



Série spéciale sur la COVID-19

Les notes de cette série spéciale sont rédigées par des experts du FMI afin d'aider les pays membres à faire face aux conséquences économiques de la crise de la COVID-19. Les opinions exprimées dans ces notes sont celles des auteurs et ne représentent pas nécessairement celles du Fonds monétaire international, de son conseil d'administration ou de sa direction.

20 juillet 2020

Les régimes de retraite et la crise de la COVID-19 : répercussions et considérations

Csaba Feher et Ignatius de Bidegain¹

Le ralentissement économique provoqué par la pandémie de coronavirus entraîne une diminution de la demande de travail, qui, en dépit des efforts de préservation des emplois par les pouvoirs publics, se traduit par une baisse non seulement du taux d'emploi, mais aussi du taux d'activité. Plus particulièrement, les travailleurs âgés sont plus vulnérables au coronavirus, ont des droits à pension assez élevés et ont souvent moins de chance de réintégrer le marché du travail. Ces travailleurs pourraient chercher à se retirer définitivement du marché et à prendre leur retraite. En plus de l'afflux éventuellement plus important de bénéficiaires de pensions, les pouvoirs publics accordent des allègements fiscaux qui réduisent les recettes tirées des cotisations aux régimes de retraite. Ces développements ont une incidence tant sur la viabilité que sur la suffisance des dépenses du régime public de retraite, ce qui pourrait accentuer les pressions budgétaires générales résultant de la crise. Les régimes de retraite par capitalisation souffrent de la crise, car la baisse des rendements diminue la valeur de leurs actifs, tandis que la faiblesse des rendements des titres de dette publique accroît la valeur actuelle de leurs engagements. Cette situation peut engendrer à la fois des risques budgétaires explicites — dans le cas des garanties publiques — et des risques budgétaires implicites, en raison d'une baisse des prestations des régimes de retraite privés ou de pressions financières exercées sur les employeurs qui financent les régimes. La présente note aborde les effets de la crise sur les régimes de retraite et leurs répercussions sur l'action des pouvoirs publics ; elle se limite essentiellement à l'analyse des régimes de retraite publics, qui sont en grande majorité à prestations prédéfinis et financés par répartition².

I. CONSEQUENCES DE LA CRISE SUR LES REGIMES DE RETRAITE

La crise actuelle se répercute sur les régimes de retraite sur plusieurs plans, notamment : a) la probabilité accrue que des travailleurs quittent le marché du travail et réclament des prestations de retraite ; b) les conséquences pour le marché du travail : la contraction de l'emploi et la stagnation ou la diminution des

¹ Veuillez transmettre toute question ou observation au sujet de cette note à l'adresse cdsupport-spending@imf.org.

² Les régimes à financement privé – tant à prestations prédéfinies qu'à cotisations déterminées – sont analysés uniquement dans la mesure où ils peuvent engendrer des risques pour le budget et pour l'assistance sociale.

salaires réels peuvent se traduire par une diminution de l'assiette de l'impôt sur les salaires ; c) les chocs sur les prix des actifs, qui ont une incidence négative sur les bilans des régimes de retraite par capitalisation ; et d) la capacité des pouvoirs publics et des entreprises privées, en tant qu'assureurs d'engagement de retraite, à maintenir la solvabilité des régimes à prestations prédéfinies dans des conditions défavorables. La présente note étudie les enjeux sur lesquels les pouvoirs publics peuvent directement peser au moyen de leur politique des retraites³.

La capacité des régimes de retraite à supporter ces risques, et le partage des risques entre les assureurs et les affiliés, varieront d'un régime à l'autre. La gravité des conséquences financières et sociales subies par les assureurs et les affiliés est liée à la situation financière d'un régime avant la crise et à ses caractéristiques fondamentales, notamment le lien qui prévaut entre la valeur de l'actif et du passif du régime (y compris la possibilité d'un écart occasionnant un déficit de financement) ; leur capacité à accéder à des ressources supplémentaires ; et le partage des risques entre les affiliés et les assureurs. Par exemple, i) les régimes à prestations prédéfinies, pour lesquels les engagements sont moins directement liés aux actifs et aux revenus, sont plus vulnérables que les régimes à cotisations déterminées, pour lesquels les engagements correspondent par définition à la valeur des actifs ; ii) les régimes de retraite privés auraient généralement plus de difficulté que les régimes publics à mobiliser des ressources supplémentaires ou à y accéder ; iii) dans les régimes à prestations prédéfinies, les assureurs (c.-à-d. les employeurs qui financent le régime, les sociétés de services financiers ou, comme dans le cas des régimes publics, l'État) supportent le risque de l'insuffisance des ressources (provenant de cotisations ou de la liquidation de réserves placées) pour couvrir les engagements, tandis que dans un régime à cotisations déterminées, chaque affilié au régime assume le risque d'insuffisance des soldes de retraite. Ces caractéristiques déterminent la nature des répercussions qu'aura la crise sur les régimes de retraite et le type de mesures que les pouvoirs publics peuvent envisager.

