

**Cycle International Long
Master en Administration Publique**

**Le vieillissement de la population
australienne : implications pour le financement
des retraites**

Mémoire présenté par
Mlle Susan THORNE

Sous la direction de :
M. Bruno PALIER
Chargé de recherche CNRS au CEVIPOF

Résumé

Dans les prochaines décennies, l'Australie va devoir faire face à un vieillissement considérable de sa population, avec un doublement du nombre de personnes âgées de plus de 65 ans à l'horizon 2045. Combiné à une tendance à la baisse du taux de natalité, cela implique qu'il va y avoir moins de personnes dans la population active pour subvenir aux besoins d'une population âgée de plus en plus importante. Conscients de cette évolution et de ses implications fiscales et économiques, les décideurs australiens ont introduit un certain nombre de réformes visant à assurer la soutenabilité du système de retraite. A de nombreux égards, ce système répond bien à l'enjeu du vieillissement. Cependant, le taux actuel d'épargne ne suffit pas pour fournir un niveau de vie à la retraite confortable pour tous.

L'objectif de ce mémoire est d'examiner des pistes de réforme qui encourageraient une amélioration du niveau de vie à la retraite, tout en conservant la soutenabilité fiscale du système de retraite. Il est proposé que cela puisse être accompli à travers des mesures qui améliorent le niveau d'épargne personnelle pour la retraite et qui allongent la durée de vie active. Le premier chapitre du rapport examine le phénomène du vieillissement, ainsi que ses conséquences économiques et fiscales. Le deuxième chapitre décrit la structure du système de retraite australien et les principales raisons pour lesquelles l'Australie est relativement bien placée pour faire face aux défis d'une population vieillissante. Le troisième chapitre analyse les taux de remplacement des revenus pré-retraite qui résultent du système de retraite australien et la tendance des Australiens à quitter relativement tôt le marché du travail. Le quatrième chapitre propose des mesures visant à encourager une augmentation des contributions à la retraite et le dernier chapitre identifie des mesures visant à encourager un allongement de la durée de vie active.

Abstract

In the coming decades, Australia will face a considerable ageing of its population, with the number of people aged over 65 set to double by 2045. Combined with a long term decline in the birth rate, this means that there will be fewer people of working age to support an increasingly large cohort of retirees. Aware of this trend and its fiscal and economic implications, Australian policy makers have introduced a number of reforms aimed at ensuring the sustainability of the retirement incomes system. In many respects, this system responds well to the challenge of ageing. However, the current savings rate is insufficient to provide a comfortable standard of living for all in retirement.

The aim of this thesis is to examine avenues for further reform which would encourage improved standards of living in retirement, while maintaining the fiscal sustainability of the retirement incomes system. It is suggested that this can be achieved via measures which improve the level of personal superannuation contributions and lengthen working lives. The first chapter of the report examines the ageing phenomenon as well as its fiscal and economic consequences. The second chapter outlines the structure of the Australian retirement income system and some of the reasons why Australia is relatively well placed to address the challenges of an ageing population. The third chapter analyses the replacement income rates resulting from the retirement income system and the propensity of Australians to retire at a relatively young age. The fourth chapter proposes measures designed to encourage an increase in superannuation contributions, and the final chapter identifies measures designed to encourage longer working lives.

SOMMAIRE

Introduction	5
Chapitre premier : Le vieillissement de la population australienne aura des effets significatifs sur les finances publiques.....	7
1.1. Le vieillissement de la population est une tendance mondiale qui frappe l'Australie	7
1.2. Cette évolution démographique s'explique par des phénomènes structurels et conjoncturels	9
1.3. Le vieillissement entraîne une diminution des recettes, une augmentation des dépenses et un ralentissement de la croissance économique	14
Chapitre deuxième : La structure du système australien de retraite est favorable à une soutenabilité financière	19
2.1. Le système australien de retraite est basé sur trois piliers : la pension de vieillesse, la pension de retraite professionnelle et l'épargne privée	19
2.2. L'Australie est bien placée à de nombreux égards pour faire face au vieillissement, notamment en ce qui concerne la soutenabilité du financement des retraites	22
Chapitre troisième : Cependant, les seules contributions obligatoires ne permettent pas à tous d'accéder à une retraite confortable	25
3.1. Le taux actuel d'épargne ne permet pas à tous de satisfaire leurs attentes par rapport au niveau de vie à la retraite	25
3.2. Certains groupes sont particulièrement désavantagés par rapport à l'accumulation d'épargne pour la retraite.....	31
3.3. Les Australiens quittent relativement tôt le marché du travail, souvent en accédant à la pension d'invalidité ou à l'allocation pour les chômeurs de longue durée	34
3.4. Des mesures visant à augmenter le taux d'épargne et à prolonger la durée de vie active seront susceptibles d'améliorer le niveau de vie à la retraite	36
Chapitre quatrième : Agir sur les contributions facultatives pour augmenter le niveau d'épargne pour la retraite	39
4.1. La complexité de la fiscalité des retraites en Australie décourage l'épargne, mais une réforme proposée en mai 2006 devrait nettement améliorer la situation	39
4.2. L'introduction d'un mécanisme d'inscription automatique pour les contributions personnelles serait un moyen relativement indolore et efficace d'augmenter l'épargne ..	44
4.3. L'établissement de cibles pour l'épargne et d'un système de projections individualisées pourrait inciter une hausse du taux de contributions	47
4.4. Des initiatives ciblées sur les personnes exclues du système de retraite professionnelle leur permettront d'épargner davantage.....	51
Chapitre cinquième : Prolonger la durée de vie active en encourageant la participation et en réduisant les barrières à l'emploi	54
5.1. Aligner à terme l'âge minimum pour accéder à l'épargne retraite à l'âge d'éligibilité à la pension de vieillesse	54
5.2. Réduire les barrières à l'emploi des seniors en agissant sur les perceptions, la formation continue et l'efficacité de la législation anti-discrimination	58
5.3. Améliorer la participation des seniors en agissant sur les conditions du travail et en facilitant le cumul emploi-retraite	62
Conclusion.....	67

Annexes	67
Annexe I : Récapitulatif des mesures proposées	68
Annexe II : Liste des personnes rencontrées	69
Annexe III : Liste des sigles utilisés.....	70
Annexe IV : Bibliographie	71

Introduction

Comme la plupart des pays industrialisés, l'Australie va devoir faire face à un vieillissement sensible de sa population dans les prochaines décennies. Le nombre de personnes âgées de plus de 65 ans devrait atteindre 25% de la population d'ici 2044-45, soit le double du taux actuel. Cette évolution aura des effets fiscaux et économiques importants, notamment en ce qui concerne les dépenses de l'Etat sur les pensions de vieillesse et l'offre de main-d'œuvre. Combiné à une tendance à la baisse du taux de natalité, cela implique qu'il va y avoir moins de personnes d'âge actif pour subvenir aux besoins d'une population âgée de plus en plus importante.

Soucieux des questions d'équité intergénérationnel, les décideurs australiens ont entrepris au cours de quinze dernières années une série de réformes visant à maintenir la soutenabilité fiscale du système de retraite. Ces réformes consistaient principalement à faire jouer un plus grand rôle aux régimes privés de retraite par capitalisation, ce qui avait pour effet de diriger une partie de la responsabilité pour le financement des retraites vers le secteur privé et l'individu. Ainsi, aujourd'hui l'objectif du système de retraite australien est d'assurer la sécurité et la dignité à la retraite pour tous, tout en encourageant les individus à viser un niveau de vie à la retraite plus élevé que celui permis par la pension de vieillesse seule (Australian Government, 2004a).

L'Australie est relativement bien placée pour répondre au vieillissement de la population, notamment en raison de la structure du système australien de retraite qui, en termes de charge pour l'Etat, est moins sensible au vieillissement que ceux de beaucoup d'autres pays. Cependant, les seules contributions obligatoires ne permettent pas à tous de satisfaire leurs attentes par rapport au niveau de vie à la retraite. En outre, certains groupes de personnes sont particulièrement désavantagés par rapport à l'accumulation d'épargne pour la retraite.

L'objet de ce mémoire est d'examiner des pistes de réforme qui seront susceptibles d'améliorer le niveau de vie des retraités, tout en conservant la soutenabilité fiscale du système de retraite. Plutôt que de changer la structure de base du système, qui par ailleurs est bien acceptée par la plupart des Australiens, il est proposé d'introduire des mesures destinées à augmenter le niveau d'épargne et à encourager un allongement de la durée de vie active.

Le **premier chapitre** du rapport est consacré à un diagnostic du phénomène du vieillissement en Australie. Il examine les causes majeures de la tendance démographique, aussi bien structurelles que conjoncturelles, et étudie ses principales conséquences économiques et fiscales. Le **deuxième chapitre** expose les grandes lignes du système de retraite australien et explique pourquoi l’Australie est relativement bien placée pour faire face au vieillissement. Le **troisième chapitre** examine le niveau d’épargne des Australiens, ainsi que les taux de remplacement des revenus dégagés par le système de financement des retraites. Les deux derniers chapitres examinent des voies de réforme possibles. Le **quatrième chapitre** propose des mesures visant à améliorer le niveau d’épargne. Le **dernier chapitre** propose des mesures visant à encourager l’allongement de la durée de vie active. Le tableau récapitulatif des mesures proposées se trouve en Annexe n°1.

Note technique : au cours du rapport le taux d’échange entre le dollar australien et l’euro est supposé être : A\$1 = 0,6€ Parfois, les termes techniques n’ont pas de traduction simple entre le français et l’anglais. Si nécessaire, le terme en anglais est indiqué entre parenthèses. En règle général, au cours du rapport, les « seniors » ou les « travailleurs âgés » sont classifiés comme les personnes âgées de plus de 50 ans, tandis que les « personnes âgées » sont celles ayant plus de 65 ans. Si ce n’est pas le cas, la définition sera précisée dans le texte. La génération des « *baby boomers* » est classifiée comme le groupe de personnes nées dans la période de fertilité intensifiée après la seconde guerre mondiale, entre 1946 et 1965.

CHAPITRE PREMIER : LE VIEILLISSEMENT DE LA POPULATION AUSTRALIENNE AURA DES EFFETS SIGNIFICATIFS SUR LES FINANCES PUBLIQUES

En lui-même, le vieillissement de la population ne devrait pas être perçu comme un problème, mais il va entraîner des impacts fiscaux et économiques qui posent des défis significatifs en termes de politique publique.¹

Commission nationale de la productivité
Economic implications of an ageing Australia, 2005

1.1. Le vieillissement de la population est une tendance mondiale qui frappe l'Australie

Le vieillissement de la population mondiale représente une **mutation démographique qui touche la plupart des pays du monde**. Depuis une trentaine d'années, il y a une prise de conscience de ce phénomène par les gouvernements, qui recherchent les meilleures façons d'y faire face et de lutter contre les effets non souhaitables du vieillissement. Les évolutions liées au vieillissement décrites dans cette première partie du rapport sont applicables aussi bien à l'Australie qu'aux autres pays industrialisés comme les pays d'Europe ou les Etats-Unis.

1.1.1. Le nombre de personnes âgées de plus de 65 ans atteindra le quart de la population australienne en 2044-45

La **proportion de la population australienne âgée de plus de 65 ans** va doubler sur les 40 prochaines années. Aujourd'hui, environ une personne sur huit (13% de la population) est âgée de plus de 65 ans. En 2044-45, les personnes âgées devraient constituer le quart de la population (6,2 millions de personnes ou 24,5% de la population). Cette évolution s'observe de façon encore plus marquée pour les personnes aux âges les plus avancés (celles âgées de plus de 85 ans). La proportion de la population de ce groupe va plus que tripler sur la même période, passant de 1,5% de la population aujourd'hui à 5,0% en 2044-45 (PC, 2005).

L'âge moyen de la population australienne, qui est actuellement d'environ 36 ans, devrait atteindre plus de 45 ans en 2050. Par ailleurs, depuis 1995, la population australienne âgée de 45 ans et plus a augmenté de 30% tandis que le nombre d'enfants (de 0 et 14 ans) a augmenté de seulement 2,3% et le nombre de personnes âgées de 15 et 44 ans a augmenté de 4,8% (ABS, 2006g ; ABS, 2006h).

L'ampleur de l'évolution en Australie se situe dans la moyenne des pays de l'OCDE, mais par rapport aux autres pays développés, la proportion de la population âgée de plus de 65

¹ *In itself, population ageing should not be seen as a problem, but it will give rise to economic and fiscal impacts that pose significant policy challenges.*

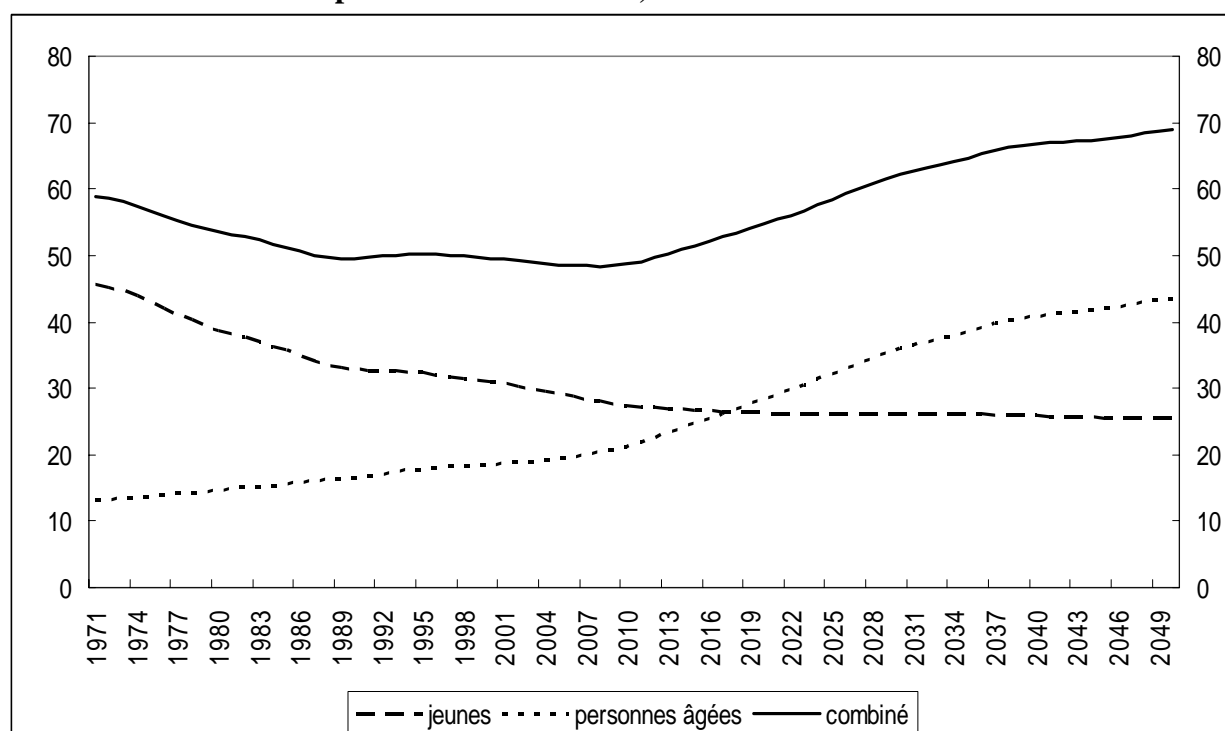
ans en Australie est en dessous de la moyenne (qui pour l'OCDE est de 15% aujourd'hui et montera jusqu'à 27% en 2050). Certains pays sont particulièrement touchés, comme le Japon, où 20% de la population est âgée de plus de 65 ans aujourd'hui et cette proportion devrait monter jusqu'à 36% en 2050 (OCDE, 2006b).

1.1.2. Dans le futur, il va y avoir moins de travailleurs pour chaque retraité

Le vieillissement de la population aura pour effet d'augmenter sensiblement le **taux de dépendance de la population** en Australie. Le taux de dépendance indique le nombre de personnes âgées (65 ans ou plus) et de jeunes (moins de 15 ans) qui dépendent de la population active (entre 15 et 64 ans). Ce taux peut être décomposé en deux parties : le nombre de personnes âgées qui dépendent de la population active et le nombre de jeunes qui dépendent de la population active.

Ainsi, une hausse du nombre de personnes âgées aura pour effet d'augmenter le taux de dépendance de la population. Actuellement, le taux pour les seules personnes âgées s'élève à 19%, ce qui implique que, pour chaque personne âgée, il y a 5,2 personnes dans la population active. En 2044-45, ce taux s'élèvera à 41% – c'est-à-dire, il y aura seulement 2,4 travailleurs potentiels pour chaque personne âgée (PC, 2005). Autrement dit, il y aura davantage de personnes âgées, mais moins d'actifs pour les prendre en charge financièrement.

Schéma 1.1 : Taux de dépendance en Australie, 1971 – 2050



Source : ABS cat. 3201.0 et 3222.0

Cette hausse du taux de dépendance sera en partie compensée par une baisse du nombre de jeunes dépendant de la population active (voir section 1.2.1 sur la tendance à la baisse du taux de natalité). Pourtant, cette baisse ne compensera que partiellement la hausse du taux de dépendance des personnes âgées, ce qui explique que le taux global de dépendance va augmenter (voir schéma 1.1 ci-dessus) (PC, 2005).

1.2. Cette évolution démographique s'explique par des phénomènes structurels et conjoncturels

Le vieillissement de la population n'est pas un phénomène récent. Il se développe depuis très longtemps et ses causes se manifestent de manière continue depuis des décennies. Il y a deux causes structurelles derrière ce phénomène : la baisse continue du taux de mortalité (qui a conduit à un allongement de l'espérance de vie) et, de façon moindre, une baisse du taux de natalité. Il y a également une cause conjoncturelle qui est celle des « baby-boomers ».

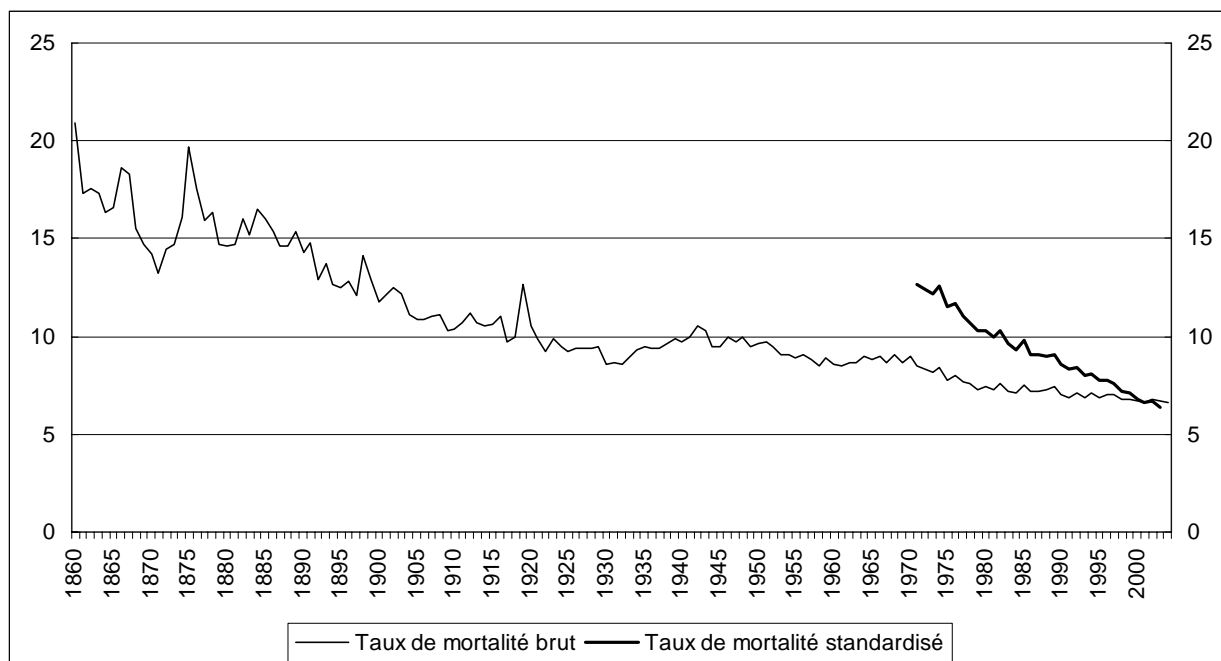
1.2.1. Des explications structurelles : une baisse dans les taux de mortalité et de natalité

Le **taux de mortalité** en Australie a baissé de façon continue depuis plus d'un siècle. En 1860, il était de 21 pour 1 000, comparé à seulement 6,7 pour 1 000 en 2004 (voir schéma 1.2 ci-dessous). Cette baisse s'explique largement par les avancées dans les technologies médicales et par un meilleur niveau de nutrition (ABS, 2006a). L'Australie affiche le taux de mortalité le plus bas des pays de l'OCDE après le Japon (OCDE, 2005b).

