



Conseil économique et social

Distr. générale
9 avril 2010

Français

Commission économique pour l'Europe

Conférence des statisticiens européens

Groupe d'experts de la comptabilité nationale

Dixième session

Genève, 26-29 avril 2010

Point 10 de l'ordre du jour provisoire

Mesure et comptabilisation des pensions

Évaluation et enregistrement des droits à pension des ménages au titre des régimes publics de retraite dans la zone euro

Note by the Direction générale Statistiques,
Banque centrale européenne

Résumé

Face au vieillissement de la population dans la zone euro et dans de nombreux pays industrialisés, le Système de comptabilité nationale 2008 tente d'améliorer la transparence et la comparabilité des données relatives aux pensions entre les pays. Le présent document décrit la méthode de comptabilisation des droits à pension des ménages au titre des régimes publics qui a été approuvée au niveau international. Il donne un aperçu de ces droits à pension et des estimations des engagements qu'ils impliquent dans la zone euro. On y trouvera également une étude des différentes possibilités d'évaluation de la soutenabilité des droits à pension.

I. Introduction

1. L'évaluation et l'enregistrement des droits à pension acquis par les ménages au titre des régimes publics de retraite ainsi que des obligations correspondantes des administrations publiques de la zone euro respectent les principes des comptes nationaux. Cette approche résulte de travaux de recherche menés par des organisations internationales comme la Banque mondiale, l'OCDE et le FMI. Selon un article de la Banque mondiale, ces études, qui remontent au milieu des années 1990, constatent des engagements implicites de l'État au titre des retraites représentant entre 200 % et 350 % du PIB des pays de la zone euro¹.

2. Dans le cadre de la mise à jour du Système de comptabilité nationale 2008 (SCN 2008), cette approche a continué d'être affinée². Les estimations établies sur la base de cette nouvelle méthode (valeur nette actualisée des droits actuels) fournissent des résultats qui correspondent à ceux des études initiales. Toutefois, mesurer les droits à pension acquis est insuffisant en soi pour analyser la soutenabilité des finances publiques. À cette fin, il conviendrait d'inclure des projections des droits qui seront acquis à l'avenir. Les séries chronologiques des droits à pension acquis et de leurs variations offrent cependant des informations utiles sur la manière dont ils évoluent face aux développements économiques, financiers et démographiques ainsi qu'aux réformes des régimes publics de retraite.

3. Le présent article décrit, dans la section 2, la méthode retenue au niveau international pour enregistrer les droits à pension des ménages au titre des régimes publics de retraite. La section 3 fournit une vue d'ensemble des droits à pension des ménages, tandis que les estimations des engagements de retraite des administrations publiques de la zone euro sont présentées dans la section 4. La section 5 établit une comparaison entre les droits à pension acquis et les mesures de soutenabilité. La section 6 présente des éléments de conclusion.

II. Méthode retenue au niveau international pour la comptabilisation des droits à pension des ménages au titre des régimes publics de retraite

A. Méthode de comptabilisation actuelle

4. Dans le SCN 1993 et son équivalent européen, le Système européen des comptes 1995 (SEC 1995), les régimes de retraite relèvent de l'« assurance sociale » en fonction de

¹ R. Holzmann, P. Palacios et A. Zvinieni, On the economics and scope of implicit pension debt: an international perspective, *Empirica*, No 28, 2001, p. 97-129. Cf. également R. Mink et P. Rother, The statistical recording of implicit pension liabilities and its impact on household wealth and general government obligations, *IFC Bulletin* n° 25, mars 2007.

² Le Système de comptabilité nationale 2008 (SCN 2008) a été préparé sous les auspices du groupe de travail inter-secrétariat sur la comptabilité nationale (ISWGNA), qui comprend l'Office statistique de la Commission européenne (Eurostat), le Fonds monétaire international (FMI), l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), la division de la Statistique des Nations unies, les commissions régionales des Nations unies, le secrétariat et la Banque mondiale. Le SCN 2008 peut être consulté sur le site Internet de la division de la Statistique des Nations unies (<http://unstats.un.org/unsd/sna1993/snarev1.asp>).

leurs caractéristiques. S'agissant des régimes privés par capitalisation relevant de l'assurance sociale, des réserves techniques d'assurance sont enregistrées comme engagements et comme actifs des ménages sur la base d'estimations actuarielles. Ce n'est pas le cas pour les régimes professionnels (à prestations définies) relevant de l'assurance sociale fondés sur la répartition pour lesquels aucune réserve n'est comptabilisée, même si des estimations actuarielles pourraient en principe être réalisées. Les systèmes de sécurité sociale opèrent également sans réserves.

5. Compte tenu de l'hétérogénéité des modes de comptabilisation et des différences institutionnelles entre les pays en matière de régimes de retraite (cf. la part relativement importante des systèmes privés par capitalisation relevant de l'assurance sociale aux États-Unis, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, alors que la plupart des pays de la zone euro privilégient les régimes de sécurité sociale et de retraite à prestations définies gérés sans constitution de réserves par les administrations publiques), il existe de grandes différences entre les comptes nationaux, ce qui rend difficiles les comparaisons internationales. En particulier, dans les pays dotés principalement de régimes privés par capitalisation relevant de l'assurance sociale, les droits à pension sont comptabilisés dans les actifs des ménages, alors que ces droits constituent des montants assez faibles de droits à pension enregistrés dans les pays où prédominent les régimes de retraite par répartition gérés par les administrations publiques, comme en Allemagne, en France et en Italie.

6. Si l'on considère les données actuellement déclarées dans les bilans des ménages, les pays de la zone euro où prévalent les régimes de retraite à cotisations définies présentent des ratios assez élevés d'actifs liés à l'assurance-vie et aux pensions rapportés au revenu disponible brut (RDB) (cf. tableau 1). L'inverse est vrai pour les pays de la zone euro disposant de régimes de retraite de sécurité sociale pour une majorité de leur population ainsi que de régimes par répartition à prestations définies gérés par les administrations publiques.