Les crises économiques peuvent occasionner une accélération des demandes de retraite anticipée et de prestations d'invalidité. La plupart des régimes publics financés par des cotisations permettent à leurs affiliés de prendre leur retraite avant l'âge légal, sous réserve de certaines conditions. Il existe deux principaux moyens d'être admissible à des prestations de retraite avant l'âge légal : la retraite anticipée ou la demande de prestations d'invalidité de longue durée ou permanente.

- **Retraite anticipée.** Les régimes de pension de vieillesse contributifs sont subordonnés à la condition d'avoir atteint l'âge légal et d'avoir cotisé suffisamment longtemps. Cela dit, la plupart des régimes de retraite par répartition autorisent un départ anticipé en fonction du type d'emploi, pour longs états de service, ou en raison d'un choix individuel (retraite anticipée au titre du régime général). Il est de bonne pratique que la retraite anticipée soit assortie de prestations moindres afin d'équilibrer la valeur actuelle des prestations de retraite attendues avec la totalité des cotisations versées. La réglementation en matière de sécurité sociale qui prend en compte les ajustements selon le principe de la neutralité actuarielle⁴ exige généralement des déductions pour retraite anticipée de l'ordre de 0,3 % à 0,6 % environ par mois de retraite anticipée, ce qui se traduit par des prestations qui sont en moyenne de 3,6 % à 7,2 % inférieures par année de retraite anticipée⁵. La diminution des pensions peut entraîner une augmentation de la pauvreté des personnes âgées et requérir davantage de transferts sociaux, d'autant plus que ce sont souvent les

³ Le marché du travail, l'administration des recettes de la politique fiscale, le marché financier et les autres conséquences de la crise sont traités dans d'autres publications du FMI, disponibles sur le site [IMF's COVID-19 Knowledge Hub](#).

⁴ La neutralité actuarielle est un concept marginal (par opposition à l'équité actuarielle), qui préconise que la valeur actuelle des prestations de retraite constituées pour une année supplémentaire de travail soit la même que celle de l'année précédente, c'est-à-dire que les prestations augmentent seulement en fonction des droits supplémentaires acquis cette année-là, ou qu'elles sont réduites en fonction des droits perdus du fait d'avoir cotisé une année de moins.

⁵ Pour une description normalisée des règles applicables aux pensions propres à chaque pays, y compris les déductions pour retraite anticipée, veuillez consulter la publication électronique régulièrement actualisée de l'administration de la sécurité sociale américaine, [Social Security Programs Throughout the World](#).

travailleurs moins instruits et plus faiblement rémunérés dont les perspectives sur le marché du travail sont les plus hypothéquées par une longue crise.

Les crises économiques antérieures laissent à penser que leurs répercussions sur les tendances en matière de retraite sont fonction de deux facteurs : une baisse du capital de retraite peut inciter les gens à prolonger leur carrière professionnelle, mais des perspectives peu reluisantes sur le marché du travail pour les travailleurs qui ont la possibilité de demander des prestations de retraite anticipée incitent à se retirer du marché comme solution de rechange au chômage. Les répercussions globales de ces facteurs dépendent de la structure du système de retraite, de la facilité à accéder aux pensions de retraite anticipée, des perspectives d'emploi et de la disponibilité des transferts qui peuvent aider les travailleurs à patienter jusqu'à la fin de la crise. Que ce soit le patrimoine retraite ou l'effet sur l'emploi qui motive la décision d'un travailleur de prendre ou non sa retraite dépend de l'efficacité des efforts que les pouvoirs publics font pour aider les employeurs à maintenir la demande de travail, de l'importance relative de l'épargne-retraite dans les revenus attendus des personnes âgées, des règlements déterminant la valorisation de l'épargne-retraite (c'est-à-dire dans quelle mesure la volatilité des prix des actifs est directement prise en compte dans la valorisation des comptes de retraite individuels) et de la disponibilité et la générosité des transferts sociaux qui pourraient encourager les travailleurs à rester économiquement actifs même en période de chômage à la hausse.

