

LA GESTION PRIVEE DES RETRAITES PAR CAPITALISATION ET LEUR CONTRIBUTION A DES RETRAITES ADEQUATES ET VIABLES

ADOPTÉ EN 2008

POINTS-CLES

- Le rôle des régimes de retraite privés varie de façon significative d'un Etat membre à l'autre et leur importance croît dans certains États membres. Il est important d'analyser leur impact sur l'adéquation et la viabilité futures des régimes de pension, en tenant compte du rôle spécifique que ces régimes sont appelés à jouer dans les systèmes de retraite des différents États membres.
- Les États membres dans lesquels ces systèmes se développent soulignent qu'ils cherchent par ce biais à diversifier leurs systèmes de retraite, ainsi qu'à répartir les risques et les coûts d'ajustement, en apportant aux individus un certain degré de choix et de responsabilité.
- Des déficits substantiels d'information, ainsi que l'absence d'indicateurs harmonisés et de données comparables ont été observés. Certaines personnes, qui sont reprises dans plusieurs fonds de pensions, sont comptabilisées plusieurs fois, ce qui conduit à des estimations biaisées lors de l'évaluation des taux de couverture.
- Il existe une grande variation des taux de couverture et des taux de cotisation entre les États membres et les régimes: selon le rôle que les régimes complémentaires jouent dans le système global, un taux de couverture relativement bas (ainsi que des interruptions de carrière) peut devenir une cause de préoccupation quant à l'adéquation future des régimes de pension, notamment pour les groupes les plus vulnérables (les femmes, les jeunes, les personnes dont le niveau d'instruction/de rémunération est peu élevé).
- Les avantages fiscaux ne constituent pas une mesure suffisante pour augmenter le niveau d'épargne dans les régimes volontaires de toute la population.
- Le transfert croissant des risques (emploi, longévité et risques financiers) du fournisseur de la retraite (employeur ou État) à l'individu crée le besoin d'une meilleure éducation financière. L'impact des interruptions de carrière sur l'adéquation des retraites doit également être examiné avec soin.
- Nécessité de concevoir avec soin la phase de paiement des prestations pour atteindre l'objectif d'adéquation.
- Les frais administratifs et de gestion doivent être maintenus à un niveau bas par voie réglementaire.

RESUME

Ce rapport examine le développement des régimes de retraite par capitalisation en s'appuyant sur les travaux antérieurs réalisés dans ce domaine dans le cadre la MOC, notamment l'étude du CPS "*Privately managed pension provision*" (2005) et "*Le rapport de synthèse sur les pensions adéquates et viables*" de 2006. Le rapport analyse en particulier la contribution des systèmes privés par capitalisation à l'adéquation et à la viabilité futures des régimes de pension, afin de faciliter l'échange de bonnes pratiques et de stimuler l'apprentissage mutuel.

L'étude couvre tous les régimes par capitalisation obligatoires ainsi que les régimes par capitalisation complémentaires, qu'ils soient professionnels ou volontaires. Elle ne couvre pas les fonds de réserve accumulés dans les régimes obligatoires par répartition ni l'épargne privée à long terme qui n'a pas d'objectifs liés à la retraite.

L'étude fournit un examen approfondi de ces régimes, malgré un déficit substantiel d'information puisqu'aucun ensemble de données comparables et harmonisées n'existe dans ce domaine. De plus, le

niveau de développement des régimes privés par capitalisation diffère d'un Etat membre à l'autre. Dans certains Etats membres, les pensions versées dans le cadre du régime public ne remplacent les revenus que de manière partielle, ce qui constitue la raison principale du développement des régimes privés. Dans ce cas, les systèmes privés doivent contribuer de manière importante à l'adéquation des retraites. Certains États membres ont récemment réaménagé leurs systèmes obligatoires en introduisant une composante privée par capitalisation pour compléter le système par répartition. Dans la plupart de ces Etats membres, la transition n'est pas encore achevée et certaines décisions politiques importantes restent toujours à prendre. Enfin, d'autres États membres ont transféré une partie de leurs engagements en termes d'adéquation des retraites, en développant les régimes privés complémentaires existants ou créés récemment

Un lien fort existe entre les régimes obligatoires par répartition et les régimes privés par capitalisation. Dans le contexte démographique actuel, et au vu des défis qui en résultent pour les régimes de pension, les régimes de retraite privés sont amenés à contribuer de manière croissante à l'objectif de viabilité. Il est donc essentiel de suivre attentivement la contribution de ces régimes aux objectifs d'adéquation et de viabilité financière des pensions ainsi que leurs effets redistributifs.

Le rapport souligne que les questions d'adéquation et de viabilité futures des régimes de pension sont liées et doivent nécessairement être examinées ensemble. Un certain nombre d'États membres ont pris des mesures visant à assurer l'adéquation des pensions par capitalisation. Ces mesures concernent en particulier les taux de couverture et de cotisations, le niveau des charges administratives et de gestion, et le développement d'un cadre réglementaire concernant les annuités (risque de longévité) et les investissements (risque financier). Néanmoins, davantage d'études sur l'adéquation sont nécessaires, qui porteraient en particulier sur les groupes les plus vulnérables, les personnes qui disposent d'un revenu faible ou moyen, les femmes et les personnes qui ont subi des interruptions de carrière.

