonos de Reconocimiento*] que les affiliés peuvent comptabiliser dans leur capital au moment de la retraite.⁷⁰

Après un transfert significatif des affiliés⁷¹, il a fallu fusionner les anciennes institutions de prévoyance (surdimensionnées pour les salariés qui étaient restés affiliés auprès d'elles). Ainsi, une institution étatique regroupant les anciennes caisses est créée : l'*Instituto de Normalización Previsional (INP)*. Au niveau de la prévoyance⁷², cette institution a pour tâche de continuer le travail de chacune des ex-caisses, et d'émettre et de liquider les bons de reconnaissance des affiliés qui ont choisi de passer au nouveau système. Chaque caisse de l'ancien régime continue d'avoir les mêmes caractéristiques (c'est-à-dire ses propres taux de cotisation, sa propre formule de calcul pour les rentes et ses propres types de prestations et exigences). Toutefois, l'âge légal pour obtenir le droit aux prestations de retraite a été unifié à 65 ans pour les hommes et à 60 ans pour les femmes.

La réforme génère des coûts non négligeables pour l'Etat, qui doit continuer à payer les rentes octroyées par les anciennes caisses, alors que le transfert d'une proportion importante⁷³ des salariés dans le nouveau système diminue les revenus de ces caisses. De plus, lors du transfert, l'Etat est responsable de financer la compensation offerte à travers les bons de reconnaissance. Enfin, les dépenses propres à la réforme doivent également être prises en compte. L'Etat a utilisé des ressources pour le financement de la réforme s'élevant en moyenne annuellement à 3,25% du PIB.⁷⁴ Enfin, il a fallu instaurer les bases nécessaires pour la surveillance en général, ainsi que les relations entre le nouveau système et les marchés de capitaux et d'assurances.⁷⁵

3.1.3 Système de prévoyance retraite

a) Organisation du système

Le nouveau système couvre les risques de retraite, de décès et d'invalidité, mais il sera principalement traité dans ce chapitre de la retraite. L'objectif principal du nouveau système est

⁶⁸ Superintendencia de administradoras de fondos de pensiones (2002), p. 41.

⁶⁹ Le taux de cotisations est fixé à 10% du salaire dans le nouveau système.

⁷⁰ Organisation de coopération et de développement économiques (1998), p. 6s.

⁷¹ Au moment de la réforme, plus de 60% de la population active, concernée par le changement, est passée au nouveau système. Borzutzky Silvia (2003) : « Social security privatisation : the lessons from the Chilean experience for other Latin American countries and the USA », *International Journal of Social Welfare*, vol. 12, p. 88.

⁷² L'INP s'occupe également d'autres domaines de la sécurité sociale, indépendamment de son rôle historique de régulatrice des ex-caisses de pensions (www.inp.cl).

⁷³ Plus d'un million durant la première année qui a suivi l'entrée en vigueur du nouveau système.

⁷⁴ Superintendencia de administradoras de fondos de pensiones (2002), p. 46s.

⁷⁵ Superintendencia de administradoras de fondos de pensiones (2002), p. 41.

d'assurer un revenu stable, en relation avec celui perçu durant la vie active auprès des travailleurs indépendants et salariés ayant mis fin à leur activité lucrative. C'est le *Décret Loi 3.500* de 1980 qui réforme le système des pensions, en établissant un régime uniforme basé sur la capitalisation individuelle et sur le principe des cotisations définies⁷⁶. Chaque affilié possède un compte individuel où sont comptabilisées ses cotisations de prévoyance, qui sont capitalisées et augmentées des rendements des investissements. A la fin de la vie active, ce capital est rendu aux affiliés ou aux bénéficiaires survivants sous différentes formes. Le niveau de la pension dépend notamment du capital accumulé⁷⁷ sur le compte d'épargne : il y a donc une relation directe entre l'effort personnel et le niveau de la prestation.

Le système est administré par des entités privées appelées *Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP)*. Ce sont des sociétés anonymes, créées lors de la réforme, dont le but exclusif est l'administration des fonds de pensions⁷⁸ et le versement des prestations. Elles perçoivent les cotisations, investissent les ressources (afin de pouvoir ensuite reverser les bénéfices correspondants), accordent et administrent les prestations et indemnités établies par la loi. Elles ont l'obligation de contracter une assurance pour financer les rentes d'invalidité et de survivants. En outre, elles ont droit à une rétribution (constituée de commissions perçues auprès des affiliés). Ces commissions sont fixées librement par chaque AFP, mais de manière uniforme pour tous les affiliés.⁷⁹

Le travailleur indépendant ou salarié choisit auprès de quelle AFP il veut être affilié et peut en changer à n'importe quel moment. Il a aussi la possibilité de choisir librement le type de fonds de placement auprès duquel il entend affecter son épargne de prévoyance, avec des limitations liées à l'âge.

Le rôle de l'Etat s'est modifié avec la mise en œuvre de la réforme. S'il octroyait initialement une protection directe à l'affilié, il a désormais pour fonction de réguler, surveiller et garantir les prestations fournies par le système privé.⁸⁰

b) Cotisations et population couverte

Les cotisations sont obligatoires et sont fixées à un taux de 10% des revenus mensuels imposables. Entre 2% et 3% supplémentaires sont versés à titre de commissions et pour couvrir les risques invalidité et décès⁸¹, ce qui donne un taux total d'environ 13%.⁸² En outre, depuis 2002, le système encourage les individus à l'épargne volontaire pour compenser d'éventuelles périodes sans cotisation (chômage, par exemple).⁸³ L'affilié peut donc déposer plus que les 10% obligatoires sur son compte individuel. Ces apports supplémentaires, plafonnés à USD 2 000 par mois,⁸⁴ bénéficient des mêmes avantages fiscaux que la cotisation de base. De plus, il est possible de les retirer à tout moment sans

⁷⁶ Le nouveau système n'est financé que sur la base des cotisations salariales obligatoires. Queisser Monika (1998b) : *La réforme des systèmes de retraite en Amérique latine*, Paris, OCDE, p. 25.

⁷⁷ Ce montant dépendra à son tour d'autres facteurs tels que le salaire, le taux de rendement, les commissions prélevées par les AFPs, l'âge de la retraite, etc. Borzutzky Silvia (2003), p. 89.

⁷⁸ Les *Fondos de Pensiones* administrés par les AFPs sont des fonds de placement au sens *francophone* du terme.

⁷⁹ Superintendencia de administradoras de fondos de pensiones (2002), p. 45, 53.

⁸⁰ Queisser Monika (1998b), p. 25.

⁸¹ L'AFP doit assurer ses affiliés auprès d'une compagnie d'assurances pour les risques invalidité et décès.

⁸² Organisation de coopération et de développement économiques (1998), p. 7.

⁸³ Depuis le 1^{er} mars 2002, la loi a augmenté le nombre d'institutions (banques, fonds mutuels, compagnies d'assurances, etc.) pouvant administrer l'épargne de prévoyance volontaire.

⁸⁴ Organisation de coopération et de développement économiques (1998), p. 8. Un USD correspond à environ CHF 1,26 (juin 2005).

payer d'impôts. Le capital accumulé sur les comptes individuels est composé de la somme des cotisations obligatoires, des cotisations volontaires, des dépôts convenus⁸⁵, de la performance réalisée par les fonds de placement et des bons de reconnaissance pour ceux qui sont passés au nouveau système.⁸⁶

La population couverte depuis l'introduction de la réforme est principalement constituée de salariés, le système étant obligatoire pour les salariés qui entrent dans la population active et volontaire pour ceux qui étaient déjà affiliés à une institution existante sous l'ancien système, ainsi que pour les indépendants.⁸⁷ Une fois dans le nouveau système, les conditions pour pouvoir repasser sous l'ancien régime sont très restrictives. En revanche, les assurés qui y étaient déjà peuvent choisir d'y rester ou de passer au nouveau système.⁸⁸

c) *Rôle de l'Etat*

La surveillance du système est assurée par l'Etat qui fournit également des garanties sous conditions. En raison de l'obligation faite aux salariés de cotiser, l'Etat veille à la sécurité des ressources accumulées par les AFPs. Un organisme de contrôle spécialisé et indépendant a ainsi été créé : la *Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP)*. De plus, l'Etat assume les garanties suivantes : le versement d'une rente minimale, un rendement minimal des investissements (garantie relative) et le versement d'une pension de substitution en cas de faillite d'une AFP ou d'une compagnie d'assurances.

Ainsi, dans le système chilien, le rôle de l'Etat est double :

1. *Garantie des prestations* : tous les affiliés qui remplissent certaines exigences de base⁸⁹ ont droit à une rente minimale, garantie par l'Etat. Les études portant sur les bénéficiaires de ces rentes sont contradictoires⁹⁰, mais deux éléments peuvent néanmoins être soulignés : la plupart de ces bénéficiaires sont des femmes et le nombre de bénéficiaires dépend essentiellement de la performance réalisée par les fonds de placement.

⁸⁵ Les salariés peuvent convenir avec leur employeur que celui-ci dépose sur leur compte individuel une certaine somme afin d'augmenter le capital accumulé pour financer une retraite anticipée ou accroître le montant de la rente.

⁸⁶ Superintendencia de administradoras de fondos de pensiones (2002), p. 61s, 67s.

⁸⁷ Il est intéressant de noter que les militaires ont gardé leur propre système de retraite. QUEISSER voit différentes raisons pour expliquer ce fait : les coûts liés à l'intégration d'un régime plus généreux, la difficulté de réduire les prestations d'un groupe au pouvoir politique important, des retraites souvent anticipées dans les professions militaires. Queisser Monika (1998b), p. 51.

⁸⁸ Superintendencia de administradoras de fondos de pensiones (2002), p. 53, 60.

⁸⁹ Si, au moment de prendre la retraite (ou en étant déjà pensionné), l'affilié n'arrive pas à couvrir avec ses propres ressources la pension minimale en vigueur, l'Etat s'engage à financer la partie restante (pour autant que l'affilié ait cotisé vingt ans pour la rente de retraite et deux ans pour l'invalidité et la survivance). La rente minimale est égale à 28% du salaire moyen. Borzutzky Silvia (2003), p. 88.

⁹⁰ Selon l'étude effectuée, le nombre de personnes bénéficiant de la rente minimale varie entre moins de 10% et environ 50% du total des retraités. La SAFP compte en 2002 un total atteignant environ 33 000 bénéficiaires (12 000 pour des prestations de retraite, 6 000 pour des prestations d'invalidité et 15 000 pour des prestations de survivance). D'avril 2001 à mars 2002, le coût fiscal de ces rentes s'est élevé à environ USD 33 millions. Une étude publiée par l'OIT parle de 485 000 pensions minimales versés par l'INP et 43 000 par les AFPs pour l'an 2000. Le nombre de bénéficiaires total (INP et AFPs) est passé de 56,2% en 1991 à 43,3% en 2000. Superintendencia de administradoras de fondos de pensiones (2002), p. 70s. Arenas De Mesa Alberto & Benavides Salazar Paula (2003) : *Protección Social en Chile. Financiamiento, Cobertura y Desempeño 1990-2000*, Santiago, OIT, p. 63, 253s.

L'Etat impose aux AFPs un taux de rendement minimal⁹¹ et règle de manière stricte les limites des investissements. Une commission de classification des risques a été créée à cet effet. Si la rentabilité des investissements est inférieure au taux de rendement minimal, l'AFP doit puiser dans ses réserves pour compenser cette diminution. Si elle n'y arrive pas, elle est liquidée, les soldes sont transférés à une autre AFP et l'Etat s'engage à prendre en charge la différence⁹². L'Etat garantit également une pension minimale en cas de faillite d'une AFP⁹³ et garantit de surcroît une part de la valeur de la rente viagère dans le cas où une compagnie d'assurances fait faillite.

2. *Surveillance* : l'Etat est représenté par la SAFP, qui supervise les AFPs et contrôle que les exigences légales sont remplies. Ses fonctions comprennent les domaines financiers, actuariels, juridiques et administratifs. La SAFP est un organisme public qui dépend du Ministère du travail et de la prévoyance sociale et qui est financé par le budget étatique.⁹⁴

d) Libre choix

Le système, basé sur la capitalisation individuelle, offre aux travailleurs indépendants et salariés un ensemble de choix. En premier lieu, ils doivent choisir auprès de quelle AFP s'affilier⁹⁵ et le fonds auquel ils désirent être assignés. Plus tard, ils pourront, s'ils le désirent, choisir un nouveau fonds, une nouvelle AFP ou les deux. En deuxième lieu, ils doivent décider s'ils veulent prendre leur retraite de manière anticipée, à l'âge légal ou l'ajourner. Enfin, une fois les exigences de retraite remplies, ils choisissent une des trois modalités alternatives de pensions, puis décident auprès de quelle compagnie d'assurances ils souhaitent acheter leur rente.

Choix du type de fonds de placement

Le choix du type de fonds de placement au sein d'une AFP peut porter sur trois à cinq alternatives (selon les AFPs⁹⁶ et l'âge de l'affilié) désignées par les lettres A à E. Le type A porte les risques majeurs (constitué à 65% d'actions), le type E les risques mineurs (procurant un revenu fixe). Les membres doivent choisir un des fonds offerts par leur AFP. Leur capital provenant des cotisations obligatoires ne peut pas être distribué entre plusieurs fonds. Le type A n'est pas autorisé pour les hommes de plus de 56 ans et les femmes de plus de 51 ans. Les retraités ne peuvent opter ni pour le fonds A ni pour le B. Toutefois, les trois catégories peuvent choisir n'importe quel fonds en ce qui concerne les cotisations volontaires, dépôts et autres épargnes. Si les membres ne font pas usage de

⁹¹ Jusqu'en 1999, le taux de rendement minimal était fixé en fonction du taux de rendement réel moyen obtenu par l'ensemble du système au cours des douze derniers mois. Depuis 1999, la garantie se base sur « *un taux de rendement variable sur trente-six mois. [...] Si le taux de rendement réel obtenu par une caisse descend sous ce minimum, le compte retraite du travailleur est crédité du taux minimum au lieu du taux de rendement réel. Ce taux est égal à 50 pour cent de la moyenne sectorielle des caisses de retraite ou à 2 points-pourcentage de moins que cette moyenne, selon la valeur la plus faible* ». Cette nouvelle législation a pour but d'encourager les AFPs à investir dans des instruments financiers à plus hauts risques. Turner John A. & Rajnes David M. (2001) : « Garanties de taux de rendement pour les régimes obligatoires à cotisations définies », *Revue internationale de la sécurité sociale*, vol. 54, n° 4, p. 62.

⁹² Généralement, les AFPs présentant de mauvais résultats fusionnent ou sont rachetées. Quatre AFPs ont dû être reprises par l'Etat après avoir fait faillite au début des années 1980. Queisser Monika (1998b), p. 80s.

⁹³ Organisation de coopération et de développement économiques (1998), p. 11.

⁹⁴ Superintendencia de administradoras de fondos de pensiones (2002), p. 55-59, 69-71.

⁹⁵ Le nombre d'AFP est passé de 12 lors de l'introduction du nouveau système à 6 actuellement, pour environ sept millions d'affiliés actifs.

⁹⁶ Depuis l'introduction d'une nouvelle loi en 2002, chaque AFP doit établir et gérer quatre fonds de placement ouverts (types B, C, D, E) et peut, sur une base volontaire, proposer un fonds additionnel (type A).

leur possibilité de choisir un fonds, l'AFP doit placer leur capital en fonction de leur âge (jusqu'à 35 ans, type B ; jusqu'à 55 ans [hommes] et 50 ans [femmes], type C ; au-dessus, type D).⁹⁷

C'est le fonds C, avec un profil de risque modéré, qui est le plus prisé. Une garantie minimale du taux de rendement⁹⁸ est imposée par le gouvernement aux AFPs. Cette réglementation n'encourage donc pas les gestionnaires à prendre trop de risques, mais est nécessaire dans un système obligatoire où le gouvernement offre un filet de sécurité.⁹⁹

Les affiliés sont légalement autorisés à changer de fonds quand ils le désirent. Toutefois, la SAFP recommande de ne pas changer continuellement de fonds en fonction des fluctuations du marché, mais d'effectuer un choix basé sur des critères de long terme. En outre, le nombre de changements de fonds sans frais est limité à deux par année.¹⁰⁰

Choix de l'âge de la retraite

Tous les affiliés ont le droit (mais non l'obligation) de prendre leur retraite à 65 ans pour les hommes et à 60 pour les femmes. La retraite anticipée est autorisée à n'importe quel âge à condition que l'affilié réussisse à obtenir une pension égale ou supérieure à 50% de la moyenne de ses revenus imposables des dix dernières années de travail et une pension égale ou supérieure à 110% de la pension minimale garantie par l'Etat.¹⁰¹

Choix de la forme de la pension

Pour leur retraite, les affiliés doivent se décider pour une des trois modalités de pensions proposées : des retraits programmés, une rente viagère simple, ou une rente temporaire avec rente viagère différée. L'affilié doit décider quelle solution lui correspond le mieux. Chacune a sa propre forme de financement et d'administration.

1. Les *retraits programmés* : au moment de la retraite, l'affilié garde son compte individuel auprès de son AFP qui lui verse des annuités¹⁰², recalculées chaque année, et qui ont pour but de fournir un certain revenu jusqu'à son décès ou celui de ses survivants. Les affiliés qui optent pour ce modèle ne peuvent placer leur avoir accumulé (correspondant aux cotisations obligatoires) que dans les fonds de type C, D ou E. Ainsi, l'Etat évite que les affiliés prennent trop de risques et diminue les éventualités de devoir verser une pension minimale garantie. C'est donc l'AFP qui administre les ressources et l'affilié qui assume le risque de survivance et le risque financier en gardant la propriété de ses fonds. L'affilié peut révoquer sa décision à tout moment et choisir l'alternative de la rente viagère.

⁹⁷ Association internationale de la sécurité sociale & International Network of Pension Regulators and Supervisors (2003) : *Complementary & private pensions throughout the world*, Geneva, ISSA, INPRS, p. 223.

⁹⁸ Le taux du rendement minimal imposé dépend du type de fonds.

⁹⁹ Cronin Shona (2003) : « Red hot Chile pensions », *Global Pensions*, avril 2003.

¹⁰⁰ Informations tirées de la *Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones* (www.safp.cl).

¹⁰¹ Superintendencia de administradoras de fondos de pensiones (2002), p. 65.

¹⁰² Ce sont des annuités obtenues en multipliant un taux de conversion intégrant une réversion sur le conjoint et les enfants, ainsi qu'un taux technique calculé sur la base du rendement moyen du fonds de placement et sur le taux d'intérêt implicite des rentes viagères. Ces annuités sont ensuite divisées en mensualités et sont indexées au coût de la vie. Superintendencia de administradoras de fondos de pensiones (2002), p. 68.

2. La *rente viagère* : les affiliés peuvent contracter le versement d'une rente auprès d'une compagnie d'assurances de leur choix. Celle-ci s'engage à payer une rente viagère mensuelle et à payer des rentes de survivants aux bénéficiaires. Le capital accumulé de l'affilié est transféré à la compagnie d'assurances qui assume le risque financier, ainsi que le risque de survivance du groupe familial.
3. La *rente temporaire avec une rente viagère différée* : en choisissant la rente temporaire, l'affilié passe un contrat avec une compagnie d'assurances pour le paiement d'une rente mensuelle fixe, réajustable pour une date postérieure à la prise de sa retraite. Entre le moment où il prend sa retraite et celui où il perçoit la rente viagère, l'affilié reçoit mensuellement une rente financée avec des fonds prélevés sur son compte spécialement à cet effet. Pendant cette première période, il assume le risque financier sur la part du fonds engagée et en garde la propriété, alors que dans la seconde période (de rente viagère), il n'assume ni le risque de survivance, ni le risque financier. La rente viagère différée ne peut être inférieure aux 50% du premier paiement de la rente temporaire, ni supérieure à 100% de ce même paiement.¹⁰³

La solution de la rente (immédiate ou différée) n'est offerte qu'aux affiliés disposant d'un capital suffisamment élevé pour pouvoir financer une rente supérieure à la rente minimale. Des estimations montrent qu'environ 60% des retraités optent pour une rente. Enfin, la question des rentes viagères, au Chili comme ailleurs, pose des problèmes liés aux risques d'antisélection. A priori, seules les personnes avec une espérance de vie longue (les mauvais risques pour la compagnie d'assurances) sont intéressées par l'achat d'une rente viagère. Cette tendance rend les primes chères et ce, au détriment des bons risques (ceux dont l'espérance de vie est faible).¹⁰⁴

Dans les deux options proposant une rente viagère (immédiate ou différée), l'affilié doit choisir auprès de quelle compagnie d'assurances¹⁰⁵ il désire acheter sa rente. Une fois le contrat conclu, il devient irrévocable, car l'assuré perd la propriété de son capital.

3.1.4 Evaluation

Dans les domaines tels que la prévoyance retraite, il est nécessaire d'attendre un certain temps – jusqu'à ce que les premiers affiliés du nouveau système prennent leur retraite – pour pouvoir évaluer et analyser les effets d'une réforme mise en place. Plus de vingt ans après l'introduction du nouveau système chilien, il est aujourd'hui possible de tirer un premier bilan de cette réforme. Il existe en effet certaines conséquences tant pour les affiliés que pour l'Etat qui seront examinées ci-après : premièrement, le niveau et la structure des frais administratifs ; deuxièmement, le manque de concurrence dû à un processus d'oligopolisation des principales AFPs, troisièmement, la lourdeur de la réglementation du système et, enfin, les variations du marché financier (dont dépendent les performances des fonds et donc les prestations de retraite).

¹⁰³ Association internationale de la sécurité sociale & International Network of Pension Regulators and Supervisors (2003), p. 224.

¹⁰⁴ Queisser Monika (1998b), p. 83.

¹⁰⁵ Il en existe actuellement plus de 20. Information tirée de la *Superintendencia Valores y Seguros* (www.svs.cl).

a) Coûts administratifs élevés

Les AFPs fixent librement le niveau des commissions pour la gestion des comptes individuels, les frais liés à la commercialisation et à la promotion étant les plus importants. Les commissions doivent être uniformes pour tous les affiliés d'une même catégorie (salariés, indépendants, etc.) et pour tous les fonds administrés par une même AFP.

S'il était prévisible que la mise en place du nouveau système allait générer des coûts importants, la gestion à long terme d'un nombre d'affiliés et d'une quantité d'actifs financiers plus importants aurait dû permettre aux AFPs de réaliser des économies d'échelle. Les commissions n'étant que le prix d'un service, il était imaginable que le libre choix de l'AFP par les affiliés et la concurrence installée de facto entre les AFPs allait générer un niveau de commissions adéquat. Toutefois, une hausse importante des coûts a été constatée et peut être expliquée principalement par les deux facteurs suivants :

1. Les frais de publicité et de marketing engagés pour attirer de nouveaux affiliés sont conséquents.¹⁰⁶
2. La concurrence instaurée entre les différentes AFPs et les divers fonds – conséquence directe de l'introduction du libre choix – augmente le nombre de mutations¹⁰⁷ et la gestion de ces mouvements génère des coûts importants.¹⁰⁸

Dès 1998 toutefois, une nouvelle législation a rendu plus difficiles les transferts d'une AFP à l'autre afin de réduire les coûts administratifs, qui sont ainsi passés de 4,9% du revenu imposable moyen en 1983 à 2,75% en 2000.¹⁰⁹ En outre, en 2002, la loi introduisant le système des fonds multiples (A à E) a restreint le nombre de changements entre les fonds d'une même AFP. Les affiliés qui transfèrent ainsi leur compte individuel (cotisations obligatoires ou volontaires) plus de deux fois par année sont astreints à payer une commission de sortie.¹¹⁰ Ces restrictions légales limitant les changements d'AFP ou de fonds pour les assurés vont à l'encontre d'un des buts principaux du modèle chilien, à savoir le libre choix.¹¹¹

L'ampleur de ces coûts a des conséquences importantes : la fraction de la cotisation prélevée comme commission réduit le rentabilité réelle des comptes individuels. Dans un système de capitalisation individuelle, le taux de remplacement dépend des cotisations et de la performance des fonds placés, tandis que les frais perçus par les AFPs pour administrer le compte sont imputés en diminution de

¹⁰⁶ La publicité et le rôle des représentants des AFPs sont parmi les facteurs les plus importants dans le choix de l'AFP. Les représentants reçoivent une commission pour chaque affilié transféré. Il y a un représentant pour 160 contribuables actifs (chiffre de 1998) et environ 30% des employés des AFPs sont des vendeurs. Mesa-Lago Carmelo (2001b) : « The Privatization of Pensions in Latin America and Its Impacts on the Insured, the Economy and Old-Age People », in Scheil-Adlung Xenia (dir.) : *Building social security : the challenge of privatization*, New Brunswick, Transaction Publishers, p. 162. Borzutzky Silvia (2003), p. 90.

¹⁰⁷ Environ 50% des affiliés transfèrent chaque année leur compte individuel d'une AFP à l'autre. Queisser Monika (1998b), p. 64.

¹⁰⁸ Ochando Claramunt Carlos (2004) : « Evaluation des réformes des systèmes de pensions latino-américains », *Revue internationale de la sécurité sociale*, vol. 57, n° 2, p. 50s.

¹⁰⁹ Borzutzky Silvia (2003), p. 90.

¹¹⁰ Superintendencia de administradoras de fondos de pensiones (2002), p. 91-93.

¹¹¹ Carvalho Pinheiro Vinicius (2002) : « Red de Información Alternativa de Seguridad Social », *Revista Seguridad Social*, n° 238, p. 15.

l'avoir.¹¹² En outre, ces commissions s'avèrent particulièrement intéressantes pour les intermédiaires financiers et le développement de ce marché lucratif se fait alors au détriment des assurés.¹¹³

De plus, le coût de la prévoyance a un impact sur le marché du travail, créant une brèche entre la rémunération payée par l'employeur et le revenu perçu par le salarié. Ce coût influe aussi sur la couverture, étant donné que le niveau élevé des frais administratifs constitue une sorte de frein à la cotisation des travailleurs indépendants.¹¹⁴

Enfin, il est intéressant de noter que le comportement des assurés face au choix de l'AFP ou du fonds ne dépend pas principalement des coûts, des commissions prélevées ou de la performance. Différentes études¹¹⁵ montrent en effet que d'autres facteurs plus subjectifs entrent en ligne de compte. QUEISSER souligne l'importance des campagnes publicitaires, des *cadeaux* offerts par les AFPs, ou des conseils de proches. BERSTEIN & CASTRO parlent d'une « *guerre commerciale* » que se livrent les vendeurs et les AFPs. Ils expliquent que les dépenses commerciales, entre 1994 et 1997, représentaient 40% des dépenses totales. Ces mêmes auteurs présentent les résultats d'une enquête établissant que les 20% des affiliés interrogés en 2001 sur le premier motif qui les ferait changer de caisse répondaient les *cadeaux*. La performance du fonds ne venait qu'après (18%). En 2004, la tendance a légèrement changé : 29% pensent que la performance est le motif le plus important pour changer d'AFP. La variable *cadeaux* garde une certaine importance en 2004 (9%), malgré le fait qu'il soit contraire aux normes légales d'octroyer des primes lors d'un changement d'AFP. Enfin, le rôle du vendeur reste une des variables les plus importantes : 14% la mentionnent en 2001 et 11% en 2004.

b) Tendances à la concentration : oligopolisation

Avec l'introduction du nouveau régime de prévoyance, seules des sociétés de gestion spécialisées peuvent administrer les comptes individuels obligatoires des affiliés. Le nombre d'AFP autorisées est donc restreint.¹¹⁶ En 2001, trois AFPs principales concentrent plus des 70% des actifs totaux. Trois AFPs sont ainsi responsables d'administrer des actifs de l'ordre de 38% du PIB chilien, ce qui représente une énorme concentration des ressources. Le pouvoir économique et politique des AFPs est donc important.¹¹⁷ Une autre caractéristique commune à ces trois AFPs principales est qu'elles sont, au moins partiellement, détenues par des capitaux étrangers. Il existe donc une sorte de « *dénationalisation* » ou « *transnationalisation* » des fonds.¹¹⁸

Il est intéressant de noter que, pendant les années 1980, ce ne sont pas ces trois AFPs qui ont pris les commissions les plus basses ou qui ont fourni la meilleure performance.¹¹⁹ Actuellement, toutefois, ce sont bien ces trois AFPs qui prélèvent les chargements les moins élevés. L'instauration *tacite* d'un oligopole exercé par ces trois grandes AFPs réduit nettement le libre choix et mène également à une situation de concurrence très limitée au sein du marché.

¹¹² CARVALHO PINHEIRO estime que presque un cinquième (17%) des cotisations (environ 13% du revenu) sert à couvrir les frais administratifs. Carvalho Pinheiro Vinicius (2002), p. 15.

¹¹³ Ochando Claramunt Carlos (2004), p. 51s.

¹¹⁴ Superintendencia de administradoras de fondos de pensiones (2002), p. 148.

¹¹⁵ Queisser Monika (1998b), p. 78. Berstein Solange & Castro Rubén (2005) : *Costos y Rentabilidad de los Fondos de Pensiones ¿Qué Informar a los Afiliados ?* (Documentos de Trabajo), SAFF, p. 5s.

¹¹⁶ Queisser Monika (1998b), p. 60.

¹¹⁷ Carvalho Pinheiro Vinicius (2002), p. 15s.

¹¹⁸ Borzutzky Silvia (2003), p. 91.

¹¹⁹ Mesa-Lago Carmelo (2001b), p. 162.

c) *Lourdeur de la réglementation*

Dans un système basé sur le principe de l'individualisation, le rôle de l'Etat doit paradoxalement être renforcé dans un but de protection de l'individu. Une réglementation étatique importante et des dépenses publiques conséquentes apparaissent ainsi avec l'introduction du nouveau système de retraite chilien.

Le fait que l'Etat impose aux salariés d'avoir un compte d'épargne retraite sur lequel des cotisations obligatoires doivent être créditées implique que le système de pensions contienne des garanties minimales à différents niveaux. Celles-ci traduisent en fait la réintroduction d'éléments de solidarité dans un système individuel. L'Etat est chargé d'institutionnaliser ces éléments et a ainsi consacré le *droit à la sécurité sociale* dans la nouvelle Constitution, née de la réforme de 1980. L'article 19 alinéa 18 souligne aussi clairement la fonction de garantie de l'Etat : « *L'action de l'Etat sera orientée de manière à garantir à tous les habitants l'accès à la jouissance de prestations de base uniformes, qu'elles soient octroyées à travers des institutions publiques ou privées. [...]*¹²⁰ L'Etat veillera à ce que l'exercice du droit à la sécurité sociale soit adéquat »¹²¹.

Un principe de base du nouveau système étant celui des comptes individuels, chaque affilié est propriétaire de son propre compte, et peut choisir dans quelle AFP, ainsi que dans quel fonds il souhaite placer son épargne retraite. Le salarié se voit cependant obligé d'ouvrir ce compte individuel et d'y déposer ses cotisations, l'Etat réglant strictement l'utilisation du capital accumulé. Cet aspect contraste fortement avec la thèse libérale de l'individualisation et d'un Etat qui se voudrait minimaliste, mais est nécessaire au bon fonctionnement du système. Cela afin d'éviter que certains individus, qui se trouvent dans un état de nécessité, soient pris en charge par la solidarité traditionnelle.

L'activité régulatrice de l'Etat se fait donc à plusieurs niveaux. Elle impose d'une part un régime obligatoire et des contraintes de cotisations aux salariés, mais assume d'autre part, et en contrepartie, une tâche de protection des assurés. Cette protection se fait principalement de deux manières : en protégeant la propriété du capital accumulé et en surveillant que l'administration des fonds effectuée par les AFPs soit transparente et que le taux de rendement minimal soit respecté, sans une prise de risques trop grands.¹²²

Parallèlement aux importantes obligations régulatrices, l'Etat doit faire face à des obligations financières conséquentes. Il supporte le versement des pensions des assurés de l'ancien système et notamment des militaires, le paiement des bons de reconnaissance, le paiement de la pension minimale, ainsi que le paiement d'une pension sociale (sous condition de ressources). Le système de sécurité sociale contribue à augmenter le déficit budgétaire de 3,8% du PIB en 1981 à 6,1% en 2000.¹²³

Le système privé est donc lourd à gérer. Le contrôle étatique doit être fort et demande de grands moyens (organisationnels et financiers) pour pouvoir assurer les prestations minimales garanties et protéger la propriété des fonds placés par les salariés.

¹²⁰ L'article précise encore que « *la loi pourra établir des cotisations obligatoires* ».

¹²¹ Traduction des auteurs.

¹²² Godoy Oscar & Valdés-Prieto Salvador (1997) : « *Democracy and pensions in Chile : Experience with two systems* », in Valdés-Prieto Salvador (dir.) : *The economics of pensions. Principles, policies, and international experience*, New York, Cambridge University Press, p. 71-74.

¹²³ Borzutzky Silvia (2003), p. 91.

d) Valeur des prestations influencée par les fluctuations du marché

Les systèmes en capitalisation sont inévitablement influencés par les variations des marchés financiers. Notamment, le risque lié au rendement de l'investissement est un facteur qui peut avoir des conséquences importantes sur le montant des prestations. L'influence de l'inflation et l'évolution des marchés financiers sont donc non négligeables.¹²⁴ Ainsi, dans le cadre d'un système privatisé, les risques liés aux fluctuations des marchés financiers sont complètement transférés à l'assuré. L'imprévisibilité de la valeur des prestations est un facteur d'insécurité qui va à l'encontre du rôle fondamental que devrait jouer la *sécurité sociale*.

La moyenne annuelle de la rentabilité réelle (hors inflation) des investissements des fonds de placement entre 1981 et 2000 a été de 10,9%, sachant qu'en 1995 et 1998 elle a atteint -2,5%, respectivement -1,1%, suite à la crise financière asiatique.¹²⁵ La moyenne annuelle a donc été de 2,6% entre 1995 et 1999, contre 13,8% entre 1981 et 1999. Ces fluctuations sont risquées pour les assurés, car elles peuvent influencer de manière significative sur le capital accumulé sur le compte individuel, et ainsi également sur le montant de la pension future. Si l'assuré prend sa retraite à un moment favorable, il pourra bénéficier de bonnes prestations, alors que s'il se trouve dans une période de faible performance, il sera désavantagé.¹²⁶

Les assurés qui ont pris leur retraite pendant les deux années de *crise* (1995 et 1998) ont dû supporter une perte significative et irrécupérable de capital, puisque les moins-values enregistrées durant les deux années concernées n'ont pas pu être converties en rentes viagères.¹²⁷ Les autorités ont ainsi conseillé aux assurés de retarder le début de leur retraite, afin de pouvoir profiter de conditions financières plus favorables ultérieurement. Cette recommandation, dont le caractère discriminatoire et antisocial est manifeste, n'a pas toujours pu être suivie par les assurés, notamment en raison de l'augmentation du chômage.¹²⁸

Les fluctuations des marchés boursiers et plus particulièrement la performance des fonds de placement sont des risques que les assurés sont tenus d'assumer. Ce point rejoint un autre problème, celui de l'information des affiliés : comment *bien* choisir son AFP et son fonds de placement en prenant le moins de risques possibles, tout en garantissant une performance suffisante à la constitution d'un capital convenable pour sa retraite. Il est impossible d'éviter les risques inhérents aux mouvements des marchés, ce qui a pour conséquence qu'un grand nombre d'assurés n'arrive pas à accumuler un capital suffisant. L'Etat est ainsi mis à contribution pour subvenir aux besoins des assurés dans l'incapacité d'assurer individuellement leur retraite. Une prestation sociale minimale sans contrepartie financière et une pension minimale sont donc garanties.

3.1.5 Conclusion

Le libre choix de l'institution de prévoyance au Chili devait permettre une réduction des frais administratifs grâce à la concurrence instaurée entre elles. Cependant, les coûts administratifs ont

¹²⁴ Ochando Claramunt Carlos (2004), p. 40.

¹²⁵ Carvalho Pinheiro Vinicius (2002), p. 16.

¹²⁶ Mesa-Lago Carmelo (2001b), p. 163s.

¹²⁷ Une remarque similaire peut certainement être reproduite pour la crise boursière des années 2000 à 2002. Nous ne disposons pas toutefois d'étude particulière à ce sujet.

¹²⁸ Carvalho Pinheiro Vinicius (2002), p. 16.

augmenté en raison du nombre croissant de mutations et des dépenses liées au marketing et à la publicité. De plus, le nombre d'AFPs a sans cesse diminué, provoquant ainsi une concentration du marché dans les trois AFPs principales. Les comptes épargne individuels sont par ailleurs fortement exposés aux oscillations du marché, exposant ainsi les assurés aux risques financiers.

3.2 Etats-Unis

3.2.1 Introduction

a) *Spécificités du système américain et raisons du choix de ce pays*

Les Etats-Unis connaissent des régimes de pensions professionnels publics (plus de 2000) et privés (plus de 100 000), à prestations ou à cotisations définies. Les plans 401(k), dont le caractère individuel s'approche de comptes d'épargne, ont été introduits au début des années 1980. Ils exigent du salarié de prendre plusieurs décisions : la première doit se faire déjà au stade de la participation ; le salarié est obligé par la suite de décider du niveau des cotisations et parfois aussi du choix des investissements. Le libre choix se situe donc au niveau du 2^e étage. Il est intéressant d'évaluer le comportement des salariés confrontés à un système proposant de nombreuses et complexes options, et où les responsabilités et les risques sont transférés au salarié.

b) *Caractéristiques principales du système américain de retraites*

Trois niveaux

Le système américain de retraite repose sur trois niveaux différents : un 1^{er} étage, la Sécurité sociale [*Social Security, 1935*], régime de base qui couvre la grande majorité de la population active (96%)¹²⁹. La formule pour le calcul de la pension est pondérée en faveur des bas revenus et des carrières courtes. En 2000, le taux de remplacement – pour un salarié prenant sa retraite à l'âge légal de 65 ans après une carrière complète et avec un revenu moyen – est estimé à 39%.¹³⁰ Il existe de surcroît un système d'assistance sous condition de ressources.

Le 2^e étage, le régime de retraite professionnel [*employer-sponsored pensions*], se divise en deux types de plans distincts :

1. Les plans à prestations définies [*Defined Benefits*] – si ce plan est offert par l'employeur, la participation est automatique et obligatoire, et les prestations sont calculées en fonction du salaire et des années de service ;
2. Les plans à cotisations définies [*Defined Contributions*] qui sont des comptes individuels et où la participation est automatique ou volontaire. Les plans 401(k) font partie des plans à cotisations définies et leurs caractéristiques seront examinées plus en détail ultérieurement.

¹²⁹ En 2002, 90% des ménages retraités reçoivent des prestations de la Sécurité sociale. Elle représente la source principale de revenus (soit plus de la moitié du revenu total) pour 66% des ménages à la retraite et constitue la seule source de revenus pour 22% d'entre eux. Informations tirées du site Internet de la *Social Security* (www.ssa.gov). Jousten Alain (2001) : « Pension Provision in the United States », in Disney Richard & Johnson Paul (dir.) : *Pension Systems and Retirement Incomes across OECD Countries*, Cheltenham, Northampton, Edward Elgar, p. 334.

¹³⁰ Thompson Lawrence H. (2002) : *Policy approaches to promote private and occupational old-age provision in the United States* (Vorsorgestudien ; 9), Bertelsmann Stiftung, p. 3s.

Enfin, il existe encore un troisième niveau qui représente l'épargne individuelle liée. Ce sont des arrangements individuels de retraite [*Individual Retirement Accounts, IRAs*] et il en existe également plusieurs types.

Public : un régime qui va bien

Officiellement consacrée par une loi en 1935, la Sécurité sociale est un système d'assurance sociale comportant des éléments de solidarité. La majorité des auteurs s'accordent à dire que le régime américain de Sécurité sociale se porte bien en comparaison avec les autres systèmes publics de pensions.¹³¹ Le vieillissement de la population est en effet moins conséquent, le taux moyen de fécondité se maintient à deux enfants par femme environ, plus de salariés âgés restent dans la population active et les prestations promises sont souvent comparativement modestes (taux de remplacement plus bas, prestations ajustées à l'indice des prix et non à celui des salaires).¹³²

Evolution des régimes professionnels

Les pensions d'entreprises apparaissent avec la révolution industrielle et gardent un rôle social important, même à la suite de l'introduction de la Sécurité sociale, puisque celle-ci est plafonnée. En 1974, l'*Employee Retirement Income Security Act (ERISA)* est adopté. Cette loi donne dorénavant un cadre légal aux régimes de pensions professionnels et vise à assurer une certaine sécurité financière aux engagements des employeurs et une meilleure protection des droits des salariés.

Les régimes traditionnels de pensions professionnels (à prestations définies) ont décliné au profit des dispositifs à cotisations définies principalement pour trois raisons :

1. Les changements du contexte économique (la fidélisation n'est plus une priorité).
2. Dans le cadre des normes comptables américaines, les entreprises doivent comptabiliser dans leur bilan d'éventuels découverts techniques de leur caisse de retraite à prestations définies. Celle-ci ne constitue en effet pas une entité juridiquement séparée et doit par conséquent être intégrée à la comptabilité de l'entreprise. Dans un contexte de fortes fluctuations des marchés financiers, cela peut générer une volatilité importante dans les états financiers de l'entreprise.
3. Les plans à prestations définies prêterent les salariés confrontés aux exigences de flexibilité et de mobilité du marché du travail.

Cette tendance d'un passage des plans à prestations définies vers des plans à cotisations définies s'est renforcée avec l'introduction des plans 401(k).

¹³¹ Notamment Munnell Alicia (2001) : « Individual Accounts Versus Social Insurance : A United States Perspective », in Scheil-Adlung Xenia (dir.) : *Building social security : the challenge of privatization*, New Brunswick, Transaction Publishers, p. 63, apRoberts Lucy (1997b) : « Etats-Unis : Le déclin des pensions professionnelles », in Institut de recherches économiques et sociales : *L'avenir des retraites en débat*, Chronique internationale de l'IRES, numéro spécial, Noisy-Le-Grand, IRES, p. 88.

¹³² Munnell Alicia (2001), p. 63ss.

Introduction des plans professionnels d'épargne salariale

Dès 1978, les plans 401(k)¹³³ sont introduits dans le système de pensions privé et sont rapidement accueillis de manière favorable par les employeurs et les salariés, pour des raisons toutefois différentes. Leur popularité s'explique notamment par les éléments suivants :

1. le capital accumulé dans le cadre d'un plan 401(k) est transférable ; cette flexibilité fait qu'un salarié ne perd pas son avoir en changeant d'employeur, ses droits sont acquis et garantis ;
2. les affiliés sont régulièrement informés du montant du capital, ce qui leur donne une impression plus tangible de la somme leur appartenant ;
3. le boom des marchés boursiers des années 1990 a fortement motivé les salariés à accepter le choix individuel des placements.¹³⁴

Les incitations fiscales, tant pour les employeurs que pour les salariés, jouent également un rôle considérable dans la popularité de ces plans. Du point de vue des employeurs, ces plans ont encore des avantages non négligeables, notamment en ce qui concerne le transfert aux salariés de la décision de participation, de la responsabilité du financement et des risques. L'écho rencontré par ce type de plan doit toutefois être tempéré par la complexité des choix à réaliser. Les salariés sont en effet confrontés à plusieurs décisions : tout d'abord, la participation étant volontaire, il est nécessaire de savoir s'il est judicieux d'y prendre part ou non ; ensuite, il faut décider à quelle hauteur contribuer, puis comment investir les fonds, que faire avec le capital accumulé au moment d'un changement d'emploi ; et, enfin, il faut déterminer comment gérer le capital une fois la retraite atteinte. Les problèmes liés à la sortie en rente, notamment le coût d'achat d'une rente viagère, posent également des questions essentielles.

3.2.2 Libre choix

a) Introduction et évolution du libre choix

Introduction de l'individualisation

L'individualisation est une notion qui est apparue avec l'introduction des plans d'épargne salariale ou programmes d'épargne retraite. Jusque-là, la plupart des salariés étaient couverts par un plan à prestations définies. Pour comprendre et situer l'apparition et l'évolution des systèmes de pensions aux Etats-Unis, il faut retourner à la fin du XIX^e siècle.

Les régimes professionnels¹³⁵ sont en effet nés de la révolution industrielle, dans un contexte de plein emploi. Trois facteurs importants ont notamment motivé le patronat à créer des caisses de pensions d'entreprise : premièrement, il était important de pouvoir s'attacher de manière durable les services des salariés les plus performants ; deuxièmement, dans le but d'améliorer le processus de production,

¹³³ Ces plans sont appelés *401(k)* en référence au numéro de l'article qui les a introduits dans le Code des impôts.

¹³⁴ Munnell Alicia H. & Sundén Annika (2004) : *Coming Up Short. The Challenge of 401(k) Plans*, Washington, Brookings Institution Press, p. 2s.

¹³⁵ Dans l'analyse des régimes de retraite américains, il est souvent fait référence au système de pensions privé [*private pensions*] pour qualifier le régime professionnel. Nous privilégions toutefois l'utilisation de la terminologie *régime professionnel*.

il apparaissait nécessaire de pouvoir remplacer les salariés âgés par des forces plus jeunes ; et, enfin, il devenait essentiel de protéger les anciens salariés contre les aléas de la vieillesse. Le système américain des retraites s'est toujours basé sur les « *notions de capitalisme et de productivité économique* »¹³⁶. Ces régimes professionnels ne dépendant que des entreprises, ils étaient assez aléatoires pour les salariés. La dépression de 1929 n'a fait que renforcer ces risques de suspension ou suppression de certains régimes. Face à cette crise, une intervention de l'Etat devient indispensable : un système d'assurance sociale, basé sur des contributions obligatoires et ayant pour but une certaine redistribution des revenus, est mis en place. La Sécurité sociale est créée en 1935.¹³⁷ C'est surtout après la Seconde Guerre mondiale que le système gagne une grande acceptabilité dans toute la société américaine. Parallèlement, les régimes professionnels ont gardé un rôle social et ont continué à se développer pour répondre aux besoins des employeurs et à la pression des syndicats. Avec l'adoption, en 1974, de la loi ERISA, l'Etat encadre désormais le système de pensions professionnel. Mais cette législation est compliquée et a un effet démotivant pour les employeurs.

Déclin des systèmes de retraite traditionnels

Les régimes professionnels sont mis en place sur une base volontaire, soit par une décision unilatérale de l'employeur, soit suite à une négociation avec les syndicats, mais ils ne concernent qu'une minorité de salariés du secteur privé (essentiellement les cadres, les salariés syndiqués et/ou provenant de grandes entreprises).¹³⁸ D'une manière générale, les régimes à prestations définies ne favorisent pas la mobilité professionnelle, car le fait de changer d'employeur est généralement pénalisant.¹³⁹ La diminution de l'emploi à long terme dans le secteur privé et une perte de confiance relative dans les systèmes collectifs sont des facteurs mentionnés pour expliquer la diminution des plans de pensions traditionnels au profit des plans à cotisations définies.¹⁴⁰ En outre, les plans à prestations définies génèrent potentiellement des charges comptables importantes pour l'employeur, alors que, dans un plan à cotisations définies, celui-ci se contente de comptabiliser les cotisations versées. Les plans 401(k), introduits à cette même époque, ont connu la croissance la plus rapide parmi les différents types de pensions professionnels à cotisations définies.

Comment expliquer leur large acceptation ? Les comptes individuels permettent aux salariés de garder leur capital accumulé en cas de changement d'employeur. Les avantages fiscaux octroyés par l'Etat occupent également une place importante¹⁴¹ et incitent de ce fait les employeurs à proposer ces plans à leurs employés. Malgré la *bonne santé* actuelle de la Sécurité sociale, l'idée d'une éventuelle faillite est relativement répandue dans l'opinion publique, qui voit dans la performance des marchés financiers une solution pour parer à la faible rentabilité des investissements de la Sécurité sociale. Enfin, il faut encore souligner l'intérêt de *Wall Street* dans l'introduction de ces comptes individuels. Les institutions financières ont en effet rapidement été séduites par la privatisation du système et les

¹³⁶ Sass Steven (1996) : *Les gages du temps. Une histoire des fonds de pension américains*, Paris, Montchrestien, p. 13.

¹³⁷ A cette époque, le *Social Security Act* prévoyait un paiement de USD 23 par mois. Blackburn Robin (2002) : *Banking on Death. Or, Investing in Life : The history and future of pensions*, London, New York, Verso, p. 53.

¹³⁸ apRoberts Lucy (1997b), p. 81s.

¹³⁹ Depuis 1989, la législation fédérale requiert des salariés six ans d'ancienneté pour pouvoir toucher des prestations de libre passage au moment de leur départ. apRoberts Lucy (1997), p. 82.

¹⁴⁰ Munnell Alicia (2001), p. 73-75.

¹⁴¹ Il faut mentionner à ce sujet que le rôle de l'Etat n'est pas négligeable dans ces régimes à cotisations définies. S'il ne fournit pas directement de prestations, les avantages fiscaux octroyés représentent néanmoins un manque à gagner pour l'Etat qui s'élevait en 2001 à près de USD 109 milliards. Blackburn Robin (2002), p. 107.

gains potentiels que cela pouvait engendrer. Les coûts administratifs de la mise en place et du maintien de comptes individuels pour des millions de salariés à bas revenus se sont cependant révélés être plus importants que prévus.¹⁴²

b) Régimes de prévoyance professionnelle

Il existe différents plans dans le régime de prévoyance professionnelle (2^e étage), dont les deux types principaux sont les plans à prestations définies et ceux à cotisations définies.

Les régimes de pensions professionnels couvrent 44% de la population active. La proportion de salariés couverte par un régime à prestations définies a fortement diminué : en 1980, 84% des salariés engagés à plein temps dans une moyenne ou grande entreprise privée étaient couverts par un régime à prestations définies, alors qu'ils n'étaient que 52% en 1995.¹⁴³

En 2002, les revenus des personnes âgées proviennent avant tout de la Sécurité sociale (39%) et d'une activité professionnelle (25%). Les revenus des biens représentent 14% des revenus. Une partie de ces biens résulte des plans d'épargne salariale et notamment des plans 401(k). Les régimes de pensions professionnels du secteur privé fournissent 10% du revenu, ceux du secteur public 9%. Enfin, 3% proviennent d'autres sources, notamment de l'assistance publique, qui constitue moins de 1% des revenus.¹⁴⁴

Plans à prestations définies

Les plans à prestations définies [*Defined Benefit Plans*] octroient des rentes¹⁴⁵ qui sont calculées en tenant compte du salaire cotisant et des années de service. Si un plan est offert par l'employeur, la participation est alors automatique et obligatoire. Il n'est pas exigé des employeurs qu'ils couvrent tous les salariés, mais ils doivent satisfaire des règles de non-discrimination : la loi requiert que tous les salariés de plus de 21 ans, travaillant plus de 1 000 heures par année soient autorisés à participer à un plan professionnel offert par l'employeur.¹⁴⁶ Ces régimes sont généralement financés uniquement par l'employeur et ne favorisent pas la mobilité des salariés.¹⁴⁷ L'employeur supporte le risque financier et assure que les prestations sont disponibles au moment de la retraite.

En règle générale, sauf pour les revenus les plus élevés, les régimes professionnels versent moins que la pension de base octroyée par la Sécurité sociale. Les dispositifs professionnels représentent toutefois une source importante du revenu des personnes âgées aux Etats-Unis, à l'exception de la tranche de population la plus désavantagée économiquement.¹⁴⁸

¹⁴² Munnell Alicia (2001), p. 74s.

¹⁴³ Disney Richard & Johnson Paul (2001) : « An Overview », in : *Pension Systems and Retirement Incomes across OECD Countries*, Cheltenham, Northampton, Edward Elgar, p. 20, 26.

¹⁴⁴ Informations tirées du site Internet de la *Social Security* (www.ssa.gov).

¹⁴⁵ Il n'y a pas de possibilité de percevoir les prestations sous forme de capital.

¹⁴⁶ Thompson Lawrence H. (2002), p. 18.

¹⁴⁷ En plus des six ans d'ancienneté requis déjà mentionnés, « la pension d'un salarié qui part avant la retraite est calculée sur la base des salaires perçus avant le départ et ce montant n'est plus revalorisé par la suite. Ainsi, plus le salarié est jeune au moment de son départ, plus la pension professionnelle se dévalorise avant qu'elle ne commence à être versée ». apRoberts Lucy (1997b), p. 82.

¹⁴⁸ apRoberts Lucy (1997b), p. 9.

En cas de faillite d'un fonds, les régimes à prestations définies sont assurés par un fonds de garantie, la *Pension Benefit Guaranty Corporation (PBGC)*. Cette corporation continue de verser des prestations dans le cas d'une liquidation d'un plan à prestations définies. La PBGC est financée par une prime annuelle¹⁴⁹ que les employeurs doivent payer pour chacun de leurs membres. Avec l'élection de REAGAN en 1980, un processus de désengagement de l'Etat, parallèle à celui instauré par THATCHER au Royaume-Uni, se met en place. Il s'exprime par des réductions dans les prestations garanties de la Sécurité sociale et des diminutions des incitations fiscales pour les régimes professionnels. « *En raison [...] des cessations "pour insuffisance d'actifs" des plans collectivement négociés, les demandes d'indemnité auprès de la Pension Benefit Guaranty Corporation ont plus que quadruplé au début des années 1980* »¹⁵⁰ et elle a dû ainsi « *amortir les chocs d'une économie industrielle volatile* »¹⁵¹. En 1986 et 1987, le Congrès vote deux lois¹⁵² avec lesquelles il définit la *détresse financière* en tant qu'exigence afin de pouvoir bénéficier de l'aide de la PBGC. De cette manière, le Congrès entendait avant tout éviter les abus des syndicats et des employeurs affiliés à la PBGC.¹⁵³

Plans à cotisations définies

Les plans à cotisations définies [*Defined Contribution Plans*] offrent des comptes individuels et sont constitués par les contributions des employeurs et éventuellement celles des salariés¹⁵⁴. Une fois à la retraite, le capital accumulé peut être *converti en rente*, par l'achat (généralement onéreux) d'une rente viagère auprès d'une compagnie d'assurances, ou payé sous forme de capital [*lump sum*], solution la plus fréquemment utilisée. La participation est automatique ou volontaire selon le type de plan. Les gains et les pertes liés à l'investissement doivent être alloués au compte individuel avec les cotisations des employeurs et/ou des salariés, au minimum une fois par année. Le risque d'investissement est supporté intégralement par le salarié. Les prestations ne sont pas garanties en cas d'insolvabilité ou de faillite du fonds, les plans à cotisations définies n'étant pas soumis aux règles de la PBGC.¹⁵⁵

Plans 401(k)

Les plans 401(k) sont une sorte particulière de plan à cotisations définies, mais leur caractère individuel les rapproche des comptes d'épargne. Ce sont donc également des comptes individuels, dont les contributions des salariés sont une condition. Les cotisations des employeurs dépendent généralement de celles des salariés [*matching contributions*], mais ne sont pas obligatoires. La proportion de la cotisation du salarié *coordonnée* [*matched*] par l'employeur dépend des règles du plan. Ces plans sont particulièrement appréciés des employeurs : ceux-ci n'ayant pas à supporter de risques (notamment financiers), et les frais de gestion étant généralement moins importants. La

¹⁴⁹ Cette prime est actuellement de USD 19 pour chaque membre couvert. Elle n'a pas été augmentée depuis 1991 et pour parer à la sous couverture de ce fonds de garantie, l'administration Bush propose de l'élever à USD 30. Aujourd'hui, environ un million de retraités perçoivent des pensions de ce fonds.

¹⁵⁰ Sass Steven (1996), p. 348.

¹⁵¹ Sass Steven (1996), p. 348.

¹⁵² *Single Employer Pension Plan Amendments Act* et *Pension Protection Act*.

¹⁵³ Sass Steven (1996), p. 349s.

¹⁵⁴ C'est une condition des plans 401(k).

¹⁵⁵ Association internationale de la sécurité sociale & International Network of Pension Regulators and Supervisors (2003) : *Complementary & private pensions throughout the world*, Geneva, ISSA, INPRS, p. 187-192.

participation aux plans 401(k) est volontaire et environ 26% des personnes éligibles¹⁵⁶ choisissent de ne pas y participer.¹⁵⁷

Le traitement fiscal des plans 401(k) diffère de celui des autres plans : les cotisations des salariés rentrent dans le revenu imposable pour tous les plans, sauf les plans 401(k) qui sont exempts d'impôts sur le revenu jusqu'à un plafond annuel de USD 12 000 (USD 14 000 pour les salariés de plus de 50 ans). Toutefois, l'ensemble des cotisations des salariés est soumis à la Sécurité sociale. Les cotisations des employeurs sont exemptes jusqu'à un niveau permettant une rente annuelle de USD 160 000 dans les régimes à prestations définies. Dans les régimes à cotisations définies, la limite des cotisations non imposables est fixée à 25% du salaire (avec un plafond à USD 40 000 par année). Tous les plans sont exempts d'imposition sur les revenus des placements. Enfin, les prestations perçues par les assurés sont imposées comme revenu dans l'ensemble des plans.¹⁵⁸

Il est important de signaler que les plans 401(k) sont ceux qui ont connu le développement le plus rapide parmi les différents systèmes de pensions professionnels. En 2001, 58% des ménages ne dépendent que des plans 401(k) ou de plans similaires pour compléter la Sécurité sociale et, en 1998, 74% des affiliés couverts par un plan à cotisations définies étaient dans un plan 401(k).¹⁵⁹

Etant donné la popularité des plans 401(k), leur introduction aurait pu augmenter le niveau global de couverture des différents régimes de retraite professionnels aux Etats-Unis. Mais le niveau de couverture de la population active est resté virtuellement inchangé, de même que l'espérance de revenu à la retraite. Les participants aux plans 401(k), comme les participants aux plans à cotisations définies *classiques*, doivent faire face à l'érosion du pouvoir d'achat de leurs rentes¹⁶⁰, à cause de l'inflation. Toutefois, les plans 401(k) éliminent les obstacles à la mobilité, ce qui représente une amélioration importante. Néanmoins, le risque de placement est reporté sur le salarié durant la phase d'accumulation, ainsi que les risques de mortalité¹⁶¹ et de taux d'intérêt pendant la retraite. En outre, la possibilité d'effectuer des retraits sur le compte avant l'âge de la retraite crée un risque supplémentaire, celui d'arriver à la retraite avec des revenus inadéquats¹⁶².

Le fait qu'environ un quart des salariés éligibles choisissent malgré tout de ne pas participer peut être expliqué par une pression financière, mais aussi par un manque d'information et une vue à court terme. Une fois que le salarié a décidé de participer, il doit encore choisir le montant de la contribution. Moins de 10% des participants contribuent au maximum, malgré les avantages fiscaux notoires et la possibilité pour l'employeur de faire une *matching contribution*.¹⁶³ Les décisions de participation et du niveau des cotisations sont très fortement liées au revenu et à l'âge, mais aussi à

¹⁵⁶ Tous les salariés ne sont pas éligibles, ceux qui sont couverts par une convention collective en sont exclus par exemple.

¹⁵⁷ Munnell Alicia H. & Sundén Annika (2004), p. 56.

¹⁵⁸ Association internationale de la sécurité sociale & International Network of Pension Regulators and Supervisors (2003), p. 191.

¹⁵⁹ Munnell Alicia H. & Sundén Annika (2004), p. 1s.

¹⁶⁰ Pour autant que l'entreprise offre la possibilité au salarié de choisir d'acheter une rente : il n'existe en effet aucune contrainte légale pour l'employeur de prévoir une rente, et le plus souvent les salariés obtiennent une somme en capital.

¹⁶¹ Le seul moyen d'atténuer le risque de mortalité est d'acheter une rente, ce qui signifie aussi accepter d'importants coûts administratifs et un taux d'intérêt extrêmement bas lié au revenu du portefeuille d'investissement d'une compagnie d'assurances. Hoeffner Stephen J. (2004) : « Twin Crises. The Future of Defined Benefit Plans », *Contingencies*, vol. 16, n° 2, p. 36.

¹⁶² Munnell Alicia (2001), p. 77.

¹⁶³ En 2002, environ 11% des participants ont modifié le montant de leur cotisation et, parmi eux, 40% l'ont diminué. Duffield Jeremy & Burke Pat (2003) : *Retirement Provisions in Scary Markets. « Lessons in Member Investment Choice »* (Conference Paper), Centre for Pensions and Superannuation, p. 2.

une planification à long terme de la part des salariés, à l'existence ou non de cotisations de l'employeur et à la possibilité d'emprunter les fonds. Suite à ces deux décisions de participation et de contribution, le salarié est encore généralement amené à se prononcer sur la question de l'investissement dans un fonds¹⁶⁴, de l'affectation du capital au moment d'un changement d'employeur, et enfin de la gestion du capital au moment de prendre la retraite.¹⁶⁵ Ce vaste éventail d'options demande une très bonne information et compréhension du système.

Cash Balance Plans

Les *Cash Balance Plans (CBPs)* se rapprochent des plans de la prévoyance professionnelle suisse, mais sont considérés aux Etats-Unis comme des plans à prestations définies, car ils garantissent le capital accumulé et un taux de rendement, mais pas la prestation finale.

Contrairement aux plans traditionnels à prestations définies¹⁶⁶, les CBPs définissent la prestation en fonction du capital accumulé [*stated account balance*]. Dans ces plans, le salarié doit choisir, au moment de la retraite, s'il veut recevoir sa prestation sous forme de rente viagère ou de capital. En comparaison avec les régimes traditionnels à prestations définies, ces plans ont l'avantage de faciliter le libre passage.

Il existe quatre différences majeures entre les CBPs et les plans 401(k) :

1. la participation aux CBPs ne dépend pas du salarié, alors que c'est une des conditions principales des plans 401(k) ;
2. les placements des CBPs sont gérés par l'employeur et c'est lui qui en supporte le risque ;
3. contrairement aux plans 401(k), les CBPs offrent aux salariés la possibilité de recevoir les prestations sous forme de rente viagère ;
4. les prestations des CBPs sont garanties par la PBGC.¹⁶⁷

L'intérêt de ces plans réside principalement dans le fait qu'ils évitent de transférer tout le risque au salarié.

