

Bibliographie

- Ascoli, U. (ed.) (1984). *Welfare State all'italiana*. Bari : Laterza.
- Ascoli, U. (1990). « Le carte truccate della politica sociale in Italia : crisi fiscale, privatizzazione e ristrutturazione dei servizi », *La Rivista di Servizio Sociale* 2, pp. 3-20.
- Ascoli, U. (1992). « Pensione minima, garantita, per tutti », *Politica ed Economia* 5-6, pp. 74-77.
- Ascoli, U. (1993). « Le disuguaglianze fra i pensionati », in M. Paci (ed.), *Le dimensioni della disuguaglianza. Primo rapporto CESPE sulla disuguaglianza sociale in Italia*. Bologne : il Mulino.
- CER (1993). *Fondi pensione : una legge da riformare. Rapport n° 2*.
- Commissione per l'analisi dell'impatto sociale dei provvedimenti normativi (1990). *Pensioni Lavoro Equità*. Roma : Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per l'informazione e l'editoria.
- De Rita, G. (1992). « Una lancia a favore dello Stato sociale. Non è tutta zavorra », *Corriere della Sera*, 14/07/92.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. New York : Polity Press.
- Franco, D. (1993). « Il sistema pensionistico tra provvedimenti di emergenza e riforme di struttura », in L. Bernardi (ed.), *L'evoluzione della finanza pubblica in Italia*. Milan : F. Angeli.
- Pace, D. (Ed.) (1993). *Il risparmio previdenziale e i fondi pensione*. Milan : F. Angeli.
- Paci, M. (1987). « La pensione dell'obbligo » *Rinascita* n° 8.
- Pedoni, M. (1993). « Previdenza obbligatoria e previdenza complementare : analisi e riflessioni » pp. 5-19 in AA.VV., *La previdenza integrativa alla luce della normativa recente*. Ancône : Cgil Marche.
- Titmuss, R. (1968). *Commitment to Welfare*. Londres : Allen and Unwin.

L'expansion des régimes complémentaires au Danemark

Finn Østrup *

L'expansion des régimes privés complémentaires au régime de retraite public au Danemark est parmi les plus fortes d'Europe. La plupart de ces régimes ont été instaurés dans le cadre d'accords salariaux sectoriels et se sont surtout développés au cours des années 1960 et de 1989 à 1993. Une forte croissance des pensions individuelles a en outre caractérisé le système de retraite danois.

La *section 1* est consacrée à l'expansion des retraites complémentaires au Danemark. Dans cet article, le terme « régime complémentaire » s'applique à un régime de retraite mis en œuvre dans le cadre d'une relation professionnelle, qu'il soit (1) négocié entre un groupe de salariés et un ou plusieurs employeurs ou (2) instauré dans le cadre d'un contrat salarial entre un seul employeur et un seul salarié. Le terme « plan individuel » réfère quant à lui à un régime de retraite souscrit individuellement par une personne.

La littérature spécialisée propose diverses explications aux régimes de retraite complémentaires. La *section 2* montrera que ces explications ne s'appliquent pas à l'expérience danoise et identifiera d'autres facteurs pos-

sibles de l'expansion de ces régimes au Danemark. La section 3 constitue une brève conclusion ¹.

1. L'expansion des régimes complémentaires

1.1 Le système de retraite danois dans ses grandes lignes

Le système de retraite danois est constitué de trois grands éléments : (1) la retraite publique de base (*folkepension*) couvrant tous les citoyens danois, (2) les régimes complémentaires établis dans le cadre d'une relation professionnelle et (3) les plans de retraite individuels. Les régimes de retraite complémentaires danois se caractérisent par le fait qu'ils sont préfinancés et, en grande majorité, à cotisations définies.

La pension publique de base est étudiée brièvement dans la section 1.2 qui permet ainsi de replacer l'évolution des régimes complémentaires danois dans un contexte historique. La section 1.3 est consacrée à l'évolution des régimes de retraite spécifiques aux entreprises. Le Danemark se démarque nettement des autres pays de l'OCDE en ce que les régimes de retraite d'entreprise y jouent un rôle beaucoup moins important. La section 1.4 s'intéresse à l'expansion des régimes de retraite sectoriels, négociés entre un groupe de salariés et un ou plusieurs employeurs. Enfin, la section 1.5 décrit brièvement le traitement fiscal applicable aux régimes de retraite privés, lequel peut également aider à comprendre leur expansion.

Notre objet n'est pas d'étudier les *plans de retraite individuels* dans le détail. On notera néanmoins qu'au Danemark, depuis 1972, la population peut, en règle générale, souscrire des plans de retraite individuels, non seulement auprès de compagnies d'assurance-vie mais également auprès de banques commerciales et de caisses d'épargne, ce qui assure la diversification des produits et l'efficacité du marché des plans de retraite individuels. Les personnes qui constituent une épargne pour leur retraite dans une banque peuvent décider d'administrer les fonds eux-mêmes ou d'en confier la gestion à la banque (qui se conforme alors, dans la plupart des cas, aux directives de l'épargnant quant au placement des fonds). Les règles d'impo-

1. Il existe une abondante littérature en danois consacrée aux problèmes liés à la structure du système de retraite. La principale question abordée est de savoir si les pensions doivent être financées par le budget de l'Etat, sous forme de système par répartition correspondant à la pension publique de vieillesse actuelle, ou par capitalisation (régimes préfinancés). Andersen (1981) pense qu'une extension du régime public fournirait des pensions plus adéquates, soulignant que ce système engendrera une charge accrue pour une génération si un système par répartition est remplacé par un système préfinancé, une génération devant contribuer à sa propre pension par des cotisations au régime par capitalisation et aux pensions de la génération précédente par l'impôt. Petersen (1986) avance que l'accumulation de capitaux résultant d'un système préfinancé peut alléger la charge associée au nombre accru de personnes âgées. Østrup (1986) souligne qu'un système préfinancé engendrera une accumulation plus importante de capitaux et réduira l'incertitude liée à l'avenir des pensions. Jensen et Nielsen (1991) abordent l'accumulation des capitaux résultant d'un régime préfinancé dans le contexte d'un modèle couvrant deux générations.

sition applicables aux plans de retraite souscrits auprès des compagnies d'assurance-vie et des banques sont identiques.