Tableau 1

Actifs des ménages liés à l'assurance-vie et aux pensions

(en pourcentage du RDB des ménages en fin d'année)

<i>Pays / zone</i>	<i>1999</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>
Zone euro	64,4	84,0	79,7
dont :			
Allemagne	64,2	82,8	84,8
France	69,6	96,7	94,5
Italie	33,6	54,1	51,3
Pays-Bas	296,0	324,4	268,7
Royaume-Uni	261,5	247,9	201,8
États-Unis	138,4	129,2	98,0
Japon	103,3	119,5	.

Sources : BCE, Commission européenne (Eurostat), Office national des statistiques du Royaume-Uni, Système fédéral de réserve des États-Unis, Bureau de la recherche économique des États-Unis, Banque du Japon, Institut de recherche économique et sociale et Bureau du cabinet du gouvernement japonais

Notes : Données en fin d'année. Les données regroupent les actifs d'assurance-vie et de pension ; elles correspondent essentiellement aux régimes à cotisations définies

7. Dans la zone euro, les droits à pension accumulés au titre des régimes à cotisations définies (y compris les produits d'assurance-vie) s'élevaient au total à 4 900 milliards d'euros en 2007 et à 4 800 milliards d'euros en 2008, soit 84 % et 80 % du RDB des

ménages ou 11 % de leurs actifs, détenus principalement auprès de fonds de pension³. Aux États-Unis, les actifs liés à l'assurance-vie et aux pensions représentaient 10 400 milliards de dollars en 2008, soit 98 % du RDB des ménages ou 16 % environ de leurs actifs.

B. Comptabilisation recommandée dans le SCN 2008

8. Par conséquent, le traitement des régimes de retraite peut différer entre les secteurs et les pays selon l'organisation administrative de ces régimes. Cette source de préoccupation identifiée lors de la mise à jour du SCN 1993 a été étudiée par un groupe de discussion électronique formé sous l'égide du FMI entre 2002 et 2004, aboutissant à des discussions au sein de Comité consultatif d'experts du SCN entre 2004 et 2007.

9. Réuni à Francfort en février 2006, ce comité a tiré les conclusions suivantes: (a) en principe, les droits à pension/les obligations de retraite (actifs/engagements) devraient être comptabilisés sur une base actuarielle pour tous les régimes professionnels de retraite (avec ou sans constitution de réserves) mais (b) l'enregistrement des régimes de sécurité sociale demeure inchangé.

10. Il est apparu rapidement que la première de ces conclusions soulevait des questions importantes en Europe, notamment en raison de la difficulté à distinguer les régimes publics sans constitution de réserves et ceux de sécurité sociale. Il s'agissait de savoir si la limite actif et engagement devait concerner tout ou partie de ces régimes. Ces questions étaient étroitement liées au fait de savoir dans quelle mesure il convient d'harmoniser l'enregistrement des droits à pension dans les comptes nationaux alors que les réalités institutionnelles sous-jacentes sont très différentes d'un pays à l'autre.

11. Les discussions qui ont suivi ont permis de parvenir à un compromis au niveau international assurant une certaine souplesse dans l'enregistrement des régimes publics sans constitution de réserves, sous certaines conditions clairement définies. Pour l'essentiel, un consensus a été trouvé dans le SCN 2008, une distinction étant établie entre les régimes de retraite gérés par les administrations publiques devant être comptabilisés dans les comptes principaux (à l'instar de certains régimes de fonctionnaires à prestations définies) et les systèmes dont les droits à pension sont enregistrés uniquement dans un compte (une « table ») supplémentaire (comme les régimes de sécurité sociale).

C. Groupe de travail de la Commission européenne (Eurostat) et de la BCE sur les retraites

12. Afin d'améliorer ce résultat, le Comité des statistiques monétaires, financières et de balance des paiements (CMFB) a créé en 2006 un groupe de travail de la Commission européenne (Eurostat) et de la BCE sur les retraites (Task Force on Pensions). En 2007, celui-ci a travaillé essentiellement sur la structure de la table supplémentaire. La logique générale de la table veut que les lignes qui la composent présentent les stocks initiaux et finaux des droits à pension de tous les régimes de retraite relevant de l'assurance sociale (y compris la sécurité sociale) ainsi que les opérations et autres flux économiques durant la période expliquant la différence entre les positions initiales et finales. Dans les colonnes de la table figurent les types de régime de retraite, les systèmes « hors cadre central des comptes nationaux » étant clairement distingués dans des colonnes séparées.

³ Cf. le tableau 3.3 de la sous-section Comptes de la zone euro de la section Statistiques de la zone euro du Bulletin mensuel de la BCE de janvier 2010.

13. Lors de l'élaboration de la table, il a été nécessaire d'identifier clairement les flux économiques. D'une manière générale, l'approche retenue a consisté à définir ce qu'il y a dans les « autres flux économiques » et dans de nombreuses lignes de transaction, le « résidu » étant laissé comme cotisations sociales imputées à la charge de l'employeur (c'est-à-dire la part restante que l'employeur doit payer). Les autres flux économiques incluent à l'évidence des effets de modélisation répartis entre des valorisations (liées aux variations du taux d'actualisation) et d'autres changements en volume (en raison de changements dans les évolutions démographiques).

14. Le traitement des hausses de salaire futures a fait l'objet d'un examen approfondi au sein du groupe de travail sur les retraites. Dans un régime à prestations définies, les prestations futures dépendent du dernier salaire ou du salaire moyen, le parcours professionnel d'un employé étant généralement émaillé d'augmentations périodiques de son salaire au fil de promotions. Les hausses futures de salaire pourraient être prises en compte de deux manières : soit (a) en les incluant lorsqu'elles ont lieu (l'approche ABO, ou accrued benefit obligation – obligations au titre des prestations acquises), soit (b) en les projetant dans un modèle (l'approche PBO, ou projected benefit obligation – obligations au titre des prestations projetées). Le SCN 2008 rend compte en détail de la question, sans toutefois recommander l'une ou l'autre des approches. Il appartient donc au modélisateur de trancher après avoir consulté avec attention les règles applicables à chaque régime de retraite spécifique.