HOEFFNER¹⁶⁸ voit dans les caractéristiques des CBPs l'opportunité de freiner le déclin des régimes à prestations définies. Les CBPs répondent mieux que les plans traditionnels à la situation actuelle des salariés : le principe de l'emploi à vie est révolu et les salariés veulent des prestations de retraite dont ils puissent comprendre et mesurer la valeur. D'un autre côté, il devient difficile pour les entreprises, dans une situation économique volatile, de prendre le risque d'investir dans des actions pour maintenir un plan à prestations définies viable. Ainsi, HOEFFNER estime qu'il faudrait une réforme de la stratégie de placement des capitaux des CBPs pour inciter les entreprises à investir plus dans des

¹⁶⁴ Il est estimé qu'environ 99% des participants aux plans 401(k) ont le choix d'investissement. En outre, dans 80% des plans le nombre d'options d'investissement est limité à 15. Toutefois, 44% des participants n'investissent que dans une ou deux options et seulement 13% utilisent plus de six options. Clare Ross (2003) : *Choice of fund – myths and realities for members and markets* (Paper prepared for the Eleventh Annual Colloquium of Superannuation Researchers), Centre for Pensions and Superannuation, University of New South Wales, p. 4.

¹⁶⁵ Munnell Alicia H. & Sundén Annika (2004), p. 11, 22-26, 47-51, 53-67.

¹⁶⁶ Dans lesquels les prestations sont définies en pour-cent du salaire.

¹⁶⁷ Informations tirées du Département du travail des Etats-Unis (www.dol.gov).

¹⁶⁸ Hoeffner Stephen J. (2004), p. 32-36.

placements à risques. Parallèlement, il propose un renforcement des garanties offertes par le gouvernement fédéral à travers la PBGC. Cela, afin d'éviter que les employeurs abandonnent les CBPs au profit de plans à cotisations définies, dans lesquels les salariés doivent assumer seuls le risque de placement.

3.2.3 Evaluation

Après s'être penché sur le système de retraite dans son ensemble et, plus particulièrement, sur le rôle et le fonctionnement d'éléments d'individualisation, ce chapitre revient systématiquement sur les points fondamentaux résultant du transfert de responsabilité et de risque à l'assuré dans le cadre du processus d'individualisation.

a) *Conséquences sur le niveau des prestations*

Transfert des responsabilités et des risques aux salariés

L'introduction du libre choix dans la prévoyance vieillesse mène inévitablement à une individualisation croissante de la retraite. Les salariés sont alors confrontés à une responsabilité personnelle toujours plus grande, alors que l'Etat et les entreprises réduisent leurs rôles au sein du système. Cette situation révèle les limites des plans 401(k) en tant qu'instrument de prévoyance professionnelle.

Dans ces plans, les salariés doivent en effet commencer à épargner tôt, de manière efficace, c'est-à-dire avec des performances intéressantes, s'ils veulent bénéficier de prestations suffisantes une fois arrivés à la retraite. Ils sont même contraints à épargner plus que les affiliés à un régime collectif, ceux-ci bénéficiant notamment des avoirs laissés par les salariés qui quittent l'entreprise ou décèdent avant l'âge de la retraite.¹⁶⁹

Pour ce faire, il est absolument indispensable que les salariés soient bien informés et rendus attentifs aux risques qu'ils prennent en n'épargnant pas suffisamment dès le début. Ainsi, certaines catégories de la population sont moins conscientes de l'importance de la prévoyance vieillesse. Les jeunes notamment ont souvent tendance à ne pas épargner suffisamment (vue à court terme). En outre, d'autres groupes – tels que les femmes, les minorités ethniques ou les handicapés – tendent à être marginalisés par les régimes individualisés.¹⁷⁰ Enfin, la plupart des salariés qui épargnent restent malgré tout prudents en investissant dans des titres stables, à faible performance, et n'arrivent ainsi généralement pas à réunir les sommes qui pourront satisfaire aux besoins de la retraite. Les actions procurent des performances plus élevées, mais elles impliquent des risques financiers que les ménages n'ont pas toujours la possibilité d'assumer. Les comptes d'épargne individuels ne pourront en effet jamais offrir la protection offerte par les assurances sociales étatiques ou professionnelles, en raison de la disparition de la notion de *mutualité* propre au concept de l'assurance.¹⁷¹

La question du risque que les salariés sont donc amenés à supporter dans le cadre d'un régime individualisé est à considérer. BARR décrit, dans une étude sur la réforme des retraites, les différents risques auxquels sont confrontés les salariés dans un régime à cotisations définies, à savoir les

¹⁶⁹ Sass Steven (1996), p. 365s.

¹⁷⁰ Notamment Blackburn Robin (2002), p. 363, Munnell Alicia (2001), p. 63, Sass Steven (1996), p. 365.

¹⁷¹ Sass Steven (1996), p. 365s.

risques de gestion (incompétence, fraude, surveillance inefficace), d'investissement et du marché.¹⁷² Ces derniers sont de trois types distincts :

1. le risque que le rendement réel des cotisations tombe sous la norme historique pendant la vie active, et que le salarié ait une épargne trop modeste pour pouvoir acheter une rente suffisante au moment de la retraite ;
2. le risque que le prix des rentes soit très élevé au moment du rachat (le prix dépend notamment de l'espérance de vie au moment du rachat, des risques d'antisélection, du taux d'intérêt du marché auquel les compagnies d'assurances peuvent investir leurs réserves) ;
3. le risque d'inflation pour les salariés qui achètent des rentes nominales.

Le taux de remplacement peut varier énormément sur de relativement courtes périodes quand les salariés investissent toute leur épargne retraite dans des actions. Les pensions dépendent du moment auquel les salariés achètent les actions et convertissent leur portefeuille de placements en rente. La valeur réelle d'une pension dépend aussi de l'inflation mesurée entre la date du rachat de la rente et la date du décès du rentier.¹⁷³

L'organisation des plans 401(k) met en évidence une autre préoccupation. Le fonctionnement de ces plans permet aux salariés de procéder à des retraits facilités de sommes d'argent de leur compte individuel, avant l'âge de la retraite, afin de pouvoir financer certaines obligations de la vie active. Ces retraits sont limités aux dépenses médicales, aux frais de scolarité ou à l'achat d'une propriété immobilière. Parallèlement, il existe une deuxième situation qui permet aux salariés de retirer une somme d'argent : au moment de quitter un emploi, les salariés partent avec le capital accumulé. Ils ont alors la possibilité de transférer leur avoir accumulé sur un autre compte, un IRA par exemple, et de rembourser des retraits antérieurs. Néanmoins, ces sommes sont considérées comme de véritables *fuites* des plans 401(k). Environ 20% de ces retraits ne sont en effet pas remis dans un IRA ou un autre plan 401(k). En particulier, les petites accumulations réalisées par de jeunes salariés sont dépensées, ce qui génère de véritables craintes quant au capital dont disposeront ces salariés au moment de la retraite.¹⁷⁴ Ces plans ne garantissent donc pas un revenu de remplacement suffisant une fois atteint l'âge de la retraite.

Transfert du capital en rente

Le fait que les salariés n'achètent pas automatiquement une rente, mais préfèrent généralement garder leur épargne sous forme de capital, les expose aux risques de prévisions et de gestion. Ils doivent en effet décider quelle somme ils veulent retirer chaque année. Ils prennent ainsi le risque d'épuiser leur capital trop rapidement (et de se retrouver sans revenu avant leur décès), ou de le consommer trop lentement (et de restreindre ainsi leur standard de vie durant la retraite). Ces risques pourraient être éliminés à travers l'achat d'une rente. Les assurés n'y sont toutefois pas très enclins,

¹⁷² Barr Nicholas (2002) : « La réforme des retraites : mythes, vérités et choix stratégiques », *Revue internationale de sécurité sociale*, vol. 55, n° 2, p. 3-47.

¹⁷³ Burtless Gary (2002) : « Social Security privatization and financial market risk. Lessons from US financial history », in Ihori Toshihiro & Tachibanaki Toshiaki (dir.) : *Social security reform in advanced countries : evaluating pension finance*, London, New York, Routledge, p. 52-80.

¹⁷⁴ Munnell Alicia H. & Sundén Annika (2004), p. 131s.

et ce pour plusieurs raisons : un marché des rentes restreint ; un prix élevé ; des raisons pragmatiques et des raisons *non rationnelles*.

1. Les rentes sont souvent très onéreuses pour deux raisons :
 - l'antisélection : les rentes sont plus attractives pour les salariés dont l'espérance de vie est plus longue, ceux souffrant de graves maladies ont tendance à garder leur avoir sous forme de capital. Pour contrer ce problème, les assureurs privés augmentent les primes, ce qui rend l'achat d'une rente cher pour une personne dont l'espérance de vie se confond avec la moyenne.
 - les coûts administratifs et de marketing, ainsi que la nécessaire marge bénéficiaire des compagnies d'assurances.
2. Il existe divers facteurs d'ordre pratique, notamment :
 - la présence d'un patrimoine préexistant sous forme de rente (rente de la Sécurité sociale par exemple), qui réduit la valeur d'achat d'une rente supplémentaire ;
 - le rôle des familles qui fournissent un certain montant d'*auto-assurance* [*self-insurance*] en ce sens que les deux conjoints réunissent généralement leurs ressources durant la vie active et, en cas de décès de l'un des conjoints, l'autre bénéficie de la totalité ;
 - la volonté expresse de laisser un legs aux survivants ;
 - l'inquiétude des retraités de devoir faire face à une dépense inattendue importante, notamment dans le domaine des soins de santé.
3. Des facteurs à caractère *non rationnel* doivent également être mentionnés :
 - en possession d'une somme d'argent, les individus préfèrent généralement en garder le contrôle et effectuer leurs propres investissements ;
 - les assurés ont souvent tendance à se concentrer sur le risque de mourir tôt et de recevoir moins que ce qu'ils ont versé, alors que la raison principale d'acheter une rente réside dans la possibilité de vivre plus longtemps que prévu.¹⁷⁵

Ainsi, en voulant donner aux assurés la *liberté de choisir*, le système les expose à des risques importants dont ils n'ont pas forcément toujours conscience. Le transfert de ces responsabilités vers l'assuré n'est pas sans conséquences. Dans un système où l'individualisation accrue est de mise, le comportement et la réaction des assurés sont essentiels.

b) Importante complexité du système

Comportement des assurés face au choix

SETHI-IYENGAR, HUBERMAN & JIANG¹⁷⁶ ont étudié le comportement des individus confrontés à un choix ou à une prise de décision face à différentes options – que cela soit dans le contexte des plans 401(k)

¹⁷⁵ Munnell Alicia H. & Sundén Annika (2004), p. 150-159.

ou dans un contexte plus simple de deux produits de consommation courants. Selon ces auteurs, plus l'éventail d'options est large, plus l'individu est tenté de ne pas choisir, de remettre sa décision aux mains d'un tiers (spécialiste, employeur ou Etat) ou, si un choix par défaut existe, de l'adopter.

La complexité du système fait que les salariés éprouvent de la difficulté à choisir la forme de prévoyance optimale. Dans les plans 401(k), le poids de la responsabilité des décisions repose uniquement sur les salariés. Cette charge influe sur leurs comportements et beaucoup font des erreurs à tous les stades du processus : 26% des personnes éligibles ne participent pas ; moins de 10% de ceux qui participent contribuent au maximum ; plus de la moitié ne diversifient pas leurs placements et investissent trop dans les actions de la société qui les emploie ; presque aucun ne rééquilibre son portefeuille en fonction de l'âge ou de la performance du marché ; la plupart prend son argent sous forme de capital au moment d'un changement d'emploi ; et la majorité n'achète pas de rente au moment de la retraite. Si les salariés sont censés en théorie obtenir des résultats satisfaisants avec les plans 401(k), ce n'est donc pas forcément le cas en pratique.¹⁷⁷

La question de la participation est importante. Le taux de participation semble être étroitement lié au nombre de fonds offerts¹⁷⁸. MADRIAN & SHEA¹⁷⁹ développent le sujet de la participation des salariés aux plans 401(k) et analysent l'impact de l'adhésion automatique à ces plans sur le comportement des salariés. Dans le cadre d'une adhésion automatique¹⁸⁰, ils constatent que la participation aux plans 401(k) est significativement plus haute. De plus, une fraction substantielle des participants aux plans 401(k) a un comportement *par défaut*, c'est-à-dire que les salariés se conforment à la solution *par défaut* offerte par l'employeur. Ce comportement passif semble venir de l'inertie des participants face à la complexité des décisions à prendre. En outre, les salariés perçoivent souvent la solution par défaut comme un conseil d'investissement de la part de l'employeur.

Le fait que l'adhésion automatique augmente la participation est particulièrement bénéfique aux groupes qui ont d'habitude tendance à avoir les taux de participation les plus bas (les Hispaniques, les Noirs, les jeunes, etc.). L'adhésion automatique a donc l'avantage d'égaliser partiellement les différences de participation en fonction des sexes, des races et de l'âge.

En contrepartie, l'adhésion automatique génère une importante inertie parmi les participants. Les salariés acceptent la situation telle qu'elle est présentée et choisissent la solution qui demande de prendre le moins de décisions possible.¹⁸¹ Ce comportement ne répond pas au but des plans 401(k) qui est d'offrir un *choix* aux participants et qui leur demande donc d'agir.

¹⁷⁶ Sethi-Iyengar Sheena, Huberman Gur & Jiang Wei (2004) : « How Much Choice is Too Much? Contributions to 401(k) Retirement Plans », in Mitchell Olivia S. & Utkus Stephen P. (dir.) : *Pension Design and Structure. New Lessons from Behavioral Finance*, New York, Oxford, Oxford University Press, p. 87-93.

¹⁷⁷ Munnell Alicia H. & Sundén Annika (2004), p. 173s.

¹⁷⁸ SETHI-IYENGAR, HUBERMAN & JIANG estiment que le taux de participation s'élèverait à 75% si deux fonds étaient offerts, contre environ 60% pour une offre de 59 fonds. Sethi-Iyengar Sheena, Huberman Gur & Jiang Wei (2004), p. 91.

¹⁷⁹ Madrian Brigitte C. & Shea Dennis F. (2001) : « The power of suggestion : Inertia in 401(k) participation and savings behaviour », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 116, n° 4, p. 1149-1187.

¹⁸⁰ Dans le cadre de l'adhésion automatique, les salariés sont enrôlés automatiquement dans le plan 401(k) sauf s'ils font une demande de sortie explicite.

¹⁸¹ Pensions Commission (2004) : *Pensions : Challenges and Choices. The First Report of the Pension Commission*, Norwich, TSO, p. 208.

Décisions d'investissements

Les décisions concernant les options d'investissement sont difficiles à prendre même pour les personnes les mieux informées. Cette *liberté de choix* est très souvent influencée par la manière dont les questions sont posées¹⁸². Les salariés sont également attirés par ce qu'ils connaissent et ce qui leur est familier. Les portefeuilles des participants aux plans 401(k) ne sont pas diversifiés de manière adéquate : 17% de tous les avoirs des plans 401(k) sont investis dans les actions de la société pour laquelle travaillent les participants. La plupart des salariés sous-estiment le risque d'investir dans les actions de l'employeur et ont tendance à accorder une grande importance aux performances passées. En outre, dans les plans 401(k), dans de nombreux cas, l'abondement de l'employeur [*matching contributions*] se fait sous la forme d'actions de la société.¹⁸³ La société Enron avait vivement encouragé ses propres employés à devenir des investisseurs à large échelle. A fin 2000, plus de la moitié des USD 2,1 milliards d'avoirs des plans de retraite 401(k) étaient investis dans la société. Environ 57% des 21 000 salariés d'Enron étaient membres du plan. Au moment où la compagnie a fait faillite, plusieurs salariés ont découvert qu'ils avaient perdu leur épargne en même temps que leur emploi.¹⁸⁴ Malgré ce scandale et le fait que les dangers de cette stratégie ont été clairement démontrés, les salariés continuent à investir dans des actions d'entreprise parce que l'aspect familier rassure.

La décision d'acheter une rente au moment de la retraite plutôt que de garder son avoir sous forme de capital est en grande partie liée à la difficulté d'estimer la probabilité de survie et de comprendre les conséquences du risque.

La manière de poser les choix (s'il existe une solution par défaut ou non), le cadre qui est donné (avis de l'Etat, de spécialistes, de l'employeur) et le phénomène de l'inertie ont une influence plus grande sur le comportement des salariés que l'information. MUNNELL & SUNDÉN¹⁸⁵ suggèrent de profiter de cette inertie des salariés pour mettre en place certaines modifications des plans 401(k). Il faudrait par exemple imposer l'adhésion automatique à tous les participants éligibles, constituer leur portefeuille de 70% d'actions et de 30% d'obligations, puis le rééquilibrer automatiquement en fonction de l'âge, limiter les investissements dans les actions de la société, transférer automatiquement les sommes en capital (perçues lors d'un changement d'emploi) sur un autre compte, et verser les prestations uniquement sous forme de rente. Bien entendu, les salariés pourraient choisir de sortir à tout moment du plan proposé. Or, il a été exposé que les assurés ont tendance à préférer la solution proposée par défaut et à y rester.

En dépit des considérations précédentes relatives aux problèmes que révèlent les comptes individuels, ceux-ci continuent néanmoins à s'implanter au niveau de la prévoyance professionnelle ou de l'épargne retraite et sont même au centre d'un grand débat, ouvert par l'administration Bush, celui de la réforme de la Sécurité sociale.

¹⁸² Dans le cadre de l'adhésion automatique, la solution par défaut est celle de la participation, alors que dans une situation *classique* (sans adhésion automatique) la solution par défaut est celle de la non-participation. Le salarié est donc influencé par le cadre dans lequel il se trouve. Madrian Brigitte C. & Shea Dennis F. (2001), p. 1182.

¹⁸³ Environ 20% des participants aux plans 401(k) – environ 8 millions de personnes – possèdent plus de 20% de leurs avoirs en actions de l'entreprise. Une telle situation ne peut pas se produire dans les plans à prestations définies, car une limite de 10% est fixée par la loi ERISA pour les avoirs pouvant être investis dans des actions de l'employeur. Munnell Alicia H. & Sundén Annika (2004), p. 95.

¹⁸⁴ Blackburn Robin (2002), p. 191.

¹⁸⁵ Munnell Alicia H. & Sundén Annika (2004), p. 174s.

3.2.4 Propositions actuelles de réforme

Les trois étages de la prévoyance vieillesse sont interdépendants et ne vont pas l'un sans l'autre. Cela sous-entend qu'en modifiant un des niveaux il y aura forcément des répercussions sur les deux autres. En individualisant la prévoyance professionnelle, c'est-à-dire en diminuant le rôle des entreprises et en déplaçant la charge de la responsabilité sur l'assuré, les inégalités au niveau des prestations de retraite se creusent. Il devient ainsi nécessaire de renforcer le 1^{er} étage pour subvenir aux besoins des salariés qui ne sont plus ou mal couverts par le 2^e étage.

Aux Etats-Unis, les recommandations actuelles de réforme de l'administration Bush se dirigent cependant dans la direction inverse, à savoir remplacer en partie le système collectif en répartition par un système de capitalisation individuelle. En 2001, la Commission présidentielle pour le renforcement de la Sécurité sociale publie un rapport final qui favorise l'introduction de comptes individuels dans le régime de la Sécurité sociale. Dans les trois modèles proposés, les comptes individuels sont volontaires. Les affiliés ont donc la possibilité d'effectuer une sortie conventionnelle [*opting out*]. Ils peuvent ainsi continuer à verser toutes leurs cotisations à la Sécurité sociale et rester dans le régime à prestations définies. Pour ceux qui souhaitent participer au nouveau programme, une part limitée de la cotisation totale à la Sécurité sociale est versée sur un compte individuel.¹⁸⁶ Ces propositions ont rencontré de vives oppositions et ouvert une large discussion. Ironiquement, les Etats-Unis connaissent un des débats les plus importants en matière de réforme de leur système de base, alors que c'est aussi un des Etats qui rencontre le moins de problèmes liés à son financement.

Alors que les partisans de cette réforme ont pour objectif de diminuer les coûts et les dépenses publiques, les objections portent sur deux points essentiels :

1. La privatisation de la Sécurité sociale a un coût pour le gouvernement. Réduire les prestations garanties par la Sécurité sociale ne se fait pas sans dépenses additionnelles inévitables du gouvernement pour contrer l'émergence de la pauvreté.¹⁸⁷
2. La privatisation de la Sécurité sociale a un coût pour l'assuré. Plus un système est individualisé, plus les frais administratifs sont élevés, les économies d'échelles étant fortement réduites. Les dépenses liées à la publicité et au marketing sont également conséquentes. Les frais administratifs ont donc des conséquences très importantes pour les assurés. Toute la partie de la cotisation destinée à couvrir ces frais ne peut dès lors plus être investie pour l'amélioration de la retraite.

Ces deux points particuliers ont par ailleurs été constatés de manière claire au Chili, ainsi qu'au Royaume-Uni.

En outre, si l'introduction de comptes individuels a des effets différents dans un régime de retraite professionnel ou dans le régime de la Sécurité sociale, il n'en demeure pas moins que les comptes individuels ont une caractéristique commune : le transfert de certains risques aux assurés.

¹⁸⁶ Friedman Barry L. (2004) : « Individual accounts and the continuing debate over social security reform in the United States », in Rein Martin & Schmähl Winfried (dir.) : *Rethinking the Welfare State. The Political Economy of Pension Reform*, Cheltenham, Northampton, Edward Elgar, p. 212s.

¹⁸⁷ Krugman Paul (2004) : « Buying into Failure », *The New York Times*, 17 décembre 2004.

Les opposants à l'instauration de plans d'épargne individuels obligatoires pour tous les salariés considèrent que cette solution sert avant tout les intérêts des gestionnaires de fonds de pensions et les marchés financiers aux dépens des salariés. Ils estiment en effet que le dispositif actuel des régimes professionnels permet des *fuites* de capital (en raison des retraits facilités autorisés et de la participation volontaire aux plans 401(k) par exemple). Pour les adversaires de la réforme, la gestion de ces comptes individuels obligatoires serait attribuée à des gestionnaires privés, ce qui leur fournirait ainsi « *un flux d'épargne plus stable que celle provenant des dispositifs professionnels* »¹⁸⁸.

Enfin, l'introduction de comptes individuels dans le système de la Sécurité sociale est incompatible avec les buts d'un programme d'assurance sociale : les prestations de retraite sont ainsi exposées aux risques et rendues imprévisibles.

Le débat actuel sur la réforme de la Sécurité sociale aux Etats-Unis illustre bien la bataille idéologique qui s'exerce entre les défenseurs de la responsabilité individuelle et ceux qui privilégient une approche basée sur la solidarité et la notion d'assurance.

3.2.5 Conclusion

Le cadre général relativement libre des plans 401(k), notamment à travers la participation facultative, le choix du niveau des cotisations et les options d'investissement, souligne les responsabilités importantes auxquelles sont confrontés les salariés et met en évidence les risques, entre autres financiers, qu'ils doivent supporter. Les problèmes liés à la sortie en rente accentuent également le risque de ne pas pouvoir maintenir un niveau de vie convenable. Enfin, la complexité du système incite les assurés à adopter un comportement inactif et à préférer le choix par défaut lorsqu'il est proposé. Les *Cash Balance Plans* font actuellement l'objet d'un nouveau débat et pourraient constituer une alternative présentant plus de sécurité et plus de simplicité pour les salariés, puisque le capital et le taux de rendement sont garantis et que les décisions de participation et d'investissement ne dépendent pas du salarié.

¹⁸⁸ apRoberts Lucy (1997b), p. 88s.

3.3 Royaume-Uni

3.3.1 Introduction

a) *Spécificités du système britannique et raisons du choix de ce pays*

Le dispositif de choix individuel dans le système britannique de retraite donne aux salariés la possibilité de quitter le 2^e étage de prévoyance collective (régime étatique et régime professionnel), en optant pour une couverture individuelle. Cette sortie conventionnelle, introduite à la fin des années 1980, a donné lieu à un des plus grands scandales financiers du XX^e siècle (affaire des ventes abusives). Initialement instauré dans une volonté de désengagement de l'Etat, le système britannique de pensions individualisées a été adapté à plusieurs reprises depuis son entrée en vigueur, pour mieux faire face aux déficiences du marché. C'est cette expérience relativement longue de libre choix qui va nous permettre de tirer des leçons pour le contexte suisse.

b) *Caractéristiques principales du système britannique de retraite*

Le système britannique de retraite se compose de trois étages : le 1^{er} étage est le régime étatique universel de base [*Basic State Pension, BSP*] qui octroie des montants de prestation relativement uniformes [*flat rate*] et peut être complété par des allocations sociales sous condition de ressources. Le 2^e étage, également obligatoire, comprend les pensions liées aux revenus. Il s'agit d'un régime étatique entré en vigueur en 1978 sous le nom de *State Earnings Related Pension Scheme (SERPS)*, qui a récemment été profondément réformé et renommé *State Second Pension (S2P)*. Les salariés peuvent quitter ce régime étatique en s'affiliant soit à un régime professionnel, soit à un plan de retraite individuel. Enfin, le 3^e étage englobe toutes les possibilités d'épargne retraite étendue. La possibilité du choix individuel dans le cadre de la prévoyance obligatoire se situe au 2^e niveau.

Une spécificité du régime de base est son niveau de prestations peu élevé : le taux de remplacement se situe actuellement à environ 27% pour un salarié moyen et les dépenses publiques en faveur du système de retraite sont relativement basses (6,1% du PIB en 2000)¹⁸⁹. Le Royaume-Uni est en effet un des rares pays qui ne s'attendent pas à une hausse massive des dépenses publiques pour le système de retraite due à l'évolution démographique. Ces dépenses sont amenées à diminuer en valeur relative durant les cinquante prochaines années, notamment en raison de l'indexation des prestations aux prix (plutôt qu'à l'évolution des salaires). Ainsi, le montant global des prestations de retraite, par rapport aux revenus, diminue progressivement. Un des effets de ce système peu généreux est qu'il laisse de nombreux retraités avec un revenu très faible. La prestation de base se situe ainsi au-dessous du seuil de pauvreté.¹⁹⁰

Le système britannique de pensions repose dans une large mesure sur la volonté des employeurs privés et publics d'assurer le maintien du niveau de vie de leurs salariés à la retraite. La prévoyance

¹⁸⁹ American Association of Retired Persons (2005) : *The British Pension System : Lessons for the US Pension Debate*, A Lecture by Adair Turner, Global Aging Program, Washington, AARP.

¹⁹⁰ Barr Nicholas (2002) : « La réforme des retraites : mythes, vérités et choix stratégiques », *Revue internationale de sécurité sociale*, vol. 55, n° 2, p. 40.

privée est traditionnellement importante et encouragée par le gouvernement : le système britannique de protection sociale a été bâti sur le principe de la responsabilité individuelle.¹⁹¹ Le postulat libéral selon lequel un marché libre assure la meilleure distribution des biens et services semble largement accepté, à travers les clivages politiques. Ainsi, le parti conservateur et le parti travailliste (dans sa majorité) défendent l'idée selon laquelle le meilleur moyen d'assurer la retraite est de laisser les individus choisir eux-mêmes les produits et services dont ils ont besoin. Une confiance importante est accordée au marché.¹⁹² Récemment, cette conviction s'est traduite par le lancement d'un nouveau dispositif dans le but d'augmenter à 60% la part des revenus des retraités provenant de la prévoyance professionnelle et individuelle.¹⁹³ Ce nouveau dispositif, appelé *Stakeholder Pensions*, vient s'ajouter à un des systèmes de retraite déjà parmi les plus compliqués du monde.

3.3.2 Deuxième étage de protection retraite et sortie conventionnelle

a) Choix entre trois possibilités au niveau du 2^e étage

Le cadre dans lequel s'exerce le choix individuel au Royaume-Uni est particulier : il ne s'agit pas de choisir entre différents fournisseurs de la prévoyance à l'intérieur d'un cadre existant, mais d'opter entre rester et sortir du domaine de la prévoyance collective [*contracting-out*]. Actuellement, les salariés soumis au 2^e étage de la prévoyance retraite¹⁹⁴ sont contraints de choisir entre trois possibilités principales : soit ils s'assurent auprès du système étatique, soit ils s'affilient au régime de pensions professionnel de leur employeur, s'il en propose un, soit ils optent pour un compte individuel. Ce choix *de base* est rendu encore plus complexe par l'existence de multiples alternatives au sein de chacune des trois composantes du 2^e étage. Ainsi, le régime étatique SERPS a été réformé et renommé *State Second Pension (S2P)*¹⁹⁵. Les régimes de pensions professionnels peuvent prendre différentes formes : on distingue notamment entre les régimes à prestations définies [*Contracted-out Salary Related Scheme, COSR*] et ceux à cotisations définies [*Contracted-out Money Purchase Scheme, COMP*]. Les plans individuels peuvent être *classiques* ou répondre aux nouvelles exigences, introduites en 2001, avec le lancement des *Stakeholder Pensions*.

L'affiliation au système étatique passe essentiellement par des cotisations à l'assurance nationale [*National Insurance Contributions*] payées conjointement par l'employeur et le salarié, prélevées sur le salaire.¹⁹⁶ Les salariés qui prennent la décision de sortir du 2^e étage étatique, ainsi que leurs employeurs, paient des cotisations d'assurance nationale réduites¹⁹⁷, mais sont obligés de s'affilier à un régime privé respectant des conditions minimales. En plus de ces réductions de cotisations, les

¹⁹¹ BLACKBURN parle dans ce contexte de la « *tradition puritaine* » britannique, par opposition à la « *tradition baroque* » d'un pouvoir public universel dans la plupart des pays d'Europe continentale. Blackburn Robin (2002) : *Banking on Death. Or, Investing in Life : The history and future of pensions*, London, New York, Verso, p. 31-97.

¹⁹² Whitehouse Edward (1998) : *Pension Reform in Britain* (SP Discussion Paper ; 9810), Washington, The World Bank.

¹⁹³ Actuellement, ces revenus proviennent pour 40% de sources privées et pour 60% de sources publiques.

¹⁹⁴ L'obligation de cotiser en faveur du 2^{ème} étage existe pour tous les salariés avec un revenu égal ou dépassant la *limite inférieure des revenus* [*Lower Earnings Limit*], fixée annuellement par le gouvernement. Elle se situe à GBP 82 par semaine en 2005-2006, ce qui correspond à environ CHF 190 (selon le taux de change en vigueur en juin 2005).

¹⁹⁵ Entrée en vigueur le 6 avril 2002 [*Pensions and Social Security Act 2000*].

¹⁹⁶ Ces cotisations ne donnent pas seulement droit aux prestations de prévoyance retraite du 1^{er} et du 2^{ème} étage, mais aussi à des prestations en cas de maladie, de maternité, d'invalidité, de chômage et de survivance. Le salarié paie 11% de la partie du revenu entre GBP 91 et GBP 610 par semaine (entre environ CHF 200 et CHF 1'400). L'employeur paie 12,8% sur tous les salaires dépassant GBP 91 par semaine. Commission européenne (2005) : *MISSOC. La protection sociale dans les Etats membres de l'Union européenne, de l'Espace économique européen et en Suisse*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, p. 645.

¹⁹⁷ Le niveau de ces réductions dépend notamment du type de prévoyance privée et de l'âge de l'individu.

personnes *sorties* peuvent aussi profiter de déductions fiscales importantes. Les cotisations des employeurs et des salariés (jusqu'à 15% des salaires), les prestations sous forme de capital¹⁹⁸, ainsi que les revenus des placements sont exempts d'impôts. Le niveau des avantages fiscaux liés aux pensions au Royaume-Uni fluctue entre GBP 11 milliards et GBP 14 milliards par an¹⁹⁹.

Environ 60% des personnes âgées entre 20 ans et l'âge légal de retraite²⁰⁰ sont couvertes par au moins une des formes du 2^e étage de prévoyance retraite. Cette proportion est restée relativement stable depuis l'introduction du régime obligatoire en 1978.²⁰¹ Parmi ces personnes, 52% sont couvertes par le régime étatique, 34% par des régimes de pensions professionnels et 14% par des plans individuels. Il existe des différences significatives entre les revenus des personnes couvertes par l'un ou l'autre type de 2^e niveau de prévoyance. Ainsi, les personnes couvertes par un régime professionnel ont tendance à avoir des revenus moyens ou élevés, les personnes avec un plan individuel ont soit des revenus élevés, soit des revenus bas, et les salariés assurés par le régime étatique proviennent de toutes les couches salariales.²⁰²

b) Régime étatique lié aux revenus

Une grande partie des salariés est couverte *par défaut* par le 2^e étage, le régime étatique lié aux revenus, financé en répartition par les cotisations à l'assurance nationale (SERPS/S2P). Le montant de la rente est calculé en fonction des années de cotisations et du salaire moyen.²⁰³ Il est annuellement indexé à l'évolution de l'indice des prix. Les salariés assurés par ce système ont la garantie de percevoir les prestations de retraite lorsqu'ils atteignent 65 ans (respectivement 60 ans pour les femmes), mais n'ont pas la possibilité d'influencer le montant de ces prestations, par exemple au moyen de cotisations facultatives plus élevées. De telles options sont en revanche proposées aux salariés désaffiliés du SERPS, couverts par un régime de pensions professionnel ou ayant opté pour un plan individuel de prévoyance.

c) Régimes professionnels

La plupart des personnes sorties du régime étatique sont couvertes par un régime de pensions proposé par leur employeur. Il s'agit de fonds d'entreprise (privés) ou d'administration (publics) qui ont, dans certaines branches, une très longue tradition.²⁰⁴ Ces régimes sont autonomes par rapport à l'entreprise, qui les finance conjointement avec le salarié.²⁰⁵ Ils présentent certains avantages par

¹⁹⁸ Les prestations versées sous forme de capital en cas de retraite ou de décès sont exemptes d'impôt sur le revenu si elles ne dépassent pas 150% du dernier salaire. Hughes Gerard & Sinfield Adrian (2004) : « Financing Pensions by Stealth : The Anglo-American Model of the Cost and Distribution of Tax Benefits for Private Pensions », in Hughes Gerard & Stewart Jim (dir.) : *Reforming pensions in Europe. Evolution of Pension Financing and Sources of Retirement Income*, Cheltenham, Northampton, Edward Elgar, p. 164s.

¹⁹⁹ Hughes Gerard & Sinfield Adrian (2004), p. 173.

²⁰⁰ L'âge légal de retraite se situe actuellement à 65 ans pour les hommes et à 60 ans pour les femmes.

²⁰¹ Pensions Commission (2004) : *Pensions : Challenges and Choices. The First Report of the Pension Commission*, Norwich, TSO, p. 70s.

²⁰² Chiffres correspondant à l'année 2002-2003 publiés par le Département du travail et des pensions du gouvernement britannique. Department for Work and Pensions (2004) : *Second Tier Pension Provision. 1978/79 to 2002/03*, édition en ligne, DWP, www.dwp.gov.uk, p. 5-16.

²⁰³ Les prestations s'élèvent à 20% du salaire moyen perçu durant toute la vie active, à l'intérieur d'une fourchette. Dès 2002, cependant, l'introduction du S2P modifie considérablement le mode de calcul.

²⁰⁴ Reynaud Emmanuel (1994a) : « Les fonds de pension : Exemples allemand et britannique », *Futuribles*, n° 188, p. 3-32.

²⁰⁵ Le niveau des cotisations varie d'un fonds à l'autre. L'employeur a la seule obligation légale de cotiser au moins 10% du total des cotisations, il cotise cependant souvent plus que le salarié. En moyenne les cotisations de l'employeur s'élèvent à environ 9,75% de la masse salariale et celles du salarié à environ 5,5% du salaire perçu. David Blake (1997) : « Pension

rapport au système étatique, notamment en termes de déductions fiscales : les cotisations, les revenus générés par les placements du fonds et les prestations sous forme de capital²⁰⁶ sont exempts d'impôts. Bien que la majorité de ces régimes fonctionne selon le principe des prestations définies, on observe une tendance vers leur remplacement par des régimes à cotisations définies, en général moins généreux.²⁰⁷ De plus en plus de régimes de pensions à prestations définies ferment l'accès aux nouveaux adhérents et les entreprises mettent en place des régimes dont les prestations sont fonction des cotisations et de la performance des placements.²⁰⁸ Quelle que soit la forme de financement des prestations, les régimes de pensions professionnels britanniques sont des investisseurs très actifs et leur stratégie de placement est très offensive. Lors d'un changement d'employeur, les droits accumulés dans l'ancien régime de prévoyance professionnel doivent être préservés. Le capital accumulé dans un régime à cotisations définies (respectivement la valeur des droits acquis dans un régime à prestations définies) peut être transféré vers le régime du nouvel employeur ou vers un régime individuel ; il n'est cependant pas obligatoirement accepté.²⁰⁹

d) Régimes individuels

La troisième possibilité de s'assurer contre la vieillesse au niveau du 2^e étage consiste à souscrire à un plan individuel [*Appropriate Personal Pension, APP*] auprès d'un institut financier ou d'une compagnie d'assurances. Cette forme de prévoyance, introduite à la fin des années 1980, est fortement encouragée par des allègements fiscaux et des réductions supplémentaires de cotisations à l'assurance nationale de 2% (pendant une période transitoire de cinq ans). Ces plans de retraite individuels suivent cependant une logique strictement commerciale et financière : « *la pension est fonction du flux des versements nets de frais, du rendement sur les placements et des conditions du marché des rentes viagères lors de la liquidation du plan.* »²¹⁰ Ainsi, il n'y a pas de garantie de prestations et les dispositions réglementaires sont limitées.²¹¹ Ces plans sont entièrement indépendants du contrat de travail et par conséquent très flexibles en cas de changement d'employeur, de changement du taux d'activité, de chômage, etc. En revanche, ils ne sont alimentés

choices and pension policy in the United Kingdom », in Valdés-Prieto Salvador (dir.) : *The economics of pensions. Principles, policies, and international experience*, New York, Cambridge University Press, p 282.

²⁰⁶ Jusqu'à une limite de 150% du dernier salaire.

²⁰⁷ Pensions Commission (2004), p. 85-90.

²⁰⁸ Une variante de cette tendance, qui implique davantage les instituts financiers, est la mise en place de plans individualisés pour les salariés d'une entreprise [*Group Personal Pensions, GPPs*] à cotisations définies et proposés par une compagnie d'assurances ou une banque. Ward Sue (2004) : « Are the UK's Pension Objectives Attainable ? », in Hughes Gerard & Stewart Jim (dir.) : *Reforming pensions in Europe. Evolution of Pension Financing and Sources of Retirement Income*, Cheltenham, Northampton, Edward Elgar, p. 39.

²⁰⁹ Association internationale de la sécurité sociale & International Network of Pension Regulators and Supervisors (2003) : *Complementary & private pensions throughout the world*, Geneva, ISSA, INPRS, p. 182.

²¹⁰ Reynaud Emmanuel (1997) : « Royaume-Uni : Le New Labour face aux retraites après 18 ans de néolibéralisme », in Institut de recherches économiques et sociales : *L'avenir des retraites en débat*, Chronique internationale de l'IRES, numéro spécial, Noisy-Le-Grand, IRES, p. 60.

²¹¹ C'est l'autorité des services financiers [*Financial Services Authority*] qui est chargée d'assurer le respect des dispositions réglementaires et de surveillance des institutions qui proposent une prévoyance personnelle (compagnies d'assurances, banques, sociétés de crédit immobilier, sociétés mutualistes, sociétés de gestion des investissements). Commission européenne (2000) : *Etude des régimes de retraite des Etats membres de l'Union européenne* (MARKT/2005/99), Bruxelles, p. 62.

en général que par les cotisations du salarié²¹², la participation des employeurs étant volontaire et inhabituelle²¹³.

Les origines de l'individualisation des pensions telle qu'elle se présente actuellement remontent aux années 1980. C'est à cette époque que le gouvernement britannique a introduit la possibilité de quitter individuellement le SERPS et le régime de pensions de son employeur en constituant un compte de pensions individuel. C'est le signe d'une rupture historique avec le principe collectif de la prévoyance retraite au niveau du 2^e étage.

3.3.3 Individualisation : introduction et évolution

a) *Introduction de la possibilité de sortie conventionnelle individuelle*

Avant l'introduction de la sortie conventionnelle en 1988

Dans le contexte d'un faible niveau de prestations provenant du système de base, le Royaume-Uni entame une large discussion autour de l'introduction d'un régime de pensions étatique lié aux revenus [*salary related*] pendant les années 1950. Durant les trois décennies suivantes, Conservateurs et Travailleurs proposent de nombreux projets de réforme du système de base, dont les prestations peu généreuses étaient jugées insuffisantes, notamment pour les salariés qui n'étaient pas couverts par un régime de pensions professionnel. Un souci commun était de ne pas remplacer la couverture professionnelle, mais d'offrir un système complémentaire publique obligatoire, tout en encourageant les employeurs à proposer des régimes de pensions professionnels. Durant les années 1960, les régimes professionnels connaissent un essor important. Le nombre de personnes couvertes par ces régimes augmente de 7,5 millions en 1956 à 12 millions en 1966, ce qui correspondait à une couverture de 49% des salariés.²¹⁴ Ce large débat débouche finalement, en 1975, sur le vote d'un régime de pensions étatique lié aux revenus [*State Earnings Related Pension Scheme, SERPS*]. Le SERPS est conçu pour fournir une rente additionnelle aux salariés sans couverture adéquate d'un régime professionnel.²¹⁵ Les salariés couverts par un régime de pensions professionnel au moins équivalent au SERPS, et leurs employeurs, ont droit à des réductions de cotisations à l'assurance nationale [*National Insurance*] et à des déductions fiscales. Parallèlement, le gouvernement garantit des prestations à la hauteur de celles du SERPS pour les personnes affiliées à un régime de pensions professionnel.²¹⁶

²¹² L'affilié peut choisir le taux de cotisation, à l'intérieur de limites minimales (fixées selon l'âge et le sexe) et maximales (définies dans les dispositions fiscales). Les limites maximales varient en fonction de l'âge (pour les personnes âgées de plus de 61 ans, par exemple, le taux maximal de cotisation est fixé à 40%) et s'appliquent à un salaire annuel plafonné.

²¹³ Dès 2001, cependant, l'employeur qui ne propose pas de régime de pensions professionnel, ni de *Stakeholder Pension* est tenu de cotiser au moins 3% du salaire pour le plan individuel de ses salariés.

²¹⁴ Whiteside Noel (2002) : *Constructing the public-private divide. Historical perspectives and the politics of pension reform* (Working Paper ; 102), Oxford, Oxford Institute of Ageing, p. 9-11.

²¹⁵ Le SERPS a été conçu principalement à l'intention des femmes et autres salariés avec des carrières de travail incomplètes. Les prestations étaient fixées à 25% du salaire moyen des 20 meilleures années de revenu. Sass Steven A. (2004a) : « Reforming the UK retirement system : Privatizations plus a safety net », *Issue in Brief*, Center for Retirement Research at Boston College, n° 3, p. 5.

²¹⁶ Sass Steven A. (2004a), p. 5.

Introduction de la possibilité de sortie conventionnelle en 1988

Peu après la mise en place du SERPS par un gouvernement travailliste, les Conservateurs gagnent les élections et commencent à réduire les prestations étatiques en faveur des retraités.²¹⁷ Les objectifs de ce nouveau gouvernement étaient triples :

1. élargir la flexibilité et le choix dans le domaine des pensions ;
2. encourager le secteur privé des pensions ;
3. limiter les dépenses publiques en faveur des pensions.²¹⁸

Ce contexte idéologique, qui dépassait les frontières du Royaume-Uni,²¹⁹ donne lieu à une réforme majeure du 2^e étage britannique. En 1986 (entrée en vigueur en juillet 1988), les Conservateurs introduisent la possibilité de quitter le 2^e étage étatique et le régime de pensions professionnel de l'employeur en souscrivant à un compte de retraite individuel auprès d'une assurance ou d'une banque (APP). Cette possibilité de sortie conventionnelle individuelle est de surcroît encouragée par des incitations fiscales importantes et une réduction supplémentaire des cotisations à la *National Insurance*. Dans un premier temps, les comptes individuels rencontrent un grand succès auprès des salariés. Plus de 4 millions de salariés²²⁰ souscrivent à ce type de comptes entre 1988 et 1993, la plupart (3,4 millions) en quittant le SERPS.²²¹ On observe également qu'une partie des salariés dont l'employeur offre une couverture au moyen d'un régime professionnel le quittent et souscrivent à des APPs. Parallèlement cependant, suite à l'abolition de l'obligation d'adhérer au régime de pensions proposé par l'employeur, 19% des nouveaux embauchés ne s'affilient pas au régime proposé par leur nouvel employeur et sont assurés par défaut auprès du SERPS.²²²

b) Evolution*Conséquences de l'introduction de la possibilité de choix : affaire de mis-selling*

En 1994, cinq ans environ après le lancement des plans individuels, à la suite d'un rapport du *Securities and Investment Board (SIB)*, l'autorité de tutelle de la City, il apparaît que des centaines de milliers de détenteurs d'un compte individuel ont été mal conseillés.²²³ Une enquête est ouverte : elle révèle des méthodes de vente très agressives de la part des représentants des sociétés proposant les APPs. La complexité de la matière fait que les assurés se fient aux conseils de ces représentants dont

²¹⁷ Une des premières mesures mises en place par le gouvernement Thatcher consistait à modifier le principe d'indexation des prestations du SERPS. Dès 1979, ces prestations ne sont indexées qu'à l'évolution des prix, sans prendre en compte l'évolution des salaires. Blackburn Robin (2002), p. 285s.

²¹⁸ Ces objectifs découlaient notamment : 1) de la volonté de promouvoir plus globalement une *économie d'entreprise* qui implique une mobilité de travail accrue et un plus large choix dans la planification de la retraite, 2) des prévisions alarmantes quant à l'évolution démographique de la population et à une explosion des dépenses publiques et 3) du constat d'une amélioration progressive du standard de vie des retraités durant les vingt dernières années. David Blake (1997), p. 300-302.

²¹⁹ Aux Etats-Unis, une individualisation du système de retraite est mise en place au début des années 1980.

²²⁰ Le succès des APPs a surpris le gouvernement qui s'attendait à ce que 1,75 million de personnes quittent le SERPS pour des comptes individuels de pensions. En plus, les prévisions concernant les dépenses publiques se sont avérées fausses : selon le *National Audit Office (NAO)*, les coûts nets des pensions privées (les coûts dus aux rabais et exemptions fiscales moins les économies du SERPS) ont représenté entre 1988 et 1993 GBP 5,9 milliards. David Blake (1997), p. 304.

²²¹ Calculs effectués sur la base des chiffres publiés par le Département du travail et des pensions. Department for Work and Pensions (2004).

²²² David Blake (1997), p. 302.

²²³ Cette affaire des ventes abusives [*mis-selling*] concerne environ 500 000 personnes.

le travail n'est pas suffisamment surveillé : « *Beaucoup des salariés disposaient en effet d'un régime d'entreprise plus avantageux et les salariés faiblement payés ou à temps partiel qui ne bénéficiaient pas d'une couverture d'entreprise n'avaient pas de moyens suffisants pour que les plans individuels puissent représenter pour eux un intérêt.* »²²⁴ Les salariés de plus de 40 ans par exemple pouvaient espérer de meilleures prestations en restant affiliés au SERPS (prise en compte de toute la carrière) ou à leur régime professionnel (prise en compte des revenus de fin de carrière) qu'en ouvrant un compte individuel. En sortant du régime de pensions professionnel, le salarié ne devait pas seulement renoncer, dans la plupart des cas, aux cotisations de l'employeur, mais aussi à la répartition des risques, aux économies d'échelle pour les frais administratifs et aux prestations d'invalidité et de survivants. Les pratiques de vente des plans de retraite individuels ne sont cependant pas complètement dérégulées : une disposition de la loi sur les services financiers de 1986 [*Financial Services Act*] prévoit que les vendeurs de produits financiers doivent fournir à leurs clients le *meilleur avis possible [best advice]* en tenant compte de la situation et de l'intérêt de ceux-ci.²²⁵ C'est en vertu de cette disposition que les compagnies d'assurances se sont vues obligées de payer environ GBP 11 milliards de dédommagements aux salariés mal conseillés. Cette affaire des *ventes abusives [mis-selling]* constitue un des plus grands scandales financiers de notre époque. Elle a en outre donné lieu à l'établissement de nouvelles règles: désormais, un salarié qui veut quitter son plan professionnel doit présenter un document attestant le bénéfice qu'il retire de cette opération.²²⁶

Dernière extension : Stakeholder Pensions en 2001 et S2P en 2002

Indépendamment de cette affaire des ventes abusives, la question du niveau des prestations fournies par les plans individuels se pose, notamment en raison des coûts de commercialisation et des frais de gestion importants pour les petits comptes. Passé le premier enthousiasme pour les APPs, le nombre de salariés ayant quitté le système étatique pour une forme privée de prévoyance (liée à l'employeur ou individuelle) diminue durant les années 1990. Selon les chiffres gouvernementaux²²⁷, 68,9% des personnes avec une couverture au niveau du 2^e étage avaient opté pour une forme de prévoyance non étatique²²⁸ en 1990-1991, tandis que cette proportion ne s'élevait qu'à 58,3% en 2000-2001. Le gouvernement travailliste au pouvoir depuis 1997 ne cesse cependant de souligner l'importance de la responsabilité de l'individu dans la préparation financière de la retraite et crée un nouveau dispositif : les *pensions partenariales [Stakeholder Pensions]*. Depuis 2001, tout employeur sans régime professionnel doit proposer à ses salariés des *Stakeholder Pensions*, des plans individuels capitalisés avec des frais administratifs annuels limités à 1% de la valeur du fonds.²²⁹ Le gouvernement espère ainsi redonner confiance aux assurés dans la prévoyance individuelle après *l'affaire des ventes abusives* et diminuer la part de la sécurité sociale étatique dans la prévoyance retraite. Actuellement, environ 40% des revenus des retraités proviennent de sources privées et 60% du système étatique. Le projet le plus récent du gouvernement consiste à vouloir inverser ces proportions d'ici à 2050. Les

²²⁴ Reynaud Emmanuel (1994b) : « Royaume-Uni : enquête sur les plans de retraite individuels », *Chronique internationale*, IRES, n° 31, p. 8.

²²⁵ Reynaud Emmanuel (1994b), p. 8.

²²⁶ Sass Steven A. (2004a), p. 7s.

²²⁷ Department for Work and Pensions (2004).

²²⁸ La couverture non étatique englobe les APPs et les régimes de pensions professionnels.

²²⁹ Les frais administratifs annuels des plans individuels *classiques* s'élèvent en moyenne à environ 1,5% des avoirs. Il faut y ajouter les charges d'entrée qui peuvent être considérables. Orszag Peter R. (1999) : *Administrative Costs in Individual Accounts in the United Kingdom*, Washington, Center on Budget and Policy Priorities, p. 7.

Stakeholder Pensions sont censées y contribuer²³⁰ en permettant aux personnes avec des revenus moyens (GBP 9 000 à 18 500 par an) de quitter le 2^e étage étatique.²³¹

Ce 2^e étage étatique a subi des modifications importantes avec l'entrée en vigueur de la loi sur les pensions en 2002²³². Sous son nouveau nom, *State Second Pension (S2P)*, il est censé améliorer les prestations de retraite pour les petits salaires et inclure les personnes sans travail qui se sont occupées d'un enfant ou d'une personne handicapée. A terme, les revenus au-dessus d'un seuil maximal²³³ ne seront plus pris en compte pour le calcul des prestations et tous les salariés avec un revenu moyen se situant au-dessous de 45% du salaire moyen national recevront la même rente. Ainsi, la prise en compte des revenus de carrière est diminuée et le 2^e étage étatique, censé garantir des retraites proportionnelles aux revenus durant la vie active, se transformera en un régime à taux uniforme.²³⁴

Clivage particulier au Royaume-Uni : couverture publique versus couverture privée

Ce bref exposé de l'introduction et de l'évolution de l'individualisation dans le système britannique de pensions met en évidence l'omniprésence du clivage entre le système étatique de sécurité sociale (BSP, SERPS/S2P, allocations sous condition de ressources) et les efforts des employeurs et des particuliers en matière de prévoyance retraite. Tous les gouvernements depuis l'arrivée au pouvoir du cabinet Thatcher ont raisonné en effet en fonction de ce clivage et se sont efforcés de ne pas donner trop d'importance à la prévoyance publique. Ils voulaient inciter un large mouvement de sortie conventionnelle du SERPS/S2P et n'ont instauré que quelques restrictions minimales. Une des motivations était évidemment la réduction des dépenses publiques liées au système de retraite. Ce motif est d'autant mieux accepté par une large partie de la population qu'il existe au Royaume-Uni un raisonnement dominant accordant une place importante à la responsabilité individuelle d'une manière générale et en matière de pensions en particulier. L'évolution montre cependant que cette volonté de diminuer les dépenses – et par conséquent les prestations publiques en faveur des retraités – par le renforcement du secteur privé des pensions a en fin de compte pour résultat un élargissement du système de base à prestations uniformes, afin d'offrir une meilleure protection aux bas revenus. Une tendance au renforcement des prestations de retraite sous condition de ressources [*means tested*] est également perceptible. En revanche, l'engagement en faveur du maintien approprié du revenu antérieur est de plus en plus délaissé par les instances étatiques et transféré au domaine individuel.

3.3.4 Le temps d'un bilan : le *Pensions report*

Après cet aperçu du système de choix individuel au Royaume-Uni, dans lequel il a été fait allusion aux problèmes rencontrés, nous revenons de façon plus systématique sur quelques éléments, en proposant une évaluation du système britannique de retraite et de ses éléments d'individualisation.

²³⁰ Ward Sue (2004), p. 41-43.

²³¹ Emmerson Carl & Johnson Paul (2001) : « Pension Provision in the United Kingdom », in Disney Richard & Johnson Paul (dir.) : *Pension Systems and Retirement Incomes across OECD Countries*, Cheltenham, Northampton, Edward Elgar, p. 312s.

²³² *Pensions and Social Security Act 2000*.

²³³ Actuellement, ce seuil est fixé à GBP 180 par semaine.

²³⁴ Sass Steven A. (2004a).

The First Report of the Pensions Commission

En décembre 2002, un groupe de trois experts a été nommé par le gouvernement pour évaluer le système de pensions britannique et pour faire, le cas échéant, des propositions de réforme. Ce groupe, dénommé la Pensions Commission, a publié un premier rapport en octobre 2004, dans lequel il dresse un état des lieux, sans faire de recommandations pour le futur. Un second rapport est prévu en automne 2005, à la suite du processus de consultation, et comportera des recommandations.

La Pensions Commission est présidée par l'économiste ADAIR TURNER. Actuellement vice-président de la société Merrill Lynch Europe, il a été auparavant directeur général de la Confederation of British Industry (CBI), associé du cabinet de conseil McKinsey & Company et a travaillé pour BP et la Chase Manhattan Bank. Les autres membres de la commission sont JOHN HILLS, professeur de politique sociale à la London School of Economics, et JEANNIE DRAKE, secrétaire générale adjointe du syndicat des travailleurs de la communication et Présidente du Trade Union Congress.

a) Niveau des retraites : inégalités croissantes et paupérisation

Un des buts fondamentaux de la prévoyance vieillesse est d'assurer un niveau de revenu convenable²³⁵ aux retraités. Au Royaume-Uni, le régime étatique universel de retraite (BSP) est conçu pour garantir un minimum vital aux retraités, le maintien du niveau de vie antérieur repose de plus en plus sur les dispositifs privés de prévoyance. Il est donc question de savoir dans quelle mesure cette configuration réussit à assurer un niveau de vie satisfaisant pour les retraités.

Le revenu moyen des retraités britanniques a augmenté durant les vingt dernières années : il s'élève en 2002-2003 à GBP 237 par semaine, ce qui représente une hausse nette de 25% durant les huit dernières années et une hausse d'environ 136% depuis 1979.²³⁶ La population des retraités est toutefois hétérogène. Les revenus des plus riches sont environ trois fois plus élevés que ceux des plus pauvres et, bien qu'il y ait une minorité de retraités qui dispose de revenus très élevés, la majorité est concentrée dans les revenus bas ou moyens. Les retraités avec un revenu élevé ont tendance à recevoir une plus grande partie de ce revenu de sources de prévoyance privée (régimes de pensions professionnels, comptes individuels, épargne libre) que les retraités pauvres. Cependant, environ 40% des revenus des retraités les plus riches proviennent de sources étatiques.²³⁷ Selon les estimations de EMMERSON & JOHNSON²³⁸, qui ont pris en compte les effets de la mise en place de la S2P, ces prestations étatiques seront à terme réduites pour les personnes avec un revenu moyen ou élevé et légèrement rehaussées pour les bas revenus.

Il y a en effet une tendance à la baisse des dépenses publiques par retraité (par rapport au PIB et au

²³⁵ Le terme *retraite convenable* peut être, selon les systèmes, interprété de deux manières différentes : soit en tant que retraite garantissant un minimum vital, soit en tant que retraite permettant de maintenir le niveau de vie antérieur.

²³⁶ Chiffres tirés des sondages gouvernementaux sur les revenus des ménages [*Family Resources Survey 2002/03, Family Expenditure Survey 1979, Family Expenditure Survey 1996-1997*] résumés dans National Statistics (2004) : *Pensioner Income*, édition en ligne, NS, www.statistics.gov.uk.

²³⁷ Emmerson Carl & Johnson Paul (2001), p. 325-327.

²³⁸ Emmerson Carl & Johnson Paul (2001), p. 306.

revenu moyen) et à une plus grande redistribution en faveur des couches modestes. Parallèlement, néanmoins, le pourcentage des personnes couvertes par un régime privé (professionnel ou individuel) stagne depuis 1996 et les plans à prestations définies sont de plus en plus remplacés par des plans à cotisations définies. Le risque de placement est supporté par l'institution de prévoyance dans les systèmes à prestations définies et par l'individu dans les systèmes à cotisations définies. Par conséquent, un transfert des risques s'opère de l'Etat, de l'employeur et de l'institution de prévoyance vers les individus.²³⁹ De plus, le niveau des cotisations des régimes à cotisations définies est beaucoup moins élevé (taux global de cotisation de 7% à 11%) que celui des régimes à prestations définies (taux global de cotisation de 16% à 20%).²⁴⁰ En tenant compte de toute une série d'hypothèses, le rapport de la *Pensions Commission*²⁴¹, estime ainsi qu'environ 12,1 millions de personnes actives ne disposent pas de cotisations qui leur permettraient d'avoir un niveau de retraite suffisant²⁴². C'est avant tout la population à revenus moyens – qui ne dispose pas d'une prévoyance privée suffisante – qui risque de s'appauvrir sensiblement. Les personnes à faibles revenus seront de plus en plus dépendantes des allocations sous condition de ressources, les prestations de la BSP et du S2P ne couvrant pas les besoins vitaux.

Ces inégalités croissantes peuvent en partie être expliquées par le processus d'individualisation. L'Etat se retire de plus en plus de la prévoyance vieillesse en argumentant que les travailleurs vont s'affilier à travers le secteur privé au 2^e étage. Cependant, les individus n'arrivent pas à procéder aux choix qui leur permettent d'optimiser leur niveau de prestations. Les cotisations minimales pour les régimes de pensions professionnels et les plans individuels sont peu élevées²⁴³, ce qui a pour résultat des prestations de retraite faibles. Le système est complexe. Ainsi, il n'est pas toujours évident de comprendre tous les enjeux qui se cachent derrière les choix (ou non-choix) et les conséquences des décisions à long terme. Même en émettant l'hypothèse que l'assuré soit un expert en placement et en prévoyance retraite, le facteur de risque lié aux marchés boursiers persiste. En fin de compte, même le meilleur investisseur peut avoir de la malchance. Ce facteur ne doit pas être occulté, comme il l'a souvent été durant les années 1990, par des performances exceptionnellement élevées.²⁴⁴

b) Besoin et volonté du choix individuel

Selon l'approche économique classique, le libre marché permet, avec le choix individuel, d'optimiser les services et la satisfaction des individus. Une des motivations de l'introduction de l'individualisation au niveau du 2^e étage de la prévoyance retraite est celle de favoriser la responsabilité individuelle dans la préparation financière de la retraite. Dès lors, il se pose la question de savoir dans quelle

²³⁹ Pensions Commission (2004), p. 74-90, 104-113.

²⁴⁰ Pensions Commission (2004), p. 88.

²⁴¹ Pensions Commission (2004), p. 158-163.

²⁴² Le niveau de retraite suffisant correspond à un taux de remplacement variant en fonction du niveau de revenu entre 50% pour les personnes les plus riches et 90% pour les personnes les plus pauvres. Pensions Commission (2004), p. 142s.

²⁴³ Les taux de cotisation minimaux pour les plans individuels varient en fonction de l'âge et du sexe, mais s'élèvent en moyenne à 4,6% des revenus. Les taux de cotisation pour les régimes professionnels sont en général plus élevés (entre 9% et 18%). La tendance vers des régimes à cotisations définies a cependant pour conséquence de diminuer ce taux moyen : tandis que les cotisations des régimes à prestations définies représentent en général 6% (part du salarié) et 12% (part de l'employeur), celles des régimes à cotisations définies ne se montent respectivement qu'à 6% et 3%. Davis Philip E. (2000) : *Regulation of Private Pensions – A Case Study of the UK* (Discussion paper ; PI-9), London, The Pensions Institute, p. 13.

²⁴⁴ Selon TURNER, durant les années 1990, tout le monde vivait dans un *fool's paradise*, un état d'illusions provoqué par des rendements financiers de plus de 10%.

mesure ce transfert de responsabilité permet aux individus d'ajuster leur prévision de retraite en fonction de leurs besoins actuels et surtout futurs.