- **Prestations d'invalidité.** Les prestations d'invalidité diffèrent de la retraite anticipée en ce sens que la difficulté de fixer des règles d'admissibilité claires et facilement vérifiables signifie que cela laisse une plus grande marge de subjectivité tant sur le plan de l'auto-évaluation de son état de santé personnel que de la décision de demander des prestations, mais aussi en ce qui concerne la procédure administrative de détermination de l'admissibilité. Depuis longtemps, les demandes de prestations d'invalidité se sont révélées anticycliques⁶, affichant une hausse durant les périodes de crise économique et d'augmentation du chômage⁷. Cela donne à croire que le statut d'invalidité — et les prestations qui en découlent — est peut-être utilisé comme solution de retraite anticipée et comme solution de rechange au chômage. Cette démarche est nuisible d'un point de vue macroéconomique et budgétaire, car elle i) mène les travailleurs à se retirer définitivement de la population active et affaiblit l'incitation à chercher des possibilités de travail adaptées à l'état de santé ; ii) remplace une dépense budgétaire temporaire (allocations de chômage et éventuel recyclage et autres instruments actifs du marché du travail) par une prestation permanente, ce qui augmente ainsi la valeur actuelle des transferts par personne ; iii) réduit de manière permanente l'assiette de l'impôt sur le revenu et des cotisations sociales ; et iv) diminue la production. Compte tenu du fait que de plus longues absences du marché du travail réduisent la probabilité de réemploi, cette démarche peut également avoir des conséquences néfastes sur le bien-être des travailleurs, car elle les prive des prestations supplémentaires de retraite fondées sur l'augmentation future des salaires réels. En temps de crise, la volonté des pouvoirs publics de réviser les règles d'admissibilité ou la manière dont ces règles sont appliquées peut accentuer ces comportements et aggraver leurs conséquences économiques.

Si les répercussions à long terme de ces évolutions sur les dépenses de retraite de base peuvent être faibles, le choc initial sur les dépenses persiste pendant des années et accentue davantage les pressions budgétaires à court terme découlant de la crise. Une envolée des retraites anticipées est compensée plus tard par une baisse du nombre de départs à la retraite : à moins d'une réduction de l'âge effectif de la retraite, les effets disparaîtront dans les quatre à huit années qui suivent étant donné qu'une limite

⁶ Voir Maestas, Mullen, et Strand (2015) et Benitez-Silva, Disney, et Jimenez-Martin (2009).

⁷ Une anticyclicité semblable était également typique des retraites anticipées, jusqu'aux années 80 lorsque les pressions budgétaires ont forcé les administrations publiques à resserrer les règles relatives aux retraites anticipées. Toutefois, la réforme des régimes d'invalidité est plus difficile à mener, précisément en raison de la nature plus subjective de la détermination de l'admissibilité.

supérieure s'applique généralement aux retraites anticipées. En ce qui concerne les pensions d'invalidité, le mécanisme est différent : l'arrivée supplémentaire de retraités n'est pas compensée par des une baisse les années suivantes, et les conséquences peuvent s'en ressentir bien plus longtemps, voire pendant des décennies, selon la répartition par âge des bénéficiaires marginaux. En général, si l'augmentation des flux entrants est renforcée par un assouplissement permanent des règles d'admissibilité, l'augmentation des dépenses au titre des pensions aura alors tendance à persister à long terme. Les considérations de politique économique renforcent ce risque : un chômage élevé ou à la hausse est perçu comme un critère courant de la réussite des politiques économiques et donne une image plus négative des administrations publiques qu'une baisse du taux d'activité (ce que remarque rarement l'électorat) ou une détérioration des indicateurs financiers et de dépendance fournis par les systèmes de sécurité sociale.

La crise se répercute également sur la situation financière des régimes de retraite à prestations prédéfinies, qu'ils soient financés par capitalisation ou par répartition, ou par un assureur privé ou public. Dans le cas de régimes contributifs à prestations prédéfinies, la conséquence la plus immédiate est la baisse des recettes provenant des cotisations, sous l'effet du rétrécissement de l'assiette de l'impôt sur les salaires⁸. Il s'ensuivra une détérioration de l'équilibre du système de sécurité sociale et une baisse du ratio de financement⁹, tant dans les régimes à prestations prédéfinies publics que privés. Même si la baisse des salaires et l'augmentation du taux de chômage ont une incidence sur les engagements des régimes de retraite en réduisant les prestations futures, cette réduction est néanmoins répartie plus uniformément au fil du temps et elle est influencée par les effets conjugués de la répartition par âge des cotisants, l'historique des cotisations et de la formule de calcul des prestations de retraite. Ainsi, si l'incidence sur les recettes est immédiate, l'effet compensatoire d'une baisse des dépenses se concrétise plus tard, et son ampleur est susceptible d'être plus faible, en termes de valeur actuelle, en raison de différentes non-linéarités propres aux systèmes de retraite à prestations prédéfinies¹⁰.