15. Le groupe de travail a relevé d'autres points importants qui ont été clarifiés lors de la rédaction du SCN 2008, tels que : (a) le calcul du produit de tous les régimes ; (b) la distinction entre le gestionnaire du régime de retraite (une unité qui détermine les conditions applicables d'un régime de retraite défini et peut être tenue juridiquement de faire face à des déficits du régime) et l'administrateur du régime de retraite (les actifs et engagements doivent être enregistrés dans les comptes nationaux afin de refléter la relation entre le gestionnaire et l'unité qui administre le régime) ; (c) l'enregistrement des transferts entre les régimes de retraite en tant que transactions financières, un engagement de pension étant comptabilisé pour les administrations publiques dans le cas où celles-ci sont responsables du paiement des retraites futures ; et (d) le traitement de la réforme d'un régime de retraite comme une transaction ou un autre flux économique selon que cette réforme fait l'objet ou non d'une négociation entre l'employeur et les employés. Le traitement des « gains/pertes actuariels » (si les hypothèses du modèle s'avèrent incorrectes) font encore débat dans la mesure où ils peuvent être considérés soit comme des transactions, soit comme d'autres flux économiques.

16. Parallèlement à ces travaux méthodologiques, le groupe de travail a effectué les premières estimations des droits à pension acquis sur la base de modèles de retraite nationaux et d'un modèle de référence. Ce dernier a été conçu par le Centre de recherche sur les contrats générationnels de l'Université de Fribourg. Dans ce contexte, tel que clairement explicité dans le rapport de janvier 2008 du groupe de travail du CMFB et présenté au Comité économique et financier (CEF), les mesures des droits à pension pour les régimes par répartition gérés par les administrations publiques ne sont pas des mesures de viabilité budgétaire⁴. Les droits à pension acquis reflètent en revanche le coût lié à la terminaison d'un tel régime à la date de référence figurant dans les comptes.

⁴ Cf. CMFB, Rapport final du groupe de travail Eurostat/BCE au CMFB sur la mesure statistique des actifs et engagements des administrations publiques au titre des régimes de retraite, 31 mars 2008.

D. Les nouveaux chapitres du SCN et du SEC consacrés aux régimes de retraite

17. Ces discussions ont conduit à l'adoption par le comité statistique des Nations unies, en août 2008, du chapitre 17 du SCN 2008 (dont la partie 2 traite spécifiquement des retraites), certaines questions demeurant cependant ouvertes, comme le concept de gestionnaire de régime de retraite, les critères de traitement dans les comptes principaux ou non principaux des engagements en matière de retraites et l'enregistrement des gains/pertes actuariels. Le chapitre 17 du SCN 2008 comprend la nouvelle table obligatoire sur les régimes de retraite de sécurité sociale. Tous les pays devraient produire la nouvelle table afin d'en faire bénéficier les utilisateurs des comptes. À travers la présentation systématique des engagements en matière de retraites pour l'ensemble des régimes, la table accroît la transparence des finances des ménages et des administrations publiques, permet une meilleure comparaison des données relatives aux retraites entre pays et zones économiques et s'avérera très utile dans le contexte des importantes implications qu'aura le vieillissement de la population dans la zone euro et de nombreuses économies industrialisées.

18. La révision du SEC incombe à Eurostat. Un projet de chapitre sur les retraites est d'ores et déjà disponible. Les principes fondamentaux du SEC révisé sont totalement conformes au SCN 2008. Il a été proposé que le nouveau règlement relatif au SCN rende obligatoire la nouvelle table sur les régimes de retraite de sécurité sociale pour tous les pays de l'Union européenne. Les données devraient donc être fournies conformément au nouveau programme de transmission du SEC. Le nouveau SEC comportera en outre des critères plus stricts sur l'enregistrement dans les comptes principaux ou non principaux des droits à pension afin de garantir la cohérence au niveau de l'Union européenne. Cela signifie que les droits au titre des régimes de retraite professionnels gérés par les administrations publiques sans constitution de réserves ne seront enregistrés que dans la table supplémentaire. Des orientations plus précises seront également apportées sur certaines questions de modélisation cruciales, comme le recours à l'approche ABO ou PBO pour le traitement des futures hausses de salaire et le choix du taux d'actualisation adéquat. Il est également envisagé de rédiger un guide de collecte contenant des informations supplémentaires sur certaines questions et hypothèses pratiques⁵.

III. Une vue détaillée des droits à pension des ménages au titres des régimes publics

A. Estimations actuarielles des droits à pension

19. L'ensemble des droits à pension des ménages sont évalués au sein du bilan élargi des ménages dans les comptes nationaux (présentant les actifs et les actifs conditionnels) à un moment donné, généralement la fin de l'année. Les droits à pension des régimes par répartition relevant de l'assurance sociale sont enregistrés en termes bruts, ce qui signifie qu'il n'est tenu compte d'aucune obligation constituée des ménages reflétant les cotisations

⁵ Le calendrier de l'élaboration du SEC révisé prévoit les étapes suivantes : (a) jusqu'en novembre 2009, rédaction des chapitres et commentaires des États membres ; (b) de décembre 2009 à juin 2010, finalisation du nouveau règlement sur le SEC et adoption de la proposition de la Commission ; (c) en 2012, adoption du règlement sur le SEC par le Conseil et le Parlement européen ; et (d) en 2014, mise en œuvre du nouveau programme de transmission du SEC (des séries rétrospectives seront nécessaires, également pour les retraites).

sociales futures destinées à financer les droits à pension. Sont couverts uniquement les droits à pension acquis correspondant aux prestations de retraite actuelles et futures, c'est-à-dire les droits à pension acquis par les travailleurs actuels (y compris les droits à pension différée) et les droits à pension résiduels des retraités actuels. Comme c'est le cas pour l'ensemble des comptes nationaux, les données sont mesurées ex post, car elles ne recouvrent que les valeurs actuelles des prestations résultant des droits à pension déjà acquis. La méthode repose sur les événements et les opérations observables dans le passé, comme l'adhésion à un régime de retraite et les cotisations versées. Toutefois, ces mesures ex post reposent également sur un certain nombre d'hypothèses participant au processus de modélisation. Il est nécessaire d'estimer la probabilité que les cotisants actuels décèdent ou deviennent handicapés avant d'avoir atteint l'âge de la retraite. La démarche recouvre également les modifications à venir des prestations (définies) imputables à des dispositions législatives promulguées antérieurement à l'année pour laquelle sont calculés les droits à pension. Enfin, la méthode recourt à des hypothèses concernant les évolutions à venir, notamment l'évolution du taux d'actualisation pour les futures pensions versées.