Nous avons déjà souligné que le système de retraite britannique se caractérise par une grande complexité. Cela résulte des réformes et ajustements mis en place durant les dernières décennies qui s'accumulent et forment un enchevêtrement difficile à démêler pour la population britannique. Selon des sondages, seules 44% des personnes interrogées déclarent avoir une bonne ou raisonnable connaissance des pensions.²⁴⁵ Ce sont les personnes âgées, proches de l'âge de retraite, disposant d'un niveau de formation et de revenu élevés qui ont tendance à déclarer avoir une bonne connaissance générale du domaine des pensions.²⁴⁶ En ce qui concerne les connaissances de leur propre prévoyance vieillesse, 50% des personnes interrogées déclarent n'avoir aucune idée de la rente qu'ils peuvent espérer obtenir à l'âge de la retraite. Les personnes peu informées sur leur propre prévision ont tendance à être jeunes, à disposer de revenus modestes, à être sans travail ou salariées à temps partiel.²⁴⁷

A part les problèmes spécifiquement britanniques²⁴⁸, le rapport de la *Pensions Commission*²⁴⁹ souligne l'importance des obstacles inhérents à tout système basé sur un choix des services. Ces obstacles empêchent en effet un choix rationnel en ce qui concerne la prévoyance retraite. En se basant sur les résultats de recherches en économie comportementale²⁵⁰, les auteurs du rapport avancent que les individus ont tendance à repousser les décisions financières complexes qui ont des conséquences à long terme. Les décisions sont fortement influencées par le nombre d'options, par la présentation des possibilités et par la manière dont la question est posée. En plus, les individus ne se fient que très rarement à leurs propres connaissances et basent souvent leur décision sur le conseil d'une personne ou institution de confiance. Ainsi, seulement 2% des comptes individuels [*Group Personal Pension, GPP et Stakeholders Pensions*] et des contrats de prévoyance étendue [*Free Standing Additional Voluntary Contributions, FSAVCs*] sont ouverts sans un quelconque entretien de conseil et 79% des personnes passent par des conseillers financiers indépendants. Il est évident qu'une telle démarche est particulièrement coûteuse pour les personnes ayant un revenu modeste, d'autant plus que la plupart des coûts liés au conseil sont fixes et pas proportionnels aux primes ou revenus. Par conséquent, tandis que les personnes riches peuvent s'offrir l'expertise qui leur manque, les personnes qui ne disposent ni de connaissances financières, ni de revenus suffisants sont les perdantes de toute complexification supplémentaire du système.²⁵¹

c) **Développements récents des plans individuels**

Le manque de connaissances et la forte dépendance vis-à-vis des conseillers a provoqué un des plus grands scandales financiers contemporains : l'*affaire des ventes abusives* décrite plus haut. Comme

²⁴⁵ Le taux de 44% se rapporte à un sondage effectué en 2004. Des sondages comparables des années précédentes montrent que ce pourcentage de la population est plutôt en déclin : 53% en 2000 et 51% en 2002. Pensions Commission (2004), p. 215.

²⁴⁶ Mayhew Victoria (2003) : *Pensions 2002 : Public attitudes to pensions and saving for retirement* (Research Report ; 193), London, Department for Work and Pensions, p. 74s, 78.

²⁴⁷ Mayhew Victoria (2003), p. 81s.

²⁴⁸ Ces obstacles renvoient à la complexité du système ; au manque de confiance dans les capacités individuelles, les services financiers et le gouvernement ; aux frais administratifs élevés et aux effets des prestations sous condition de ressources [*means-testing*].

²⁴⁹ Pensions Commission (2004), p. 206-211.

²⁵⁰ Voir l'encadré dans le chapitre 5.3.4 infra.

²⁵¹ Ward Sue (2004), p. 50.

le scandale Maxwell en 1991²⁵², l'éclaircissement de l'affaire de *mis-selling* a donné lieu à un renforcement de la réglementation du secteur privé des pensions. Ainsi, le gouvernement a établi des règles plus strictes pour les conseillers financiers auxquels les individus font appel avant de changer de type de prévoyance dans le cadre du 2^e étage (notamment pour quitter le régime de pensions professionnel pour un compte individuel). En plus, les fournisseurs des pensions personnelles sont désormais tenus de déclarer ouvertement leurs frais et commissions.

L'information inadéquate des travailleurs n'est cependant pas le seul problème lié aux plans individuels. Les coûts administratifs à la charge des affiliés sont plus élevés dans les plans individuels que dans les systèmes étatiques et dans les fonds de pensions régis selon le principe des prestations définies.²⁵³ Cela tient principalement au fait que le système est largement décentralisé et compétitif, des caractéristiques qui empêchent des économies d'échelle importantes. ORSZAG²⁵⁴ parle de trois différents types de frais administratifs dans les plans individuels :

1. les coûts ordinaires de la gestion d'un compte qui peuvent s'élever en moyenne à 28% de l'avoir accumulé durant une carrière professionnelle de quarante ans²⁵⁵ ;
2. les coûts liés aux transferts du capital accumulé²⁵⁶, aux modifications et aux interruptions des cotisations dont l'ampleur varie fortement selon le déroulement de la carrière, mais qui représentent en moyenne 15% de l'avoir accumulé ; et
3. les coûts de conversion en rente au moment de la prise de retraite qui sont estimés à 10% de l'avoir accumulé.

Compte tenu des effets d'interaction, l'auteur estime que les 43% de la valeur d'un compte sont ainsi soustraits du but de prévoyance à cause des frais, ce qui est extrêmement conséquent.

Le nouveau type de plans individuels de prévoyance retraite, lancé en 2002 par le gouvernement sous le nom des *Stakeholder Pensions*, a des frais d'administration annuels limités à 1% des avoirs.²⁵⁷ Ces comptes s'adressent en particulier aux personnes ayant des revenus modestes sans couverture au niveau du 2^e étage par l'entremise d'un régime professionnel ou d'un compte individuel classique. Ils sont ouverts à une large partie de la population²⁵⁸ et la prime minimale est très basse (GBP 20 par mois). Les employeurs sans régime professionnel sont tenus de proposer l'accès à ce type de

²⁵² L'entrepreneur Robert Maxwell a pu sortir GBP 500 millions d'avoirs accumulés des fonds de prévoyance de ses salariés pour essayer de sauver ses sociétés menacées de faillite. Suite à ce scandale, la réglementation des plans professionnels à prestations définies a été réformée. En 1995 [*Pensions Act*], le Parlement a, entre autres, imposé des règles plus strictes de gestion fiduciaire et a instauré un fonds d'assurance contre la fraude. Il a supprimé la garantie minimale [*Guaranteed Minimal Pension, GMP*], mais introduit l'exigence de garantir un niveau des prestations au moins équivalent à celui du SERPS ; il a augmenté le taux d'indexation minimal à l'inflation des prestations et avoirs accumulés à 5% (auparavant : 3%) et instauré un *Minimum Funding Requirement (MFR)*, une couverture d'au moins 90% des engagements du fonds. Cependant, il y a peu de nouveaux plans à prestations définies qui ont été créés depuis l'entrée en vigueur de cette loi et de nombreux anciens plans ont été transformés en plans à cotisations définies. Blackburn Robin (2002), p. 125. Sass Steven A. (2004a), p. 6s.

²⁵³ Ward Sue (2004), p. 50.

²⁵⁴ Orszag Peter R. (1999), p. 5-12.

²⁵⁵ En d'autres termes, le montant de l'avoir accumulé au moment de la retraite est de 28% moins élevé qu'il le serait sans ces frais. Exprimé en termes de déduction annuelle du compte, cela représente environ 1,43% par an du solde du compte.

²⁵⁶ Un des inconvénients des plans individuels britanniques est en effet le coût élevé lors du transfert des avoirs entre différents plans. Les fournisseurs de ces plans prélèvent en général des frais d'entrée et/ou de sortie importants. Ainsi, ces coûts de transfert représentent entre 25% et 33% de l'avoir accumulé. Davis Philip E. (2000), p. 22.

²⁵⁷ Les autorités s'attendent à des effets de baisse des coûts dans tout le secteur privé des pensions.

²⁵⁸ Même les personnes sans activité lucrative et les personnes âgées de moins de 16 ans peuvent souscrire un tel compte individuel.

prévoyance retraite et de déduire les cotisations directement de la fiche de paye, mais ils ne sont pas obligés de verser des cotisations eux-mêmes. Les premières évaluations montrent cependant qu'il n'y a que très peu de salariés séduits par ce nouveau dispositif.²⁵⁹ Il s'agit surtout de personnes qui ont déjà une prévoyance privée et qui transfèrent une partie de leurs cotisations vers ces *Stakeholder Pensions*. Il n'y a que peu de *nouveaux affiliés*. En plus, peu d'employeurs proposent de contribuer aux *Stakeholder Pensions* de leurs salariés, ce qui n'incite pas ceux-ci à cotiser. Beaucoup de ces fonds sont en effet vides (sans membres cotisants).²⁶⁰

Au Royaume-Uni, le système de retraite professionnel et individuel est hautement développé et 40% environ des revenus des retraités proviennent de ce système. Depuis quelques années, le gouvernement prend des mesures pour diminuer encore la générosité du système étatique de sécurité sociale et pour favoriser le système privé. L'évolution montre cependant que les revenus de retraite privés n'arrivent pas à combler le trou laissé par la réduction des revenus provenant de l'Etat pour une large partie de la population. L'épargne vieillesse privée diminue en effet. TURNER²⁶¹ explique ce déclin par la tendance des employeurs à fermer leurs fonds de prévoyance à prestations définies.²⁶² Les nouveaux entrants se voient proposer des fonds à cotisations définies et beaucoup d'entre eux optent pour le système étatique. Ainsi, la part des salariés soumis au 2^e étage, couverts principalement par le SERPS/S2P, a augmenté entre 2000-2001 et 2002-2003 de 41,7% à 54,5%.²⁶³ Cet abandon des comptes individuels continue : en 2004, un demi-million de personnes sont retournées dans le régime étatique. Après une directive de 2004 de l'association faïtière des compagnies d'assurances [*Association of British Insurers*], beaucoup de celles qui offrent des comptes individuels de retraite informent désormais leurs clients du mauvais choix qu'ils ont fait en souscrivant un compte individuel. Ainsi, elles les incitent à retourner dans le régime professionnel.²⁶⁴ En général la popularité des régimes à cotisations définies (professionnels ou individuels), dont les prestations dépendent dans une large mesure de la performance des marchés financiers, semble affaiblie suite à l'affaire de *mis-selling*, mais aussi en raison de la chute des marchés boursiers du début des années 2000.

d) Régulation : surveillance et garanties

Le fonctionnement d'un système privé de pensions est fortement encadré par des réglementations étatiques. Les déficiences du marché doivent être corrigées pour assurer que le système privé remplisse une fonction de protection sociale en remplaçant la solidarité collective.²⁶⁵ Au Royaume-Uni, ce sont des scandales financiers qui ont mis en évidence ces différentes panes à plusieurs reprises. Le gouvernement se devait ainsi de réagir et de multiplier les instances de surveillance et les dispositifs de garantie.

²⁵⁹ Durant l'année fiscale 2002-2003, le nombre de personnes avec les *Stakeholder Pensions* comme type principal de couverture du 2^e étage s'élevait à 69 000 personnes (cf. 2,8 millions avec des APPs, 3,1 millions avec des régimes professionnels et 13,6 millions avec le SERPS/S2P). Calculs effectués sur la base de chiffres publiés dans Department for Work and Pensions (2004).

²⁶⁰ Ward Sue (2004), p. 43-45. Pensions Commission (2004), p. 92s.

²⁶¹ American Association of Retired Persons (2005).

²⁶² Environ 70% des régimes à prestations définies ont été fermés aux nouveaux membres. Cohen Norma (2005) : « A Bloody Mess », *The American Prospect Online*, 11 janvier 2005.

²⁶³ Au début des années 1990, cette part était à son plus bas niveau (environ 30%) et a augmenté progressivement depuis. Calculs effectués sur la base de chiffres publiés dans Department for Work and Pensions (2004).

²⁶⁴ Cohen Norma (2005).

²⁶⁵ Davis Philip E. (2000), p. 2-5.

C'est notamment l'affaire *Maxwell*²⁶⁶ qui a incité le gouvernement à introduire plusieurs dispositifs de surveillance et de garantie des régimes professionnels à prestations définies. Ainsi, ces régimes ont désormais l'obligation de maintenir un niveau minimal de solvabilité. Depuis l'entrée en vigueur du *Pensions Act* de 1995, il existe un régime de compensation [*Pensions Compensation Scheme*] qui intervient lorsque les actifs des régimes professionnels sont insuffisants pour garantir les prestations. Administré par le *Pensions Compensation Board*, ce régime assure une compensation aux participants d'un régime professionnel lorsque l'employeur est insolvable et le capital du régime de pensions insuffisant pour garantir les prestations de retraite. La compensation est limitée à 90% des avoirs manquants.²⁶⁷ Cependant, les entreprises considèrent cette obligation de garantir un taux de couverture de 90% comme très contraignant. Elles l'invoquent comme un des arguments les poussant à fermer leurs régimes à prestations définies au profit des régimes à cotisations définies.²⁶⁸ Le *Pensions Act* de 1995 établit l'*Occupational Pensions Regulatory Authority (OPRA)*, une autorité qui veille à ce que les régimes de pensions professionnels respectent la législation régissant leur fonctionnement. Elle peut effectuer des contrôles sur place, mais ne demande pas de rapports réguliers et est dépendante des dénonciations des conseillers et membres des régimes pour constater des infractions. Ainsi, ce sont le commissaire aux comptes et l'actuaire du régime professionnel qui ont l'obligation d'informer l'OPRA de toute violation de la législation.

Les garanties pour les personnes affiliées à des plans de pensions individuels auprès des compagnies d'assurances sont encore plus restreintes. A part l'obligation d'investir selon le principe de la prudence et la limitation de l'auto-investissement à 5% des actifs, le placement des capitaux des cotisants n'est soumis à aucune restriction.²⁶⁹ D'une manière générale, c'est en établissant un niveau minimal de cotisations que le gouvernement peut intervenir pour assurer des prestations de retraite suffisantes provenant des régimes à cotisations définies. Au Royaume-Uni, ce niveau n'est pas assez élevé²⁷⁰ et les employeurs ne sont pas obligés de contribuer aux comptes individuels de leurs salariés. Le bas niveau des cotisations pour les comptes individuels est en plus érodé par les frais administratifs très importants prélevés par les fournisseurs des pensions individuelles.²⁷¹

Une législation adoptée en 2004, le *Pensions Act 2004*, instaure de nouvelles autorités de protection des assurés : notamment le *Pension Protection Fund Board* et le *Pensions Regulator*. Celui-ci est censé remplacer l'OPRA en reprenant et élargissant les prérogatives de l'ancienne autorité de surveillance. Le *Pension Protection Fund Board* est chargé d'administrer un fonds de compensation. Ce fonds est alimenté par des prélèvements sur les régimes professionnels et assure la protection

²⁶⁶ Voir note 252.

²⁶⁷ Association internationale de la sécurité sociale & International Network of Pension Regulators and Supervisors (2003), p. 185.

²⁶⁸ Davis Philip E. (2000), p. 11.

²⁶⁹ Les fournisseurs des plans individuels de pensions doivent se conformer à la réglementation de la FSA [*Financial Services Authority*] qui est chargée de la surveillance des institutions qui proposent une prévoyance individuelle (compagnies d'assurances, sociétés de crédit immobilier, sociétés mutualistes, sociétés de gestion des placements). Sa mission est d'assurer le respect des dispositions réglementaires et d'effectuer des visites d'inspection. Association internationale de la sécurité sociale & International Network of Pension Regulators and Supervisors (2003), p. 185.

²⁷⁰ Les APPs et les régimes professionnels à cotisations définies requièrent des cotisations minimales à la hauteur du rabais accordé pour la sortie conventionnelle individuelle, ce qui représente environ 4,6% des revenus. Le problème des cotisations moyennes trop faibles pour garantir un niveau suffisant de retraites a été discuté dans le chapitre 3.3.4 lit. a supra.

²⁷¹ Davis Philip E. (2000), p. 13s.

des assurés contre l'insolvabilité de leur régime professionnel à prestations définies. Il reprend en outre les engagements du *Pensions Compensation Scheme*.²⁷²

Cette multiplication des interventions étatiques est en contradiction avec la volonté de l'Etat de se retirer davantage de la prévoyance retraite. Un Etat démocratique ne peut en effet pas se permettre de rester sans réaction face au manque de protection des citoyens. Ainsi, ce sont les systèmes *individualisés* et de *libre choix* qui demandent une réglementation étatique forte et qui entraînent ainsi des dépenses publiques supplémentaires.

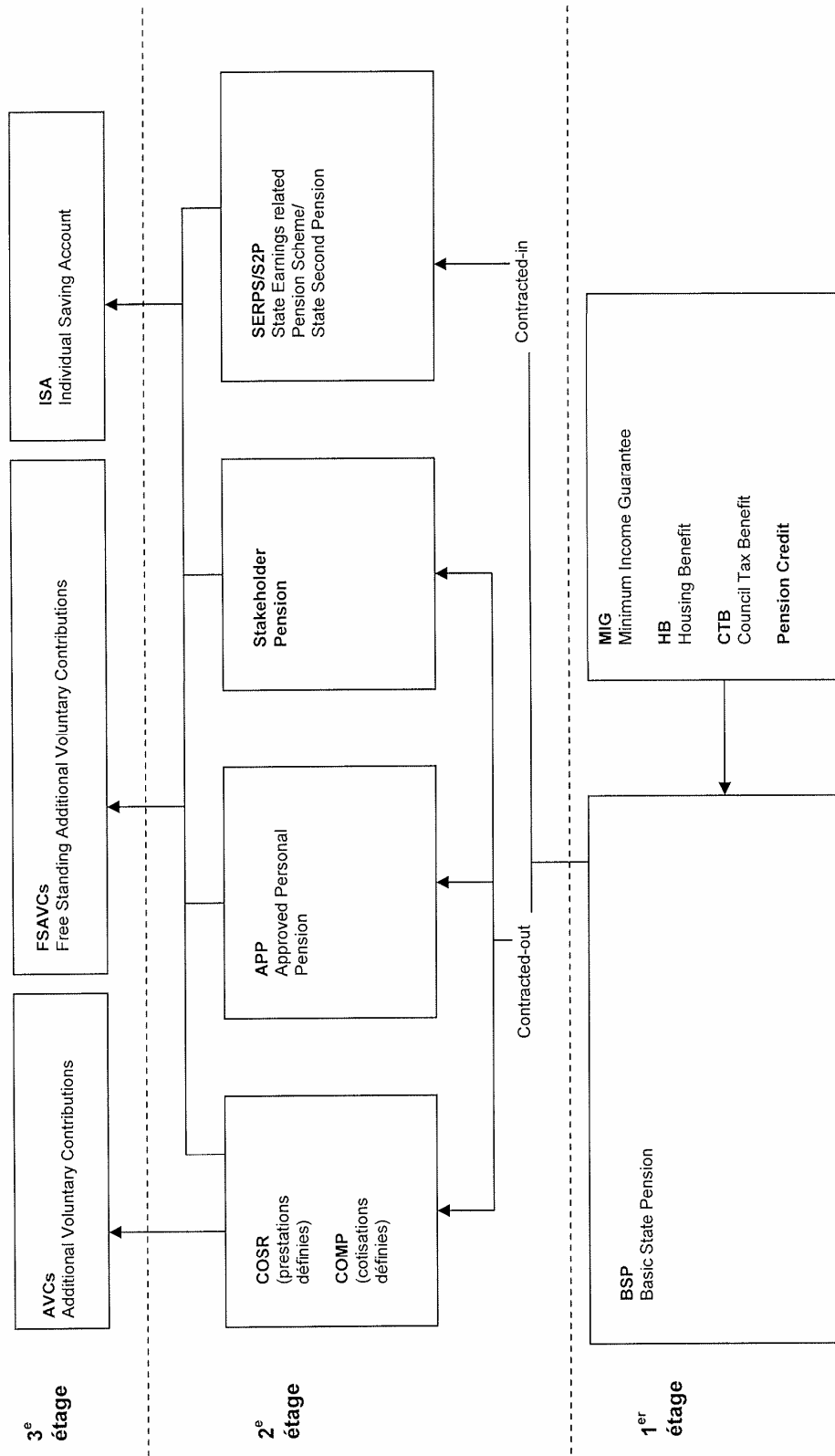
3.3.5 Conclusion

L'expérience britannique du choix individuel dans le domaine des pensions met en évidence les contradictions qu'un tel système peut avoir avec l'objectif fondamental d'un système de retraite qui est celui d'assurer un niveau de vie convenable à la population âgée :

1. la complexité du système incite les assurés à se fier aux conseillers externes, plutôt qu'à exercer leur choix d'une manière parfaitement informée et consciente des risques ;
2. dans un système sans garanties de prestations, l'assuré est seul à porter le risque financier ;
3. le niveau des cotisations minimales ne suffit pas à accumuler un capital qui permettrait de maintenir un niveau de vie acceptable après la retraite ;
4. un système de pensions individualisé requiert une régulation et une surveillance étatique importante.

²⁷² Informations tirées du Département du travail et des pensions (www.dwp.gov.uk).

Appendice : représentation schématique du système de pensions du Royaume-Uni



3.4 Australie

3.4.1 Introduction

a) *Spécificités du système australien et raisons du choix de ce pays*

L'Australie a, comme la Suisse, introduit un 2^e étage professionnel obligatoire qui détermine un niveau minimal de prévoyance. Dans les deux pays, une des idées qui a motivé l'instauration de cette obligation a été celle d'une alternative à l'extension du système de retraite de base. Le régime australien a cependant été instauré plus tardivement (1992) et bénéficie de plus d'autonomie au niveau régional (des Etats) et au niveau des accords entre partenaires sociaux. Cette liberté a donné lieu à divers mécanismes de choix individuel, notamment par rapport aux plans d'investissement. L'Etat fédéral a mis en place des dispositifs de régulation et a légiféré récemment sur une individualisation accrue : le libre choix intégral de l'institution de prévoyance. Le choix individuel en Australie se présente donc dans un cadre comparable au 2^e pilier suisse.

b) *Caractéristiques principales du système australien de retraite*

La plupart des retraités australiens actuels bénéficient de trois sources principales de revenus : la pension étatique de base [*Age Pension*], la pension provenant du régime obligatoire lié au revenu professionnel [*Superannuation Guarantee*] et les revenus d'une épargne individuelle complémentaire²⁷³.

L'*Age Pension* est un régime financé par le budget général de l'Etat. Bien que toute personne de plus de 65 ans²⁷⁴ et domiciliée en Australie depuis au moins dix ans ait droit à cette allocation, elle est versée sous condition de ressources : il s'agit donc d'une allocation dont le montant diminue pour les hauts revenus, les très hauts revenus en étant complètement exclus. Le mécanisme de vérification des ressources, initialement prévu pour cibler les retraités les plus pauvres,²⁷⁵ a évolué durant le XX^e siècle²⁷⁶. Actuellement, il se compose de deux éléments : un test des revenus et un test de la fortune. Selon le premier test, plus les revenus des retraités sont élevés, plus le montant de la rente diminue.²⁷⁷ Un revenu bihebdomadaire de plus de AUD 1 327.25 (valeur 2005) pour un célibataire ne donne droit à aucune rente. Le deuxième test prévoit une baisse progressive de la rente en fonction

²⁷³ L'épargne volontaire en dehors du système de *Superannuation* ne bénéficie pas d'allègements fiscaux. Elle est difficile à estimer, mais concerne quasi-exclusivement les hauts revenus. Organisation de coopération et de développement économiques (1997b) : *Private Pensions in OECD Countries – Australia* (Labour market and social policy. Occasional papers ; 23), Paris, OECD, p. 23s.

²⁷⁴ L'âge de la retraite des femmes s'élevait jusqu'en 1994 à 60 ans. Actuellement, il augmente progressivement pour atteindre 65 ans en 2013.

²⁷⁵ Sass Steven A. (2004b) : « Reforming the Australian retirement system : Mandating individual accounts », *Issue in Brief*, Center for Retirement Research at Boston College, n° 2, p. 3.

²⁷⁶ Durant les années 1970 et jusqu'en 1985, les tests ont même été complètement abolis pour les personnes âgées de plus de 70 ans.

²⁷⁷ La limite de revenu qui donne droit à une prestation complète (AUD 476.30 pour 14 jours) se situe en 2005 à AUD 122 pour un célibataire. Pour chaque dollar supplémentaire, la prestation maximale est réduite de 40 cents. Un AUD correspond à environ CHF 0.95 (juin 2005).

du niveau de la fortune, à partir d'une limite inférieure (AUD 153 000 pour les célibataires propriétaires d'un logement et AUD 263 500 pour les célibataires sans logement propre)²⁷⁸.

Le montant de la prestation de retraite correspond au montant le plus bas calculé en fonction des deux tests. Le montant maximal de la rente est actuellement (2005) fixé à AUD 476.30 pour 14 jours, ce qui correspond à l'exigence légale d'offrir 25% du salaire moyen.²⁷⁹ Environ 55% des personnes âgées de plus de 60/65 ans ont droit à la prestation maximale et 29% à une allocation réduite.²⁸⁰ Le niveau de la prestation du régime *Age Pension* est relativement bas. L'Etat fournit cependant également d'autres prestations pour les retraités (subventions pour les transports, le logement et les prestations médicales) et les rentes de l'*Age Pension* sont partiellement (complètement pour ceux qui touchent le montant maximal) exemptes d'impôt.²⁸¹ En tenant compte de cette exonération fiscale, le taux de remplacement du salaire se situe largement au-dessus des 25% : des montants allant de 33% du revenu moyen à 45% du revenu médian brut sont avancés.²⁸²

Les prestations du régime de base sont complétées par celles du régime professionnel obligatoire lié aux revenus [*Superannuation Guarantee*]. Celui-ci est relativement récent, son introduction ne datant que de 1992. Il a été bâti sur le système préexistant des institutions de prévoyance professionnelle [*Superannuation Funds*], régies essentiellement par les conventions collectives. Les premières allocations de prévoyance professionnelle remontent au milieu du XIX^e siècle. Elles étaient considérées comme des compensations pour une longue et loyale carrière auprès de l'employeur. Le taux de couverture de ces allocations était très limité, ce qui était d'ailleurs l'un des facteurs qui a incité le gouvernement à mettre en place un 1^{er} étage *Age Pension* en 1908. Le 2^e étage couvre 98% des salariés fixes et 59% des salariés temporaires et à temps partiel. Il s'agit de comptes individuels en capitalisation, administrés par quelque 240 000 institutions de prévoyance professionnelle.²⁸³ En additionnant les prestations de ce régime à celles du régime étatique du 1^{er} étage, le taux de remplacement atteint 60% environ.²⁸⁴

Ce 2^e étage professionnel est actuellement sujet à d'importantes réformes : depuis le 1^{er} juillet 2005, tous les assurés ont le choix de leur institution de prévoyance. Un choix individuel au niveau des plans de prévoyance existait toutefois déjà (environ 80% des assurés sont concernés) et certains Etats accordaient aussi le choix de l'institution de prévoyance aux salariés. C'est surtout de cette individualisation préexistante dont il sera question dans ce chapitre, tout en examinant aussi le libre choix intégral futur.

²⁷⁸ Chaque AUD 1 000 de fortune au-dessus de la limite fixée en fonction du critère de la propriété de logement et de celui du statut civil fait baisser la rente bihebdomadaire de AUD 3. Harris David (2002) : *Policy approaches to promote private and occupational old-age provision in Australia* (Vorsorgestudien ; 3), Bertelsmann Stiftung, p. 4.

²⁷⁹ La prestation est indexée aux prix depuis 1975. L'adaptation au revenu est formalisée dans la loi à partir de 1998-1999 : la rente ne doit pas descendre au-dessous de 25% du revenu moyen masculin. King Anthony, Baekgaard Hans & Harding Ann (2001) : « Pension Provision in Australia », in Disney Richard & Johnson Paul (dir.) : *Pension Systems and Retirement Incomes across OECD Countries*, Cheltenham, Northampton, Edward Elgar, p. 53s.

²⁸⁰ Cela correspond à un taux de couverture parmi la population âgée d'environ 84%. Cette proportion est relativement stable depuis le milieu des années 1980, date de l'introduction d'un durcissement des règles d'admission. Congressional Budget Office (1999) : *Social Security Privatization : Experiences Abroad* (CBO Paper), Washington, CBO, p. 43-45.

²⁸¹ Organisation de coopération et de développement économiques (1997b), p. 18.

²⁸² King Anthony, Baekgaard Hans & Harding Ann (2001), p. 53s. Bateman Hazel & Piggott John (2001) : *The Australian Approach to Retirement Income Provision* (Paper prepared for the International Seminar on Social Security Pensions ; 5-7 mars 2001), Tokyo, p. 4.

²⁸³ Whiteford Peter (2004) : « Reforming Pensions : the Australian experience », in Rein Martin & Schmähl Winfried (dir.) : *Rethinking the Welfare State. The Political Economy of Pension Reform*, Cheltenham, Northampton, Edward Elgar, p. 91.

²⁸⁴ Blackburn Robin (2002) : *Banking on Death. Or, Investing in Life : The history and future of pensions*, London, New York, Verso, p. 270s.

3.4.2 Contexte de l'introduction de l'individualisation

Jusqu'aux années 1970, la population couverte par la prévoyance professionnelle était limitée : elle se composait surtout des salariés du secteur public. L'essor que ce type de retraite connaît par la suite est notamment dû aux syndicats qui commencent, dès les années 1970, à inclure la prévoyance professionnelle dans le catalogue de leurs revendications. Ainsi, la *Superannuation* fait partie des négociations avec le patronat. En outre, les syndicats instaurent leurs propres institutions de prévoyance, en cassant le monopole des employeurs dans ce domaine.²⁸⁵ Au début des années 1980, environ 40% des salariés (essentiellement les salariés du public et les hauts salaires) sont couverts par la *Superannuation*.²⁸⁶

Depuis les années 1980, cependant, il y a un développement important de la prévoyance professionnelle. Dans un premier temps, lors des négociations des conventions de travail de 1985-1986, le gouvernement soutient le principal syndicat *Australian Council of Trade Unions* dans sa volonté de remplacer une augmentation des salaires par des cotisations obligatoires des employeurs (à hauteur de 3%) en faveur d'un régime de pensions professionnel.²⁸⁷ Ainsi, la prévoyance professionnelle, à l'origine purement volontaire, devient *quasi obligatoire* et la proportion de salariés australiens couverts augmente rapidement en passant à environ 75% en 1991.²⁸⁸ Parallèlement, le gouvernement élabore des réglementations qui assurent que les cotisations sont acquises aux salariés lors d'un changement d'emploi notamment, que les conseils d'administration des institutions de pensions sont constitués de façon paritaire et que les placements sont faits selon le principe de la prudence [*prudent man*].²⁸⁹ En ce qui concerne la forme des prestations, une réforme fiscale pour encourager une sortie en rente au détriment de la sortie en capital, beaucoup plus populaire en Australie, est mise en place.

Cette première extension de la *Superannuation*, à travers les accords entre partenaires sociaux, a cependant vite montré ses limites : certains salariés n'étaient pas couverts par des conventions collectives de travail, le poids des syndicats diminuait²⁹⁰ et une augmentation de la cotisation minimale de 3%, voulue par le gouvernement, n'a pas été acceptée lors des négociations à la fin des années 1990.²⁹¹ C'est pourquoi le gouvernement a décidé d'emprunter la voie législative pour étendre la couverture de la *Superannuation*. Le taux de cotisation minimal, fixé depuis 1992 à 3% du salaire plafonné²⁹², est alors progressivement augmenté à 9% en 2002-2003. Parallèlement, la loi sur la *Superannuation Guarantee (SG)*²⁹³ est entrée en vigueur, introduisant une taxe [*Superannuation Guarantee Charge*] prélevée auprès des employeurs qui ne cotisent pas à un régime professionnel.²⁹⁴

²⁸⁵ Organisation de coopération et de développement économiques (1997b), p. 18-20.

²⁸⁶ Whiteford Peter (2004), p. 86-88.

²⁸⁷ Ces accords entre partenaires sociaux avec l'implication du gouvernement ont débouché sur des régimes de pensions professionnels sectoriels (*Productivity Award Superannuation*). Organisation de coopération et de développement économiques (1997b), p. 9s.

²⁸⁸ Whiteford Peter (2004), p. 89s.

²⁸⁹ Sass Steven A. (2004b), p. 7.

²⁹⁰ Les négociations se font de plus en plus directement entre l'employeur et le salarié sans intervention syndicale.

²⁹¹ Whiteford Peter (2004), p. 89. Sass Steven A. (2004b), p. 8.

²⁹² Le régime est obligatoire pour tous les salariés (à plein temps et à partir de 18 ans) avec un revenu mensuel de plus de AUD 450, ce qui représente environ 15% du salaire moyen masculin. La limite supérieure du revenu sur lequel les cotisations doivent être payées est fixée à environ 250% du salaire moyen. Organisation de coopération et de développement économiques (1997b), p. 21-23. King Anthony, Baekgaard Hans & Harding Ann (2001), p. 60-62.

²⁹³ *Superannuation Guarantee Charge Act*.

²⁹⁴ Cette taxe, prélevée par l'autorité fiscale, est restituée au salarié sous forme d'un chèque qu'il peut faire créditer sur un compte individuel auprès de l'institution de prévoyance de son choix. Australian Taxation Office (2002) : *Superannuation*

Cette *Superannuation Guarantee Charge*, contrairement aux cotisations, n'est pas fiscalement déductible. L'employeur est ainsi encouragé à affilier ses salariés à une institution de prévoyance.²⁹⁵

Depuis l'introduction de la *Superannuation Guarantee*, le degré de couverture a augmenté : en 1997, plus de 90% des salariés étaient assurés.²⁹⁶ Les salariés à plein temps ont un taux de couverture plus élevé que ceux à temps partiel ou que les indépendants, pour qui la *Superannuation* est facultative. Les contributions des employeurs excèdent souvent (cela est particulièrement vrai dans le secteur public) les minimaux légaux et varient entre 10% et 15%.²⁹⁷ La moitié environ des salariés verse des cotisations supplémentaires en faveur de leur institution de prévoyance (en moyenne à un taux de 5,7% du salaire).²⁹⁸ Un indice permettant de mesurer l'importance du régime de pensions professionnel en Australie est la valeur des avoirs investis dans ce système : en 2002, elle s'élevait à AUD 530 milliards, ce qui représentait environ 75% du PIB (contre 3% en 1972).²⁹⁹

3.4.3 Description du choix individuel

a) Régulation et surveillance

La régulation, assurée depuis 1987 par l'*Insurance and Superannuation Commission (ISC)*, se bornait jusqu'en 1993 essentiellement aux questions fiscales. Parallèlement à l'introduction du régime professionnel obligatoire, une régulation plus stricte de la *Superannuation* a été instaurée, notamment avec le *Superannuation Industry (Supervision) Act*. Cette loi a notamment pour but d'agrandir la sécurité de l'épargne retraite. L'Etat ne se contente plus de légiférer sur les questions fiscales, mais intervient désormais dans trois domaines : la surveillance des acteurs de la *Superannuation*, les droits des affiliés, et la standardisation des cotisations et des prestations.³⁰⁰

C'est l'ISC qui est chargée de la surveillance du secteur de la *Superannuation*. Elle fait partie de l'*Australian Prudential Regulation Authority (APRA)* et veille à ce que les administrateurs des institutions de prévoyance professionnelle³⁰¹ connaissent leurs obligations envers les affiliés et agissent en fonction. Les administrateurs doivent ainsi gérer les avoirs qui leur sont confiés de façon *prudente* et respecter des conditions de solvabilité applicables à tous les fournisseurs de services financiers. Dans le cas d'une perte du capital suite à une fraude ou à un vol, le Ministère des finances a la possibilité d'intervenir financièrement et d'assurer jusqu'à 80% des obligations de l'institution envers les bénéficiaires. Cette assistance est financée par un prélèvement sur les avoirs des institutions.³⁰² La législation de 1993 prescrit un relevé annuel du rendement incluant des informations sur la performance, les stratégies d'investissement et la santé financière globale de

guarantee. The facts for employees. What the superannuation guarantee means to you, Canberra, Commonwealth of Australia, ATO, p. 5-7.

²⁹⁵ Whiteford Peter (2004), p. 89s.

²⁹⁶ Bateman Hazel & Piggott John (2001), p. 25..

²⁹⁷ King Anthony, Baekgaard Hans & Harding Ann (2001), p. 62-64.

²⁹⁸ Bateman Hazel & Piggott John (2001), p. 16s.

²⁹⁹ Whiteford Peter (2004), p. 91.

³⁰⁰ Organisation de coopération et de développement économiques (1997b), p. 50s.

³⁰¹ Il est intéressant de rappeler que les conseils d'administration comptant plus que cinq membres doivent se composer d'au moins la moitié des représentants des affiliés. Organisation de coopération et de développement économiques (1997b), p. 53.

³⁰² Congressional Budget Office (1999), p. 53s.

l'institution. De plus, des audits externes réguliers sont exigés, ainsi qu'une stratégie d'investissement clairement définie et approuvée par les membres du conseil d'administration.³⁰³

Les droits des affiliés ont été considérablement renforcés durant les années 1990, notamment à travers des régulations améliorant la transparence et l'information : les participants au régime de *Superannuation* reçoivent au moins une fois par an un relevé indiquant l'état de leur compte (cotisations, frais administratifs et performance des placements), ainsi que la politique d'investissement de l'institution et sa performance.³⁰⁴ Une autorité créée en 1998, l'*Australian Securities Investment Commission (ASIC)*, est chargée de certifier et de surveiller les institutions qui offrent des conseils en placements. De cette manière, elle garantit la protection des participants au régime.³⁰⁵ Ceux-ci peuvent notamment poursuivre les administrateurs et les managers en investissements en justice.³⁰⁶

En ce qui concerne la standardisation des cotisations et des prestations, l'Etat fixe les cotisations minimales (actuellement 9%) et un cadre censé garantir que les avoirs des institutions ne sont pas détournés de leur but, qui consiste uniquement à fournir des prestations de retraite.³⁰⁷ Il n'intervient cependant pas pour garantir les prestations de vieillesse (à part dans le cas déjà mentionné de la fraude). En outre, les restrictions quant aux placements sont peu nombreuses. Les principales restrictions prescrivent que les avoirs doivent être investis selon le *principe de prudence*, qu'une stratégie d'investissement claire et définie par le conseil d'administration doit être appliquée et que l'auto-investissement est limité à 5% des avoirs. En revanche, il n'y a pas de régulation concernant la proportion des actions, ni de rendement minimal requis.³⁰⁸

Les frais administratifs³⁰⁹ varient fortement en fonction de l'institution. Ils peuvent s'élever jusqu'à 3,5% des avoirs. Cela est particulièrement péjorant pour les assurés ayant de petits comptes. C'est la raison pour laquelle, depuis 1995, la législation protège les petits comptes (ceux dont le solde représente moins de AUD 1 000), en précisant que les frais administratifs débités sur ces comptes ne peuvent pas excéder les revenus des placements correspondants. Cela signifie donc que l'intérêt net crédité sur ces comptes peut être nul et que la valeur des avoirs accumulés peut diminuer avec l'inflation.³¹⁰

b) Traitement fiscal

Le système fiscal s'appliquant à la *Superannuation* est complexe. Il intervient à trois niveaux : les cotisations, les revenus des fonds placés et les prestations. Les cotisations des employeurs sont

³⁰³ Harris David (2002), p. 9.

³⁰⁴ Harris David (2002), p. 11. Organisation de coopération et de développement économiques (1997b), p. 52.

³⁰⁵ Harris David (2002), p. 9. Schultes Renée (2005) : « A double dose of protection », *Global Pensions*, janvier 2005.

³⁰⁶ Organisation de coopération et de développement économiques (1997b), p. 53.

³⁰⁷ Les affiliés cotisants ne doivent pas dépasser 65 ans (70 ans s'ils travaillent plus de 10 h/semaine) et doivent être des salariés. Les cotisations obligatoires des employeurs, celles des salariés, ainsi que les revenus de l'investissement sont considérés comme les acquis des affiliés et doivent être préservés jusqu'à l'âge de la retraite. Des retraits anticipés sont possibles dans les cas de décès, d'invalidité, d'émigration ou de difficulté financière (sous approbation de l'ISC). En cas de changement d'employeur, les acquis sont transférables vers le nouveau fonds de *Superannuation* ou vers des fonds de *transition*. Organisation de coopération et de développement économiques (1997b), p. 52s.

³⁰⁸ Whiteford Peter (2004), p. 91.

³⁰⁹ En Australie, les fonds de *Superannuation* prélèvent des charges d'admission et de sortie, des frais d'administration et des frais de gestion des avoirs.

³¹⁰ Vidler Sacha (2004) : « Superannuation : Choice, competition and administration cost », *Journal of Australian Political Economy*, n° 53, p. 30s.

déductibles dans les limites fixées selon les classes d'âge³¹¹. Les cotisations (volontaires) des salariés ne sont pas directement déductibles. Il existe cependant des exceptions pour les salariés dont l'employeur ne cotise pas et pour ceux qui ont des revenus au-dessous d'une certaine limite. Les revenus de l'institution de prévoyance (cotisations, revenu des placements, gains en capital) sont taxés à un taux d'imposition relativement bas de 15%.³¹² L'imposition des prestations versées dans le cadre du régime *Superannuation* dépend de la nature et du montant de celles-ci, ainsi que de l'âge du retraité³¹³. En outre, les différentes composantes des prestations ne sont pas imposées de la même manière.³¹⁴ Ce sont des *reasonable benefit limits*, ajustés annuellement en fonction de l'évolution des salaires, qui restreignent le montant qui peut être versé avec des allègements fiscaux. En dépassant ces limites, les rentes sont taxées comme le revenu et les retraits en capital sont soumis à un taux d'imposition plus élevé.³¹⁵

c) *Institutions, placements et prestations*

En principe, l'employeur privé³¹⁶ – en tant que principal pourvoyeur de la *Superannuation* – choisit l'institution de prévoyance à laquelle il veut verser les cotisations en faveur de ses salariés. Il peut soit créer une institution d'entreprise [*corporate fund*], soit s'affilier à une institution déjà existante de sa branche d'activité [*industry fund*] – dans la plupart des cas constituée suite à un accord entre les partenaires sociaux – ou à une institution ouverte à tous [*retail fund*]. Le nombre total d'institutions de la *Superannuation* est très important : il dépassait les 237 000³¹⁷ en 2002. Il y a toutefois une importante concentration des avoirs et des assurés, 1% des institutions avec au moins 5 affiliés couvrant environ 90% des salariés avec un compte de la *Superannuation*³¹⁸ et les 500 institutions les plus grandes accumulant 82% des avoirs. Ces institutions sont constituées en fondations [*trusts*], avec une participation paritaire des salariés et des employeurs dans le conseil d'administration.³¹⁹

Il existe encore une autre forme de comptes sur lesquels les cotisations peuvent être versées : des *Retirement Savings Accounts (RSAs)*. Il s'agit de comptes individuels proposés par des institutions financières et conçus spécialement pour les personnes avec des montants d'épargne modestes. Les avoirs de ces comptes simples sont souvent investis dans des placements à bas risque, ce qui a notamment pour résultat une faible rentabilité. Malgré des frais administratifs relativement bas, les

³¹¹ Ainsi, en 2004-2005, la cotisation maximale annuelle pour une personne de moins de 35 ans s'élève à AUD 13 934, pour une personne entre 35 et 49 ans à AUD 33 702 et pour une personne de plus de 50 ans à AUD 95 980. Information tirée de l'*Australian Taxation Office* (www.ato.gov.au/content.asp?doc=/content/Professionals/super/itl01.htm).

³¹² Il existe cependant des dispositions particulières pour différents types de revenus. Organisation de coopération et de développement économiques (1997b), p. 30s.

³¹³ Le taux d'imposition est notamment plus élevé pour les assurés qui bénéficient des prestations avant l'âge légal de la retraite.

³¹⁴ Par exemple, la partie des prestations relevant des cotisations non déductibles n'est pas soumise à l'impôt [*undeducted purchase price*].

³¹⁵ Congressional Budget Office (1999), p. 49s. Organisation de coopération et de développement économiques (1997b), p. 29-35. Bateman Hazel & Piggott John (2001), p. 14.

³¹⁶ Des fonds spécifiques existent pour les employeurs publics [*public sector fund*]. Ils fonctionnent majoritairement selon le principe des prestations définies. Bateman Hazel & Mitchell Olivia (2004) : « New evidence on pension plan design and administrative expenses : The Australian experience », *Journal of Pension Economics and Finance*, vol. 3, n° 1, p. 67.

³¹⁷ Parmi ces institutions, 234 000 étaient des petits fonds ne comptant pas plus de 4 affiliés [*small superannuation fund* ou *excluded fund*]. Les 3 000 institutions restantes représentent 98% du nombre des comptes individuels et 76% des avoirs accumulés : il y a environ 2 800 institutions d'entreprise, 130 institutions de branche et 250 institutions ouvertes à tous. Bateman Hazel & Piggott John (2001), p. 16.

³¹⁸ Congressional Budget Office (1999), p. 52.

³¹⁹ Organisation de coopération et de développement économiques (1997b), p. 36s, 40.

RSAs ne connaissent qu'un succès restreint : ils ne représentaient en 1999 que 1% de tous les avoirs de la *Superannuation*.³²⁰

Déjà avant l'introduction de la *Superannuation Guarantee* en 1992, certains Etats avaient adopté une législation qui permettait aux salariés de choisir une autre institution que celle spécifiée dans leur contrat de travail ; cette possibilité n'a cependant pas été souvent utilisée par les assurés. Avec l'introduction du régime professionnel obligatoire, la perception de la *Superannuation* a changé : ce n'est plus uniquement l'employeur qui en a la responsabilité et le contrôle. Il est désormais admis que les avoirs accumulés appartiennent aux salariés. Aux yeux de certains³²¹, le salarié devrait ainsi prendre plus de responsabilités, ce qui implique entre autres un choix de l'institution et des placements.³²² Actuellement, environ 30% des affiliés ont le choix de l'institution. Il s'agit principalement des salariés de l'Etat de *Western Australia*, et des salariés de quelques entreprises privées et publiques.³²³

Le choix du type de placement à l'intérieur de l'institution de prévoyance est beaucoup plus répandu : une large majorité de 80% environ des assurés couverts par un plan en cotisations définies peut choisir la stratégie d'investissement [*member investment choice*]. Les affiliés à une institution ouverte [*retail fund*] ou à une institution de branche [*industry fund*] sont plus particulièrement concernés.³²⁴ En 2000, environ 23% des institutions fonctionnant selon le principe des cotisations définies accordaient le choix du fonds de placement. La plupart de ces institutions proposent au maximum cinq fonds, les grandes institutions ouvertes ont cependant tendance à élargir le choix et à proposer plusieurs centaines de fonds différents.³²⁵

L'encadrement du choix diffère d'une institution à l'autre. Les assurés sont généralement fortement encouragés à faire un choix actif et peuvent bénéficier de séminaires de formation, de brochures d'information et d'un accès Internet à leur compte individuel. La propension au risque – en fonction de laquelle les fonds de placement appropriés sont définis – est souvent déterminée à l'aide de questionnaires. Un fonds de placement par défaut est toujours offert pour tous ceux qui ne veulent ou ne peuvent pas faire un choix actif. Ce fonds est la plupart du temps *balancé* (par exemple 70% des placements à *risque* et 30% des placements *sûrs*).³²⁶

Au moment où un salarié quitte l'employeur, il peut disposer de son avoir accumulé et a le choix entre plusieurs possibilités : il peut le transférer vers son nouveau compte de la *Superannuation*, vers un compte individuel dans l'institution de prévoyance de son nouvel employeur ou vers une autre

³²⁰ Whiteford Peter (2004), p. 90.

³²¹ Notamment les partis conservateurs de la *Coalition (Liberal Party et National Party)*.

³²² Clare Ross (2003) : *Choice of fund – myths and realities for members and markets* (Paper prepared for the Eleventh Annual Colloquium of Superannuation Researchers), Centre for Pensions and Superannuation, University of New South Wales, p. 3.

³²³ Clare Ross (2003), p. 10.

³²⁴ 90% des affiliés à un de ces deux types de fonds ont le choix du type d'investissement, tandis que ce choix est accordé à 53% des membres d'un fonds d'entreprise et à 44% des affiliés à un fonds du secteur public.

³²⁵ Clare Ross (2003), p. 11-15.

³²⁶ Certaines institutions proposent plusieurs fonds par défaut, en fonction de l'âge des assurés. Duffield Jeremy & Burke Pat (2003) : *Retirement Provisions in Scary Markets*. « *Lessons in Member Investment Choice* » (Conference Paper), Centre for Pensions and Superannuation, p. 7.

institution de prévoyance de son choix.³²⁷ Il n'y a en principe pas de possibilité de disposer de l'avoir avant l'âge de 55 ans³²⁸.

Lors de la retraite, tout assuré doit faire le choix entre une prestation en capital ou en rente. Traditionnellement, les avoirs accumulés dans le système de la *Superannuation* étaient servis intégralement sous forme de capital. Des incitations fiscales visent cependant depuis quelques années à favoriser le retrait sous forme de rente. Le versement des rentes peut s'effectuer de différentes manières : les principales étant des rentes viagères [*life annuity*], des rentes versées durant une période prédéterminée [*term annuity*], ou des versements périodiques [*allocated pension/annuity* ou *phased withdrawals*]³²⁹. Cette dernière forme est la plus populaire : elle représente les 90% des rentes versées. La sortie en rente n'est toutefois pas majoritaire en Australie : environ 75% des avoirs du régime de la *Superannuation* sont retirés sous forme de capital.³³⁰

3.4.4 Choix intégral dès le 1^{er} juillet 2005

Une grande majorité des institutions donne la possibilité de choisir le type de placement. Ces possibilités de choix se sont développées avec l'augmentation des avoirs sur les comptes individuels. Parallèlement, la question du choix de l'institution de la *Superannuation* est discutée depuis le milieu des années 1990. Les principaux arguments du gouvernement qui voulait obliger l'employeur à proposer à ses salariés ce type de choix étaient les suivants :

1. un libre choix augmenterait la concurrence entre les institutions, ce qui impliquerait une réduction des frais, une augmentation de la performance et ainsi une maximisation des prestations servies aux assurés ;³³¹
2. un libre choix donnerait aux salariés un meilleur contrôle de leur prévoyance vieillesse et augmenterait leur sentiment d'être propriétaire des avoirs accumulés ;³³²
3. une réglementation légale de l'affiliation à la *Superannuation* et un choix de l'institution par l'assuré permettrait d'éviter les grandes disparités entre les différents régimes proposés actuellement par les entreprises et/ou imposés par les conventions collectives.³³³

Les propositions gouvernementales d'introduire un choix de l'institution de prévoyance se sont heurtées principalement aux préoccupations liées à la préparation insuffisante des salariés et des employeurs, ainsi qu'à la protection des assurés contre des abus. Les questions irrésolues concernant

³²⁷ Organisation de coopération et de développement économiques (1997b), p. 52s. Vidler Sacha (2004), p. 28.

³²⁸ L'âge minimal auquel les avoirs accumulés peuvent être retirés est actuellement fixé à 55 ans. Un accroissement progressif de cet âge est prévu jusqu'à 60 ans en 2025.

³²⁹ La loi prévoit des montants minimaux et maximaux annuels qui peuvent être versés sous cette forme : le montant maximal est calculé de sorte que l'avoir soit épuisé à l'âge de 80 ans, le montant minimal de rente pouvant être versé durant toute la vie. Organisation de coopération et de développement économiques (1997b), p. 24-26.

³³⁰ Bateman Hazel & Piggott John (2001), p. 10s. Gallery Natalie (2002) : « Superannuation Fund Choice : Opening Pandora's Box », *The Drawing Board : An Australian Review of Public Affairs*, 5 septembre 2002.

³³¹ Whiteford Peter (2004), p. 90s.

³³² Bowman Lisa (2003) : « A matter of choice », Money Management, édition en ligne, www.moneymanagement.com.au, 19 juin 2003. Whiteford Peter (2004), p. 90s.

³³³ Il y a une grande diversité de types d'institution de la *Superannuation* selon les branches et les entreprises : certaines disposent de fonds très importants (bâtiment, mines), d'autres s'affilient à des compagnies d'assurances et d'autres encore orientent les cotisations de *Superannuation Guarantee* vers des comptes individuels RSAs. Harris David (2002), p. 9.

l'information, la formation et la surveillance ont retardé le vote au Parlement.³³⁴ Finalement, une réforme légale instaurant le libre choix de l'institution de prévoyance³³⁵ est adoptée et est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2005.

Selon les autorités³³⁶, la proportion des affiliés disposant d'un choix individuel de l'institution devrait atteindre environ 80%³³⁷, suite à l'entrée en vigueur de cette loi. Il y a donc des assurés qui sont (temporairement) exclus du champ d'application de cette loi : ce sont principalement les salariés affiliés à certaines institutions publiques, les salariés soumis à une convention étatique et ceux dont les cotisations sont basées sur des arrangements spéciaux.³³⁸

Concrètement, le choix s'effectue à l'aide d'un formulaire remis au salarié par son employeur. Ce formulaire [*Standard Choice Form*] précise le processus de choix, indique le nom de l'institution par défaut et permet au salarié d'inscrire l'institution choisie. Si le salarié préfère une autre institution que celle proposée par défaut, c'est lui qui doit fournir à l'employeur des informations détaillées sur cette institution, ainsi qu'une attestation stipulant qu'il pourra y être admis. Les cotisations de l'employeur doivent être payées dans l'institution choisie par le salarié au plus tard deux mois après le choix.³³⁹ Les employeurs qui accordent déjà un libre choix à leurs salariés (à travers le contrat de travail et/ou la convention collective) ne sont pas tenus de s'adapter à cette réglementation légale. Les autorités estiment que 8% environ des assurés vont effectivement exercer leur choix et changer d'institution de prévoyance.³⁴⁰

L'introduction du libre choix de l'institution de la *Superannuation* est accompagnée d'une série de mesures censées garantir un bon fonctionnement de la procédure. Il existe en effet un consensus en Australie sur la nécessité d'encadrer le libre choix par des garde-fous empêchant les abus du genre de l'affaire du *mis-selling* britannique et incitant parallèlement les assurés à exercer activement leur choix. Ainsi, outre la mise en place d'un formulaire standardisé pour la transmission de l'information (état du compte individuel, caractéristiques de l'institution, niveau des frais prélevés), l'Etat s'engage à dispenser une (in-)formation³⁴¹ aux salariés et aux employeurs. Le but est clairement d'augmenter le niveau des connaissances des assurés en matière de prévoyance professionnelle et de placements financiers. L'influence des conseillers en finance et de la publicité devrait être ainsi limitée.³⁴²

³³⁴ Congressional Budget Office (1999), p. 48. Harris David (2002), p. 10. Gallery Gerry, Gallery Natalie & Brown Kerry (2004) : « Superannuation Choice : The Pivotal Role of the Default Option », *Journal of Australian Political Economy*, n° 53, p. 44-66.

³³⁵ *Superannuation Legislation Amendment (Choice of Superannuation Funds) Act 2004*.

³³⁶ Clare Ross (2003), p. 10. Association of Superannuation Funds of Australia (2004) : *Choice of Fund*, édition en ligne, ASFA, www.asfa.asn.au.

³³⁷ Rappelons que cette proportion s'élève actuellement à 30% environ.

³³⁸ Clare Ross (2005) : *Implications of choice of superannuation fund legislation for members, employers and funds*, Sydney, ASFA, p. 5-16.

³³⁹ Association of Superannuation Funds of Australia (2004).

³⁴⁰ Clare Ross (2005), p. 2.

³⁴¹ Dont le coût est estimé à environ AUD 20 millions, selon le ministre des Finances.

³⁴² Association of Superannuation Funds of Australia (2004).

3.4.5 Evaluation

a) *Concurrence : information, formation et coûts administratifs*

CLARE identifie quatre conditions qui doivent être remplies pour que le libre choix fonctionne et accroisse la concurrence entre les fournisseurs.³⁴³ Deux de ces conditions ont trait à l'information et à la formation des assurés, un sujet particulièrement discuté en Australie.

Les exigences en termes de transmission de l'information par les institutions de prévoyance professionnelle ont été accrues et standardisées, notamment avec l'entrée en vigueur du *Financial Services Reform Act* en 2002. Le débat autour de la question de savoir si les informations sont vraiment comparables, compréhensibles, pertinentes et dignes de confiance continue cependant, particulièrement dans le contexte de l'introduction du libre choix de l'institution de prévoyance. L'exigence de comparabilité implique l'introduction des standards sur la manière de calculer les indicateurs principaux : la performance de l'investissement et les taux des dépenses liées à la gestion (frais administratifs, etc.). Pour rendre l'information compréhensible, elle doit être simplifiée. Cela est cependant contradictoire avec l'exigence de fournir des informations complètes : une simplification de l'information financière la rend moins détaillée.³⁴⁴

Un élément particulièrement important de l'information des assurés concerne les frais prélevés sur les comptes individuels. Ces frais sont divisibles en frais administratifs et frais de gestion. Les premiers varient considérablement en fonction du type d'institution de prévoyance (d'entreprise, de branche, etc.) et de la taille : en 1998, ils oscillaient entre AUD 21 et AUD 1 040 par an et par assuré, la moyenne se situant à AUD 229. Les institutions dont le nombre d'affiliés est plus important ont tendance à avoir des coûts moins élevés. Les frais de gestion et d'investissement dépendent notamment du type d'institution : les institutions ouvertes ont des coûts d'investissement plus élevés (1,75% à 2% des avoirs) que les autres institutions (0,28% à 0,52% des avoirs).³⁴⁵ En moyenne, l'ensemble des coûts liés à l'administration des comptes individuels de prévoyance professionnelle représente 1,27% des avoirs. Les institutions de prévoyance d'entreprise ont les coûts les moins élevés, tandis que les coûts prélevés par les institutions ouvertes peuvent se monter jusqu'à 3,5% des avoirs.³⁴⁶

Une bonne information sur la performance et les coûts liés à la prévoyance professionnelle n'est toutefois pas suffisante pour assurer une compétition ouverte entre les institutions. Il faut encore que les assurés changent effectivement de fournisseur et transfèrent les avoirs vers les institutions les plus efficaces. Une gestion active des avoirs de retraite nécessite cependant une certaine compréhension et un minimum d'intérêt pour le régime de la *Superannuation*. Malgré des programmes étendus de formation des assurés³⁴⁷, le problème du manque de compétence et d'intérêt à comprendre les questions financières subsiste : 64% des affiliés n'ont aucune ou très peu de

³⁴³ Premièrement, une information claire et complète concernant en particulier les frais et les charges doit être donnée aux assurés ; deuxièmement, une formation appropriée des assurés doit être offerte, pour qu'ils se concentrent, dans leur évaluation des institutions et/ou fonds de placement, sur des aspects révélateurs de la performance future ; troisièmement, des stratégies d'investissement appropriées aux assurés doivent être disponibles ; et, quatrièmement, l'administration des institutions et le conseil financier doivent être réalisés dans l'intérêt des assurés. Clare Ross (2003), p. 29.

³⁴⁴ Gallery Natalie (2002).

³⁴⁵ Congressional Budget Office (1999), p. 55s.

³⁴⁶ Vidler Sacha (2004), p. 30.

³⁴⁷ Discutés notamment dans les chapitres 3.4.3 et 3.4.4 supra.

connaissances sur leur institution de prévoyance. Bien que le principe du libre choix soit largement accepté, on observe un certain désengagement : 90% des assurés qui ont la possibilité de choisir le type d'investissement n'en profitent pas. Le choix n'est donc apprécié que si les coûts en termes de risque n'excèdent pas les bénéfices attendus. Vu que les coûts relatifs au libre choix sont importants (temps à investir dans l'information, la formation et le conseil, risque de prendre des décisions erronées), les affiliés ne sont pas prêts à trop s'investir. Le fait que 18% de l'ensemble des comptes individuels du régime de la *Superannuation* soient des comptes *perdus*, dont les propriétaires sont introuvables, apporte une illustration supplémentaire du manque de connaissances et d'intérêt. Ces deux éléments sont toutefois nécessaires pour pouvoir assumer la responsabilité d'un choix individuel en ce qui concerne la solution de prévoyance professionnelle.³⁴⁸

Etant donné les difficultés rencontrées, de nombreux salariés se tournent vers des conseillers en finance, rémunérés par des commissions, pour déterminer leur stratégie de prévoyance. Les commissions qu'ils prélèvent représentent des coûts supplémentaires à charge des assurés. Dans le secteur des institutions ouvertes par exemple, ces coûts représentent plus d'un quart des frais prélevés sur les comptes individuels. L'introduction du libre choix augmente le besoin d'information, de formation et de conseil financier, et provoque ainsi une hausse des coûts de la prévoyance.³⁴⁹

b) Quelles garanties ?

L'Etat australien a, durant les dernières décennies, considérablement renforcé la réglementation du régime de la *Superannuation*.³⁵⁰ Le but de ce régime est de garantir un revenu suffisant après la cessation de la vie active, en complétant ou en remplaçant en partie les prestations provenant de l'*Age Pension*. Actuellement, ce sont les revenus étatiques (en particulier l'*Age Pension*) qui constituent la plus grande partie des revenus des retraités. Cependant, la part du revenu provenant de sources étatiques diminue relativement à l'augmentation du revenu total : plus le revenu des retraités est important, plus la part provenant de sources privées (prévoyance professionnelle, revenus d'investissements, activité rémunérée) est conséquente.³⁵¹ L'importance des revenus provenant du régime de la *Superannuation* devrait augmenter. Selon les projections gouvernementales, un retraité ayant eu un salaire constant de 75% du revenu masculin moyen, sur lequel l'employeur a versé une cotisation de 9% dans une institution de prévoyance professionnelle, pendant quarante ans, aura un taux de remplacement (*Age Pension* et *Superannuation* confondues) de 66% du dernier salaire, après impôts. Ce taux de remplacement peut augmenter jusqu'à 83% durant la retraite, grâce à l'indexation de l'*Age Pension*.³⁵²

Le régime de prévoyance professionnelle australien n'offre cependant pas de garantie explicite des prestations. Les seuls éléments de garantie étant l'exigence de solvabilité, d'investissement prudent et de standards actuariels, une grande partie des risques financiers est transférée à l'assuré : le risque

³⁴⁸ Gallery Natalie (2002).