Les chocs sur les prix des actifs réduisent la valeur des réserves de retraite pour les régimes à prestations prédéfinies par capitalisation, ce qui se répercute négativement sur les ratios de financement. Dans l'idéal, les ratios de financement — soit le rapport entre les actifs et les passifs d'un système à prestations prédéfinies mesuré sur la même période — devraient osciller autour de 100 %, sans toutefois rester en permanence au-dessous du financement complet¹¹. Si les ratios de financement demeurent au-dessous de 100 %, la réglementation et les obligations fiduciaires des assureurs exigeront l'établissement d'un plan d'action visant à rétablir, dans un délai raisonnable, des ratios de financement sains¹². Faute d'un rebond de la valeur des actifs, celui-ci pourrait se concrétiser au moyen d'une réduction négociée des engagements ou d'une augmentation des réserves des régimes de retraite au frais du promoteur. Les régimes financés par capitalisation souffrent également de la conjoncture des obligations d'État à faible rendement qui

⁸ Les régimes non contributifs à prestations prédéfinies, tels que les régimes de la fonction publique dans de nombreux pays à faible revenu ou les pensions de base non contributives, sont protégés des répercussions directes d'un rétrécissement de l'assiette de l'impôt sur les salaires. Dans le même temps, lors d'une crise, les pouvoirs publics peuvent avoir plus de difficultés à allouer les subventions nécessaires pour s'acquitter des obligations au titre des pensions constituées par ces régimes.

⁹ Dans le cas de systèmes par répartition à prestations prédéfinies, la « détérioration du ratio de financement » signifie une augmentation de l'engagement en matière de pension non financé et « implicite ».

¹⁰ Les non-linéarités des formules de calcul des prestations relatives au temps de service et aux salaires constituent une importante caractéristique des régimes publics à prestations prédéfinies. Elle permet une redistribution à la fois entre les affiliés des régimes et entre les contribuables couverts ou non par ces régimes. Ces non-linéarités se traduisent souvent par des pensions plus élevées pour les travailleurs affichant des périodes plus courtes ou des cotisations plus faibles. Par conséquent, comme les réductions de prestations ne sont pas proportionnelles à la baisse des recettes de cotisations, la situation financière à long terme du régime pourrait se détériorer.

¹¹ Les niveaux ou ratios de financement ne peuvent être analysés que dans le cadre d'un régime à prestations prédéfinies. Les régimes à cotisations déterminées purs, c.-à-d qui fonctionnent sans garanties de rendement et qui n'assument aucun risque qui se développerait indépendamment des actifs (tel que la longévité) sont par définition pleinement financés, étant donné que leurs engagements sont limités à la valeur actuelle de leurs actifs tant au niveau global qu'individuel.

¹² Aux États-Unis, le taux de financement des 100 plus grands régimes publics de retraite à prestations prédéfinies est passé d'un taux déjà faible de 75 % à 66 % au premier trimestre 2020 ; l'écart de financement global (la différence entre la valeur des actifs et la valeur actuelle des obligations correspondantes) de ces mêmes régimes ayant augmenté de près de 500 milliards de dollars pour atteindre 1 800 billion de dollars durant la même période (Milliman Pension Funding Index - Indice Milliman de financement des retraites).

ont une incidence négative sur les taux d'escompte appliqués aux obligations de paiement futures. Si les écarts de financement augmentent au regard des seuils réglementaires, les employeurs parrainant des régimes de retraite peuvent devoir transférer des ressources supplémentaires vers ces régimes ; cela pourrait avoir par la suite des conséquences défavorables sur leur propre situation et viabilité financières. Si l'État lui-même représente l'employeur parrainant le régime, comme dans le cas des régimes par capitalisation des fonctionnaires, le déficit de financement actuel ou les déficits futurs conséquents se traduiront par une baisse des dépenses dans d'autres postes ou une augmentation du déficit public, ce qui entraînera une hausse des impôts ou une dette publique croissante¹³.