20. Comme tous les autres actifs, les droits à pension sont enregistrés au bilan élargi des ménages pour leur valeur à la date du bilan. Les valeurs actuarielles des droits à pension au titre des régimes gérés sans constitution de réserves relevant de l'assurance sociale dans la zone euro n'étant généralement pas fournies par le gestionnaire du régime de retraite, cette valeur actuarielle doit être estimée lors de l'établissement des comptes nationaux.

21. Le taux d'actualisation réel appliqué a une incidence relativement importante sur le montant global estimé. Il est fortement recommandé de s'appuyer sur plusieurs valeurs du taux d'actualisation réel (ou sur des écarts de taux d'actualisation) pour les analyses de sensibilité. Trois options peuvent être envisagées pour le taux d'actualisation applicable aux systèmes de retraite gérés par les administrations publiques : (a) un taux d'actualisation fondé sur le rendement des titres d'État ; (b) un taux d'actualisation reposant sur les obligations à haut rendement du secteur privé ; et (c) le taux sans risque qui couvre le coût du temps. Le taux d'actualisation privilégié est le rendement des titres d'État (ou, exceptionnellement, des obligations à haut rendement du secteur privé). Ils devraient idéalement avoir une durée résiduelle du même ordre que celle des droits à pension (par exemple 30 ans, ce qui correspond à la durée moyenne de paiement des droits à pension). Un autre aspect important est l'hypothèse de croissance des salaires réels utilisée pour le calcul des droits au titre des régimes à prestations définies, pour lesquels le niveau des pensions est déterminé par l'application d'une formule au salaire du bénéficiaire (méthode ABO ou PBO).

B. Évaluation des droits à pension des ménages

22. Comme le recommande le SEC 2008, les droits à pension des ménages au titre des régimes publics peuvent être considérés soit comme des actifs financiers dans les comptes nationaux, soit comme des actifs éventuels⁶. Ceux qui sont traités comme des actifs financiers constituent des créances financières dont disposent les bénéficiaires vis-à-vis de leur employeur ou d'un gestionnaire de retraite désigné par celui-ci pour verser les prestations de retraite acquises aux termes de l'accord de rémunération conclu entre l'employeur et l'employé. Ceux qui sont traités comme des actifs éventuels représentent généralement des « créances conditionnelles » sur des régimes de retraite par répartition

⁶ Comme les actifs et passifs éventuels ne donnent pas lieu à des obligations inconditionnelles d'effectuer des paiements ou de fournir d'autres objets de valeur, ils ne sont pas enregistrés comme actifs et passifs financiers en comptabilité nationale. Pour plus de détails, cf. le paragraphe 2.29 du SCN 2008.

gérés par les administrations publiques, y compris de sécurité sociale. Pour les administrations publiques, ils sont considérés comme des engagements conditionnels.

23. En vue d'obtenir un tableau complet des droits à pension des ménages dans la zone euro, les données relatives aux transactions et autres flux économiques en 2007 ainsi que les encours de droits à pension éventuels ont été estimés pour les régimes publics à fin 2006 (montants initiaux) et à fin 2007 (positions de clôture) avec l'aide du groupe de travail sur les retraites⁷.

24. Le tableau 2 présente une vue d'ensemble de ces calculs de référence, couvrant quelque 54 % des régimes à prestations définies gérés par les administrations publiques sans constitution de réserves et 73 % des régimes de sécurité sociale en 2007. Selon ces estimations, les droits à pension représentent, à fin 2007, environ 79 % du RDB des ménages dans le premier cas et 415 % de leur RDB dans le deuxième cas. Ces résultats concordent globalement avec les conclusions de nombreuses études sur l'estimation du volume des droits à pension acquis à une date donnée par les ménages. Les différences portent principalement sur l'année de référence, la proportion des régimes de retraite inclus dans les estimations et le dénominateur (RDB des ménages dans ce cas, mais PIB dans d'autres études) ainsi que sur les spécifications méthodologiques qui suivent les nouvelles normes internationales et les hypothèses macroéconomiques. De plus, l'approche appliquée dans cet article fournit un ensemble cohérent de données d'encours et de flux, comme souligné dans le tableau 2.

Tableau 2

Droits à pension dans le cadre des régimes publics de retraite dans la zone euro

(en pourcentage du RDB annuel des ménages en 2007 ; approche PBO)

<i>Situation</i>	<i>Régimes publics de retraite à prestations définies sans constitution de réserves</i>	<i>Régimes de retraite de la sécurité sociale</i>
Droits à pension (bilan d'ouverture)	77,4	406,0
Hausse des droits à pension en raison des cotisations sociales	4,1	29,7
Autres modifications (actuariales) des droits à pension		-2,3
Réduction des droits à pension en raison du versement des prestations de retraite	3,0	14,4
Modifications des droits à pension en raison des cotisations sociales et des prestations de retraite	1,1	13,1
Modifications des droits à pension en raison des réformes des retraites	-0,0	-4,1
Droits à pension (bilan de clôture)	78,5	415,0
Pour mémoire : droits à pension (bilan de clôture) en milliards d'euros	2 270	17 404

Sources : BCE et Centre de recherche sur les contrats générationnels de l'Université de Fribourg

25. Des analyses de sensibilité ont été réalisées afin de tenir compte de l'incertitude qui entoure les estimations actuariales des droits à pension conditionnels des ménages de la zone euro. Les calculs présentés dans le tableau 3 reposent sur différentes hypothèses du

⁷ Voir aussi Banque centrale européenne, Droits à pension des ménages au titre des régimes publics de retraite dans la zone euro – résultats sur la base du nouveau Système de comptabilité nationale, Bulletin mensuel, janvier 2010.

modèle, le scénario de base s'appuyant sur un taux d'actualisation réel à long terme de 3 % et sur une progression annuelle des salaires réels de 1,5 %. Afin de vérifier la robustesse des résultats, les hypothèses du scénario de base ont été modifiées comme indiqué dans le tableau et le graphique. Ces calculs ont été effectués selon la méthode PBO.