³⁴⁹ Vidler Sacha (2004), p. 36-38.

³⁵⁰ Les étapes principales de ce renforcement consistent en l'obligation de cotiser, l'augmentation du taux minimal de cotisation, le renforcement de la surveillance, les transformations des règles fiscales et l'introduction du libre choix systématique de l'institution de prévoyance par l'assuré.

³⁵¹ King Anthony, Baekgaard Hans & Harding Ann (2001), p. 84-87.

³⁵² Sass Steven A. (2004b), p. 8.

d'investissement³⁵³, le risque de longévité et le risque d'inflation³⁵⁴ sont en effet majoritairement supportés par l'assuré. De plus, le niveau des prestations n'est suffisant que pour des carrières ininterrompues et *classiques* : tandis que le taux de remplacement pour les salariés ayant des périodes de contribution complètes est bon, le taux de remplacement des assurés avec des périodes sans travail et/ou sans cotisation est beaucoup plus bas.³⁵⁵

Le risque de longévité représente un problème particulier : la sortie en rente n'est pas obligatoire et, malgré les encouragements fiscaux, elle reste rare. De plus, la plupart de ces rentes ne sont pas viagères, mais versées pendant un nombre déterminé d'années. Cette forme de sortie en rente ne protège pas contre l'éventualité de vivre au-delà de l'épuisement de son capital accumulé. Dans ce cas, c'est de nouveau l'*Age Pension* (sous condition de ressources) qui prend en charge le retraité. Un problème supplémentaire, lié à l'absence d'une sortie en rente obligatoire et à l'interdépendance entre le régime étatique *Age Pension* et la prévoyance professionnelle *Superannuation*, est le manque de coordination entre les deux régimes : beaucoup de retraités profitent successivement des deux régimes. Ils retirent d'abord (à partir de l'âge de 55 ans) leur avoir accumulé sous forme de capital, l'investissent ou le dépensent d'une manière qui n'affecte pas le test de vérification des ressources et touchent à partir de l'âge de 65 ans la rente étatique maximale.³⁵⁶

En dépit des projections indiquant un taux de remplacement d'environ deux tiers, il n'est pas certain qu'un taux de cotisation de 9% soit suffisant pour assurer un revenu de retraite permettant de maintenir le niveau de vie antérieur. Cette question se pose avec d'autant plus d'acuité que seule une minorité d'Australiens verse des cotisations supplémentaires.³⁵⁷ Plus de la moitié des assurés interrogés dans le cadre d'une enquête est consciente du fait que la cotisation de 9% n'est pas suffisante pour satisfaire leurs besoins après la retraite. Malgré cela, la possibilité de cotiser plus dans le régime de la *Superannuation* n'apparaît qu'en quatrième position des mesures à prendre pour augmenter le revenu de la retraite.³⁵⁸

c) **Choix de la stratégie de placement**

Durant les dernières années, le nombre d'institutions permettant un choix du fonds de placement a augmenté : environ 80% des affiliés ont actuellement le choix entre différents plans d'investissement à l'intérieur de leur institution de prévoyance. Cette tendance correspond à la volonté de transférer le risque d'investissement à celui qui profite des prestations, l'assuré. Le choix du type d'investissement peut avoir un effet plus marqué sur le rendement du capital investi que le choix de l'institution de

³⁵³ Le risque d'investissement lié à l'évolution des marchés financiers incombe entièrement à l'assuré. L'*Age Pension* (financée par les revenus d'Etat) fonctionne cependant partiellement comme une assurance contre une perte importante au niveau de l'investissement.

³⁵⁴ Il n'y a pas d'indexation à l'évolution des prix. L'assurance contre ce risque est donc insuffisante.

³⁵⁵ Organisation de coopération et de développement économiques (1997b), p. 56-59. Bateman Hazel & Piggott John (2001), p. 19s. Harris David (2002), p. 11.

³⁵⁶ Congressional Budget Office (1999), p. 43, 56.

³⁵⁷ En moyenne, ces cotisations supplémentaires s'élèvent à 4% du salaire. Harris David (2002), p. 10, 16. Duffield Jeremy & Burke Pat (2003), p. 9.

³⁵⁸ La première mesure à prendre est de continuer à travailler après l'âge de la retraite ; suivent la possibilité de vendre le logement et celle d'investir dans l'immobilier. Cameron Rod (2004) : *What Do Consumers Think ? Attitudes to Super, Savings, Retirement and Choice* (Paper prepared for the ASFA Conference *Saving 4 the Nation*; 11 novembre 2004), Adelaide, ANOP research Services Pty Ltd, p. 5-12.

prévoyance. Les performances des différentes institutions sont en effet à long terme relativement semblables.³⁵⁹

Dès lors, il se pose la question de savoir dans quelle mesure les assurés sont intéressés par le choix de leur stratégie de placement. La proportion des assurés qui font un choix actif varie considérablement d'une institution à l'autre. Une étude de l'*Association of Superannuation Funds of Australia (ASFA)* conclut, en 2002, qu'entre 1% et 25% des assurés d'une institution de branche font un choix actif. Une autre étude, menée par une institution de prévoyance [*Plum Financial Services*], indique une proportion de 75% parmi ses propres assurés. Ces variations peuvent s'expliquer par des niveaux inégaux de formation générale et dans le domaine financier entre les salariés de différentes branches et/ou entreprises, mais aussi par des différences entre les ressources consacrées à la communication et à la promotion du choix.³⁶⁰ Enfin, la forme du choix peut également influencer le comportement des assurés. Certains employeurs, par exemple, obligent leurs salariés à participer aux séminaires de formation, ce qui augmente la part des assurés faisant un choix actif.³⁶¹ Les bénéficiaires de telles formations ne doivent cependant pas être surestimés. Le taux d'*illettrisme financier* reste large et une partie des assurés ne montre aucune volonté, ni aucun intérêt à se former dans ce domaine – notamment en raison des coûts induits d'une telle formation. En outre, bien que les grandes institutions de prévoyance professionnelle aient jusqu'à présent largement investi dans la formation de leurs affiliés, il n'est pas sûr qu'elles soient prêtes à continuer ainsi.³⁶²

Plusieurs études comportementales, effectuées dans d'autres pays et auxquelles nous avons fait allusion dans les chapitres précédents³⁶³, ont montré que les consommateurs ont plus de difficultés à choisir parmi un large nombre de produits que parmi un nombre plus restreint. De plus, leurs préférences ne sont pas stables et peu d'assurés s'estiment compétents pour prendre des décisions concernant leur stratégie d'investissement. Il est en outre probable que l'existence d'un fonds par défaut soit interprétée comme un conseil de choix, automatiquement suivi par de nombreux assurés. Cela est d'autant plus vraisemblable que le fonds par défaut est dans la plupart des cas dénommé *balanced*, qualificatif qui rassure puisqu'il fait allusion à une certaine sécurité. Bien que les fonds par défaut proposés dans le système australien apparaissent relativement homogènes, une analyse plus détaillée montre de grandes variations en termes de performance. Ces variations sont par exemple observables parmi les dix fonds ayant eu la meilleure performance durant la période de 1998 à 2003 : le meilleur fonds a atteint un taux de performance de 13,2%, tandis que le dixième fonds sur la liste a obtenu un taux de 7,1%. Ces différences se répercutent bien sûr sur le niveau des prestations de retraite. Dès lors, une interrogation sur une éventuelle régulation des fonds par défaut se pose, d'autant plus que la prévoyance professionnelle est obligatoire et que l'Etat a, de ce fait, une certaine responsabilité vis-à-vis des assurés. La question de la conception des fonds de placement par défaut n'est cependant pas souvent posée. Malgré son importance – étant donné que la majorité des assurés ne fait pas de choix actif –, elle est négligée et oubliée au profit d'un vif débat sur l'information et la formation des assurés.³⁶⁴

³⁵⁹ Clare Ross (2003), p. 11, 25.

³⁶⁰ Un autre facteur qui peut partiellement expliquer ces disparités apparentes tient à la méthode de quantification des assurés ayant fait un choix actif : certaines institutions incluent le choix conscient d'opter pour le fonds par défaut dans leur calcul, d'autres ne comptent que les affiliés ayant choisi un fonds autre que le fonds par défaut. Clare Ross (2003), p. 14s.

³⁶¹ Duffield Jeremy & Burke Pat (2003), p. 7.

³⁶² Gallery Gerry, Gallery Natalie & Brown Kerry (2004).

³⁶³ Plusieurs études sont discutées par GALLERY, GALLERY & BROWN. Gallery Gerry, Gallery Natalie & Brown Kerry (2004).

³⁶⁴ Gallery Gerry, Gallery Natalie & Brown Kerry (2004).

d) *Choix de l'institution de prévoyance*

Dès le 1^{er} juillet 2005, l'obligation légale d'offrir le libre choix de l'institution de prévoyance aux salariés est entrée en vigueur. Il est certes trop tôt pour évaluer les conséquences de ce nouveau dispositif. Il est cependant possible et justifié de s'interroger sur l'attitude des salariés envers cette possibilité de choix.³⁶⁵ Selon l'expérience faite dans l'Etat de *Western Australia*, environ 10% des assurés sont susceptibles d'exercer leur choix activement. Une telle proportion est confirmée par l'enquête effectuée en 2004 : 9% déclarent vouloir « *très probablement* » changer d'institution dès l'entrée en vigueur de la nouvelle loi. Ce sont surtout les membres des institutions ouvertes, suivis par ceux assurés auprès des institutions de branche qui déclarent vouloir changer. Les 76% des personnes interrogées se déclarent satisfaites de leur institution de prévoyance actuelle.³⁶⁶ Les raisons principales de cette satisfaction sont financières : une bonne performance et des frais peu élevés. Ce sont les mêmes raisons qui peuvent inciter les assurés à changer d'institution. Il a aussi été demandé aux personnes d'évaluer la performance de leur propre institution par rapport aux autres. A peu près la moitié des assurés (46%) estime que leur institution ne se distingue pas fondamentalement des autres et un quart déclare ne pas savoir. En ce qui concerne l'évaluation des frais, les personnes interrogées sont même 32% à déclarer ne pas savoir. Ces résultats signifient que seulement une petite minorité est prédisposée à pouvoir évaluer sa couverture de prévoyance professionnelle et susceptible de changer d'institution de prévoyance. Les assurés sont cependant conscients de leur manque de compétence. Dans l'hypothèse où ils envisageraient un changement d'institution, la majorité des assurés consulterait en premier lieu un conseiller en finance. Les autres sources d'information sont, dans l'ordre, l'information donnée par les institutions, les amis et les relations. Dans ces circonstances, le risque existe de tomber entre les mains de conseillers ne faisant pas preuve d'une diligence suffisante. Une affaire de *mis-selling* à la britannique ne peut ainsi pas être complètement exclue.³⁶⁷

A part le cas où une institution est mal administrée, il n'y a pas de grandes différences à long terme entre les différentes institutions en termes de frais prélevés et de performance réalisée.³⁶⁸ Il est donc difficile d'estimer en quoi une institution peut être meilleure qu'une autre. Cette relative homogénéité des produits offerts sur le marché de la prévoyance professionnelle remet en cause la pertinence de l'introduction d'un libre choix : l'assuré dispose de la liberté de choisir entre des produits très similaires.

Les autorités, notamment sur la base de sondages d'opinion, estiment que le libre choix va avant tout entraîner un passage des assurés vers des petits fonds de moins de cinq membres, administrés par les assurés eux-mêmes [*Self managed superannuation fund, SMSF*]³⁶⁹. Ces fonds, particulièrement appréciés parmi les hauts revenus, sont soumis à la régulation du *Superannuation Industry*

³⁶⁵ Fin octobre 2004, 500 personnes ont été interrogées à ce sujet dans le cadre d'un sondage. Cameron Rod (2004).

³⁶⁶ Les salariés assurés par des institutions du secteur public sont les plus nombreux à être satisfaits (82%), suivent ceux assurés par des institutions de branche (81%), ceux assurés par des institutions d'entreprise (76%) et finalement ceux assurés par des institutions ouvertes (67%).

³⁶⁷ Il faut cependant noter que la situation en Australie se différencie fortement de celle du Royaume-Uni il y a une quinzaine d'années. Plusieurs facteurs qui ont contribué à accroître l'ampleur du scandale sont moins présents en Australie qu'au Royaume-Uni : le nombre d'assurés couverts par des plans à prestations définies et par des institutions d'entreprise est moins élevé, la valeur des comptes est en moyenne moins importante et le cadre réglementaire est plus élaboré. Clare Ross (2005), p. 21-24.

³⁶⁸ Clare Ross (2003), p. 25. Clements Adam & Drew Michael E. (2004) : *Institutional homogeneity and choice in superannuation*, Brisbane, School of Economics and Finance, Queensland University of Technology.

³⁶⁹ Cette forme de prévoyance professionnelle constitue déjà actuellement la large majorité, voir note 317.

(*Supervision*) Act et permettent aux assurés d'avoir une plus grande liberté et un contrôle plus direct de leur prévoyance professionnelle.³⁷⁰ Ce sont avant tout les institutions ouvertes qui vont perdre une partie de leurs assurés (9%) et de leurs avoirs (14%).³⁷¹ Avec l'introduction du libre choix, le nombre de comptes par assuré risque d'augmenter. Actuellement, chaque salarié a, en moyenne, trois comptes de prévoyance professionnelle.³⁷² Un bon nombre de ces comptes sont considérés comme *perdus* : l'autorité fiscale (ATO) estime que les propriétaires d'environ 2,5 millions de comptes ne sont pas retrouvables et qu'un capital accumulé de AUD 2,4 milliards est ainsi gelé.³⁷³

3.4.6 Conclusion

Le libre choix de l'institution de prévoyance en Australie est encadré par de nombreuses mesures censées optimiser son fonctionnement. Une importance particulière est accordée à la formation et à l'information des assurés et des employeurs. Ces mesures peuvent cependant accroître les coûts administratifs prélevés sur les comptes individuels. Si l'on prend en compte le but fondamental de tout système de retraite, le niveau de prestations insuffisant pose un problème majeur : en effet, le taux de cotisation minimal semble trop faible pour assurer le maintien du niveau de vie antérieur, les assurés supportent le risque financier des placements de leurs capitaux et l'absence d'une sortie en rente obligatoire transfère la responsabilité de garantir un revenu convenable aux instances étatiques.

³⁷⁰ Clare Ross (2005), p. 35s.

³⁷¹ Clare Ross (2005), p. 17-19.

³⁷² Bowman Lisa (2003).

³⁷³ Bateman Hazel & Piggott John (2001), p. 24.

3.5 Suède

3.5.1 Introduction

a) *Spécificités du système suédois et raisons du choix de ce pays*

La Suède a introduit durant les années 1990 le choix individuel des fonds de placement au niveau du système étatique et du système professionnel de retraite. Cette individualisation, instaurée dans le cadre d'une vaste réforme du système, tient compte des expériences faites dans d'autres pays et du contexte national suédois. Dès lors, elle prend une forme particulière : l'individualisation est fortement encadrée par les autorités, respectivement par des agences paritaires pour le régime professionnel. Malgré un contexte différent de la situation suisse, l'exemple suédois peut nous livrer des observations intéressantes, notamment par rapport au comportement des assurés dans une situation de libre choix des fonds de placement.

b) *Caractéristiques principales du système suédois de retraite*

Le système suédois de retraite peut être divisé en trois étages :

1. le régime étatique réformé dans les années 1990, à son tour scindé en trois sous-éléments ;
2. le régime de pensions professionnel réglé par des conventions collectives de travail ;
3. l'épargne personnelle complémentaire, encouragée par des déductions fiscales.

L'élément principal du régime étatique est l'assurance-vieillesse de base universelle [*Inkomstpension*], financée par répartition. Dans le cas où ces prestations n'atteignent pas un niveau minimal, l'Etat verse une *pension de garantie* [*Garantipension*] qui assure un revenu de base. Le troisième élément du régime étatique est la *Premiepension*, un régime de comptes individuels dans lequel les assurés peuvent choisir le fonds de placement pour l'investissement de leurs cotisations. Le 2^e niveau du système de retraite est constitué par des régimes de pensions professionnels liés au secteur de travail du salarié [*Kollektivavtalad tjänstepension*]. Environ 90% des salariés sont couverts par un tel régime conventionnel³⁷⁴, ce qui leur permet de porter leur taux de remplacement entre 75% et 80% environ du dernier salaire³⁷⁵. Dans ce contexte de régimes obligatoires généreux, l'assurance privée individuelle n'occupe donc qu'une place marginale.³⁷⁶

Le régime étatique suédois de retraite assure traditionnellement un niveau de prestations relativement élevé. Il correspond au principe d'un Etat providence social-démocrate offrant des prestations et

³⁷⁴ Il est obligatoire pour tous les salariés travaillant dans un secteur affilié avec un temps de travail d'au moins 40%. Association internationale de la sécurité sociale & International Network of Pension Regulators and Supervisors (2003) : *Complementary & private pensions throughout the world*, Geneva, ISSA, INPRS, p. 165.

³⁷⁵ Le régime étatique assure un taux de remplacement compris entre 60% et 70% du salaire plafonné (dans l'hypothèse d'une prise de retraite à partir de 70 ans), tandis que le régime professionnel y ajoute 10% à 15% supplémentaires.

³⁷⁶ En 1980, seulement 4% de la population en âge de travailler utilisent la déduction fiscale des primes payées pour l'assurance privée. Dès les années 1990, cependant, de plus en plus de personnes souscrivent à une assurance privée pour des raisons qui seront expliquées ci-après. Palmer Edward (2002a) : *Policy approaches to promote private and occupational old-age provision in Sweden* (Vorsorgestudien ; 6), Bertelsmann Stiftung, p. 47-51.

services universels, garantis en tant que droit des citoyens et accessibles à toute la population dans le but de garantir un niveau élevé d'égalité des revenus et des chances.³⁷⁷ Il a été créé en 1913 et modifié en 1960 avec l'instauration d'une double structure : système universel à prestations uniformes [*Folkpension*] et, pour la population active, système public lié aux revenus ATP [*Allmän tilläggs pension*]. La réforme la plus récente a eu lieu dans les années 1990 et a introduit, entre autres, le transfert au salarié d'une partie de la prise de décision du placement relatif à son avoir pour lequel il a cotisé. Le rôle de l'Etat dans la prévoyance vieillesse reste cependant prépondérant. Actuellement, 75,2% des revenus des hommes âgés entre 66 et 72 ans proviennent de sources publiques. Cette proportion est encore plus élevée chez les femmes (86,9%) et croît avec l'âge des retraités. Ainsi, la Suède est un des pays qui réussit le mieux à lutter contre la pauvreté des retraités : seulement les 3% de la population de plus de 65 ans vivent avec moins que le revenu médian national.³⁷⁸

La première caisse des pensions pour des salariés du secteur privé a été fondée en 1917.³⁷⁹ Depuis, le régime de prévoyance professionnel s'est étendu, mais ne couvrait qu'une minorité de travailleurs dans les années 1960, date de l'introduction du système public lié aux revenus (ATP). L'ATP a déclenché un regroupement et une formalisation des régimes professionnels régis conventionnellement entre partenaires sociaux. A la fin des années 1970, tous les salariés du secteur privé et du secteur public disposaient d'une prestation supplémentaire complétant celle versée par le régime étatique.³⁸⁰

Il existe quatre régimes de pensions professionnels principaux qui couvrent la majorité des travailleurs³⁸¹ : l'ITP [*Industrins och handelns tilläggs pension*] pour les cols blancs du secteur privé, le régime pour les cols bleus du secteur privé [*Avtalspension SAF-LO*], la PFA [*Pensions-och försäkringsavtal*] pour les salariés publics locaux et le régime PA 03 [*Pensionsavtal 2003*] pour les fonctionnaires de l'Etat. Ces quatre régimes ont été modifiés au cours des années 1990 pour s'adapter aux principes du nouveau régime étatique. Ainsi, trois des quatre régimes sont désormais financés par un régime à cotisations définies et les assurés doivent choisir la compagnie d'assurances qui gèrera leurs cotisations. En plus de l'individualisation d'une partie des cotisations du régime étatique, la majorité des salariés doivent ainsi décider où placer une partie de la cotisation du régime professionnel.

3.5.2 Réforme du régime de pensions suédois

a) Situation avant la réforme

La Suède a connu deux grandes réformes de son système étatique de pensions depuis l'introduction du régime universel en répartition en 1913 : en 1960, un régime lié aux revenus ATP est ajouté au régime à prestations uniformes *Folkpension*. Contrairement au Royaume-Uni, où le SERPS ne s'adressait qu'aux salariés non couverts par un régime professionnel,³⁸² l'ATP suédois était obligatoire

³⁷⁷ Selon la typologie établie par ESPING-ANDERSON. Timonen Virpi (2003) : *Restructuring the Welfare State. Globalisation and Social Policy Reform in Finland and Sweden*, Cheltenham, Northampton, Edward Elgar, p. 2-4.

³⁷⁸ Palmer Edward (2002a), p. 18-20.

³⁷⁹ Il s'agit de la SPP [*Sveriges Privatanställdas Pensionskassa*].

³⁸⁰ Palmer Edward (2002a), p. 24-27.

³⁸¹ Le système des régimes de pensions professionnels est quasi obligatoire : tous les salariés travaillant dans les secteurs affiliés sont automatiquement couverts, indépendamment du fait qu'ils soient syndiqués ou non. Aussi, l'employeur est tenu de cotiser pour tous ses salariés. Palmer Edward (2002a), p. 26.

³⁸² Voir chapitre 3.3 supra sur le système britannique des retraites.

pour toute la population active, indépendamment du fait que les salariés étaient déjà couverts par leur employeur.³⁸³ Ce système avait un but redistributif. Il était financé par des prélèvements fiscaux proportionnels au revenu sans limite supérieure, tandis que les prestations de retraite³⁸⁴ étaient calculées en fonction des quinze meilleures années d'un revenu plafonné. Au cours des années 1970 et 1980, le régime doit cependant faire face à deux développements inquiétants pour sa viabilité financière : d'une part, le nombre des retraites anticipées augmente considérablement,³⁸⁵ ce qui accroît fortement les coûts et force le gouvernement à introduire en 1986 la possibilité de prendre une pension partielle à partir de l'âge de 60 ans. D'autre part, une discussion sur la pertinence de la rente de veuve est entamée dès la fin des années 1980 à la lumière des structures familiales changeantes. Elle débouche sur l'abolition de la rente de veuve et l'introduction d'une *rente temporaire de réorientation*, sans discrimination de sexe.³⁸⁶

Ces changements ponctuels n'ont cependant pas suffi à assurer le financement du régime étatique d'une façon durable : le raccourcissement de la carrière professionnelle, parallèle à l'allongement de la période de retraite, pèse lourd sur un système en répartition dont les prestations ne sont ni liées aux revenus de toute la vie active, ni à l'espérance de vie, mais uniquement aux meilleurs salaires annuels et au nombre d'années d'affiliation. La redistribution, jugée arbitraire et injuste, a également joué un rôle dans l'argumentation en faveur d'une réforme profonde du système de retraite suédois : les personnes qui travaillent par exemple plus longtemps que les trente ans requis pour la prestation maximale n'ont pas droit à des prestations plus élevées. Ainsi, dès les années 1980, des voix s'élèvent pour demander une restructuration du mode de financement du système en faveur du principe des cotisations définies.³⁸⁷ Ce sont ainsi principalement des facteurs endogènes³⁸⁸ (allongement de l'espérance de vie, augmentation de la fréquence d'octroi des pensions d'invalidité, progression des retraits anticipés du marché du travail, baisse du taux de croissance de l'économie, modifications des structures familiales) qui ont incité à la restructuration.³⁸⁹

b) Introduction du libre choix

C'est après un processus de négociation politique d'une vingtaine d'années que les dispositions du nouveau système étatique des pensions sont entrées en vigueur en 1999. Pour prévenir une bataille politique aussi intense qu'en 1959 lors de la réforme précédente, tous les acteurs concernés³⁹⁰ ont été invités à donner leur avis dans le cadre de plusieurs commissions dès la fin des années 1980. Cette

³⁸³ Il faut noter que l'introduction de l'ATP le 1^{er} janvier 1960 a été précédée de dix ans d'enquêtes, d'un référendum national et d'un renouvellement du Parlement. Eriksen Tor (2000) : « Reform of the Swedish pension system », *EISS Yearbook, Annuaire IEES*, London, Kluwer Law International, p. 173-175.

³⁸⁴ En plus des prestations de retraite à partir de l'âge de 67 ans, l'ATP prévoit des prestations de retraite anticipée (notamment en cas d'invalidité) et des prestations de survivance (rente de veuve et d'enfants). Eriksen Tor (2000), p. 165-167.

³⁸⁵ Notamment pour des raisons liées aux modifications du marché de l'emploi.

³⁸⁶ Eriksen Tor (2000), p. 173-175.

³⁸⁷ Palmer Edward (2001) : « The Evolution of Public and Private Insurance in Sweden in the 1990s », in Scheil-Adlung Xenia (dir.) : *Building social security : the challenge of privatization*, New Brunswick, Transaction Publishers, p. 189.

³⁸⁸ Par opposition aux facteurs exogènes liés à l'ouverture et la vulnérabilité des économies nationales envers les marchés internationaux, qui n'ont joué qu'un rôle limité. Timonen Virpi (2003), p. 39-55.

³⁸⁹ Wadensjö Eskil (1999) : « Suède : les révisions des régimes publics de retraite », in Reynaud Emmanuel (dir.) : *Réforme des retraites et concertation sociale*, Genève, BIT, p. 70. Timonen Virpi (2003), p. 55-60.

³⁹⁰ En Suède, le parti social-démocrate a joué un rôle important dans la construction et le développement de l'Etat providence. Une restructuration de celui-ci ne pouvait pas se passer du soutien de ce parti. Les autres partis représentés au Parlement ont également participé à l'élaboration du nouveau système des pensions. Même si les groupes d'intérêts tels que les syndicats et les organisations des employeurs ont été impliqués dans le débat sur la réforme, leur influence est toutefois moins importante que par le passé. Timonen Virpi (2003), p. 61-83. Wadensjö Eskil (1999), p. 80s.

implication de nombreux acteurs a permis d'aboutir à un large compromis.³⁹¹ En 1994, les principes généraux de la réforme sont adoptés par le Parlement et un groupe de travail est mis en place pour élaborer les textes législatifs³⁹² instaurant le nouveau système étatique de pensions.

Celui-ci devait répondre à trois buts principaux :

1. anticiper les périodes de croissance économique ralentie, voire négative, en indexant les prestations aux salaires ;
2. assurer la pérennité et l'attractivité du système public, notamment pour les hauts revenus, en indexant la limite supérieure des prestations ATP à la croissance ;
3. rendre le système plus équitable en calculant les prestations non pas sur les meilleures années, mais sur la base des cotisations de toute la carrière.³⁹³

Une évolution dans l'approche de la problématique des pensions est perceptible à travers les principes généraux adoptés par les parlementaires : les effets des encouragements fiscaux et économiques sont perçus différemment ; le regard sur le rôle de l'Etat et le marché de l'emploi change ; la structure du risque ainsi que l'expérience et l'évaluation des risques par la population se modifient.³⁹⁴

Non seulement le processus de négociation a duré longtemps, mais la réforme a aussi été implantée de façon lente et graduelle. Dès 1995, le système de financement en répartition est transformé progressivement en un système combinant un régime notionnel³⁹⁵ à cotisations définies financé par répartition [*folkfördelningsystem*] et un régime à cotisations définies financé par capitalisation [*premiereservsystem*]. Les cotisations sont désormais payées, à parts égales, par l'employeur et le salarié.³⁹⁶ Elles s'élèvent à 16% du salaire pour le système en répartition et 2,5% pour les comptes individuels capitalisés. Dès l'automne 2000, les assurés peuvent choisir parmi 500 fonds environ, dans lesquels ils désirent investir ces 2,5%.³⁹⁷ L'introduction de ces comptes individuels a été un sujet politiquement controversé. Alors que les partis de centre-droite étaient en faveur de ces comptes, les socio-démocrates s'y opposaient. Enfin, un compromis a été trouvé sous forme d'un double système : les comptes individuels sont acceptés en échange du maintien du niveau du régime étatique.³⁹⁸

c) Régime étatique de pensions

La *Premiepension* fait partie intégrante du système étatique de pensions. Celui-ci est composé de deux autres éléments : l'*Inkomstpension* et la *Garantiepension*.

³⁹¹ Wadensjö Eskil (1999), p. 80s.

³⁹² Votés par le Parlement en 1998.

³⁹³ Timonen Virpi (2003), p. 167-171.

³⁹⁴ Eriksen Tor (2000), p. 176s.

³⁹⁵ Ce régime à cotisations définies est *notionnel*, parce qu'il est financé par répartition. Les cotisations qui y sont versées ne sont créditées que d'une manière *fictive* sur les comptes des assurés. Williamson John B. (2004b) : « Assessing the notional defined contribution model », *Issue in Brief*, Center for Retirement Research at Boston College, n° 24.

³⁹⁶ Dans le régime antérieur, les cotisations étaient payées uniquement par l'employeur et ne figuraient pas sur la fiche de paye.

³⁹⁷ Palmer Edward (2001), p. 189s.

³⁹⁸ Sundén Annika (2004) : « How do individual accounts work in the Swedish pension system ? », *Issue in Brief*, Center for Retirement Research at Boston College, n° 22, p. 2.

Pour la majorité des salariés suédois, c'est l'*Inkomstpension* qui assure la grande partie des revenus de retraite. Elle est conçue pour remplacer à l'âge de 70 ans environ 50% du salaire assuré moyen³⁹⁹ sur lequel sont prélevées des cotisations de 16%. Tous les salariés et indépendants âgés de plus de 16 ans sont couverts. Le versement des cotisations des chômeurs et malades est assuré par l'Etat. Les cotisations sont créditées sur des comptes fictifs et servent à financer les prestations des retraités actuels (système en répartition).⁴⁰⁰ Ces prestations sont calculées en fonction de la valeur accumulée des droits et de l'espérance de vie unisexe au moment de la retraite. En outre, elles prennent en compte un rendement réel annuel de 1,6% durant la retraite. L'âge de la retraite est libre à partir de 61 ans : une prestation de retraite complète ou partielle (25%, 50%, 75%) peut être demandée à l'*Inkomstpension* et à la *Premiepension* dès cet âge et il n'y a pas de limite supérieure d'âge. Ainsi, les prestations peuvent être combinées avec la poursuite d'une activité professionnelle (retraite à temps partiel). L'âge habituel de la retraite reste cependant à 65 ans, étant donné que les régimes professionnels appliquent en général cette limite.⁴⁰¹

La *Garantiopension* est versée sous condition de ressources provenant de l'*Inkomstpension* et assure un revenu mensuel minimal de SEK 7'000⁴⁰². Financée par le budget de l'Etat, la prestation complète n'est destinée qu'aux personnes ayant résidé en Suède pendant quarante ans.⁴⁰³ Si nécessaire, notamment lorsque le temps de résidence dans le pays est insuffisant, elle peut être complétée par une allocation de logement et/ou d'autres allocations sociales, relevant de la compétence des autorités locales (municipalités et régions).

3.5.3 Eléments d'individualisation

a) Fonctionnement

Les éléments d'individualisation dans le système de retraite suédois se trouvent essentiellement à deux niveaux : dans le régime étatique universel à travers les comptes individuels en capitalisation et dans les régimes professionnels qui ont également transféré une partie de la responsabilité du placement aux assurés. En effet, en suivant la réforme du système public, trois des quatre régimes professionnels ont également introduit des comptes individuels. Les taux de cotisation pour ces régimes varient entre 2% et 4,5%.

Choix au niveau du régime universel : la Premiepension

La Suède est un des premiers pays européens à avoir introduit des comptes individuels obligatoires dans le 1^{er} niveau de prévoyance vieillesse. Cette composante du régime étatique universel, la *Premiepension*, est gérée d'une manière centralisée par une autorité publique, la

³⁹⁹ Les limites du salaire assuré se calculent en fonction du *montant de base du revenu [inkomstbasbelopp]* qui est annuellement défini par le gouvernement en tenant compte de l'évolution des salaires et des prix. Il correspond en 2005 à SEK 43 300 (environ CHF 7 200, selon le taux de change en juin 2005). Le salaire annuel assuré se situe entre l'*inkomstbasbelopp* et 7,5 fois l'*inkomstbasbelopp* : en 2005 entre SEK 43 000 et SEK 324 750 (entre environ CHF 7 200 et CHF 54 100). Ainsi, le salaire plafonné correspond à environ 120% du salaire moyen.

⁴⁰⁰ Pour des informations plus complètes sur le régime notionnel à cotisations définies financé par répartition, cf. notamment Williamson John B. (2004b).

⁴⁰¹ Palmer Edward (2002a), p. 9-12.

⁴⁰² Le montant de la *Garantiopension* est déterminé annuellement par le Parlement en fonction de l'évolution de l'inflation. Les SEK 7 000 garanties en 2005 pour un retraité célibataire correspondent à environ CHF 1 170. Palmer Edward (2002a), p. 12s.

⁴⁰³ Wadensjö Eskil (1999), p. 73.

Premiepensionsmyndighet (PPM). La PPM est notamment chargée d'agréeer les fonds.⁴⁰⁴ Parmi ces fonds, chaque assuré doit en choisir au maximum 5 dans lesquels ses cotisations sont investies. S'il n'effectue aucun choix, ses cotisations sont versées automatiquement à un fonds public *par défaut*. La majorité des fonds est constituée d'actions et environ la moitié des fonds investissent principalement à l'étranger. Peu de fonds sont conçus spécialement pour l'épargne retraite.⁴⁰⁵ Les informations sur les fonds sont envoyées sous forme de catalogue une fois par an. Ces informations contiennent pour chaque fonds le type⁴⁰⁶, le taux de rendement durant les cinq dernières années⁴⁰⁷, le degré de risque et les frais. Le gouvernement propose deux fonds : le fonds par défaut et un fonds pour les personnes qui désirent impliquer le gouvernement dans la gestion de leur avoir de vieillesse. Le législateur a délibérément choisi de concevoir la structure du fonds par défaut comme celle d'un fonds moyen et de ne pas désavantager les personnes (souvent avec des bas revenus) qui s'affilient auprès de ce fonds par une stratégie de risques très prudente. Ainsi, le fonds par défaut contient 80% à 90% d'actions dont au plus 75% à l'étranger. Cependant, une fois que l'assuré a fait un choix actif, il ne peut plus placer son avoir dans le fonds par défaut. Il peut néanmoins changer de fonds de placement quotidiennement à travers la PPM.

L'assuré peut bénéficier de prestations de retraite à l'âge qu'il souhaite, mais au plutôt à 61 ans. Il doit retirer son avoir accumulé sous forme de rente, qui peut être partielle⁴⁰⁸ ou complète, à *taux fixe* ou à *taux variable*. Lorsque l'assuré choisit une rente à taux fixe, son avoir accumulé est transféré par la PPM dans le marché des capitaux au sein d'un fonds commun d'assurance. La rente est calculée selon un taux de conversion dépendant du taux de rendement escompté du fonds (inflation, augmentée d'au moins 1,5% de rendement réel)⁴⁰⁹ et de l'espérance de vie indépendamment du sexe. Dans le cas d'une rente viagère à taux variable, le retraité garde l'avoir dans les fonds de placement de son choix et par conséquent le profil de risque qu'il souhaite. Ainsi, le solde continue à varier en fonction de l'évolution du marché. Une fois par an, le solde du capital⁴¹⁰ est converti en rente à l'aide d'un taux de conversion. De cette manière, le retraité supporte le risque lié aux fluctuations du marché.⁴¹¹ Le seul fournisseur de rentes est la PPM. Le système ne prévoit pas de prestation obligatoire de survivance. Les assurés qui sont intéressés par ce type de prestation doivent payer des primes directement prélevées sur leur avoir vieillesse accumulé sur leur compte individuel.⁴¹²

⁴⁰⁴ Le nombre des fonds admis varie entre environ 460 en automne 2000 et environ 650 en 2004.

⁴⁰⁵ Seulement 4% sont des fonds qui tiennent compte du cycle de vie et changent leur placement en fonction de l'approche de l'âge de la retraite.

⁴⁰⁶ On distingue notamment entre les fonds d'actions, les fonds mixtes (actions et obligations), les fonds liés au taux d'intérêt et les fonds tenant compte du cycle de vie.

⁴⁰⁷ Cela seulement dans le cas où il ne s'agit pas d'un nouveau fonds créé spécialement pour la *Premiepension*. Environ 60% des fonds figurant dans le catalogue de la PPM sont des nouveaux fonds. Turner John A. (2004) : « Comptes individuels : les leçons de la Suède », *Revue internationale de sécurité sociale*, vol. 57, n° 1, p. 86.

⁴⁰⁸ Comme dans l'*Inkomstpension*, la retraite partielle peut être prise à 25%, 50% ou 75%.

⁴⁰⁹ Actuellement, la PPM applique un taux de rendement escompté de 3%.

⁴¹⁰ Chaque début d'année, ce capital est égal au capital de l'année précédente (avec les intérêts crédités), moins les rentes payées durant cette année.

⁴¹¹ Klevmarken N. Anders (2002) : *Swedish pension reforms in the 1990s* (Paper prepared for the Fundación Ramon Areces conférence on Pensions in Europe, Madrid, 15-16 mars 2002), p. 5. Palmer Edward (2000) : *The Swedish Pension Reform Model : Framework and Issues* (SP Discussion Paper ; 12), Washington, The World Bank, p. 37.

⁴¹² Cette prestation de survivance peut être *achetée* au moment de la prise de la retraite. Il se pose cependant la question du bien-fondé d'inclure une prestation de décès facultative dans un régime de prévoyance obligatoire : le risque d'antisélection est grand. Palmer Edward (2000), p. 37.

Choix au niveau du régime professionnel

Environ 90% de la population active est couverte par la prévoyance professionnelle régie par des conventions entre partenaires sociaux au niveau national [*kollektivavtalad tjänstepension*]. Comme mentionné, il existe quatre régimes professionnels principaux, chacun s'adressant à une catégorie spécifique de travailleurs. Sous l'influence de la réforme du système étatique de retraite, les régimes professionnels ont aussi été modifiés : trois des quatre régimes fonctionnent désormais selon le principe des cotisations définies (SAF-LO dès 1999, PFA dès 1998 et PA dès 2003), et le régime ITP pour les salariés du privé, qui est resté à prestations définies, s'est vu complété en 1991 par un régime à cotisations définies : l'ITPK.

Alors que les anciens régimes à prestations définies et l'ITP garantissent environ un taux de remplacement de 10% du dernier salaire, le niveau des prestations des nouveaux arrangements est fonction des cotisations des employeurs⁴¹³ et de la performance des placements. Les cotisations varient en fonction des régimes⁴¹⁴ et peuvent s'élever jusqu'à 4,5% du salaire. Ces cotisations sont versées sur des comptes individuels gérés par des compagnies d'assurances. Dans la plupart des cas, les assurés ont la responsabilité de choisir la forme de gestion de leur compte. Cela implique le choix du gestionnaire (parmi une quinzaine de compagnies d'assurances) et du type d'épargne (assurance-vieillesse traditionnelle ou fonds de placement). Lorsque les assurés ne font pas de choix actif, ils sont affiliés à une assurance de retraite par défaut. L'affiliation est assurée par des agences centrales autonomes⁴¹⁵ administrées par les partenaires sociaux. La forme sous laquelle les prestations de retraite des régimes professionnels sont servies varie : le régime SAF-LO prévoit par exemple une rente viagère, tandis que le régime ITPK verse le capital accumulé habituellement pendant une période de cinq ans.⁴¹⁶

b) Réglementation et surveillance

La PPM, institution étatique récente, s'occupe de l'administration du régime des comptes individuels et centralise toutes les démarches. Cela, dans le but notamment de réduire les coûts grâce aux économies d'échelle.⁴¹⁷ Les cotisations ne sont cependant pas versées directement à cette autorité, mais prélevées dans un premier temps par les employeurs et transférées à l'autorité nationale d'impôts, où elles sont rémunérées au taux des obligations publiques.⁴¹⁸ Une fois par année, les droits des salariés sont établis et ceux-ci peuvent choisir le fonds de placement de leur avoir.⁴¹⁹ Les cotisations sont investies finalement par la PPM sous forme de sommes globales. Ainsi, la PPM est le seul client des fonds de placement et les gestionnaires de ces fonds ne connaissent que la somme

⁴¹³ L'employeur est le seul sponsor des régimes professionnels.

⁴¹⁴ L'ITPK exige des employeurs de cotiser 2% du salaire de chaque salarié et le SAF-LO 3,5% du salaire. Pour les salariés du secteur public couverts par le PA 03, une cotisation de 2,3% du salaire est versée sur le compte individuel ; et les salariés du secteur public local ou régional couverts par le PAF ont droit à une cotisation variant entre 3,4% et 4,5% du salaire assuré par le système étatique des pensions.

⁴¹⁵ *Collectum* pour l'ITPK, *Forsa Försäkringscentral* pour le SAF-LO, *Pensionsvalet AB* pour la plupart des assurés par le PFA et *Statens Pensionsverk* pour le PA 03.

⁴¹⁶ Informations tirées du Syndicat des ouvriers LO (www.lo.se), des Syndicats des fonctionnaires d'Etat (www.officersforbundet.se et www.st.org), du magazine financier *Sparöversikt* (www.sparoversikt.nu), de PALMER et de l'AISS. Palmer Edward (2002a), p. 37-45. Association internationale de la sécurité sociale & International Network of Pension Regulators and Supervisors (2003), p. 164-168.

⁴¹⁷ Sundén Annika (2004), p. 1.

⁴¹⁸ Caisse des dépôts et consignations (1999) : « La réforme du système de retraite suédois : l'apparition d'un nouveau modèle de réforme ? », *Questions retraite*, n° 21, p. 7.

⁴¹⁹ Ce processus peut durer environ deux ans. Turner John A. (2004), p. 82-84.

totale des cotisations placées chez eux. C'est la PPM qui tient un registre sur tous les comptes individuels. Elle octroie également la permission aux sociétés de placement de proposer un fonds de placement vieillesse. Des exigences concernant notamment l'information et la structure des frais sont déterminées par la PPM.⁴²⁰

En 2000, 482 compagnies d'assurances sont enregistrées et actives en Suède, dont 26 offrent des services d'une assurance-vie traditionnelle. C'est une instance unique, l'autorité de supervision financière [*Finansinspektion*], qui est chargée de la régulation du marché des banques et des assurances. Elle effectue des inspections locales et exige des rapports trimestriels et annuels des compagnies d'assurances. Elle vérifie en priorité la solvabilité des compagnies, mais aussi l'information fournie aux clients.⁴²¹

3.5.4 Evaluation

a) Les assurés face au choix

Lors de l'entrée en vigueur de l'obligation de choisir les fonds de placement de la *Premiepension* en automne 2000, environ 30% des assurés se sont abstenus et n'ont pas formulé leur choix de façon active. Ainsi, leurs cotisations ont été investies automatiquement dans le fonds par défaut. Une année plus tard, cependant, 80% des nouveaux assurés⁴²² ont opté pour le fonds par défaut. La proportion d'assurés ne faisant pas de choix actif augmente continuellement : en 2004, ils n'étaient que 10% à indiquer activement le choix de leurs fonds de placement.⁴²³ Plusieurs explications⁴²⁴ peuvent être avancées. Au premier abord, il est imaginable que ce désintérêt provienne du jeune âge des nouveaux entrants dans le marché du travail. Ces assurés se sentent peu concernés par la retraite. Ils sont par conséquent moins enclins à participer activement au choix de la stratégie de placement de leur avoir de vieillesse. En 2000, cependant, environ 60% des personnes de moins de 30 ans ont fait un choix actif. Cela rend d'autres explications plus plausibles : premièrement, dès 2001, le choix des fonds de placement a été beaucoup moins médiatisé que lors de son introduction en 2000.⁴²⁵ Deuxièmement, le nombre des fonds à choix a augmenté en passant de 460 fonds en 2000 à environ 650 en 2004. Finalement, le fonds par défaut a eu une meilleure performance et des frais plus bas que la moyenne. Les premières années, durant lesquelles la bourse a fortement chuté, la performance du fonds par défaut a été de -33%, tandis que l'investisseur moyen a perdu 45%.⁴²⁶

Le fonds par défaut est de loin le plus populaire : au 15 avril 2002, il détenait 20% des actifs investis dans la *Premiepension* et 40% des participants avaient investi dans ce fonds.⁴²⁷ Parmi les fonds

⁴²⁰ Turner John A. (2004), p. 89. Sundén Annika (2004), p. 2.

⁴²¹ Palmer Edward (2002a), p. 30-32.

⁴²² On ne parle ici que de nouveaux assurés car les personnes qui ont eu l'occasion d'exprimer leur choix l'année précédente et qui ont placé leurs cotisations dans des fonds à *choix* ne peuvent plus opter pour le fonds *par défaut*.

⁴²³ Sundén Annika (2004), p. 4s.

⁴²⁴ Ces explications proviennent en grande partie de l'évaluation du comportement des assurés face au choix des fonds, effectuée par SUNDÉN. Sundén Annika (2004), p. 4s.

⁴²⁵ Lors du premier choix en 2000, la PPM a investi dans une large campagne publicitaire dans les médias et a organisé des activités ciblées pour des groupes avec des besoins particuliers (par exemple les immigrés ou les handicapés). Certains instituts de placement proposant des fonds ont également lancé des campagnes publicitaires pour cibler les couches de la population qui leur semblaient intéressantes (notamment les revenus élevés). Turner John A. (2004), p. 93-95.

⁴²⁶ Rendements pour la période depuis le lancement de la *Premiepension* (août 2000) jusqu'à fin 2002. Sjunde AP-fonden (2002) : *Arsredovisning 2002 del 2*, Stockholm, Sjunde AP-fonden.

⁴²⁷ Turner John A. (2004), p. 86.

privés proposés, environ la moitié de leurs gestionnaires sont étrangers. Les assurés préfèrent cependant clairement les fonds gérés en Suède : 96% de l'ensemble des cotisations sont placés dans ces fonds.⁴²⁸ La possibilité de choisir plusieurs fonds de placement (au maximum 5) et le grand nombre de fonds à choix pourrait signifier une grande diversité des placements et, en conséquence, une diminution du risque financier. Les assurés choisissent le plus fréquemment 5 différents fonds de placement (soit le maximum légal), ce qui indique une sensibilité des participants aux risques d'un placement non diversifié. 15% des assurés actifs ont cependant investi toutes leurs cotisations dans un seul fonds de placement et, en tout, 80% des cotisations sont placés dans des actions.⁴²⁹ Comme le participant moyen à la *Premiepension* n'est pas très âgé (42 ans), le problème du risque accru de l'investissement dans les actions ne se pose pas avec acuité dans l'immédiat. Si les participants ne changent cependant pas leur comportement de placement avec l'âge, l'importante proportion d'actions dans leur investissement pourra poser un problème au moment de la retraite.⁴³⁰ Les observations actuelles ne semblent pas indiquer une prise de conscience de ce problème parmi la population. La quasi-totalité des assurés ne se soucie plus de leurs fonds de placement une fois qu'ils ont effectué le choix initial. Il est possible de suivre l'évolution de la valeur des actifs de chaque fonds dans les principaux quotidiens, à travers Internet⁴³¹ et dans les bureaux de la sécurité sociale. En plus du choix annuel des fonds de placement pour les cotisations de l'année en cours, les assurés peuvent changer de fonds à tout moment. Toutefois, très peu d'affiliés profitent de cette possibilité : seulement 1% a changé de fonds durant la période de 2002 à juin 2003.⁴³²

Il est en outre intéressant d'analyser les caractéristiques des participants actifs et celles des participants passifs (*choix par défaut*) au régime de la *Premiepension*. Les femmes, les personnes à revenu élevé et celles âgées entre 25 et 55 ans étaient plus nombreuses à faire un choix actif que les hommes, les bas revenus et les participants jeunes ou proches de l'âge de la retraite⁴³³. Les assurés mariés et les assurés avec une formation plus élevée ont également tendance à faire des choix actifs. Enfin, les personnes avec une certaine expérience dans l'investissement (placements dans le cadre d'une pension privée ou indépendamment de toute prévoyance vieillesse) ont une plus grande probabilité de faire un choix actif.⁴³⁴ En conclusion, il est intéressant de noter que le processus d'investissement ne semble pas avoir été parfaitement compris par tous les participants. Selon des études citées par TURNER, « [...] en 2001, si 18 pour cent des nouveaux participants ont bel et bien effectué un choix, ils étaient 34 pour cent à penser l'avoir fait »⁴³⁵. En outre, la majorité des assurés ayant fait un choix actif ne se rappelle plus dans quel fonds ils ont investi leurs cotisations : 73% ne parviennent pas à nommer tous les fonds choisis et 41% ne se souviennent d'aucun.

⁴²⁸ Turner John A. (2004), p. 84s.

⁴²⁹ Turner John A. (2004), p. 92s.

⁴³⁰ Sundén Annika (2004), p. 7.

⁴³¹ Ces informations consultables sur Internet comportent également certaines caractéristiques des fonds (type d'investissement, niveau de risque, résultats passés pour les fonds préexistants, commissions) en plusieurs langues.

⁴³² Clancy Luke (2003).

⁴³³ En ce qui concerne les personnes proches de l'âge de retraite, elles ne seront que partiellement concernées par la *Premiepension*. La première génération concernée est celle née en 1938 : elle ne va recevoir qu'un cinquième de sa retraite du nouveau système. La participation au nouveau système augmente ensuite d'un vingtième avec chaque génération jusqu'à celle née en 1954 qui va être la première à être complètement soumise au nouveau système. Sundén Annika (2004), p. 4s.

⁴³⁴ Sundén Annika (2004), p. 4s.

⁴³⁵ Turner John A. (2004), p. 92s.

b) Organisation du choix

Une particularité du choix individuel suédois est son encadrement centralisé et assuré par l'Etat. Au lieu de réduire le rôle du gouvernement à travers l'individualisation, celui-ci a augmenté. Une nouvelle instance a dû être créée parce que toutes les nouvelles tâches introduites par la réforme n'ont pas pu être assumées par les instances existantes. La PPM agit comme intermédiaire entre les gestionnaires des fonds de placement et les assurés en centralisant notamment les démarches administratives : elle est chargée de sélectionner et d'agréeer les gestionnaires des fonds, d'informer les assurés⁴³⁶, d'enregistrer et de transférer leurs cotisations vers les fonds de placement, de tenir des comptes individuels et de payer les rentes à taux fixe des retraités. Cette tâche d'offreur unique des rentes permet notamment « *la mutualisation d'un certain nombre de risques (risque de longévité et risque d'investissement)* »⁴³⁷.

Cette gestion centralisée permet en particulier de limiter les frais administratifs engendrés par un système individuel. Une partie de ces frais peut être évitée grâce aux économies d'échelle réalisées à travers l'administration de la PPM. Celle-ci prélève une commission annuelle fixe de 0,3% de l'avoire accumulé de chaque compte. Les frais de gestion du capital à proprement parler varient d'un gestionnaire à l'autre (entre 0,2% et 3,97% de l'avoire). La moyenne des frais de gestion des fonds privés s'élève à 0,72% des actifs et les frais de gestion du fonds par défaut se montent à 0,48%. Ainsi, la commission administrative totale s'élève en moyenne à 0,95% de l'avoire accumulé.⁴³⁸ Pour ne pas désavantager les bas revenus, les commissions fixes sont interdites. De plus, le prélèvement de frais de transfert entre fonds n'est pas autorisé. Un mécanisme qui permet de limiter les frais administratifs est la concurrence directe entre les fonds : les frais figurent dans le catalogue des fonds proposés aux assurés. Certains fonds tentent même d'attirer les assurés en mettant en avant leurs faibles frais administratifs. Cette pratique n'est pas habituelle notamment sur le « *marché nord-américain des fonds de placement, où l'accent est en général davantage placé sur les services que sur les commissions* »⁴³⁹.

c) Niveau de prestations

La réforme du système de retraite a conduit à un changement majeur par rapport au système précédent, entièrement basé sur la répartition et assuré par l'Etat.⁴⁴⁰ La *Premiepension* a notamment été élaborée dans le contexte de crise économique et de boom boursier des années 1990. Le législateur a opté pour un système très dépendant de l'évolution des marchés boursiers sans garantie quant au taux de rendement.⁴⁴¹ En outre, la régulation des fournisseurs n'est pas plus stricte que pour le marché financier et assurantiel en général.⁴⁴² Il est vrai qu'une garantie de rendement n'a pas de

⁴³⁶ Cette information assure une certaine comparabilité entre les différents fonds proposés. Elle comporte un relevé indiquant les cotisations et le montant de la rente estimée (une telle information est par ailleurs également exigée des agences centrales administrant les régimes professionnels), un catalogue des fonds proposés et un guide censé aider les assurés à évaluer leur propre propension au risque et leur apprendre à évaluer les fonds. Palmer Edward (2002a), p. 52-55.

⁴³⁷ Caisse des dépôts et consignations (2001b) : « Suède : les récents développements de la réforme du système de retraite », *Questions retraite*, n° 43, p.14.

⁴³⁸ Chiffres de 2000. Turner John A. (2004), p. 88.

⁴³⁹ Turner John A. (2004), p. 90.

⁴⁴⁰ Certains auteurs affirment que l'objectif même du système de retraite suédois est fondamentalement remis en question : sous l'ancien système, le but était de maintenir le niveau de vie antérieur des retraités. Maintenant, il est d'assurer à long terme la stabilité financière du système. Hagberg Jan & Wohlner Ellis (2004) : « Pensionsreform ? Gör inte som Sverige! », *ETC*, Stockholm, 9 juillet 2004.

⁴⁴¹ Le fonds par défaut est, comme la majorité des fonds proposés, constitué pour une large partie d'actions.

⁴⁴² Cette surveillance est assurée par la *Finansinspektion*.

sens dans un système qui privilégie justement une grande diversité de fonds à choix comme c'est le cas en Suède.⁴⁴³ Il est néanmoins intéressant de se demander quelles répercussions le changement du système aura sur le niveau des prestations des retraités futurs.

La PPM est le seul prestataire des rentes. Il n'existe pas de possibilité de sortir l'avoire accumulé sous forme de capital ; un choix n'est autorisé qu'entre une rente viagère fixe ou variable. Les assurés de plus de 60 ans peuvent déterminer à partir de quel moment ils veulent percevoir la rente (et cela indépendamment du retrait effectif de la vie active ou de la perception des autres prestations de retraite). Ces éléments peuvent constituer des sécurités certaines, notamment en réduisant le risque associé à la conversion de l'avoire accumulé en rente. Ces garanties sont néanmoins très relatives : elles ne remplacent pas celles du régime antérieur et ne limitent pas le risque financier assumé pleinement par l'assuré.

Avec l'effondrement des marchés des actions au début des années 2000, la performance de la majorité des fonds choisis a été négative.⁴⁴⁴ Fin 2002, 4% des assurés avaient perdu plus que la moitié de leur avoir, et seulement 0,6% ont pu augmenter leur solde. Depuis, le marché s'est quelque peu récupéré mais, même en 2004, 71,4% des participants ont enregistré des pertes sur leur compte.⁴⁴⁵ La prévoyance vieillesse est certes conçue sur le long terme et rien ne laisse penser que cette évolution négative va se poursuivre. Il est cependant incontestable que le niveau de la prestation de retraite dépend largement de la performance des marchés boursiers. Comme celui-ci est volatile, l'assuré est poussé à choisir le moment de la prise de retraite en fonction de l'évolution du marché et non pas selon sa capacité de se maintenir dans la vie active. Un affilié qui veut toucher ses prestations de retraite à l'âge de 65 ans voit son taux de remplacement total⁴⁴⁶ par rapport au dernier salaire varier fortement en fonction du taux d'intérêt crédité sur ses comptes de *Premiepension*. En outre, la conception du système pousse les personnes actives à retarder leur retraite. Avec l'hypothèse d'un taux d'intérêt annuel moyen crédité de 2% et d'une augmentation annuelle moyenne du salaire de 2%, le taux de remplacement du dernier salaire assuré, tous régimes de retraite suédois confondus (deux régimes étatiques et régime professionnel), passe entre 61 ans et 70 ans de 44% à 73% (à l'âge de 65 ans, il s'élève à 54%).⁴⁴⁷ De plus, il peut s'avérer avantageux pour un retraité de ne pas réclamer des prestations de retraite des deux régimes publics en même temps.

En général, le taux de remplacement a été diminué implicitement à travers la réforme du système étatique : la formule de calcul de la rente ne se réfère plus à un quelconque taux de remplacement, mais prend seulement en compte les cotisations de toute la vie active (et non plus des quinze meilleures années), les revenus de l'investissement et l'espérance de vie.⁴⁴⁸ Ainsi, une conséquence paraît certaine : le nouveau système va induire plus d'inégalités entre les retraités, et cela dans une société basée depuis longtemps sur le principe d'égalité.⁴⁴⁹

⁴⁴³ Palmer Edward (2000), p. 35s.

⁴⁴⁴ Le fonds par défaut a perdu 10% de sa valeur en 2001 et même 26,7% en 2002. Le taux de rentabilité pondéré moyen de tous les fonds ouverts à un choix actif était de -33,1% en 2001. Turner John A. (2004), p. 91.

⁴⁴⁵ Calculs effectués sur la base des chiffres publiés par la PPM (www.premiepensionsmyndigheten.se).

⁴⁴⁶ Incluant les deux régimes étatiques et le régime professionnel de retraite.

⁴⁴⁷ Palmer Edward (2002a), p. 15s.

⁴⁴⁸ Math Antoine (2004) : « The Impact of Pension Reforms on Older People's Income : A Comparative View », in Hughes Gerard & Stewart Jim (dir.) : *Reforming pensions in Europe. Evolution of Pension Financing and Sources of Retirement Income*, Cheltenham, Northampton, Edward Elgar, p. 111.

⁴⁴⁹ Cowell Alan (2005) : « Sweden's Take on Private Pensions », *The New York Times*, 12 février 2005.

d) *Faut-il restreindre le choix ?*

Face aux problèmes rencontrés dans la mise en œuvre de la *Premiepension* (multiplication des fonds de placement à choix, passivité des assurés face au choix, avoirs investis en majorité dans des actions), les autorités commencent déjà à réfléchir à une réforme du système fraîchement installé. Les propositions vont surtout dans la direction d'une restriction du choix individuel. Dans le dernier rapport annuel de l'institution qui administre les fonds publics⁴⁵⁰, il est question de charger la PPM de sélectionner un nombre défini⁴⁵¹ de fonds en prenant en compte l'historique du fonds, son niveau de risque, son volume et les frais administratifs qu'il prélève. Une rupture avec la *neutralité* actuelle de la PPM est aussi envisageable : l'autorité pourrait proposer des *portefeuilles prêts* en fonction du niveau de risque des assurés et/ou de l'âge. Ceux-ci ne seraient donc plus amenés à choisir des fonds de placement, mais un profil leur correspondant.⁴⁵² Une autre possibilité discutée impliquerait de suivre l'exemple chilien en répartissant les participants au fonds par défaut en fonction de leur âge.⁴⁵³ Une solution intermédiaire consisterait à introduire des étages d'option : un 1^{er} étage serait un fonds par défaut bien conçu (par exemple fonds de cycle de vie), un 2^e étage proposerait 3 à 5 fonds pour des assurés qui veulent avoir un choix sans avoir besoin de devenir des experts (par exemple différentes stratégies de risque proposées), enfin un 3^e étage comporterait l'ensemble des fonds de placement à choix.⁴⁵⁴ En été 2004, le gouvernement a chargé une commission d'examiner si des changements devaient être envisagés dans la *Premiepension*. Il semble notamment difficile d'envisager un retour en arrière complet. Une éventuelle réforme devrait trouver un compromis entre une individualisation totale du choix et un choix fortement contrôlé par l'autorité publique.

3.5.5 Conclusion

Le libre choix en Suède tient notamment compte des expériences faites dans d'autres pays et est, de ce fait, fortement encadré par les autorités, respectivement par des agences paritaires pour les régimes professionnels. Cette centralisation de toutes les démarches administratives a notamment permis de réduire les coûts. Elle ne semble cependant pas avoir une influence positive sur l'implication des assurés dans le choix. Sans restrictions particulières quant au placement des capitaux et sans garantie de prestation, la *Premiepension* est très dépendante de l'évolution du marché boursier. Tout le risque financier est porté par l'assuré. Le nouveau système va ainsi induire plus d'inégalités entre les retraités, et cela dans une société longtemps basée sur le principe d'égalité et de solidarité.

⁴⁵⁰ Sjunde AP-fonden (2004) : *Arsredovisning 2004 del 1*, Stockholm, Sjunde AP-fonden.

⁴⁵¹ Les nombres de 25 et de 5 sont avancés.

⁴⁵² Clancy Luke (2003).

⁴⁵³ Schultes Renée (2004) : « Freedom of choice ? », *Global Pensions*, octobre 2004.

⁴⁵⁴ Sundén Annika (2004), p. 6s.

3.6 Synthèse

Le choix dans le cadre de la prévoyance vieillesse peut intervenir à différents niveaux. Dans le chapitre introductif de notre rapport, nous avons identifié quatre secteurs principaux dans lesquels un choix est possible : les cotisations, les prestations, les placements et les institutions. L'analyse des éléments de libre choix introduits dans cinq pays a mis en évidence la diversité des types de choix possibles. Les principales caractéristiques de ces pays sont résumées dans le tableau synthétique ci-après.