Le tableau ci-dessous présente une répartition des travailleurs actifs en fonction du régime de retraite privé par lequel ils sont couverts. Environ 900 000 personnes ne sont affiliées à aucun régime de retraite privé. Parmi ces 900 000 personnes, environ 260 000 sont des travailleurs indépendants qui ont vraisemblablement constitué une épargne personnelle considérable, tandis que 170 000 à 270 000 sont de très jeunes personnes ne se qualifiant pas pour un régime de retraite. Il reste ainsi 300 000 à 400 000 personnes sans régime de retraite privé, couvertes uniquement par le régime public de base.

Nombre de personnes de la population active couvertes par un régime complémentaire ou par un plan de retraite individuel (fin 1993)

	Nombre de personnes
Nombre de personnes couvertes par un plan de retraite individuel ou par un régime complémentaire : ^a	
Fonctionnaires	
Anciens régimes de retraite sectoriels ^b	232 000
Nouveaux régimes de retraite sectoriels ^c	247 000
Régimes d'entreprise	610 000
Plans de retraite individuels ^d	250 000
	225 000
Nombre de personnes non couvertes par un plan de retraite individuel ou un régime complémentaire	900 000

^a Régimes de retraite hors ATP (Régime de retraite complémentaire professionnel).

^b Régimes de retraite constitués avant 1989.

^c Régimes de retraite constitués en 1989 ou après.

^d Personnes non couvertes par un régime de retraite complémentaire, ayant souscrit un plan de retraite individuel.

Source : Social Commission (1993).

1.2 L'évolution des régimes de retraite publics

Le Danemark fut l'un des premiers pays à instaurer une *pension publique de vieillesse*. C'est en effet dès 1891 qu'une loi sur les retraites publiques octroya une pension aux personnes de plus de 60 ans. Le montant de la pension, qui variait en fonction des besoins du bénéficiaire, était laissé à la discrétion de la municipalité. Au cours des années suivantes, la pension de vieillesse fut étendue à un plus grand nombre de bénéficiaires. En 1922, les principes régissant la pension de vieillesse furent modifiés, et elle fut accordée à toute les personnes remplissant certains critères de revenus. En 1936, une pension minimale fut octroyée à tous, sans conditions de ressour-

ces et, au même moment, l'âge d'ouverture des droits fut reporté à 67 ans. Depuis l'amendement de la législation voté en 1964, la pension publique de vieillesse, à l'exception d'une faible part assortie de conditions de ressources, est versée sans conditions de revenus. La pension publique de vieillesse est financée par le budget ordinaire de l'Etat et versée à tout citoyen danois résidant au Danemark².

Dans les années 1960 et 1970, diverses propositions furent avancées afin de mettre en place des régimes de retraite obligatoires qui permettraient de verser une pension complémentaire à la pension publique de base à tous les salariés. Dans l'ensemble, ces projets ne furent pas suivis d'effets si ce n'est la mise en place, en 1964, de l'ATP (régime complémentaire lié à l'activité professionnelle) qui obligeait les salariés à cotiser au fonds de l'ATP pour recevoir une rente après leur soixante-septième anniversaire. L'importance de l'ATP est néanmoins limitée car les cotisations et les prestations sont faibles. Il s'agit d'un régime préfinancé et à cotisations définies.

Depuis 1979, divers régimes de retraite publics ont été mis en place, aboutissant à l'abaissement de l'âge effectif de la retraite. L'objet de ces régimes est d'inciter les salariés à quitter plus tôt la vie active afin de réduire le taux de chômage des jeunes. Le plus important de ces régimes, introduit en 1979, octroie une somme égale aux indemnités de chômage à un salarié de 60 ans révolus qui quitte le marché du travail.

Les enquêtes relatives aux conditions de vie des personnes âgées remettent en question le point de vue largement répandu selon lequel la retraite publique de base constitue une couverture inadéquate. Il est certain qu'il est difficile d'établir des comparaisons entre les revenus de diverses tranches d'âge du fait des avantages fiscaux accordés à l'ensemble des retraités et d'un certain nombre de prestations spéciales versées sous conditions de ressources à certains retraités. Toutefois, une enquête menée en 1993 (Commission sociale, 1993) établit que le revenu disponible d'une personne de plus de 67 ans est de 75 000 couronnes danoises, comparé à un revenu disponible moyen de 84 000 couronnes pour une personne entre 18 et 66 ans. Ces chiffres indiquent une différence très faible entre le revenu disponible des retraités au Danemark et ceux des générations plus jeunes. En outre, il faut noter que les deux tiers des retraités ne reçoivent pour unique revenu que la seule pension publique. Depuis 1970, la pension publique de base a augmenté plutôt plus que le revenu d'un salarié du secteur manufacturier.

2. La pension de vieillesse publique est également octroyée aux citoyens danois ne résidant pas au Danemark, dans la mesure où ils y ont résidé pendant au moins trente ans entre leur 15^e et leur 67^e anniversaire. Elle est en outre versée aux citoyens non-danois ayant résidé 10 ans au Danemark entre leur 15^e et leur 67^e anniversaire, dont au moins 5 ans immédiatement avant l'âge de 67 ans.