26. L'incidence d'une variation du taux d'actualisation réel sur le montant des droits à pension est nettement supérieure à celle d'une variation de la croissance des salaires réels. Les calculs reposant sur la méthode PBO conduisent à des montants de droits à pension généralement supérieurs de 10 % à 20 % aux droits calculés selon la méthode ABO. En outre, les sensibilités sont plus marquées dans le cas de l'évaluation PBO qu'avec la méthode ABO. Sur la base d'hypothèses réalistes, les droits à pension acquis liés aux régimes publics de retraite atteignaient entre 430 % et 570 % du RDB des ménages dans la zone euro à fin 2007 (calculés comme la somme des colonnes G et H).

Tableau 3

Analyses de la sensibilité des droits à pension des ménages au titre des régimes publics de retraite dans la zone euro

(en pourcentage du RDB des ménages ; approche PBO)

Régimes	G	H	G	H	G	H
Taux d'actualisation réel, en pourcentage	Taux de croissance des salaires réels, en pourcentage					
	1		1,5		2	
2,6	79,2	419,1	83,9	446,3	89,2	477,2
2,8	76,6	404,6	81,1	430,2	86,1	459,3
3	74,2	390,8	78,5	415,0	83,2	442,4
3,2	71,9	377,8	75,9	400,7	80,4	426,5
3,4	69,7	365,5	73,5	387,2	77,8	411,6

Sources : BCE et Centre de recherche sur les contrats générationnels de l'Université de Fribourg

Notes : Analyse de sensibilité reposant sur des variations du taux d'actualisation réel et de la croissance des salaires réels ; scénario de base : taux d'actualisation réel de 3 % et croissance des salaires réels de 1,5 % ; G – régimes publics de retraite à prestations définies sans constitution de réserves ; H – régimes de retraite de la sécurité sociale

27. Des estimations des droits à pension éventuels ont également été fournies pour la France et l'Allemagne ces dernières années. Les estimations pour la France, qui ont été réalisées par l'INSEE, fixent les engagements implicites du régime de retraite de la sécurité sociale à 259 % du PIB en 2003. Cette évaluation est globalement conforme aux résultats publiés dans une étude de la Banque de France, en coopération avec le Bureau de la recherche économique des États-Unis (BEA). Selon les calculs effectués pour l'Allemagne par DESTATIS, les droits au titre du régime de retraite de la sécurité sociale s'élevaient à quelque 230 % du PIB en 2005. Les droits à pension calculés pour les systèmes de retraite de la sécurité sociale dans ces études par pays sont comparables aux estimations fournies pour la zone euro (278 % du PIB en 2007). Des estimations préliminaires pour les systèmes de retraite des fonctionnaires ont été effectuées dans certaines études par pays⁸.

⁸ Cf. D. Blanchet et S. Le Minez, Assessing implicit pension liabilities for the French pension system: a micro-founded approach, document préparé pour la 30e conférence générale de l'IARIW ((International Association for Research in Income and Wealth)), août 2008 ; D. Durant et M. Reinsdorf, Implicit social security and pension wealth in households' assets in the US and France, document rédigé pour la 30e conférence générale de l'IARIW, août 2008 ; et A. Braakmann, J. Grütz

28. Le tableau 4 présente une vue d'ensemble des résultats communiqués par DESTATIS, l'INSEE et le groupe de travail sur les retraites de la Commission européenne (Eurostat) et de la BCE. Des calculs actuariels analogues ont été effectués par le BEA pour des systèmes privés et publics à prestations définies et pour les régimes de retraite de la sécurité sociale aux États-Unis⁹. Actuellement, les régimes à prestations définies et les régimes à cotisations définies jouent tous deux des rôles importants dans le financement des retraites des ménages¹⁰. Tandis que les régimes de retraite à prestations définies gérés sans constitution de réserves par les administrations publiques au profit de leurs agents sont pratiquement inexistantes aux États-Unis, les droits à retraite au titre des systèmes à prestations définies du secteur privé contribuent aux actifs des ménages américains à hauteur de quelque 80 % de leur RDB. En outre, les ménages américains disposent de droits à pension au titre de la sécurité sociale à hauteur de 160 % environ de leur RDB¹¹.

Table 4

Droits à pension acquis calculés par DESTATIS, l'INSEE et le groupe de travail de la Commission européenne (Eurostat) et de la BCE sur les retraites

Source	Destatis ¹⁾	INSEE ²⁾	Groupe de travail de la Commission européenne (Eurostat) et de la BCE sur les retraites	
Méthode	Engagements cumulés (PBO)	Engagements cumulés (PBO)	Engagements cumulés (PBO)	
Couverture	Sécurité sociale		Sécurité sociale	Régimes à prestations définies
Fin d'année en % du PIB	2005	2003	2007	2007
Allemagne	230	-	275	47
France	-	259	292	60
Zone euro	-	-	278	52

Sources : 1) A. Braakmann, J. Grütz et T. Haug, Das Renten- und Pensionsvermögen in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik 12/2007, p. 1167-1179. 2) D. Blanchet et S. Le Minez, Assessing implicit pension liabilities for the French pension system: a micro-founded approach, document préparé pour la 30e conférence générale de l'IARIW, août 2008

et T. Haug, Das Renten- und Pensionsvermögen in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik 12/2007, p. 1167-79.

⁹ Cf. M. B. Reinsdorf et D. G. Lenze, Defined benefit pensions and household income and wealth, Survey of Current Business, août 2009 ; et D. Durant et M. Reinsdorf, op. cit.