Tableau comparatif des régimes et des plans présentant des éléments de libre choix

		Chili	Etats-Unis	Royaume-Uni	Australie	Suède	
		Régime étatique [Sistema de pensiones]	Régime professionnel [Plans 401(k)]	Plans individuels [Personal Pension]	Régime professionnel [Superannuation]	Régime étatique [Premiepension]	Régimes professionnels à cotisations définies
Cotisations	Participation	obligatoire	facultative	facultative	obligatoire	obligatoire	obligatoire
	Taux de cotisation	minimal fixe (10%)	libre (plafonné), cotisations encouragées fiscalement	minimal (varie selon l'âge et le sexe ; 4,6% en moyenne)	minimal fixe (9%)	fixe (2,5%)	fixe (varie selon le plan de 2% à 4,5%)
	Cotisations supplémentaires	possibles, encouragées fiscalement		possibles, encouragées fiscalement	possibles	–	–
Prestations	Eventualités couvertes	vieillesse, survivants, invalidité	vieillesse ; survivants (varie selon le plan)	vieillesse, survivants	vieillesse, survivants ; invalidité dans la majorité des plans	vieillesse	vieillesse
	Age de la retraite	H:65 ans/F:60 ans (peut être anticipé ou retardé)	varie selon le plan (en général 65 ans)	dès 60 ans	dès 55 ans	dès 61 ans	varie selon le plan (en général 65 ans)
	Forme	retraits programmés ou rente viagère	capital ou rente	rente viagère (retrait en capital possible, mais limité)	capital, retraits ou rente	rente viagère	varie selon le plan
Placements	Fonds à choix	5 fonds (choix limité selon de l'âge)	varie selon le plan	varie selon le plan	varie selon le plan	plus de 600 fonds	varie selon le plan
	Fonds par défaut	attribution selon l'âge	proposé par certains employeurs	varie selon le plan	proposé au sein de chaque plan	un fonds proposé, géré par l'Etat	proposé au sein de chaque plan
Institutions	Libre choix	oui ; parmi 6 AFPs	–	oui ; parmi des institutions financières et compagnies d'assurances	oui	–	oui ; parmi des compagnies d'assurances
	Par défaut	–	–	–	oui	–	oui

4. Système suisse de pensions

4.1 Système des trois piliers

La prévoyance professionnelle est une notion moderne qui recouvre une réalité déjà ancienne. C'est en effet au XIX^e siècle que sont apparues les premières caisses de pensions, caisses de secours et autres institutions de prévoyance en faveur du personnel, tant dans le secteur privé que dans le secteur public. Ces institutions ont pris toujours plus d'importance au cours des années, notamment en raison du contexte économique et politique que traversa le pays dans la première partie du XX^e siècle, d'une part, et des mesures d'ordre fiscal adoptées progressivement en leur faveur, d'autre part. On trouve un aperçu de cette évolution dans le message du Conseil fédéral du 10 décembre 1956, à l'appui d'une loi fédérale complétant les dispositions applicables aux contrats de travail et aux fondations (institutions de prévoyance en faveur du personnel).⁴⁵⁵

La conception actuelle de la prévoyance professionnelle qui englobe la couverture des risques de vieillesse, d'invalidité et de décès est donc le résultat d'une lente évolution qui se poursuit depuis plus de cent cinquante ans. Les premières institutions qui ont vu le jour vers les années 1850 appliquaient un concept de prévoyance très simple, basé sur la constitution progressive d'un capital, payable en cas d'invalidité, de décès ou de retraite.

Après la création de l'AVS en 1948 et de l'AI en 1960, il a fallu assurer la coordination entre la prévoyance d'Etat et la prévoyance privée. C'est ainsi qu'est née peu à peu la conception dite des *trois piliers*, qui a été énoncée pour la première fois par le Conseil fédéral lors de la sixième révision de l'AVS, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1964, et qui est ancrée dans la Constitution fédérale⁴⁵⁶ (article 34^{quater} aCst, devenu l'article 111 Cst.) depuis le 3 décembre 1972, date à laquelle le peuple et les cantons en ont accepté le principe. Le message du Conseil fédéral du 16 septembre 1963 relatif à la 6^e révision de l'AVS contient à ce sujet l'explication suivante : « *Abstraction faite des obligations morales et familiales, on recourt généralement à trois moyens pour assurer notre population contre les conséquences économiques de la vieillesse, de la mort et de l'invalidité : la prévoyance personnelle (économies, assurance individuelle), l'assurance collective professionnelle (assurance-pensions, de groupe et d'association), l'assurance sociale avec l'aide complémentaire* »⁴⁵⁷. Quant à l'article 34^{quater} aCst., il stipule à son premier alinéa que la « *Confédération prend les mesures propres à promouvoir une prévoyance suffisante pour les cas de vieillesse, de décès et d'invalidité. Cette prévoyance résulte d'une assurance fédérale [1^{er} pilier], de la prévoyance professionnelle [2^e pilier] et de la prévoyance individuelle [3^e pilier]* ». A l'article 111 alinéa 1 Cst., la formulation précédente devient : « *La Confédération prend des mesures afin d'assurer une prévoyance vieillesse, survivants et invalidité suffisante. Cette prévoyance repose sur les trois piliers que sont l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité fédérale, la prévoyance professionnelle et la prévoyance individuelle* ».

⁴⁵⁵ FF 1956 II 845.

⁴⁵⁶ Par convention, nous désignons l'ancienne Constitution fédérale du 29 mai 1874 par l'abréviation aCst. et la nouvelle Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (RS 101) par Cst.

⁴⁵⁷ FF 1963 II 500.

Les buts constitutionnels attribués à chacun des trois piliers sont les suivants :

1. Le maintien du minimum vital pour le 1^{er} pilier.
2. Le maintien, avec le concours du 1^{er} pilier, du niveau de vie antérieur pour le 2^e pilier, jusqu'à concurrence d'un niveau annuel de salaire de CHF 77 400 (valeur 2005).
3. Le maintien, avec le concours des deux premiers piliers et du 2^e pilier complémentaire, du niveau de vie antérieur pour le 3^e pilier lorsque le salaire excède CHF 77 400.

Dans le passé, chaque employeur était libre de prendre ou non des mesures de prévoyance en faveur de son personnel. Or, malgré le développement des caisses de pensions, des assurances de groupes et d'autres institutions similaires, il apparaît que la forme de prévoyance que doit instituer le 2^e pilier fait défaut ou est nettement insuffisante pour une partie relativement importante de la population. L'idée naît ainsi de rendre la prévoyance professionnelle obligatoire. Une initiative de la Confédération des syndicats chrétiens de Suisse, déposée le 25 août 1966, contient des propositions dans ce sens. A l'époque, elles apparaissent toutefois difficiles à réaliser. L'initiative est retirée à la suite de l'adoption de la 7^e révision de l'AVS. Mais, simultanément, le Conseil national adopte un postulat invitant le Conseil fédéral à examiner la possibilité de renforcer et de consolider, en temps utile, le 2^e pilier.⁴⁵⁸

En 1969, le Département fédéral de l'intérieur institue une commission d'experts qu'il charge d'examiner toutes les questions soulevées par le postulat du Conseil national. Dans son rapport du 16 juillet 1970, cette commission propose entre autres de rendre obligatoire l'assurance de pensions des salariés, estimant que seule cette mesure permet de combler dans un avenir proche les lacunes existant alors en matière de prévoyance professionnelle. Ce rapport est soumis, le 2 septembre 1970, aux Chambres fédérales, et ses conclusions sont approuvées par le Conseil national le 27 janvier 1971 et par le Conseil des Etats le 17 mars 1971.

A l'issue des débats consacrés au rapport sur l'encouragement de la prévoyance professionnelle pour les cas de vieillesse, d'invalidité et de décès, le Parlement charge le Conseil fédéral de mettre en chantier la révision de l'article 34^{quater} aCst. Il s'agit non seulement de jeter les bases en vue de la réalisation de la prévoyance professionnelle obligatoire, mais aussi de répondre à trois nouvelles initiatives populaires déposées le 2 décembre 1969 par le Parti suisse du travail, le 18 mars 1970 par le Parti socialiste suisse et le 13 avril 1970 par le Comité hors parti, qui ont trait, toutes les trois, à la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité.

⁴⁵⁸ Postulat n° 9898 / II du 23 septembre 1968.

4.2 Evolution de la prévoyance professionnelle suisse

Le nouvel article 34^{quater} aCst. élaboré par le Conseil fédéral⁴⁵⁹ est adopté par les Chambres fédérales le 30 juin 1972, et accepté en votation populaire le 3 décembre de la même année par une très large majorité des citoyens et à l'unanimité des cantons. Simultanément, le peuple et les cantons rejettent l'initiative populaire du Parti suisse du travail. Quant aux deux autres initiatives, elles sont retirées respectivement le 22 février et le 12 août 1974.

Le 19 décembre 1975, le Conseil fédéral soumet au Parlement un premier projet de loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP), en l'accompagnant d'un message fort bien documenté.⁴⁶⁰ Le but visé par ce projet est « *l'octroi de prestations de vieillesse s'élevant à 40% du salaire moyen coordonné des trois dernières années civiles pour des personnes assurées sans interruption dès leur 25^e année et jusqu'à la limite d'âge ouvrant droit à la rente (art. 15 al. 1). Les institutions de prévoyance établissent dans leur règlement la manière d'atteindre le but visé en matière de prestations. Elles peuvent soit fixer directement le montant des prestations (primauté des prestations), soit faire dépendre celui-ci des cotisations (primauté des cotisations) (art. 15 al. 3) ».*

Lors de la session des Chambres fédérales d'automne 1977, le Conseil national examine le projet de LPP et l'accepte.

De novembre 1977 à avril 1980, la Commission du Conseil des Etats étudie le projet. Elle le remanie complètement et soumet au Conseil, pour sa session d'été 1980, une nouvelle conception (véritable alternative à la version du Conseil national). Les raisons évoquées pour justifier ce revirement sont l'évolution défavorable de la conjoncture économique, les difficultés d'application du projet pour les caisses existantes et la complexité de fonctionnement du Fonds de péréquation des charges sur le plan national.

Les Chambres fédérales se sont finalement mises d'accord sur un texte inspiré principalement par la version du Conseil des Etats. La LPP est adoptée le 25 juin 1982 et entre en vigueur le 1^{er} janvier 1985.⁴⁶¹ Son entrée en vigueur a permis de réaliser une prévoyance minimale obligatoire pour l'ensemble des salariés⁴⁶² et facultative pour les personnes qui exercent une activité indépendante, sans porter préjudice à la prévoyance dite surobligatoire (ou prévoyance étendue). Elle a également permis de faire un premier pas vers la généralisation du libre passage intégral qui est devenu une réalité dans le cadre des prestations minimales légales à partir de 1995.

Après l'évolution importante réalisée dans l'édification d'un système de prévoyance complet et cohérent suite à l'entrée en vigueur de la LPP, restait encore à résoudre le problème de la généralisation du libre passage à l'ensemble de la prévoyance professionnelle (prévoyance obligatoire et prévoyance étendue), ainsi qu'à satisfaire les velléités politiques d'utilisation des fonds de la prévoyance professionnelle pour faciliter l'accession à la propriété du logement. A la suite des travaux

⁴⁵⁹ Message du 10 novembre 1971, FF 1971 II 1609.

⁴⁶⁰ Message du 19 décembre 1975, tiré à part n° 75.099 de la Chancellerie fédérale.

⁴⁶¹ Berenstein Alexandre (1986) : *L'assurance-vieillesse suisse. Son élaboration et son évolution*, Lausanne, Réalités sociales, p. 55.

⁴⁶² Au début des années 1970, seule la moitié des personnes qui exerçaient une activité lucrative dépendante disposent d'une prévoyance professionnelle (cf. Rapport du Département fédéral de l'intérieur sur les trois piliers, octobre 1995).

préparatoires qui ont débuté à la fin des années 1980, le Parlement adopte, le 17 décembre 1993, une nouvelle loi fédérale sur le libre passage (LFLP) et une adjonction à la LPP (articles 30a à 30f) sur l'encouragement à la propriété du logement au moyen de la prévoyance professionnelle (EPL), entrées en vigueur le 1^{er} janvier 1995. La LFLP introduit le libre passage intégral généralisé entre les institutions de prévoyance et l'EPL donne la possibilité à tout assuré d'utiliser ou de mettre en gage les avoirs de sa prévoyance professionnelle pour acquérir un logement servant à ses propres besoins.

Face à une société en perpétuel mouvement, il était initialement prévu de réviser la LPP, pour la première fois, dix ans après son entrée en vigueur, soit en 1995. Le Conseil fédéral repousse toutefois à plusieurs reprises cette révision en raison de l'urgence d'autres affaires. Entreprise finalement en 1999, la 1^{re} révision de la LPP est votée par les Chambres fédérales le 3 octobre 2003 après de fastidieuses concertations préalables et des délibérations parfois animées. L'entrée en vigueur du nouveau texte légal est fixée pour l'essentiel au 1^{er} janvier 2005. Certains aspects importants de cette révision, tels que le taux de conversion et le salaire assuré notamment, sont le fruit de négociations serrées qui ont abouti à un compromis finalement accepté par tous les partis.⁴⁶³

Les principaux objectifs attribués initialement à la première révision de la LPP sont les suivants : une optimisation entre la LPP et le 1^{er} pilier (AVS/AI), une prise en compte des effets de l'accroissement de la longévité humaine, une amélioration des prestations notamment en facilitant l'accès à la LPP aux personnes ayant un bas salaire ou travaillant à temps partiel (essentiellement des femmes), une harmonisation de la couverture de prévoyance entre les sexes de manière à respecter l'égalité entre les hommes et les femmes, ainsi qu'une plus grande transparence dans la gestion du 2^e pilier et dans la communication aux assurés.

⁴⁶³ Schönholzer Diot Beatrix (2003) : « Les Chambres adoptent la première révision de la LPP », *Sécurité sociale*, n° 6, p. 342.

4.3 Eléments d'individualisation présents dans le 2^e pilier

La législation fédérale, notamment dans le cadre de la LPP et de la LFLP, donne la possibilité à l'assuré de faire certains choix par rapport à sa prévoyance professionnelle. Toute personne affiliée au 2^e pilier peut en effet :

1. effectuer des versements anticipés (retrait total ou partiel de sa prestation de sortie pour accéder à la propriété d'un logement servant à ses propres besoins) ou des remboursements (rachat permettant de rembourser, en tout ou partie, un versement anticipé) ;
2. faire des rachats volontaires, dans les limites des directives fiscales, pour améliorer ou compléter sa prévoyance professionnelle ;
3. choisir de bénéficier partiellement de sa prestation de vieillesse sous forme de capital en lieu et place d'une rente entière ;
4. opter, à partir de 58 ans, si le règlement de l'institution de prévoyance le permet, pour une retraite anticipée totale ou partielle ; et
5. décider du maintien de sa prévoyance sous telle ou telle forme (choix entre compte ou police de libre passage et choix de l'établissement) lors d'une interruption de la prévoyance sans droit au versement en espèces de la prestation de sortie.

Les dispositions en cas de divorce figurant dans la LFLP et le CC sont également de nature individuelle dans la mesure où elles impliquent une décision du juge qui peut dépendre des souhaits des parties ou d'accords passés entre elles.

Les choses vont changer quelque peu à partir du 1^{er} janvier 2006, date d'entrée en vigueur de la troisième et dernière étape de la 1^{re} révision LPP, consacrée aux aspects fiscaux. Sous certaines conditions relativement contraignantes, il sera alors possible à l'assuré de choisir sa couverture de prévoyance étendue au plus parmi trois plans différents. L'article 1d OPP2 (nouveau) stipule en effet que l'institution de prévoyance peut proposer au maximum trois plans de prévoyance aux assurés de chaque collectif. L'appartenance à un collectif d'assurés doit être déterminée sur la base de critères objectifs tels que, par exemple, les années de service, la fonction exercée, la situation hiérarchique, l'âge ou le niveau de salaire. Selon le commentaire de l'alinéa 2 du même article, le niveau des cotisations de l'employeur doit être le même pour chacun des plans à choix (une exception à ce principe n'est possible qu'en relation avec l'âge des assurés). Le choix personnel d'un plan par l'assuré ne doit pas en effet influencer le niveau des cotisations à charge de l'employeur. Les cotisations des salariés peuvent varier d'un certain pourcentage. Dans un collectif donné, la somme des cotisations (employeur et salariés) de chaque plan doit rester à l'intérieur d'une certaine fourchette. Dans le plan qui a les cotisations les plus basses (plan minimal), cette somme ne peut pas être inférieure aux deux tiers de celle du plan qui a les cotisations les plus élevées (plan maximal). L'écart entre le plan minimal et le plan maximal peut être réduit. En revanche, il ne peut pas être élargi.

L'article 1e OPP2 (nouveau) précise par ailleurs que la possibilité de proposer plusieurs stratégies de placements dans le cadre d'un même plan de prévoyance est réservée aux seules institutions de

prévoyance non enregistrées qui assurent exclusivement la partie de salaire dépassant de plus d'une fois et demie le montant limite supérieur fixé à l'article 8 alinéa 1 LPP [$1,5 \times \text{CHF } 77\,400$, soit CHF 116 100 (valeur 2005)].

L'article 1h OPP2 (nouveau) rappelle que le principe d'assurance doit toujours être respecté. Il l'est lorsque 6% au moins du montant total des cotisations sont affectés à la couverture des risques de décès et d'invalidité,⁴⁶⁴ d'une part, et, dans une institution pratiquant exclusivement la prévoyance étendue, lorsque le règlement prévoit uniquement une couverture en cas de vieillesse sous forme de rente pour les personnes qui présentent, suite à un examen médical, un risque considérablement accru, d'autre part.

Dans le domaine du 2^e pilier étendu et complémentaire, il convient de faire une distinction entre l'individualisation au niveau de l'employeur et l'individualisation au niveau de l'assuré. La première se confond avec la flexibilité qui est donnée à l'employeur d'assurer son personnel ou une partie de son personnel présentant une caractéristique donnée (ouvrier, cadre, niveau de salaire, etc.) dans un plan de prévoyance librement défini, avec pour seule contrainte, si c'est un plan enveloppant, de satisfaire au moins aux exigences minimales de la LPP. Quant aux plans complémentaires, ils doivent, pour des raisons fiscales liées à la définition de la prévoyance, ne pas limiter leurs prestations à la couverture de la retraite, mais l'étendre également, sous forme d'une rente même limitée, à l'invalidité au moins. La seconde s'est matérialisée, depuis de nombreuses années déjà, par la possibilité offerte à l'assuré, dans certains plans de prévoyance généralement complémentaires, non pas de choisir sa couverture de prévoyance, mais d'opter pour une accumulation de l'épargne retraite plus ou moins dynamique en choisissant, toujours avec un certain nombre de contraintes afin de limiter les actes administratifs, tels ou tels vecteurs de placement plutôt que d'autres. Ce sont dans les secteurs de la banque et de la grande industrie que ces modèles se sont développés.

Enfin, toujours dans le cadre de la prévoyance étendue, on peut cataloguer d'individualisation de la prévoyance par exemple les possibilités qui sont offertes par certains règlements de poursuivre l'affiliation en cas de congé sans traitement. Dans ce cas, c'est l'individu en congé qui décide de son propre gré de rester ou non assuré à sa caisse de pensions.

⁴⁶⁴ Lorsqu'il existe plusieurs plans de prévoyance au sein d'une institution de prévoyance à laquelle un seul employeur est affilié, la relation appropriée entre les risques et l'épargne de 6% peut être vérifiée de *manière globale* pour l'ensemble des plans et non pour chaque plan. S'agissant d'institutions affiliant plusieurs employeurs, cette limite minimale de 6% peut être examinée pour l'ensemble de la prévoyance du personnel d'un employeur.

4.4 Etat des lieux : crise du 2^e pilier ?

4.4.1 Remarques liminaires

Les milieux qui remettent en cause les fondements du 2^e pilier ou qui proposent des réformes radicales de celui-ci commencent en général leur analyse par une description catastrophiste de la situation de la prévoyance professionnelle, pour mettre ensuite en question la pérennité du système et enfin proposer des changements qui mènent à son démantèlement. La question est de savoir si le 2^e pilier est vraiment en crise. Avant de répondre à cette interrogation fondamentale, il convient d'observer que les critiques relatives à la situation de la deuxième composante de l'édifice social suisse des retraites se manifestent avec autant d'intensité seulement depuis la crise boursière des années 2000 à 2002, soit pratiquement après vingt ans d'existence de la prévoyance professionnelle obligatoire. Auparavant, les demandes d'amélioration se sont essentiellement limitées à l'introduction généralisée du libre passage intégral, à la possibilité d'utilisation des fonds accumulés dans le cadre de la prévoyance professionnelle pour l'accession à la propriété du logement, à la mise en application du principe d'égalité entre hommes et femmes, ainsi qu'à l'extension de la couverture aux petits salaires, notamment ceux des femmes et des personnes travaillant à temps partiel. Ces revendications ont finalement été largement satisfaites avec l'entrée en vigueur, en 1995, de la loi fédérale sur le libre passage et des dispositions sur l'encouragement à la propriété du logement à l'aide de la prévoyance professionnelle, ainsi que la mise en application par étape, de 2004 à 2006, de la 1^{re} révision de la LPP.

La crise boursière a révélé la nécessité d'une plus grande transparence dans la gestion du 2^e pilier, suite à l'attitude critiquable de certains acteurs de la prévoyance professionnelle, notamment les compagnies d'assurances et leurs fondations collectives. Il a donc fallu un événement de nature conjoncturelle, à savoir la chute du marché des actions, pour que soient remis en cause les fondements d'une institution dont le fonctionnement et le développement sont pourtant basés, par essence, sur le long terme. Ces événements ont été accompagnés d'une baisse des taux d'intérêts, dans un environnement de faible inflation, ce qui a notamment suscité la polémique sur l'abaissement du taux d'intérêt obligatoire LPP.

En outre, si un certain désengagement, ou plus précisément une certaine limitation de l'engagement, des entreprises est perceptible, depuis quelque temps, dans certains secteurs économiques, ce n'est pas à cause du manque de flexibilité du 2^e pilier obligatoire, mais bien plutôt parce que les entreprises concernées ont besoin de l'argument du manque de flexibilité pour justifier leur volonté de limiter les risques financiers liés à la prévoyance professionnelle.

4.4.2 Défis et enjeux du 2^e pilier

A notre sens, le 2^e pilier suisse n'est pas en crise, mais, comme toute institution sociale, il doit prendre en considération l'évolution de la société et faire face à des défis et enjeux importants dont certains sont de nature à remettre en cause, à terme, sa crédibilité, si les réponses données ne sont pas

adéquates. Cela étant, le transfert généralisé des risques collectifs à l'assuré, au nom de l'introduction d'une plus grande liberté de choix, contribuerait certainement à terme à imposer une image négative de la prévoyance professionnelle. Il convient plutôt de travailler à adapter le 2^e pilier collectif afin de lui permettre d'affronter les nouveaux défis, sans renoncer à sa mission générale de protection.

Protection collective (mutualité) ou transfert des risques aux assurés (individualisation), primauté des cotisations ou primauté des prestations, problèmes démographiques liés au vieillissement des effectifs, aux retraites anticipées et à l'augmentation des fréquences d'invalidité, emprise toujours plus étendue de la législation, concentration des effectifs assurés et diminution du nombre des institutions de prévoyance, implication plus grande des institutions de prévoyance dans la recherche d'un environnement meilleur pour l'être humain, etc. sont certainement autant de questions, de réflexions et de phénomènes actuels qui vont influencer le développement futur de la prévoyance professionnelle. Parmi ces thèmes, qui pourraient tous faire l'objet d'un développement détaillé et qui représentent en quelque sorte, chacun à leur manière, un défi pour le 2^e pilier, nous mettons en évidence ceux qui s'inscrivent dans le cadre de cette étude.

Vieillesse de la population

Le vieillissement constant de la population et, partant, de celle affiliée au 2^e pilier, est un phénomène important qu'il convient de mettre en évidence. Depuis le début du XX^e siècle, la longévité humaine a progressé régulièrement et significativement. Ces cinquante dernières années, l'espérance de vie moyenne, à la naissance, de la population suisse a augmenté de 10 ans environ et aucun expert n'est en mesure aujourd'hui de prévoir la fin de cette tendance. Sur l'ensemble de la population suisse, la proportion des personnes âgées de 65 ans au moins représentait environ 7% en 1930, 10% en 1960, 14% en 1990 et 15% en 2000. Elle devrait tendre vers 20% en 2020 et 24% en 2050. Le nombre des personnes âgées de 100 ans et plus s'élevait en Suisse à 23 unités en 1960, à 377 unités en 1990 et à 787 unités en 2000.⁴⁶⁵ Selon la table EVK, la plus ancienne des tables actuarielles dédiées spécifiquement à la prévoyance professionnelle, l'espérance de vie à 65 ans est passée, de 1950 à 2000, de 12,9 ans à 17,6 ans pour un homme et de 15,8 ans à 20,4 ans pour une femme.

Le vieillissement des effectifs assurés dans le cadre de la prévoyance professionnelle va induire logiquement, pour les institutions de prévoyance, des charges plus élevées puisqu'elles devront verser des rentes pendant plus longtemps, ce d'autant que la crise économique a généré des mises à la retraite anticipée plus nombreuses. Il faut également prendre en compte l'évolution générale des conditions de vie qui a pour conséquence, depuis quelques années, une augmentation inquiétante des fréquences d'invalidité, particulièrement dans les secteurs économiques sensibles. Il s'agit d'autant de circonstances qui accentuent la détérioration du rapport démographique⁴⁶⁶ dans certaines institutions de prévoyance. Et il faut ici lever un malentendu en ce qui concerne les effets de l'évolution du rapport démographique. En effet, on attribue à la capitalisation, et partant à l'ensemble du secteur privé de la prévoyance professionnelle, la vertu de l'insensibilité aux phénomènes démographiques. C'est oublier que certaines institutions du secteur privé fonctionnent, également

⁴⁶⁵ Office fédéral de la statistique (www.bfs.admin.ch).

⁴⁶⁶ Rapport entre actifs et bénéficiaires de rentes.

pour le financement de la retraite, selon un processus solidaire qui les rend sensibles au changement de structure démographique, et que, d'un point de vue macroéconomique, certains auteurs attribuent à long terme, à l'ensemble des systèmes financiers, une sensibilité comparable à l'évolution du rapport démographique.⁴⁶⁷

C'est précisément au moment où le 2^e pilier suisse se trouve face à l'un de ses problèmes les plus importants, celui du vieillissement de la population assurée et de la détérioration du rapport démographique, que des voix proposent une limitation de la mutualité et une extension de l'individualisation de la prévoyance. C'est négliger le fait que l'histoire sociale universelle a montré, depuis la fin du XIX^e siècle, qu'il est plus facile à un collectif de personnes de faire face, en commun, aux aléas de la vie qu'à chaque individu pris séparément. Et cela grâce aux effets positifs de la mutualité.

Prédominance des plans en primauté des cotisations

Dans de nombreux pays, on constate aujourd'hui dans les régimes de retraite professionnels l'abandon progressif des plans à prestations définies pour des plans à cotisations définies. Ce mouvement répond à une volonté des entreprises de limiter leurs charges de prévoyance, en transférant certains risques aux assurés (risque de marché, risque de longévité). Cette réalité concerne également la Suisse : en 2002, il ne restait plus que 14,4% des institutions de prévoyance enregistrées et 22,7% des assurés qui bénéficiaient de la primauté des prestations. Au cours des dernières années, pas moins de dix caisses de pensions publiques alémaniques et de nombreuses caisses du secteur privé ont réalisé le transfert vers la primauté des cotisations.⁴⁶⁸

En Suisse, l'abandon des plans en primauté des prestations a en outre été favorisé par l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 1995, de deux ensembles de nouvelles dispositions légales (LFLP et EPL). Les droits que définissent ces nouvelles dispositions légales sont en effet de nature essentiellement individuelle. Elles sont par conséquent relativement faciles à appliquer par les institutions de prévoyance dans lesquelles la solidarité est peu marquée, alors qu'elles posent d'importants problèmes d'application aux autres institutions, parmi lesquelles figurent notamment les caisses de pensions en primauté des prestations avec un financement uniforme et solidaire.

⁴⁶⁷ Cf. par exemple Barr Nicholas (2002) : « La réforme des retraites : mythes, vérités et choix stratégiques », *Revue internationale de sécurité sociale*, vol. 55, n° 2, p. 9-13. Zimmermann Heinz & Bubb Andrea (2002a) : *Das Risiko der Vorsorge. Die zweite Säule unter dem Druck der alternden Gesellschaft*, lange (intégrale) Fassung, édition en ligne, Avenir Suisse, www.avenir-suisse.ch.

⁴⁶⁸ Un régime suisse en primauté des cotisations n'est pas à proprement parler un régime à cotisations définies. Toutefois, le mécanisme qui soutient cette évolution, à savoir le transfert de certains risques aux assurés, est identique. Sur les questions de terminologie, voir le chapitre 1.4 supra.

Taux de conversion

Le premier projet de LPP de 1975, largement inspiré par feu le professeur KAISER⁴⁶⁹, fixait, dans le cadre obligatoire, un objectif de couverture à atteindre de 40% du dernier salaire⁴⁷⁰, en laissant aux caisses de pensions la liberté d'y parvenir en choisissant entre la primauté des prestations et la primauté des cotisations. Malgré le refus ultérieur des Chambres fédérales d'entériner ce projet ambitieux, une réflexion fondamentale sur l'absolue nécessité sociale de garantir, dans une certaine mesure, l'invariabilité du taux de conversion ne devrait-elle pas être menée au niveau politique ? Comment en effet maintenir la crédibilité dans la prévoyance professionnelle à long terme et assurer une certaine égalité de traitement entre les générations d'assurés si tous les cinq ans, comme le suggèrent certains,⁴⁷¹ le taux de conversion est susceptible de varier sous l'influence de l'accroissement de la longévité humaine et de la variabilité de la performance des marchés financiers ? Loin de nous l'idée de penser toutefois qu'une telle approche n'aurait pas de coût. Garantir un niveau de couverture sociale décent par le truchement d'un financement sûr, les cotisations par exemple, est une option réaliste, impliquant bien sûr un choix conscient. L'alternative est d'améliorer, sur le long terme, la gestion de la fortune. De tels choix sont moins drastiques et plus faciles à réaliser dans des institutions collectives de retraite, comme le démontre l'exemple néerlandais.

Concentration des institutions de prévoyance

De 1987, première année qui a donné lieu à l'établissement d'une statistique commune des caisses de pensions, à 2002, le nombre des institutions de prévoyance enregistrées est passé de 4 237 unités à 2 449 unités, ce qui représente une diminution de 42,2%. Le professeur WITTMANN, de l'Université de Fribourg, déclarait en 1998 qu'il y avait beaucoup trop d'institutions de prévoyance dans notre pays et que quatre grandes fondations, indépendantes des entreprises, suffiraient largement pour assurer de façon optimale la gestion de la prévoyance professionnelle.⁴⁷² Sans cautionner cette vision excessive et irréaliste, la concentration des institutions de prévoyance doit se poursuivre, afin d'augmenter leur taille critique et partant de minimiser leurs frais, et de leur garantir une plus grande pérennité. Cette évolution, nous ne la souhaitons toutefois pas de façon désordonnée, mais réalisée par la création de nouvelles fondations communes professionnelles ou interprofessionnelles.

Remise en question de la pérennité des effectifs cotisants dans le secteur public

Lorsqu'en 1966 le professeur KAISER présente à Soleure, à l'occasion d'un congrès syndical de la fonction publique, ses nouvelles thèses relatives à la gestion actuarielle des caisses de pensions publiques selon la méthode dite des *systèmes financiers mixtes en caisse ouverte*,⁴⁷³ il ne fait alors de

⁴⁶⁹ Mathématicien du modèle AVS et conseiller influent, dans les années 1970-1980, du Conseil fédéral pour les questions sociales.

⁴⁷⁰ Jusqu'à un niveau de revenu égal à trois fois la rente simple AVS maximale.

⁴⁷¹ Chuard Marc (2005) : « Abaisser rapidement – Rasch senken », *Prévoyance professionnelle suisse*, vol. 18, n° 6, p. 35s.

⁴⁷² Wittmann Walter (1998) : « Sombres perspectives pour l'Etat social », *Construire*, n° 9, 24 février 1998, p. 3.

⁴⁷³ Cf. Kaiser Ernest (1975) : « Aspects économiques et sociaux du financement de la sécurité sociale », *Symposium sur le financement de la sécurité sociale*, Université de Bilbao, 15 avril 1975. Kaiser Ernest (1961) : *Aspects nouveaux du*

doute pour personne que l'effectif cotisant de ces institutions croîtra pendant longtemps encore. C'est d'ailleurs ce qui s'est passé jusqu'au début des années 1990. Depuis lors, pourtant, la dégradation marquée des finances publiques, d'une part, et la privatisation de certains secteurs des administrations publiques, d'autre part, ont quelque peu changé les données du problème. Des lézards commencent en effet à apparaître dans la nécessaire pérennité des caisses de pensions publiques, gérées actuariellement en caisse ouverte sur la base d'un système financier mixte.⁴⁷⁴ La privatisation partielle de Swisscom, accompagnée de l'autonomisation de grandes régies (La Poste, CFF, Swisscontrol), sont des exemples récents qui ont permis de mettre en évidence les sommes considérables, plusieurs centaines de millions de francs, sur lesquelles porte la garantie de l'Etat fédéral.

Malgré cela, la problématique future des caisses de pensions publiques qui appliquent un système financier mixte n'est pas tant de tendre vers la capitalisation intégrale que de définir clairement le système financier souhaité ou les objectifs de couverture à atteindre, et de se donner les moyens de le(s) gérer correctement.⁴⁷⁵

Flexibilité et capacité d'adaptation face à l'évolution de la société

La mondialisation des marchés et la crise économique ont mis en évidence l'évolution inéluctable de la société et les nombreux problèmes, notamment sociaux, qu'elle induit. Parmi ces problèmes, il en est un qui concerne tout particulièrement la prévoyance en général et la prévoyance professionnelle en particulier, surtout dans sa partie étendue. Il s'agit des programmes de retraite anticipée ou de retraite progressive et, bien évidemment, de leur financement. Pour encourager à l'avenir ce type de retraite, il faut mettre en œuvre des programmes attractifs en termes de revenu de substitution dont les coûts seront, par la force des choses, proportionnels aux objectifs fixés. Si de tels programmes sont relativement faciles à mettre en place dans les secteurs économiques privilégiés, il en va autrement dans les secteurs de l'économie qui sont plus faibles ou plus durement touchés par la crise. Des solutions récentes imaginées et mises en place dans le secteur de la construction notamment montrent que la chose est possible, dans la mesure toutefois où l'on s'écarte des schémas classiques de la prévoyance professionnelle. Ici également, il conviendra dans le futur de faire preuve d'imagination pour assurer le maintien d'une certaine cohésion sociale. La crédibilité du 2^e pilier se mesurera aussi à la flexibilité qu'il manifestera à s'adapter à l'évolution des besoins de la société. A noter que les solutions dont il a été question précédemment s'inscrivent tout à fait dans le cadre des nouvelles dispositions décidées récemment par le Conseil fédéral, s'agissant de l'âge minimal possible pour prendre une retraite anticipée (art. 1i OPP2). Elles se réfèrent en effet toutes à un premier âge de retraite anticipée possible supérieur à 58 ans.

A propos de la retraite anticipée, il est intéressant de remarquer une distorsion entre le discours officiel, qui voudrait la retarder le plus possible et la réalité du terrain qui sollicite de plus en plus les

financement des caisses publiques, exposé, Bâle, Fédération centrale du personnel des cantons et des communes de la Suisse.

⁴⁷⁴ Pittet Meinrad (2005) : *Les caisses de pensions publiques suisses*, Genève, Slatkine, p. 44-52, 64-67.

⁴⁷⁵ Pittet Meinrad (2005), p. 75-123.

spécialistes pour mettre en œuvre des solutions de retraite anticipée pour l'ensemble d'un secteur économique.⁴⁷⁶

Prise de conscience des problèmes liés au développement durable

Une tendance relativement récente qui s'est fait jour dans la prévoyance professionnelle est celle liée aux questions relatives au développement durable et à l'éthique. Cette nouvelle orientation a pour objectif de rechercher une certaine optimisation dans les placements des institutions de prévoyance entre leur rendement et leur portée humaine, sociale et environnementale. L'avenir nous dira s'il s'agit d'un phénomène de mode, mais nous trouvons intéressant que des institutions de prévoyance cherchent à favoriser des critères éthiques dans la gestion de leurs placements.

Adaptation des rentes

La crédibilité du 2^e pilier dans le futur se mesurera aussi à sa capacité de pouvoir adapter les rentes qu'il sert à l'évolution du coût de la vie. L'article 36 LPP stipule que les rentes de survivants et d'invalidité (régime obligatoire) en cours depuis plus de trois ans sont adaptées à l'évolution des prix, jusqu'à l'âge ordinaire de la retraite, conformément aux prescriptions du Conseil fédéral. Le même article précise que les rentes de survivants et d'invalidité de la prévoyance étendue, ainsi que les rentes de vieillesse, sont adaptées à l'évolution des prix dans les limites des possibilités financières de l'institution de prévoyance. Il revient à l'organe paritaire ou à l'organe suprême de l'institution de prévoyance de décider chaque année si et dans quelle mesure ces rentes doivent être adaptées.

Dans le cadre de la prévoyance professionnelle, il y a donc une obligation absolue temporaire d'adapter à l'évolution de l'inflation les rentes de survivants et d'invalidité servies par la prévoyance obligatoire, et une obligation conditionnelle, liée aux possibilités financières de l'institution de prévoyance, d'adapter les autres rentes, dont les rentes de vieillesse.

Si, dans le passé (jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur le libre passage en 1995), les institutions de prévoyance qui ne pratiquaient pas le libre passage intégral ont pu compter sur les bénéfices⁴⁷⁷ réalisés avec les sorties anormales⁴⁷⁸, depuis l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 1995, de la loi fédérale sur le libre passage, de tels bénéfices ne sont plus possibles. Et si les excédents de performances boursières des années 1990 ont pu laisser croire que les marchés financiers allaient prendre la relève pour le financement de l'adaptation des rentes, la récente crise boursière et les exigences de la nouvelle norme comptable RPC 26 (relatives à la constitution de la réserve de fluctuation de valeurs) ont mis un sérieux bémol dans les espérances que certains mettaient dans la rentabilité financière. Nous restons toutefois optimistes dans la capacité des marchés financiers à assurer une rentabilité suffisante pour faire face à une adaptation des rentes ne dépassant pas, en moyenne annuelle, 1% environ.

⁴⁷⁶ Le système FAR (Fondation de retraite anticipée) concerne par exemple l'ensemble du secteur du gros œuvre de la construction en Suisse. Cf. le site Internet de la fondation : www.far-suisse.ch.

⁴⁷⁷ Différence entre la prestation de sortie accumulée et la prestation de sortie effectivement versée ou transférée.

⁴⁷⁸ Dans la terminologie passée de la prévoyance professionnelle, on désignait par *sorties anormales* les assurés démissionnaires qui quittaient une institution de prévoyance avant la retraite sans avoir droit à une rente d'invalidité.

L'objectif stratégique d'adaptation des rentes peut se révéler difficile à atteindre en appliquant un régime de capitalisation intégrale. Une solution se trouve dans la concentration ordonnée des institutions de prévoyance, afin de diminuer leur dépendance par rapport à l'employeur et ainsi augmenter leur pérennité, avec une composante de financement solidaire en répartition. Il faudra en tous les cas faire preuve de flexibilité pour trouver des solutions originales, afin d'assurer le financement de ce complément indispensable au maintien de la valeur sociale du 2^e pilier.

L'effet néfaste de l'inflation sur l'évolution de la valeur réelle d'une rente

Pour juger de l'effet néfaste de l'inflation sur l'évolution de la valeur réelle d'une rente à partir de son ouverture, prenons une rente initiale en supposant d'abord qu'elle n'est pas adaptée et, ensuite, qu'elle est adaptée à l'évolution de l'inflation selon différents taux annuels moyens (1%, 2%, 3%, 4%, 5% et 6%). En comparant tous les cinq ans la rente adaptée avec la rente non adaptée, nous obtenons le coefficient de comparaison, lequel soustrait de l'unité, donne le taux de perte de valeur de la rente non adaptée. S'il est vrai que des taux d'inflation annuels moyens supérieurs à 3% paraissent aujourd'hui irréalistes, car l'inflation semble maîtrisée depuis une quinzaine d'années, il ne faut toutefois pas oublier que l'inflation annuelle moyenne a été de 5% environ⁴⁷⁹ entre 1970 et 1980.

Le tableau qui suit indique les taux de perte de valeur après cinq, dix, quinze et vingt ans de versement d'une rente non adaptée en admettant une inflation annuelle moyenne de 1% à 6%.

Durée	Taux d'inflation annuel moyen					
	1%	2%	3%	4%	5%	6%
5 ans	3,9 %	7,6 %	11,2 %	14,5 %	17,7 %	20,8 %
10 ans	8,6 %	16,3 %	23,4 %	29,7 %	35,5 %	40,8 %
15 ans	13,0 %	24,2 %	33,9 %	42,3 %	49,5 %	55,8 %
20 ans	17,2 %	31,4 %	43,0 %	52,5 %	60,4 %	67,0 %

En admettant une inflation annuelle moyenne de 2%, ce tableau montre par exemple qu'une rente non adaptée à l'évolution des prix perd 16,3% de son pouvoir d'achat après dix ans, 24,2% après quinze ans et 31,4% après vingt ans.

⁴⁷⁹ Office fédéral de la statistique, Indice suisse des prix à la consommation (IPC), Indice général.

4.5 Eléments de comparaison entre la Suisse et les pays étudiés

4.5.1 Introduction

Les éléments d'individualisation s'inscrivent toujours dans un système de retraite particulier et, plus largement, dans un contexte politique, social et économique spécifique. Une comparaison internationale ne peut donc pas se borner à la simple juxtaposition de ces différents éléments, mais doit tenir compte des spécificités du contexte national. Au Chili, par exemple, le choix individuel s'applique à l'ensemble du système de pensions. En Suède, par contre, le libre choix ne concerne qu'une partie du régime de pensions obligatoire : les prestations financées par la capitalisation des comptes individuels (avec choix des fonds de placement) ne représentent qu'une petite partie des pensions assurées par un système de retraite relativement généreux.

Dans un premier temps, les traits principaux des systèmes de protection sociale des pays étudiés (y compris la Suisse) sont définis en fonction de la typologie établie par ESPING-ANDERSEN⁴⁸⁰. Le deuxième paragraphe porte plus particulièrement sur l'ensemble du système de retraite, notamment ses buts et objectifs sociaux et le rôle des différents étages. Ensuite, la population et les éventualités (vieillesse, invalidité, survivants) couvertes sont analysées. Enfin, une discussion sur les éléments de libre choix complète ce chapitre comparatif.

4.5.2 Typologie des systèmes de protection sociale

ESPING-ANDERSEN a élaboré une typologie permettant de dégager les caractéristiques principales d'un système de protection sociale. Pour cela, il a pris en compte des aspects historiques, culturels et institutionnels. En accordant une importance particulière à l'indice de démarchandisation⁴⁸¹, trois grands modèles d'Etat providence peuvent ainsi être identifiés, que cet auteur a qualifiés comme suit :

1. le modèle libéral ou résiduel ;
2. le modèle corporatiste ou conservateur ;⁴⁸²
3. le modèle social-démocrate ou universaliste.

La principale caractéristique du premier modèle est la centralité du marché et de la responsabilité individuelle. Le deuxième modèle se distingue par des prestations fondées essentiellement sur des critères d'appartenance professionnelle et sur le principe assurantiel. Le troisième modèle, à l'inverse du premier, se base sur le principe de l'universalité des droits dans le but de réduire au minimum les inégalités sociales. Ces modèles constituent, comme dans toute typologie, des idéals-types n'existant pas à l'état pur dans la réalité. Il est cependant possible de classer, au moins approximativement, chacun des pays traités dans cette étude en fonction de ces critères. Les Etats-Unis, le Royaume-Uni et l'Australie représentent le premier modèle : malgré l'existence d'une couverture étatique de base (plus développée aux Etats-Unis qu'au Royaume-Uni et en Australie), une large place est accordée à

⁴⁸⁰ Esping-Andersen Gøsta (1990) : *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press.

⁴⁸¹ Cet indice indique notamment le degré d'intervention étatique dans l'organisation de la solidarité entre les citoyens.

⁴⁸² Ce modèle est également qualifié dans la littérature de *bismarckien*.

la régulation par le marché. L'Etat providence suédois est l'archétype du modèle social-démocrate. Quant au Chili et à la Suisse, la classification est plus difficile. Le système de protection sociale helvétique constitue en effet un type hybride, historiquement marqué par des éléments libéraux, qui mélange aujourd'hui des aspects corporatistes-bismarckiens et universels. Le Chili, en tant que pays émergeant, ne peut pas être analysé uniquement à l'aide des critères retenus pour les pays industrialisés. Néanmoins, s'agissant du système de retraite chilien, il correspond dans une large mesure au modèle libéral avec un secteur privé dominant et des prestations étatiques minimales sous condition de ressources.

4.5.3 Système de retraite

La conception de la protection sociale se concrétise dans chaque pays à travers les buts et objectifs sociaux fixés. Ceux-ci sont formulés plus ou moins explicitement dans des textes législatifs ou autres documents officiels. Au Chili, en Suède et en Suisse, les buts sociaux sont consacrés dans la Constitution.⁴⁸³ En Suisse, la réalisation des buts en matière de retraite est détaillée dans les articles 111 à 113 Cst. Dans les pays anglo-saxons, en revanche, ces objectifs ne se retrouvent qu'implicitement dans les lois de sécurité sociale.⁴⁸⁴ Il est important de prendre en compte les buts et objectifs fixés par chaque pays dans l'évaluation de son système. La portée des buts varie en effet fortement d'un pays à l'autre et l'évaluation d'un système de retraite ne peut se faire qu'en fonction des buts que l'Etat s'est fixés. Ces objectifs servent de base à la construction du système de retraite et en définissent la structure.

Le but que s'est fixé le législateur suisse est d'assurer, à travers les régimes obligatoires, le maintien du niveau de vie antérieur.⁴⁸⁵ Pour cela, l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (AVS/AI) est complétée, dès 1985, par une prévoyance professionnelle obligatoire pour la population salariée. Dès lors, le système de retraite suisse se compose de trois piliers, chacun avec un but défini.⁴⁸⁶ Les buts des différentes composantes des systèmes de retraite des autres pays ne sont pas toujours aussi explicites. La protection étatique du premier étage aux Etats-Unis, au Royaume-Uni et en Australie prévoit d'assurer un revenu de retraite de base, qui est, dans les deux derniers pays, complété par un régime obligatoire complémentaire. Ce 2^e étage a pour but de maintenir le niveau de vie antérieur. Quant au régime étatique suédois, il assure à lui seul le maintien du niveau de vie antérieur.

4.5.4 Population et éventualités couvertes

Chaque étage a généralement un champ d'application personnel distinct. Les composantes d'un système de retraite sont souvent ciblées sur une ou plusieurs catégories de population déterminées. Les critères qui servent à définir ces catégories relèvent notamment de l'âge, du revenu ou du statut professionnel.

⁴⁸³ Voir l'article 19 alinéa 18 de la Constitution du Chili, l'article 2 alinéa 2 de la Constitution de la Suède et l'article 41 Cst pour la Suisse.

⁴⁸⁴ Au Royaume-Uni, les objectifs d'un projet de loi sont usuellement publiés par le gouvernement dans un Livre blanc ou dans un Livre vert. En décembre 1998, par exemple, un Livre vert annonce les plans de réforme du système de retraite. Department for Social Services (1998) : *A new contract for welfare : Partnership in Pensions*, London, DSS.

⁴⁸⁵ D'une manière générale, pour les six pays étudiés, le maintien du niveau de vie antérieur des personnes à hauts revenus exige de compléter le régime obligatoire par une épargne-vieillesse additionnelle.

⁴⁸⁶ Voir le chapitre 4.1 supra.

En Suisse, le régime de base (1^{er} pilier) est universel : il assure toute personne dès sa naissance avec une obligation de cotiser, à partir du 1^{er} janvier de l'année qui suit la date du 20^e anniversaire, pour les personnes domiciliées ou travaillant en Suisse. Le 2^e pilier n'est obligatoire que pour les salariés avec un revenu annuel minimal de CHF 19 350 (montant 2005). Le système de pensions chilien couvre obligatoirement toute la population salariée. Le régime de base aux Etats-Unis [*Social Security*] s'applique à la grande majorité des salariés. Sont notamment exclus les salariés à temps partiel qui travaillent moins de dix-neuf heures par semaine. La population couverte par les régimes professionnels dépend des partenaires sociaux (patronat, syndicats). Au Royaume-Uni, le régime étatique de base [*Basic State Pension*] est universel. Le deuxième étage de prévoyance est obligatoire pour les salariés dont le revenu annuel est supérieur à environ CHF 10 000 (GBP 82 par semaine en 2005-2006). Certaines catégories de personnes non salariées (par exemple, les parents au foyer) peuvent toutefois financer des bonifications qui leur donnent droit aux prestations du deuxième régime étatique. Toute personne résidant en Australie depuis au moins dix ans et ne disposant pas de ressources supérieures à certains seuils⁴⁸⁷ a droit aux prestations de vieillesse du régime étatique [*Age Pension*]. Pour les salariés avec un revenu annuel supérieur à environ CHF 5 500 (AUD 450 par mois), cette couverture de base est complétée obligatoirement par la prévoyance professionnelle. Le régime étatique suédois [*Inkomstpension, Premiepension, Garantipension*] s'applique en principe à toute la population résidente. Les salariés sont de surcroît couverts par des régimes professionnels régis par les conventions collectives.⁴⁸⁸

Les systèmes se différencient aussi en fonction des risques qu'ils couvrent. En plus de l'éventualité de retraite, ils peuvent prévoir des prestations en cas d'invalidité et/ou des prestations pour les survivants. Les systèmes étatiques de base des six pays étudiés couvrent ces trois éventualités. En ce qui concerne le deuxième étage, les trois risques sont couverts en Suisse et en Australie (sauf quelques rares exceptions), alors que les régimes britanniques et américains ne comprennent que les éventualités vieillesse et survivants. Enfin, en Suède, seule la retraite est assurée obligatoirement.

4.5.5 Synthèse

Les différences fondamentales mises en avant à travers la typologie d'ESPING-ANDERSEN, l'analyse des buts sociaux, des populations et des éventualités couvertes sont particulièrement intéressantes dans l'analyse des réformes des systèmes de protection sociale et des systèmes de retraite. Les problèmes auxquels ceux-ci doivent faire face sont similaires et portent notamment sur leur pérennité : la population des rentiers augmente par rapport à la population active, et les systèmes de retraite ont des difficultés de financement à long terme. Dès lors, il s'agit de savoir comment des systèmes de retraite différents, avec une histoire et un cadre institutionnel et idéologique distincts, réagissent à des problèmes similaires. L'exemple de l'introduction du libre choix dans le domaine des retraites permet de mettre en évidence ces différences.

Après la mise en place de premiers instruments d'individualisation dans le 2^e pilier suisse, le débat actuel porte sur l'introduction du libre choix de la caisse de pensions. Dans cette étude, nous analysons la faisabilité de trois modèles prévoyant un libre choix à des niveaux différents. Le choix de l'institution de prévoyance a été instauré au Chili, au Royaume-Uni et en Australie, toutefois dans des

⁴⁸⁷ Pour plus de détails, voir le chapitre 3.4.1 supra.

⁴⁸⁸ Les valeurs en francs suisses sont indiquées selon le taux de change moyen en vigueur en juin 2005.

contextes très différents. Le régime politique autoritaire chilien, suivant cependant une politique économique libérale, a réformé radicalement le système de retraite préexistant, déficient, en instaurant une individualisation intégrale. Au Royaume-Uni, le gouvernement Thatcher a introduit la possibilité de sortir du 2^e étage collectif, afin de promouvoir la responsabilité individuelle. Dans un régime de prévoyance professionnelle proche du système suisse, le gouvernement australien vient de mettre en place le libre choix individuel de l'institution de prévoyance.

Le choix du fonds de placement est également une option adoptée par plusieurs pays. A ce titre, suite au remaniement complet de son système de retraite, le système étatique suédois propose plus de 600 fonds de placement. Le libre choix aux Etats-Unis se situe à un niveau différent : la participation à un plan 401(k) est facultative. Ces plans, introduits dans un contexte de réformes libérales, s'intègrent dans le système de prévoyance professionnelle relevant des partenaires sociaux.

L'organisation des systèmes de retraite étudiés ne permet pas de dégager des conclusions immédiates répondant aux questions posées par le débat suisse. L'évaluation des éléments d'individualisation introduits dans ces systèmes apporte toutefois des pistes de réflexion qui peuvent être utilisées dans l'analyse de la faisabilité du libre choix en Suisse.

5. Etude de faisabilité du libre choix de la caisse de pensions

5.1 Introduction

5.1.1 Présentation des modèles

Le cadre fixé par l'OFAS pour mener cette étude est relativement libre, dans le sens où les trois modèles à analyser sont définis d'une manière succincte. Une contrainte importante est toutefois posée comme hypothèse, soit le maintien des objectifs sociaux de la prévoyance professionnelle, qui consistent à permettre à l'assuré, en conjuguant les prestations du 1^{er} et du 2^e pilier, de maintenir son niveau de vie antérieur pour les éventualités de *vieillesse*, de *décès* et d'*invalidité*.

Le premier modèle (auquel il sera fait référence ci-après par le sigle ①), dit de *libre choix intégral*, est dérivé du modèle utilisé pour la première étude partielle de 2000 (modèle Prasa).⁴⁸⁹ Il offre la possibilité à l'assuré de choisir librement son institution de prévoyance. Toutefois, aucun autre élément n'est précisé dans la description du modèle. En particulier, il n'est pas mentionné si l'assuré peut adhérer à plusieurs institutions de prévoyance simultanément et s'il peut opérer des choix au sein même de l'institution (choix du plan de prévoyance, choix du type de placement, etc.). Les modalités d'entrée et de sortie, de passage d'une institution à l'autre ou le principe d'un libre passage ne sont pas abordés. Finalement, ni le traitement fiscal, ni le traitement des risques *décès* et *invalidité* ne font l'objet d'une directive particulière. Par conséquent, ces différents éléments, combinés entre eux, peuvent ainsi générer autant de sous-modèles possibles dérivés du modèle initial.

Le deuxième modèle (ci-après ②), dit de *libre choix partiel*, est caractérisé par un *splitting*⁴⁹⁰ entre la partie obligatoire et la partie étendue⁴⁹¹. La partie obligatoire reste organisée suivant la législation en vigueur, dans le cadre de caisses de pensions liées à l'employeur, alors que la partie étendue s'organise suivant un modèle dérivé du modèle ①. L'assuré peut ainsi choisir librement son institution de prévoyance pour la prévoyance étendue.

Le troisième modèle (ci-après ③), également dit de *libre choix partiel*, est également caractérisé par un *splitting* entre les parties obligatoire et étendue. Toutefois, l'assuré n'a pas le choix de sa caisse de pensions, mais peut choisir librement au sein de celle-ci le plan de prévoyance ou une stratégie de placement. Nous partons de l'hypothèse que, avec le modèle ③, la prévoyance reste organisée dans le cadre d'institutions liées à l'employeur. Le modèle ③ devient déjà partiellement réalité avec la troisième étape de la 1^{re} révision de la LPP, qui prévoit explicitement la possibilité de proposer plusieurs plans de prévoyance (art. 1d OPP2) et de choisir entre diverses stratégies de placement

⁴⁸⁹ Office fédéral des assurances sociales (2000) : *Freie Wahl der Pensionskasse. Teilbericht* (Beiträge zur sozialen Sicherheit ; Forschungsbericht 2/00), Berne, OFAS, p. 4-5.

⁴⁹⁰ Le terme anglais *splitting* est le terme technique utilisé, dans le cadre de la prévoyance professionnelle suisse, pour parler de la séparation entre le domaine obligatoire et surobligatoire ou étendu.

⁴⁹¹ Nous utilisons le terme de prévoyance *étendue*, de préférence au terme *surobligatoire*, afin de suivre la terminologie utilisée dans la LPP.

(art. 1e OPP2). Le choix du plan de prévoyance ne s'effectue cependant pas individuellement, mais par collectif d'assurés et le choix de la stratégie de placement est réservé au domaine non couvert pour le risque d'insolvabilité par le fonds de garantie (à partir d'une fois et demie le salaire coordonné maximal du régime obligatoire). Cependant, dans le cadre de la législation actuelle, la loi sur le libre passage, d'une part, et le rôle et les responsabilités attribués au conseil de fondation (organe suprême), d'autre part, représentent des obstacles certains à la flexibilisation, notamment dans le domaine des placements.⁴⁹²

Précisons enfin que le périmètre du mandat ne porte pas sur la transition du système actuel vers un éventuel système de libre choix individualisé. Cette thématique n'est donc pas abordée de manière systématique dans le cadre de cette étude.

⁴⁹² Teucher Peter V. (dir.) (1999) : *Möglichkeiten und Grenzen einer flexibilisierten Kapitalanlage in der beruflichen Vorsorge* (Schriftenreihe; 20), Luzern, VPS.

5.2 Couverture de prévoyance

5.2.1 Eventualités couvertes et garanties constitutionnelles

La Constitution suisse précise à l'article 111 que la Confédération prend les mesures nécessaires afin d'assurer une prévoyance vieillesse, survivants et invalidité suffisante. La couverture de ces trois éventualités dans le cadre d'un même régime de pensions représente un particularisme qui ne se retrouve pas systématiquement dans les régimes étrangers. De fait, l'exercice du libre choix est plus aisé dans un régime qui ne couvre que le risque *vieillesse*, dans une perspective de simple épargne retraite, que dans un régime qui couvre d'autres éventualités.⁴⁹³ Toute réforme du système doit donc clairement distinguer si la partie étendue continue de couvrir l'ensemble des risques assurés dans le cadre du 2^e pilier actuel, ou si elle se limite à la gestion d'une simple épargne bancaire.⁴⁹⁴

Du point de vue de la prévoyance, l'épargne bancaire a un désavantage : le décès prématuré ou l'invalidité peuvent y mettre fin et générer une lacune dans l'accumulation du capital. La couverture des éventualités *invalidité* et *décès* demande ainsi une gestion actuarielle de l'épargne accumulée nettement plus complexe que la seule gestion d'un capital dans une perspective d'épargne retraite.

Le cadre de l'étude ne spécifie pas précisément les éventualités couvertes par les modèles, mais stipule le maintien des objectifs sociaux de la prévoyance professionnelle. Le cas échéant, un changement du périmètre des risques couverts demanderait une modification constitutionnelle, soumise à la double approbation du peuple et des cantons.

5.2.2 Assurance minimale obligatoire

La question d'assurer la compatibilité d'un système de libre choix avec une assurance minimale obligatoire ne se pose pas pour les modèles ② et ③, dans la mesure où ils restent, selon leur définition, organisés en fonction du cadre légal actuel (minimum LPP) pour la partie obligatoire. Par conséquent, l'analyse se concentre exclusivement sur le modèle ①.

Une assurance minimale obligatoire implique l'existence cumulative de deux conditions :

1. *l'obligation de contracter* (ou l'assurance *ex lege*) et *l'interdiction de réserves de santé*, afin d'éviter que certaines catégories de personnes soient exclues de l'assurance ;
2. une *instance de contrôle*, afin de garantir l'affiliation de chaque salarié à l'assurance.

⁴⁹³ Dans un système d'épargne pure, il existe également un effet de sélection, mais il est de nature différente. Il se place essentiellement au niveau du revenu de l'assuré et donc du montant annuel investi dans l'épargne : dans un tel système, beaucoup de frais administratifs (information de l'assuré, prise en compte de ses choix, etc.) sont en fait des coûts fixes par assuré et il est beaucoup plus intéressant en termes de coûts de gérer des gros comptes. Les banques, typiquement, ne proposent pas les mêmes produits pour leurs clients importants que pour leurs petits clients.

⁴⁹⁴ La troisième étape de la 1^{re} révision de la LPP exige que le principe d'assurance soit suffisamment réalisé, ce qui implique que « *l'institution de prévoyance affecte au moins 6 pour cent du montant total des cotisations au financement des prestations relevant de la couverture des risques de décès et d'invalidité* » (art. 1h al. 1 OPP2). Toutefois, la relation appropriée entre les risques et l'épargne de 6% peut être vérifiée de manière globale pour l'ensemble des plans, ce qui autoriserait implicitement la possibilité de l'épargne pure pour certains plans de la prévoyance étendue. En outre, une exception est prévue si un examen médical met en évidence un risque considérablement accru (art. 1h al. 2 OPP2).

Dans un système caractérisé par le libre choix de l'institution de prévoyance par l'assuré, cela revient de facto à créer un système à deux niveaux, avec une partie obligatoire et des composantes de solidarité, et une partie étendue libre. Dans ce contexte, le modèle ① se rapproche du modèle ②, avec un *splitting* imperméable entre la partie obligatoire et la partie étendue.⁴⁹⁵

Comment peut s'organiser cette assurance minimale obligatoire dans le cadre du modèle ① ? La partie obligatoire peut être gérée au sein même de l'institution de prévoyance qui offre des prestations étendues dans le cadre du libre choix, ou alors dans une institution distincte qui s'y consacre exclusivement. Trois solutions concurrentes pour la gestion du domaine obligatoire sont à notre sens envisageables :

1. Un modèle de *concurrence organisée [managed competition]* où les institutions offrant des solutions pour le régime étendu doivent également couvrir le domaine obligatoire, dans le cadre d'un marché réglementé, avec un mécanisme de compensation des risques entre institutions. En effet, un marché de fournisseurs d'assurances librement organisé, mais caractérisé par l'obligation de contracter et l'interdiction de réserves médicales (conditions nécessaires à l'existence d'un régime obligatoire), doit impérativement proposer un mécanisme d'égalisation des risques⁴⁹⁶, afin d'empêcher leur concentration : la viabilité économique du système exige que la concurrence entre institutions se réalise au niveau du rapport coûts/prestations (efficience) et de la performance des placements, et non par le biais de la sélection des risques.⁴⁹⁷
2. Un modèle du type *caisses de compensation AVS* où des mutuelles par branche, par région, par convention collective, etc. assument la prévoyance obligatoire. Les salariés de la catégorie considérée sont soumis à un régime d'affiliation obligatoire, qui préserve ainsi l'institution du risque d'antisélection.
3. Un modèle centralisé de *caisse nationale unique* qui se consacre à la gestion de l'assurance minimale obligatoire, soumise à un régime d'affiliation obligatoire.