1.3 Les régimes de retraite d'entreprise

Le mode de gestion des fonds de pension permet de distinguer deux formes de régimes de retraite instaurés pour les salariés dans une même entreprise : (1) ceux dont les fonds sont gérés par des fonds de pension spécifiques à l'entreprise et (2) ceux dont les cotisations sont versées sur des comptes individuels pour chaque personne à des banques ou à des compagnies d'assurance-vie. Nous étudierons d'abord les régimes de retraite gérés par des fonds spécifiques à l'entreprise pour aborder ensuite les plans de retraite souscrits par des entreprises pour leurs employés.

Les grandes entreprises danoises ont très tôt instauré des régimes de retraite pour leur personnel. Les cotisations sont gérées par des fonds de pension spécifiques à l'entreprise, régis par la législation et sous la supervision d'une autorité publique (actuellement l'organisme de surveillance financière danois, le *Finanstilsynet*). Ces régimes de retraite sont préfinancés et, sauf exception, à prestations définies. Les entreprises nomment généralement la majorité des membres du conseil d'administration de leurs fonds de pension. En vertu de la législation, la principale obligation de ces fonds est d'investir au moins 60 % des fonds dans des placements « sûrs », c'est-à-dire des obligations ou des dépôts en banque. Les 40 % restants peuvent être placés en actions ou en capitaux fixes mais seule une très faible proportion des fonds, actuellement 2 %, peut être investie dans les actifs d'une seule entreprise.

Les fonds de pension spécifiques aux entreprises, qui n'ont jamais joué un rôle significatif au Danemark, ont connu un déclin considérable au cours des deux dernières décennies. Fin 1991, ils ne comptaient que 20 000 salariés environ. Un grand nombre de fonds ont été dissous et la plupart de ceux qui restent sont désormais fermés aux nouveaux embauchés. Ce phénomène est dû à la mobilité accrue des salariés, lesquels s'opposent de plus en plus à ces fonds de pension du fait des obstacles qu'ils présentent à leur mobilité.

Le déclin des fonds de pension spécifiques s'est accompagné d'une multiplication continue des plans de retraite souscrits par une entreprise pour ses salariés auprès d'une compagnie d'assurance-vie ou d'une banque, dans certains cas, dans le cadre d'un accord salarial couvrant tout le personnel de l'entreprise. Tous ces plans de retraite sont à cotisations définies. Les compagnies d'assurance-vie sont régies par une législation particulière qui leur impose plusieurs contraintes, l'une des principales étant d'investir au moins 60 % des capitaux en placements « sûrs », obligations et dépôts en banque. Dans le secteur financier, les fonds de pension spécifiques aux entreprises ont été remplacés par un fonds de pension unique couvrant l'ensemble des salariés du secteur (cf. ci-dessous).

Certains groupes d'employés du secteur public ont le statut de *fonctionnaire (tjenestemand)*. Ils ont droit à une pension dont le montant est proportionnel à leur salaire de fin de carrière, financée par le budget de l'Etat.

1.4 Les régimes de retraite sectoriels

Au cours des années 1950 et 1960, le secteur public a rencontré des difficultés croissantes pour recruter des diplômés de l'enseignement supérieur (cf. ci-dessous) du fait de la faible rémunération qu'il offrait. En 1959, certains groupes, initialement le personnel bénéficiant d'une formation universitaire uniquement, ont obtenu le droit d'être employés à des conditions spéciales, avec un salaire plus élevé, dans le secteur public. L'Etat contribue à la retraite de ces personnes par des cotisations équivalentes à 8 ou 10 % du salaire versées à un fonds de pension tandis que le salarié cotise à hauteur de 4 ou 5 % de son salaire. Le salaire, et donc le montant de la cotisation-retraite, est déterminé par des accords conclus entre l'organisation professionnelle concernée et l'Etat. Les cotisations des divers groupes de salariés du secteur public, formés de personnes ayant une formation identique, sont gérées par des fonds de pension particuliers, dits *fonds de pension sectoriels*. Ces fonds de pension sont gérés par un conseil d'administration dont les membres sont nommés, soit par l'organisation professionnelle, soit directement par les membres. Tous les régimes de retraite sont préfinancés et à cotisations définies. Les fonds de pension sectoriels sont régis par la loi sur les compagnies d'assurances.

Si un employé du secteur public couvert par un régime de retraite sectoriel est embauché dans le secteur privé, il peut choisir de continuer à cotiser ou d'arrêter ses versements. Dans ce dernier cas, les cotisations déjà versées sont conservées dans le fonds de pension et seront reversées à l'âge de la retraite (avec les intérêts produits par les actifs investis). Certains salariés du secteur privé qui n'ont pas été affiliés au régime du secteur public choisissent de confier à un fonds de pension sectoriel la gestion des cotisations payées par leur entreprise à un régime de retraite.

Depuis le début des années 1960, les salariés du secteur public sont de plus en plus nombreux à abandonner le statut de fonctionnaire et donc à être couverts par des fonds de pension sectoriels. L'augmentation générale de l'effectif du secteur public a engendré une nouvelle expansion des fonds de pension sectoriels. En outre, comme il a été mentionné plus haut, les fonds de pension spécifiques aux entreprises du secteur financier ont été remplacés par un seul fonds couvrant tous les salariés de ce secteur. Ainsi, fin 1989, environ 300 000 salariés étaient couverts par des fonds de pension sectoriels. Les cotisations-retraite de certains groupes de salariés du secteur public sont gérées par des compagnies d'assurance-vie. La plupart de ces régimes sont gérés par une seule compagnie d'assurance dont le conseil d'administration est nommé par les organisations professionnelles.

En 1984, le gouvernement au pouvoir, formé des partis libéral et conservateur, soutint qu'une expansion des régimes de retraite préfinancés serait un avantage du point de vue économique car, d'une part, la plus grande accumulation de capitaux, et donc la future hausse de la production, décou-

lant de ces régimes réduirait la charge associée au nombre croissant de retraités et, d'autre part, l'augmentation de l'épargne réduirait le déficit de la balance des paiements qui caractérisait l'économie danoise depuis le début des années 1960.