Outre la baisse des niveaux de financement, un grand nombre de régimes publics ou privés à prestations prédéfinies affichent des flux négatifs de trésorerie d'exploitation, c'est-à-dire que les recettes issues des cotisations et des rendements de portefeuille sont inférieures aux fonds versés. À titre d'exemple, pour les fonds de pension publics des États américains, le ratio des flux de trésorerie d'exploitation par rapport aux actifs a chuté d'une moyenne de -1,9 % en 2000 à -3,2 % en 2017, cinq États affichant des flux de trésorerie moyens inférieurs à -5 %¹⁴. Les déficits de financement — et leurs répercussions sur les flux de trésorerie — nécessiteront, à terme, une intervention des assureurs de régimes : il faudra soit réduire les paiements futurs, soit augmenter les ressources du régime de retraite (éventuellement en les renflouant au moyen des fonds propres de l'assureur) ; la liquidation d'actifs à une période où les valeurs du marché sont déprimées entraînera une perte encore plus élevée des biens publics et nécessitera, plus tard, des ajustements plus importants.

La baisse des prix des actifs pèse également sur les régimes à cotisations déterminées, mais, dans ce cas, le risque d'insuffisance des actifs est assumé par les affiliés. Puisque les engagements des régimes à cotisations déterminées correspondent à la valeur de leurs actifs, ils ne risquent pas d'avoir une valeur supérieure à celles des actifs, bien qu'une gestion efficace des éléments d'actif et de passif demeure importante pour faire correspondre les échéances et garantir la liquidité. Dans le même temps, la baisse de la valeur des actifs se traduit par une diminution des prestations aux affiliés qui prennent leur retraite, ou qui liquident le solde de leur compte, en période de marasme économique. En contrepartie, cela peut engendrer une hausse de la pauvreté des personnes âgées et des dépenses sociales supplémentaires dans les années qui suivent, en particulier dans les pays où les régimes à cotisations déterminées sont prédominants. Les régimes à cotisations déterminées ont cela de particulier que, d'un point de vue purement technique, il est bien plus facile de liquider l'épargne et de la retirer de manière anticipée que dans les systèmes à prestations prédéfinies. Il convient pour les pouvoirs publics de faire preuve de prudence lorsqu'ils envisagent de compléter ou de remplacer les transferts sociaux financés par le budget par des mesures permettant un retrait anticipé des régimes à cotisations déterminées.

D'autres risques budgétaires peuvent découler des garanties d'État qui étayent les engagements des régimes de retraite à financement privé (pour les régimes à prestations prédéfinies) ou le rendement des placements (pour les régimes à cotisations déterminées). En définitive, si la liquidité du garant est assurée par l'État, celui-ci doit intervenir une fois le fonds de réserve du système de garanties épuisé. Comme exemples de tels systèmes, citons l'agence américaine Pension Benefit Guaranty Corporation (PBGC) et le fonds britannique Pension Protection Fund (PPF). Il convient de noter qu'en plus de ces garanties explicites, les établissements non bancaires peuvent être considérés comme étant « trop gros pour faire faillite » ou trop importants pour le système pour qu'on les laisse tomber en faillite.

¹³ Ce problème devient particulièrement urgent pour les régimes mal conçus de la fonction publique africaine mais aussi aux États-Unis, où les régimes des fonctionnaires administrés par les États ont été confrontés à une détérioration importante et éventuellement irréversible de leurs niveaux de financement.

¹⁴ Tous les chiffres dans ce paragraphe proviennent de l'Indice Milliman de financement des retraites.

II. RÉPERCUSSIONS DES MESURES EN MATIÈRE DE RETRAITES

Dans de nombreux pays, les mesures de riposte à la crise actuelle ont réduit les recettes des cotisations de sécurité sociale en autorisant le report des paiements ou des réductions temporaires. Les périodes de report durent de trois à six mois et peuvent généralement s'appliquer ou être disponibles à un sous-ensemble d'entreprises telles que les petites et moyennes entreprises de secteurs durement touchés, comme le tourisme. Fin avril, plus de 50 pays ont accordé des sursis de paiement des cotisations de sécurité sociale¹⁵. Le report ou l'exonération temporaire de cotisations est parfois subordonné au maintien de travailleurs dans un emploi rémunéré, quoiqu'avec des heures de travail et un salaire réduits (comme c'est le cas en Espagne, par exemple).