Dans tous les cas, un *splitting* entre la partie obligatoire et étendue est inévitable et, dans l'hypothèse où l'on dissocie physiquement les deux domaines, on peut douter de l'efficience économique d'une telle organisation, dans la mesure où la gestion administrative serait systématiquement dédoublée.

L'organisation d'un tel système peut être comparée au régime actuel de l'assurance-maladie, qui comprend une composante obligatoire, appelée assurance-maladie sociale, caractérisée par l'obligation de contracter (LAMal) et une liste définie de prestations, ainsi qu'une composante libre, soumise à la législation sur les assurances privées, sans obligation de contracter et autorisée à

⁴⁹⁵ Ce changement irait à l'encontre de l'évolution de la législation, dont l'orientation a été confirmée par la 1^{re} révision de la LPP, qui tend vers une approche toujours plus englobante, caractérisée par une application relativement systématique des principes de la prévoyance obligatoire au domaine étendu (art. 49 LPP, art. 1 LFLP et art. 89bis CC). Sur la problématique du *splitting*, cf. Gerber Stephan (2005) : « Problematik Obligatorium/Überobligatorium – La problématique du régime obligatoire/surobligatoire », *Prévoyance professionnelle suisse*, vol. 18, n° 6, p. 43-45.

⁴⁹⁶ Le mécanisme de compensation des risques qui devrait couvrir les trois éventualités se révélerait beaucoup plus complexe que le mécanisme en place pour l'assurance-maladie par exemple, où la compensation des risques se fait uniquement sur la base de l'âge et du sexe.

⁴⁹⁷ L'expérience de la LAMal montre la difficulté, dans un système de concurrence organisée, de développer la concurrence sur la base du prix et de la qualité des services. Certaines évidences semblent montrer qu'une concurrence (indirecte) liée à la sélection des risques se poursuit. Colombo Francesca (2001) : *Towards more choice in social protection ? Individual Choice of insurer in basic mandatory health insurance in Switzerland* (Labour Market and Social Policy – Occasional Papers ; 53), Paris, OECD, p. 38-45.

appliquer des réserves médicales. Avec cette approche, les personnes présentant un profil de risques particulier n'ont pas accès (ou difficilement accès) à la partie étendue et libre. Certes, la possibilité de réserves médicales existe déjà aujourd'hui dans la législation sur la prévoyance professionnelle pour la partie étendue, mais dans un cadre caractérisé par l'obligation de contracter. Avec le libre choix intégral, afin d'éviter notamment le phénomène d'antisélection, la liberté de contracter, accompagnée éventuellement de réserves, limite forcément l'accès au système. En outre, dans une organisation où la caisse de pensions n'a plus de lien particulier avec l'employeur, un effet induit résulte de la disparition d'une première barrière composée du processus de recrutement de l'employeur et d'un éventuel contrôle médical à l'embauche.

Relevons également que le 2^e pilier actuel connaît un mécanisme simplifié de compensation des risques, puisque le fonds de garantie a notamment pour mission de verser des subsides aux institutions de prévoyance présentant une structure d'âge défavorable (art. 56 al. 1 LPP).

Thèse

Un régime minimal obligatoire n'est pas incompatible en soi avec un régime de libre choix. Il s'inscrit toutefois dans une logique assurantielle différente, car son caractère obligatoire implique une mutualisation des risques. Par conséquent, l'instauration (ou le maintien) d'un régime obligatoire dans un cadre de libre choix impose la création d'une structure à deux niveaux, caractérisée par un splitting entre les domaines obligatoire et étendu.

5.2.3 Obligation de contracter et réserves de santé dans la prévoyance étendue

a) *Notion d'assurance*

L'assurance permet à un individu de se prémunir contre un *événement aléatoire* ou un *risque imprévisible* comme, par exemple, une perte de capacité financière due à la survenance de l'invalidité ou du décès. Cette protection s'exerce par le biais d'un *mécanisme de mise en commun*, basé sur le regroupement dans un *pool de risques* d'un grand nombre d'assurés soumis à la survenance aléatoire, indépendante d'un individu à l'autre, d'un sinistre. Ce regroupement est plus communément appelé la *mutualisation des risques*. Le financement de cette protection passe par le paiement d'une prime.

Un risque peut être qualifié de *bon* dès le moment où il présente une probabilité de réalisation faible, respectivement de *mauvais* lorsque sa probabilité de réalisation est forte. Un acteur économique agissant rationnellement est donc porté à s'assurer, et ainsi à prendre en charge le coût de cette protection, lorsqu'il présente un mauvais risque et à y renoncer lorsqu'il présente un bon risque. Ce modèle économique n'est clairement pas viable pour l'assurance qui devrait supporter les coûts des mauvais risques, sans pouvoir les compenser par les excédents générés par les bons risques. Tout système d'assurance privé présente donc un déséquilibre structurel intrinsèque. Ainsi, un mécanisme

de sélection, respectivement de compensation, des risques est nécessaire au bon fonctionnement d'un régime assurantiel.

b) Risque d'antisélection

Dans un système d'*assurance privée*, une sélection des risques s'opère de manière à couvrir les meilleurs risques possibles. L'absence de sélection des risques provoque un phénomène d'antisélection qui conduit à une accumulation de mauvais risques (présentant une probabilité de réalisation élevée) et à une remise en cause d'une saine et nécessaire égalisation des risques.

Dans un système d'*assurance sociale*, comme par exemple dans le 2^e pilier obligatoire, l'interdiction de sélection des risques favorise justement ce phénomène d'antisélection. Cependant, cette situation est compensée par l'affiliation obligatoire qui contraint à une mutualisation des risques. Le principe de non-discrimination entre classes de risques est le fondement même de l'assurance sociale et l'oppose à l'assurance privée, car une tarification différenciée crée des inégalités.

Le risque d'antisélection auquel doit faire face une institution de prévoyance s'inscrit dans le principe de fonctionnement d'un système assurantiel. Le calcul d'une prime d'assurance est basé sur des probabilités qui proviennent de tables actuarielles (EVK, VZ ou LPP)⁴⁹⁸ pour les institutions de prévoyance du 2^e pilier ou de tarifs collectifs pour les fondations collectives des compagnies d'assurances (KL 95), ainsi que sur les sommes sous risque individuelles de la population assurée. Si une distorsion intervient entre le coût effectif des risques et le coût théorique déterminé à l'aide des tables susmentionnées, la prime n'est plus en adéquation avec le risque et l'équilibre financier du collectif est remis en cause. Pour éviter, dans la mesure du possible, cette distorsion, il faut limiter le risque d'antisélection.

Pour une caisse de pensions, l'antisélection n'est pas de la même nature que pour une compagnie d'assurances privée qui pratique l'assurance individuelle, sélectionnant ainsi les bons risques et éliminant les mauvais. La couverture des risques est en effet obligatoire dans le cadre de la LPP, ce qui implique que tous les salariés remplissant les conditions légales doivent pouvoir en bénéficier. Un tel système instaure une solidarité implicite entre les assurés d'une même caisse de pensions, quelle que soit la qualité de risque qu'ils représentent.⁴⁹⁹ Le principe de la mutualité et de la solidarité préconise la non-discrimination entre classes de risques et implique la nécessité de développer des systèmes obligatoires.

Le problème lié à l'antisélection intervient également quand l'individu peut fixer et influencer librement les règles du jeu. Dans une caisse de pensions, le montant des prestations est réglementé et seule la donnée exogène du degré d'invalidité peut varier (en général fixé par l'AI). Le règlement de la caisse peut toutefois permettre à l'assuré de prendre ses prestations de vieillesse sous forme de capital en lieu et place de la rente. Ainsi, une personne ayant connaissance d'un problème de santé avant l'âge de la retraite, impliquant une réduction de son espérance de vie, choisira avec une forte probabilité l'option du capital. Si tous les assurés présentant un risque de décès accru optent à la retraite pour le

⁴⁹⁸ Les tables EVK proviennent de la Caisse de pensions des fonctionnaires fédéraux (aujourd'hui Publica), les tables VZ de la Caisse de pensions de la Ville et de l'Etat de Zurich, et les tables LPP regroupent diverses grandes caisses de pensions suisses du secteur privé.

⁴⁹⁹ Cf. Banque mondiale (1994) : *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*, New York, Oxford, Oxford University Press, p. 329.

capital et, inversement, si tous les assurés qui jouissent d'une excellente santé choisissent la rente de retraite, l'égalisation du risque de longévité est faussée. Cette situation va poser de sérieux problèmes financiers à l'institution de prévoyance victime de cette antisélection.⁵⁰⁰

L'antisélection naît notamment de l'*asymétrie d'information* entre l'institution d'assurance et l'assuré, celui-ci disposant d'un meilleur niveau d'information sur sa santé ou sur son comportement. Le caractère obligatoire du 2^e pilier ne permet pas de limiter ce phénomène. A contrario, les assureurs privés offrent des couvertures différenciées selon la qualité des risques : cette catégorisation des assurés réduit la solidarité aux assurés ayant le même profil de risque.

c) Obligation de contracter et réserves pour raison de santé

Un régime minimal obligatoire est caractérisé par l'obligation de contracter et par l'absence de réserves médicales, afin de garantir son universalité. La question de l'obligation de contracter ne s'applique donc qu'à la prévoyance étendue. Dans le régime actuel, certaines caisses de pensions englobantes ont introduit un système de contrôle limité de l'antisélection à travers les réserves médicales pour les risques d'*invalidité* et de *décès* pour le domaine étendu (art. 331c CO). La caisse peut en effet demander au futur assuré de se soumettre à une visite médicale lors de l'affiliation. Si celui-ci présente une maladie déclarée, la caisse peut restreindre, pour une durée maximale de cinq ans, en cas de décès ou d'invalidité lié à cette maladie, la couverture au minimum légal prévu dans la loi par le biais de réserves médicales. Le régime actuel prévoit toutefois l'obligation de contracter pour le régime étendu et garantit la transférabilité des droits acquis en cas de changement d'institution : la prévoyance rachetée par la prestation de sortie ne peut pas faire l'objet de nouvelles réserves médicales et l'assuré bénéficie, le cas échéant, du régime plus favorable de la nouvelle institution de prévoyance (art. 14 LFLP).

Dans un cadre individualisé de libre choix, il n'existe plus de mutualisation du risque, puisque chaque assuré assume individuellement ses risques. Par conséquent, hors du champ obligatoire, les institutions de prévoyance doivent pouvoir se prémunir du risque d'antisélection en disposant de la liberté de contracter et de la possibilité d'instaurer des réserves. En cas de risque accru, il existe plusieurs manières de limiter l'accès à l'assurance étendue :⁵⁰¹

1. au travers de réserves médicales ou pour raison de santé ;
2. par le biais d'une augmentation de la cotisation ;
3. en tenant compte d'un délai de carence supplémentaire ;
4. à raison d'un degré d'assurance réduit.

Il paraît toutefois judicieux, le cas échéant, que le législateur réglemente ces pratiques afin d'éviter tout abus. L'imposition d'une limite temporelle aux réserves semble en particulier souhaitable.

⁵⁰⁰ En principe, un délai de trois ans antérieur à l'âge de la retraite possible était observé pour effectuer la demande du versement des prestations sous forme de capital. La 1^{re} révision de la LPP a rendu ce délai facultatif, risquant ainsi d'accentuer les effets de ce phénomène (art. 37 al. 4 LPP).

⁵⁰¹ Helbling Carl (1991) : *Les institutions de prévoyance et la LPP*, Berne, Stuttgart, Paul Haupt, p. 76.

Thèse

La liberté de contracter et les réserves médicales sont des corollaires à l'introduction d'un régime de libre choix pour le domaine étendu, afin de limiter le risque d'antisélection. Elles doivent toutefois être réglementées afin d'éviter les abus et préserver les droits de l'assuré.

5.2.4 Contrôle de l'affiliation

Le contrôle de l'affiliation est évidemment un élément capital de tout système à caractère obligatoire. Un contrôle efficace est d'autant plus important dans un système où les salariés d'un même employeur ne sont plus affiliés à une même institution, mais potentiellement disséminés auprès de plusieurs caisses. Il paraît d'autant plus important, dans ce contexte, de maintenir un contrôle institutionnel de l'affiliation. Toutefois, ce contrôle concerne uniquement le domaine obligatoire et ne touche pas le domaine étendu.

Même si des modèles d'organisation différents existent (par exemple, par le biais de l'autorité fiscale), l'organisation actuelle, qui comprend le contrôle de l'affiliation par le biais de la caisse de compensation AVS (art. 11 LPP) et l'obligation pour l'institution de prévoyance d'informer l'autorité de surveillance en cas de non-versement des contributions réglementaires (art. 58a al. 1 OPP2), s'intègre bien dans le cadre institutionnel suisse. Ce modèle pourrait être poursuivi avec un régime de libre choix. Cela implique cependant que le prélèvement des contributions reste de la responsabilité de l'employeur (art. 331 al. 3 CO, art. 66 LPP). Cette solution est économiquement efficace, dans la mesure où l'employeur collecte déjà d'autres prélèvements sociaux (cotisations AVS/AI, cotisations à l'assurance-chômage, etc.). D'un point de vue international, la tendance des régimes à comptes individuels va vers une certaine centralisation afin de limiter les coûts administratifs. Le modèle suédois qui comporte un prélèvement par l'autorité fiscale, une gestion centralisée des comptes individuels par le biais d'une centrale de compensation et enfin un prestataire public unique de rentes viagères semble aujourd'hui indiquer la direction à suivre.⁵⁰² Il convient d'utiliser et de favoriser les synergies avec les systèmes déjà existants.

Thèse

Les modalités existantes de contrôle de l'affiliation sont satisfaisantes et pourraient être adaptées à un régime de libre choix.

⁵⁰² Fox Louise & Palmer Edward (2000) : *New approaches to multi-pillar pension systems : What in the world is going on ?*, ISSA Research Programme, p. 25-28.

5.3 Niveau des prestations, stratégies et risques

5.3.1 Garanties minimales

La LPP offre actuellement plusieurs garanties pour les assurés :

1. un taux d'intérêt minimal crédité sur la part obligatoire de l'avoir de vieillesse (art. 12 OPP2) ;
2. un taux de conversion minimal sur la part obligatoire de l'avoir de vieillesse (art. 14 al. 2 LPP) ;
3. une garantie du montant de l'avoir de vieillesse accumulé au sens de la LPP (art. 15 al. 1 LPP et art. 18 LFLP) ;
4. une garantie de la prestation de sortie minimale (art. 17 al. 1 LFLP) ;
5. une garantie de la prestation de sortie réglementaire (art. 15 et 16 LFLP) et, par voie de conséquence, du capital de couverture des droits liés à la retraite ;
6. enfin, une protection (plafonnée) contre l'insolvabilité de l'institution de prévoyance (art. 56 LPP).

L'introduction d'un régime de libre choix pose un problème fondamental quant à l'octroi de garanties. Comment en effet transférer responsabilités et risques aux assurés et maintenir parallèlement des garanties en termes de taux d'intérêt ou de capital ? Les éléments de garanties présents dans la législation actuelle sont en effet perçus comme des obstacles au libre choix : « *The most significant obstacle to expanded investment choice in the current system is the guaranteed rate of return required by the Swiss supervisor.* »⁵⁰³

Un régime de libre choix n'est donc pas compatible avec des garanties, qui par essence induisent une solidarité entre les assurés d'un collectif. Si un régime obligatoire est maintenu (modèles ② et ③), un niveau de garantie peut alors être offert. En revanche, les avoirs accumulés dans un régime de libre choix intégral (modèle ①) ne peuvent pas faire l'objet de garanties. Dans le cas contraire, cela reviendrait concrètement à privatiser les bénéfices du système, mais à socialiser les pertes éventuelles.

Thèse

Un régime de libre choix intégral n'est pas compatible avec des garanties, qui par essence induisent une solidarité entre les assurés d'un collectif.

⁵⁰³ Queisser Monika & Whitehouse Edward (2003) : *Individual Choice in Social Protection : The Case of Swiss Pensions* (Social, Employment and Migration Working Papers ; 11), Paris, OECD, p. 28.

5.3.2 Tarification collective versus tarification individuelle

a) Modalités de sortie au moment de la retraite

Un des problèmes fondamentaux qui se pose lors de l'introduction d'un régime de libre choix est celui des modalités de sortie au moment de la retraite, soit la transformation éventuelle du capital accumulé en rente viagère. En effet, le maintien des objectifs sociaux de la prévoyance professionnelle exige le maintien de la possibilité de sortie (totale ou partielle) en rente dans un régime individualisé. Plusieurs raisons peuvent le justifier :⁵⁰⁴

1. une rente offre l'assurance d'un revenu de remplacement régulier (et éventuellement revalorisé) jusqu'au décès ;
2. une rente viagère fonctionne suivant le principe de la mutualisation du risque et permet de limiter le phénomène d'antiselection ;
3. pour l'organisme gestionnaire⁵⁰⁵, la rente assure une détention plus longue des capitaux puisqu'elle s'étend non seulement sur la période constitutive, mais aussi sur celle du versement de la rente ;
4. sur le plan de la fiscalité, la sortie en rente assure une cohérence des modes d'imposition : déductibilité des cotisations lors de leur versement et imposition du revenu différé à la sortie, au titre de l'impôt sur le revenu.

Une sortie en rente présente aussi certains inconvénients comme l'aliénation du capital, un mode de conversion du capital en rente souvent incompréhensible pour l'assuré et une sensibilité à l'inflation. Ainsi, un régime mixte qui tolère un retrait partiel en capital présente un compromis pouvant susciter une large adhésion. Toutefois, seule la possibilité d'une sortie en rente, notamment pour les assurés les moins avantagés économiquement, offre les garanties nécessaires à la réalisation des objectifs sociaux de la prévoyance professionnelle.

La question des modalités de sortie n'est pas banale et la pratique montre que, dans l'ensemble des pays étudiés, à l'exception notable de la Suède⁵⁰⁶, la question du retrait du capital accumulé et de son utilisation au moment de la retraite se pose avec acuité. Deux problématiques particulières sont relevées :

1. d'une part, notamment au Chili et au Royaume-Uni, le coût lié à la transformation d'un capital en rente viagère et le transfert du capital d'un fonds de placement à une compagnie d'assurances ;
2. d'autre part, particulièrement en Australie et aux Etats-Unis, l'influence du retrait en capital sur le comportement des assurés.

⁵⁰⁴ Charpentier François (1996) : *Retraites et fonds de pensions. L'état de la question en France et à l'étranger*, Paris, Economica, p. 338-344.

⁵⁰⁵ A condition évidemment que le fonds qui gère les capitaux accumulés soit également l'organisme qui sert les rentes. Cette condition n'est pas remplie dans tous les pays étudiés.

⁵⁰⁶ En Suède, la sortie en rente est garantie soit par une structure étatique (1^{er} étage), soit par une structure collective au niveau national (2^e étage). Les assurés disposent de la possibilité de choisir librement leur allocation d'actifs, mais l'aspect assurantiel du régime est régi par une structure publique, qui garantit des conditions de transfert avantageuses et une équité entre les collectifs d'assurés.

En Australie, en particulier, on assiste à un comportement d'arbitrage de certains assurés qui retirent leur capital accumulé à partir de 55 ans et qui ensuite, une fois le capital utilisé, bénéficient d'allocations étatiques de retraite sous condition de ressources. Ces exemples montrent la problématique et les difficultés rencontrées au moment du passage de la phase de constitution à la phase de consommation du capital accumulé.

b) Assurance collective versus assurance individuelle

En Suisse, actuellement, le 2^e pilier est couvert par différents acteurs :

1. les caisses de pensions autonomes ou semi-autonomes assurant les salariés d'un même employeur (ou d'un même groupe d'entreprises) ;
2. les fondations communes, qui regroupent généralement des employeurs liés économiquement ou regroupés par branche d'activité ;
3. les fondations collectives (liées aux compagnies d'assurances ou indépendantes de celles-ci).

Toutes ces institutions pratiquent l'*assurance collective* : elles assurent des groupes de personnes. Toutefois, ce terme de collectif renferme différents niveaux de collectivité qui seront examinés plus loin. Par opposition, l'*assurance individuelle* concerne des contrats d'assurance conclus par des individus auprès de compagnies d'assurances, qui gèrent séparément deux types de portefeuille : les affaires individuelles et les affaires collectives. Dans le cadre des contrats passés par les employeurs pour la prévoyance professionnelle de leurs salariés, nous parlons d'*assurance de groupes*.

Dans le cas du libre choix, la sortie en rente ne peut se faire que sur la base d'un contrat individuel, ce qui a comme conséquence une augmentation substantielle du coût de la rente. La tarification décrit les différents calculs qui mènent à la fixation du niveau d'une prime. La tarification d'une assurance collective ou individuelle ne se pratique pas de la même manière :

1. Les *frais d'acquisition* et, en conséquence, les chargements pour frais d'acquisition sont de toute évidence plus élevés pour un portefeuille d'assurances individuelles que pour une assurance collective comprenant le même nombre d'assurés.
2. Les *frais de gestion* et, en conséquence, les chargements pour ces frais, sont également plus élevés pour un portefeuille d'assurances individuelles. D'une part, il faut tenir compte des choix individuels de chacun des assurés (rente avec ou sans rente de survivant, choix du système de participation aux bénéfices par exemple). D'autre part, la compagnie d'assurances entretient un lien commercial avec chacun des assurés.
3. Un contrat d'assurance individuelle ne pourrait être conclu qu'auprès d'une institution soumise à la *légalisation de surveillance des assurances privées*. Conformément à la vocation commerciale de ces institutions, la législation de surveillance des assurances privées leur impose des règles prudentielles plus contraignantes que celles exigées des caisses de pensions. Elles doivent donc calculer leurs primes avec des bases techniques plus prudentes, comportant des réserves latentes plus importantes que celles utilisées par une caisse de pensions.

En outre, le lien de solidarité qui continue d'exister entre cotisants et bénéficiaires de rentes d'une caisse de pensions et qui permet de faire participer ces derniers à des mesures d'assainissement en cas de nécessité (par exemple en renonçant à adapter les rentes pendant une certaine période) n'existe plus lorsque le lien entre assurés et assureur est constitué de contrats individuels que l'assureur se doit de remplir en toute circonstance. Il est donc logique que la législation exige d'un assureur des capacités financières supérieures à celles imposées à une caisse de pensions.

Par conséquent, le coût d'une assurance individuelle est systématiquement plus élevé que celui de l'assurance de groupes, qui bénéficie d'un effet de masse qui induit une réduction des coûts.

c) Notion de collectivité dans le 2^e pilier

Collectivité selon le type de tables actuarielles

Diverses tables actuarielles sont utilisées pour les calculs liés à la prévoyance professionnelle. Les tables EVK, VZ et LPP reposent sur des populations de caisses de pensions autonomes. Les probabilités présentées dans ces tables sont valables pour l'ensemble de leur population, qui est divisée uniquement en fonction du sexe. Ces tables ne comportent aucune indication de prime supplémentaire à payer par typologie de métier, au contraire des tables des compagnies d'assurances qui pratiquent des majorations liées à la profession exercée par le groupe d'assurés. Par ailleurs, les tables EVK, VZ et LPP sont des tables d'époque, alors que les compagnies d'assurance se réfèrent de plus en plus à des tables de génération.⁵⁰⁷

Prise en compte des données personnelles de chaque assuré

Le calcul des primes et des valeurs actuarielles peut, en assurance collective, se faire de manière individuelle ou collective, en tenant compte ou pas de toutes les données personnelles de l'assuré. Les primes peuvent ainsi être fixées en faisant des distinctions qui portent notamment sur :

- le sexe
- l'âge de l'assuré
- l'état civil
- l'âge du conjoint
- le nombre d'enfants à charge et leur âge

De cette façon, on détermine pour chaque assuré une prime prenant en compte ses caractéristiques personnelles propres, ce qui limite le recours aux valeurs moyennes données par les tables collectives. On peut cependant développer la notion de collectivité en fixant des primes non pas à partir de la situation personnelle de chaque assuré mais en considérant des valeurs moyennes. Par exemple, les tables EVK, VZ et LPP indiquent, pour un assuré de tel âge, le nombre moyen d'enfant(s) à charge ou l'âge moyen du conjoint survivant.

⁵⁰⁷ Une version des tables actuarielles VZ existe également sous la forme de tables de génération.

Création de groupes d'assurés ou de collectivités d'assurés

La collectivité peut aussi se pratiquer au niveau de groupes ou collectifs d'assurés. Les primes sont déterminées pour un groupe à l'intérieur duquel les individus payent la même prime, quelle que soit leur situation personnelle. La prime est ainsi fixée à partir de la moyenne des primes individuelles d'un groupe d'assurés.

Individualité ou collectivité par type de risque

La collectivité peut également être modulée selon le type de risque. Dans le cadre d'un plan LPP, par exemple, la constitution de l'avoir de vieillesse est individuelle,⁵⁰⁸ mais le calcul de la rente de vieillesse est collectif car le taux de conversion ne tient compte ni du sexe, ni de l'état civil de l'assuré. Les primes servant à couvrir les risques d'invalidité et de décès peuvent soit être payées de manière annuelle sur la base des données individuelles, comme cela se pratique dans les compagnies d'assurances, soit de manière collective en fixant une prime moyenne pour l'ensemble du personnel assuré, comme dans la plupart des caisses de pensions. Dans les plans en primauté des prestations, les trois risques *vieillesse*, *invalidité* et *survivants* sont très souvent pris en compte de manière collective.

Avantages et désavantages de la collectivité

L'action d'*assurer* signifie mettre en commun la couverture d'un risque en se basant sur des moyennes de réalisation et, ensuite, en répartir le coût sur un groupe de personnes. Cette répartition permet de baisser le coût par rapport à la couverture du risque que chaque individu aurait pris séparément à sa charge. L'institution d'assurance assume la prise en charge d'un risque en contrepartie de l'encaissement de primes. Le risque que l'institution prend est celui de l'éloignement du coût réel de l'éventualité assurée par rapport au coût estimé moyen de la même éventualité. En assurance individuelle, la collectivité est réduite au strict minimum, tandis que dans l'assurance collective, où les primes encaissées sont souvent uniformes et résultent de moyennes, la notion de collectivité est plus poussée.

La prise en compte des moyennes de réalisation se fait grâce aux bases techniques qui tiennent plus ou moins compte de la situation personnelle des assurés. L'établissement de primes collectives consiste à fixer des moyennes par rapport à des statistiques basées sur des individus. Plus les primes sont uniformisées entre les assurés, donc le degré de collectivité est élevé, plus l'institution de prévoyance prend le risque que le coût réel de l'assurance s'éloigne de la réalité. Toutefois, plus l'effectif assuré est important, plus la portée de ce risque est faible, grâce à la loi des grands nombres.

d) Conséquences sur les trois modèles

Le modèle ③ ne modifie pas fondamentalement l'organisation du 2^e pilier actuel, mais offre un plus grand choix à l'assuré à l'intérieur des structures existantes. Par conséquent, la notion de collectivité au sens du 2^e pilier est maintenue au sein de ce modèle. La conversion en rentes et les principes de tarification ne devraient guère évoluer par rapport à la situation actuelle.

⁵⁰⁸ La gestion de l'épargne est toutefois collective, tout comme la garantie du capital.

Les conséquences sont différentes pour le modèle ① et la partie étendue du modèle ②. La description des modèles ne mentionne pas si les institutions utilisées pour gérer les fonds doivent également servir des rentes viagères, ou si celles-ci doivent être négociées auprès de compagnies d'assurances, indépendantes des fonds de placement (modèles chilien, britannique et, dans une moindre mesure, australien). Une organisation centralisée, étatique, selon le modèle suédois, semble improbable, car la prévoyance professionnelle suisse est un régime qui s'est organisé, en termes institutionnels, en dehors de l'Etat⁵⁰⁹. Finalement, quel que soit le modèle organisationnel retenu, la tarification dans le cadre des modèles ① et ② est réalisée sur la base d'une assurance individuelle et non de groupes. Les conséquences en termes de coût sont importantes pour les assurés, voire dramatiques pour certaines catégories d'entre eux présentant des *mauvais* risques. Le coût d'une rente devenant proportionnellement plus cher qu'un retrait en capital, il est probable que les assurés, si la législation et la fiscalité le permettent, s'orientent vers ce dernier type de prestation.⁵¹⁰ Un retrait en capital implique que, en plus du *risque d'inflation*⁵¹¹, le *risque de longévité*, aujourd'hui assumé en partie par les institutions de prévoyance, est également transféré entièrement à l'assuré.

Thèse

Dans le cadre d'un régime de libre choix s'appliquant à la prévoyance étendue, les principes de la tarification collective ne peuvent pas être appliqués à un assuré pris individuellement. Il en résulte la disparition de la solidarité propre à un collectif d'assurés, ce qui a pour effet de renchérir le coût de la prévoyance, car la mise en commun de la couverture d'un risque sur un groupe permet de baisser le coût par rapport à la couverture du risque que chaque individu aurait pris séparément à sa charge.

Les frais de gestion d'un collectif d'assurés sont moindres que les frais générés par ce même collectif dans le cadre de contrats individuels. Il en est de même pour les frais d'acquisition.

5.3.3 Incitations positives et négatives par rapport à la prévoyance étendue

Les principales raisons qui ont poussé les entreprises et l'Etat, pour ses propres salariés, à créer les premières institutions de prévoyance, à partir de la deuxième moitié du XIX^e siècle, sont les suivantes⁵¹² :

1. la volonté de fidéliser à long terme la force de travail, en s'attachant le service des meilleurs éléments ;

⁵⁰⁹ Sauf bien sûr lorsque celui-ci a pris des mesures en tant qu'employeur pour ses fonctionnaires et ses salariés.

⁵¹⁰ En Australie, près de 75% des avoirs sont retirés sous forme de capital plutôt que de rente. D'autres éléments, il est vrai, favorisent également ce comportement. En Suisse également, notamment dans le secteur de la construction, on retrouve une proportion équivalente de retrait sous forme de capital.

⁵¹¹ Un assuré au bénéfice d'une rente nominale, c'est-à-dire non ajustée à l'évolution du coût de la vie, supporte déjà le risque d'inflation. La législation actuelle prévoit un mécanisme d'attribution des excédents pour compenser l'inflation (art. 36 al. 2 LPP).

⁵¹² Cf. par exemple la préface de Sass Steven (1996) : *Les gages du temps. Une histoire des fonds de pension américains*, Paris, Montchrestien, p. 12s.

2. le souhait d'améliorer le processus de production en permettant le remplacement des salariés âgés par des plus jeunes ;
3. le souci de protéger les anciens salariés contre les aléas de l'existence.

Le monde du travail a cependant subi une évolution importante ces dernières décennies, caractérisée notamment par une mobilité accrue des salariés, d'importantes restructurations avec la disparition de certains secteurs industriels, les programmes de préretraite, le chômage de masse et de longue durée et, d'une manière générale, une baisse réciproque de la loyauté des employeurs et des salariés.⁵¹³ Le climat général n'est globalement pas favorable aux régimes de pensions et à une augmentation de l'effort contributif, à une période où la dégradation du rapport démographique n'est plus compensée par des performances excédentaires des marchés financiers et où les premières cohortes issues du baby boom atteignent l'âge de la retraite.

Un autre phénomène risque d'induire un certain désengagement des employeurs de la prévoyance : l'application de normes comptables appliquant la notion de *juste valeur*. Ce sont notamment les normes comptables américaines et internationales, qui imposent aux entreprises la comptabilisation de charges de prévoyance importantes, parfois extravagantes⁵¹⁴, pour tous les régimes offrant un minimum de garanties (dits à prestations définies). Les entreprises soumises à ces normes comptables trouvent ainsi un avantage certain à transférer le risque de placement de leur bilan aux salariés.

Le risque de désengagement des entreprises de la prévoyance professionnelles n'est pas seulement une hypothèse de travail, mais une réalité aujourd'hui ancrée dans le paysage social anglais et américain par exemple, où l'on constate un désengagement relatif du secteur privé de la prévoyance professionnelle, caractérisé notamment par la fermeture des plans à prestations définies des moyennes et grosses entreprises.⁵¹⁵ En théorie, un plan à cotisations définies n'est pas en soi plus défavorable à un assuré qu'un plan à prestations définies : le coût d'une unité de prestations (par exemple, un franc) est le même quel que soit le système. Dans la pratique, cependant, l'abandon des plans à prestations définies s'accompagne régulièrement d'une baisse du niveau des prestations pour l'assuré, liée à une baisse du niveau des contributions.⁵¹⁶

Même si ce phénomène n'a pas encore atteint tout à fait la Suisse,⁵¹⁷ l'idée d'un plafonnement des contributions dans un environnement de croissance des dépenses est une réalité. Dans ce contexte de questionnement de certains employeurs au sujet de leur engagement pour la prévoyance professionnelle, quelles seraient les conséquences de l'introduction de régimes de libre choix ? A

⁵¹³ Cf. par exemple Charpentier François (1996), p. 30-32.

⁵¹⁴ Compte tenu notamment du fait que, selon la législation suisse, l'institution de prévoyance est juridiquement indépendante de l'employeur. En outre, le taux d'actualisation utilisé dans le cadre de ces normes est un taux de marché d'obligations d'entreprises de première catégorie qui peut sensiblement différer du taux d'intérêt technique qui reproduit pour l'essentiel une espérance de rendement à très long terme.

⁵¹⁵ Cf. notamment American Association of Retired Persons (2005) : *The British Pension System : Lessons for the US Pension Debate*, A Lecture by Adair Turner, Global Aging Program, Washington, AARP. Pensions Commission (2004) : *Pensions : Challenges and Choices. The First Report of the Pension Commission*, Norwich, TSO, p. 80-92. Duffield Jeremy & Burke Pat (2003) : *Retirement Provisions in Scary Markets. « Lessons in Member Investment Choice »* (Conference Paper), Centre for Pensions and Superannuation, p. 3s. Davis Philip E. (2000) : *Regulation of Private Pensions – A Case Study of the UK* (Discussion paper ; PI-9), London, The Pensions Institute, p. 13s.

⁵¹⁶ Pensions Commission (2004), p. 88-92.

⁵¹⁷ La 1^{re} révision de la LPP a plutôt augmenté l'effort des employeurs dans le domaine de la prévoyance obligatoire et renforcé les directives s'appliquant également au domaine étendu.

nouveau, le modèle ③ ne devrait pas présenter de différence marquante avec la réalité actuelle, dans la mesure où la fondation autonome restera le modèle organisationnel de référence des gros employeurs. Les modèles ① et ② au contraire amènent d'importants changements dans cette organisation : pour la gestion du capital accumulé, les salariés vont pouvoir rechercher des solutions individuelles, éventuellement adaptées à leurs besoins, mais dans tous les cas dissociées de l'employeur. L'employeur a, tout au plus, un rôle administratif à jouer dans ce système.⁵¹⁸ L'application des modèles ① et ② présente donc des incitations pour les employeurs à limiter leurs engagements :

1. la notion de caisse de pensions d'entreprise disparaît, ainsi que le facteur d'image qui l'accompagne ;
2. dans un contexte de libre choix, où le niveau de la cotisation peut justement devenir un paramètre du choix, les cotisations sociales entrent directement en concurrence avec d'autres formes de rémunération, dont certaines offrent des perspectives tangibles à plus court terme.

L'introduction du libre choix, avec la perte de lien entre l'entreprise et l'institution de prévoyance, risque de présenter un prétexte qui pourrait faire basculer certains employeurs vers un retrait progressif de la prévoyance étendue. Cela ne signifie pas pour autant une baisse annoncée du niveau de rémunération global, mais le transfert éventuel vers des formes de rémunération plus flexibles, moins contraignantes et offrant des avantages à plus court terme.

Pour le salarié, un régime de libre choix présente intuitivement certains éléments incitatifs :

1. devant procéder régulièrement à des choix actifs, on peut imaginer une implication plus importante du salarié que dans un régime où l'on prend des décisions à sa place ;⁵¹⁹
2. son institution de prévoyance étant indépendante de l'employeur, il peut changer librement d'emploi en maintenant sa couverture auprès de la même caisse.

Si, toutefois, le régime de libre choix offre la possibilité pour le salarié de choisir son niveau de contribution, le risque existe qu'il préfère utiliser à d'autres fins une partie de ses revenus. Les éléments d'incitation fiscale jouent un rôle important dans ce domaine. Empiriquement, on constate cependant que l'approche volontariste, développée dans des pays à tradition généralement libérale, aboutit à un taux de couverture moindre que les approches à caractère obligatoire (qu'elles découlent d'arrangements contractuels ou d'obligations légales).⁵²⁰

⁵¹⁸ Sans négliger évidemment son rôle de co-cotisant, mais qui est indépendant de l'organisation du système et défini dans le cadre de la législation.

⁵¹⁹ Toutefois, dans les pays étudiés, on constate empiriquement que les assurés adoptent tendanciellement un comportement passif, caractérisé notamment par l'acceptation des choix par défaut proposés par le système.

⁵²⁰ Cf. par exemple Rein Martin & Turner John (2004) « Pathways to Pension Coverage », in Hughes Gerard & Stewart Jim (dir.) : *Reforming pensions in Europe. Evolution of Pension Financing and Sources of Retirement Income*, Cheltenham, Northampton, Edward Elgar, p. 297.

Thèse

L'introduction d'un régime de libre choix, qui constitue un véritable changement de paradigme, génère le risque de déclencher un mouvement de désengagement des employeurs de la prévoyance étendue.

5.3.4 Transfert et individualisation du risque dans le domaine des placements

a) *Éléments introductifs*

Le libre choix de la stratégie de placement est évidemment un des éléments importants lorsque l'on parle d'individualisation dans un système de pensions capitalisé. Sa justification provient de l'analyse microéconomique et postule l'efficacité des marchés. Ainsi, dans un marché librement concurrentiel, des acteurs rationnels et bien informés vont tendre à maximiser leur niveau de bien-être. Par conséquent, chaque acteur, compte tenu de son degré d'information et de son aversion au risque, va choisir une stratégie de placement efficiente⁵²¹. Dans la réalité, les hypothèses d'action rationnelle et d'information optimale sont rarement remplies, ce qui donne lieu par conséquent à des inefficiences de marché.

La notion de garantie (à savoir de limitation des risques) doit cependant être relativisée pour les placements. Dans un régime financé en capitalisation (intégrale ou partielle), il est admis que c'est l'assuré qui supporte le risque de placement dans un système à cotisations définies, alors que c'est l'institution de prévoyance qui le prend en charge dans un système à prestations définies.⁵²² Toutefois, une garantie des risques de placement ne peut jamais être absolue. Si une institution de prévoyance n'est pas en mesure, à long terme, de générer un rendement correspondant à ses besoins effectifs, elle devra reporter cette insuffisance de rentabilité d'une manière ou d'une autre (baisse des prestations, augmentation des cotisations, etc.) sur ses assurés⁵²³. Par conséquent, la prise en charge du risque de placement par l'institution de prévoyance n'est effective que dans la mesure où son financement est globalement suffisant.

Dans le système actuel, les assurés assument déjà une part du risque de placement : une institution de prévoyance qui n'arrive pas d'une manière durable à générer des revenus en accord avec ses besoins devra, à terme, augmenter ses cotisations ou baisser son but de prévoyance. Plus spécifiquement, dans le cadre d'une institution organisée en primauté des cotisations, les assurés assument individuellement deux risques : le risque financier (lié au rendement des actifs) et le risque

⁵²¹ On définit comme *efficiente* une allocation d'actifs qui produit un rendement maximal pour un niveau de risque donné, respectivement un niveau de risque minimal pour un taux de rendement donné. Le notion de *risque* s'exprime ici en termes de *volatilité* de la rentabilité.

⁵²² Un plan de prestations suisse en primauté des cotisations, typique de la LPP, présente une situation intermédiaire, dans la mesure où il s'agit d'un plan à cotisations définies mais qui offre certaines garanties (taux de rendement minimal, taux de conversion, etc.) et des prestations, fonction d'autres prestations.

⁵²³ Toute modification du financement dans la législation actuelle concerne bien évidemment également l'employeur.

actuariel, qui se combinent dans le taux de conversion. En outre, ils supportent le risque de sous-couverture, toutefois dans le cadre de la gestion collective d'une institution de prévoyance qui a le devoir de constituer une réserve de fluctuation de valeurs, afin de compenser d'éventuelles pertes de valeur des actifs.⁵²⁴

Quelques enseignements de l'économie comportementaliste

Parallèlement à la théorie économique traditionnelle, basée sur les concepts d'homo oeconomicus, de marchés efficients et de choix rationnels, une école de pensée économique s'est développée depuis la fin des années 1970, influencée notamment par les théories sociologiques et de psychologie sociale, nommée behavioural economics (économie comportementaliste). Ce courant a notamment importé l'analyse de processus de décisions issues de la recherche psychologique dans la théorie économique néoclassique.

Voici quelques éléments tirés de différentes recherches, pour l'essentiel réalisées aux USA, qui trouvent une application dans le domaine du libre choix de la caisse de pensions :⁵²⁵

- *Les individus qui font face à des décisions financières complexes avec des conséquences à long terme renoncent à prendre des décisions, à moins que des agents extérieurs (l'Etat, l'employeur ou le courtier) les poussent à le faire.*
- *Les décisions individuelles sont largement influencées par la manière dont les questions sont posées et par une inertie comportementale intrinsèque des individus. On parle du pouvoir de la suggestion.⁵²⁶*
- *La méthode de questionnement et l'inertie ont plus d'influence sur les décisions que l'information ou des conseils.*
- *Les décisions en matière d'allocation d'actifs sont largement influencées par la manière dont le choix est présenté.*
- *Face à un choix trop complexe, l'individu évite de prendre une décision.*

En résumé, la recherche comportementaliste montre qu'un individu, lorsqu'il s'agit de prendre des décisions liées à la planification de sa retraite, ne peut pas être comparé à un acteur autonome et rationnel exerçant un jugement d'une manière indépendante et non biaisée. Dans certaines situations, il peut être amené à agir rationnellement contre ses intérêts.⁵²⁷

⁵²⁴ Cette obligation est formalisée par l'introduction de la nouvelle norme comptable Swiss GAAP RPC 26 (art. 47 al. 2 OPP2).

⁵²⁵ Tiré de Pensions Commission (2004), p. 206-210.

⁵²⁶ Un système de pensions individuel où le salarié est enrôlé automatiquement (avec la possibilité d'en sortir [opt out]) bénéficie d'un taux de participation bien plus élevé qu'un système où le salarié doit décider individuellement de s'affilier [opt in]. Madrian Brigitte C. & Shea Dennis F. (2001) : « The power of suggestion : Inertia in 401(k) participation and savings behaviour », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 116, n° 4, p. 1149-1187.

⁵²⁷ Mitchell Olivia S. & Utkus Stephen P. (2004) : « Lessons from Behavioral Finance for Retirement Plan Design », in *Pension Design and Structure: New Lessons from Behavioral Finance*, New-York, Oxford, Oxford University Press, p. 30s.

b) Conditions nécessaires à l'exercice du libre choix

Il convient maintenant d'examiner les conditions cadres nécessaires à l'exercice d'un libre choix dans le domaine des placements. Les objectifs sociaux de la prévoyance devant être maintenus, par conséquent, une limitation de la prise de risque s'impose, afin d'éviter qu'une importante fluctuation de valeur puisse mettre en péril cet objectif. Des règles de gestion prudentielles sont d'autant plus importantes que la retraite approche. Une attitude prudente s'impose en effet, dans la mesure où une fluctuation de valeur n'a pas le même effet en fin ou en début de carrière :

1. en début de carrière, une fluctuation de valeur ne porte que sur une partie minime de l'avoir total à accumuler, alors qu'en fin de carrière elle porte sur la quasi-totalité ;⁵²⁸
2. pour une allocation d'actifs donnée, la volatilité potentielle d'un portefeuille est fonction de l'horizon de placement : plus l'horizon est court, plus la volatilité sera forte.⁵²⁹

L'horizon de placement d'un capital de prévoyance peut être très long. Par conséquent, les choix stratégiques liés à sa gestion exigent un niveau important de formation et d'information de l'assuré, afin qu'il soit en mesure de gérer l'incertitude liée à cet horizon temporel sans se laisser influencer par des aspects de nature conjoncturelle.

Dans ce contexte, CLARE relève quatre conditions essentielles pour garantir un bon fonctionnement d'un système de libre choix des placements :⁵³⁰

1. une information claire et complète concernant en particulier les commissions et les frais doit pouvoir être fournie aux assurés ;
2. une formation appropriée des assurés doit être offerte, pour qu'ils puissent se concentrer, dans leur évaluation des institutions et/ou des fonds de placement, sur les aspects essentiels de la performance future ;
3. des stratégies d'investissement appropriées aux circonstances, aux besoins des assurés et aux objectifs de prévoyance doivent être disponibles ;
4. l'administration des institutions et un éventuel conseil financier aux assurés doivent être organisés dans l'intérêt de ceux-ci.

c) Libre choix des placements dans le cadre des trois modèles

Dans la description des modèles, seul le modèle ③ mentionne explicitement la possibilité de choisir une stratégie de placement. Les modèles ① et ② traitent du libre choix institutionnel, sans évoquer spécifiquement la possibilité de choisir entre plusieurs stratégies de placement au sein d'une même institution. Toutefois, pour la pertinence de l'analyse, nous admettons que les modèles ① et ② offrent également aux assurés la possibilité de choisir entre plusieurs stratégies de placement. Par

⁵²⁸ Cf. Banque mondiale (1994), p. 207, 330.

⁵²⁹ La volatilité d'une classe d'actifs est en effet fonction de la racine carrée du temps.

⁵³⁰ Clare Ross (2003) : *Choice of fund – myths and realities for members and markets* (Paper prepared for the Eleventh Annual Colloquium of Superannuation Researchers), Centre for Pensions and Superannuation, University of New South Wales, p. 29.

conséquent, sur la question du libre choix des placements, les trois modèles ne se différencient pas les uns des autres, les modèles ② et ③ restreignant toutefois le libre choix au domaine étendu.

On admet la possibilité pour l'assuré de choisir entre plusieurs stratégies de placement, auxquelles va être associé un couple rendement/risque. Théoriquement, l'espérance de rendement augmente avec le niveau de risque (ou volatilité). L'assuré a donc à sa disposition un certain nombre de fonds, présentant des caractéristiques différentes en termes d'allocation, entre lesquels il doit choisir pour investir son capital. Les fonds peuvent être classés par groupe, relativement à leur niveau de risque, avec éventuellement la possibilité de répartir la distribution de l'avoir accumulé entre plusieurs fonds différents. Afin de préserver le caractère du libre choix, l'assuré doit aussi pouvoir changer régulièrement de fonds sans subir des frais ou des barrières non monétaires dissuasifs. Toutefois, pour limiter les frais, le changement de fonds doit être réglementé et limité par période (par exemple, un seul changement de fonds par année). Une réglementation⁵³¹ doit limiter les placements par catégorie d'actifs afin d'éviter des prises de risques excessives : par exemple, une réglementation évolutive avec l'âge qui laisse une liberté de choix plus importante aux jeunes qu'aux personnes proches de la retraite, afin de tenir compte de l'aversion au risque et des conséquences d'une perte de capital pour chaque classe d'âges.⁵³² Les assurés ne souhaitant pas effectuer un choix actif sont directement assignés à un fonds par défaut, qui présente une allocation d'actifs équilibrée.⁵³³ Cependant, le problème du choix par défaut et de sa pertinence pour le salarié reste entier : « *getting the default 'right' could have a tremendous impact on the distribution of retirement savings available to individuals* »⁵³⁴.

Enfin, dans le cadre du modèle ③, outre le problème des garanties accordées notamment dans le cadre de la LFLP qui portent également sur la prévoyance étendue, se pose le problème de l'égalité de traitement entre assurés. Dans le cadre d'une liquidation, d'une fusion, d'un retrait prématuré (prestation de sortie, retrait pour accession à la propriété, divorce, etc.) ou d'autres situations assimilées, l'assuré qui a opté pour des placements risqués doit-il bénéficier du même niveau de garantie que l'assuré qui a suivi une stratégie conservatrice ? Avec un cadre légal ou réglementaire qui offre des garanties, un problème d'égalité de traitement se pose lorsque les assurés choisissent des stratégies divergentes qui, par exemple, amènent certains à perdre du capital et d'autres à maintenir ou augmenter le leur.

d) Formation, motivation et intermédiaires financiers

Les questions de la formation, de la motivation des acteurs et du mode de travail d'éventuels intermédiaires financiers sont évidemment cruciales. La complexité des véhicules de placement et la nécessité de maîtriser un horizon de temps extrêmement long représentent un défi énorme pour le cotisant. Par conséquent, des programmes de formation initiaux et continus conséquents doivent être mis en œuvre afin de permettre aux assurés de réaliser leur choix dans des conditions acceptables. La question qui se pose est évidemment celle du coût (en temps et en argent) de cette formation et de

⁵³¹ Qui pourrait s'inspirer du modèle actuel des articles 53 OPP2 et suivants.

⁵³² Au Chili, où les cinq fonds de placement proposés sont classés en fonction des risques, à partir d'un certain âge (56 ans pour les hommes et 51 ans pour les femmes), les assurés ne sont plus autorisés à opter pour le fonds présentant des risques importants.

⁵³³ Dans ce contexte, le fonds par défaut suédois est soumis à des restrictions particulières, contrairement aux autres fonds de placements qui peuvent choisir leur allocation librement.

⁵³⁴ Madrian Brigitte C. & Shea Dennis F. (2001), p. 1186.

savoir qui la prend en charge : le salarié, l'institution de prévoyance de son choix, l'employeur ou l'Etat ? Permettre un libre choix des placements sans donner aux participants les moyens de l'exercer en termes de compétences reviendrait à créer un régime destiné à quelques élites, rompues à la gestion financière.

On peut légitimement se demander si les salariés sont prêts à s'impliquer davantage dans la gestion de leur capital. Les compétences et le temps nécessaires ou simplement l'envie semblent manquer, sans même évoquer la complexité du domaine : « *When people are forced to make decisions for which they lack the requisite expertise, the consequence are likely to be lost time, bad choices, anxiety and self-recrimination.* »⁵³⁵ Les expériences accumulées dans les divers pays étudiés ont montré un engouement très relatif des salariés à participer activement à la gestion de leur patrimoine et un comportement largement caractérisé par l'inertie.⁵³⁶ Des études empiriques montrent qu'augmenter les possibilités de choix n'accroît pas forcément le bien-être des individus.⁵³⁷

Enfin, si la vente de fonds de placement est autorisée par le biais de *conseillers financiers* ou autres courtiers, il convient de réglementer strictement cette profession et ses conditions de rémunération. Les conditions dans lesquelles cette vente est effectuée ne doivent pas préteriter l'assuré, qui doit être correctement informé sur les risques du produit auquel il souscrit. En outre, les conditions de rémunérations des intermédiaires ne doivent pas les inciter à réaliser des affaires abusives, au mépris des règles éthiques usuelles. Ces garde-fous sont indispensables afin d'éviter un scandale de ventes abusives tel qu'il a été vécu au Royaume-Uni. Il est donc essentiel de préserver les intérêts des assurés.⁵³⁸

e) Transfert de risques à l'assuré

Finalement, le libre choix de la stratégie de placement comprend un transfert de risque supplémentaire à l'assuré. Nous avons initialement indiqué qu'une garantie absolue en termes de rendement n'existe pas. Aucune institution de prévoyance ne peut en effet se prévaloir de cette garantie, puisque la performance future de la fortune relève d'impondérables que personne ne peut complètement maîtriser, particulièrement avec un horizon à très long terme. Dans le contexte actuel, le risque de placement est assumé certes individuellement, mais dans le cadre d'un collectif d'assurés. Une institution de prévoyance présente une aversion aux risques différente de celle de l'ensemble de ses assurés pris individuellement et elle est en mesure d'appréhender un horizon-temps différemment qu'un individu. Elle est en outre à même de créer collectivement des réserves de fluctuation, permettant de compenser une baisse temporaire de valeur des actifs.

En outre, un assuré est individuellement beaucoup plus sensible à la temporalité des fluctuations d'actifs qu'un collectif, qui peut appréhender un horizon-temps beaucoup plus long. Par le biais de la mutualisation, dans le cadre d'une caisse de pensions, un assuré ne subit pas directement les

⁵³⁵ Loewenstein George (1999) : « Is More Choice Always Better ? », *Social Security Brief*, n° 7, p. 6.

⁵³⁶ Dans un autre contexte, les études réalisées en Suisse sur le fonctionnement du libre choix de la caisse-maladie concluent à une importante passivité des assurés dans ce domaine. En moyenne, moins de 4% des assurés changent de caisses-maladie chaque année. Colombo Francesca (2001), p. 26-37.

⁵³⁷ Benartzi Shlomo & Thaler Richard H. (2001) : « How Much Is Investor Autonomy Worth ? », *The Journal of Finance*, vol. 57, n° 4, p. 1593-1616.

⁵³⁸ QUEISSER & WHITEHOUSE, tirant les leçons de l'expérience anglaise, insistent dans leur étude sur les mesures à mettre en œuvre afin d'éviter que les salariés prennent de mauvaises décisions dans un système qui offre le libre choix et insistent sur la nécessaire transparence d'un tel système. Queisser Monika & Whitehouse Edward (2003), p. 33.

conséquences d'une baisse conjoncturelle de la valeur des actifs. Au contraire, dans un cadre de libre choix, un assuré souhaitant bénéficier de prestations, dans une conjoncture défavorable, voit son niveau de prestations baisser (à cause de la perte de valeurs des actifs et, éventuellement, de la réduction du taux de conversion, qui doit être adapté aux conditions du marché). L'exemple du Chili est révélateur : la performance réelle des investissements des fonds de placement en 1995 et 1998 a atteint respectivement $-2,5\%$ et $-1,1\%$. Les salariés prenant leur retraite pendant ces deux années de crise économique ont ainsi dû supporter une perte significative et irrécupérable de capital. Les autorités chiliennes ont même conseillé aux assurés de retarder le début de leur retraite, afin de pouvoir profiter de conditions de marché plus favorables ultérieurement. Inversement, dans une conjoncture favorable, un assuré, dans un régime de libre choix individuel, bénéficie directement de la hausse conjoncturelle de la valeur des actifs, ce qui n'est pas forcément garanti dans un régime collectif. La bulle des marchés financiers de la fin des années 1990 a ainsi valu une popularité certaine, mais temporaire, aux régimes de comptes individuels.⁵³⁹

Dans tous les modèles considérés, le problème fondamental qui se pose dans le cadre du transfert du risque de placement à l'assuré réside dans la compétence et l'envie de celui-ci de prendre des décisions nécessitant un niveau d'information important et un degré de connaissance certain. Par conséquent, dans la pratique, cette situation pousse l'assuré à réaliser le choix *par défaut*, respectivement le choix le plus simple, le plus rassurant et le plus compréhensible pour lui (soit le choix d'office proposé par le système). De fait, l'assuré est donc rarement en mesure d'exercer son libre choix dans un domaine qui souvent le dépasse.

Thèse

Une garantie absolue n'existe pas en termes de placement. Toutefois, un collectif d'assurés est moins sensible aux variations conjoncturelles de la valeur des actifs qu'un assuré pris individuellement, notamment par le biais de la constitution de réserves.

L'exercice du libre choix dans le domaine des placements exige un niveau important et constant de formation et d'information des salariés, avec la question corollaire du coût de la formation et de savoir qui la supporte.

La profession de distributeur de fonds de placement doit, le cas échéant, être strictement réglementée afin d'éviter des cas d'abus.

Face à la complexité des choix d'allocation d'actifs, on constate empiriquement que l'assuré adopte un comportement caractérisé par l'inertie et opte généralement pour une solution par défaut (soit le choix d'office proposé par le système).

⁵³⁹ Duffield Jeremy & Burke Pat (2003), p. 4.

5.4 Surveillance

5.4.1 Organes de surveillance

Le libre choix de la caisse de pensions, voire des placements, n'a pas nécessairement d'incidences sur la structure de la surveillance. En effet, en cas de changement du cadre de référence légal et prudentiel de la prévoyance professionnelle, les autorités actuelles de surveillance pourraient poursuivre leurs tâches. Celles-ci seraient, toutefois, adaptées au nouveau cadre légal. Cela présuppose cependant que la notion même d'institution de prévoyance est maintenue, et que les tâches de prévoyance ne sont pas réparties, d'une part, entre les véhicules de placements collectifs standardisés soumis à la surveillance de la Commission fédérale des banques et, d'autre part, l'assurance privée soumise actuellement à la surveillance de l'Office fédéral des assurances privées. Si une telle répartition devait intervenir à l'avenir, la prévoyance professionnelle se retrouverait probablement soumise à la surveillance unifiée des services financiers (FINMA).

5.4.2 Protection contre l'insolvabilité

En ce qui concerne la garantie contre le risque de l'insolvabilité, celle-ci n'a de sens que pour des institutions de prévoyance offrant des garanties de rendement, de capital ou de prestations de rente. En cas de libre choix de la caisse de pensions, dans l'hypothèse d'une concentration du nombre d'institutions, associée ou favorisée par des exigences légales renforcées (notamment en matière prudentielle), on peut se demander si la protection contre le risque de l'insolvabilité ne devra pas se transformer en une surveillance prudentielle, analogue à celle prévue par la législation en matière d'assurance sur la vie individuelle. En effet, plus la taille des institutions augmentera avec une diminution de leur nombre, moins il apparaîtra possible de réassurer le risque de l'insolvabilité de l'institution elle-même, à l'exception bien entendu de la couverture du risque de non-paiement des contributions en raison de l'insolvabilité de l'employeur débiteur.

En cas de libre choix des placements, la garantie contre le risque de l'insolvabilité n'a plus de raison d'être, car on ne peut pas garantir collectivement le résultat aléatoire de choix individuels toujours plus variés, sans dimension assurantielle.

Thèse

L'organisation de la surveillance dépend du maintien de la notion d'institution de prévoyance.

La garantie contre l'insolvabilité n'est pas compatible avec le libre choix des placements, qui engendre des résultats aléatoires basés sur des choix individuels.

5.5 Impact sur les institutions

5.5.1 Conséquences d'un changement de système

Le passage vers un système de libre choix implique de facto la liquidation partielle (modèle ②) ou totale (modèle ①) des institutions de prévoyance autonomes liées à l'employeur. Les conséquences sur les institutions de prévoyance existantes et leurs collaborateurs, ainsi que sur les marchés financiers et de l'immobilier, sont potentiellement très importantes et devraient par conséquent impliquer une transition en douceur et étalée dans le temps. Le modèle ③ ne provoque aucun choc systémique immédiat, mais exige des aménagements réglementaires et organisationnels au sein des institutions existantes dans le sens d'une réduction des garanties collectives.

Trois possibilités sont envisageables dans un scénario où l'organisation actuelle du 2^e pilier serait abandonnée pour un système de comptes individualisés :⁵⁴⁰

1. un scénario où les deux systèmes fonctionnent en parallèle (modèle parallèle) : les salariés affiliés au système antérieur continuent d'en bénéficier, alors que les nouveaux entrants sont affiliés d'office au nouveau régime ;
2. un scénario intermédiaire (modèle mixte) où les salariés affiliés au système antérieur préservent leurs droits acquis dans le cadre de ce système, mais, à partir de la réforme, acquièrent des droits dans le nouveau régime, tout comme les nouveaux entrants ;
3. un scénario d'abandon du système antérieur (modèle substitutif) avec la portabilité des droits acquis dans le système antérieur vers le nouveau système.

Les deux premiers scénarios bénéficient certainement d'une plus grande acceptabilité, puisque les droits acquis sont intégralement maintenus. En revanche, le coût du maintien de deux systèmes en parallèle, durant plusieurs décennies, est certainement élevé et cela pose un problème d'équité entre assurés. Le troisième scénario, plus radical, est difficile à mettre en œuvre car le *libre passage intégral* d'un régime à l'autre est difficile à garantir, en raison de la différence qu'ils présentent entre eux. Le problème de la portabilité des droits acquis est récurrent dans les réformes des systèmes de pensions, avec l'apparition de *générations sacrifiées* qui, plus que d'autres, portent le poids de l'ajustement structurel.

Le passage vers un modèle de comptes individualisés marquerait la disparition des institutions de prévoyance organisées selon la primauté des prestations. Aujourd'hui, un cinquième environ des assurés du 2^e pilier bénéficient encore d'institutions organisées selon cette primauté. En outre, la fin des caisses liées à l'employeur signifierait la disparition des caisses de pensions publiques pratiquant un régime financier mixte (capitalisation partielle) : le passage vers le nouveau système exigerait certainement la recapitalisation préalable de ces caisses afin de gérer leur liquidation. Un problème similaire se pose pour toutes les caisses présentant une sous-couverture au moment de la transition.

⁵⁴⁰ Mesa-Lago Carmelo (2001b) : « The Privatization of Pensions in Latin America and Its Impacts on the Insured, the Economy and Old-Age People », in Scheil-Adlung Xenia (dir.) : *Building social security : the challenge of privatization*, New Brunswick, Transaction Publishers, p. 158.

Finalement, les caisses de pensions autonomes liées à un employeur, pour les modèles ① et ②, disparaîtraient du paysage de la prévoyance professionnelle. Les fondations collectives, certaines fondations communes⁵⁴¹, et les compagnies d'assurance actives aujourd'hui dans le 2^e pilier pourraient envisager de poursuivre leurs activités après cette réforme et se positionner comme prestataire/gestionnaire de comptes individualisés. L'activité change cependant radicalement, notamment en raison de la disparition de l'entreprise comme client cible pour être remplacée par le salarié individuel.

Thèse

La réalisation des modèles ① et ② provoquerait sans nul doute un changement radical du paysage de la prévoyance professionnelle suisse et exigerait la liquidation des caisses de pensions actuelles. Les caisses de pensions autonomes liées à un employeur disparaîtraient, alors que les fondations communes ou collectives pourraient, sous certaines conditions, poursuivre une activité dans la gestion des comptes de prévoyance individualisés.