L'**espérance de vie**, corollaire du taux de mortalité, s'est allongée de plus de 20 ans depuis le début du vingtième siècle. Dans la période 1900 – 1910, l'espérance de vie était d'environ 55 ans pour les hommes et de 58 ans pour les femmes. En 2002-2004, elle a atteint 78 ans pour les hommes et 83 ans pour les femmes (OCDE, 2005a). L'espérance de vie en Australie est parmi les plus élevées des pays de l'OCDE (voir schéma 1.3 ci-dessous).

Ainsi, alors que le vieillissement de la population pose des enjeux pour la politique publique, certaines de ses causes sont plutôt positives. Le phénomène du vieillissement de la population serait certes moins accentué sans la baisse du taux de mortalité et l'amélioration de l'espérance de vie, mais cela n'est évidemment pas souhaitable.

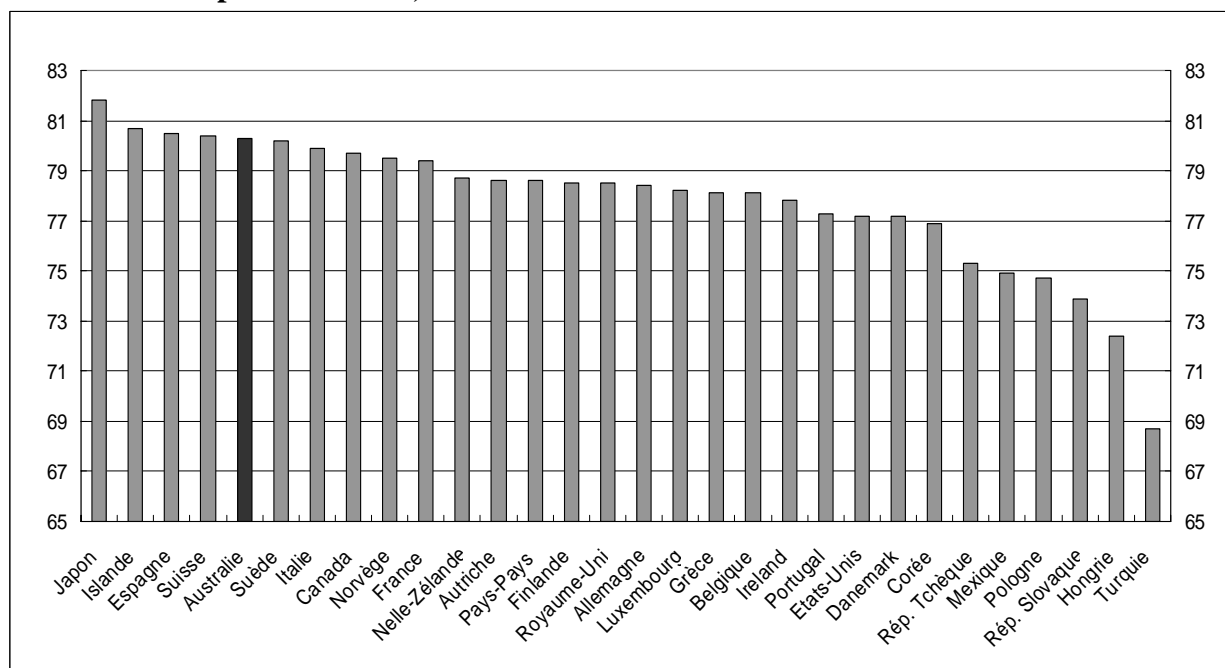
Schéma 1.2 : Taux de mortalité (morts par 1000 population), 1860 – 2004



Note : Exclus les morts de soldats dans les guerres. Le taux de mortalité standardisé permet la comparaison de taux de mortalité entre des populations ayant des structures d'âge différentes.

Source : ABS cat. 3105.0.65.001

Schéma 1.3 : Espérance de vie, 2003

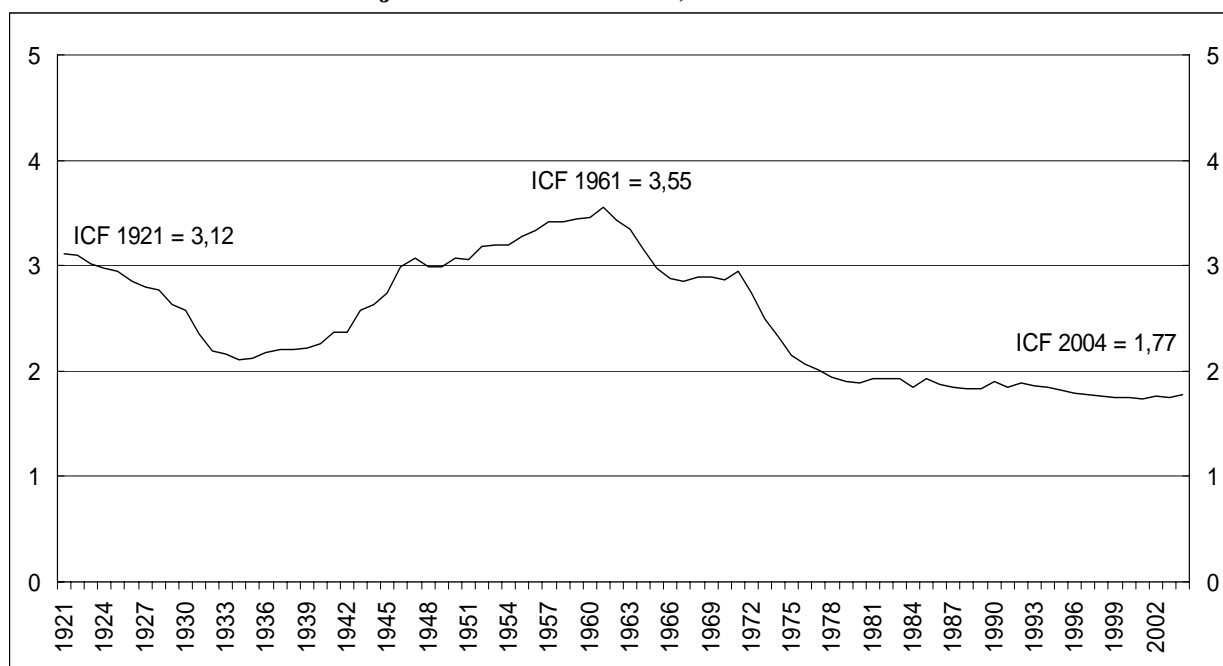


Source : OCDE 2005a

Une autre raison structurelle pour le vieillissement de la population est la baisse continue du **taux de natalité** depuis le début des années 60. Depuis 1976, ce taux est en dessous du taux de remplacement. Le taux de remplacement (le nombre d'enfants nécessaire pour remplacer les deux parents, compte tenu du taux de mortalité) est de 2,1. En 1961, l'année où le taux de natalité a atteint son sommet en Australie, une femme pouvait s'attendre à avoir 3,5 enfants au cours de sa vie, alors qu'en 2004, elle ne pouvait s'attendre à en avoir moins de 1,8 (voir schéma

1.4 ; ABS, 2006c). Pourtant, le taux de natalité en Australie est plus élevé que dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE comme le Royaume-Uni, le Canada ou le Japon (l'Australie a le taux de natalité le 8^{ème} plus élevé parmi les pays de l'OCDE).

Schéma 1.4 : Indicateur conjoncturel de fécondité, 1921 – 2004



Le taux de natalité est exprimé par l'indicateur conjoncturel de fécondité, qui évalue, pour un taux de fécondité inchangé, le nombre moyen d'enfants qu'aurait une femme au long de sa vie (le ratio entre le nombre de naissances dans une année donnée et le nombre moyen de femmes ayant l'âge de reproduction).

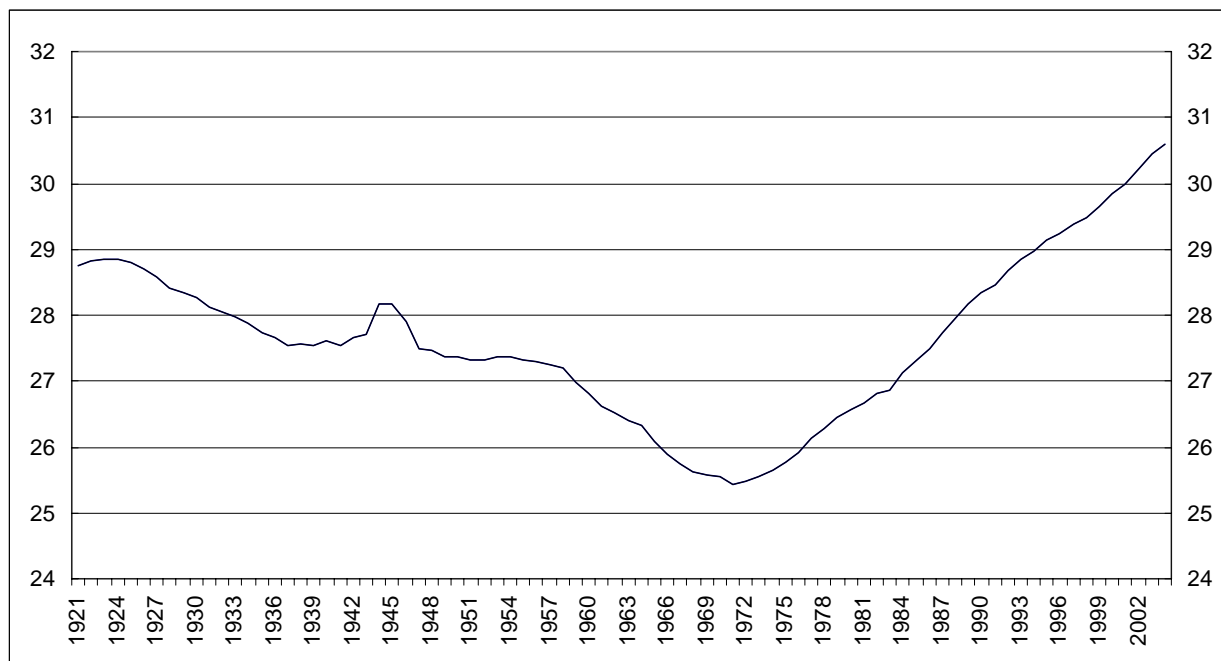
Source : ABS cat. 3105.0.65.001

Cette baisse peut être attribuée à plusieurs **changements sociologiques**. Le taux de natalité a chuté rapidement au début des années 1960, après l'introduction de la pilule contraceptive, puis après la réinterprétation par le juge des lois sur l'avortement en Nouvelle Galles du Sud en 1971 (*Levine ruling*). Un déclin constant du taux de natalité est apparent depuis les années soixante-dix, dû notamment à la tendance des femmes à choisir de plus en plus de retarder ou renoncer à avoir des enfants. Ce choix s'explique largement par le niveau d'éducation plus élevé des femmes et par leur participation accrue au marché du travail. Ainsi, l'âge médian des mères à l'accouchement a augmenté constamment depuis le début des années 1970, de 25,4 ans en 1971 à 30,5 ans en 2004 (voir schéma 1.5 ; ABS, 2006a).

Il est souvent suggéré que les **politiques démographiques** pourraient avoir un effet sur le vieillissement. Ce rapport ne va pas étudier la question en profondeur, mais note que, bien qu'une politique pour augmenter le taux de natalité pourrait avoir un effet modeste, il ne sera pas perçu qu'à très long terme (PC, 2005). Par ailleurs, la politique d'immigration n'est pas une contre-mesure envisageable au vieillissement. Elle modifie la taille de la population plus que la structure d'âge, car à terme les immigrants eux-mêmes vieillissent (DIMIA, 2004). Ainsi, la

stabilisation de la structure d'âge nécessitera un taux de migration annuel de 3,1% de la population, ce qui résultera en une population australienne de 85 millions à l'horizon 2044-45 (au lieu de 20 millions actuellement) et en l'admission dans cette année de 2,5 millions de personnes (PC, 2005).

Schéma 1.5 : Age médian de la mère à l'accouchement, 1921 – 2004



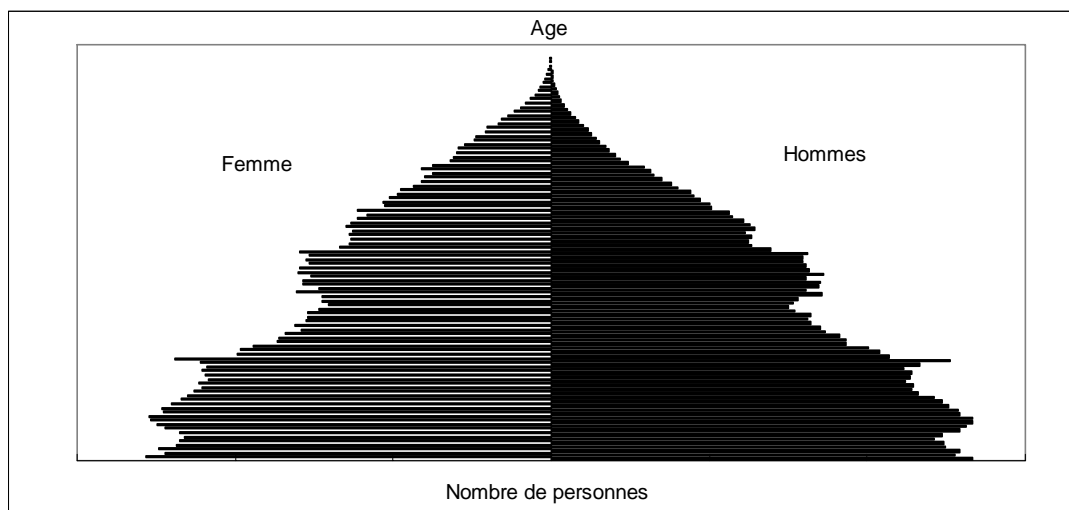
Source : ABS cat. 3105.0.65.001

1.2.2. Le phénomène des « *baby boomers* » n'est qu'un facteur conjoncturel

Le phénomène des « *baby-boomers* » est souvent cité comme la principale cause du vieillissement de la population, mais cette vue est erronée. Elle n'est qu'un facteur conjoncturel : les « *baby-boomers* » ont seulement retardé le vieillissement et rendu son effet plus prononcé. Pendant la période où ce groupe a été à l'âge actif (ce qui est toujours le cas pour certains), la société a bénéficié de davantage de recettes, en forme d'impôts accrus, et d'une croissance plus poussée. Ceci a repoussé dans le temps les effets du vieillissement sur les finances publiques, mais a contribué à ce qu'ils soient plus prononcés une fois que ces personnes ont commencé à prendre leur retraite.

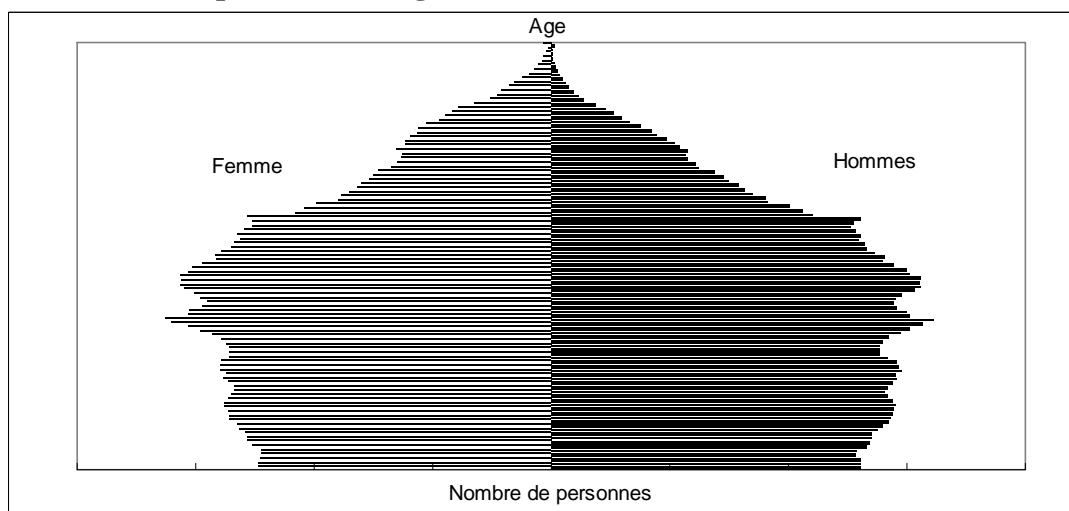
L'évolution de la structure de la population peut être appréhendée avec une série de pyramides des âges (voir schémas 1.6 à 1.8). Au début du siècle, la population australienne ressemblait plutôt à une pyramide, avec une proportion élevée de jeunes et une proportion réduite de personnes âgées ; actuellement, elle ressemble à une ruche (grosse au milieu) avec une population active importante et relativement peu de jeunes et de personnes âgées ; et la répartition de la population dans 40 ans a parfois été caractérisée (de façon morbide) comme un cercueil, avec une proportion élevée de personnes âgées et une proportion réduite de jeunes.