¹⁰ Aux États-Unis, dans le secteur privé, les systèmes de retraite nouvellement institués sont presque toujours des régimes à cotisations définies. Le nombre de régimes à prestations définies du secteur privé diminue très lentement mais reste supérieur à 40 000. La population couverte vieillit rapidement, de telle sorte que les prestations versées augmentent plus vite que les cotisations. De plus, il existe plus de 2 500 régimes de retraite à prestations définies pour les agents des administrations locales et des États fédérés, et plus de 40 régimes à prestations définies sont gérés par l'administration fédérale au profit de ses agents.

¹¹ Les estimations relatives aux États-Unis recouvrent la sécurité sociale. Il s'agit d'un programme d'assurance sociale et non pas d'assistance sociale. Ce n'est pas très différent de la sécurité sociale européenne, mis à part le niveau généralement plus faible des prestations en comparaison des revenus moyens, car on suppose que le retraité percevra également des revenus au titre d'un régime professionnel ou d'un système d'assurance individuel.

C. L'enregistrement des actifs et des droits à pension conditionnels des ménages

29. Les données tirées des bilans pour la zone euro et de ces calculs préliminaires permettent de dresser un tableau plus complet des actifs des ménages – y compris des droits à pension éventuels – et de leurs passifs. Le patrimoine des ménages se répartit entre actifs non financiers (logement) et actifs financiers.

30. Le tableau 5 montre que les actifs des ménages dans la zone euro (hors droits à pension éventuels) représentaient plus de sept fois la valeur de leur RDB à fin 2007. Le même calcul concernant les États-Unis fait ressortir que les actifs des ménages s'élevaient à plus de huit fois la valeur de leur RDB annuel. Les droits à pension des ménages sont plus importants dans la zone euro qu'aux États-Unis, s'élevant à respectivement environ cinq fois et deux fois le RDB annuel des ménages. Il n'existe pratiquement aucun droit à pension au titre des régimes de retraite à prestations définies gérés par les administrations publiques au profit de leurs agents aux États-Unis, alors que des montants importants sont enregistrés au titre des régimes de sécurité sociale.

Tableau 5

Actif, passif, situation nette et droits à pension conditionnels des ménages dans la zone euro et aux États-Unis

(en multiples du RDB des ménages ; à fin 2007)

Rubrique	Zone euro	États-Unis
Actif	7,3	8,3
Actifs non financiers	4,4	2,8
Actifs financiers	3	5,5
dont :		
Actifs d'assurance-vie et de pension (déclarations actuelles)	0,8	1,3
dont :		
Droits à pension au titre des systèmes à prestations définies du secteur privé ¹	,	0,8
Passif	0,9	1,4
Situation nette (actif moins passif)	6,4	6,9
Pour mémoire :		
Droits à pension conditionnels	4,9	1,6
au titre des régimes publics de retraite à prestations définies ²	0,8	0,0 ³
au titre des régimes de retraite de sécurité sociale	4,2	1,6 ⁴

Sources : BCE, Commission européenne (Eurostat), Centre de recherche sur les contrats générationnels de l'Université de Fribourg, Bureau de la recherche économique des États-Unis et Système fédéral de réserve des États-Unis

1) Pour la zone euro, les données ne sont pas encore disponibles ; pour les États-Unis, les données se rapportent à fin 2006.

2) Les régimes publics de retraite à prestations définies sont majoritairement des systèmes sans constitution de réserves dans la zone euro, et des systèmes par capitalisation aux États-Unis.

3) Les systèmes de retraite publics à prestations définies gérés sans constitution de réserves sont pratiquement inexistantes aux États-Unis, toutefois le régime sans constitution de réserves antérieur à 1983 du gouvernement fédéral continue de verser des prestations à de nombreux retraités.

4) Les ménages américains disposent de droits à pension conditionnels au titre de la sécurité sociale.

IV. Enregistrement des engagements des administrations publiques au titre des retraites

31. À partir des données présentées dans le tableau 5, des informations peuvent être déduites en ce qui concerne les engagements des administrations publiques au titre des régimes publics de retraite à fin 2007. Le tableau 6 présente une vue d'ensemble de la dette brute des administrations publiques dans la zone euro et aux États-Unis, mesurée de façon conventionnelle. Il montre que la dette publique s'est inscrite entre 60 % et 70 % du PIB. Mais l'ensemble des engagements implicites des administrations publiques au titre des retraites dans la zone euro étaient plus de cinq fois plus élevées que leur dette brute à fin 2007. Aux États-Unis, la hausse correspondante des obligations des administrations publiques est moins importante¹².

32. Les calculs présentés ci-dessus pourraient avoir des implications importantes pour les futurs taux de prestations, d'imposition et de cotisations sociales. Des réformes des régimes publics de retraite à prestations définies figurent à l'ordre du jour de la plupart des gouvernements dans la zone euro, car ceux-ci sont bien plus fortement affectés par les évolutions démographiques que les régimes de retraite à cotisations définies. Une évolution démographique qui réduit le nombre de cotisants par rapport aux bénéficiaires imposera une baisse du montant moyen des retraites à taux de cotisation constants. Autrement, si l'on veut que le montant des retraites reste constant, les taux de cotisation (ou d'imposition) doivent être relevés. Pour éviter de faire peser une charge déséquilibrée soit sur les bénéficiaires, soit sur les cotisants, diverses stratégies de réforme des retraites sont généralement envisagées.

¹² Il convient de garder à l'esprit la nature brute du concept suivi dans la mesure où les cotisations sociales et impôts futurs qui seront payés par les ménages ne sont pas pris en compte. Ce faisant, et en tenant compte des futures pensions versées, on obtient un indicateur de soutenabilité sous la forme d'un solde comptable en soustrayant, dans le cadre d'un système ouvert, les cotisations sociales et les impôts futurs des engagements de retraite. De manière générale, les cotisations sociales et impôts futurs ne doivent pas être égaux aux paiements de pensions futurs si ceux-ci sont calculés selon les règles d'un régime non viable ou si le régime de sécurité sociale a déjà accumulé un large volume d'actifs pour couvrir les futures prestations en matière de pensions. Le solde comptable est en tout cas généralement nettement inférieur aux engagements publics liés aux retraites tels que présentés, en données brutes, dans le tableau 5.