Les cotisations ont également été réduites au moyen d'un abaissement temporaire des taux de cotisation ou de l'assiette de pensions (Chine, Norvège, Suède, Malaisie, Finlande, Russie). Ces mesures permettent de réduire les coûts de main-d'œuvre directement supportés par les employeurs, épargnant, de ce fait, la faillite à des entreprises et permettant à celles-ci de conserver leurs salariés. Il convient de souligner que la baisse des taux de cotisation contribue à augmenter les engagements non financés des régimes à prestations prédéfinies, à moins que cette baisse ne soit accompagnée de réductions des taux d'accumulation des droits à pension selon le calcul de neutralité actuarielle. Ces baisses des taux sont susceptibles de se traduire, plus tard, par des déficits supplémentaires des régimes et des besoins en subventions.

Si les mesures précitées sont temporaires, leur instauration et éventuelle prolongation (selon la rapidité de la reprise) soulèvent toutefois des questions qui doivent être traitées par des règlements d'application détaillés. Il est important que les règlements définissent clairement la façon dont les mesures prises évolueront à mesure que les économies sortiront de la crise, afin que les coûts budgétaires à long terme et les incitations indésirables ne persistent pas.

Il convient de réglementer le traitement des engagements de cotisations reportés, particulièrement en ce qui concerne : a) le délai accordé aux entreprises pour qu'elles soient à jour de leurs cotisations ; b) le report éventuel des cotisations à la fois de l'employeur et de l'employé ; et c) l'octroi d'une place pour les organismes de sécurité sociale dans le classement des créanciers et les responsabilités relatives aux cotisations impayées restantes après liquidation, si des entreprises font faillite sans s'acquitter de toutes leurs cotisations. Il importe de tenir des registres fiables des arriérés de cotisations, et de distinguer les arriérés autorisés en vertu de règlements spéciaux liés à la COVID-19 de ceux survenus avant la crise ou qui peuvent s'être accumulés après l'expiration des mesures d'assouplissement temporaires. Le délai accordé à une entreprise pour qu'elle soit à jour de ses cotisations impayées doit prendre en considération sa capacité de paiement sans que cela n'hypothèque la viabilité commerciale, mais aussi sans que cela n'impose une tension budgétaire induite sur les régimes de retraite : par exemple, il semblerait raisonnable d'accorder un délai de 12 mois de travail pour permettre de s'acquitter des cotisations impayées sur un trimestre. Il est également primordial que les décideurs déterminent au préalable les indicateurs qu'ils souhaiteraient utiliser pour déclencher le retour à des calendriers normaux de paiement des impôts.

Il est tout aussi important de préciser la manière dont les droits à pension se constituent, (y compris le temps de service comptabilisé aux fins de l'admissibilité) durant la période de report, tant dans les cas où les cotisations sont réglées après la période de report que lorsque les cotisations demeurent impayées. Il conviendrait de préciser si les salaires non encore couverts par les cotisations versées sont comptabilisés aux fins des nouveaux calculs de pensions, et la manière dont ils le seront. Les mesures par lesquelles le

¹⁵ Il s'agit notamment de l'Égypte, l'Inde, la Turquie, le Kosovo, l'Argentine, la Tunisie, l'Ukraine. Pour consulter la liste des pays et des mesures, veuillez vous reporter à l'[Annexe 1](#) du *Moniteur des finances publiques* d'avril 2020 et à sa version électronique régulièrement actualisée, et à la [page Web](#) de l'OIT consacrée aux mesures de protection sociale prises face à la crise.

gouvernement autorise le paiement tardif des cotisations ne doivent pas entraîner une baisse des pensions ou un report de la retraite. Des règlements spéciaux pourraient s'avérer nécessaires pour créditer le temps de service et les salaires couverts durant la période d'allégement fiscal. Il est également nécessaire de régler la manière dont les emplois à temps partiel encouragés par les pouvoirs publics doivent être pris en compte dans le temps de service et la base de calcul des pensions. Bien qu'aucune recommandation ne puisse être formulée à cet égard, il convient d'informer tant les employeurs que les salariés des règles et des procédures spéciales.

En ce qui concerne les dépenses, certains pays ont augmenté les prestations de retraite en réponse à la crise¹⁶. Dans le cas des pensions de la sécurité sociale qui ne relèvent pas d'un régime d'indexation des prestations régulier et fondé sur des règles, ces augmentations sont difficiles à distinguer des augmentations de pensions ponctuelles que l'État pourrait avoir de toute façon envisagées. Si les dernières augmentations remontent à plus d'un an, ces mesures pourraient simplement garantir que les prestations versées conservent leur valeur réelle. Dans les pays qui disposent de règles d'indexation régulière et suffisante, il pourrait s'avérer plus difficile de prendre en compte ces augmentations supplémentaires dans le calcul des cotisations sociales, d'autant plus que c'est la population en âge de travailler qui porte le fardeau des répercussions économiques de la crise, et que ces augmentations supplémentaires peuvent avoir été mises en œuvre sans que l'on ait pleinement tenu compte des coûts futurs. Il est donc essentiel de veiller à ce que toute augmentation soit soigneusement rationalisée plutôt que d'être le fruit d'intérêts opportunistes.