Schéma 1.6 : Répartition des âges, 1971



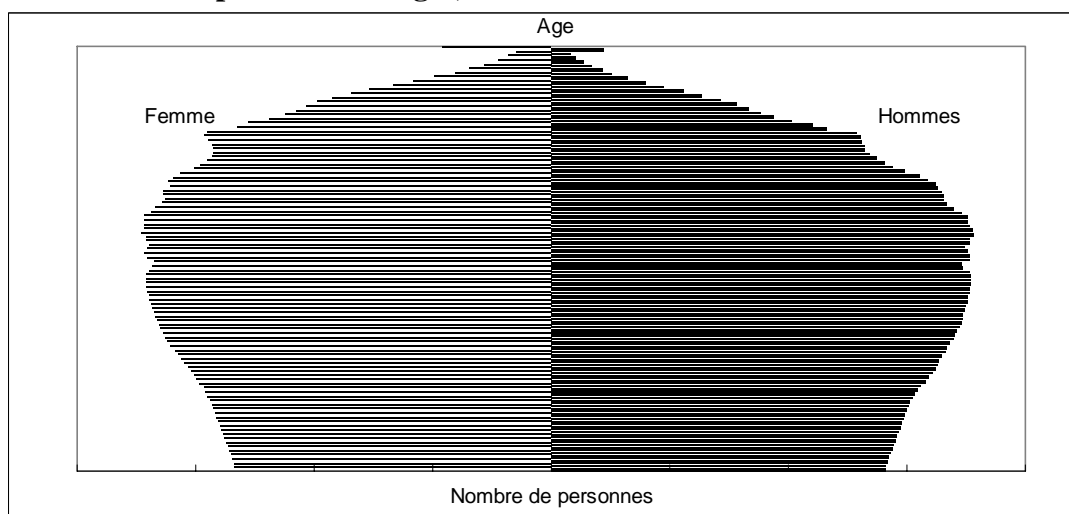
Source : ABS cat. 3201.0 et 3222.0

Schéma 1.7 : Répartition des âges, 2006



Source : ABS cat. 3201.0 et 3222.0

Schéma 1.8 : Répartition des âges, 2051



Source : ABS cat. 3201.0 et 3222.0

1.3. Le vieillissement entraîne une diminution des recettes, une augmentation des dépenses et un ralentissement de la croissance économique

Il est estimé dans le rapport intergénérationnel 2002 que le vieillissement de la population australienne va créer un besoin de financement d'environ 5% de produit intérieur brut (PIB) à l'horizon 2041-42 (Treasury, 2002a). Au niveau des finances publiques, il va pousser à la hausse les dépenses, notamment dans le domaine de la santé et des pensions, et diminuer les recettes. Les analyses de cette section du rapport font référence à des tendances globales et ont pour but de donner au lecteur une idée des ordres de grandeur. Elles ne sont pas destinées à fournir un résumé exhaustif pour chaque indicateur économique. Les sources principales pour cette analyse sont les travaux faits par la Commission nationale de la productivité (*Productivity Commission*), le bureau de statistiques australien (ABS), et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), ainsi que le rapport intergénérationnel de 2002.

1.3.1. L'augmentation des dépenses dans le domaine de la santé à l'horizon 2041-42 serait en grande partie liée aux avancées technologiques

Le vieillissement de la population a pour effet d'**augmenter les dépenses publiques de santé**. Ceci s'explique par le fait que les personnes âgées ont généralement besoin de plus de soins médicaux que les personnes plus jeunes. Par exemple, le coût moyen supporté par l'Etat pour fournir les produits pharmaceutiques à un homme de 65 à 74 ans est plus de 18 fois supérieur au coût moyen pour un homme âgé de 15 à 24 ans (PC, 2005). Cette situation est encore plus marquée chez les personnes ayant plus de 85 ans. **Il est estimé que les dépenses globales de santé du gouvernement central et des gouvernements des Etats vont presque doubler sur les quarante prochaines années, de 5,7% du PIB en 2003-04 jusqu'à 10,3% en 2044-45** (PC, 2005).

Les dépenses pour la santé augmentent de façon continue depuis des années. Ceci s'explique par la croissance de la demande de services médicaux (en général, plus les pays deviennent riches, plus ils dépensent en traitements médicaux). En outre, les progrès dans la technologie médicale rendent les soins plus chers et, même dans les cas où les nouvelles technologies rendent le traitement moins cher, une augmentation dans la demande pour le traitement en question peut augmenter les dépenses totales.

Il y a des points de vue divergents sur l'importance de l'effet du vieillissement de la population sur l'évolution des dépenses de la santé. Il y a un consensus autour du fait que le vieillissement va augmenter les dépenses de la santé, mais beaucoup d'experts estiment qu'il ne

sera qu'un facteur négligeable comparé aux effets des nouvelles technologies et de la hausse de la demande de services médicaux. Il a été estimé dans le rapport intergénérationnel de 2002 que l'accroissement et le vieillissement de la population comptent pour seulement un tiers de l'augmentation des dépenses de santé, les facteurs de demande et de technologie étant nettement plus importants (Treasury, 2002a).

Pour alléger la charge sur l'Etat, le gouvernement encourage de plus en plus le recours à l'assurance médicale privée, avec notamment l'introduction de trois outils : un rabais de 30% à 40% sur les primes d'assurance privée (*Private health insurance rebate*) ; une taxe additionnelle de 1% pour les personnes à haut revenu n'ayant pas d'assurance privée (*Medicare Levy Surcharge*) ; et une augmentation progressive des primes d'assurance pour les personnes souscrivant à l'assurance pour la première fois après l'âge de 30 ans (par exemple une personne qui souscrit à l'assurance pour la première fois à 65 ans paie 70% de plus qu'une personne qui souscrit à 30 ans ou moins, appelé *Lifetime health cover*).

Alors que l'étude des effets du vieillissement de la population dans le domaine de la santé et les mesures prises pourraient être un sujet intéressant en soi pour un autre rapport, ce rapport va privilégier l'analyse de l'impact sur le marché du travail et l'évolution du système de retraite.

1.3.2. Les dépenses de pensions, notamment de vieillesse, augmenteront

Il est prévu que, sur les trente-cinq prochaines années, les **dépenses liées aux principales prestations vont augmenter**, de 6,85% du PIB en 2001-02 à 7,38% en 2041-42. Ce mouvement d'ensemble, lié au fait que les prestations sont fortement corrélées avec l'âge, dissimule une hausse de certaines prestations et une baisse d'autres prestations. Les dépenses de pensions de vieillesse et militaires vont augmenter, ainsi que les prestations pour les familles monoparentales (cette dernière n'est pas liée au vieillissement). Au contraire, les dépenses sur les prestations pour le chômage et les prestations familiales vont diminuer. Les dépenses de pensions d'invalidité devraient rester stable (Treasury, 2002) ou augmenter légèrement (PC, 2005).

Une augmentation sur les quarante prochaines années du nombre de personnes éligibles à la pension de vieillesse va conduire à une hausse importante des dépenses liées à cette prestation. En 2005-06, les dépenses de pensions de vieillesse s'élevaient à A\$20,5 milliards, ce qui représente plus d'un tiers des dépenses totales de l'Etat en matière de prestations (FACSA, 2006). **Il est estimé que la hausse des dépenses de l'Etat en matière de pensions de vieillesse et de pensions militaires va être de l'ordre de 2% du PIB entre 2001-02 et 2041-42** (augmentant de 2,9% du PIB en 2001-02 à 4,6% en 2041-42) (Treasury, 2002a).

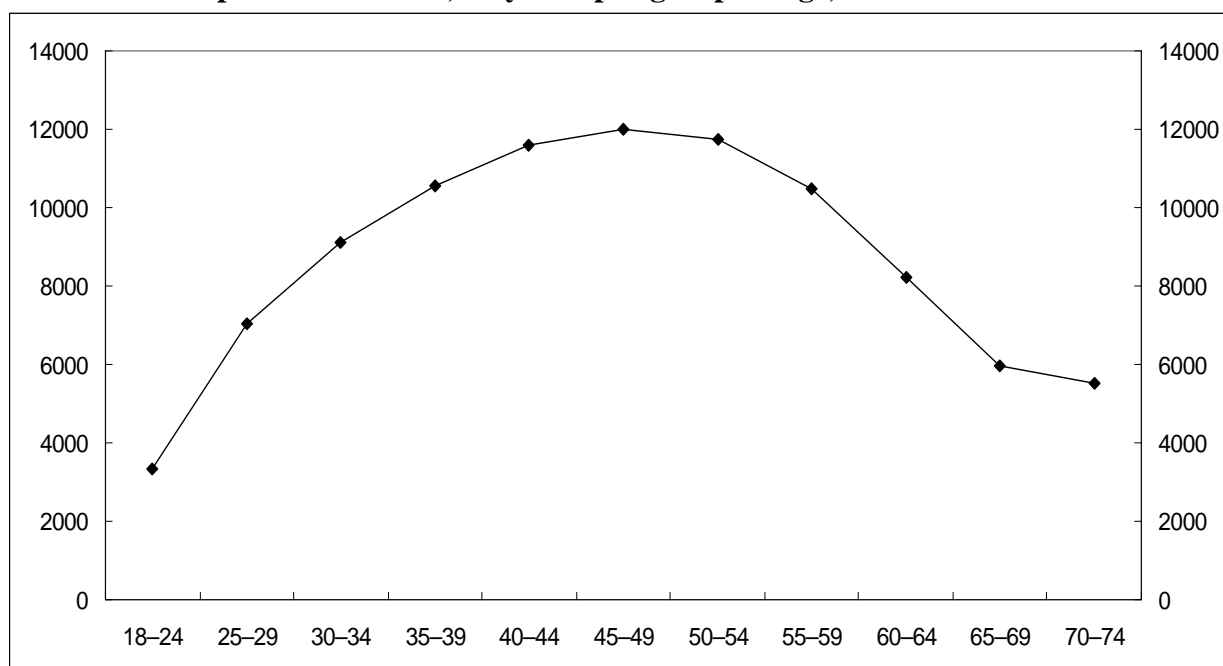
Sur les vingt dernières années, le nombre total de bénéficiaires de la pension de vieillesse a augmenté de près de 50% (de 1,3 millions en 1980 à 1,9 millions en 2005) (Treasury, 2002a ; FACSIA, 2006). Cette hausse est largement due à une augmentation du nombre de personnes ayant l'âge d'éligibilité pour accéder à la pension de vieillesse, en partie contrebalancée par une diminution du taux de couverture (le pourcentage du groupe remplissant les autres conditions, notamment de revenus et de patrimoine, pour percevoir une pension) (Treasury, 2002a). Actuellement, parmi les 2,9 millions de personnes qui ont l'âge d'éligibilité pour accéder à la pension de vieillesse, 1,9 millions de personnes en bénéficient (c'est-à-dire que le taux de couverture est d'environ 66%) (FACSIA, 2006).

Cette tendance devrait continuer dans le futur. La taille du groupe ayant l'âge d'éligibilité va doubler à l'horizon 2041-42 (en pourcentage de la population australienne totale) et le taux de couverture devrait baisser. Par ailleurs, la proportion de personnes percevant une pension à taux plein devrait diminuer, alors que la proportion percevant une pension à taux partiel devrait augmenter. Ceci reflète l'impact de la montée en puissance du programme de garantie pour les pensions de retraite professionnelles qui encourage et exige davantage d'indépendance (« *self sufficiency* ») à la retraite.

1.3.3. Les recettes fiscales baisseront en termes absolus, mais resteront stables en proportion de PIB

Le vieillissement de la population implique une baisse des recettes provenant de l'impôt sur le revenu, car l'impôt payé en moyenne par personne décroît pour les groupes plus âgés (voir schéma 1.9). Cependant, exprimées en proportion du PIB, ces recettes sont peu sensibles au vieillissement de la population car les facteurs qui les déterminent (par exemple les salaires et les bénéfices) déterminent également le PIB. D'autres taxes comme la taxe directe sur les produits et services pourraient baisser (car les personnes âgées consomment davantage les produits qui sont exonérés de cette taxe). Cependant, la Commission nationale de la productivité a jugé dans son récent rapport sur les conséquences économiques du vieillissement que l'effet n'est pas significatif (PC, 2005). Ce rapport suppose donc que **les revenus resteront stables en proportion de PIB** et que ce sont les augmentations de dépenses qui seront la cause principale d'un écart fiscal dû au vieillissement.

Schéma 1.9 : impôt sur le revenu, moyenne par groupe d'âge, 2003-04



Source : ATO taxation statistics 2003-04

1.3.4. Les impacts économiques du vieillissement de la population

Le vieillissement de la population et la contraction associée de la population active aura très probablement pour effet de **ralentir la croissance économique**. Le rapport intergénérationnel estime que cette baisse sera de l'ordre de 1% à 2% à l'horizon 2030 (Treasury, 2002a). Le principal canal par lequel le vieillissement influence la croissance est la contrainte qu'il exercera sur la croissance de l'offre de main d'œuvre (PC, 2005).

Le vieillissement de la population devrait théoriquement baisser **le taux de chômage**, car ce sont les jeunes en général qui sont le plus touchés. Cependant, le taux de chômage australien est déjà peu élevé (4,6% en décembre 2006) et la Commission nationale de la productivité estime que l'effet positif du vieillissement de la population sur le chômage sera minime. En outre, ce petit effet positif sera contrebalancé par les effets négatifs d'une baisse du taux de participation et le raccourcissement des horaires de travail (car les personnes âgées travaillent plus souvent à temps partiel que les jeunes). Il pourrait également y avoir des pénuries de main-d'œuvre dans des secteurs spécifiques comme les soins ou la santé.

Les effets du vieillissement de la population sur l'épargne et l'investissement en Australie sont moins clairs. Le vieillissement devrait avoir pour effet de **baisser le niveau d'épargne** dans la société, car les personnes âgées ont tendance à consommer plus qu'elles ne produisent (notamment avec les dépenses de santé élevées), donc elles utilisent les sommes qu'elles ont épargné au cours de la vie pour financer leur consommation. Cependant, beaucoup de retraités

disposent d'actifs non financiers comme la maison familiale qu'ils n'utilisent pas pour financer leur retraite. Par ailleurs, il faut noter que la tendance vers un régime de retraite par capitalisation a augmenté l'épargne. L'épargne publique devra baisser en raison des effets du vieillissement sur les dépenses et les recettes. En ce qui concerne l'investissement, la quantité de capital nécessaire pour atteindre le ratio capital/travail souhaité baisse avec la diminution de l'offre de main d'œuvre. Ainsi, pour des prix des facteurs donnés, la relative pénurie de main d'œuvre engendrait par le vieillissement devrait **baisser la demande pour l'investissement** (PC, 2005). La question de l'épargne et l'investissement est de nouveau abordée dans la section 2.2.1.

CHAPITRE DEUXIEME : LA STRUCTURE DU SYSTEME AUSTRALIEN DE RETRAITE EST FAVORABLE A UNE SOUTENABILITE FINANCIERE

A certains égards, l'Australie est mieux placée que beaucoup d'autres pays de l'OCDE pour faire face à ces défis.

OCDE, 2005

Vieillesse et politiques de l'emploi : Australie

La structure du système australien de retraite, basé sur trois piliers, est l'un des facteurs clefs expliquant la relative soutenabilité du financement des retraites face au vieillissement. Cette section du rapport va rappeler les grandes lignes du système de financement de la retraite en Australie (2.1) et souligner les raisons pour lesquelles l'Australie est relativement bien placée pour faire face au vieillissement (2.2).

2.1. Le système australien de retraite est basé sur trois piliers : la pension de vieillesse, la pension de retraite professionnelle et l'épargne privée

Le système australien de retraite est basé sur trois piliers : la pension de vieillesse ; la pension de retraite professionnelle ; et l'épargne privée facultative au titre de la retraite. Cette structure correspond aux bonnes pratiques préconisées par la Banque Mondiale en 1994 (World Bank, 1994). Elle fournit un filet de sécurité pour les personnes les plus démunies, tout en encourageant l'indépendance financière pour le plus grand nombre de personnes possibles. Elle vise à diriger une partie de la responsabilité pour le financement de la retraite vers l'individu et peut aider à résoudre deux problèmes : d'une part, l'aléa moral associé aux prestations de sécurité sociale et, d'autre part, la tentation pour les gouvernements de dépenser les sommes destinées à financer la retraite.

2.1.1 Le premier pilier : la pension de vieillesse

Le premier pilier du système de retraite australien, **la pension de vieillesse**, a été introduit en Australie en 1908. La pension de vieillesse est un système public, obligatoire et non capitalisé/non contributif (il n'est pas lié à la participation préalable dans le marché du travail). C'est une prestation à taux forfaitaire, financée à partir du revenu général.

Le but de la pension de vieillesse est de fournir une retraite modeste (d'agir comme un filet de sécurité) pour les personnes âgées n'ayant pas de moyens suffisants pour financer leur retraite (Australian Government, 2004a). Son objectif premier est de soulager la pauvreté, et non de remplacer les revenus atteints au cours de la carrière.

Le taux maximal pour la pension de vieillesse en Australie est actuellement de A\$13 314 par an pour une personne seule (environ 8 000€) ou de A\$22 240 pour un couple (13 350€) (Abbot, 2006). La pension de vieillesse est indexée sur l'inflation et la législation impose qu'elle doit représenter au moins 25% du salaire hebdomadaire moyen total avant impôt d'un travailleur de sexe masculin² (Treasury, 2001). Les bénéficiaires de la pension de vieillesse reçoivent également une carte de réduction, qui leur permet d'accéder à des produits pharmaceutiques moins chers et à une gamme de réductions accordées par les gouvernements régionaux et locaux (par exemple sur le transport, le gaz, l'électricité, l'eau, les impôts locaux et l'immatriculation).

Depuis sa création, la pension de vieillesse australienne a pratiquement toujours été soumise à des **conditions de ressources**³, tant sur les revenus que sur le patrimoine. Actuellement, pour une personne seule, ces conditions sont respectivement de A\$3 328 et A\$161 500 pour percevoir une pension de vieillesse à taux plein.⁴ Pour chaque dollar de revenus au-delà du seuil minimum, la pension est réduite de 40 cents pour une personne seule (taux de dégressivité de 40%) ou de 20 cents pour un couple (taux de dégressivité de 20%). Pour chaque A\$1 000 de biens au-delà du seuil minimal, la pension est réduite de A\$3 par quinzaine de jours (Abbot, 2006). Ainsi, les limites pour percevoir une pension partielle sont respectivement de A\$36 991 et A\$334 250 par an (Abbot, 2006). Cela implique que les personnes ayant des ressources significatives doivent les utiliser avant de faire appel à l'aide de la communauté. Cette mise sous condition de la pension de vieillesse est fondée sur le souhait d'une part de cibler les personnes dans le besoin et d'autre part de limiter le coût budgétaire du dispositif.

L'âge d'éligibilité pour la pension de vieillesse est actuellement de 65 ans pour les hommes et de 63 ans pour les femmes. Depuis 1995, l'âge d'éligibilité pour les femmes augmente progressivement, avec le but d'atteindre le même seuil que pour les hommes (65 ans) à l'horizon 2014.

2.1.1. Le deuxième pilier : la pension de retraite professionnelle

Le deuxième pilier du système australien de retraite est la **pension de retraite professionnelle**, un mécanisme obligatoire, capitalisé, privé et à prestation déterminée. La retraite professionnelle obligatoire dirige une partie de la rémunération actuelle d'un employé

² *Social Security and Veterans' Affairs Legislation Amendment (Male Total Average Weekly Earnings Benchmark) Act 1997*

³ Les quelques rares périodes d'exception sont détaillées dans la section II.

⁴ Le calcul des revenus exclut les revenus de la pension elle-même. Le calcul des biens exclut la maison familiale.

vers le financement de sa retraite, ce qui implique de renoncer à une partie de la consommation actuelle pour améliorer son niveau de vie à la retraite.

Ce pilier a été introduit en 1992 dans le cadre du programme de garantie des pensions de retraite (« *the Superannuation Guarantee* »), une loi sur les pensions de retraite professionnelle qui oblige les employeurs à contribuer un montant minimum à la retraite de leurs employés (Australian Government, 2004a)⁵. Ce montant est, depuis 2002-03, de 9% du salaire brut de l'employé. Il est à noter que les travailleurs indépendants ne sont pas soumis à l'obligation de contribuer à la retraite professionnelle (HRSCEFPA, 2006).