5.5.2 Répercussion sur le 3^e pilier

La Confédération, en collaboration avec les cantons, a la mission constitutionnelle d'encourager la prévoyance individuelle facultative, notamment par le biais de mesures fiscales (art. 113 al. 4 Cst.). La prévoyance individuelle se divise en deux régimes : le pilier 3a *lié*, ouvert à toute personne affiliée à l'AVS, qui bénéficie d'avantages fiscaux plafonnés,⁵⁴² et le pilier 3b *libre* qui n'est pas lié à des obligations de droit public. Le 3^e pilier a pour fonction de compléter la prévoyance offerte par les deux autres piliers pour les salariés et, pour les indépendants et les non-salariés, de constituer une compensation jugée équivalente au niveau de la prévoyance. La réglementation de la prévoyance individuelle est réalisée dans le cadre de l'OPP3 et prévoit deux formes reconnues de prévoyance, soit le contrat de prévoyance liée conclu avec des établissements d'assurances et la convention de prévoyance liée bancaire.

L'incitation à l'épargne dans le cadre de la prévoyance individuelle liée est d'abord d'ordre fiscal. C'est par conséquent le traitement fiscal plus que l'organisation des autres piliers qui représente l'élément déterminant. Dans le cadre du modèle ③, on anticipe peu de changements par rapport à la situation actuelle au niveau de l'épargne individuelle, si les conditions fiscales cadre restent inchangées.

Dans le cadre des modèles ① et ② (prévoyance étendue), la question se pose différemment dans la mesure où un 2^e pilier individualisé va être très proche, dans son fonctionnement, du 3^e pilier, du moins dans sa forme de contrat de prévoyance d'assurance. Il se pose dès lors la question de savoir si les assurés ne vont pas préférer réaliser des contributions volontaires supplémentaires au niveau

⁵⁴¹ Celles qui ne sont pas liées à une branche particulière ou à une convention collective.

⁵⁴² Le plafond est fixé à 8% du montant limite supérieur du salaire coordonné pour les salariés (CHF 77 400), soit CHF 6 192, et à 40% de ce montant pour les personnes qui ne sont pas affiliées à une institution de prévoyance au sens de l'article 80 LPP, soit CHF 30 960 (valeurs 2005).

de la prévoyance professionnelle plutôt que de s'engager dans une deuxième forme d'épargne très similaire. En outre, on peut imaginer une réticence du législateur à maintenir des avantages fiscaux pour un régime de comptes individuels qui se différencierait peu du régime étendu professionnel. On peut dès lors anticiper une diminution de l'attrait du 3^e pilier qui, de facto, se confondrait avec le deuxième. Cette simplification du système présente un avantage non négligeable pour l'assuré en termes de simplification administrative (plus qu'un seul compte à gérer), mais réduit les possibilités de diversification.

Thèse

L'effet de l'introduction d'un système de libre choix sur le 3^e pilier lié ne peut pas être anticipé avec exactitude dans le cadre des modèles. En raison de la parenté des deux systèmes, on envisage cependant une perte d'attrait du 3^e pilier.

Toutefois, l'élément décisif dans ce domaine reste le traitement fiscal que le législateur réserverait au 3^e pilier lié dans un contexte où la prévoyance professionnelle se compose de comptes individualisés gérés par des institutions indépendantes des entreprises.

5.5.3 Conséquences sur les frais d'administration

a) Introduction

Le niveau des frais d'administration d'un régime de pensions est influencé par de nombreux facteurs, dont certains ne peuvent pas être clairement identifiés dans les trois modèles considérés. La taille des institutions, par exemple, joue un rôle important en raison des économies d'échelle possibles : le niveau des frais administratifs est *ceteris paribus* inversement proportionnel à la taille des institutions. Une étude⁵⁴³ comparative récente montre que les coûts annuels actuels du 2^e pilier se situent à environ CHF 500 par assuré, avec une très forte disparité.⁵⁴⁴ L'étude conclut que des économies dans les frais administratifs du 2^e pilier sont uniquement possibles en réduisant sa flexibilisation (standardisation des prestations, limitation du choix, augmentation de la taille des institutions). En outre, l'absence de concurrence permet de supprimer tous les frais de prospection commerciale et de marketing.⁵⁴⁵

Le cadre conceptuel ne permet cependant pas de tirer des conclusions définitives sur l'évolution de la taille et du nombre des institutions dans la perspective d'un changement de système.⁵⁴⁶ Certaines

⁵⁴³ Office fédéral des assurances sociales (2005) : *Vergleich zwischen der AHV und der beruflichen Vorsorge aus wirtschaftlicher Sicht* (Beiträge zur sozialen Sicherheit ; Forschungsbericht 5/05), Berne, OFAS., p. 46-50.

⁵⁴⁴ L'étude relève, d'une part, des frais de gestion beaucoup plus élevés dans le 2^e pilier (moyenne annuel de CHF 499 par assuré) que dans le 1^{er} (moyenne annuelle de CHF 134 par assuré) et, d'autre part, une importante dispersion au sein de la prévoyance professionnelle où les caisses autonomes ont des coûts moyens annuels de l'ordre de CHF 300, alors que, pour les fondations collectives des compagnies d'assurances, ce montant dépasse CHF 600.

⁵⁴⁵ Cette remarque ne concerne pas les fondations collectives.

⁵⁴⁶ Le régime chilien, par exemple, souffre d'un risque d'oligopolisation et ne compte qu'un nombre restreint d'AFPs. Une véritable concurrence sur les coûts ne semble donc pas pouvoir se mettre en place. Au contraire, la réforme suédoise a

tendances peuvent cependant être clairement identifiées et elles s'orientent assez systématiquement vers un niveau élevé des coûts d'administration dans un système de libre choix.

Il faut également remarquer que certains coûts liés à la gestion de comptes individuels sont des coûts fixes, qui par conséquent touchent indifféremment les *petits* et les *gros* comptes. Les assurés économiquement les plus faibles (bas salaires, temps partiel, etc.) sont ainsi plus touchés : les coûts fixes sont proportionnellement plus élevés pour les personnes à revenus faibles ou instables.⁵⁴⁷

b) Frais administratifs d'une institution d'assurance

Les frais administratifs d'une institution d'assurance peuvent se décomposer en trois rubriques.⁵⁴⁸

1. les *frais d'acquisition de contrats* qui comprennent les commissions aux apporteurs d'affaires, ainsi que les frais de marketing et de publicité ;
2. les *frais de gestion du portefeuille*, liés à la gestion assurantielle d'un portefeuille (frais de gestion, frais de réassurance, frais d'encaissement des primes, frais de contentieux, etc.) ;
3. les *autres charges techniques* qui regroupent les frais généraux et les coûts de structure.

A ces frais administratifs au sens strict s'ajoutent les *frais de gestion de fortune*⁵⁴⁹, qui comprennent notamment la rémunération des intermédiaires financiers, et les *frais de transactions*, par exemple les frais liés à l'entrée, à la sortie, aux diverses mutations. Les frais de gestion de fortune, typiquement, sont liés au montant de la fortune sous gestion et d'importantes économies d'échelles peuvent être réalisées dans ce domaine.

Les coûts associés au système de retraites individuelles par capitalisation ont fait l'objet de nombreuses études, notamment au Royaume-Uni. Ces coûts sont très importants et se décomposent, selon une typologie de référence, de la manière suivante :⁵⁵⁰

1. les *coûts d'accumulation*, soit les coûts de gestion, les frais forfaitaires, les frais de gestion de l'épargne, etc. ;
2. les *coûts de modification de contrat [alteration cost]*, qui comprennent les coûts de transfert, les frais de rachat et les frais de réduction (lorsque le contrat n'est plus alimenté car le salarié ne peut plus contribuer à la hauteur prévue) ;
3. les *coûts de sortie en rente viagère [annuization cost]*, résultant de coûts administratifs, de la gestion du versement des rentes, du chargement de sécurité nécessaire et du phénomène d'antisélection.

introduit la possibilité de choisir entre plus de 600 fonds différents, ce qui génère des problèmes de masse critique et de complexité. La Suède envisage éventuellement de limiter l'offre à disposition.

⁵⁴⁷ Caire Gilles (2002) : *Coût de fonctionnement de l'assurance privée et de l'assurance sociale : de l'efficacité microéconomique à l'équité sociale* (Document de travail ; DT/17/2002), Groupe d'études sur le développement économique et social (GEDES), Université de Poitiers, p. 10.

⁵⁴⁸ Cette typologie est tirée du plan comptable français de l'assurance et mentionnée par Caire Gilles (2002), p. 3.

⁵⁴⁹ Ils sont évalués aujourd'hui à environ 0,3% de la masse sous gestion, soit un montant annuel d'environ CHF 1,5 milliard. Office fédéral des assurances sociales (2005), p. 48.

⁵⁵⁰ Murthi Mamta, Orszag J. Michael & Orszag Peter R. (1999) : *The Charge Ratio on Individual Accounts : Lessons from the U.K. Experience* (Birbeck College Working Paper ; 99-2) ; London, University of London. Cette estimation est jugée conservatrice par les auteurs.

L'effet cumulatif de ces charges est mesuré par la somme des coûts de gestion sur la totalité des périodes de cotisations (perte de valeur du compte) et rapporté à la somme capitalisée sans frais pour donner un *ratio de chargement*. La moyenne du ratio de chargement pour les compagnies d'assurances gérant des comptes individuels se situe aux alentours de 43%, soit près de la moitié du capital accumulé (cotisations et intérêts), dans l'hypothèse où il n'y a pas de retrait en capital.⁵⁵¹ Ces coûts sont donc très élevés et peuvent encore être plus importants pour les personnes à revenu faible ou instable (en raison des coûts fixes et de l'application de montants minimaux).

c) *Evaluation des trois modèles*

Dans ce contexte, à nouveau, le modèle ③ ne présente pas une grande évolution par rapport au système actuel. Certes, on doit s'attendre à une légère complexification du système, liée à la multiplication des plans de prévoyance et des stratégies de placement. Par conséquent, une légère augmentation des charges administratives peut être anticipée. La prévoyance restant organisée dans le cadre de l'entreprise, les frais d'acquisition se cantonnent aux fondations collectives et ne constituent pas, en l'occurrence, un élément sensible.

Les modèles ① et ② au contraire, par le changement radical d'approche, génèrent une évolution importante de la structure des frais. Premièrement, dans le cadre d'un marché où les salariés peuvent librement changer d'institution, les institutions de prévoyance doivent investir dans les activités de promotion et de marketing afin d'attirer de nouveaux *clients*. Aujourd'hui, cette activité promotionnelle est pratiquée uniquement par les fondations collectives, avec comme clientèle cible les entreprises et non les particuliers. Une hausse significative des frais d'acquisition peut logiquement être attendue dans un contexte de ventes de prestations individuelles à des salariés. Les sommes dépensées en activités commerciales ne sont pas directement investies au bénéfice des assurés.

Les frais administratifs risquent également de suivre une hausse, puisque la gestion d'un contrat individuel est plus coûteuse que la gestion collective d'un groupe d'assurés. Dans ce dernier cas, la gestion administrative est en effet simplifiée et les frais engagés pour lutter contre l'antisélection disparaissent. En outre, les caisses de pensions autonomes jouissent parfois de certains avantages que leur procure l'employeur, par le biais, par exemple, de mise à disposition de locaux et de matériel, de support technique, de prise en charge de certains salaires, etc. Ces avantages, dont les assurés profitent aujourd'hui, disparaîtraient dans un régime de comptes individualisés.

Enfin, paradoxalement, un coût important généré dans un système de libre choix est justement lié à l'exercice de ce choix : les frais afférents au passage d'un assuré d'un fournisseur à un autre sont en général très élevés.⁵⁵² C'est pourquoi le nombre de mutations est généralement strictement limité dans ces systèmes.

En résumé, on peut affirmer que « *l'existence d'un "contrat unique" de services, en termes de risques couverts, de prix, de limitation des options et de garantie viagère, combiné à une obligation d'assurance [...] est source d'efficacité économique* »⁵⁵³.

⁵⁵¹ Murthi Mamta, Orszag J. Michael & Orszag Peter R. (1999), p. 30.

⁵⁵² On peut faire ici une comparaison intéressante avec l'assurance-maladie obligatoire (LAMal) : « *Une partie non négligeable des coûts de fonctionnement paraît attribuable aux coûts de changement d'assureur, qui sont estimés entre CHF 300 et CHF 800 par changement, soit entre 2,5 et 7 fois le coût annuel moyen de gestion d'un assuré pour une caisse.* » Caire Gilles (2002), p. 6-7.

⁵⁵³ Caire Gilles (2002), p. 14.

Thèse

En théorie, la concurrence en matière d'assurance fournit des incitations appropriées à une gestion plus performante qui devrait également se refléter dans le niveau des frais. On constate empiriquement que ce n'est pas le cas et que l'importance des frais administratifs pose un problème aux partisans des systèmes individuels capitalisés. Une partie de l'explication se trouve dans le fait que l'assurance individuelle est plus onéreuse que l'assurance de groupes, qui bénéficie d'effets de masse permettant de limiter ses chargements.

5.5.4 Application du principe de la gestion paritaire

La loi actuelle prévoit une gestion paritaire des institutions de prévoyance (art. 51 LPP), qui s'exerce notamment pour la gestion de la fortune. Le passage à un régime de libre choix (modèles ① et ②) ou à une plus grande flexibilisation (modèle ③) permet-il la poursuite de ce modèle de relation de travail, dans lequel patronat et salariés (respectivement leurs représentants syndicaux) gèrent ensemble leur institution de prévoyance ?

Les modèles ① et ② (pour la partie étendue) semblent exclure par définition la notion de représentation paritaire. En effet, le système de prévoyance n'étant plus organisé autour de l'entreprise, il n'y a pas de raison objective pour maintenir une représentation patronale. En outre, les salariés d'une même entreprise pouvant adhérer individuellement à différents fonds, une représentation tant patronale que syndicale n'est pas envisageable. Par conséquent, une réforme allant dans le sens des modèles ① et ② marque certainement la fin de la représentation paritaire actuelle.

La question de la parité doit être traitée avec plus de nuances pour le modèle ③. Puisque le lien avec l'entreprise perdure, il n'y a pas d'incompatibilité formelle avec le principe d'une représentation paritaire. Néanmoins, la flexibilisation présentée dans ce modèle va générer une catégorisation des assurés (par exemple, entre ceux qui prennent des risques et ceux qui n'en prennent pas) qui rend difficile une représentation homogène des assurés. Les différentes catégories d'assurés suivant des stratégies distinctes, éventuellement opposées, ne peuvent pas envisager une représentation uniforme.

La législation actuelle prévoit une responsabilité accrue du conseil de fondation (art. 52 LPP). Cette notion de responsabilité n'est pas compatible avec un système flexibilisé où c'est l'assuré lui-même qui prend certaines décisions stratégiques.

Thèse

La notion de gestion paritaire telle qu'elle existe dans la législation actuelle n'est pas compatible avec un régime de libre choix. Une flexibilisation octroyant plus de droits et de responsabilités à l'assuré demande certainement une redéfinition du rôle de l'organe dirigeant.

5.6 Impact économique

Sous le thème de l'impact économique, le mandat ne se réfère pas à une analyse macroéconomique des effets d'un changement éventuel de système de retraite. D'ailleurs, le cadre conceptuel n'est pas assez précis pour réaliser une telle étude sur des bases pertinentes. En revanche, le mandat demande une analyse des conséquences de l'introduction du libre choix pour les salariés atteints dans leur santé ou âgés, ainsi que pour les entreprises.

Cette analyse concerne principalement les modèles ① et ②, puisque le modèle ③, qui représente une flexibilisation du système actuel, mais avec le maintien des garanties collectives, n'induit pas de changements fondamentaux pour rapport à la situation présente.

5.6.1 Conséquences pour le marché du travail (salariés affaiblis)

Un système de libre choix, basé sur les principes d'assurance individuelle et non de groupes, doit pouvoir se prémunir du phénomène d'antisélection, afin de garantir sa viabilité économique. Par conséquent, l'accès à un régime de libre choix sera rendu forcément plus difficile aux salariés atteints dans leur santé ou âgés, car ils représentent de *mauvais risques*⁵⁵⁴, puisqu'ils ont une probabilité de réalisation plus forte que l'espérance de risque moyenne. Ces salariés continueront à avoir accès à un régime minimal obligatoire, s'il existe, mais ne pourront accéder que sous conditions au régime étendu. En l'occurrence, on peut s'attendre à des réserves pour raisons de santé, l'introduction de délais de carence, des niveaux de prime dissuasifs, voire au refus de contracter.

Certes, le régime actuel prévoit déjà la possibilité de réserves pour raison de santé, mais cette possibilité est limitée dans le temps (même lors d'un changement d'institution de prévoyance). En outre, en sa qualité de membre d'un collectif d'assurés (le personnel de l'entreprise qui l'emploie), le salarié atteint dans sa santé ou âgé bénéficie de l'obligation de contracter incombant à la caisse de pensions.

Thèse

Dans un régime de libre choix, les salariés atteints dans leur santé ou âgés ont un accès limité au domaine situé hors de l'assurance minimale obligatoire.

⁵⁵⁴ Sur la notion de risque, voir chapitre 5.2.3, page 117 supra.

5.6.2 Conséquences pour les entreprises

Nous envisageons les conséquences de l'introduction du libre choix de la caisse de pensions pour l'entreprise sous trois angles différents :

- en termes de coûts ;
- en termes d'organisation ;
- en termes de politiques des ressources humaines.

a) *Coûts*

L'introduction d'un système de libre choix de la caisse de pensions induit un transfert de risques à l'assuré : par conséquent, certains risques assumés par la caisse de pensions, et ainsi cofinancés par l'employeur, sont assumés directement par le salarié. Tout en offrant une meilleure visibilité pour l'entreprise, dont les charges de prévoyance correspondent strictement aux versements effectués durant l'exercice et ne comprennent plus d'éventuels engagements futurs, un système de libre choix libère l'entreprise de l'obligation d'assumer conjointement un risque de sous-couverture.

Un tel système permet également aux entreprises qui appliquent les normes comptables internationales ou américaines d'éviter le provisionnement au bilan d'engagements de prévoyance potentiellement importants et, le cas échéant, leur amortissement dans le compte de profits et pertes.⁵⁵⁵

Il convient cependant de remarquer que nous nous trouvons dans un jeu à somme nulle. Par conséquent, les économies éventuelles réalisées par les entreprises se reportent systématiquement sur les salariés, soit par une baisse des prestations, soit par une augmentation des contributions.

b) *Organisation*

En termes d'organisation, une entreprise qui possède sa propre caisse de pensions autonome ou semi-autonome peut intégrer dans son fonctionnement certains éléments de sa caisse de pensions : système informatique, locaux, politique de communication, etc. D'importantes synergies peuvent être développées, par exemple en intégrant la gestion de la caisse de pensions avec la gestion administrative du personnel. La situation est similaire pour les entreprises qui sont affiliées à une institution de prévoyance collective ou commune et qui ne correspondent aujourd'hui qu'avec un seul interlocuteur.

Cette intégration n'est plus possible dans un système individualisé, où l'entreprise doit potentiellement gérer des flux administratifs (mutations) et financiers (versement des cotisations) avec plusieurs fournisseurs différents. Il est donc probable que l'introduction d'un système de libre choix génère, au niveau de l'employeur, des coûts administratifs supplémentaires en raison de sa gestion décentralisée.

⁵⁵⁵ Les engagements de prévoyance génèrent éventuellement des charges *comptables* qui ne sont pas forcément liées à des décaissements de trésorerie. Une charge comptable n'est pas une dépense, dans le sens où elle n'a pas obligatoirement un effet monétaire.

c) Politique des ressources humaines

Les avantages sociaux, parmi lesquels les prestations de retraite occupent une position centrale, constituent un élément important de la politique du personnel et contribuent notamment à sa fidélisation.⁵⁵⁶ En perdant sa caisse de pensions, c'est-à-dire la possibilité de faire adhérer l'ensemble de son personnel⁵⁵⁷ à un plan de prévoyance commun, l'entreprise perd un outil de fidélisation. En effet, une contribution patronale, même généreuse, à un fonds de pensions gérant des comptes individuels ne sera jamais perçue par le salarié comme un moyen de fidélisation.

Le risque, nous l'avons déjà évoqué, est l'abandon progressif des prestations étendues par les entreprises pour se limiter au domaine obligatoire.

Thèse

L'introduction d'un régime de libre choix a des conséquences multiples pour l'entreprise, notamment en termes de coûts, d'organisation et de politique des ressources humaines. Il est difficile d'évaluer leurs effets sur la compétitivité des entreprises en général, chaque situation représentant un cas particulier. Rien ne permet cependant d'affirmer qu'un système de libre choix améliore ceteris paribus globalement la compétitivité des entreprises. Ou alors, ce serait constater l'effet induit par une baisse globale du niveau des prestations.

⁵⁵⁶ Cf. par exemple Guerrero Sylvie (2004) : *Les outils des RH. Les savoir-faire essentiels en GRH*, Paris, Dunod, p. 126s.

⁵⁵⁷ Respectivement, l'ensemble du personnel réparti en collectifs d'assurés (cadres, employés, temporaires, etc.).

5.7 Synthèse

Le mandat propose trois scénarios à évaluer : un scénario de libre choix intégral et deux scénarios de libre choix partiel. Arrivé au terme de cette étude, il convient de reformuler les scénarios en définissant le modèle ① comme un scénario de *libre choix intégral*, le modèle ② comme un scénario de *libre choix partiel limité au domaine étendu* et, enfin, le modèle ③ comme un scénario de *flexibilisation*.

L'analyse montre que, en termes d'organisation du régime, une question fondamentale relative à l'existence d'une assurance minimale obligatoire, à l'octroi de garanties et au règlement de l'obligation de contracter (accompagnée de l'existence d'éventuelles réserves) doit être résolue. Ces éléments ne sont pas en effet compatibles avec un régime de libre choix. Si d'aventure un tel régime veut conserver ces éléments de protection du salarié, il doit introduire un *splitting* entre la partie obligatoire, offrant éventuellement certaines garanties, et la partie étendue, qui permet l'exercice du libre choix. Une fois cette question initiale traitée, l'évaluation des modèles ① et ② s'effectue selon une grille relativement similaire, dans la mesure où ces modèles ne diffèrent que par la composante obligatoire, par définition incompatible avec le libre choix.

Le modèle ③ n'est pas à proprement parler un scénario de libre choix mais plutôt un scénario de flexibilisation, qui trouve d'ailleurs déjà certaines applications concrètes dans le cadre de la 1^{re} révision de la LPP. L'analyse montre que ce modèle ne présente pas de différences fondamentales par rapport à la situation actuelle. Il constitue une évolution possible du système de prévoyance suisse, qui permettrait d'intégrer les effets de l'individualisation croissante de la société dans la gestion de la caisse de pensions, en offrant des éléments de choix à l'assuré. Ce scénario ne remet toutefois pas en cause les fondements mutualistes du régime de prévoyance actuel. Présente-t-il alors une évolution souhaitable ? Il est à notre sens prématuré de l'affirmer. Nous préférons au préalable analyser les effets de la flexibilisation introduite dans le cadre de la 1^{re} révision de la LPP, par exemple après un délai de cinq ans, avant de décider éventuellement de renforcer les éléments d'individualisation.

En revanche, les modèles ① et ② ne constituent pas aujourd'hui une alternative crédible pour l'avenir du 2^e pilier, ni une évolution souhaitable. Les avantages que pourrait présenter l'introduction du libre choix relèvent plutôt du leurre, alors que les conséquences en termes de transfert de risques à l'assuré peuvent se révéler dramatiques. Même la Banque mondiale reconnaît, en citant nommément la Suisse, qu'un régime de comptes individualisés n'est pas forcément une solution pour les pays qui disposent déjà d'un régime professionnel substantiel : « *Overall, personal saving schemes would seem to have the edge for the privately managed mandatory pillar, except in countries that already have substantial occupational coverage on which to build. ([...] Switzerland, for example [...].) So, the mandatory occupational route does not seem like a good way to go in most developing and transitional economies, though it may be a more desirable path for industrial countries.* »⁵⁵⁸

⁵⁵⁸ Banque mondiale (1994), p. 246.

6. Conclusion

6.1 Remarques générales

Arrivé au terme de cette étude, notre conclusion est que le libre choix de la caisse de pensions ne se présente pas comme une alternative sérieuse pour le 2^e pilier suisse. Approche nouvelle, en phase avec l'évolution de la société vers toujours plus d'individualisme, le libre choix de la caisse de pensions, accompagné de comptes d'épargne individuels, s'intègre mal à un système suisse de prévoyance professionnelle qui s'est développé depuis plus de cent ans sur des bases mutualisées. Néanmoins, l'idée de flexibiliser certains éléments du 2^e pilier, en introduisant des possibilités de choix, peut présenter un intérêt pour les assurés, mais cela ne doit pas remettre en cause les fondements solidaires du régime.

Dans l'introduction, nous avons mentionné l'importance de différencier la mise en œuvre d'une réforme d'un système existant, ayant déjà atteint une certaine maturité, comme c'est le cas pour le 2^e pilier suisse, de la création initiale d'un nouveau système de pensions *sui generis*.⁵⁵⁹ Le système suisse de pensions, par ailleurs internationalement reconnu pour l'équilibre qu'il présente entre ses trois piliers, fait preuve d'une grande maturité et a survécu, sans trop de dommages, à une importante crise des marchés financiers⁵⁶⁰, n'en déplaise aux cassandres néolibérales. L'heure n'est donc pas aujourd'hui à la créativité ou aux expériences d'individualisation qui passent par un démantèlement des structures collectives existantes. Songeons plutôt à une adaptation et à un renforcement de ces structures collectives, garantes du bon fonctionnement de l'édifice social que représente aujourd'hui le 2^e pilier.

Relevons encore, même si cela n'est pas directement une thématique de l'étude, que l'introduction d'un système de libre choix induirait probablement une pression pour l'extension du 1^{er} pilier (AVS/AI), qui fait déjà aujourd'hui l'objet de revendications syndicales. Une individualisation du 2^e pilier – et son corollaire, à savoir le transfert de risques supplémentaires à l'assuré – est susceptible de susciter des demandes d'extension du niveau de couverture assuré par le 1^{er} pilier, afin de garantir une meilleure sécurité sociale à la population. D'une manière générale, il faut garder à l'esprit qu'une réforme importante d'un des régimes d'un système de pensions a nécessairement répercussions sur l'ensemble.

⁵⁵⁹ Orszag Peter R. & Stiglitz Joseph E. (1999) : *Rethinking Pension Reform : Ten Myths About Social Security Systems* (Paper presented at the conference on « New Ideas About Old Age Security » ; 14-15 septembre 1999), Washington, The World Bank, p. 7.

⁵⁶⁰ Outre une crise systémique d'ordre politique ou économique, un système en capitalisation est sensible à deux éléments particuliers : l'inflation et une crise des marchés financiers accompagnée par une forte perte de valeurs des actifs.

6.2 Synthèse

Le thème de cette étude porte sur la faisabilité du libre choix de la caisse de pensions en Suisse. Nous tirons les conclusions suivantes :

1. Une question essentielle qui se pose par rapport à un régime de libre choix est celle des éventualités couvertes : les régimes de libre choix existants ne couvrent en général que la retraite. Les études théoriques sur l'introduction du libre choix dans la prévoyance professionnelle suisse séparent généralement la vieillesse des risques d'invalidité et de décès. Par conséquent, l'introduction d'un système de libre choix dans un régime qui assure les trois éventualités (retraite, invalidité et décès) pose un problème fondamental.
2. Un système de libre choix qui transfère les risques et responsabilités à l'assuré est incompatible avec toute forme de garantie ou de solidarité. En particulier, il impose un *splitting* imperméable entre un régime minimal obligatoire, s'il est maintenu, caractérisé par l'obligation de contracter et l'absence de réserves pour raison de santé, et un régime étendu libre, qui doit introduire de telles réserves pour se protéger du phénomène d'antisélection.
3. La gestion assurantielle d'un système collectif, comme le 2^e pilier, est différente de celle d'un système basé sur des contrats individuels. En effet, les frais d'acquisition, les frais de gestion et les normes prudentielles appliquées à une assurance individuelle sont systématiquement plus élevés que ceux d'une assurance collective. En outre, le lien de solidarité qui continue d'exister entre assurés actifs et bénéficiaires de rentes d'une caisse de pensions disparaît. Par conséquent, le coût d'une assurance individuelle est systématiquement plus élevé que celui d'une assurance de groupes, qui bénéficie d'un effet de masse induisant une réduction des coûts.
4. Les frais administratifs sont généralement corrélés à la taille de l'institution de prévoyance. Un régime de libre choix n'implique toutefois pas forcément une augmentation de la taille moyenne des institutions. En revanche, on constate empiriquement que la gestion administrative d'un régime de pensions individualisé génère des frais importants, pouvant représenter jusqu'à 50%⁵⁶¹ environ de l'avoir accumulé au cours d'une carrière (exemple britannique).
5. Les coûts de la sortie en rente viagère, constitués des frais administratifs, de la gestion du versement des rentes, du chargement de sécurité nécessaire et du phénomène d'antisélection, sont beaucoup plus importants dans un régime de libre choix que dans un régime collectif. En outre, le coût d'une rente devenant proportionnellement plus cher qu'un retrait en capital, les assurés risquent, si la législation et la fiscalité le permettent, de préférer systématiquement le retrait en capital, avec les conséquences sociales liées à un tel choix (quel revenu de substitution lorsque le capital est complètement consommé ?).

⁵⁶¹ Y compris le coût de la sortie en rente.

6. L'exercice du libre choix dans le domaine des placements exige un niveau important et constant de formation et d'information des salariés, avec la question corollaire du coût de la formation et de savoir qui le supporte. Permettre un libre choix des placements sans donner aux participants les moyens de l'exercer en termes de compétences revient à créer un régime destiné à quelques privilégiés.
7. Le problème fondamental qui se pose dans le cadre du libre choix de l'institution de prévoyance et/ou des placements réside dans la compétence et l'envie de l'assuré de prendre des décisions nécessitant un niveau d'information important et un degré de connaissance certain. Par conséquent, cette situation pousse l'assuré à réaliser le choix par défaut, respectivement le choix le plus simple, le plus rassurant et le plus compréhensible pour lui (soit le choix d'office proposé par le système). L'assuré exerce rarement dans les faits son libre choix.
8. Un assuré est individuellement beaucoup plus sensible à la temporalité des fluctuations de valeur des placements qu'un collectif, qui peut appréhender un horizon de temps beaucoup plus long. Par le biais de la mutualisation, dans le cadre d'une caisse de pensions, un assuré ne subit pas directement les conséquences d'une baisse conjoncturelle de la valeur des actifs. Au contraire, dans un contexte de libre choix, un assuré souhaitant bénéficier de prestations, dans une conjoncture défavorable, voit directement leur niveau baisser.
9. La notion de parité telle qu'elle existe dans la législation actuelle n'est pas compatible avec un régime de libre choix. Une flexibilisation octroyant plus de droits et de responsabilités à l'assuré demande certainement une redéfinition du rôle de l'organe dirigeant et du modèle de partenariat social tel qu'il est pratiqué actuellement dans le 2^e pilier.
10. Le climat général actuel n'est globalement pas favorable aux régimes de pensions et à une augmentation de l'effort contributif, à un moment où la dégradation du rapport démographique va nécessiter des moyens financiers supplémentaires. L'introduction du libre choix, avec la perte de lien entre l'entreprise et l'institution de prévoyance, risque de fournir un prétexte à certains employeurs pour se retirer progressivement de la prévoyance étendue.
11. L'introduction d'un système de libre choix provoquerait un changement radical de la prévoyance professionnelle actuelle et exigerait la liquidation des caisses de pensions existantes. En particulier, les caisses de pensions autonomes liées à un employeur devraient être remplacées par des entités spécialisées dans la gestion des comptes de prévoyance individualisés. En outre, le passage vers un modèle de comptes individualisés marquerait la fin des institutions de prévoyance organisées selon la primauté des prestations et des caisses de pensions publiques appliquant un système financier mixte.

6.3 Recommandations relatives à l'aménagement de la prévoyance professionnelle

L'introduction du libre choix de la caisse de pensions ne constitue pas à notre sens un enjeu actuel majeur pour le 2^e pilier, ni une évolution souhaitable. Les véritables défis de la prévoyance professionnelle sont en effet ailleurs, notamment dans le renforcement des structures collectives et l'amélioration de son image. L'électrochoc des années 2000 à 2002 a fait apparaître au grand jour et à l'ensemble de la population certaines faiblesses du système. Construite sur le mythe de la sécurité absolue du système financier de la capitalisation, la confiance dans le 2^e pilier a été ébranlée par la crise des marchés boursiers, qui a remis en cause la sécurité du versement des rentes.

Afin de regagner la confiance de la population, il est indispensable que le 2^e pilier puisse montrer sa capacité à indexer, au moins partiellement, les rentes qu'il sert à l'évolution du coût de la vie (inflation), bénéficier de possibilités de réassurer aux meilleures conditions possibles ses risques (invalidité et décès) et jouir d'une certaine flexibilité en ce qui concerne son degré de couverture afin d'assurer son équilibre financier non pas à court, mais à long terme.

6.3.1 Favoriser la création de fondations communes

Il convient d'encourager, au niveau de loi, la création de fondations de prévoyance communes de branche ou interprofessionnelles de manière à augmenter la masse critique et la pérennité des institutions.⁵⁶² En Suisse romande, de telles caisses de prévoyance existent déjà, notamment dans le secteur de la construction. Elles permettent une gestion paritaire réelle puisque la représentation des salariés est assurée par des représentants syndicaux, une réduction des coûts par l'effet de masse, une diminution des actes techniques puisque le changement d'employeur n'implique pas forcément une sortie de la caisse et une meilleure égalisation des risques (loi des grands nombres).

Dans un tel contexte, le paysage de la prévoyance professionnelle suisse comprendrait, pour la couverture de base, des caisses de pensions publiques, des fondations communes autonomes ou semi-autonomes, ainsi que des fondations propres autonomes ou semi-autonomes d'entreprises importantes. Les fondations collectives actuelles pourraient, sous certaines conditions à définir, être assimilées aux fondations communes.

Avec ce type d'organisation, les fondations gagneraient en pérennité et en sécurité. Il serait alors possible d'admettre une certaine flexibilité dans l'application des règles prudentielles.

⁵⁶² On peut mentionner l'exemple des Pays-Bas et du Danemark, où l'on trouve des fonds de pensions de branche, institués par des conventions collectives, qui peuvent être étendues par une déclaration de force obligatoire. Cf. Schneider Jacques-André (1994) : *Les régimes complémentaires de retraite en Europe : Libre circulation et participation*, Bâle, Francfort-sur-le-Main, Helbing & Lichtenhahn, p. 40s, 66-69.

6.3.2 Créer un organisme central de réassurance

S'agissant de la réassurance des risques *invalidité* et *décès*, nous sommes favorables à la création d'une *fondation commune unique pour l'égalisation des risques* qui aurait pour mission une égalisation assurantielle des risques au niveau national. Cette institution centrale, exempte d'exigences de profit et forte d'une grande marge de manœuvre, assumerait l'ensemble de la réassurance du 2^e pilier. Cette institution devrait assurer son financement par elle-même, sans subventionnement des pouvoirs publics, en fonction du niveau et de la qualité des risques de chaque institution réassurée.

La fondation commune pour l'égalisation des risques pourrait se réassurer, si nécessaire, auprès des grandes compagnies de réassurance. En plus de la couverture de réassurance, elle pourrait proposer d'autres services comme la gestion des prestations et le suivi des cas en incapacité de travail⁵⁶³ afin de limiter les fréquences d'invalidité et de contribuer ainsi à l'assainissement de cette branche de la prévoyance.

Une alternative consisterait à développer des fondations communes pour la gestion et l'égalisation des risques, qui auraient pour fonction de regrouper, en leur sein, la gestion actuarielle de la couverture des risques de plusieurs institutions de prévoyance, appliquant entre elles la solidarité. Ainsi, toutes les caisses de pensions d'un secteur économique pourraient se regrouper pour mettre sur pied une telle fondation.

6.3.3 Constituer des bases actuarielles réalistes et dépolitisées

Dans une contribution récente, BRÄNDLI différencie trois types de taux de conversion (technique, réglementaire et politique) et regrette une politisation excessive dans la fixation des taux techniques de la LPP : « *In der Folge, führten Politiker, die wenig von der Sache verstanden, eine übereilte Flexibilisierung und Korektur der BVG-Minimalleistungen nach unten durch. Dem langfristigen Grundgedanken des Vorsorgewesens wird damit abgeschworen.* »⁵⁶⁴ La politisation du taux de conversion crée ainsi une insécurité systémique.

Nous proposons donc la rédaction d'une base légale qui établirait clairement les modalités techniques de fixation des taux minimaux. Un organisme central indépendant, composé de spécialistes de la prévoyance, serait chargé de fixer le taux d'intérêt minimal LPP et le taux de conversion. Cet organisme aurait en outre la responsabilité d'élaborer des tables actuarielles spécifiques pour les différents secteurs du 2^e pilier.

⁵⁶³ Cette prestation est connue sous le concept de *managed care*.

⁵⁶⁴ « *Des politiciens qui n'y connaissent pas grand chose ont réagi en assouplissant à la hâte et corrigeant à la baisse les prestations minimales LPP. L'optique de long terme, un des piliers de la prévoyance, a ainsi été abandonnée.* » Brändli Herbert (2005) : « *Der Umwandlungssatz in der beruflichen Vorsorge – Le taux de conversion dans la prévoyance professionnelle* », *Prévoyance professionnelle suisse*, vol. 18, n° 6, p. 23, 26.

6.3.4 Adapter les rentes à l'évolution du coût de la vie

L'un des défis futurs les plus importants du 2^e pilier est celui de l'adaptation, au moins partielle, des rentes à l'évolution du coût de la vie (inflation). En la matière, le 1^{er} pilier donne l'exemple puisqu'il adapte périodiquement, pour le moment, ses rentes sur la base d'un indice mixte qui tient compte non seulement de l'évolution de l'inflation mais également de l'augmentation générale des salaires (indice des salaires). Une telle pratique s'approche de la dynamisation des rentes, ce qui revient à maintenir le pouvoir d'achat des rentiers en prenant en considération l'évolution des salaires (laquelle intègre sûrement l'évolution de l'inflation).

Il est difficile d'attendre d'un retraité qu'il prône les vertus du 2^e pilier si sa rente perd environ un quart de sa valeur réelle en quinze ans, même avec une inflation annuelle moyenne relativement faible (2%).⁵⁶⁵ C'est ce qui nous fait affirmer avec force que l'adaptation des rentes est un véritable enjeu. Pour pouvoir lui donner une impulsion positive, nous posons la question de savoir s'il ne conviendrait pas d'accepter une part de financement en répartition dans le 2^e pilier.

Avec l'hypothèse d'une inflation annuelle moyenne de 2%, le risque d'inflation est trois fois supérieur au risque de longévité puisque celui-ci a, historiquement, une incidence moyenne de 5% tous les dix ans sur les réserves mathématiques, donc sur les rentes versées. Et si tout le monde parle du risque de longévité, peu de personnes évoquent la problématique de l'inflation et de l'adaptation des rentes à l'évolution du coût de la vie.

6.3.5 Améliorer la surveillance des institutions de prévoyance

Afin d'améliorer la surveillance prudentielle et de maintenir la pérennité du régime, nous proposons la création d'une autorité de haute surveillance, indépendante de l'administration fédérale, sous la forme d'une *commission fédérale de surveillance de la prévoyance professionnelle*, dotée de pouvoirs de surveillance, d'investigation et de décision étendus. Proche de la pratique, composée de professionnels de la branche, cette commission devrait veiller à l'application de la loi et au respect des prescriptions légales. Elle disposerait en outre d'un rôle consultatif et pourrait émettre des propositions à l'attention du Conseil fédéral. Il nous paraît par ailleurs essentiel de maintenir pour les caisses de pensions une base prudentielle différente de celle des compagnies d'assurances sur la vie.

La surveillance opérationnelle directe serait déléguée à des centres de compétences régionaux (supervisant plusieurs cantons par le biais de concordats), sur lesquels la Commission fédérale aurait autorité. Cette structure permettrait d'améliorer l'efficacité et l'efficience des autorités de surveillance, en augmentant leur masse critique, d'améliorer leur niveau global de compétences et de garantir une uniformité dans l'application des directives.

⁵⁶⁵ Cf. paragraphe 4.4.2, p. 107 supra.

6.3.6 Développer les principes de gouvernance des institutions de prévoyance

La réglementation, le contrôle et la gouvernance des institutions de prévoyance sont essentiels pour la réussite de la politique sociale, ainsi que pour le bon fonctionnement des marchés financiers. Les principes de bonne gouvernance visent notamment à garantir :⁵⁶⁶

1. l'existence de structures convenables de droit et de gouvernance permettant de s'assurer que les fonds sont gérés au mieux des intérêts des assurés ;
2. la responsabilité, l'intégrité et le professionnalisme des personnes siégeant dans les instances dirigeantes des caisses de pensions ;
3. la transparence et les règles de communication entre les organes et les assurés ;
4. la certification actuarielle, les vérifications indépendantes, ainsi que le rôle des vérificateurs dans la dénonciation des malversations.

Les premiers éléments de gouvernance introduits dans le cadre de la 1^{re} révision de la LPP doivent être approfondis afin d'assurer une meilleure transparence des institutions de prévoyance, notamment par rapport aux frais liés à la gestion de la fortune, de garantir un niveau de formation adéquat des membres des organes dirigeants et d'éviter tous conflits d'intérêts.

6.3.7 Améliorer la communication avec les assurés

Les assurés ont passablement perdu confiance dans le système de prévoyance suisse, et dans les institutions de prévoyance en particulier. Secoués notamment par les grands titres de la presse, et certains événements sensationnels dont elle s'est largement fait l'écho, ils craignent pour le financement de leurs vieux jours et font planer sur leur caisse de retraite, selon les cas, un soupçon d'incompétence, de complaisance ou de malhonnêteté.

Cette perte de confiance est d'autant plus dommageable pour les institutions de prévoyance qu'elles exercent une activité complexe et souvent mal comprise par les assurés. Le législateur a pris pleinement conscience de cette problématique qui n'est pas étrangère à la première révision de la LPP et à la planification de son entrée en vigueur : « *Le Conseil fédéral a opté pour une entrée en vigueur de la 1^{re} révision de la LPP en trois étapes. Il répond ainsi au souhait émis par le Parlement qui demandait une entrée en vigueur rapide de la 1^{re} révision de la LPP, notamment pour regagner la confiance des assurés.* »⁵⁶⁷

L'entrée en vigueur de la 1^{re} révision LPP devrait effectivement avoir un impact favorable sur le moral des assurés, notamment parce qu'elle met l'accent sur l'importance de la communication. Nous partageons l'avis selon lequel le retour de la confiance, pour les institutions de prévoyance, est au prix d'une implication forte en termes d'écoute et d'échange avec les assurés. Les caisses doivent recréer le lien perdu avec leurs assurés en faisant des efforts particuliers de transparence, de vulgarisation et de dialogue.

⁵⁶⁶ Principes directeurs de l'OCDE sur le gouvernement des fonds de pensions. Informations tirées de : www.oecd.org.

⁵⁶⁷ Département fédéral de l'intérieur, communiqué de presse du 24 mars 2004.

6.3.8 Limiter la complexité législative

La législation relative à la prévoyance professionnelle a évolué d'une manière importante depuis l'entrée en vigueur de la LPP en 1985 : nouvelles lois, ordonnances, dispositions réglementaires, etc. Généralement, on reconnaît que la législation relative au 2^e pilier s'est beaucoup complexifiée. La LPP elle-même, qui, à l'origine, était une loi cadre contient aujourd'hui de nombreuses dispositions qui règlent parfois des éléments de détail.

Cette trop grande complexité législative va à l'encontre de la volonté de transparence exprimée par le législateur, car il devient de plus en plus difficile pour les assurés de comprendre les bases légales. Elle risque en outre de pousser les entreprises à s'en tenir strictement aux textes légaux, renonçant ainsi à des améliorations réglementaires qui profitent aujourd'hui aux assurés.

Il nous semble dès lors essentiel d'éviter à l'avenir toute complexification de la législation et de tenir la loi à l'abri des effets de mode. Le renforcement de la compétence des autorités de surveillance en termes de transparence nous semble par exemple préférable à une extension du corpus législatif et plus efficace.

6.3.9 Evaluer les effets de la 1^{re} révision au niveau de la flexibilisation

La 1^{re} révision de la LPP propose une certaine flexibilisation qui va dans le sens du libre choix (dans l'orientation du modèle ③), avec notamment la possibilité de choisir le plan de prévoyance par collectif d'assurés (art. 1d OPP2) ou la stratégie de placement pour la prévoyance étendue supérieure (art. 1e OPP2). Ces mesures, qui répondent à une certaine évolution de la société, doivent faire l'objet d'une évaluation approfondie après un temps d'essai (par exemple, cinq ans). Si le bilan s'avère positif, il sera alors possible d'approfondir cette orientation lors d'une prochaine révision de la LPP, notamment dans le sens d'une flexibilisation individuelle et non par groupe d'assurés. Au contraire, si l'expérience ne s'avère pas concluante, il sera toujours temps de prendre des mesures correctrices.

Les expériences de flexibilisation dans le domaine du 2^e pilier peuvent être poursuivies, mais elles ne doivent pas remettre en question les fondements collectifs du régime.

6.3.10 Créer un observatoire fédéral de la prévoyance

Finalement, nous proposons la création d'un *observatoire fédéral de la prévoyance*, composé de spécialistes multidisciplinaires (actuaire, économistes, juristes, financiers, médecins hygiénistes, sociologues, prévisionnistes, etc.), de représentants des associations professionnelles et des syndicats, qui aurait pour mission de faire un rapport circonstancié, dans un délai de cinq ans, au pouvoir politique sur les scénarios envisageables pour l'organisation et le financement futur de la prévoyance suisse dans sa globalité. Actuellement, on constate une grande dispersion des idées et des groupes ou commissions de travail, qui en général ne traitent qu'une partie du sujet. L'observatoire aurait l'immense avantage de canaliser les débats, de proposer une approche globale et interdisciplinaire, et de permettre une analyse dans la sérénité et l'objectivité, mais sous la surveillance des partenaires sociaux.

L'activité de l'observatoire pourrait débiter par le lancement d'une grande enquête auprès de la population et des milieux intéressés sur leurs attentes et leurs idées en ce qui concerne les objectifs à atteindre en matière de couverture sociale. Il serait à même d'apporter une importante contribution à l'optimisation d'un domaine où la notion de long terme est prépondérante, ce qui autorise une approche non conjoncturelle des problèmes. Ultérieurement, l'activité de l'observatoire pourrait être maintenue avec pour mission de faire des propositions d'adaptation et d'évolution du système de pensions au Conseil fédéral.

Liste des abréviations utilisées

ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES

AARP	American Association of Retired Persons [Etats-Unis]
AFP	Administradora de Fondos de Pensiones [Chili]
AI	Assurance-invalidité
AISS	Association internationale de la sécurité sociale [ISSA – International Social Security Association]
APP	Appropriate Personal Pensions [Royaume-Uni]
APRA	Australian Prudential Regulation Authority [Australie]
ASFA	Association of Superannuation Funds of Australia [Australie]
ASIC	Australian Securities Investment Commission [Australie]
ATO	Australian Taxation Office [Australie]
ATP	Allmän tilläggspension [Suède]
AUD	Dollars australiens
AVC	Additional Voluntary Contributions [Royaume-Uni]
AVS	Assurance-vieillesse et survivants [AHV – Alters- und Hinterlassenenversicherung]
BIT	Bureau international du travail (secrétariat général de l'OIT) [ILO – International Labour Office]
BSP	Basic State Pension [Royaume-Uni]
CBI	Confederation of British Industry [Royaume-Uni]
CBO	Congressional Budget Office [Etats-Unis]
CBP	Cash Balance Plans [Etats-Unis]
CFF	Chemins de fer fédéraux
CHF	Francs suisses
COMP	Contracted-out Money Purchase Scheme [Royaume-Uni]
COSR	Contracted-out Salary-Related Scheme [Royaume-Uni]
ERISA	Employee Retirement Income Security Act [Etats-Unis]
EVK	Eidgenössische Versicherungskasse (tables actuarielles)
FAR	Fondation de retraite anticipée
FF	Feuille fédérale
FINMA	Finanzmarktaufsicht
FSA	Financial Services Authority [Royaume-Uni]
FSAVC	Free Standing Additional Voluntary Contributions [Royaume-Uni]
GBP	Livres sterling
GMP	Guarantee Minimal Pension [Royaume-Uni]
GPP	Group Personal Pension [Royaume Uni]
HEC	Hautes études commerciales
INP	Instituto de Normalización Previsional [Chili]
INPRS	International Network of Pension Regulators and Supervisors
IPC	Indice suisse des prix à la consommation

IRA	Individual Retirement Account [Etats-Unis]
IRES	Institut de recherches économiques et sociales
ISC	Insurance and Superannuation Commission [Australie]
ITP	Industrins och handelns tilläggspension [Suède]
ITPK	Industrins och handelns tilläggspension (kompletterande) [Suède]
KL	Kollektivleistungen (tarif d'assurances collectives)
LEL	Lower Earnings Limit [Royaume Uni]
MFR	Minimum Funding Requirement [Royaume-Uni]
MIC	Member Investment Choice [Australie]
NAO	National Audit Office [Royaume-Uni]
NBER	National Bureau of Economic Research
NI	National Insurance [Royaume-Uni]
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques [OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development]
OFAS	Office fédéral des assurances sociales [BSV – Bundesamt für Sozialversicherung]
OIT	Organisation internationale du travail [ILO – International Labour Organization]
OPRA	Occupational Pensions Regulatory Authority [Royaume-Uni]
PA 03	Pensionsavtal 2003 [Suède]
PBGC	Pension Benefit Guaranty Corporation [Etats-Unis]
PFA	Pensions-och försäkringsavtal [Suède]
PIB	Produit intérieur brut
PPM	Premiepensionsmyndighet [Suède]
RBL	Reasonable benefit limits [Australie]
RPC	Recommandations relatives à la présentation des comptes [FER – Fachempfehlungen zur Rechnungslegung]
RS	Recueil systématique
RSA	Retirement Savings Account [Australie]
S2P	State Second Pension [Royaume-Uni]
SAF-LO	SAF-Landsorganisation [Suède]
SAFP	Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones [Chili]
SEK	Couronnes suédoises
SERPS	State Earnings Related Pension Scheme [Royaume-Uni]
SG	Superannuation Guarantee [Australie]
SGC	Superannuation Guarantee Charge [Australie]
SIB	Securities and Investment Board [Royaume-Uni]
SMSF	Self managed superannuation fund [Australie]
SPP	Sveriges Privatanställdas Pensionskassa [Suède]
Swiss GAAP	Swiss Generally Agreed Accounting Principles
USD	Dollars des Etats-Unis d'Amérique
VZ	Versicherungskasse der Stadt Zürich (tables actuarielles)

TEXTES DE LOI SUISSES

aCst.	Ancienne Constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (RS 101)
CC	Code civil suisse du 10 décembre 1907 (RS 210)
CO	Code des obligations, Loi fédérale du 30 mars 1911 complétant le Code civil suisse (Livre cinquième : Droit des obligations) (RS 220)
EPL	Ensemble des dispositions législatives consacrées à l'encouragement à la propriété du logement au moyen de la prévoyance professionnelle
LAMal	Loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (RS 832.10)
LAI	Loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité (RS 831.20)
LAVS	Loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (RS 831.10)
LFLP	Loi fédérale du 17 décembre 1993 sur le libre passage dans la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (RS 831.42)
LPP	Loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (RS 831.40) [BVG – Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge]
OEPL	Ordonnance du 3 octobre 1994 sur l'encouragement à la propriété du logement au moyen de la prévoyance professionnelle (RS 831.411)
OLP	Ordonnance du 3 octobre 1994 sur le libre passage dans la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (RS 831.425)
OPP2	Ordonnance du 18 avril 1984 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (RS 831.441.1)
OPP3	Ordonnance du 13 novembre 1985 sur les déductions admises fiscalement pour les cotisations versées à des formes reconnues de prévoyance (RS 831.461.3)

Bibliographie

Générale

- American Association of Retired Persons (2005) : *The British Pension System : Lessons for the US Pension Debate*, A Lecture by Adair Turner, Global Aging Program, Washington, AARP.
- apRoberts Lucy (1997a) : « La retraite entre épargne individuelle et assistance : la recette de la Banque mondiale », in Institut de recherches économiques et sociales : *L'avenir des retraites en débat*, Chronique internationale de l'IRES, numéro spécial, Noisy-Le-Grand, IRES, p. 17-25.
- Association internationale de la sécurité sociale & International Network of Pension Regulators and Supervisors (2003) : *Complementary & private pensions throughout the world*, Geneva, ISSA, INPRS.
- Augusztinovics Maria (2002) : « Questions concernant la conception des régimes de retraite », *Revue internationale de sécurité sociale*, vol. 55, n° 1, p. 23-40.
- Banque mondiale (1994) : *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*, New York, Oxford, Oxford University Press.
- Barr Nicholas (2002) : « La réforme des retraites : mythes, vérités et choix stratégiques », *Revue internationale de sécurité sociale*, vol. 55, n° 2, p. 3-47.
- Beattie Roger & McGillivray Warren (1995) : « Une stratégie risquée : Réflexions sur le rapport de la Banque mondiale. La crise du vieillissement », *Revue internationale de sécurité sociale*, vol. 48, n° 3-4, p. 5-25.
- Behrendt Christina (2000) : « Pensions privées : une alternative viable ? Leurs effets de répartition dans une perspective comparative », *Revue internationale de sécurité sociale*, vol. 53, n° 3, p. 3-29.
- Benartzi Shlomo & Thaler Richard H. (2001) : « How Much Is Investor Autonomy Worth ? », *The Journal of Finance*, vol. 57, n° 4, p. 1593-1616.
- Blackburn Robin (2002) : *Banking on Death. Or, Investing in Life : The history and future of pensions*, London, New York, Verso.
- Bonoli Giuliano (2000) : *The Politics of Pension Reform. Institutions and Policy Change in Western Europe*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Börsch-Supan Axel H. & Miegel Meinhard (2001) : *Pension Reform in six Countries. What can we learn from each other ?*, Berlin, Springer.
- Caire Gilles (2002) : *Coût de fonctionnement de l'assurance privée et de l'assurance sociale : de l'efficacité microéconomique à l'équité sociale* (Document de travail ; DT/17/2002), Groupe d'études sur le développement économique et social (GEDES), Université de Poitiers.
- Caisse des dépôts et consignations (2002) : « Panorama des réformes de retraite à l'étranger. Etat des lieux et perspectives », *Questions retraite*, hors série.
- Casey Bernard H. (2004) : *Why people don't choose private pensions : the impact of « contagion »* (Discussion Paper ; PI-0503), London, Pensions Institute.
- Charpentier François (1996) : *Retraites et fonds de pensions. L'état de la question en France et à l'étranger*, Paris, Economica.
- Clare Ross (2003) : *Choice of fund – myths and realities for members and markets* (Paper prepared for the Eleventh Annual Colloquium of Superannuation Researchers), Centre for Pensions and Superannuation, University of New South Wales.
- Commission européenne (2005) : *MISSOC. La protection sociale dans les Etats membres de l'Union européenne, de l'Espace économique européen et en Suisse*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes.

- Commission européenne (1999) : *Rebuilding Pensions : Security, Efficiency, Affordability*, Bruxelles.
- Congressional Budget Office (1999) : *Social Security Privatization : Experiences Abroad* (CBO Paper), Washington, CBO.
- Davanne Olivier, Math Antoine & Legros Florence (2003) : « Quelle réforme pour le système de retraite ? », *Problèmes économiques*, n° 2.801-2.802, p. 50-66.
- Davis Philip E. (2000) : *Regulation of Private Pensions – A Case Study of the UK* (Discussion paper ; PI-9), London, The Pensions Institute.
- Disney Richard & Johnson Paul (dir.) (2001) : *Pension Systems and Retirement Incomes across OECD Countries*, Cheltenham, Northampton, Edward Elgar.
- Disney Richard, Palacios Robert & Whitehouse Edward (1999) : *Individual Choice of Pension Arrangement as a Pension Reform Strategy* (Working Paper Series ; W99/18), London, The Institute for Fiscal Studies.
- Duffield Jeremy & Burke Pat (2003) : *Retirement Provisions in Scary Markets. « Lessons in Member Investment Choice »* (Conference Paper), Centre for Pensions and Superannuation.
- Esping-Andersen Gøsta (1990) : *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press.
- Feldstein Martin (dir.) (1998) : *Privatizing Social Security* (NBER Project Report), Chicago, London, University of Chicago Press.
- Feldstein Martin (1995) : *Would privatizing social security raise economic welfare ?* (NBER Working Paper Series ; 5281), Cambridge, NBER.
- Feldstein Martin & Siebert Horst (dir.) (2002) : *Social Security Pension Reform in Europe* (NBER Conference Report), Chicago, London, University of Chicago Press.
- Fox Louise & Palmer Edward (2000) : *New approaches to multi-pillar pension systems : What in the world is going on ?*, ISSA Research Programme.
- General Accounting Office (2003) : *Social security reform. Information on Using a Voluntary Approach to Individual Accounts* (GAO report ; 03-309), GAO.
- Gill Indermit S., Packard Truman & Yermo Juan (2005) : *Keeping The Promise Of Social Security In Latin America* (Latin American Development Forum), Washington, Palo Alto, The World Bank, Stanford University Press.
- Gillion Colin (2000) : « Développement et réforme des régimes de retraite de la sécurité sociale : l'approche du Bureau international du Travail », *Revue internationale de sécurité sociale*, vol. 53, n° 1, p. 43-77.
- Gillion Colin, Turner John, Bailey Clive & Latulippe Denis (dir.) (2000) : *Social Security Pensions. Development and reform*, Geneva, ILO.
- Greber Pierre-Yves (2003) : « Les régimes de retraite en Europe : changements profonds et orientations constantes », *Cahiers genevois et romands de sécurité sociale*, n° 30, p. 63-80.
- Greber Pierre-Yves & Fragnière Jean-Pierre (dir.) (1996) : *La sécurité sociale en Europe et en Suisse*, Lausanne, Réalités sociales.
- Guerrero Sylvie (2004) : *Les outils des RH. Les savoir-faire essentiels en GRH*, Paris, Dunod.
- Holzmann Robert (2000) : « L'approche de la Banque mondiale quant à la réforme des pensions », *Revue internationale de sécurité sociale*, vol. 53, n° 1, p. 13-42.
- Holzmann Robert & Hinz Richard (2005) : *Old Age Income Support in the 21st Century. An International Perspective on Pension Systems and Reform*, Washington, The World Bank.
- Holzmann Robert, Packard Truman & Cuesta Jose (2000) : *Extending Coverage in Multi-pillar Pension Systems : Constraints and Hypotheses, Preliminary Evidence and Future Research Agenda* (Paper prepared for the The World Bank Conference *New Ideas about Old-Age Security* ; 14-15 septembre 1999), Washington, The World Bank.
- Hoskins Dalmer D. (2002) : « Réflexions sur le thème du vieillissement », *Revue internationale de sécurité sociale*, vol. 55, n° 1, p. 13-21.

- Hughes Gerard & Stewart Jim (dir.) (2004) : *Reforming pensions in Europe. Evolution of Pension Financing and Sources of Retirement Income*, Cheltenham, Northampton, Edward Elgar.
- Institut de recherches économiques et sociales (1997) : *L'avenir des retraites en débat*, Chronique internationale de l'IRES, numéro spécial, Noisy-Le-Grand, IRES.
- Institut de recherches économiques et sociales (1994) : *Les retraites complémentaire. Acteurs, enjeux, perspectives* (Actes du colloque international de l'IRES ; 26, 27 et 28 janvier 1994), Noisy-Le-Grand, IRES.
- Iyengar Sheena S. & Lepper Mark R. (2000) : « When choice is demotivating : Can one desire too much of a good thing ? », *Journal of Personality and Social Psychology*, vol. 79, n° 6, p. 995-1006.
- James Estelle (1997) : *Pension Reform. Is There a Tradeoff between Efficiency and Equity ?* (Policy Research Working Paper ; 1767), Washington, The World Bank.
- James Estelle (1996) : « Fournir une meilleure protection et faciliter la croissance : arguments en faveur du rapport La crise de vieillissement », *Revue internationale de sécurité sociale*, vol. 49, n° 3, p. 3-21.
- James Estelle, Ferrier Gary, Smalhout James & Vittas Dimitri (1999) : *Mutual funds and institutional investments : what is the most efficient way to set up individual accounts in a social security system ?* (NBER Working Paper Series ; 7049), Cambridge, NBER.
- James Estelle, Smalhout James & Vittas Dimitri (2001) : *Administrative Costs and the Organization of Individual Retirement Account Systems. A Comparative Perspective* (Policy Research Working Paper ; 2554), Washington, The World Bank.
- Kemp Peter A. & Overbye Einar (2004) : *Pensions : Challenges and Reforms* (International Studies on Social Security ; 9), Aldershot, Burlington, Ashgate.
- Korczyk Sophie M. (2003) : *Women and individual social security accounts in Chile, Australia, and the United Kingdom*, Washington, AARP.
- Kremers Jeroen J. M. (2002) : « Pension Reform, Issues in the Netherlands », in Feldstein Martin & Siebert Horst (dir.) : *Social Security Pension Reform in Europe* (NBER Conference Report), Chicago, London, University of Chicago Press, p. 291-316.
- Lazear Edward P. (1979) : « Why Is There Mandatory Retirement ? », *Journal of Political Economy*, vol. 87, n° 6, p. 1261-1284.
- Loewenstein George (1999) : « Is More Choice Always Better ? », *Social Security Brief*, n° 7.
- Lordon Frédéric (2000) : *Fonds de pension, piège à cons ? Mirage de la démocratie actionnariale*, Paris, Raisons d'agir.
- Mackenzie George A., Gerson Philip & Cuevas Alfredo (1997) : *Pension Regimes and Saving* (Occasional Paper ; 153), Washington, IMF.
- Madrian Brigitte C. & Shea Dennis F. (2001) : « The power of suggestion : Inertia in 401(k) participation and savings behaviour », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 116, n° 4, p. 1149-1187.
- McGillivray Warren (2001) : « L'évasion des cotisations : conséquences sur les régimes de pensions de la sécurité sociale », *Revue internationale de sécurité sociale*, vol. 54, n° 4, p. 3-26.
- McGillivray Warren (2000) : « Le point sur la réforme des pensions », *Revue internationale de sécurité sociale*, vol. 53, n° 1, p. 3-12.
- Mesa-Lago Carmelo (2001b) : « The Privatization of Pensions in Latin America and Its Impacts on the Insured, the Economy and Old-Age People », in Scheil-Adlung Xenia (dir.) : *Building social security : the challenge of privatization*, New Brunswick, Transaction Publishers, p. 157-168.
- Mitchell Olivia S. & Smetters Kent (dir.) (2004) : *The Pension Challenge : Risk Transfers and Retirement Income Security*, Oxford, New York, Oxford University Press.
- Mitchell Olivia S. & Utkus Stephen P. (dir.) (2004) : *Pension Design and Structure. New Lessons from Behavioral Finance*, New York, Oxford, Oxford University Press.