En 1985, le mouvement syndical danois (la LO) élaborait un projet d'extension des régimes de retraite préfinancés à tous les salariés du secteur privé (LO, 1985) dont les prestations seraient payées sur la base des cotisations versées.

En conséquence de l'initiative du gouvernement et de la LO, les régimes de retraite préfinancés ont été étendus à un grand nombre de nouveaux secteurs dans le cadre d'accords salariaux sectoriels intervenus en 1989 et surtout de 1991 à 1993.

Lors des négociations salariales de 1989, les régimes de retraite ont été étendus aux salariés du secteur public, notamment les ouvriers, qui jusque-là n'étaient couverts par aucun régime. Ces régimes ont été récemment instaurés et la cotisation a été portée à 7,3 % du salaire en 1993.

Lors des négociations salariales de 1991 et 1993, de nouveaux régimes de retraite complémentaires ont été mis en place pour environ 450 000 salariés du secteur privé. A compter de 1993, une cotisation de 0,9 % du salaire sera versée à ces nouveaux régimes, à hauteur d'un tiers par le salarié et de deux tiers par l'employeur. Elle sera portée à 2,1 % du salaire en 1994 et d'autres relèvements sont prévus dans les années à venir, de manière à la porter à 9 % au minimum.

1.5 Traitement fiscal des régimes de retraite

L'épargne retraite au Danemark bénéficie d'un *traitement fiscal* favorable. En effet, toutes les cotisations aux régimes de retraite mis en place dans le cadre de négociations salariales sont exonérées d'impôt. En ce qui concerne les plans de retraite individuels, les cotisations sont déductibles de l'impôt sur le revenu à concurrence de 30 000 couronnes. Les prestations versées sous forme de capital sont faiblement imposées, à 40 % actuellement (25 % jusqu'en 1980), tandis que les prestations versées sous forme d'annuités sont assujetties à l'impôt sur le revenu.

Jusqu'en 1984, les intérêts produits par l'épargne retraite n'étaient pas imposables. Ce traitement fiscal favorable a donné lieu à un vif débat politique à la fin des années 1970 et au début des années 1980 et a été la raison essentielle des élections de 1981. Les partis social-démocrate et socialiste prônaient une réduction des aides fiscales, dont bénéficiaient surtout les personnes à hauts revenus. En outre, ils soutenaient que le traitement fiscal favorable ne pouvait perdurer car les retraités absorberaient une part démesurée de la production au moment de leur départ en retraite. Cet argument était largement repris dans le débat théorique.

Ce débat aboutit à une réduction significative des avantages fiscaux accordés à l'épargne-retraite par l'introduction d'un impôt sur les intérêts réels à effet de 1984. Cet impôt s'applique à tous les intérêts des fonds de pension produits par les obligations et les dépôts en banque tandis que les dividendes des actions sont exonérés. Il est conçu pour que, en moyenne, les intérêts de l'épargne-retraite supérieurs à un taux réel de 3,5 % soient imposés³. Outre l'introduction de l'impôt sur les intérêts réels, d'autres avantages fiscaux applicables à l'épargne retraite ont été supprimés, le plafond des cotisations exonérées d'impôt sur les plans de retraite individuels a été considérablement abaissé, tandis que l'impôt sur les prestations versées sous forme de capital a été porté à 40 %.

Alors que le régime d'imposition applicable à l'épargne-retraite était plus avantageux que la fiscalité de l'épargne libre, l'épargne-retraite a été gênée par la réduction des prestations sociales accordées aux personnes âgées qui disposaient de revenus complémentaires. Ainsi, un taux d'imposition effectif très élevé, sous forme d'une augmentation d'impôt et d'une réduction des prestations, s'applique aux revenus complémentaires d'une personne de plus de 67 ans ; cela constitue un obstacle considérable à l'épargne-retraite des personnes à faibles revenus.

2. Explication de l'expansion des régimes de retraite complémentaires au Danemark

2.1 Explications traditionnelles des retraites privées

En général, et dans la littérature économique notamment, on explique les régimes de retraite privés par deux facteurs⁴. Les régimes de retraite privés sont considérés comme un instrument de régulation du marché du travail au moyen duquel les entreprises peuvent, par exemple, réduire la mobilité de la main-d'œuvre ou influencer sur l'âge du départ en retraite des salariés. En outre, on pense que l'expansion des régimes de retraite privés est due aux aides fiscales. Bodie (1990) suggère que l'instauration de régimes spéciaux est un excellent moyen d'assurer une personne contre les risques liés à l'épargne vieillesse : un régime de retraite peut imposer la discipline nécessaire à la constitution d'une épargne et il peut constituer une protection contre les risques liés aux réductions des prestations de la sécurité sociale, à l'investissement des fonds et à une inflation imprévue. En outre, Bodie (1990) suggère que le marché des rentes viagères peut être imparfait.

3. Le taux d'imposition ne peut excéder le taux applicable aux intérêts produits par l'épargne libre. Le taux global est calculé de manière à laisser aux épargnants, considérés dans leur ensemble, un rendement réel de 3,5 % tandis que du point de vue de l'épargnant, l'impôt est un forfait prélevé sur tous les revenus des obligations et des dépôts en banque. Outre les actions, les revenus des obligations indexées et, dans une certaine limite, les revenus de l'immobilier sont également exonérés d'impôt.

4. Voir, par exemple, Altman (1992), Barr (1992) et Pesando (1992).

Or, il est clair que ces explications ne sont pas applicables à l'expérience danoise. Ainsi, les régimes de retraite complémentaires danois se caractérisent par le fait qu'ils résultent de négociations entre les partenaires sociaux, ce qui implique qu'ils n'ont pas contribué à la réalisation d'objectifs spécifiques à l'entreprise pour ce qui est de la mobilité de la main-d'œuvre et de l'âge de la retraite.