Les contributions des employeurs doivent être versées à une caisse de retraite certifiée/accréditée ou à un compte d'épargne retraite au moins une fois par trimestre. La loi impose une amende à tout employeur ne fournissant pas la contribution minimum. Il est possible d'accéder aux sommes épargnées pour la retraite à partir de 55 ans (ce seuil augmentera progressivement de 55 ans à 60 ans entre 2015 et 2025).

L'introduction en 1992 de la pension de retraite professionnelle obligatoire a modifié considérablement le paysage du système de retraite en Australie. Elle a réorienté la responsabilité du financement de la retraite de l'Etat vers le secteur privé et l'individu. Face au vieillissement démographique, elle a rendu le financement de la retraite soutenable dans le temps. En outre elle a permis d'augmenter le taux de couverture par la retraite professionnelle ainsi que l'épargne et les revenus de la retraite pour une proportion importante de la population.

Au moment de son introduction, la retraite professionnelle obligatoire a rencontré une opposition forte de la part des groupes de petits entrepreneurs, qui se méfiaient des coûts associés à sa mise en œuvre et à sa montée en charge. Cependant, il a été défendu par les syndicats et il y a aujourd'hui un consensus large en sa faveur (Collinson, 2004).

2.1.2. Le troisième pilier : l'épargne privée au titre de la retraite

Le troisième pilier du système australien de retraite est **l'épargne privée facultative au titre de la retraite** (soit dans le système de retraite professionnelles, soit dans d'autres supports d'investissement). Pour encourager ce type d'épargne le gouvernement lui accorde un traitement fiscal favorable, notamment en réduisant le taux d'imposition sur les plus-values gagnées sur ces

⁵ *The Superannuation Guarantee (Administration) Act 1992*

sommes. La fiscalité de la retraite est abordée avec davantage de détail dans la section 4.1 du rapport.

2.2. L’Australie est bien placée à de nombreux égards pour faire face au vieillissement, notamment en ce qui concerne la soutenabilité du financement des retraites

L’Australie est relativement bien placée par rapport aux autres pays pour faire face au défi du vieillissement de la population. Dans son rapport sur l’Australie, *Vieillesse et politiques de l’emploi*, publié en 2005, l’OCDE a constaté que cela s’explique par plusieurs facteurs, qui sont abordés ci-dessous. Par ailleurs, les acteurs politiques sont conscients de la question du vieillissement depuis un certain temps maintenant et ont activement essayé de prendre des mesures pour lutter contre les effets négatifs qui peuvent l’accompagner.

2.2.1. La structure du système de retraite favorise la soutenabilité de son financement

Cette position relativement favorable est en grande partie liée à la **structure du système australien de retraite**. Le système de protection sociale australien est moins sensible au vieillissement que celui de beaucoup d’autres pays pour deux raisons. D’une part, il repose sur le recours à des prestations qui sont forfaitaires et subordonnées au niveau de ressources. D’autre part, l’introduction du programme de garantie des pensions de retraite a fait en sorte qu’un nombre croissant de retraités tire ses revenus des pensions de retraite professionnelle, et non pas des pensions de vieillesse servies par l’Etat. Ces caractéristiques rendent le financement des pensions de retraite plus soutenable dans le temps (OCDE, 2005d).

Ainsi, **l’augmentation des dépenses de pensions de vieillesse sera moins importante en Australie que dans tous les autres pays de l’OCDE excepté au Royaume-Uni** (voir schéma 2.1 ; OCDE, 2001). En outre, les gouvernements australiens sur les quinze dernières années ont activement cherché à améliorer le système de retraite. Les réformes les plus importantes seront abordées dans les sections suivantes.

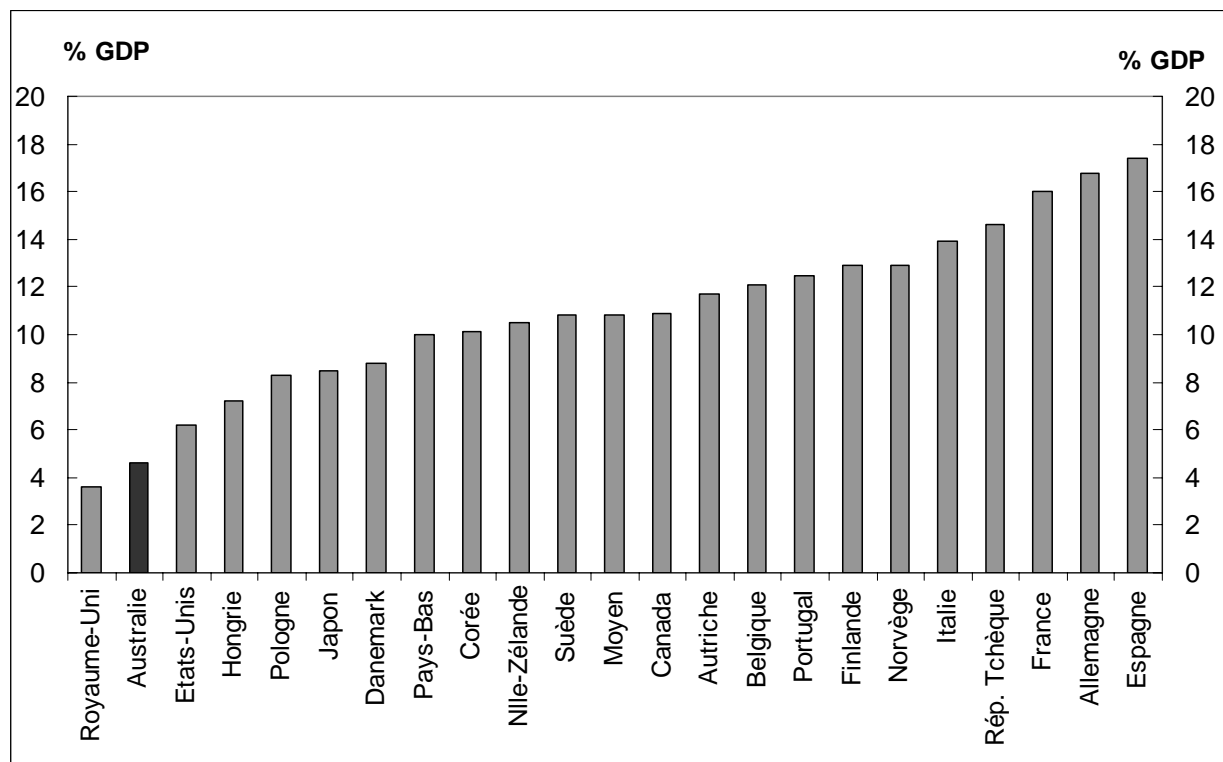
Certains auteurs soutiennent que les régimes de retraite par capitalisation ne répondent pas bien à l’enjeu du vieillissement, car ils craignent que la liquidation massive d’actifs financiers par les « *baby boomers* » au moment de la retraite provoque un effondrement des cours, qui aurait pour effet de dévaloriser l’épargne accumulée (« *asset price meltdown hypothesis* », voir par exemple Brooks, 2000).

Depuis les années 1990, les marchés financiers et notamment les caisses de retraite ont bénéficié d'importants afflux de capitaux grâce à l'épargne accumulée par les « *baby boomers* » pour leur retraite. La transition vers des régimes de retraite par capitalisation a renforcé cette tendance. Or, certains auteurs soutiennent que quand les « *baby boomers* » partiront à la retraite (à partir de 2010), ils seront obligés de vendre des actifs pour financer leur consommation. Comme les générations suivantes seront moins nombreuses, cela provoquerait une baisse des prix des capitaux.

Cependant il n'y a pas de consensus sur ce point. D'autres auteurs constatent que les la mobilité internationale des capitaux et la vision prospective des marchés financiers, ainsi que les considérations de transmission d'héritage, devraient atténuer un éventuel impact de la retraite des « *baby boomers* » sur les prix des actifs financiers (voir OCDE, 2004). En effet, les études empiriques aux Etats-Unis de l'impact des changements démographiques sur les prix des avoirs financiers montrent qu'un tel lien sera très faible (voir Poterba, JM 2004 et Neilson, 2006 pour une analyse approfondie).

Ainsi, il semble raisonnable de soutenir que la probabilité d'un effondrement des actifs financiers est faible et que la structure du système australien de retraite favorise la soutenabilité de son financement.

Schéma 2.1 : Dépenses de pensions de vieillesse en 2050



Source : OCDE, 2001

2.2.2. Plusieurs atouts économiques et institutionnels aident l'Australie à faire face au défi du vieillissement

Une **croissance économique et un taux d'emploi plus élevées que la moyenne** ont soutenu le taux d'activité en Australie (ils ont enrayé la baisse du taux d'activité masculin et renforcé la hausse du taux d'activité féminin). En outre, il y a relativement **peu d'obstacles institutionnels** qui empêchent les entreprises de recruter et de maintenir en fonction les personnes âgées. La législation de protection de l'emploi n'est pas très stricte par rapport aux autres pays de l'OCDE et les coûts de main d'œuvre ne progressent pas fortement avec l'âge (OCDE, 2005d).

Un autre facteur positif pour l'Australie est que le **budget au niveau central est en excédent** depuis plusieurs années et la **dette publique est négligeable**. Ceci a permis au gouvernement d'établir en mars 2006 un « fonds pour l'avenir » (*Future Fund*), afin d'accumuler à l'horizon 2020 des actifs suffisants pour financer les engagements des retraites publiques, ainsi que pour contribuer à l'épargne nationale et augmenter les capitaux propres (voir encadré 2.1).

Encadré 2.1 : Le fonds pour l'avenir (« *Future Fund* »)

La création de ce fonds répond au souhait d'éviter le transfert des passifs de la présente génération à la génération suivante. Au 30 juin 2005 le plus grand passif sur le bilan de l'Etat était celui du financement des retraites des fonctionnaires. Ce passif s'élevait à A\$91 milliards et devrait augmenter jusqu'à A\$140 milliards à l'horizon 2020. Auparavant, une partie importante des paiements de retraite était financée à partir du budget annuel, à hauteur d'environ A\$4,5 milliards par an. Il est prévu qu'à l'horizon 2020 ces paiements atteignent A\$7,5 milliards par an.

Le transfert initial de capital en mai 2006 était de A\$18 milliards et un transfert de A\$14 milliards devrait avoir lieu en début 2007. La taille cible de ce fonds est de A\$87,2 milliards en 2006-07, A\$90,4 milliards en 2007-08 et de A\$93,5 milliards en 2008-09.

Le fonds est administré par un conseil statutaire indépendant qui investit l'argent en accord avec un mandat large d'investissement fixé conjointement par le Ministre du Trésor et le Ministre des Finances et de l'Administration. Le fonds est expressément isolé des autres objectifs budgétaires, ce qui est important, car l'expérience internationale montre que l'absence de cette séparation peut gravement nuire aux tentatives de préfinancement des retraites publiques par accumulation.

Sources : Costello, 2006b ; Costello & Michin, 2005; OCDE, 2006a.

CHAPITRE TROISIEME : CEPENDANT, LES SEULES CONTRIBUTIONS OBLIGATOIRES NE PERMETTENT PAS A TOUS D'ACCEDER A UNE RETRAITE CONFORTABLE

Il se peut que les dispositions actuelles de financement des retraites ne garantissent pas un revenu satisfaisant à la retraite pour la plupart des personnes et des stratégies doivent être identifiées pour combler cet écart.⁶

Sénateur John Watson,
Président du Comité du Sénat sur le financement de la retraite (SSCS)

Les seules contributions obligatoires à la retraite professionnelle (9% du salaire), accompagné éventuellement d'une pension de vieillesse partielle, ne suffiront pas pour financer le niveau de vie attendu par beaucoup d'Australiens à la retraite. Par ailleurs, les Australiens quittent relativement tôt le marché du travail. Ainsi, un effort supplémentaire est-il nécessaire pour augmenter l'épargne pour la retraite et prolonger la durée de vie active.

A cet effet, ce chapitre se propose d'examiner les estimations d'experts par rapport au niveau de revenu à la retraite dégagé par le système de retraite actuel (3.1) ; d'identifier les groupes qui sont particulièrement désavantagés en matière d'accumulation d'épargne pour la retraite (3.2) ; d'analyser la tendance de beaucoup d'Australiens à quitter précocement le marché du travail (3.23) ; et de proposer des mesures qui pourront améliorer le niveau de vie à la retraite pour une proportion importante de la population (3.4).

3.1. Le taux actuel d'épargne ne permet pas à tous de satisfaire leurs attentes par rapport au niveau de vie à la retraite

L'introduction du programme de garantie des pensions de retraite a permis d'améliorer le niveau d'épargne, le taux de couverture par la retraite professionnelle et le taux de remplacement des revenus de pré-retraite. Cependant, les seules contributions obligatoires, associées à une pension de vieillesse partielle, ne semblent pas fournir un niveau de vie satisfaisant à la retraite pour tous. Par ailleurs, sur la base du taux d'épargne actuel, les attentes de beaucoup d'Australiens par rapport au niveau de vie risquent de ne pas pouvoir être satisfaites.

3.1.1. Le programme de garantie des pensions de retraite aura augmenté le nombre de personnes couvertes par la retraite professionnelle, l'ampleur de l'épargne et le taux de remplacement des revenus à la retraite

Le taux de couverture par les retraites professionnelles a augmenté sensiblement depuis l'introduction de la loi relative à la retraite professionnelle obligatoire. En 1988, seul

⁶ *The current arrangements for superannuation may not provide an adequate income in retirement for most people and strategies need to be identified to address the shortfall.*

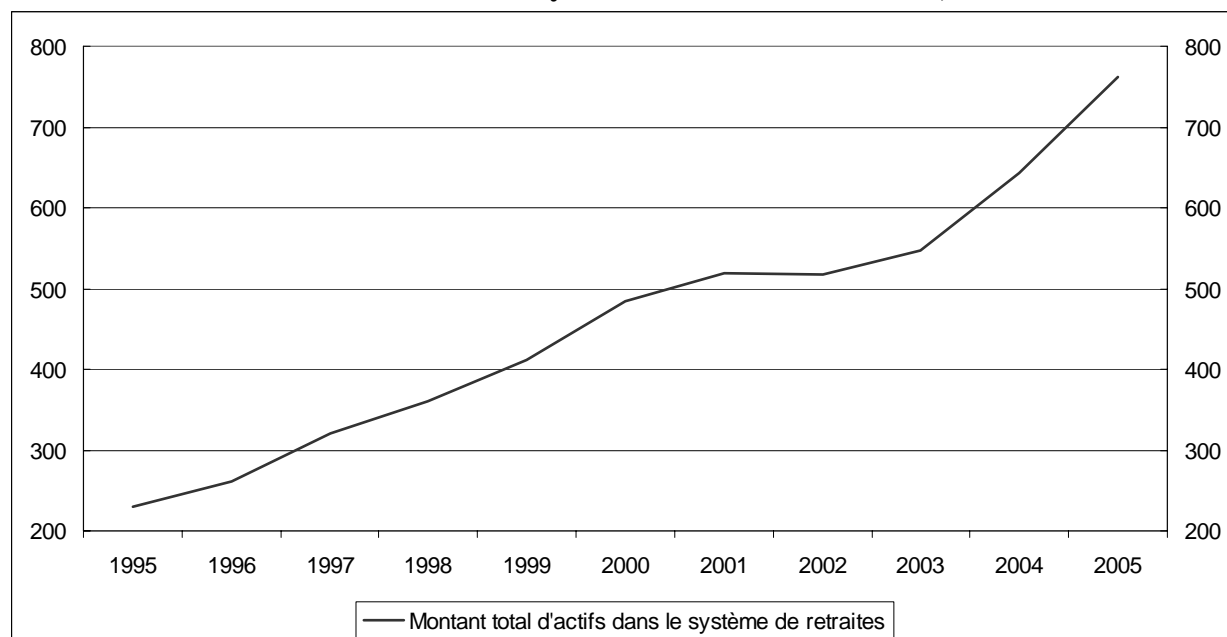
41% des employés détenaient une épargne de retraite professionnelle, et ce à un taux souvent très faible (vers 3%) (ATO, 2006b ; ACTU, 2006). Après l'introduction de la retraite professionnelle obligatoire, 79% des employés disposaient d'épargne de retraite professionnelle (ATO, 2006b) et aujourd'hui, plus de 90% des employés sont couverts par la retraite professionnelle, et ce au taux minimum nettement plus élevé de 9% (Australian Government, 2004a). **Le montant total d'épargne dans le système de retraite était de A\$762 milliards en 2005, ce qui représente plus de trois fois le montant total en 1997 (A\$229 milliards) (APRA, 2005).**

L'épargne dans le système de retraite professionnelle représente le plus grand actif financier des Australiens, en moyenne A\$63.000 par ménage. Si on considère les seuls ménages ayant de l'épargne dans le système de retraite professionnelle (75% de ménages), la valeur moyenne de l'épargne de retraite est de A\$87.000. Cependant, la distribution de cette épargne est très asymétrique, avec la moitié des ménages concernés ayant moins de A\$35.000 d'épargne (ABS, 2006d). Ceci s'explique en partie par le fait que le caractère obligatoire de la retraite professionnelle n'a été introduit qu'en 1992, ce qui n'a pas permis à une partie importante de la population de contribuer pendant toute sa vie active à la retraite professionnelle. En outre, les personnes plus près de l'âge de la retraite ont bien évidemment tendance à avoir accumulé plus d'épargne pour la retraite que les personnes plus jeunes. **En 2002 le Ministère du Trésor a estimé que l'épargne moyenne dans le système de retraite serait de l'ordre de A\$84.000 en 2010 et de A\$113,000 en 2020 (Treasury, 2005).**

Il y a une école de pensée qui soutient que l'introduction de la retraite professionnelle obligatoire aura eu pour effet d'inciter les ménages à diminuer leur épargne en dehors du système de retraite. Il est intéressant d'étudier les mouvements dans le taux d'épargne en dehors du système de retraite pour voir si cette hypothèse est vérifiée. De nombreuses études ont cherché à quantifier l'effet de compensation et ont trouvé des ampleurs assez variées, entre A\$0,17 et A\$0,50 (Hawksworth, 2006).⁷ Dans l'étude la plus récente (datant de 2004) *Connolly et Kohler* de la Banque centrale australienne ont trouvé que le coefficient de compensation est de seulement A\$0,38 pour chaque A\$1 investi dans la retraite professionnelle. C'est-à-dire que pour chaque A\$1 investi dans la retraite professionnelle, l'épargne privée est réduite de seulement A\$0,38. Cela implique que **l'introduction de la retraite professionnelle obligatoire aura augmenté l'épargne globale** (celle dans le système de retraite et celle en dehors du système de retraite).

⁷ Parmi eux, *Fitzgerald et Harper* (1992) ont calculé le coefficient de compensation à A\$0,50 ; *Corcoran et Richardson* (1995) l'ont calculé à A\$0,17 ; *Covick et Higgs* (1995) l'ont calculé à A\$0,37 ; et *Gallagher* (1997) l'a calculé à entre A\$0,30 et A\$0,50. Source : *Connolly et Kohler*, 2004.

Schéma 2.2 : Evolution d'actifs dans le système de retraite australien, 1995 – 2005



Source : APRA Annual superannuation bulletin, 2005.