Tableau 6

Dette publique et droits à pension conditionnels dans la zone euro et aux États-Unis

(en multiples du PIB ; à fin 2007)

<i>Rubrique</i>	<i>Zone euro</i>	<i>États-Unis</i>
Dette au sens de Maastricht	0,7	0,6¹
Engagements de retraite conditionnels	3,3	1,1
Régimes publics de retraite à prestations définies ²	0,5	0,0 ³
Régimes de retraite de la sécurité sociale	2,8	1,1 ⁴
Dette intégrant les engagements de retraite conditionnels	4,0	1,7

Sources : BCE, Commission européenne (Eurostat), Centre de recherche sur les contrats générationnels de l'Université de Fribourg, Bureau de la recherche économique des États-Unis et Système fédéral de réserve des États-Unis.

1) Numéraire et dépôts, prêts et titres de créance contractés par les administrations publiques (consolidés)

2) Les régimes publics de retraite à prestations définies sont majoritairement des systèmes sans constitution de réserves dans la zone euro et des systèmes par capitalisation aux États-Unis.

3) Les régimes publics de retraite à prestations définies sans constitution de réserves sont pratiquement inexistantes aux États-Unis.

4) Les ménages américains disposent de droits à pension conditionnels au titre de la sécurité sociale.

33. Les réformes peuvent prendre la forme d'un ajustement des dispositions du régime existant quant au niveau des retraites et des cotisations sociales (réforme des paramètres). Suivant une autre option, on peut apporter des changements en profondeur à la structure de financement des systèmes de retraite (réforme du système). Ils peuvent être réalisés en mettant en place un nouveau régime impliquant des cotisations nouvelles ou ouvert à de nouveaux cotisants, tout en maintenant dans une large mesure le régime en vigueur pour les droits à pension acquis. Les simulations de stratégies fondées sur des modèles reproduisant les régimes de retraite présentent un intérêt pour réaliser une évaluation générale de l'incidence des réformes des paramètres en faisant évoluer paramètres et données saisies pour les régimes existants. Dans ce cadre, il est possible d'identifier plusieurs facteurs déterminants importants des droits à pension acquis. Les niveaux des retraites effectivement versées sont considérés comme relativement significatifs, étant donné qu'ils sont un déterminant direct de l'encours des droits à pension. L'âge de départ à la retraite est un facteur déterminant supplémentaire. D'autres facteurs sont l'indexation des retraites, de même que les réductions des retraites futures sur la base des réformes déjà adoptées.

34. D'après les simulations, un relèvement d'une année de l'âge effectif de départ à la retraite pour la zone euro réduirait les droits à pension de 2,7 %, un relèvement de deux ans réduisant ces droits de 5,2 % (par rapport au scénario de base présenté dans le tableau 6). Un autre aspect à prendre en considération dans la modélisation d'un tel relèvement de l'âge de départ à la retraite est que le résultat de la réforme dépend également des hypothèses relatives au comportement des nouveaux bénéficiaires s'agissant des évolutions de l'âge de départ à la retraite, des pénalités accompagnant le départ en retraite anticipée et de la législation concernant, par exemple, l'allocation de pensions d'invalidité.

V. Droits à pension acquis et mesures de soutenabilité

35. En avril 2009, le Conseil Ecofin de l'Union européenne a adopté le « rapport 2009 sur le vieillissement démographique » pour les vingt-sept États membres de l'Union (2008-2060), qui avait été préparé par la Commission européenne et le Comité de politique économique (CPE) sur la base d'hypothèses démographiques et macroéconomiques communément admises¹³. La notion de dettes implicites de retraites, utilisée dans le rapport sur le vieillissement, diffère de celle de l'évaluation des droits à pension acquis retenue dans les comptes nationaux dans la mesure où elle projette les dépenses publiques totales liées au vieillissement, y compris les pensions de retraite, sur un long horizon. Les droits à pension acquis sont calculés ex post, c'est-à-dire sur la base d'un concept issu des comptes nationaux, prenant en compte toutes les « créances » acquises par les actifs ainsi que les droits résiduels des retraités actuels. De ce point de vue, ils ne sont qu'un élément des engagements implicites des systèmes de retraite.

36. Les paiements futurs de retraites peuvent généralement être scindés en quatre catégories : (a) chaque année, des retraites doivent être versées aux personnes déjà à la retraite. Compte tenu de la mortalité des retraités, cette catégorie de paiements devrait se réduire progressivement et deviendra nulle avec le décès des dernières personnes déjà à la retraite aujourd'hui ; (b) des retraites devront être versées dans le futur aux personnes en activité aujourd'hui, eu égard aux droits qu'elles ont acquis jusqu'à présent. Cette fraction de paiements va augmenter pendant plusieurs années, à mesure que les personnes actuellement en activité vont progressivement atteindre la retraite ; elle décroîtra ensuite en ligne avec la mortalité ; (c) des retraites devront être versées aux personnes déjà sur le marché du travail, eu égard aux droits qu'elles vont accumuler entre le moment présent et leur départ en retraite ; et (d) des retraites devront être versées dans un futur éloigné aux personnes qui ne sont pas encore sur le marché du travail, dont certaines ne sont pas encore nées.

37. Les droits à pension acquis, tels qu'ils sont mesurés dans les comptes nationaux, correspondent à (a) et (b) si l'on prend en compte les hypothèses de modélisation adaptées telles que le taux d'actualisation ou l'évolution des salaires. Le concept qui est pertinent pour évaluer la soutenabilité, en revanche, recouvre les postes (a) à (d), en y associant les recettes publiques correspondantes. Les deux concepts sont toutefois liés, car les dettes implicites de retraites sont également calculées en retenant des hypothèses comparables, relativement au taux d'actualisation et à d'autres paramètres des modèles d'évaluation des retraites.