Pour les tranches de salaires supérieures, le développement des régimes de retraite complémentaires a été facilité par un régime d'imposition favorable. Cependant, ce dernier ne peut expliquer l'expansion des régimes complémentaires car ceux-ci sont soumis aux mêmes règles fiscales que les pensions individuelles. On peut même postuler que les règles d'imposition désavantagent en fait les régimes de retraite complémentaires par rapport aux pensions individuelles car les prestations versées sous forme de capital par un régime de retraite sont moins imposées que les rentes. Or, les fonds de pension sont tenus par la législation de verser essentiellement des prestations sous forme de rentes. En outre, les régimes de retraite complémentaires se sont essentiellement développés de 1989 à 1993, précisément au moment où les avantages fiscaux ont été réduits de manière significative et, comme nous l'avons souligné plus haut, il n'est pas certain que les salariés du bas de l'échelle aient avantage à entreprendre une épargne complémentaire du fait de la réduction des prestations sociales qui en résultera lorsqu'ils seront âgés.

On peut également se demander si les arguments proposés par Bodie (1990) permettent d'expliquer l'expansion des régimes de retraite complémentaires au Danemark. Comme ces régimes sont à cotisations définies, ils ne fournissent aucune assurance contre les divers risques liés à l'épargne-retraite. Les régimes sectoriels peuvent constituer un moyen approprié d'imposer une discipline d'épargne aux salariés, mais cette discipline peut également être obtenue par le biais de plans individuels souscrits auprès de banques ou de compagnies d'assurance-vie, où des sommes fixes peuvent être prélevées automatiquement sur un compte courant. Cet argument pré-suppose également qu'il existe des obstacles à l'emprunt. Par ailleurs, le marché danois des rentes viagères semble s'être bien développé du fait de la concurrence entre les banques ou les caisses d'épargne, d'une part, et les compagnies d'assurance-vie d'autre part. Enfin, cet argument peut expliquer pourquoi des régimes spéciaux sont mis en place pour fournir une couverture des risques, mais ne peut expliquer pourquoi des régimes spéciaux sont mis en place pour l'épargne-retraite.

La difficulté de rendre compte par les arguments suggérés dans la littérature théorique de l'expérience danoise signifie que nous devons rechercher une autre explication aux régimes de retraite complémentaires sectoriels danois. Dans les sections suivantes, nous proposerons d'autres

explications, dont certaines ne s'appliqueront qu'au Danemark tandis que d'autres peuvent avoir une validité générale.

Deux questions se posent à propos de l'expansion des régimes de retraite sectoriels au Danemark : (1) pourquoi entrent-ils dans le cadre des négociations salariales ? et (2) pourquoi l'épargne retraite est-elle administrée par des institutions spécialisées, soit sous forme de fonds sectoriels, soit sous forme de compagnies d'assurance-vie spécialisées dans la gestion des fonds accumulés au titre du régime de retraite d'un ou de plusieurs groupes spécifiques ? La dernière question n'est pas sans intérêt car nous aurions pu nous attendre à ce que l'épargne-retraite soit confiée aux institutions déjà existantes dans ce domaine : au Danemark, les banques et les compagnies d'assurance-vie. Ces deux questions ne peuvent être étudiées indépendamment l'une de l'autre car certaines des raisons que nous pouvons proposer pour les institutions spécialisées, c'est-à-dire les réponses à la question (2), peuvent également permettre de répondre à la question (1), c'est-à-dire de savoir pourquoi les régimes de retraite sont négociés entre les partenaires sociaux. La *section 2.2* répond à la première question tandis que la *section 2.3* abordera la question des institutions spécifiques.

L'expansion des régimes de retraite complémentaires danois s'est caractérisée par un phénomène d'émulation par lequel l'instauration de régimes de retraite destinés à un ou plusieurs groupes de salariés a conduit à l'extension des régimes complémentaires à d'autres groupes de salariés. Les raisons de ce mécanisme, qui permettent de mieux comprendre la progression des retraites complémentaires, sont proposées à la *section 2.4*.

2.2 Les régimes de retraite comme éléments des négociations salariales

Nous pouvons identifier deux raisons pour lesquelles les régimes de retraite peuvent faire partie des négociations salariales : (1) les partenaires sociaux prennent le relais de l'Etat en matière de sécurité sociale et (2) des facteurs politiques et psychologiques rendent une rémunération des salariés sous forme de cotisations à un régime de retraite plus acceptable, du point de vue social, qu'une augmentation de salaire ordinaire. Nous allons d'abord considérer la première explication, à savoir, les retraites complémentaires comme résultat de la prise en charge par les partenaires sociaux des obligations de l'Etat en matière de sécurité sociale.

Au cours des années 1970 et au début des années 1980, la LO considérait probablement comme inopportun d'établir des régimes de retraite car on pensait que l'Etat devait se charger de pourvoir aux besoins des personnes âgées. Ce n'est qu'au milieu des années 1980 que cette opinion fut abandonnée. La raison de ce revirement est évidente : avec l'attitude politique dominante, il serait irréaliste d'envisager une augmentation supplémentaire du taux d'imposition sur le revenu pour financer un relèvement des retraites publiques. Ce point de vue est clairement exprimé dans le pro-

jet de réforme de retraite de la LO : « (...) aujourd'hui, il existe un large consensus politique concernant l'obligation de la société de garantir la sécurité sociale et économique aux retraités (...) Les pensions publiques représentent une part très importante du budget de l'Etat et on peut prévoir qu'elles vont augmenter considérablement du fait des changements de la composition démographique qui se traduiront par une augmentation du pourcentage de personnes âgées dans la population globale (...) Bien que les pensions publiques puissent dans certains cas être considérées comme inadéquates, il peut être difficile d'établir un consensus politique quant à une hausse significative des pensions publiques financée par une augmentation du niveau d'imposition général (...) » (LO, 1985, pp. 7-8).