L'introduction de la retraite professionnelle obligatoire aura eu pour effet de permettre à beaucoup de personnes d'accéder à un **taux brut de remplacement des revenus** à la retraite plus élevé. Pour un homme seul qui a gagné le revenu médian (environ A\$35.000) au cours de sa vie active, la pension de vieillesse permet d'accéder à un taux brut de remplacement des revenus pré-retraite de seulement un tiers environ (A\$13.000). Or, quand le programme de garantie des pensions de retraite a été mis en place en 1992, il a été estimé que les seules contributions obligatoires permettront d'accéder à un taux brut de remplacement des revenus de 40% (HRSCEFPA, 2006). Un débat vif existe sur l'ampleur exacte de l'augmentation du taux de remplacement (discuté en détail dans la partie 3.1.2), mais il y a un large consensus autour du fait que l'introduction du programme de garantie des pensions de retraite professionnelle aura permis de l'augmenter.

3.1.2. Cependant, le niveau d'épargne dans le système de retraite ne semble pas suffire pour fournir un niveau de vie à la retraite satisfaisante pour tous

L'Association australienne des caisses de retraite (ASFA) estime qu'un couple retraité, habitant à Sydney et propriétaire de sa maison familiale, aura besoin d'environ A\$47 500 par an pour financer une retraite « confortable » ou de A\$25 500 pour une retraite « modeste » (*ASFA-Westpac retirement living standard benchmarks*). On estime empiriquement qu'un couple devrait accumuler au moins A\$500 000 pour générer des revenus suffisants à la retraite et leur permettre de mener une retraite confortable (basé sur l'hypothèse que les deux personnes soient éligibles pour une pension de vieillesse partielle) (SCEFPA, 2006).

Or, le **niveau moyen d'épargne dans le système de retraite** professionnelles pour les ménages⁸ dont la personne de référence est âgée de 55 à 64 ans (donc qui ira bientôt à la retraite ou qui y est déjà) était seulement de A\$130 000 en 2003-04⁹. Si on compte l'épargne hors du système professionnel de retraite, qui est elle aussi d'environ A\$130 000 en moyenne, le niveau d'actifs financiers s'élève à environ A\$260 000 par ménage (ABS, 2006d). Sur la base de ces calculs, la plupart des personnes dans ce groupe devraient donc percevoir au moins une pension de retraite partielle pour abonder leur épargne et même avec cela beaucoup d'entre elles n'atteindront pas le niveau de vie qu'elles souhaiteraient avoir.

En 2003-04, bien que le niveau moyen des actifs non financiers pour ce groupe était assez élevé (de A\$515 000), plus de la moitié (A\$320 000) était attribuable à la maison familiale, une forme d'investissement qui ne génère pas de revenus et qui est très peu liquide (car la plupart des Australiens sont réticents à vendre la maison familiale pour générer des revenus à la retraite) (NATSEM & AMP, 2002).

Pour avoir une idée des montants d'**épargne par personne** (au lieu des montants par ménage), en 2002 l'institut de recherche NATSEM a calculé le montant moyen d'épargne dans le système de retraite professionnelle pour une personne âgée de 50 à 64 ans. Il était d'environ A\$56 000, avec un montant d'épargne en dehors du système de retraite professionnelle de A\$58 000. Le niveau total de richesse était de A\$240 000, mais plus de la moitié de ce dernier était attribuable à la maison familiale (NATSEM & AMP, 2002).

Un rapport récent du comité de l'Assemblée Nationale australienne sur l'économie, les finances et l'administration publique (*House of Representatives Standing Committee on Economics, Finance and Public Administration*, ci-après HRSCEFPA) au sujet de l'amélioration de l'épargne pour la retraite des moins de quarante ans a constaté que **le niveau de vie attendu par beaucoup de moins de quarante ans dépasse de loin celui qui pourrait être atteint à partir des seules contributions obligatoires** (HRSCEFPA, 2006). Par exemple, il a été suggéré qu'un membre adhérent moyen s'attendait à avoir des revenus à la retraite autour de A\$39 000 par an. Beaucoup d'individus croient que les contributions minimum établies par le gouvernement (de 9%) suffiront pour être indépendant à la retraite. Ainsi, seuls 20% des salariés font des contributions personnelles à leur compte de retraite professionnelle. Cependant, au taux

⁸ Il est à noter que ces chiffres ne sont pas relatifs à une personne, mais très souvent à un couple avec des enfants

⁹ Ce niveau peu élevé s'explique en partie par le fait que beaucoup de ces personnes n'auraient pas bénéficié pleinement du système obligatoire d'épargne de retraite professionnelle, qui a seulement été introduit dans les années 1990, quand les plus âgées de ce groupe étaient déjà dans la mi-cinquantaine.⁹

actuel d'épargne, la plupart d'entre eux ne satisferont pas leurs attentes sans l'aide au moins d'une pension partielle.

En 2002 le comité du Sénat pour la retraite professionnelle (*Senate Select Committee on Superannuation*, ci-après SSCS) a constaté l'existence d'un consensus autour de l'idée qu'**il faudrait viser un taux brut de remplacement des revenus pré-retraite d'environ 60% à 65% ou un taux net de remplacement des revenus pré-retraite de 70% à 80%** (SSCS, 2002). La différence entre les deux taux s'explique principalement par le fait que le taux net prend en compte le traitement fiscal favorable des revenus à la retraite ainsi que les autres avantages dont bénéficient les personnes âgées. Ainsi, il compare le pouvoir d'achat éprouvé avant la retraite avec celui éprouvé à la retraite (pour cette raison il est souvent appelé le taux de remplacement des dépenses). Ce taux devrait être plus élevé pour les personnes qui gagnent moins que le salaire moyen et moins élevé pour celles qui gagnent plus. Bien évidemment cela n'est qu'une indication et le taux réellement nécessaire pour un individu sera influencé par de nombreux facteurs personnels.

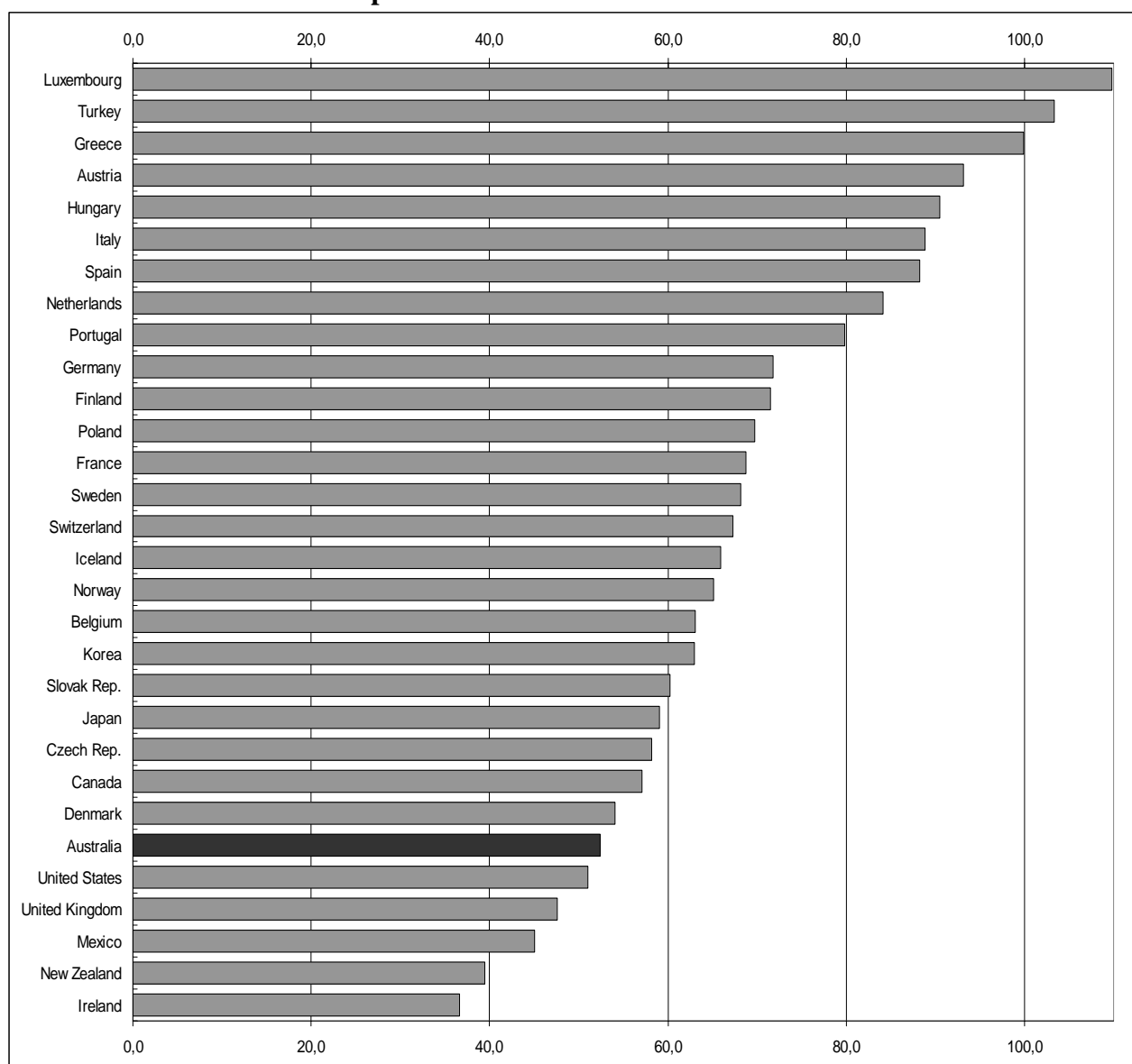
Le gouvernement australien estime que la retraite professionnelle obligatoire, combinée avec la pension de vieillesse, permettra pour un homme seul ayant gagné le revenu médian au cours de sa vie active (environ A\$35.000) d'accéder à un taux net de remplacement des revenus de 76% après 30 ans de travail (A\$26.600) et de 85% après 40 ans (A\$29.750) (Australian Government, 2004a). Cependant, un débat vif existe autour du sujet de l'estimation des taux de remplacement des revenus induits par le système actuel de retraites.

Beaucoup d'experts estiment que les seules contributions obligatoires dans le cadre du programme de garantie des pensions de retraite (9% du salaire) ne suffisent pas pour fournir un niveau de revenus à la retraite suffisant pour la plupart des Australiens. Certains soutiennent qu'un taux de contributions d'au moins 12% (voire 15%) des salaires serait plus approprié (Olsberg & Ferris, 2001).

Le comité SSCS a constaté en 2002 que le taux net de remplacement des revenus serait de l'ordre de 60% (pour un homme seul, qui prend la retraite à 65 ans après avoir travaillé pendant 30 ans et gagné le salaire médian) (SSCS, 2002). Etant donné que cela est en deçà du taux généralement accepté de 70 à 80%, il a jugé que d'autres stratégies seront nécessaires pour combler l'écart.

Par ailleurs, selon une étude menée par l'OCDE, le système australien de retraite est peu généreux comparé aux autres pays de l'OCDE (OCDE, 2005c). Elle estime que le taux net de remplacement des revenus nets individuels perçus avant la retraite en Australie serait d'environ 50%, ce qui est nettement inférieur au taux moyen de l'OCDE (d'environ 70% pour un salarié moyen). Toutefois, il faut noter que des différences dans des facteurs comme l'âge d'éligibilité à la retraite, le nombre d'années de service nécessaires et l'espérance de vie rendent difficiles la comparaison entre pays. En outre, les taux de remplacement de pays semblables, notamment les pays anglo-saxons comme les Etats-Unis, le Royaume-Uni, la Nouvelle-Zélande et l'Irlande, sont encore plus bas que celui de l'Australie.

Schéma 2.3 : taux nets de remplacement des revenus avant la retraite



Ces taux incluent la pension de vieillesse, ainsi que les pensions de retraite professionnelles quand elles sont obligatoires ou quand la couverture est plus ou moins universelle. Ils sont basés sur des taux de remplacements hypothétiques qui supposent que les droits ont été accumulés entièrement, même quand il y a des réformes qui se mettent en place progressivement. Source : OECD, 2006b.

En considérant les différentes perspectives énumérées ci-dessus, **il semble raisonnable de conclure que le niveau actuel d'épargne est encore insuffisant pour financer intégralement le niveau de vie souhaité par la plupart des personnes à la retraite.**

3.2. Certains groupes sont particulièrement désavantagés par rapport à l'accumulation d'épargne pour la retraite

Il existe un certain nombre de groupes qui sont particulièrement désavantagés en matière d'accumulation d'épargne pour la retraite. Les estimations données des taux de remplacement des revenus pré-retraites dans la section précédente sont basées sur l'hypothèse d'une carrière à plein temps, sans interruption, d'une durée de 30 ou 40 ans. Or ceci n'est pas le cas pour un certain nombre de personnes, notamment les personnes à bas revenus, les femmes et les « *baby boomers* ».

3.2.1. Les personnes à très bas revenus ne bénéficient pas du programme de garantie des pensions de retraite

Actuellement pour être éligible au programme de garantie des pensions de retraite, il faut gagner au moins A\$450 par mois sous forme de salaire. Donc, celles et ceux qui gagnent en dessous de ce seuil ou qui gagnent leurs revenus par un moyen autre que le salaire ne bénéficient pas du programme de garantie. Donc, bien qu'ils puissent faire des contributions personnelles, ils ne bénéficient pas de la contribution employeur de 9%.

La flexibilisation (« *casualisation* ») du marché du travail en Australie a conduit un nombre croissant de personnes à assurer plusieurs petits emplois à la fois pour gagner leur vie (pour plusieurs employeurs différents). Or, une personne qui gagne ses revenus en assurant plusieurs emplois qui paient moins de A\$450 chacun n'a pas les mêmes droits qu'une personne qui gagne le même montant total mais grâce à un seul emploi.

3.2.2. Les femmes sont désavantagées à plusieurs égards par rapport à l'accumulation d'épargne

« *Vous pouvez effectuer beaucoup de recherches et conclure de façon décisive qu'en moyenne les femmes ont tendance à avoir moins d'épargne pour la retraite que les hommes – ou vous pouvez demander à votre mère. Les deux fourniront la même réponse* ». ¹⁰ C'est ainsi que le Dr Ross Clare de l'ASFA a caractérisé la situation des femmes par rapport à l'épargne pour la retraite en Australie (HRSCEFPA, 2006). En octobre 2006, l'institut de recherche NATSEM a trouvé (à partir de données du bureau de statistiques australien) qu'en moyenne les hommes âgés

¹⁰ *You can do a lot of research and determine quite conclusively that on average women tend to have less entitlement to superannuation than men—or you can ask your mum. Each will give you the same answer.*

de 45 à 60 ans avaient accumulé A\$87 000 d'épargne pour la retraite, alors que les femmes du même âge n'en avaient accumulé que A\$35 000. En outre, la moitié de ces femmes avaient accumulé moins de A\$8 000 pour la retraite (Kelly, 2006).

Les femmes sont désavantagées à plusieurs égards en ce qui concerne l'accumulation d'épargne pour la retraite : elles gagnent en moyenne des salaires moins élevés ; elles ont plus souvent des carrières interrompues, notamment pour s'occuper des enfants ; elles ont tendance à travailler plus souvent à temps partiel ; et beaucoup de femmes mariées comptent sur l'épargne de retraite de leurs époux, mais se trouvent seules à la retraite (en raison notamment d'un taux de divorce élevé). Par ailleurs, elles ont une espérance de vie plus longue que les hommes (HRSCEFPA, 2006).

A environ 58%, le taux de participation des femmes en Australie est relativement faible par rapport aux autres pays (ABS, 2006e). Par ailleurs, si l'on prend en compte l'incidence de l'emploi à temps partiel, qui est très élevé en Australie, le taux de participation est encore moins élevé (OCDE, 2006a).

Un certain nombre d'initiatives au cours des dernières années ont bénéficié particulièrement aux femmes. Parmi elles, l'introduction de : la co-contribution ; la ristourne pour les contributions versées sur un compte pour un conjoint à revenu nul ou peu élevé ; la possibilité de partager les sommes épargnées pour la retraite en cas de divorce ou de séparation ; et la possibilité de diriger jusqu'à 85% de ses contributions vers un compte de retraite pour son conjoint (HRSCEFPA, 2006 ; Treasury, 2005). Ces initiatives sont expliquées avec davantage de détail dans la section 4.1.2.

3.2.3. Les travailleurs indépendants ne sont pas tenus d'épargner pour la retraite

Actuellement, les travailleurs indépendants ne sont pas obligés d'épargner pour la retraite, la logique étant qu'il pourrait être plus avantageux pour eux d'investir cet argent dans leur entreprise, qui est un investissement de long terme. Plusieurs initiatives ont été introduites pour les inciter à réfléchir à leur retraite, notamment au moment de la vente de leur entreprise. Le vendeur reçoit une réduction d'impôts sur la vente de l'entreprise si les bénéfices sont investis directement dans l'épargne pour la retraite. Par ailleurs, les contributions personnelles des travailleurs indépendants sont considérées comme des déductions fiscales, avec quelques restrictions (jusqu'à A\$5 000 par an au taux complet, puis jusqu'à la limite calculée sur la base de l'âge à 75%) (Australian Government, 2006b). En outre, dans certaines conditions, les travailleurs indépendants peuvent être éligibles pour la co-contribution.

Le gouvernement a proposé dans la réforme fiscale qui devrait entrer en vigueur en juillet 2007 (voir section 4.1.2) d'assouplir les conditions sous lesquelles les travailleurs indépendants sont éligibles pour la co-contribution et de permettre aux travailleurs indépendants de bénéficier de la déduction fiscale jusqu'à l'âge de 75 ans. Ces modifications devront encourager les travailleurs indépendants à faire des contributions additionnelles.

3.2.4. Etant donné que le programme de garantie n'est en place que depuis 15 ans, certaines personnes n'ont pas bénéficié du programme pendant toute leur carrière, notamment les « *baby boomers* »

Le programme de garantie des pensions de retraite n'ayant été introduit qu'en 1992, les personnes ayant plus de 35 ou 40 ans n'ont pas bénéficié pendant toute leur carrière d'un système pour épargner pour la retraite. Ceci s'applique particulièrement au groupe des « *baby boomers* » (qui ont actuellement entre 40 et 60 ans). Ainsi, bien qu'un certain nombre de ces personnes aient mis de côté de l'épargne privée pour la retraite, cette situation est loin d'être le cas pour tous et donc la plupart d'entre eux devront percevoir au moins une pension de vieillesse partielle à la retraite.

Un certain nombre des initiatives qui ont été introduites au cours des dernières années l'ont été essentiellement pour ce groupe. Notamment, la compensation d'impôt des Australiens âgés (*Senior Australians Tax Offset* ou SATO, voir section 4.1.2) qui a été introduit en mai 2001 est considéré comme un arrangement transitoire pour les « *baby boomers* », car le fait qu'il ne soit pas indexé veut dire qu'il va être effectivement retiré après 15 ans, vers 2025 (SSCS, 2002).

Par ailleurs dans la réforme proposée en 2006 (discutée en section 4.1.2), le gouvernement a proposé de mettre en place des dispositions transitoires pour permettre aux personnes près de la retraite de bénéficier de conditions de contribution plus généreuses. Par exemple, jusqu'en 2011-12, le seuil limite des contributions déductibles pour les personnes âgées de 50 ans ou plus sera de A\$100 000 (la limite annuelle pour les personnes ayant moins de 50 ans sera seulement de A\$50 000). Cela permettra à beaucoup de « *baby boomers* » de bénéficier davantage du taux d'imposition préférentiel accordé à l'épargne pour la retraite (Australian Government, 2006c).