En règle générale, il convient d'éviter l'augmentation ponctuelle des prestations et de continuer de respecter les règles d'indexation systématique. Pour les personnes âgées, qui sont plus susceptibles de contracter la COVID-19, le coût de la vie augmenterait au-delà de l'indice des prix à la consommation, qui est généralement une limite inférieure pour l'indexation régulière des prestations, si les dépenses de santé privées augmentent en réponse à l'épidémie. Cependant, même dans de tels cas, il pourrait être préférable d'instaurer des transferts supplémentaires de manière temporaire et ciblée ; par exemple au lieu de verser des prestations plus élevées à toutes les personnes âgées, seules les personnes qui souffrent d'une infection virale pourraient recevoir des transferts plus élevés, éventuellement sous forme de traitements subventionnés ou gratuits.

III. CONSIDÉRATIONS POUR L'ACTION DES POUVOIRS PUBLICS

Les pouvoirs publics doivent éviter d'utiliser les régimes de retraite pour faire face aux conséquences négatives de la crise et ne mettre en œuvre des changements réglementaires temporaires que de manière parcimonieuse. Les régimes de retraite ne permettent pas de traiter facilement les problèmes économiques à court et à moyen terme, y compris la crise actuelle, étant donné qu'ils réagissent lentement à l'évolution des circonstances macroéconomiques et démographiques, mais engendrent néanmoins des engagements et des attentes à long terme. Par conséquent, les ripostes aux chocs temporaires doivent être limitées dans le temps afin d'éviter de mettre par inadvertance le régime de retraite sur une voie qui ne tienne pas compte des objectifs des décideurs, des attentes de la société ou des contraintes auxquelles est confronté un pays, en termes de viabilité, de suffisance et d'efficacité. Il est tout aussi essentiel de traiter directement les difficultés économiques particulières lorsqu'elles se manifestent, plutôt que de dépendre du système de retraite, par exemple en s'attaquant à la hausse du chômage — en élaborant des politiques relatives au marché du travail et en soutenant les employeurs —, à l'augmentation de la pauvreté par des transferts sociaux bien

¹⁶ Le versement des prestations a été avancé dans un certain nombre de pays (dont la Turquie, l'Australie, la Colombie et l'Inde), et des assouplissements administratifs ont également été instaurés dans de nombreux pays afin de faciliter la demande de prestations sans devoir se déplacer et en limitant le nombre d'interactions en personne.

conçus, et aux problèmes de santé publique en améliorant l'accès à des soins de santé publics, leur qualité et leur accessibilité financière.

Il convient de ne pas recourir aux pensions de retraite anticipée et d'invalidité pour s'adapter aux pressions temporaires qui s'exercent sur le marché du travail. Lorsque les règles existantes sont adéquates, il faut les mettre en œuvre comme prévu. Sinon, il faut éviter les conséquences fâcheuses dans la mesure du possible et réformer les règles à moyen terme.

- **Retraite anticipée.** Les dispositions relatives à la retraite anticipée doivent tenir compte de la neutralité actuarielle afin de limiter les incitations aux départs précoces du marché du travail et d'éviter la subvention implicite des pré-retraités. En limitant la durée de la retraite anticipée, en termes de mois ou de réductions totales, les pouvoirs publics seront mieux en mesure de combler l'écart entre l'âge légal et l'âge effectif de la retraite, réduisant ainsi le taux de dépendance au système et augmentant de ce fait les pensions moyennes. À mesure que l'espérance de vie par âge des aînés s'améliore, il est important de tenir compte de ces évolutions dans les augmentations régulières — et, de préférence, automatiques — des prestations de retraite ; toutefois, ces augmentations ne peuvent produire les résultats attendus sur le marché du travail et au niveau budgétaire que si les conditions de retraite anticipée sont également révisées.
- **Prestations d'invalidité.** Tandis que la récession se poursuit, la hausse du chômage exercera une pression sur les administrateurs des régimes de prestations d'invalidité pour qu'ils soient plus indulgents dans l'évaluation des nouvelles demandes et la réévaluation des bénéficiaires existants. Les pouvoirs publics doivent veiller à ce que les médecins généralistes et le personnel médical et professionnel, qui jouent le rôle de « gardien » en déterminant la transition entre l'invalidité de courte durée (maladie) et le congé de maladie de longue durée, puis des demandes de prestations d'invalidité, utilisent des critères d'évaluation aussi stricts qu'avant la crise. De plus, il est essentiel de résister à la solution, commode sur le plan politique, mais contre-productive sur le plan économique, qui consiste à remplacer les allocations de chômage par des pensions d'invalidité permanente dans le cas des travailleurs qui, une fois la récession résorbée, pourraient trouver un emploi.