38. Les droits à pension acquis reposent sur une estimation actuarielle selon une méthode rétrospective, même si cette estimation fait appel à des prévisions concernant l'évolution future des taux d'intérêt, des salaires et de la démographie. En revanche, les dettes implicites de retraites sont un concept prospectif reposant sur un plus large éventail de prévisions, et il est prévu de les utiliser dans les nouveaux objectifs budgétaires de moyen terme de l'UE. Pour des raisons de cohérence, il est souhaitable d'harmoniser les données servant au calcul des dettes implicites de retraites au titre des droits acquis et également à l'établissement des prévisions de dépenses publiques liées aux retraites.

39. Dans la pratique, les résultats obtenus pour les droits à pension acquis et les dettes implicites totales semblent parfois diverger. Certains pays peuvent avoir d'importantes dettes implicites au titre des droits acquis sur les systèmes de retraite, mais leurs dettes

¹³ Commission européenne (DG ECFIN) et Comité de politique économique, Rapport 2009 sur le vieillissement démographique : projections économiques et budgétaires pour les États membres de l'UE-27 (2008-2060), Économie européenne, n° 2, 2009 (disponible en anglais uniquement).

implicites totales ne devraient pas s'accroître dans le futur. Ces pays ont des systèmes de retraite arrivés à maturité, qui ont accumulé au fil du temps d'importantes dettes implicites au titre des droits acquis. Sur le plan tant des évolutions démographiques que de l'architecture du système de retraite, néanmoins, les dépenses futures liées aux retraites ne sont pas sujettes à tensions. À l'inverse, certains pays peuvent avoir de faibles dettes implicites au titre des droits acquis, mais leurs dettes implicites totales devraient s'accroître dans le futur. Ces pays sont généralement ceux qui ont mis en place un nouveau système de retraite, de telle sorte que les dettes implicites au titre des droits acquis sont encore limitées. Ces pays vont avoir à l'avenir des obligations envers les futurs retraités, ce que traduisent leurs dettes implicites.

VI. Conclusions

40. Ainsi qu'exposé dans le présent article, le SCN 2008 établit des prévisions pour des données supplémentaires relatives aux droits à pension des ménages dans le cadre des régimes publics et il en sera de même pour le SEC, qui est en cours de révision. En s'inspirant de cette méthode, le groupe de travail sur les retraites a déjà effectué des travaux préparatoires pour fournir des estimations des droits à pension dans le cadre de régimes à prestations définies gérés sans constitution de réserves par les administrations publiques au profit de leurs agents ou au titre des régimes de sécurité sociale. En l'absence de données en provenance d'autres sources ou agents déclarants, les instituts nationaux de statistique ont réalisé ces estimations en collaboration avec d'autres organismes nationaux. C'était une tâche nouvelle qui s'apparentait à un défi, réclamant une grande pratique de la finance actuarielle.

41. Les données établies selon la nouvelle méthodologie, mondialement reconnue et harmonisée, confirment que les engagements implicites des systèmes de retraite au titre des droits acquis sont très importants dans la zone euro, dépassant même le portefeuille de l'ensemble des actifs financiers et celui des actifs non financiers détenus par les ménages. Ils s'élèvent approximativement à 490 % du RDB annuel des ménages (ou 330 % du PIB). En termes d'engagements des administrations publiques, ils représentent environ cinq fois la dette publique. Les résultats sont cohérents avec ceux de précédentes études effectuées sous l'égide de la Banque mondiale, pour une grande diversité de pays, y compris plusieurs pays de la zone euro.

VII. Documents de référence

Banque centrale européenne, Droits à pension des ménages au titre des régimes publics de retraite dans la zone euro – résultats sur la base du nouveau Système de comptabilité nationale, Bulletin mensuel, janvier 2010

Blanchet, D. et S. Le Minez, Assessing implicit pension liabilities for the French pension system: a micro-founded approach, document préparé pour la 30e conférence générale de l'IARIW (International Association for Research in Income and Wealth), août 2008

Braakmann, A., J. Grütz et T. Haug, Das Renten- und Pensionsvermögen in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik 12/2007, p. 1167-79

Comité des statistiques monétaires, financières et de balance des paiements (CMFB), Final Report of the Eurostat/ECB Task Force on the statistical measurement of the assets and liabilities of pension schemes in general government to the CMFB, 31 mars 2008

Commission européenne (DG ECFIN) et Comité de politique économique, 2009 Ageing Report: economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060), European Economy, No 2, 2009

Durant, D. et M. Reinsdorf, Implicit social security and pension wealth in households' assets in the US and France, document préparé pour la 30e conférence générale de l'IARIW, août 2008

Holzmann, R., P. Palacios et A. Zviniene, On the economics and scope of implicit pension debt: an international perspective, *Empirica*, No 28, 2001, p. 97-129

Mink, R., M. Rodriguez, E. Barredo et J. Verrinder, Reflecting pensions in National Accounts -Work of the Eurostat/ECB Task Force, document préparé pour la 30e conférence générale de l'IARIW, août 2008

Mink, R. et P. Rother, The statistical recording of implicit pension liabilities and its impact on household wealth and general government obligations, *IFC Bulletin*, No 25, mars 2007

Müller, C., B. Raffelhueschen et O. Weddige, Measuring pension liabilities and the perspective of sustainability: the case of the reformed German statutory pension scheme, Discussion Paper No 39, Centre de recherche sur les contrats générationnels de l'Université de Fribourg, septembre 2009

Office statistique de la Commission européenne (Eurostat), Fonds monétaire international (FMI), Organisation de coopération et de développement économiques (OECD), division de la Statistique des Nations unies et commissions régionales des Nations unies, secrétariat, Banque mondiale, le Système de comptabilité nationale 2008 (SCN 2008) peut être consulté sur le site Internet de la division de la Statistique des Nations unies (<http://unstats.un.org/unsd/sna1993/snarev1.asp>)

Règlement du Conseil (CE) n° 2223/96 du 25 juin 1996 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans la Communauté (SEC 95), Bruxelles, 25 juin 1996

Reinsdorf, M.B. et D.G. Lenze, Defined benefit pensions and household income and wealth, Enquête de conjoncture, août 2009