3.3. Les Australiens quittent relativement tôt le marché du travail, souvent en accédant à la pension d'invalidité ou à l'allocation pour les chômeurs de longue durée

Beaucoup d'Australiens quittent le marché du travail avant l'âge officiel de la retraite. La pension d'invalidité et l'allocation pour les chômeurs de longue durée sont fréquemment employées comme des solutions de préretraite. Les départs anticipés nuisent à la capacité de ces personnes d'épargner pour la retraite et prolonge la période de retraite qui doit être financée par l'épargne. Plus généralement, un taux de participation moins élevé peut contribuer à ralentir la croissance économique (PC, 2005).

3.3.1. Les Australiens quittent le marché du travail beaucoup plus tôt que l'âge officiel de la retraite

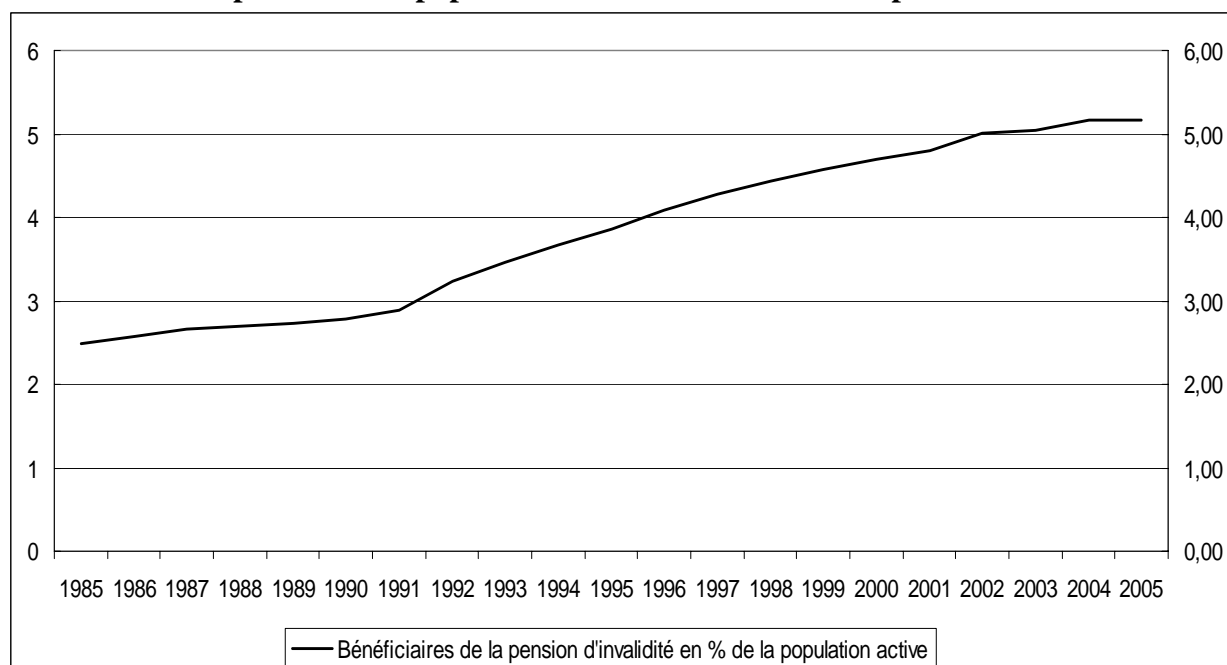
En Australie, **l'âge auquel les personnes quittent le marché de travail est beaucoup moins élevé que l'âge officiel de la retraite** de 65 ans (ou actuellement de 63 pour les femmes). L'OCDE estime que l'âge effectif de la retraite était de 63 ans pour les hommes et de 61 ans pour les femmes (OCDE, 2005d). Ceci place l'Australie dans la moyenne des pays de l'OCDE. En 2005, le bureau de statistiques australien a estimé que les âges effectifs de la retraite des hommes et des femmes étaient encore moins élevés, à 60 et 58 ans respectivement (ABS, 2006b). La divergence entre ces résultats s'explique par des différences de méthodologie et par la nature encore expérimentale et complexe de la question de l'estimation des âges effectifs de la retraite. Le taux de participation des personnes âgées de 55 à 64 ans en Australie (de 52% pour les femmes et 72% pour les hommes) est faible comparé aux autres pays de l'OCDE (OCDE, 2005d).

Les travailleurs passent de moins en moins de temps sur le marché du travail, entrant plus tard et partant plus tôt qu'auparavant. Il y a quarante ans, beaucoup de personnes passaient 50 ans sur le marché du travail, commençant à l'âge de 15 ou 16 ans et travaillant jusqu'à l'âge de la retraite à 65 ans. Il est beaucoup plus commun aujourd'hui de ne passer que 30 ans sur le marché du travail. Parallèlement, l'espérance de vie augmente rapidement. Ainsi, le nombre d'années passées à la retraite a fortement augmenté : en 1964, un homme de 65 ans pouvait s'attendre à vivre 12 ans après la retraite, et une femme 16 ans ; en 2004, ces chiffres étaient respectivement de 18 et 21 ans (Costello, 2005).

3.3.2. La retraite anticipée est souvent liée à l'accès à la pension d'invalidité ou à la « *mature age allowance* »

Une des raisons principales pour les départs anticipés est le rôle que joue la **pension d'invalidité** comme chemin d'accès anticipé à la retraite. En Australie le pourcentage de personnes recevant la pension d'invalidité est élevé comparé aux autres pays de l'OCDE (plus de 5% de la population âgée de 15 à 64 ans en bénéficiant) et cette proportion a doublé sur les vingt dernières années (voir schéma 2.4) (PC, 2005). La forte augmentation du nombre de bénéficiaires sur les quinze dernières années s'explique en large partie par les réformes de 1991 qui ont assoupli les conditions pour recevoir la pension d'invalidité (on a vu une croissance de 13% l'année qui a suivi l'introduction de la réforme, par rapport à 2% en moyenne sur les cinq années précédentes).

Schéma 2.4 : Proportion de la population active bénéficiant de la pension d'invalidité



Source : DEWR *Characteristics of Disability Support Pension Recipients, June 2005*

Le nombre de bénéficiaires est fortement corrélé avec l'âge, avec 75% des bénéficiaires de la pension d'invalidité âgés de 40 ans à l'âge de la retraite (car une fois atteint l'âge d'accès à la pension de retraite, il n'est plus possible de bénéficier de la pension d'invalidité). Ceci s'explique, d'une part, par le fait que les personnes âgées ont beaucoup plus de probabilité d'avoir une incapacité que les personnes plus jeunes et, d'autre part, par la relative difficulté des personnes plus âgées à trouver du travail. Par exemple, la proportion d'hommes de 55 à 59 ans qui en sont bénéficiaires est de 7%. Cette proportion double pour les hommes de 60 à 64 ans (OCDE, 2005d).

Un autre moyen d'accès à la préretraite est la « *mature age allowance* », une allocation pour les chômeurs de longue durée âgés de 60 à 65 ans. Il n'y a pas de condition d'activité pour percevoir cette allocation (c'est-à-dire que les bénéficiaires n'ont pas d'obligation de rechercher un travail). En 1997, 15% des hommes âgés de 60 à 64 ans bénéficiaient de cette allocation (OCDE, 2006b). Cette allocation a été **fermée aux nouveaux participants** à partir du 20 septembre 2003 (les personnes qui en bénéficiaient déjà continuent à la percevoir). Ainsi, il ne devrait plus y avoir de bénéficiaires à partir de 2009.

3.4. Des mesures visant à augmenter le taux d'épargne et à prolonger la durée de vie active seront susceptibles d'améliorer le niveau de vie à la retraite

Les effets du vieillissement seront perçus dans le long terme, mais il est nécessaire de prendre des initiatives aujourd'hui pour **éviter un transfert des coûts** des retraites sur des générations futures et pour assurer une **retraite confortable et indépendante** pour le plus grand nombre possible de personnes.

3.4.1. Il ne semble pas nécessaire de changer la structure de base du système australien de financement des retraites

Le système australien de retraite, qui repose en grande partie sur la capitalisation et la responsabilité individuelle, est **relativement bien accepté par les Australiens**. Le comité HRSCEFPA a révélé en mai 2006 que, contrairement aux générations précédentes, les personnes ayant moins de quarante ans croient davantage au financement individuel des retraites plutôt qu'au financement public et acceptent de verser des contributions obligatoires à une caisse de retraite (HRSCEFPA, 2006).

Par ailleurs, la tendance en Australie vers un **régime de retraite par capitalisation peut inciter à un allongement de la durée de vie active**. *Disney et Hawkes* ont montré en 2003 que les systèmes de retraite par capitalisation semblent encourager l'ajournement du départ à la retraite, car la valeur de l'épargne augmente chaque année que la retraite est repoussée, alors que dans un système de retraite par répartition, il y a souvent une incitation forte pour les travailleurs de prendre la retraite au sommet de leurs revenus (*Disney et Hawkes*, 2003). En juin 2005, moins de 4% des actifs dans le système de retraite australien étaient détenus dans des régimes de retraite par répartition, une baisse de plus de 15 points par rapport à juin 1995 (où le chiffre était de 21,7%) (APRA, 2005). En outre, les retraites des fonctionnaires sont maintenant sous forme de régimes de retraite par capitalisation.

Enfin, comme cela a été constaté plus haut, en termes de soutenabilité financière, le système australien de retraite **répond bien à l'enjeu du vieillissement**. Ainsi, il ne semble pas nécessaire de changer le fondement de la structure du système de financement des retraites.

3.4.2. Mais le souci d'équité intergénérationnelle et le souhait d'améliorer le niveau de vie à la retraite appellent des mesures

Bien qu'il ne semble pas nécessaire de changer le système de base du financement des retraites, les parties précédentes de ce chapitre ont établi que **deux problèmes subsistent** : d'une part les seules contributions obligatoires à la retraite ne suffisent pas pour financer le niveau de vie souhaité à la retraite par la plupart des Australiens ; et d'autre part l'âge effectif de départ à la retraite de beaucoup d'Australiens est relativement jeune, ce qui empêche leur accumulation d'épargne et allonge la période de retraite qui doit être financée par cette épargne.

Il y a deux raisons principales pour apporter des modifications au système actuel. La première raison d'agir est d'améliorer le niveau de la vie à la retraite pour le plus grand nombre de personnes possible. La deuxième raison est d'éviter un besoin de financement important et la transmission d'une charge fiscale vers les générations futures.

Le gouvernement est conscient des questions d'équité intergénérationnelle et les étudie de façon explicite dans le contexte du vieillissement depuis plusieurs années. Ainsi, en 2002 il a sorti le premier « rapport intergénérationnel », une publication qui traite des questions associées au vieillissement de la population, notamment l'impact du vieillissement sur les finances publiques. La loi relative à la charte d'honnêteté budgétaire de 1998¹¹ oblige le Ministre du Trésor à publier un tel rapport au moins une fois tous les cinq ans (Treasury, 2002a). Le fonds pour l'avenir (évoqué dans la section 2.2.2) est un autre exemple d'initiative visant à éviter la transmission des dettes aux générations futures.

3.4.3. Des modifications pour augmenter l'épargne et allonger la durée de vie active seront susceptibles de répondre à ces deux préoccupations

Dans les sections qui suivent, deux voies d'action sont proposées pour répondre à ces préoccupations : d'une part, prendre des mesures pour encourager une augmentation de l'épargne (chapitre 4) ; et, d'autre part, introduire des dispositions visant à allonger la durée de vie active (chapitre 5).

¹¹ *Charter of Budget Honesty Act 1998*

Une **augmentation de l'épargne** devrait permettre d'améliorer le niveau de vie à la retraite sans pour autant transférer une charge lourde sur les générations futures. En rendant un plus grand nombre de personnes indépendantes financièrement à la retraite, elle permettra de diminuer la charge pour l'Etat des pensions de vieillesse.

Un **prolongement de la durée de la vie active** aura le double avantage de permettre aux travailleurs d'épargner plus pour la retraite et de réduire le nombre d'années à la retraite qui devra être financé par cette épargne. La Commission nationale de la productivité suggère qu'une augmentation de la participation (un prolongement de la durée de la vie active) serait un facteur important pour rendre soutenable dans le temps le financement des retraites (PC, 2005).

Il est préconisé par ailleurs d'**agir de façon globale** (par exemple sur le système de retraite et sur le marché du travail simultanément), car il est inutile de mettre en place des mesures pour faire en sorte que les seniors participent au marché du travail si les emplois ne sont pas disponibles ou les employeurs ne souhaitent pas les embaucher. Les propositions dans les sections suivantes sont des pistes de solutions possibles. Certaines d'entre elles seront politiquement difficiles à mettre en place, mais cela n'est pas pour autant une raison suffisante pour éviter de les examiner.

CHAPITRE QUATRIEME : AGIR SUR LES CONTRIBUTIONS FACULTATIVES POUR AUGMENTER LE NIVEAU D'ÉPARGNE POUR LA RETRAITE

*Notre tâche maintenant est de commencer à épargner pour le futur pour faire face aux coûts de notre population vieillissante.*¹²

Ministre du Trésor, Peter Costello, mai 2005
Discours sur le budget 2005-06

Il a été établi dans le chapitre précédent qu'il serait souhaitable d'encourager une augmentation d'épargne pour la retraite. Le but de ce chapitre est de proposer des mesures visant à créer un environnement qui encourage une hausse du taux d'épargne (sans pour autant le rendre obligatoire) et qui donne aux individus les outils et les informations nécessaires pour savoir quels devront être leurs objectifs et comment les atteindre. Il proposera également certaines mesures destinées à aider les personnes qui sont traditionnellement exclues du système professionnel de retraites.

La première section du chapitre sera dédiée à une description des grandes lignes de la fiscalité de la retraite, ainsi que les réformes qui ont eu lieu dans ce domaine dans les années récentes. Les deuxième, troisième et quatrième parties vont préconiser une série de mesures qui seront susceptibles d'augmenter l'épargne, notamment : l'introduction d'un mécanisme d'inscription automatique pour l'épargne facultative à la retraite ; l'établissement d'un cible pour l'épargne ; la mise en place d'un système de projections individualisées ; et l'assouplissement des conditions pour participer au programme de garantie et à la co-contribution.

4.1. La complexité de la fiscalité des retraites en Australie décourage l'épargne, mais une réforme proposée en mai 2006 devrait nettement améliorer la situation

La retraite bénéficie d'un **environnement fiscal favorable** comparé aux autres revenus et investissements. Cette particularité tient au souhait du gouvernement d'encourager l'épargne destinée à la retraite. Les avantages fiscaux attachés à l'épargne retraite professionnelle se sont élevés à A\$15,9 milliards en 2005-06 (HoR, 2006). Malheureusement, la fiscalité de la retraite en Australie est **extrêmement complexe**. Par exemple, une somme forfaitaire versée au moment de la retraite peut comprendre huit composantes qui peuvent être imposées de sept façons différentes (Costello, 2006a). Cette complexité impose des coûts inutiles, rend la compréhension du système par les citoyens très lourde et donc la prise de décision difficile (ce qui décourage

¹² *Our task now is to begin saving for the future to meet the costs of our ageing population.*

l'épargne) (HoR, 2006). Une **réforme** proposée en mai 2006 devrait nettement améliorer la fiscalité de la retraite.

4.1.1. La fiscalité des retraites en Australie

Le système de fiscalité des retraites en Australie est classifié comme un système TTT (*taxed-taxed-taxed*), c'est-à-dire que les contributions à la retraite sont soumises à des impositions à trois étapes clés, selon des taux préférentiels (Warburton & Hendy, 2006) :

- au moment de la **contribution** (15%) ;
- sur les **plus-values** gagnées pendant que l'argent est dans la caisse de retraite (jusqu'à 15%, mais peut être réduit via l'utilisation des crédits d'imputation) ; et
- au moment du **versement** des prestations
 - pour des sommes forfaitaires : 0% jusqu'à A\$135.590, puis 15% sur la partie restante ; 46,5%¹³ sur la partie au-delà du plafond raisonnable de la prestation (*reasonable benefits limit* ou RBL) ;
 - pour des pensions : aux taux marginal d'imposition (TMI) sur les revenus, réduit de 15% dans la plupart des cas.

Les contributions personnelles facultatives ne sont pas soumises à l'imposition au moment de la contribution, car elles ont déjà été soumises à l'impôt sur le revenu. Le plafond raisonnable de la prestation est fixé à un montant établi de telle sorte qu'il ne concerne qu'une petite minorité de personnes. Il est actuellement de A\$678.149 dans le cas où la retraite est versée sous forme de somme forfaitaire ou A\$1.356.291 si au moins la moitié est versée sous forme de pensions. Ce dernier seuil est plus élevé pour inciter à choisir une pension au lieu d'une somme forfaitaire (car la somme forfaitaire pourrait être dépensée pour ensuite bénéficier de la pension de vieillesse).

Les travailleurs indépendants bénéficient également d'un traitement fiscal favorable pour les contributions à la retraite professionnelle, notamment sur le produit de la vente de leur entreprise (s'il est investi pour la retraite).

Les employeurs ont le droit de réclamer une déduction sur leurs impôts pour toute contribution au nom d'un employé jusqu'à certains seuils spécifiques déterminés selon l'âge de l'employé (*Maximum Age-Based Deductible Contribution Limits*). En 2005-06, ces seuils étaient de A\$14 603 pour les personnes ayant moins de 35 ans, A\$40 560 pour les personnes âgées de

¹³ Représente le TMI le plus élevé (45%) + la levée pour le couverture médicale, *Medicare* (1,5%)

35 à 49 ans et de A\$100 587 pour les personnes âgées de 50 à 69 (Australian Government, 2006b).

L'Australie est l'un des seuls pays du monde qui impose la retraite professionnelle à trois étapes. Huit pays de l'OCDE-10, dont les autres pays anglo-saxons comme les Etats-Unis, le Canada ou le Royaume Uni, ont des systèmes qui imposent uniquement au moment du versement de l'épargne (systèmes EET ou *exempt-exempt-taxed*) (Warburton & Hendy, 2006). Une réforme proposée par le gouvernement en mai 2006 et qui entrera très probablement en vigueur à partir du 1^{er} juillet 2007 (voir encadré 4.1 ci-dessous) propose d'éliminer l'imposition au moment du versement de l'épargne, ce qui rapprochera donc le système d'un système TTE (*taxed-taxed-exempt*).

4.1.2. Des réformes successives du traitement fiscal des retraites

Au cours des dernières années l'environnement fiscal associé à la retraite a été modifié par plusieurs initiatives, dans le but d'encourager une augmentation de l'épargne. Ces initiatives sont présentées ci-dessous.

D'une part, il est possible depuis le 1^{er} juillet 1997 de bénéficier d'une **ristourne de 18%** pour des contributions versées à un compte pour son **conjoint** si ce conjoint a des revenus nuls ou peu élevés (limitée à A\$3.000 de contributions par an, c'est-à-dire que le contributeur peut soustraire jusqu'à A\$540 de son impôt sur le revenu) (Costello *et al*, 1996). Il est également possible depuis 2002 de contribuer à un compte pour son enfant, mais ces contributions ne bénéficient pas de ristourne (ATO, 2003).

Depuis le 28 décembre 2002 il est possible de partager les sommes épargnées pour la retraite au moment du divorce ou de la séparation. Ceci est bénéfique pour des femmes n'ayant pas accumulé des montants significatifs d'épargne pour la retraite pendant leur mariage.