Superficiellement, cette explication paraît convaincante. Nous pouvons toutefois douter qu'elle constitue la vérité, ou du moins toute la vérité concernant la mise en place de régimes de retraite lors des négociations salariales de 1989 à 1993. On a vu dans la *section 1.2* que la retraite publique constitue une excellente couverture. En outre, l'épargne retraite réduit les prestations sociales versées sous conditions de ressources et peut ne pas être économiquement avantageuse pour les groupes à faibles revenus. Enfin, il n'est pas certain, du point de vue des syndiqués, que les cotisations versées à un régime de retraite géré par la LO soient plus acceptables que le paiement d'un impôt servant à financer les retraites publiques. La LO danoise a eu des difficultés à justifier le projet auprès de ses adhérents.

Nous pouvons en fait soutenir que l'instauration de régimes de retraite publics par les syndicats ne parviendra pas à garantir à leurs membres une part plus importante du revenu de la société et aura même l'effet contraire au résultat escompté. En effet, en instaurant des régimes de retraite, la LO peut avoir augmenté la probabilité d'une réduction de la retraite publique. Un rapport officiel publié en 1993 (Commission sociale, 1993) soutenait avec vigueur que les retraites publiques devraient être réduites du fait de l'augmentation future de l'imposition. Malgré le soutien initial du ministre radical des Affaires économiques, toute réduction de la pension publique a été ensuite écartée par le Premier ministre social-démocrate dans son discours d'ouverture de la session parlementaire d'octobre 1993. Dans tous les cas, il est probable que l'expansion des régimes de retraite complémentaires, en réduisant la nécessité d'une retraite publique de base, a augmenté l'incertitude relative à la prise en charge des personnes âgées à l'avenir.

Deux raisons ont été proposées pour expliquer que l'Etat doit jouer un rôle dans les pensions de vieillesse. Tout d'abord, les agents économiques peuvent souffrir de « myopie » et ne pas envisager l'avenir correctement. Deuxièmement, les agents économiques peuvent compter sur l'Etat pour prendre soin des personnes âgées, ce qui favorise un comportement imprévoyant qui obligera justement l'Etat à instaurer des régimes de retraite. La première explication peut également justifier l'engagement d'un syndicat

dans le domaine des pensions de vieillesse alors que la seconde ne peut expliquer que les syndicats instaurent des régimes de retraite car on n'attend aucunement d'eux qu'ils prennent en charge les personnes âgées dans le besoin et donc qu'ils pallient l'imprévoyance de leurs adhérents.

La prise en charge des responsabilités sociales de l'Etat ne peut expliquer l'expansion des retraites complémentaires dans le secteur public au cours des années 1960 et au début des années 1970. La plupart des groupes couverts par ces régimes avaient une formation qui aurait dû leur permettre d'envisager l'avenir avec plus de clairvoyance. En outre, les salariés du secteur public bénéficient d'une grande sécurité d'emploi qui devrait représenter une bonne base à la constitution d'une épargne retraite individuelle. Enfin, à cette époque, l'Etat-providence était encore en expansion et la forte croissance économique permettait d'envisager l'avenir de la prise en charge des personnes âgées avec sérénité. Cependant, l'Etat a vu d'un œil favorable l'instauration de régimes de retraite complémentaires par les salariés du secteur public car la charge potentielle des pensions versées à ces derniers pour le budget de l'Etat suscitait des inquiétudes.

Les régimes de retraite complémentaires négociés entre les partenaires sociaux peuvent aussi s'expliquer par des facteurs politiques et psychologiques. Une augmentation de salaire sous forme de régimes de retraite semble moins transparente, et donc plus acceptable pour les salariés appartenant à d'autres catégories de revenu, qu'une augmentation salariale directe. Cela a clairement joué un rôle dans la négociation des régimes de retraite complémentaires des salariés du secteur public dans les années 1960 et au début de la décennie suivante. Dans les années 1960, le secteur public offrait des salaires comparativement faibles et rencontrait des difficultés à recruter du personnel qualifié, notamment des ingénieurs. Il était donc évident qu'une augmentation substantielle de la rémunération des salariés du secteur public s'imposait. Les ingénieurs furent le premier groupe à obtenir simultanément une forte augmentation de salaire et un régime de retraite complémentaire. L'accord salarial des ingénieurs a pu être utilisé par d'autres employés du secteur public pour obtenir des conditions similaires.

Les facteurs politiques ont eux aussi joué un rôle dans l'expansion des régimes de retraite complémentaires à partir de 1989. Du fait du déficit persistant de la balance des paiements depuis le début des années 1960 et de la détérioration significative de celle-ci au milieu des années 1980, la LO considérait qu'exiger une augmentation salariale supplémentaire, qui entraînerait une hausse de la consommation des ménages, aurait été irréaliste. Elle jugea plus sage d'opter pour des régimes de retraite qui n'auraient pas de répercussion immédiate sur la consommation. Les cotisations aux régimes de retraite engendreraient une détérioration de la compétitivité, mais cette dernière n'était pas considérée comme le facteur essentiel à l'origine du déficit de la balance des paiements.

2.3 La création d'institutions spécialisées

La grande majorité des régimes de retraite complémentaires danois se caractérisent par le fait que des institutions spécialisées, fonds de pension sectoriels ou compagnies d'assurance-vie ont été instaurées pour gérer les cotisations. Dans certains cas, plusieurs régimes de retraite se sont unis pour créer une institution.

On peut arguer que les institutions de retraite spécialisées gèrent les fonds de manière plus efficace du fait d'un plus grand savoir-faire et d'un placement possible des fonds à plus long terme car les affiliés ne les retirent pas. Cependant, cet argument n'est pas corroboré par l'expérience danoise car de manière générale, le rendement des fonds de pension n'y est pas supérieur à la moyenne.