Les conclusions suivantes peuvent notamment être tirées:

- Les taux de couverture et de cotisations des régimes privés doivent être appréciés en fonction du **rôle de ces régimes dans le système de retraite**. S'ils représentent une fraction essentielle de revenu pour tous les retraités, les taux de couverture et de cotisation devraient être élevés. À cet égard, il y a clairement des variations dans le niveau de couverture des régimes facultatifs: les jeunes et les moins nantis sont généralement moins susceptibles d'être couverts par ces régimes et connaissent généralement des périodes d'interruption dans le paiement de leurs contributions.
- Les avantages fiscaux ne constituent généralement pas une mesure suffisante pour augmenter le niveau d'épargne dans les régimes volontaires de toute la population. **Des crédits d'impôt ciblés** (non dégressifs) peuvent s'avérer utiles, mais il n'est pas clair qu'ils soient suffisants pour permettre une couverture complète de la population. En outre, le coût des dispositions fiscales peut être significatif et des questions se posent quant à leurs conséquences en termes de redistribution.
- **Les frais administratifs et de gestion des régimes par capitalisation peuvent représenter des coûts significatifs**, ce qui a pour conséquence de réduire les montants de retraite effectivement perçus, et affecte surtout les moins nantis. Dans un environnement peu transparent, le libre choix et la mise à disposition d'informations ne suffisent pas à faire baisser les coûts. Des réglementations spécifiques, qui imposent notamment des plafonds sur les niveaux de frais, sont vraisemblablement nécessaires. Etant donné le faible degré de transparence et de comparabilité des niveaux de frais, il pourrait y avoir un intérêt à comparer les différences qui existent en la matière au sein d'un même Etat membre ainsi qu'entre les Etats membres.
- Les régimes complémentaires par capitalisation sont caractérisés par un lien fort entre les cotisations et prestations. En conséquence, **les interruptions de carrière peuvent avoir une influence significative sur leur adéquation**. Il est donc plus important de couvrir des interruptions de carrière (notamment les périodes de chômage, de maladie/invalidité, les congés de maternité et parentaux), et d'accorder une attention particulière à la situation des groupes plus vulnérables tels que les femmes ou les travailleurs qui ont des parcours atypiques. Néanmoins, le coût de la couverture des interruptions peut être significatif et avoir des répercussions sur l'incitation au travail. Cela suppose qu'une réflexion attentive soit menée, dans le cadre plus large

des régimes de retraite, en tenant compte notamment de l'interaction avec la fourniture de prestations minimales.

- Dans certains cas, la façon dont la phase de paiement des prestations est organisée ne permet pas de garantir l'adéquation future des régimes de pensions. Des mesures additionnelles doivent alors être prises pour pallier aux risques de longévité, d'inflation et de survie. La transformation de comptes individuels en annuités est un moyen sûr de verser les prestations de retraite car elle protège contre le risque de longévité en garantissant un revenu à vie. Par contre, les versements de sommes globales représentent une menace sérieuse pour l'adéquation. En outre, il semblerait que le niveau de protection contre le risque d'inflation soit très faible, de même que la protection des survivants.
- Les taux de rendement varient significativement dans le temps, ce qui constitue un facteur de risque important. Dans ce contexte, l'existence d'organismes de surveillance financière performants et de **cadres réglementaires financiers** adaptés sont essentiels. La valeur des comptes individuels peut être également protégée en apportant des changements appropriés à la structure du portefeuille quand la retraite approche (*life styling*) et en permettant un certain degré de flexibilité quant à l'âge de départ à la retraite. **L'exigence de rendements minimaux** peut soutenir l'adéquation, mais une telle garantie crée des coûts directs (assurance) ainsi qu'indirects (changements dans la structure du portefeuille).
- L'élément de choix qui est inhérent aux régimes privés suppose que les individus concernés aient une bonne compréhension de certaines questions financières. Il existe en effet un risque concret que les personnes qui ont un niveau d'éducation insuffisant concernant les questions financières, et adoptent par conséquent un comportement passif, en subissent les conséquences à l'âge de la retraite. Dans un contexte où la prise de décision est complexe, multidimensionnelle et s'inscrit dans le long terme, la mise à disposition d'informations de qualité peut s'avérer insuffisante. D'où l'importance de campagnes et de politiques visant à sensibiliser le public et à permettre une meilleure compréhension du fonctionnement des régimes de retraite.
- En soi, **le transfert des risques** de l'État vers les institutions et personnes privées ne pose pas de problème pour la viabilité financière des régimes de pension, mais peut menacer l'adéquation future de ceux-ci, ce qui peut avoir des conséquences pour l'Etat qui en est le garant. Il existe donc un besoin clair de suivre le développement des régimes par capitalisation, ainsi que d'évaluer leurs effets sur l'adéquation des régimes de retraite, et des efforts doivent être fait afin de consolider le cadre dans lequel les régimes par capitalisation opèrent (particulièrement les régimes par capitalisation obligatoires). Des outils permettant de mieux analyser la situation actuelle et de suivre les évolutions des régimes par capitalisation doivent être développés, en particulier en vue de permettre la comparabilité des données entre les Etats membres et la fiabilité des données nationales (par exemple, afin de résoudre la question de l'estimation biaisée des taux de couverture, due au fait que certaines personnes sont comptabilisées plusieurs fois en raison de leur participation à différents fonds de pension).