En outre, depuis le 1^{er} janvier 2006, il est possible de **diriger jusqu'à 85% de ses contributions obligatoires et facultatives à la retraite vers un compte de retraite pour son conjoint**. Comme c'est le cas pour la ristourne introduite en 1997, ceci permet à un conjoint qui ne travaille peu ou pas du tout de disposer d'une épargne pour la retraite. En outre, il permet au couple de disposer de deux plafonds raisonnables de la prestation et de deux composants de A\$135.590 imposés à 0% (pour les sommes forfaitaires versées). Il faut toutefois noter que si les mesures proposées dans la réforme pour simplifier le système de retraite professionnelle sont adoptées, il n'y aura plus d'imposition sur les sommes versées à partir du 1^{er} juillet 2007, donc

les avantages par rapport au plafond raisonnable de la prestation et le taux d'imposition réduit sur les sommes versées ne seront plus applicables.

Depuis le 1^{er} juillet 2002, il existe une co-contribution (« **the superannuation co-contribution** ») pour les personnes à revenus modestes ou moyens qui font des contributions personnelles à la retraite professionnelle. A l'origine, le gouvernement contribuait jusqu'à A\$1 pour chaque A\$1 de contributions personnelles à la retraite professionnelle (jusqu'à A\$1 000 par année fiscale). Cette initiative s'est révélée efficace et, pour permettre à plus de personnes d'en bénéficier, le gouvernement a augmenté (à partir du 1^{er} juillet 2004) le seuil d'éligibilité de revenu supérieur à A\$58.000 au lieu de A\$40.000, et a parallèlement augmenté la contribution du gouvernement pour chaque A\$1 de contributions personnelles de A\$1 à A\$1,50 (jusqu'à A\$1 500 par année fiscale). Les recherches préliminaires démontrent que des initiatives comme la co-contribution peuvent être efficace en encourageant l'épargne, surtout si elles sont simples et bien communiquées aux citoyens (ATO, 2006b). En 2004-05, environ 570 millions de personnes ont bénéficié de la co-contribution, à un taux moyen de A\$540 chacun (Hawksworth, 2006).

Ensuite, le « *superannuation surcharge* » (une **majoration** pour les personnes à revenu élevé sur certaines contributions à la retraite professionnelle ou sur les paiements versés au moment de la retraite) a été abolie à partir du 1^{er} juillet 2005.

Le **SATO** permet de réduire les impôts payés par les personnes âgées à revenu modeste. Cette initiative implique que les personnes au-dessus de l'âge de la retraite peuvent gagner plus sans être soumises à l'impôt sur le revenu. Actuellement, les personnes seules peuvent gagner jusqu'à A\$24 867 avant de payer des impôts sur le revenu (et les couples jusqu'à A\$41 360) (Costello, 2006c).

De nombreuses initiatives pour réformer la fiscalité du système de retraite professionnelle ont été proposées dans le cadre du budget 2006-07 (*La réforme pour simplifier le système de retraite professionnelle*). Dans son rapport de 2005 sur le vieillissement et l'emploi en Australie, l'OCDE a qualifié cette simplification de la législation fiscale pour les retraites de « spectaculaire ». Après consultation publique, le gouvernement a annoncé en septembre 2006 sa décision de procéder à la réforme. La législation correspondante a été présentée devant le Parlement le 7 décembre 2006¹⁴, pour entrer en vigueur le 1^{er} juillet 2007. Cette réforme devrait

¹⁴ *Tax Laws Amendment (Simplified Superannuation) Bill 2006*

considérablement simplifier la fiscalité de la retraite et bénéficier à une large proportion de la population.

Encadré 4.1 : Une réforme pour simplifier le système de retraite professionnelle (*A plan to simplify and streamline superannuation*)

Cette réforme vise à réduire la complexité qui existe actuellement dans le système australien de retraite et propose *inter alia* les initiatives suivantes (Australian Government, 2006a) :

- Les versements ne seront pas imposables pour les personnes âgées d'au moins 60 ans (les sommes qui n'ont pas été imposées au moment de la contribution, par exemple pour les fonctionnaires, seront toujours imposables, mais à un taux plus léger que celui qui existe actuellement).
- Le plafond raisonnable de la prestation sera aboli.
- Il ne sera plus obligatoire pour les personnes âgées de plus de 65 ans qui ne travaillent plus ou les personnes âgées de plus de 75 ans (qu'elles travaillent ou non) de toucher à leur épargne de retraite.
- Le montant de la pension de vieillesse perdue pour chaque A\$1.000 de patrimoine au-delà du seuil de référence sera réduit de moitié à partir du 20 septembre 2007 (de A\$3 à A\$1,50 par quinzaine de jours).
- Les seuils maximums pour les contributions déductibles, calculés selon l'âge de l'employé, seront abolis et remplacés par une limite annuelle pour tous de A\$50 000.

Le gouvernement estime que pour un salarié moyen qui choisit de prendre son épargne au moment de la retraite sous forme de somme forfaitaire les réformes proposées amélioreront la situation de 9%. Pour la même personne qui décide de prendre une pension, l'amélioration serait de l'ordre de 17%. L'élimination de l'imposition au moment du versement de l'épargne aura un impact significatif sur les revenus à la retraite. Une personne qui perçoit le salaire moyen qui a bénéficié des seules contributions obligatoires au cours de sa carrière (40 ans) aura une somme forfaitaire additionnelle de A\$37,000 ou A\$136 de plus par semaine si l'épargne est reversée sous forme de pension (HoR, 2006).

Le coût de cette réforme, qui serait de l'ordre de A\$7,2 milliards sur quatre ans, devrait être contrebalancé au fil du temps par une diminution des dépenses d'adaptation permise par la simplification des dispositions fiscales (HoR, 2006).

Enfin, il est possible pour certains salariés de renoncer à une partie de leur salaire (appelé « **salary sacrificing** ») pour l'investir dans l'épargne pour la retraite. Cela leur permet de

bénéficiaire du taux d'imposition plus faible accordé aux versements à l'épargne-retraite (de 15% au lieu du taux marginal d'imposition qui peut s'élever à 45%.) Par exemple un salarié pourrait accepter un salaire de A\$150.000 au lieu de A\$160.000 et l'employeur transférerait les A\$10.000 restants dans l'épargne pour la retraite, donc ces A\$ 10.000 seront imposés à seulement 15% au lieu de 45%.

4.2. L'introduction d'un mécanisme d'inscription automatique pour les contributions personnelles serait un moyen relativement indolore et efficace d'augmenter l'épargne

Il a été constaté plus haut que le taux obligatoire de contribution actuel de 9% ne suffit pas pour financer une retraite confortable. Pour améliorer l'épargne, il importe d'augmenter le taux de contribution à la retraite toute au long de la vie. Ceci est particulièrement important pour les jeunes, car une petite hausse dès le début de la carrière implique une grande augmentation après trente ou quarante ans de contributions, grâce à l'intérêt composé (ANOP, 2006). L'Etat pourra encourager des hausses de taux de contribution en introduisant un régime d'inscription automatique (« *soft compulsion* »).

4.2.1. Augmenter le taux obligatoire de contribution n'est pas souhaitable

Pour augmenter le taux de contributions à la retraite, une option serait d'augmenter le pourcentage obligatoire de contributions à la retraite (par exemple à 15%). Cette voie de réforme a été proposée par le passé, par exemple en 1995 par le gouvernement travailliste (*Australian Labor Party*) qui a proposé une augmentation de 6%, financée conjointement par les salariés et l'Etat (à hauteur 3% chacun) (SSCS, 2002).

En théorie, une telle initiative serait **très probablement efficace**. Cependant, elle est écartée dans le présent rapport pour deux raisons. D'une part, un taux plus élevé **pèserait lourdement sur les personnes à bas revenu**, pour qui cela représente une proportion relativement importante des revenus disponibles après les dépenses essentielles¹⁵. D'autre part une tentative d'augmentation rencontrerait une **opposition très forte de la part des entreprises** qui la percevront comme une imposition additionnelle et qui soutiennent qu'une hausse du taux obligatoire de contribution augmentera les coûts de la main d'œuvre et conduira à des suppressions d'emplois significatives et une hausse du taux de chômage (Edey & Gower, 2000 ; ANOP, 2006 ; Olsberg & Ferris, 2001). Une telle initiative serait donc politiquement très difficile à introduire. Ainsi, ce rapport privilégie l'introduction de mécanismes incitant les

¹⁵ Cela présume que les coûts soient répercutés dans les salaires.

particuliers à recourir aux contributions personnelles facultatives de préférence à une augmentation du taux des contributions professionnelles.

4.2.2. Introduire un mécanisme d'inscription automatique pour encourager les contributions au-delà de celles qui sont imposées par la loi

Une initiative telle que **l'inscription automatique** pourrait se révéler efficace pour améliorer l'épargne facultative individuelle. Cette initiative consisterait à inscrire automatiquement tout employé dans un régime de contribution volontaire. Il serait possible de quitter le régime (« *opt-out* ») à tout moment. Ce régime pourrait être en premier lieu être établi à 3%.

On peut s'attendre à ce qu'une telle initiative soit relativement **bien acceptée**, car c'est un moyen souple et indolore d'augmenter l'épargne. Un sondage récent fait pour l'association des caisses de retraites a montré que **83% de personnes soutiennent l'idée de l'inscription automatique** (ANOP, 2006). Le soutien est le plus fort parmi les jeunes et les personnes à bas revenus. Par ailleurs, l'idée d'un système d'inscription automatique a été soutenue par plusieurs experts, dont le comité HRSCEFPA en mai 2006 et l'ASFA (HRSCEFPA, 2006).

La comparaison internationale montre que **l'inscription automatique peut être très efficace**. En général, les personnes inscrites automatiquement dans un tel régime tendent à rester dans le régime, car sans incitations fortes, **les individus sont enclins à l'inertie** (HRSCEFPA, 2006). Plusieurs études quantitatives aux Etats-Unis ont mis en évidence un impact significatif de l'inscription automatique sur la participation. Une étude par *Holden et Vanderhoi* en 2005 a montré que l'inscription automatique peut augmenter le taux de participation des employés éligibles de 66% à 92% (IMA, 2005). Une autre étude par *Choi et al* en 2001 a montré que six mois après l'introduction dans des entreprises d'un système d'inscription automatique, le taux de participation des salariés avait augmenté de 50 à 67 points (le taux de participation varie pour ces entreprises entre 86 et 96%) (IMA, 2005). Enfin, *Madrian et Shea* trouvent que l'inscription automatique augmente le taux de participation de 49 à 86% (Madrian & Shea, 2000). La recherche aux Etats-Unis montre aussi que **l'impact le plus important de l'inscription automatique se situe parmi les groupes où les taux de participation sont les plus bas** (qui ont le plus besoin d'épargner davantage), notamment les personnes à bas revenu, les minorités ethniques et les femmes (DWP, 2006).

Le régime d'inscription automatique pourrait opérer dans le système de « *salary sacrifice* » (expliqué dans la section 4.1.2). Cela permettra aux employés de contribuer à partir

de leurs revenus avant les impôts et donc de bénéficier d'un plus grand avantage fiscal et d'une incitation plus forte à contribuer. Un problème potentiel est que la disponibilité du « *salary sacrifice* » n'est pas universel (tous les employeurs ne l'offrent pas) et donc cela pourrait s'avérer inéquitable.

Un mécanisme d'inscription automatique a déjà été mis en place ou est en train de se mettre en place aux Etats-Unis, au Royaume-Uni et en Nouvelle-Zélande (voir encadré 4.2).

Encadré 4.2 : Expériences de mécanismes d'inscription automatique à l'étranger

Aux **Etats-Unis**, des entreprises peuvent employer l'inscription automatique (*negative election*) depuis 1998 dans le cadre des comptes 401(k) (EBRI, 2005). En 2005, environ 17% des régimes de retraite (*section 401(k) company plans*) ont employé l'inscription automatique (Wray, 2006). En 2003, ce chiffre était de l'ordre de 8%.

Au **Royaume-Uni**, dans le cadre de la réforme des pensions, le Ministère du Travail et des Pensions (*Department of Work and Pensions*) a présenté en décembre 2006 un rapport proposant d'introduire à l'horizon 2012 un régime d'inscription automatique. Ce régime serait appliqué aux personnes entre 22 ans et l'âge de la retraite ayant un revenu annuel supérieur à environ £5 000. La contribution minimum serait de l'ordre de 8% des revenus bruts, dont au moins 3% de contribution par l'employeur, 4% par l'employé et 1% par l'Etat sous forme d'allègements fiscaux. Il se peut que certaines personnes percevant un salaire en dessous du seuil minimum veuillent épargner davantage, par exemple celles vivant en couple et dont le conjoint travaille également (*second earners*). Ces personnes pourront choisir de participer au régime et recevront les allègements fiscaux, mais ne recevront pas la contribution employeur.

Le gouvernement **néo-zélandais** a introduit dans sa législation un régime d'inscription automatique (appelé « *KiwiSaver* ») qui entrera en vigueur à partir du 1^{er} juillet 2007. Sous ce régime, les employés auront 4% de leurs salaires (avant les impôts) automatiquement transférés à l'agence pour la collecte des impôts, qui transfèrerait la somme sur un support d'investissement choisi par l'employé. Les employés peuvent choisir de quitter le régime (pendant une période de six semaines), mais à chaque fois qu'ils commencent un nouvel emploi ils sont de nouveau inscrits automatiquement. Les employés peuvent choisir d'augmenter leurs contributions jusqu'à 8% du salaire.

Sources : Purcell, 2004 ; DWP, 2006 ; HRSCEFPA, 2006

4.3. L'établissement de cibles pour l'épargne et d'un système de projections individualisées pourrait inciter une hausse du taux de contributions

Actuellement, beaucoup d'Australiens sont relativement mal informés en ce qui concerne les questions de financement de la retraite. L'information relative à l'épargne pour la retraite est essentielle pour permettre aux individus de faire de bons choix par rapport aux contributions. Cela est d'autant plus vrai en raison de l'évolution vers un système de capitalisation, qui implique que la responsabilité individuelle est beaucoup plus importante qu'auparavant. Deux informations sont particulièrement importantes à avoir : d'une part le niveau d'épargne qu'il convient de cibler ; et d'autre part le niveau d'épargne que l'on aura à la retraite calculé sur la base des contributions actuelles. Ces deux éléments peuvent être traités en établissant des cibles de niveaux de contributions (associés à des campagnes publiques d'information) et en introduisant un système de projections individualisées de long terme.

4.3.1. Poursuivre des campagnes d'éducation et de communication publique

L'une des raisons pour lesquelles les Australiens contribuent peu au-delà des seuils minimums requis par la loi est que beaucoup comprennent mal ou accordent peu d'intérêt au financement de leur retraite (HRSCEFPA, 2006). Ceci est exacerbé par la complexité du régime fiscal des retraites, qui permet mal d'appréhender les avantages retirés de la constitution d'une épargne pour la retraite.

Un certain nombre de mesures ont été engagées dans les années passées pour améliorer les connaissances des citoyens dans le domaine de la retraite. Notamment, une fondation dédiée à l'éducation financière (*Financial literacy foundation*) a été établie en juin 2005 dans le but d'améliorer la compréhension des citoyens sur les questions financières, dont le financement des retraites (voir encadré 4.3). En outre, en 1989, un centre national d'informations sur les investissements pour la retraite (*National Information Centre on Retirement Investments* ou *NICRI*) a été établi comme source indépendante d'informations financière pour les retraités ou les personnes qui se préparent pour la retraite. Par ailleurs, la réforme de mai 2006 qui simplifiera significativement le traitement fiscal accordé à l'épargne pour la retraite devrait faciliter la compréhension du système.

Le comité HRSCEFPA a constaté en 2006 que les femmes, les personnes à revenu peu élevé et les personnes peu qualifiées semblent être spécialement touchées par un manque d'éducation sur les questions financières. Ceci est particulièrement important car, comme cela a

été constaté plus haut, ces groupes sont déjà désavantagés à plusieurs autres égards en ce qui concerne l'accumulation d'épargne pour la retraite.

Il serait souhaitable de **poursuivre des campagnes d'éducation publique**, notamment en direction des groupes énumérés ci-dessus, y compris sur l'importance d'épargner pour sa retraite et les conséquences de contributions insuffisantes et sur le traitement fiscal favorable de l'épargne pour la retraite, notamment après l'adoption de la réforme proposée en mai 2006.

Encadré 4.3 : Fondation dédiée à l'éducation financière (« Financial literacy foundation »)

La fondation dédiée à l'éducation financière a été lancée en juin 2005, donc elle est toujours dans son enfance. Les principales missions de cette fondation sont :

- une campagne nationale sur l'information et l'amélioration de la sensibilisation ;
- des programmes d'éducation financière dans les établissements scolaires et les lieux de travail ;
- un site Internet qui servira de portail unique pour les ressources en matière d'éducation et d'information financière (www.understandingmoney.gov.au) ; et
- la recherche sur les bonnes pratiques et les attitudes de la société par rapport à l'éducation financière.

Source : HRSCEFPA, 2006

4.3.2. Etablir un niveau cible d'épargne pour la retraite

Pour réussir à épargner le bon montant pour la retraite, il faut d'abord avoir une idée de ce qu'est ce montant. Actuellement ce n'est pas le cas pour beaucoup de personnes. Pour essayer de remédier à cette situation, une possibilité serait d'**établir un niveau cible pour l'épargne** pour que les citoyens sachent quel niveau d'épargne il faudrait viser. Une telle initiative a été recommandée à plusieurs reprises par des comités parlementaires, notamment le SSCS 2002 et le comité HRSCEFPA 2006. Conforme aux estimations présentées dans la section 3.1.2, cette cible pourrait être établie à 70%-80% des revenus pré-retraite.

Une difficulté qui se présente avec l'établissement d'une cible pour l'épargne est que le taux de remplacement des revenus varie de personne à personne, selon de nombreux facteurs personnels. Un élément indispensable de la campagne d'information associée à l'établissement des cibles serait donc de **bien communiquer la nature indicative de la cible** et d'insister sur le fait qu'elle variera selon des facteurs personnels comme les revenus de l'individu, ses souhaits par rapport au niveau de vie à la retraite et ainsi de suite.

4.3.3. L'introduction de projections individualisées de long terme permettront une prise de décision mieux informée

L'OCDE a soulevé dans son rapport « *Vieillesse et politiques de l'emploi en Australie* » un manque d'information généralisé en ce qui concerne la taille des droits à la pension de retraite. En outre, selon un sondage récent de l'ANOP (un organisme australien de recherche de marché), 75% de personnes de 30 et 39 ans ne savent pas vraiment ce que sera leur niveau de revenu à la retraite. Seules 8% disent qu'elles ont une idée précise à ce sujet (ANOP, 2006). Un autre sondage de l'ANOP a montré qu'environ la moitié des personnes seront très intéressées par la possibilité d'avoir des informations sur leurs revenus futurs calculés sur la base de leurs contributions actuelles (ASFA, 2005).

L'introduction d'une **obligation pour les caisses de retraite de fournir annuellement des projections individualisées de long terme, associées à des hypothèses de scénarios différentes** permettra aux membres adhérents de savoir si, sur la base de leurs contributions actuelles, ils pourront satisfaire leurs attentes par rapport au niveau de vie et revenus à la retraite (HRSCEFPA, 2006). Ceci leur permettrait aussi de se rendre compte combien une petite différence aujourd'hui peut changer les résultats au bout de quarante ans.