Il est important de ne pas ralentir ou inverser les réformes en cours des politiques de retraite destinées à contenir les dépenses, d'autant plus que les pressions budgétaires seront probablement plus marquées après la crise. La plupart des pays se sont abstenus, jusqu'à présent, de modifier leurs politiques de retraite en réponse à la crise. Même si la reprise s'avère plus lente que prévu, il est primordial qu'aucun changement trop important ne soit apporté sans mener une analyse approfondie des répercussions budgétaires et sociales. Il est tout aussi important d'assurer la mise en œuvre complète des réformes engagées par le passé ou en cours de déploiement (en particulier l'indexation systématique des prestations, les relèvements de l'âge de la retraite, l'allongement des périodes de calcul, la révision des taux de pension, et l'application de différents ajustements automatiques), car la récession provoquée par la pandémie dégradera davantage, selon toute probabilité, la viabilité des régimes de retraite publics, ce qui rendra les réformes encore plus essentielles qu'avant la crise.

Dans les régimes à cotisations déterminées, permettre l'accès anticipé à l'épargne-retraite investie peut avoir une incidence sur la suffisance des revenus de retraite futurs. Il convient donc de réglementer cet accès de manière à garantir que les soldes de compte restants soient suffisants pour permettre à l'État d'atteindre les objectifs de sa politique de retraite même dans des conditions difficiles. Autoriser des retraits anticipés, partiels ou complets pourrait se traduire par des pensions moins élevées ou mener à une

perte de la valeur réalisée¹⁷ en liquidant l'épargne à des prix d'actifs déprimés¹⁸. Avant de décider d'autoriser les retraits anticipés, il convient de déterminer soigneusement dans quelle mesure ces retraits réduisent les pensions totales attendues. Dans un système à piliers multiples, dans lequel il existe un ou plusieurs volets à prestations prédéfinies (y compris les prestations de vieillesse de base non contributives) garantissant des prestations de retraite suffisantes, les règles de retrait anticipé peuvent être plus permissives. Dans les pays où les régimes privés obligatoires à cotisations déterminées composent la majeure partie des revenus de retraite, l'incidence des retraits anticipés pourrait être plus problématique et exiger la prudence. Par conséquent, si les pouvoirs publics peuvent permettre des retraits partiels anticipés de comptes de retraite à cotisation déterminées, il convient de concevoir prudemment de telles mesures, en tenant compte de leurs conséquences budgétaires et sociales probables.

BIBLIOGRAPHIE

- Benítez-Silva, Hugo, Richard Disney, and Sergi Jiménez-Martín, 2009, "[Disability, Capacity for Work and the Business Cycle: An International Perspective](#)," September 15, 2009 (Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development Publishing).
- Maestas, Nicole, Kathleen J. Mullen, and Alexander Strand, 2015, "Disability Insurance and the Great Recession," Vol. 105, No. 5, pp. 177–82.
- Juan Yermo and Clara Severinson, July 1, 2020, "[The Impact of the Financial Crisis on Defined Benefit Plans and the Need for Counter-Cyclical Funding Regulations](#)," OECD Working Papers on Finance, Insurance and Private Pensions, No. 3 (Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development Publishing).
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), "[Retirement Savings in Time of COVID-19](#)," June 22, 2020 (Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development Publishing).

¹⁷ La variation des prix des actifs se reflète constamment dans les comptes des régimes de retraite et la valeur des comptes individuels ; toutefois, la perte de prestations sociales est « verrouillée » comme perte permanente uniquement si les actifs sont liquidés en période de dépression du prix des actifs.

¹⁸ Pour une analyse plus détaillée des considérations réglementaires et de politique économique relatives aux régimes de retraite à cotisations déterminées, veuillez consulter Yermo et Severinson (2020).