Nous pouvons identifier un certain nombre de facteurs qui permettent de penser que la gestion des fonds de pension par des institutions spécialisées est en fait moins efficace. Ainsi, nous pouvons soutenir que les affiliés d'un fonds de pension sectoriel étant généralement peu enclins à contrôler sa gestion, celle-ci peut souffrir du double rôle de commettant et d'agent que le fonds joue dans les faits. De plus, l'accumulation de sommes considérables dans des institutions spécialisées donne aux politiques la tentation d'exercer des pressions sur les fonds pour qu'ils poursuivent des objectifs non lucratifs. L'expérience danoise compte plusieurs exemples de ce type de pression. En 1980 par exemple, le gouvernement social démocrate a négocié avec les fonds de pension sectoriels et les compagnies d'assurance-vie pour qu'ils entreprennent certains placement en échange d'une exonération fiscale pendant 5 ans. En 1988, le gouvernement conservateur-libéral a exercé des pressions sur les compagnies d'assurance-vie et les fonds de pension sectoriels pour qu'ils contribuent financièrement à la création d'une entreprise à capital risque.

Les arguments en faveur d'un rendement plus faible des placements des institutions spécialisées nous conduisent à rechercher d'autres explications à leur création. Les avantages découlant de ces institutions pour les syndicats constituent une explication évidente. Les fonds de pension sectoriels instaurés dans les années 1960 et au début des années 1970 ont été largement placés sous l'influence des syndicats, ceux-ci nommant des membres du conseil d'administration et dans certains cas, la majorité d'entre eux. Dans certains cas, le directeur général du fonds a été un ancien syndicaliste influent.

Contrairement à la situation des syndicats dans d'autres pays européens, la LO danoise n'a pas connu de désaffection au cours des années 1970 et 1980. Elle peut toutefois avoir craint ce déclin et avoir ressenti le besoin de renforcer sa position. En outre, la décentralisation de la LO a peut-être conduit l'organisation centrale à rechercher de nouvelles tâches. La création d'institutions spécialisées pour la gestion des fonds de pension peut renfor-

cer la position de la LO car l'achat d'actions peut être utilisé comme un circuit complémentaire pour acquérir un contrôle sur les entreprises. Le projet de réforme des retraites de la LO insiste sur la gestion des régimes de retraite par des organismes indépendants dotés d'un conseil d'administration indépendant dont au moins la moitié des membres doit être nommée par les syndicats. Selon ce projet, cette condition devrait être mentionnée dans la loi.

Les institutions spécialisées peuvent aussi s'expliquer par le fait qu'elles permettent un partage des risques efficace puisque leurs affiliés bénéficient d'une formation identique, gagnent des salaires sensiblement égaux et ne peuvent quitter le régime. L'affiliation obligatoire garantit qu'il n'existe aucune sélection à l'entrée. La similarité des affiliés peut engendrer une attitude uniforme par rapport aux prestations, qui peut réduire les coûts de transaction associés à l'instauration de ces fonds. De plus, il est possible que l'espérance de vie dépende de caractéristiques socio-économiques qui expliquent pourquoi il peut être efficace que des personnes partageant les mêmes caractéristiques s'unissent pour organiser leur retraite. Enfin, on possède d'abondantes informations sur les affiliés des institutions spécialisées appartenant à l'organisation professionnelle ; cela peut rendre les fraudes plus difficiles.

L'argument de l'efficacité des institutions spécialisées dans le partage des risques relatifs à un groupe homogène repose sur les imperfections des marchés financiers. Si ces imperfections n'existaient pas, il est permis de penser que les marchés financiers mettraient en place des dispositifs ayant le même degré d'efficacité.

2.4 Le phénomène d'émulation

L'évolution des régimes de retraite complémentaires au Danemark est fortement marquée par un phénomène d'émulation. Au cours de la très courte période 1989-1993, les régimes de retraite complémentaires ont été étendus par négociations salariales à un grand nombre de salariés. De plus, on sait qu'à la suite des premières négociations salariales d'importance conduisant à des régimes de retraite complémentaires en 1989, des régimes de retraite complémentaires ont été introduits dans de nombreuses entreprises qui ne sont pas directement touchées par les négociations salariales entre les principaux partenaires sociaux.

Comment expliquer ce phénomène ? Une explication évidente, soutenue par plusieurs observateurs des retraites danoises, est la diffusion des informations relatives à la nécessité de pourvoir aux besoins des personnes âgées. Des groupes de salariés, qui jusque-là ne voyaient pas la nécessité de l'épargne-retraite, en ont pris conscience lors des négociations de régimes de retraite entre les partenaires sociaux. Ce comportement tend à confirmer

que les agents économiques sont caractérisés par une certaine « myopie » en matière d'épargne-retraite.

Une autre explication peut être qu'on ne compte plus sur une augmentation de la pension publique de base pour améliorer la pension de vieillesse. Tant que les régimes complémentaires étaient limités à des groupes relativement réduits du marché du travail, on pouvait en effet escompter que l'Etat serait obligé d'améliorer la pension publique. Lorsque cette perspective a disparu au fur et à mesure que des groupes plus importants ont été couverts par des régimes de retraite complémentaires, chaque groupe de salariés a dû prendre des initiatives individuelles pour couvrir ses besoins en matière de retraite.

Enfin, une troisième explication, moins évidente, est le désir de chaque catégorie de salariés de maintenir son revenu relatif vis-à-vis d'autres catégories de salariés. La position relative du revenu devient moins incertaine dès lors que les régimes de retraite négociés pour d'autres catégories sont imités. On sait que cet effet a partiellement motivé la décision de la LO d'opter pour des régimes de retraite complémentaires au milieu des années 1980. Ainsi, le projet de réforme de la LO déclare : « (...) Les pensions de retraite se caractérisent par de grandes disparités entre les différentes catégories de salariés (...) A l'avenir, la nécessité d'une réforme globale du système de retraite qui, par une expansion des régimes de retraite liés à l'activité professionnelle, complémentaires à la pension publique de base, peut améliorer la sécurité économique et sociale des personnes âgées et réduire les inégalités de la société, se fera plus pressante (...) » (LO, 1993, p. 4).