- Mitchell Olivia S. & Uktus Stephen P. (2004) : « Lessons from Behavioral Finance for Retirement Plan Design », in *Pension Design and Structure: New Lessons from Behavioral Finance*, New-York, Oxford, Oxford University Press, p. 3-41.
- Murthi Mamta, Orszag J. Michael & Orszag Peter R. (1999) : *The Charge Ratio on Individual Accounts : Lessons from the U.K. Experience* (Birbeck College Working Paper ; 99-2) ; London, University of London.
- Nikonoff Jacques (2000) : *La Comédie des fonds de pension*, Paris, Arléa.
- Organisation de coopération et de développement économiques (2001) : *Private Pensions Systems. Administrative Costs and Reforms* (Private Pensions ; 2), Paris, OECD.
- Orszag Peter R. & Stiglitz Joseph E. (1999) : *Rethinking Pension Reform : Ten Myths About Social Security Systems* (Paper presented at the conference on « New Ideas About Old Age Security » ; 14-15 septembre 1999), Washington, The World Bank.
- Palier Bruno (2003) : *La réforme des retraites (Que sais-je ?)*, 2^e édition, Paris, Presses Universitaires de France.
- Pensions Commission (2004) : *Pensions : Challenges and Choices. The First Report of the Pension Commission*, Norwich, TSO.
- Perrin Guy (1993) : *Sécurité sociale*, Lausanne, Réalités sociales.
- Prats Elise (2004) : *Outil pour une comparaison statistique des systèmes de retraite : un essai de classification sur onze pays*, Paris, IRES, CFE-CGC.
- Queisser Monika (2000) : « La réforme des pensions de retraite et les organisations internationales : de la critique à la convergence », *Revue internationale de sécurité sociale*, vol. 53, n° 2, p. 35-53.
- Queisser Monika (1998a) : « Réglementation et contrôle des caisses de pensions : les principes et la pratique », *Revue internationale de sécurité sociale*, vol. 51, n° 2, p. 43-62.
- Rein Martin & Schmähl Winfried (dir.) (2004) : *Rethinking the Welfare State. The Political Economy of Pension Reform*, Cheltenham, Northampton, Edward Elgar.
- Rein Martin & Turner John (2004) « Pathways to Pension Coverage », in Hughes Gerard & Stewart Jim (dir.) : *Reforming pensions in Europe. Evolution of Pension Financing and Sources of Retirement Income*, Cheltenham, Northampton, Edward Elgar, p. 285-300.
- Reynaud Emmanuel (dir.) (1999) : *Réforme des retraites et concertation sociale*, Genève, BIT.
- Reynaud Emmanuel (1997a) : « L'avenir des retraites en débat », in Institut de recherches économiques et sociales : *L'avenir des retraites en débat*, Chronique internationale de l'IRES, numéro spécial, Noisy-Le-Grand, IRES, p. 5-16.
- Reynaud Emmanuel (1996) : « La Banque Mondiale et les retraites : un système à trois piliers », *La Lettre de l'Observatoire des retraites*, n° 8.
- Rocha Roberto, Hinz Richard & Gutierrez Joaquin (1999) : *Improving the Regulation and Supervision of Pension Funds : Are there Lessons from the Banking Sector ?* (SP Discussion Papers ; 9929), Washington, The World Bank.
- Rürup Bert (2002) : « The German Pension System, Status Quo and Reform Options », in Feldstein Martin & Siebert Horst (dir.) : *Social Security Pension Reform in Europe* (NBER Conference Report), Chicago, London, University of Chicago Press, p. 137-169.
- Sass Steven (1996) : *Les gages du temps. Une histoire des fonds de pension américains*, Paris, Montchrestien.
- Scheil-Adlung Xenia (dir.) (2001) : *Building social security : the challenge of privatization*, New Brunswick, Transaction Publishers.
- Scherman Karl Gustaf (2000) : « Pour un nouveau consensus : l'Initiative de Stockholm de l'AISS », *Revue internationale de sécurité sociale*, vol. 53, n° 1, 2000, p. 79-98.

- Schneider Jacques-André (1994) : *Les régimes complémentaires de retraite en Europe : Libre circulation et participation*, Bâle, Francfort-sur-le-Main, Helbing & Lichtenhahn.
- Sigg Roland (2002) : « Le vieillissement : un défi pour la sécurité sociale », *Revue internationale de sécurité sociale*, vol. 55, n° 1, p. 3-10.
- Tamburi Giovanni (1999) : « Motivation, objets et processus de la réforme des pensions », *Revue internationale de sécurité sociale*, vol. 52, n° 3, p. 17-52.
- Tausch Arno (dir.) (2003) : *The three pillars of wisdom ? A reader on globalization, World Bank pension models and welfare society*, New York, Nova Science Publishers.
- Valdés-Prieto Salvador (dir.) (1997) : *The economics of pensions. Principles, policies, and international experience*, New York, Cambridge University Press.
- Van Dalen Hasko (2005) : « Rocking the pillars », *Investment & Pensions Europe*, juillet/août 2005, p. 8-9.
- Vittas Dimitri (1998) : *Regulatory Controversies of Private Pension Funds* (Policy Research Working Papers ; 1893), Washington, The World Bank.
- Vittas Dimitri (1993) : *Swiss Chilanpore. The Way Forward for Pension Reform ?* (Policy Research Working Papers ; 1093), Washington, The World Bank.
- Walliser Jan (2000) : *Regulation of Withdrawals in Individual Account Systems* (Social Protection Discussion Paper Series ; 8), Washington, The World Bank.
- West Pedersen Axel (2004) : « The Privatization of Retirement Income? Variation and Trends in the Income Packages of Old Age Pensioners », *Journal of European Social Policy*, vol. 14, n° 1, p. 5-23.
- Westerheide Peter (2002) : *Politikansätze zur Förderung der privaten und betrieblichen Altersvorsorge Auswertung einer internationalen Expertenbefragung* (Vorsorgestudien ; 2), Bertelsmann Stiftung.
- Whitehouse Edward (2002) : *Pension reform – advance funded old age provision : Personal income tax and social security contributions systems* (Vorsorgestudien ; 10), Bertelsmann Stiftung.
- Whitehouse Edward (2000) : *Administrative Charges for Funded Pensions : An International Comparison and Assessment* (SP Discussion Paper ; 16), Washington, The World Bank.

Suisse

- Allenspach Heinz (2001) : « Das BVG zwischen Solidarität und Individualisierung », *Prévoyance professionnelle suisse*, vol. 14, n° 1. p. 53-55.
- Amt für berufliche Vorsorge und Stiftungen des Kantons Zürich (2005) : *Sicherheit und Unsicherheit in der Zweiten Säule*, édition en ligne, BVS, www.bvs.zh.ch.
- Auckenthaler Christoph (2000) : « Freie Wahl der Anlagestrategie innerhalb einer Personalvorsorgeeinrichtung », *Der Schweizer Treuhänder*, n° 5, p. 503-506.
- Baltensperger Ernst (2005) : *Mut zum Aufbruch – 10 Jahre danach*, Zürich, Orell Füssli.
- Berenstein Alexandre (1986) : *L'assurance-vieillesse suisse. Son élaboration et son évolution*, Lausanne, Réalités sociales.
- Bertozzi Fabio, Bonoli Giuliano & Gay-des-Combes Benoît (2005) : *La réforme de l'Etat social en Suisse. Vieillesse, emploi, conflit travail-famille* (Le savoir suisse), Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Brändli Herbert (2003) : « Der Umwandlungssatz in der beruflichen Vorsorge – Le taux de conversion dans la prévoyance professionnelle », *Prévoyance professionnelle suisse*, vol. 18, n° 6, p. 21-26.
- Carigiet Erwin & Fragnière Jean-Pierre (dir.) (2001) : *Hat das Drei-Säulen-Konzept eine Zukunft ? – Le concept des trois piliers a-t-il un avenir ?*, Lausanne, Réalités sociales.
- Cavin Jean-François (dir.) (2004) : *Liberté économique et responsabilité sociale* (Etudes & enquêtes ; 31), Lausanne, Centre patronal.
- Chuard Marc (2005) : « Abaisser rapidement – Rasch senken », *Prévoyance professionnelle suisse*, vol. 18, n° 6, p. 35-36
- Colombo Francesca (2001) : *Towards more choice in social protection ? Individual Choice of insurer in basic mandatory health insurance in Switzerland* (Labour Market and Social Policy – Occasional Papers ; 53), Paris, OECD.
- De Pury David, Hauser Heinz & Schmid Beat (dir.) (1995) : *Mut zum Aufbruch. Eine wirtschaftspolitische Agenda für die Schweiz*, Zürich, Orell Füssli.
- Fonds monétaire international (2003) : *Switzerland : Selected Issues* (IMF Country Report ; 03/149), Washington, IMF.
- Gerber David S. (2002) : *Freie Pensionskassenwahl in der schweizerischen Altersvorsorge*, Chur, Zürich, Rüegger.
- Gerber Stephan (2005) : « Problematik Obligatorium/Überobligatorium – La problématique du régime obligatoire/surobligatoire », *Prévoyance professionnelle suisse*, vol. 18, n° 6, p. 43-45.
- Gilliand Pierre & Rossini Stéphane (1997) : *La protection sociale en Suisse : recettes et dépenses, 1948-1997. Comparaison avec les pays de l'Union européenne*, Lausanne, Réalités sociales.
- Helbling Carl (2000) : « Berufliche Vorsorge im Umbruch », *Der Schweizer Treuhänder*, n° 5, p. 399-411.
- Helbling Carl (1991) : *Les institutions de prévoyance et la LPP*, Berne, Stuttgart, Paul Haupt.
- Holly Alberto, Gardiol Lucien, Egli Yves, Yalcin Tarik & Ribeiro Tiago (2004) : *Compensation des risques fondée sur l'état de la santé des assurés en Suisse : Une exploration utilisant l'information médicale fournie par une hospitalisation antérieure*, résumé du rapport final, Lausanne, IEMS.
- Kaiser Ernest (1975) : « Aspects économiques et sociaux du financement de la sécurité sociale », *Symposium sur le financement de la sécurité sociale*, Université de Bilbao, 15 avril 1975.
- Kaiser Ernest (1961) : *Aspects nouveaux du financement des caisses publiques*, exposé, Bâle, Fédération centrale du personnel des cantons et des communes de la Suisse.

- Moser Markus & Srauffer Hans-Ulrich (2004) : « Freie Pensionskassenwahl ? – Le libre choix de la caisse de pension ? », *Prévoyance professionnelle suisse*, vol. 17, n° 4, p. 55-61.
- Office fédéral de la statistique (2003) : *La prévoyance professionnelle en Suisse. Aperçu des principales données de la statistique des caisses de pensions*, Neuchâtel, OFS.
- Office fédéral des assurances sociales (2005) : *Vergleich zwischen der AHV und der beruflichen Vorsorge aus wirtschaftlicher Sicht* (Contributions zur sozialen Sicherheit ; Forschungsbericht 5/05), Berne, OFAS.
- Office fédéral des assurances sociales (2000) : *Freie Wahl der Pensionskasse. Teilbericht* (Contributions zur sozialen Sicherheit ; Forschungsbericht 2/00), Berne, OFAS.
- Pittet Meinrad (2005) : *Les caisses de pensions publiques suisses*, Genève, Slatkine.
- Prévoyance professionnelle suisse (2005) : *Wahlfreiheiten in der Pensionskasse – Libertés de choix accrues au sein de la caisse de pension*, dossier spécial, vol. 18, n° 2, p. 25-51.
- Queisser Monika & Vittas Dimitri (2000) : *The Swiss multi-pillar pension system : triumph of common sense ?* (Policy Research Working Paper ; 2416), Washington, World Bank.
- Queisser Monika & Whitehouse Edward (2003) : *Individual Choice in Social Protection : The Case of Swiss Pensions* (Social, Employment and Migration Working Papers ; 11), Paris, OECD.
- Ronga Sanja (2005) : « Libre choix ou flexibilisation de la prévoyance professionnelle – Freie Wahl oder Flexibilisierung der beruflichen Vorsorge », *Prévoyance professionnelle suisse*, vol. 18, n° 2, p. 27-30.
- Schneider Jacques-André (1996) : « A propos du libre choix individuel de la caisse de pensions », *Cahiers genevois et romands de sécurité sociale*, n° 16, p. 61-69.
- Schönholzer Diot Beatrix (2003) : « Les Chambres adoptent la première révision de la LPP », *Sécurité sociale*, n° 6, p. 342-344.
- Sommer Jürg H & Gerber David S. (2001) : « Prévoyance vieillesse : faut-il faire jouer la concurrence ? », *Sécurité sociale*, n° 4, p. 199-204.
- Sommer Jürg H. & Schütz Stefan (1998) : *Changements des modes de vie et avenir de la sécurité sociale*, Lausanne, Réalités sociales.
- Sousa-Poza Alfonso & van Dam Jacob (2002) : *Policy approaches to promote private and occupational old-age provision in Switzerland* (Vorsorgestudien ; 7), Bertelsmann Stiftung.
- Swissca (2003) : *Les institutions de prévoyance : prestations, financement, défis actuels*, Zurich, Swissca Portfolio Management SA.
- Teucher Peter V. (dir.) (1999) : *Möglichkeiten und Grenzen einer flexibilisierten Kapitalanlage in der beruflichen Vorsorge* (Schriftenreihe; 20), Luzern, VPS.
- Union syndicale suisse (2005) : *Endlich existenzsichernde Rente : Erste Säule stärken – 3000 Franken Rente für alle* (Dossier 34), Bern, SGB.
- Werlen Mirjam (2000) : « Pas de libre choix de la caisse de pensions », *Sécurité sociale*, n° 6, p. 325-326.
- Wittmann Walter (1998) : « Sombres perspectives pour l'Etat social », *Construire*, n° 9, 24 février 1998, p. 3.
- Zimmermann Heinz & Bubb Andrea (2002a) : *Das Risiko der Vorsorge. Die zweite Säule unter dem Druck der alternden Gesellschaft*, lange (intégrale) Fassung, édition en ligne, Avenir Suisse, www.avenir-suisse.ch.
- Zimmermann Heinz & Bubb Andrea (2002b) : *Les risques de la prévoyance. Le deuxième pilier sous le poids d'une société vieillissante*, version abrégée, édition en ligne, Avenir Suisse, www.avenir-suisse.ch.
- Zürcher Kantonalbank (2003) : *Die Zukunft der beruflichen Vorsorge. Probleme und Perspektiven für Pensionskassen im schweizerischen Drei-Säulen-System*, Zürich, ZKB.

Chili

- Acuña R. Rodrigo & Iglesias P. Augusto (2001) : *Chile's Pension Reform After 20 years* (Social Protection Discussion Paper Series ; 129), Washington, The World Bank.
- Arenas De Mesa Alberto & Benavides Salazar Paula (2003) : *Protección Social en Chile. Financiamiento, Cobertura y Desempeño 1990-2000*, Santiago, OIT.
- Barr Abigail & Packard Truman (2002) : *Revealed Preference and Self Insurance : Can we Learn from the Self Employed in Chile ?* (Policy Research Working Paper ; 2754), Washington, The World Bank.
- Berstein Solange & Castro Rubén (2005) : *Costos y Rentabilidad de los Fondos de Pensiones ¿Qué Informar a los Afiliados ?* (Documentos de Trabajo), SAFP.
- Bertranou Fabio M., van Ginneken Wouter & Solorio Carmen (2004) : « Financement des pensions par l'impôt et réduction de la pauvreté en Amérique latine : les impacts en Argentine, au Brésil, au Chili, au Costa Rica et en Uruguay », *Revue internationale de sécurité sociale*, vol. 57, n° 4, p. 3-21.
- Borzutzky Silvia (2003) : « Social security privatisation : the lessons from the Chilean experience for other Latin American countries and the USA », *International Journal of Social Welfare*, vol. 12, p. 86-96.
- Carvalho Pinheiro Vinicius (2002) : « Red de Información Alternativa de Seguridad Social », *Revista Seguridad Social*, n° 238, p. 11-17.
- Cronin Shona (2003) : « Red hot Chile pensions », *Global Pensions*, avril 2003.
- Diamond Peter. (1994) : *Privatization of Social Security : Lessons from Chile* (NBER Working Paper Series ; 4510), Cambridge, NBER.
- Fonds monétaire international (2004) : *Chile : Selected Issues* (IMF Country Report ; 04/292), Washington, IMF.
- Godoy Oscar & Valdés-Prieto Salvador (1997) : « Democracy and pensions in Chile : Experience with two systems », in Valdés-Prieto Salvador (dir.) : *The economics of pensions. Principles, policies, and international experience*, New York, Cambridge University Press, p. 58-91.
- James Estelle (2005) : « Chilean Pensions. Lessons for Europe », *Investment & Pensions Europe*, mai 2005.
- Mesa-Lago Carmelo (2001a) : « La réforme structurelle des pensions de la sécurité sociale en Amérique latine : modèles, caractéristiques, résultats et leçons », *Revue internationale de sécurité sociale*, vol. 54, n° 4, p. 79-109.
- Mittelstaedt H. Fred & Olsen John C. (2003) : « An empirical analysis of the investment performance of the Chilean pension system », *Journal of Pension Economics and Finance*, vol. 2, n° 1, p. 7-24.
- Ochando Claramunt Carlos (2004) : « Evaluation des réformes des systèmes de pensions latino-américains », *Revue internationale de sécurité sociale*, vol. 57, n° 2, p. 33-59.
- Organisation de coopération et de développement économiques (1998) : *Le régime de retraite chilien* (Document de travail ; AWP 5.6F), Paris, OCDE.
- Packard Truman G. (2001) : *Is There A Positive Incentive Effect from Privatizing Social Security ? Evidence from Latin America* (Policy Research Working Paper ; 2719), Washington, The World Bank.
- Piñera José (2004) : « Retiring in Chile », *The New York Times*, 1^{er} décembre 2004.
- Piñera José (2003) : « Chile's privatization », *Global Report on Aging*, n° 1, p. 1-3.
- Queisser Monika (1999) : *La réforme des fonds de pension : leçons d'Amérique latine* (Cahier de politique économique ; 15), Paris, OCDE.
- Queisser Monika (1998b) : *La réforme des systèmes de retraite en Amérique latine*, Paris, OCDE.

- Rodríguez Jacobo (2004) : *15 Questions and Answers about the Chilean Pension System*, Statement before the U.S.Senate Special Committee on Aging, International Center for Pension Reform, Cato Institute.
- Schmidt-Hebbel Klaus (1998) : *Does pension reform really spur productivity, saving, and growth ?* (Documentos de trabajo del Banco Central ; 33), Santiago, Banco Central de Chile.
- Superintendencia de administradoras de fondos de pensiones (2002) : *El sistema chileno de pensiones derivado de la capitalización individual*, 5^e édition, Santiago, SAFP.
- Taylor Marcus (2003) : « The Reformulation of Social Policy in Chile, 1973-2001 : Questioning a Neoliberal Model », *Global Social Policy*, vol. 3, n^o 1, p. 21-44.
- Turner John A. & Rajnes David M. (2001) : « Garanties de taux de rendement pour les régimes obligatoires à cotisations définies », *Revue internationale de sécurité sociale*, vol. 54, n^o 4, p. 57-78.

Etats-Unis

- apRoberts Lucy (2000) : *Les retraites aux Etats-Unis. Sécurité sociale et fonds de pension*, Paris, La Dispute.
- apRoberts Lucy (1997b) : « Etats-Unis : Le déclin des pensions professionnelles », in Institut de recherches économiques et sociales : *L'avenir des retraites en débat*, Chronique internationale de l'IRES, numéro spécial, Noisy-Le-Grand, IRES, p. 80-89.
- Burtless Gary (2003) : « What Do We Know About the Risk of Individual Account Pensions ? Evidence from Industrial Countries », *The American Economic Review*, vol. 93, n° 2, p. 354-359.
- Burtless Gary (2002) : « Social Security privatization and financial market risk. Lessons from US financial history », in Ichori Toshihiro & Tachibanaki Toshiaki (dir.) : *Social security reform in advanced countries : evaluating pension finance*, London, New York, Routledge, p. 52-80.
- Caisse des dépôts et consignations (1997) : « Sécurité sociale aux Etats-Unis. Le débat sur la privatisation », *Questions retraite*, n° 1.
- General Accounting Office (2003) : *Private pensions. Changing Funding Rules and Enhancing Incentives Can Improve Plan Funding* (GAO report ; 04-176T), GAO.
- Friedman Barry L. (2004) : « Individual accounts and the continuing debate over social security reform in the United States », in Rein Martin & Schmähl Winfried (dir.) : *Rethinking the Welfare State. The Political Economy of Pension Reform*, Cheltenham, Northampton, Edward Elgar, p. 205-225.
- Hoeffner Stephen J. (2004) : « Twin Crises. The Future of Defined Benefit Plans », *Contingencies*, vol. 16, n° 2, p. 32-36.
- Jousten Alain (2001) : « Pension Provision in the United States », in Disney Richard & Johnson Paul (dir.) : *Pension Systems and Retirement Incomes across OECD Countries*, Cheltenham, Northampton, Edward Elgar, p. 334-362.
- Krugman Paul (2005) : « C'est l'héritage de Roosevelt qu'on dilapide ! », *Courrier international*, n° 746, tiré de The New York Times.
- Krugman Paul (2004) : « Buying into Failure », *The New York Times*, 17 décembre 2004.
- Mitchell Olivia S. (2002) : *Personal Retirement Accounts and Social Security Reform* (Pension Research Council Working Paper ; 2002-7), Philadelphia, Pension Research Council.
- Mitchell Olivia S. & Mulvey Janemarie (2004) : « Potential implications of mandating choice in corporate defined benefit plans », *Journal of Pension Economics and Finance*, vol. 3, n° 3, p. 339-354.
- Munnell Alicia (2001) : « Individual Accounts Versus Social Insurance : A United States Perspective », in Scheil-Adlung Xenia (dir.) : *Building social security : the challenge of privatization*, New Brunswick, Transaction Publishers, p. 63-82.
- Munnell Alicia H. & Sundén Annika (2004) : *Coming Up Short. The Challenge of 401(k) Plans*, Washington, Brookings Institution Press.
- Nataraj Sita & Shoven John B. (2003) : « Comparing the Risks of Social Security with and without Individual Accounts », *The American Economic Review*, vol. 93, n° 2, p. 348-353.
- Nussbaum Werner (1999) : *Das System der beruflichen Vorsorge in den USA im Vergleich zum schweizerischen Recht*, Bern, Paul Haupt.
- Sethi-Iyengar Sheena, Huberman Gur & Jiang Wei (2004) : « How Much Choice is Too Much? Contributions to 401(k) Retirement Plans », in Mitchell Olivia S. & Utkus Stephen P. (dir.) : *Pension Design and Structure. New Lessons from Behavioral Finance*, New York, Oxford, Oxford University Press, p. 83-95.
- Shiller Robert J. (2003) : « The Implications of Financial and Nonfinancial Risk for Public Pension Reform. Social Security and Individual Accounts as Elements of Overall Risk-Sharing », *The American Economic Review*, vol. 93, n° 2, p. 343-347.

- Smalhout James H. (1996) : *The Uncertain Retirement. Securing Pension Promises in a World of Risk*, Chicago, Irwin.
- Stevenson Richard W. (2005) : « For Bush, a Long Embrace of Social Security Plan », *The New York Times*, 27 février 2005.
- Thompson Lawrence H. (2002) : *Policy approaches to promote private and occupational old-age provision in the United States* (Vorsorgestudien ; 9), Bertelsmann Stiftung.

Royaume-Uni

- Adler Michael (2004) : « Nouvelle approche de la sécurité sociale au Royaume-Uni : la combinaison des allocations conditionnelles et des crédits d'impôt », *Revue internationale de sécurité sociale*, vol. 57, n° 2, p. 109-134.
- Alfon Isaac (2002) : *To switch or not to switch, that's the question. An analysis of the potential gains from switching pension provider* (Occasional Paper Series ; 18), London, Financial Services Authority.
- Attanasio Orazio P., Banks James & Wakefield Matthew (2004) : *Effectiveness of tax incentives to boost (retirement) saving : Theoretical motivation and empirical evidence* (Working Paper ; 04/33), London, Institute for Fiscal Studies.
- Blake David (2003) : « The UK pension system : Key issues », *Pensions*, vol. 8, n° 4, p. 330-375.
- Blake David (2002) : « The United Kingdom : Examining the Switch from Low Public Pensions to High-Cost Private Pensions », in Feldstein Martin & Siebert Horst (dir.) : *Social Security Pension Reform in Europe* (NBER Conference Report), Chicago, London, University of Chicago Press, p. 317-347.
- Blake David (2000) : *Two Decades of Pension Reform in the UK : What are the Implications for Occupational Pension Schemes ?* (Discussion Paper ; PI-4), London, The Pensions Institute.
- David Blake (1997) : « Pension choices and pension policy in the United Kingdom », in Valdés-Prieto Salvador (dir.) : *The economics of pensions. Principles, policies, and international experience*, New York, Cambridge University Press, p. 277-317.
- Blundell Richard & Emmerson Carl (2003) : *Fiscal Effects of Reforming the UK State Pension System* (Working Paper ; 03/13), London, Institute for Fiscal Studies.
- Brooksbank Daniel (2005) : « UK actuaries warn of "huge dangers" of DC », *Investment & Pensions Europe*.
- Brugiavini Agar & Disney Richard (1995) : *The choice of private pension plan under uncertainty* (Working Paper Series ; 95/5), London, Institute for Fiscal Studies.
- Clark Tom & Emmerson Carl (2003) : « Privatising provision and attacking poverty ? The direction of UK Pension Policy under new Labour », *Journal of Pension Economics and Finance*, vol. 2, n° 1, p. 67-89.
- Clark Tom & Emmerson Carl (2002) : *The Tax and Benefit System and the Decision to Invest in a Stakeholder Pension* (Briefing Note ; 28), London, Institute for Fiscal Studies.
- Cohen Norma (2005) : « A Bloody Mess », *The American Prospect Online*, 11 janvier 2005.
- Commission européenne (2000) : *Etude des régimes de retraite des Etats membres de l'Union européenne* (MARKT/2005/99), Bruxelles.
- Department for Social Services (1998) : *A new contract for welfare : Partnership in Pensions*, London, DSS.
- Department for Work and Pensions (2004) : *Second Tier Pension Provision. 1978/79 to 2002/03*, édition en ligne, DWP, www.dwp.gov.uk.
- Disney Richard & Whitehouse Edward (1994) : *Choice of private pension plan and pension benefits in the UK* (Working Paper Series ; 94/2), London, Institute for Fiscal Studies.
- Emmerson Carl (2002) : *Pension reform in the United Kingdom : Increasing the role of private provision ?* (Working Paper ; 402), Oxford, Oxford Institute of Ageing.
- Emmerson Carl & Johnson Paul (2001) : « Pension Provision in the United Kingdom », in Disney Richard & Johnson Paul (dir.) : *Pension Systems and Retirement Incomes across OECD Countries*, Cheltenham, Northampton, Edward Elgar, p. 296-333.
- Hughes Gerard & Sinfield Adrian (2004) : « Financing Pensions by Stealth : The Anglo-American Model of the Cost and Distribution of Tax Benefits for Private Pensions », in Hughes

- Gerard & Stewart Jim (dir.) : *Reforming pensions in Europe. Evolution of Pension Financing and Sources of Retirement Income*, Cheltenham, Northampton, Edward Elgar, p. 163-192.
- Kumar Ashwin (2002) : « Pension reform in the UK. From contribution to participation », in Ihori Toshihiro & Tachibanaki Toshiaki (dir.) : *Social security reform in advanced countries : evaluating pension finance*, London, New York, Routledge, p. 161-187.
- Mayhew Victoria (2003) : *Pensions 2002 : Public attitudes to pensions and saving for retirement* (Research Report ; 193), London, Department for Work and Pensions.
- National Statistics (2004) : *Pensioner Income*, édition en ligne, NS, www.statistics.gov.uk.
- Organisation de coopération et de développement économiques (1997a) : *Les régimes de retraite privés dans les pays de l'OCDE. Le Royaume-Uni* (Politique du marché du travail et politique sociale. Documents hors série ; 21), Paris, OCDE.
- Orszag Peter R. (1999) : *Administrative Costs in Individual Accounts in the United Kingdom*, Washington, Center on Budget and Policy Priorities.
- Reynaud Emmanuel (1997b) : « Royaume-Uni : Le New Labour face aux retraites après 18 ans de néolibéralisme », in Institut de recherches économiques et sociales : *L'avenir des retraites en débat*, Chronique internationale de l'IRES, numéro spécial, Noisy-Le-Grand, IRES, p. 57-64.
- Reynaud Emmanuel (1994a) : « Les fonds de pension : Exemples allemand et britannique », *Futuribles*, n° 188, p. 3-32.
- Reynaud Emmanuel (1994b) : « Royaume-Uni : enquête sur les plans de retraite individuels », *Chronique internationale*, IRES, n° 31, p. 7-12.
- Sass Steven A. (2004a) : « Reforming the UK retirement system : Privatizations plus a safety net », *Issue in Brief*, Center for Retirement Research at Boston College, n° 3.
- Ward Sue (2004) : « Are the UK's Pension Objectives Attainable ? », in Hughes Gerard & Stewart Jim (dir.) : *Reforming pensions in Europe. Evolution of Pension Financing and Sources of Retirement Income*, Cheltenham, Northampton, Edward Elgar, p. 39-54.
- Whitehouse Edward (1998) : *Pension Reform in Britain* (SP Discussion Paper ; 9810), Washington, The World Bank.
- Whiteside Noel (2002) : *Constructing the public-private divide. Historical perspectives and the politics of pension reform* (Working Paper ; 102), Oxford, Oxford Institute of Ageing.

Australie

- Association of Superannuation Funds of Australia (2004) : *Choice of Fund*, édition en ligne, ASFA, www.asfa.asn.au.
- Australian Taxation Office (2002) : *Superannuation guarantee. The facts for employees. What the superannuation guarantee means to you*, Canberra, Commonwealth of Australia, ATO.
- Bateman Hazel & Mitchell Olivia (2004) : « New evidence on pension plan design and administrative expenses : The Australian experience », *Journal of Pension Economics and Finance*, vol. 3, n° 1, p. 63-76.
- Bateman Hazel & Piggott John (2001) : *The Australian Approach to Retirement Income Provision* (Paper prepared for the International Seminar on Social Security Pensions ; 5-7 mars 2001), Tokyo.
- Bowman Lisa (2003) : « A matter of choice », *Money Management*, édition en ligne, www.moneymanagement.com.au, 19 juin 2003.
- Cameron Rod (2004) : *What Do Consumers Think ? Attitudes to Super, Savings, Retirement and Choice* (Paper prepared for the ASFA Conference *Saving 4 the Nation*; 11 novembre 2004), Adelaide, ANOP research Services Pty Ltd.
- Clare Ross (2005) : *Implications of choice of superannuation fund legislation for members, employers and funds*, Sydney, ASFA.
- Clements Adam & Drew Michael E. (2004) : *Institutional homogeneity and choice in superannuation*, Brisbane, School of Economics and Finance, Queensland University of Technology.
- Gallery Gerry, Gallery Natalie & Brown Kerry (2004) : « Superannuation Choice : The Pivotal Role of the Default Option », *Journal of Australian Political Economy*, n° 53, p. 44-66.
- Gallery Natalie (2002) : « Superannuation Fund Choice : Opening Pandora's Box », *The Drawing Board : An Australian Review of Public Affairs*, 5 septembre 2002.
- Harris David (2002) : *Policy approaches to promote private and occupational old-age provision in Australia* (Vorsorgestudien ; 3), Bertelsmann Stiftung.
- King Anthony, Baekgaard Hans & Harding Ann (2001) : « Pension Provision in Australia », in Disney Richard & Johnson Paul (dir.) : *Pension Systems and Retirement Incomes across OECD Countries*, Cheltenham, Northampton, Edward Elgar, p. 48-91.
- King Anthony, Walker Agnes & Harding Ann (1999) : *Social security, ageing and income distribution in Australia* (Discussion Paper ; 44), Canberra, National Center for Social and Economic Modelling, University of Canberra.
- Organisation de coopération et de développement économiques (1997b) : *Private Pensions in OECD Countries – Australia* (Labour market and social policy. Occasional papers ; 23), Paris, OECD.
- Rein Martin & Turner John (2001) : « Public-private Interactions : Mandatory Pensions in Australia, the Netherlands and Switzerland », *Review of Population and Social Policy*, n° 10, p. 107-153.
- Sass Steven A. (2004b) : « Reforming the Australian retirement system : Mandating individual accounts », *Issue in Brief*, Center for Retirement Research at Boston College, n° 2.
- Scheiwe Dan (1999) : *Why Australia's pension system is not a good international model* (Discussion Paper ; PI-9912), London, The Pensions Institute.
- Schultes Renée (2005) : « A double dose of protection », *Global Pensions*, janvier 2005.
- Vidler Sacha (2004) : « Superannuation : Choice, competition and administration cost », *Journal of Australian Political Economy*, n° 53, p. 27-43.
- Whiteford Peter (2004) : « Reforming Pensions : the Australian experience », in Rein Martin & Schmähl Winfried (dir.) : *Rethinking the Welfare State. The Political Economy of Pension Reform*, Cheltenham, Northampton, Edward Elgar, p. 83-101.

Suède

- Association internationale de la sécurité sociale (2001) : *Social Security in Sweden* (27th General Assembly of the ISSA, Stockholm, 9-15 septembre 2001), ISSA.
- Caisse des dépôts et consignations (2001a) : « Panorama des réformes des systèmes de retraite à l'étranger. Les réformes en Suède et en Italie », *Questions retraite*, n° 38.
- Caisse des dépôts et consignations (2001b) : « Suède : les récents développements de la réforme du système de retraite », *Questions retraite*, n° 43.
- Caisse des dépôts et consignations (1999) : « La réforme du système de retraite suédois : l'apparition d'un nouveau modèle de réforme ? », *Questions retraite*, n° 21.
- Clancy Luke (2003) : « State of freedom », *Global Pensions*, septembre 2003.
- Cowell Alan (2005) : « Sweden's Take on Private Pensions », *The New York Times*, 12 février 2005.
- Eriksen Tor (2000) : « Reform of the Swedish pension system », *EISS Yearbook, Annuaire IEISS*, London, Kluwer Law International, p. 163-178.
- Hagberg Jan & Wohlner Ellis (2004) : « Pensionsreform ? Gör inte som Sverige! », *ETC*, Stockholm, 9 juillet 2004.
- Klevmarken N. Anders (2002) : *Swedish pension reforms in the 1990s* (Paper prepared for the Fundación Ramon Areces conference on Pensions in Europe, Madrid, 15-16 mars 2002).
- Math Antoine (2004) : « The Impact of Pension Reforms on Older People's Income : A Comparative View », in Hughes Gerard & Stewart Jim (dir.) : *Reforming pensions in Europe. Evolution of Pension Financing and Sources of Retirement Income*, Cheltenham, Northampton, Edward Elgar, p. 105-138.
- Overbye Einar (1998) : « The Politics of Voluntary and Mandatory Pensions in the Nordic Countries », *Labour*, vol. 12, n° 1, p. 169-189.
- Palmer Edward (2002a) : *Policy approaches to promote private and occupational old-age provision in Sweden* (Vorsorgestudien ; 6), Bertelsmann Stiftung.
- Palmer Edward (2002b) : « Swedish Pension Reform : How Did It Evolve, and What Does It Mean for the Future ? », in Feldstein Martin & Siebert Horst (dir.) : *Social Security Pension Reform in Europe* (NBER Conference Report), Chicago, London, University of Chicago Press, p. 171-210.
- Palmer Edward (2001) : « The Evolution of Public and Private Insurance in Sweden in the 1990s », in Scheil-Adlung Xenia (dir.) : *Building social security : the challenge of privatization*, New Brunswick, Transaction Publishers, p. 185-200.
- Palmer Edward (2000) : *The Swedish Pension Reform Model : Framework and Issues* (SP Discussion Paper ; 12), Washington, The World Bank.
- Scherman Karl Gustaf (1999) : *The Swedish pension reform* (Issues in Social Protection Discussion paper ; 7), Geneva, ILO.
- Schultes Renée (2004) : « Freedom of choice ? », *Global Pensions*, octobre 2004.
- Sjunde AP-fonden (2004) : *Arsredovisning 2004 del 1*, Stockholm, Sjunde AP-fonden.
- Sjunde AP-fonden (2002) : *Arsredovisning 2002 del 2*, Stockholm, Sjunde AP-fonden.
- Sundén Annika (2004) : « How do individual accounts work in the Swedish pension system ? », *Issue in Brief*, Center for Retirement Research at Boston College, n° 22.
- Sundén Annika (2000) : « How will Sweden's new pension system work ? », *Issue in Brief*, Center for Retirement Research at Boston College, n° 3.
- Timonen Virpi (2003) : *Restructuring the Welfare State. Globalisation and Social Policy Reform in Finland and Sweden*, Cheltenham, Northampton, Edward Elgar.
- Turner John A. (2004) : « Comptes individuels : les leçons de la Suède », *Revue internationale de sécurité sociale*, vol. 57, n° 1, p. 79-103.

- Wadensjö Eskil (1999) : « Suède : les révisions des régimes publics de retraite », *in* Reynaud Emmanuel (dir.) : *Réforme des retraites et concertation sociale*, Genève, BIT, p. 67-81.
- Williamson John B. (2004a) : « Evaluation du potentiel de réformes des pensions d'un pilier à cotisation définie fictive », *Revue internationale de sécurité sociale*, vol. 57, n° 1, p. 57-78.
- Williamson John B. (2004b) : « Assessing the notional defined contribution model », *Issue in Brief*, Center for Retirement Research at Boston College, n° 24.

Sites Internet

Chili

www.inp.cl

Instituto de Normalización Previsional

www.safp.cl

Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones

www.svs.cl

Superintendencia Valores y Seguros

Etats-Unis

www.ssa.gov

U.S. Social Security Administration

www.dol.gov

U.S Department of Labor

Royaume-Uni

www.dwp.gov.uk

Department for Work and Pensions

www.statistics.gov.uk

National Statistics

Australie

www.ato.gov.au

Australian Taxation Office

Suède

www.lo.se

Syndicat des ouvriers

www.officersforbundet.se

Syndicat des fonctionnaires d'Etat

www.st.org

Syndicat des fonctionnaires d'Etat

www.sparoversikt.nu

Magazine financier *Sparöversikt*

www.premiepensionsmyndigheten.se

Premiepensionsmyndighet

Table des matières

Sommaire	I
Préface	III
Résumé	V
Zusammenfassung	XI
Riassunto	XVII
Summary	XXIII
1. Introduction	1
1.1 Présentation du mandat	1
1.2 Libre choix de la caisse de pensions	3
1.3 Méthodologie	5
1.4 Terminologie	8
1.5 Structure de la recherche	10
2. Cadre conceptuel	11
2.1 Réformes des pensions : point de vue de la Banque mondiale	11
2.1.1 Rapport de la Banque mondiale (1994)	11
2.1.2 Aperçu des critiques et réactions	12
2.1.3 Evolution de la position de la Banque mondiale	14
2.2 Etat du débat en Suisse	16
2.2.1 Le livre blanc (1995)	16
2.2.2 Avenir Suisse – Les risques de la prévoyance (2002)	17
2.2.3 Gerber – Le libre choix (2002)	18
3. Approche comparative	21
3.1 Chili	21
3.1.1 Introduction	21
a) Spécificités du système chilien et raisons du choix de ce pays	21
b) Caractéristiques principales du système chilien de retraite	21
3.1.2 Individualisation : introduction et évolution	21
a) Genèse du système de prévoyance chilien	21
b) Après la réforme : état des lieux	23
3.1.3 Système de prévoyance retraite	23
a) Organisation du système	23
b) Cotisations et population couverte	24
c) Rôle de l'Etat	25
d) Libre choix	26
3.1.4 Evaluation	28
a) Coûts administratifs élevés	29
b) Tendance à la concentration : oligopolisation	30
c) Lourdeur de la réglementation	31
d) Valeur des prestations influencée par les fluctuations du marché	32
3.1.5 Conclusion	32
3.2 Etats-Unis	34
3.2.1 Introduction	34
a) Spécificités du système américain et raisons du choix de ce pays	34
b) Caractéristiques principales du système américain de retraites	34
3.2.2 Libre choix	36
a) Introduction et évolution du libre choix	36

b) Régimes de prévoyance professionnelle	38
3.2.3 Evaluation	42
a) Conséquences sur le niveau des prestations	42
b) Importante complexité du système	44
3.2.4 Propositions actuelles de réforme	47
3.2.5 Conclusion	48
3.3 Royaume-Uni	49
3.3.1 Introduction	49
a) Spécificités du système britannique et raisons du choix de ce pays	49
b) Caractéristiques principales du système britannique de retraite	49
3.3.2 Deuxième étage de protection retraite et sortie conventionnelle	50
a) Choix entre trois possibilités au niveau du 2 ^e étage	50
b) Régime étatique lié aux revenus	51
c) Régimes professionnels	51
d) Régimes individuels	52
3.3.3 Individualisation : introduction et évolution	53
a) Introduction de la possibilité de sortie conventionnelle individuelle	53
b) Evolution	54
3.3.4 Le temps d'un bilan : le <i>Pensions report</i>	56
a) Niveau des retraites : inégalités croissantes et paupérisation	57
b) Besoin et volonté du choix individuel	58
c) Développements récents des plans individuels	59
d) Régulation : surveillance et garanties	61
3.3.5 Conclusion	63
3.4 Australie	65
3.4.1 Introduction	65
a) Spécificités du système australien et raisons du choix de ce pays	65
b) Caractéristiques principales du système australien de retraite	65
3.4.2 Contexte de l'introduction de l'individualisation	67
3.4.3 Description du choix individuel	68
a) Régulation et surveillance	68
b) Traitement fiscal	69
c) Institutions, placements et prestations	70
3.4.4 Choix intégral dès le 1 ^{er} juillet 2005	72
3.4.5 Evaluation	74
a) Concurrence : information, formation et coûts administratifs	74
b) Quelles garanties ?	75
c) Choix de la stratégie de placement	76
d) Choix de l'institution de prévoyance	78
3.4.6 Conclusion	79
3.5 Suède	80
3.5.1 Introduction	80
a) Spécificités du système suédois et raisons du choix de ce pays	80
b) Caractéristiques principales du système suédois de retraite	80
3.5.2 Réforme du régime de pensions suédois	81
a) Situation avant la réforme	81
b) Introduction du libre choix	82
c) Régime étatique de pensions	83
3.5.3 Eléments d'individualisation	84
a) Fonctionnement	84
b) Réglementation et surveillance	86
3.5.4 Evaluation	87
a) Les assurés face au choix	87
b) Organisation du choix	89

c) Niveau de prestations	89
d) Faut-il restreindre le choix ?	91
3.5.5 Conclusion	91
3.6 Synthèse	92
4. Système suisse de pensions	95
4.1 Système des trois piliers	95
4.2 Evolution de la prévoyance professionnelle suisse	97
4.3 Eléments d'individualisation présents dans le 2 ^e pilier	99
4.4 Etat des lieux : crise du 2 ^e pilier ?	101
4.4.1 Remarques liminaires	101
4.4.2 Défis et enjeux du 2 ^e pilier	101
4.5 Eléments de comparaison entre la Suisse et les pays étudiés	108
4.5.1 Introduction	108
4.5.2 Typologie des systèmes de protection sociale	108
4.5.3 Système de retraite	109
4.5.4 Population et éventualités couvertes	109
4.5.5 Synthèse	110
5. Etude de faisabilité du libre choix de la caisse de pensions	113
5.1 Introduction	113
5.1.1 Présentation des modèles	113
5.2 Couverture de prévoyance	115
5.2.1 Eventualités couvertes et garanties constitutionnelles	115
5.2.2 Assurance minimale obligatoire	115
5.2.3 Obligation de contracter et réserves de santé dans la prévoyance étendue	117
a) Notion d'assurance	117
b) Risque d'antiselection	118
c) Obligation de contracter et réserves pour raison de santé	119
5.2.4 Contrôle de l'affiliation	120
5.3 Niveau des prestations, stratégies et risques	121
5.3.1 Garanties minimales	121
5.3.2 Tarification collective versus tarification individuelle	122
a) Modalités de sortie au moment de la retraite	122
b) Assurance collective versus assurance individuelle	123
c) Notion de collectivité dans le 2 ^e pilier	124
d) Conséquences sur les trois modèles	125
5.3.3 Incitations positives et négatives par rapport à la prévoyance étendue	126
5.3.4 Transfert et individualisation du risque dans le domaine des placements	129
a) Eléments introductifs	129
b) Conditions nécessaires à l'exercice du libre choix	131
c) Libre choix des placements dans le cadre des trois modèles	131
d) Formation, motivation et intermédiaires financiers	132
e) Transfert de risques à l'assuré	133
5.4 Surveillance	135
5.4.1 Organes de surveillance	135
5.4.2 Protection contre l'insolvabilité	135
5.5 Impact sur les institutions	136
5.5.1 Conséquences d'un changement de système	136
5.5.2 Répercussion sur le 3 ^e pilier	137

5.5.3	Conséquences sur les frais d'administration	138
a)	Introduction	138
b)	Frais administratifs d'une institution d'assurance	139
c)	Evaluation des trois modèles	140
5.5.4	Application du principe de la gestion paritaire	141
5.6	Impact économique	143
5.6.1	Conséquences pour le marché du travail (salariés affaiblis)	143
5.6.2	Conséquences pour les entreprises	144
a)	Coûts	144
b)	Organisation	144
c)	Politique des ressources humaines	145
5.7	Synthèse	146
6.	Conclusion	147
6.1	Remarques générales	147
6.2	Synthèse	148
6.3	Recommandations relatives à l'aménagement de la prévoyance professionnelle	150
6.3.1	Favoriser la création de fondations communes	150
6.3.2	Créer un organisme central de réassurance	151
6.3.3	Constituer des bases actuarielles réalistes et dépolitisées	151
6.3.4	Adapter les rentes à l'évolution du coût de la vie	152
6.3.5	Améliorer la surveillance des institutions de prévoyance	152
6.3.6	Développer les principes de gouvernance des institutions de prévoyance	153
6.3.7	Améliorer la communication avec les assurés	153
6.3.8	Limiter la complexité législative	154
6.3.9	Evaluer les effets de la 1 ^{re} révision au niveau de la flexibilisation	154
6.3.10	Créer un observatoire fédéral de la prévoyance	154
	Liste des abréviations utilisées	165
	Bibliographie	169
	Sites Internet.....	185
	Annexe A Présentation de la société Pittet Associés et des auteurs	183
	Annexe B Glossaire et équivalences.....	189



PITTET ASSOCIÉS

Société de conseil

Présentation de la société Pittet Associés et des auteurs

ANNEXE A

Pittet Associés

La société Pittet Associés est le mandataire officiel de l'OFAS pour la réalisation de ce mandat. Elle s'est associée pour sa réalisation à M. Jacques-André Schneider, qui est coauteur de l'étude.

Pittet Associés est une société anonyme indépendante basée à Genève, spécialisée dans le conseil aux caisses de pensions et l'actuariat de la prévoyance professionnelle et de l'assurance. Elle poursuit les activités de la société simple Meinrad Pittet – Actuaire-conseil (1993), devenue par la suite MP Actuaires SA (2000), et jouit d'une grande expérience et d'une forte notoriété dans ses domaines de compétence. Elle est dirigée par Meinrad Pittet, docteur en sciences actuarielles et expert fédéral en assurances de pensions, qui en est l'actionnaire majoritaire.

Fidèle aux principes de sa charte d'entreprise, Pittet Associés poursuit les quatre missions suivantes :

- Conseil *Apporter des réponses de spécialistes, conseiller*
- Expertise *Veiller à la conformité légale, expertiser*
- Vulgarisation *Rendre la prévoyance et l'assurance plus accessibles, vulgariser*
- Débat *Partager nos convictions, débattre*

Pittet Associés met à disposition des institutions de prévoyance des secteurs privé et public un savoir-faire et des moyens informatiques éprouvés, qui lui permettent de mener à bien, en toute indépendance, les tâches de l'actuaire-conseil et de l'expert agréé LPP. Attachée aux valeurs exprimées dans sa charte d'entreprise, en particulier à son indépendance et à l'absence de conflits d'intérêts dans ses interventions, Pittet Associés assure à ses clients un service de proximité, personnalisé et flexible dans son approche, professionnel et rigoureux dans sa réalisation. Son efficacité est le fruit de compétences acquises grâce à un haut niveau de formation et une grande expérience pratique.

Pittet Associés emploie actuellement un quinzaine de collaboratrices et collaborateurs, dont la majorité sont des actuaires de formation. Trois d'entre eux bénéficient du titre d'expert fédéral en assurances de pensions.

Adresse de contact :

Pittet Associés SA
8, rue du XXXI-Décembre
Case postale 6227
CH – 1211 Genève 6

www.pittet-associes.ch
info@pittet-associes.ch
Tél. +41 22 593 0101

Les auteurs

David Pittet

lic. rer. publ. HSG, MSc (Econ) LSE – Directeur, Pittet Associés

Né en 1970, David Pittet est d'origine vaudoise. Après une maturité scientifique obtenue au Collège Claparède à Genève, il entreprend une formation académique à l'Université de St-Gall où il obtient une licence en relations internationales (1995) et à la London School of Economics où il acquiert un master en économie politique et en philosophie (1996). D. Pittet a également étudié à l'Institut d'études politiques (Sciences Po) de Paris et à l'Université de Genève dans le cadre d'échanges universitaires.

Après avoir occupé divers postes dans les domaines de la finance et du *business development* auprès de grands groupes pharmaceutiques suisses, D. Pittet a été nommé à 28 ans à la direction financière d'un important établissement public genevois. Après avoir occupé ce poste durant plus de cinq ans, il a rejoint la société Pittet Associés dont il a repris la direction administrative et commerciale tout en poursuivant sa formation dans le domaine actuariel.

Cette recherche, dont il a assuré la direction opérationnelle et rédactionnelle, constitue la première publication de D. Pittet.

Meinrad Pittet

Dr. sc. act. (Lausanne), Expert fédéral LPP – Président, Directeur général, Pittet Associés

Né en 1948, Meinrad Pittet est d'origine vaudoise. Après une maturité scientifique obtenue au Collège Saint-Michel de Fribourg, il entreprend une formation académique à l'Université de Lausanne où il obtient une licence (1971) et un doctorat en sciences actuarielles (1980).

Entré au service d'une société d'assurances sur la vie en 1971, M. Pittet devient, dès 1974, expert scientifique de l'Office fédéral des assurances privées à Berne. De 1977 à 1987, il s'occupe de l'actuariat dans une importante caisse de pensions publique genevoise.

Ayant obtenu, en 1977, le statut d'expert fédéral en assurances de pensions, M. Pittet débute, en 1985, une activité d'actuaire-conseil indépendant. En 1988, il participe à la fondation de la société HPR S.A. Il crée en 1993 un bureau d'actuaire-conseil indépendant qui devient, en 1999, la société Pittet Associés (ex-MP Actuaires SA).

Auteur de plusieurs publications, M. Pittet participe depuis de nombreuses années à la formation des praticiens de la prévoyance professionnelle. Il vient de publier un ouvrage de référence aux Editions Slatkine sur les caisses de pensions publiques suisses.

Jacques-André Schneider

Dr. en droit (Genève), Avocat au barreau – Associé, Etude Lachat, Harari & Associés

Né en 1952 en Afrique du Sud, où il accomplit ses études secondaires, Jacques-André Schneider est d'origine genevoise. Il est titulaire d'une licence en droit, d'un diplôme en études supérieures (LLM) et d'un doctorat en droit de l'Université de Genève avec une thèse consacrée aux régimes

complémentaires de retraite en Suisse et en Europe, distinguée notamment par le prix de la Fondation Walther Hug et un prix de la Société suisse de droit des assurances.

J.-A. Schneider est également titulaire du brevet d'avocat, membre du barreau, et exerce cette profession en tant qu'associé au sein de l'Etude Lachat, Harari & Associés à Genève. Chargé de cours à l'Université de Lausanne, il est l'auteur d'une cinquantaine de publications scientifiques. Il a une longue expérience pratique de la prévoyance professionnelle et de l'assurance en sa qualité notamment d'avocat, de membre de conseils de fondation d'institutions de prévoyance et de conseils d'administration, notamment d'une compagnie d'assurance de droit public et de fondations d'investissement du 2^e pilier. Il a été membre de la Commission fédérale de la prévoyance professionnelle pendant plus de onze ans et a assumé la Vice-présidence de la Commission fédérale de recours en matière de prévoyance professionnelle.

J.-A. Schneider préside actuellement la Caisse de retraite du personnel enseignant du Valais et la Caisse de prévoyance des interprètes de conférences.

Les collaboratrices scientifiques

Anna Djilali Khenfoussia

lic. sc. pol. (Lausanne)

Née de 1979, d'origine polonaise, Anna Djilali vit pendant plusieurs années en Pologne, en Allemagne et en Suède, avant de s'installer en Suisse. De langue maternelle allemande, elle obtient une maturité latine à la Kantonsschule de Soleure (2000) et effectue ses études académiques à l'Université de Lausanne, où elle obtient une licence en sciences politiques (2005). Particulièrement intéressée par les questions touchant les politiques sociales, A. Djilali collabore chez Pittet Associés à la réalisation du mandat confié par l'OFAS.

Fanny Matthey

lic. iur. (Neuchâtel)

Née en 1978, d'origine neuchâteloise, Fanny Matthey a obtenu une maturité moderne au Gymnase cantonal de Neuchâtel (1997) et une licence en droit à l'Université de Neuchâtel (2002). Juriste à la Division des affaires internationales de l'Office fédéral de la santé publique de 2002 à 2004, elle s'occupe principalement des dossiers de santé publique en lien avec le Conseil de l'Europe. Après un séjour de quelques mois à l'étranger, elle rejoint Pittet Associés pour la réalisation du mandat de recherche confié par l'OFAS.

A la suite de ce mandat, F. Matthey va entreprendre des études doctorales et occuper un poste d'assistante à la Faculté de droit de l'Université de Neuchâtel.



PITTET ASSOCIÉS

Société de conseil

Glossaire et équivalences

ANNEXE B

Chili

Administradora de Fondos de Pensiones (AFP)	Institution de prévoyance, société privée
Bonos de Reconocimiento	Bons de reconnaissance émis par l'Etat afin de reconnaître les cotisations effectuées sous l'ancien système de retraite
Cajas	Caisses de pensions de l'ancien système de retraite
Fondos de Pensiones	Fonds de placement
Instituto de Normalización Previsional (INP)	Institution regroupant les anciennes caisses de pensions
Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP)	Organisme de contrôle des AFPs
Superintendencia Valores y Seguros	Institution de contrôle des activités liées au marché des valeurs et assurances

Etats-Unis

Cash Balance Plans (CBPs)	Plans à prestations définies proches des plans de la prévoyance professionnelle suisse
Defined Benefits (DB)	Régime à prestations définies (Ne correspond pas aux notions suisses : les plans en primauté des cotisations de la prévoyance professionnelle suisse correspondent à un plan en primauté des prestations selon la conception américaine. Aux Etats-Unis, dès qu'un régime offre une quelconque garantie, et pas nécessairement une prestation, il se trouve dans la catégorie Defined Benefits.)
Defined Contributions (DC)	Régime à cotisations définies
Employee Retirement Income Security Act (ERISA)	Loi de 1974 fixant un cadre légal aux régimes de pensions professionnels
Employer-sponsored pensions	Régime de retraite professionnel
Individual Retirement Accounts (IRAs)	Compte d'épargne individuel surobligatoire (3e étage)
Lump sum	Pension versée sous forme de capital
Matching contributions	Cotisation de l'employeur versée en fonction de celle de l'employé
Opting out	Sortie conventionnelle
Pension Benefit Guaranty Corporation (PBGC)	Fonds de garantie pour les régimes à prestations définies
Plans 401(k)	Plans à cotisations définies et à caractère individuel
Private pensions	Système de pensions privé. Terme qualifiant le régime professionnel
Self-insurance	Auto-assurance
Social Security	Sécurité sociale. Régime étatique de base (1er étage)
Social Security Act	Loi de 1935 introduisant le régime de Sécurité sociale
Stated account balance	Capital accumulé utilisé pour le calcul de la prestation dans

	les Cash Balance Plans
--	------------------------

Royaume-Uni

Appropriate Personal Pensions (APP)	Plans individuels approuvés par l'autorité de surveillance
Additional Voluntary Contributions (AVCs)	Cotisations surobligatoires en faveur d'un régime de pensions professionnel
Association of British Insurers	Association des compagnies d'assurances
Basic State Pension (BSP)	Régime étatique universel de base
Contracted-out Money Purchase Scheme (COMP)	Régime de pensions professionnel à cotisations définies
Contracted-out Salary-Related Scheme (COSR)	Régime de pensions professionnel à prestations définies
Contracting-out	Sortie conventionnelle
Financial Services Authority (FSA)	Autorité de réglementation et de surveillance du secteur financier et d'assurance
Free Standing Additional Voluntary Contributions (FSAVCs)	Cotisations surobligatoires en faveur d'un compte de prévoyance individuel
Group Personal Pension (GPP)	Plans individuels de prévoyance proposés par l'employeur
Lower Earnings Limit (LEL)	Limite inférieure des revenus qui détermine la population salariée soumise à l'obligation de cotiser en faveur du deuxième étage de prévoyance vieillesse
National Insurance (NI)	Système de sécurité sociale (couvrant les éventualités de vieillesse, d'invalidité, de décès, de maladie, de maternité et de chômage)
National Insurance Contributions	Cotisations à l'Assurance nationale
Occupational Pensions Regulatory Authority (OPRA)	Autorité de réglementation et de surveillance des régimes de pensions professionnels
State Second Pension (S2P)	Régime étatique lié au revenu (remplace dès 2002 le State Earnings Related Pension Scheme)
State Earnings Related Pension	Régime étatique lié au revenu (remplacé dès 2002 par la

Scheme (SERPS)	State Second Pension)
Stakeholder Pension	Plans individuels capitalisés remplissant des conditions légales minimales

Australie

Age Pension	Pension étatique de base
Association of Superannuation Funds of Australia (ASFA)	Association regroupant les institutions de prévoyance professionnelle
Australian Taxation Office (ATO)	Autorité fiscale
Corporate Fund	Institution de prévoyance professionnelle d'entreprise
Excluded Fund/Small Superannuation Fund	Institution de prévoyance professionnelle avec moins de cinq assurés
Industry Fund	Institution de prévoyance professionnelle de secteur
Life annuity	Rente viagère
Member Investment Choice (MIC)	Choix individuel de la stratégie d'investissement par l'assuré
Phased withdrawals/allocated pension/allocated annuity	Versements périodiques
Public sector fund	Institution de prévoyance professionnelle du secteur public
Reasonable benefit limits (RBL)	Limites de prestations qui peuvent être servies avec des allègements fiscaux
Retail Fund	Institution de prévoyance professionnelle ouverte
Retirement Savings Account (RSA)	Type de compte individuel de prévoyance professionnelle proposé par des institutions financières
Standard Choice Form	Formulaire de choix de l'institution de prévoyance professionnelle
Superannuation Fund	Institution de prévoyance professionnelle
Superannuation Guarantee (SG)	Régime obligatoire lié au revenu professionnel
Superannuation Guarantee Charge (SGC)	Taxe prélevé auprès des employeurs qui ne remplissent pas le minimum de la Superannuation Guarantee
Term annuity	Rente versée durant une période prédéterminée

Suède

Allmän tilläggspension (ATP)	Ancien régime étatique lié aux revenus
Avtalspension SAF-LO	Régime de pensions professionnels pour les cols bleus du secteur privé
Finansinspektion	Autorité de surveillance du secteur des finances
Folkfördelningssystem	Système financier par répartition
Folkpension	Ancien régime étatique universel à prestations uniformes
Grantipension	Régime étatique de pensions de garantie (à condition de ressources)
Industrins och handelns tilläggspension (ITP)	Régime de pensions professionnels pour les cols blancs du secteur privé
Inkomstpension	Régime étatique de pensions lié aux revenus
Kollektivavtalad tjänstepension	Régimes de pensions professionnels basés sur des accords entre partenaires sociaux
Pensionsavtal 2003 (PA 03)	Régime de pensions professionnel pour les fonctionnaires de l'Etat
Pensions-och försäkringsavtal (PFA)	Régime de pensions professionnel pour les employés du secteur public local
Premiepension	Régime étatique de comptes individuels dans lequel les assurés ont le choix du fonds de placement
Premiepensionsmyndighet (PPM)	Autorité centrale d'organisation du régime des comptes individuels Premiepension
Premiereservsystem	Système financier par capitalisation