3. Résumé et conclusions

Cet article a examiné l'expansion des retraites complémentaires au Danemark. De 1989 à 1993, les pensions complémentaires ont été étendues à un grand nombre de catégories de travailleurs qui jusque-là n'étaient couverts que par la pension publique. Trois caractéristiques des régimes complémentaires danois ont été identifiées : (1) ils fonctionnent sur le principe des cotisations définies, (2) ils résultent essentiellement d'accords salariaux sectoriels et (3) l'épargne retraite est essentiellement gérée par des organismes spécialisés, fonds de pension sectoriels ou compagnies d'assurance-vie spécialisées.

Nous avons montré que les explications traditionnelles proposées dans la littérature relative aux pensions complémentaires ne s'appliquent pas au cas danois. Au contraire, nous avons suggéré un certain nombre d'explications appropriées. L'expansion des régimes de retraite complémentaires peut s'expliquer par la prise en charge par les partenaires sociaux de la responsabilité de l'Etat en matière de retraite et par des facteurs politiques et psychologiques. La création d'institutions spécialisées pour gérer l'épargne-retraite peut s'expliquer, quant à elle, par le désir des syndicats de con-

solider leur position. De même, nous avons examiné les facteurs qui, au vu des imperfections du marché financier, peuvent rendre ces organismes spécialisés supérieurs à d'autres fournisseurs d'épargne-retraite. Enfin, nous avons souligné que l'expansion des régimes complémentaires danois s'est caractérisée par un phénomène d'émulation. Celui-ci peut s'expliquer par la diffusion des informations, par le fait qu'on attend moins de l'Etat en matière de pensions de vieillesse et par le désir de chaque catégorie de salariés de conserver la position de ses revenus par rapport à celle d'autres salariés.

* *
*

Bibliographie

- Altman, N. (1992). « L'action réglementaire de l'Etat : pour des retraites du régime privé équitables, décentes et assurées. » in OCDE, *Les régimes de retraite privés et la politique gouvernementale*, 1992, pp. 89-108.
- Andersen, B. Rold. (1981). « L'évolution future du système de retraite public ». *Økonomi og Politik*, 4 (en danois).
- Barr, N. (1992). « Economic Theory and the Welfare State : A Survey and Interpretation ». *Journal of Economic Literature*, vol XXX, pp. 741-803.
- Bodie, Z. (1990). « Pensions as Retirement Income Insurance ». *Journal of Economic Literature*, vol XXVIII, pp. 28-49.
- Commission sociale. (1993). *Les personnes âgées* (en danois).
- Hannah, L. (1992). « Croissance et structure des pensions de régimes privés dans les pays de l'OCDE : analogies et différences ». in OCDE, *Les régimes de retraite privés et la politique gouvernementale*, 1992, pp. 25-36.
- Jensen, S. H. and Nielsen, S. B. (1991). « Population Aging, Public Pensions and the Macroeconomy ». Copenhagen Business School, Institute of Economics, working paper pp. 8-91.
- LO. 1985. *Projet de réforme des retraites* (en danois).
- Østrup, F. (1986). « Problèmes liés à la structure d'un système de pension ». *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, pp. 124, 294-303. (en danois).
- Pesando, J. E. (1992). « Les effets économiques des pensions privées ». in OCDE, *Les régimes de retraite privés et la politique gouvernementale*, 1992, pp. 129-150.
- Petersen, J. H. (1986). « Le financement des pensions dans une perspective de croissance ». *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, pp. 124, 305-315 (en danois).

Retraite et vieillissement : quelle logique de protection ?

Bernard Delhousse, Sergio Perelman
et Pierre Pestieau *

Longtemps, vieillesse et pauvreté allaient de pair. C'était parmi les personnes âgées qu'on dénombrait la plus grande proportion de pauvres. Depuis quelques temps, cette loi d'airain s'est trouvée démentie. Dans la plupart des pays industrialisés, les personnes âgées connaissent un niveau de vie sans précédent, que ce soit par comparaison avec le passé ou même relativement aux autres classes d'âge. En conséquence, les poches de pauvreté tendent à y disparaître¹. Aux Etats-Unis, pour prendre l'exemple d'un pays où la pauvreté frappe les personnes âgées, le taux de pauvreté dans cette classe d'âge s'y est réduit de moitié entre 1960 et 1990.

On peut du coup légitimement se poser la question de la durée de ce phénomène. La loi d'airain de vieillards sans ressources est-elle définitivement brisée ? Ou doit-on craindre son retour en force ? Le point de vue que nous développons dans cette note est que le vieillissement démographique et l'importance des retraites par répartition dans le revenu des personnes âgées se conjuguent pour mettre en péril ce que d'aucuns ont qualifié d'âge d'or du troisième âge.

Nous indiquerons que l'introduction de régimes complémentaires de retraite ne répond pas à ce péril sauf si elle permet de restructurer le régime des retraites de base de façon à ce qu'il puisse concentrer son action sur les plus démunis². Pour illustrer cet argument, nous étudions dans cet article

¹ Voir sur ce point Achdut et Tamir (1990), Hedstrom et Ringen (1990).

² Cet argument est aussi développé par Munnell (1986), Pestieau (1992) et Delhousse et al. (1992, 1993).

GREPP, Université de Liège, Belgique.
Nous remercions Gerry Hughes pour ses remarques. Nous avons bénéficié pour cette recherche de l'aide du SPPS - PAI # P3-052.