Actuellement en Australie, il n'est pas interdit, mais il est **très compliqué de donner des projections de long terme** (HRSCEFPA, 2006). Les caisses de retraite doivent être certifiées pour fournir des conseils spécifiques sur des produits financiers si elles veulent livrer des projections à leurs membres adhérents. Sous le système actuel, la mise en place de la proposition serait donc très onéreuse pour les caisses de retraite. Les coûts élevés d'un tel système pour les caisses pourraient les amener à y résister fortement. Ainsi, il faudrait modifier ce système avant de mettre en place une obligation pour les caisses de retraite de fournir des projections annuelles. Le comité HRSCEFPA a recommandé en 2006 que la Commission australienne des valeurs mobilières et des investissements (*Australian Securities and Investment Commission* ou ASIC) et les caisses de retraite travaillent ensemble pour trouver une solution qui puisse être facilement mise en œuvre par les caisses de retraite, tout en comportant des garanties suffisantes pour protéger les consommateurs contre le risque de surestimation des projections.

Les projections devraient consister en un scénario de base, ainsi que des scénarios alternatifs pour des contributions plus élevées et moins élevées. Les différents scénarios permettront de savoir combien les contributions actuelles fourniront à la retraite et quel sera l'impact d'une augmentation ou d'une baisse de contributions. Ceci pourrait encourager les

individus à rechercher des pensions plus élevées à travers des contributions accrues. D'autres pays ont institué des mécanismes semblables, notamment la Suède, le Royaume-Uni et les Etats-Unis (voir encadré 4.4).

Encadré 4.4 : Expériences de projections de long terme à l'étranger

En **Suède**, chaque année, tous les citoyens reçoivent une **enveloppe orange** contenant des informations sur leurs droits actuels et futurs à une pension de retraite. L'objectif de ces enveloppes est d'améliorer les informations des citoyens sur le montant de leurs droits futurs, le mode de calcul des pensions et les facteurs qui les influencent. Les projections sont établies pour les pensions publiques et sont basées sur leurs revenus actuels et futurs, ainsi que sur des hypothèses simples par rapport à l'âge de la retraite, l'espérance de vie, la croissance de l'économie, la hausse attendue des salaires, l'indexation des pensions, etc. Pour garder leur caractère simple et global, les scénarios reçus par les citoyens sont limités à un petit ensemble d'hypothèses concernant la hausse des salaires réelles (0% et 2%), le retour réel sur les investissements (3,5% et 6%) et l'âge de la retraite (61, 65 et 70 ans). L'OCDE estime que ces projections et d'autres informations fournies sur les droits futurs ont clairement changé la perception des citoyens par rapport à la retraite anticipée.

Des projections personnalisées sont utilisées aux **Etats-Unis**. L'expérience américaine montre l'efficacité des projections pour générer de l'intérêt et de la participation. Une étude de 48 régimes de retraite professionnels (*company plans*) comprenant 300 000 employés a montré que les régimes fournissant des informations complètes (par exemple des projections personnalisées, des outils de conseil sur Internet) ont obtenu des taux de participation 35% plus élevés et des taux de contributions 49% plus élevés que ceux ne fournissant que les informations de base.

Un certain nombre de **pays européens** permettent aux caisses de retraite de fournir des projections aux adhérents. Ces pays, dont le **Royaume-Uni**, ont des règles strictes en ce qui concerne les hypothèses employées pour générer les projections. Au Royaume-Uni, les caisses de retraite sont obligées de fournir de telles projections chaque année. Le principe qui sous-tend la législation britannique est d'aider les individus à planifier leur retraite et d'encourager l'épargne de long terme. Il est à noter que le système britannique n'inclut pas d'informations sur les pensions de retraite professionnelles ou pensions privées.

Sources : OCDE, 2006d ; HRSCEFPA 2006

Les avantages de fournir des projections sont potentiellement importants. Elles permettront aux citoyens d'avoir une idée approximative de leur position financière future, ce qui est actuellement très difficile (et très coûteux si l'on consulte un spécialiste financier). Combinées avec une cible d'épargne, les projections permettront un degré de certitude sur le niveau des pensions de retraite futures qui n'est actuellement pas possible.

Certains experts craignent que les caisses de retraite ne surestiment les retours potentiels (HRSCEFPA, 2006). On peut cependant écarter ce problème en **régulant les hypothèses** – les faire établir/standardiser par l'Etat. Ces hypothèses et les différents scénarios permis devront être **simples et peu nombreux**, pour permettre une bonne compréhension des projections et pour éviter que les individus estiment que ce sont des prévisions concrètes (au lieu de simples estimations). Il serait également souhaitable que l'Etat établisse un format unique pour la présentation des informations. La question de choisir les hypothèses les plus appropriées, notamment pour le taux de retour sur investissement, pourrait être étudiée par un groupe de travail qui serait créé pour cela.

L'idée de l'introduction d'un mécanisme de projection individualisée pour l'Australie a été soutenue par l'OCDE et par le comité HRSCEFPA (OCDE, 2005 ; HRSCEFPA, 2006).

4.4. Des initiatives ciblées sur les personnes exclues du système de retraite professionnelle leur permettront d'épargner davantage

Pour les personnes ayant un lien fort avec le marché du travail, le programme de garantie des pensions de retraite devrait permettre d'épargner une somme importante pour la retraite. Cependant, comme cela a été constaté dans la partie 3.2, certains groupes de personnes sont particulièrement désavantagés par rapport à l'accumulation d'épargne pour la retraite. Pour ces groupes, il conviendrait d'envisager l'introduction d'initiatives spécifiques pour leur faciliter l'accumulation d'épargne de retraite.

4.4.1. Ne pas augmenter le seuil minimum de revenus (de A\$450) pour être éligible au programme de garantie des pensions de retraite

Comme cela a été constaté dans la section 3.2.1, pour être éligible au programme de garantie des pensions de retraite, il faut gagner au moins A\$450 par mois sous forme de salaire. L'existence de ce seuil nuit à la capacité des personnes dans les situations les plus précaires d'accumuler de l'épargne.

Éliminer totalement le seuil minimum permettrait aux personnes à très bas revenu ou occupant plusieurs emplois à rémunération très basse de bénéficier des contributions de l'employeur (de 9% du salaire). Quand le programme de garantie a été mis en place en 1992, le seuil minimum a été établi à A\$450 parce qu'il a été constaté que des montants très peu élevés peuvent être érodés par les frais d'administration imposés par les caisses de retraite (HRSCEFPA, 2006). Aujourd'hui le taux de contribution s'élève à 9% (au lieu de 3% à l'origine), les membres adhérents peuvent choisir leur caisse de retraite et il est possible de réunir toutes les épargnes dans une même caisse (*portability*). Ces trois éléments réduisent le risque que l'épargne soit érodée par des frais d'administration.

Cependant, le coût administratif d'une élimination totale du seuil pour les employeurs serait important. Ainsi, en janvier 2006 le groupe de travail sur la réduction de la charge liée à la régulation pour les entreprises (*Taskforce on Reducing Regulatory Burdens on Business*) a recommandé d'augmenter le seuil à A\$800 par mois (Regulation Taskforce, 2006). En revanche, le comité HRSCEFPA a recommandé en mai 2006 de garder ce seuil au niveau actuel, ce qui permettra à terme à plus d'employés de bénéficier de la garantie.

En août 2006 le gouvernement a rejeté la recommandation de la *Taskforce*, constatant que l'augmentation du seuil serait préjudiciable à l'accumulation d'épargne pour les personnes à bas revenus (Australian government, 2006d). Cela semble être un bon **équilibre entre le souci d'améliorer l'épargne pour les personnes à bas revenu et les coûts pour les entreprises** d'une élimination complète du seuil minimum.

4.4.2. Éliminer le 10% work test et introduire un élément « épargne pour la retraite » dans le paiement pour la maternité

Toute personne qui ne travaille pas ne peut bénéficier de la co-contribution du gouvernement, car pour être éligible, au moins 10% de ses revenus doivent provenir d'un « travail éligible » (*the 10% work test*). Cela veut dire qu'un parent qui choisit de ne pas travailler pour rester à la maison et garder ses enfants ne peut bénéficier de la co-contribution, même si cette personne fait des contributions personnelles. **L'élimination de ce critère d'éligibilité** permettra à ceux qui ne travaillent pas d'accumuler plus d'épargne pour la retraite. Cela aidera particulièrement les femmes, car ce sont en général elles qui gardent les enfants.

Par ailleurs, quand une femme est en congé de maternité, elle ne bénéficie pas forcément du programme de garantie des pensions de retraite, même si le congé est payé. (Souvent le congé de maternité n'est pas rémunéré en Australie. L'Australie est le seul pays de l'OCDE, outre les

Etats-Unis, qui n'a pas de régime national de congé de maternité rémunéré). Or, ce fait est très peu connu et donc beaucoup de femmes pensent qu'elles accumulent de l'épargne pour la retraite quand souvent ce n'est pas le cas (HRSCEFPA, 2006). Faute d'instaurer un système pour permettre aux femmes en congé de maternité de bénéficier du programme de garantie, il serait souhaitable de **mener une campagne de sensibilisation** pour que les femmes soient conscientes du fait qu'elles n'accumulent pas forcément d'épargne pour la retraite quand elles sont en congé de maternité.

Une autre option pour améliorer l'épargne de retraite pour les femmes serait d'**introduire un élément « épargne pour la retraite » dans le paiement pour la maternité** (*Maternity Payment*). Le paiement pour la maternité est une allocation de A\$4 100, versée en une fois au moment de la naissance ou de l'adoption d'un bébé. Il est exempt d'imposition et n'est pas soumis à des conditions de ressources ou de patrimoine. Il est prévu que le montant de l'allocation augmente à A\$5 000 à partir du 1^{er} juillet 2008.

4.4.3. Permettre aux « baby boomers » de bénéficier davantage de la co-contribution

Pour permettre à ceux et celles qui s'approchent de la retraite et qui n'ont pas bénéficié du programme de garantie pendant toute leur carrière pour alimenter leur épargne, une possibilité serait d'augmenter le seuil maximum de contributions éligibles pour la co-contribution. Il pourrait s'agir par exemple de **permettre aux personnes ayant au-delà de 50 ans de bénéficier de la co-contribution sur les contributions personnelles jusqu'à A\$2 000 par an**, au lieu de A\$1 000 (donc de bénéficier d'une contribution du gouvernement de A\$3 000). L'idée d'une telle augmentation a été soutenue par le comité SSCS en 2002 (SSCS, 2002). Une telle initiative nécessitera la mise en place d'une clause d'extinction (« *sunset clause* »), par exemple à l'horizon 2030, quand les plus jeunes des « *baby boomers* » atteindront l'âge de la retraite.

CHAPITRE CINQUIEME : PROLONGER LA DUREE DE VIE ACTIVE EN ENCOURAGEANT LA PARTICIPATION ET EN REDUISANT LES BARRIERES A L'EMPLOI

L'Australie pourrait néanmoins aller plus loin pour mobiliser sa main-d'œuvre potentielle, en particulier parmi les plus âgés.

OCDE, 2005

Vieillesse et politiques de l'emploi : Australie

Il a été constaté dans le chapitre troisième que les Australiens ont tendance à quitter relativement tôt le marché de travail et qu'une hausse de l'âge effectif de départ à la retraite serait souhaitable. L'objet de ce chapitre est de préconiser des mesures qui seront susceptibles d'améliorer le taux de participation des seniors au marché du travail et d'allonger la durée de vie active. La première partie de ce chapitre va identifier les conditions d'accès aux pensions de vieillesse et de retraite. Il soutiendra que le seul durcissement qui serait souhaitable serait d'aligner l'âge minimum pour accéder à l'épargne retraite à l'âge d'éligibilité à la pension de vieillesse. Les deuxième et troisième sections seront consacrées à l'analyse des facteurs qui pourront améliorer le taux de participation des seniors : l'adaptation des conditions du travail aux besoins des seniors (notamment par rapport à la santé et à l'organisation des horaires) ; et la réduction des barrières à l'emploi.

5.1. Aligner à terme l'âge minimum pour accéder à l'épargne retraite à l'âge d'éligibilité à la pension de vieillesse

Une possibilité pour inciter au prolongement de la vie active serait de durcir les conditions d'accès aux pensions de vieillesse et de retraite. Ces conditions sont notamment : les âges d'éligibilité ; les conditions de combinaison du travail et de la retraite ; les conditions sur les revenus et les biens ; et les conditions sur la forme de versement de l'épargne. Certaines de ces conditions ont déjà été durcies au cours des dernières années, et pour la plupart d'entre elles l'efficacité d'un nouveau durcissement n'est pas évidente. Ainsi, le seul durcissement qui est préconisé dans ce rapport est une hausse à terme de l'âge minimum pour accéder à l'épargne-retraite.

5.1.1. Les critères d'éligibilité pour la pension d'invalidité ont été durcis depuis juillet 2006

Depuis le 1^{er} juillet 2006, **pour percevoir la pension d'invalidité, le critère d'éligibilité concernant la capacité à travailler est réduit de 30 heures par semaine à 15 heures par semaine.** C'est-à-dire que seules les personnes incapables de travailler au moins 15 heures par semaine seront éligibles à la pension d'invalidité. Les personnes capables de travailler entre 15 et 30 heures par semaine ne pourront plus percevoir la pension d'invalidité, mais pourront

percevoir d'autres prestations qui comportent des conditions d'activité (par exemple le travail ou la formation). Dans son rapport de 2005 sur le vieillissement de la population en Australie, l'OCDE a soutenu que l'adoption d'une telle réforme aidera à la réduction de l'utilisation de la pension d'invalidité comme voie de préretraite (OCDE, 2005d). Par ailleurs, les perspectives d'emploi des personnes de 55 ans et plus ne seront plus prises en compte pour l'ouverture des droits à la pension d'invalidité (ceci s'applique seulement aux nouveaux demandeurs) (OCDE, 2006a). L'OCDE estime qu'il faudrait appliquer les critères plus stricts d'ouverture de droits à tous les bénéficiaires et pas seulement aux nouveaux demandeurs (OCDE, 2006a).

5.1.2. Des initiatives pour augmenter l'âge d'accès aux pensions de vieillesse et de retraite ont été introduites dans les années 1990

La hausse de l'âge d'accès aux pensions de vieillesse et de retraite vise d'une part à réduire la proportion de la population dépendant de la pension de vieillesse et d'autre part à réduire le nombre d'années de retraite qui doivent être financées par l'épargne privée personnelle et professionnelle (et à encourager en même temps l'augmentation du montant de cette épargne).

En ce qui concerne la pension de retraite professionnelle, deux réformes importantes ont été introduites en 1999 dans le dispositif de liquidation des sommes épargnées. Jusqu'à cette date, une partie des sommes épargnées, correspondant à environ 35 % de l'épargne-retraite professionnelle, restait indisponible jusqu'à l'âge de 55 ans (« l'âge de préservation ») même si le départ à la retraite avait lieu avant cet âge (Treasury RIM Taskforce, 1997). La réforme de 1999 a prévu de **repousser progressivement « l'âge de préservation » jusqu'à 60 ans** (entre 2015 et 2025). Elle a **étendu par la même occasion le champ des sommes demeurant indisponibles** avant cet âge: à quelques rares exceptions, l'intégralité des contributions à la retraite professionnelle est désormais soumise au principe de « préservation » (Treasury, 1997). Il s'agit de s'assurer que les sommes épargnées seront utilisées pendant la retraite et non au cours de la vie active.

5.1.3. D'autres conditions existent pour l'accès aux pensions de vieillesse et de retraite, notamment celles liées au travail et aux ressources financières

Outre celle de l'âge d'éligibilité, d'autres conditions doivent être satisfaites pour accéder aux pensions de vieillesse et retraite, notamment les conditions liées au travail (ou plus précisément l'absence d'activité rémunérée pour accéder aux pensions et la présence d'activité rémunérée pour contribuer aux épargnes de retraite). De nombreuses actions de l'Etat au cours des dernières années ont été motivées par le souhait d'encourager les personnes à rester dans un emploi (au moins à temps partiel) au-delà de l'âge de préservation ou de retraite.

En 2004, la *réforme pour un système de retraite plus souple et adaptable*¹⁶ a profondément modifié les **conditions de combinaison du travail et de la retraite**. Cette vague de réformes a introduit *inter alia* les initiatives suivantes :

- **Suppression à partir du 1^{er} juillet 2004 de la condition de travail pour pouvoir contribuer à la retraite professionnelle** pour toutes les personnes ayant moins de 65 ans (et simplifié les conditions de travail pour les personnes âgées de 65 à 74 ans). Ceci a permis à plus de personnes de bénéficier du traitement fiscal favorable lié aux contributions à la retraite professionnelle.
- Introduction à partir du 1^{er} juillet 2005 de la **possibilité pour les personnes âgées d'au moins 55 ans de continuer à travailler toute en accédant à leur pension de retraite professionnelle** (seulement sous forme de pension, et non de somme forfaitaire). Ceci vise à accompagner la transition entre le travail et la retraite et encourage les personnes âgées à rester plus longtemps dans le marché du travail.

Une autre condition importante liée à l'accès à la pension de vieillesse est celle des ressources. Depuis son introduction la pension de vieillesse a presque toujours été soumise aux **conditions de revenus et de patrimoine**. Les montants pour ces conditions ont été donnés dans la partie 2.1.1. Ces conditions ont été éliminées pendant une courte période dans les années 1970 pour les personnes âgées de plus de 70 ans, ce qui a augmenté le taux de couverture pour les pensions à taux plein à environ 90% (OCDE, 2005d). Le gouvernement a réintroduit les conditions de revenus et de patrimoine respectivement en 1983 et 1985. Cette initiative a réduit le taux de couverture pour les pensions complètes à 71%. Aujourd'hui, seuls 54% des personnes ayant l'âge de la retraite reçoivent une pension complète, et 28% perçoivent une pension partielle (donc 18% ne perçoivent pas du tout de pension de vieillesse). Il est estimé qu'avec la montée en puissance du système obligatoire de retraite professionnelle ces proportions seront plutôt de l'ordre de 35%, 40% et 25% respectivement à l'horizon 2050 (Australian Government, 2004a).

Enfin, il peut y avoir des **conditions sur la forme que peut prendre le versement des épargnes**. Par exemple, il est possible d'accéder à son épargne-retraite à partir de 55 ans, mais si on continue à travailler en même temps, elle ne peut être versée que sous forme de pension et non sous forme de somme forfaitaire. Par ailleurs, comme cela a été constaté dans la section 4.1.1, la fiscalité est différente selon la forme du versement (somme forfaitaire ou pension).

¹⁶ "A more flexible and adaptable retirement income system", 2004

5.1.4. A terme, aligner l'âge minimum pour accéder à l'épargne-retraite à l'âge d'éligibilité à la pension de vieillesse

L'âge d'éligibilité pour les pensions de vieillesse et de retraite peut être un facteur déterminant pour les travailleurs dans la prise de décision par rapport à l'âge auquel ils prennent la retraite. Elles servent en effet de repère grâce auquel les individus peuvent ancrer leur décision concernant l'âge de départ en retraite (Borland, 2005). Il n'est pas actuellement souhaitable d'imposer une augmentation de l'âge d'éligibilité à la pension de vieillesse. En revanche, une hausse de l'âge d'accès à l'épargne-retraite pour l'aligner à l'âge d'éligibilité à la pension de vieillesse ne devrait pas être exclus.

L'âge d'éligibilité pour accéder à la pension de vieillesse en Australie est déjà parmi les plus élevés des pays de l'OCDE. Seuls trois pays ont un seuil plus élevé : l'Islande et la Norvège à 67 ans et les Etats-Unis à 67 à l'horizon 2022 (OCDE, 2005d ; CBO, 2005). D'autre part, il n'est **pas sûr qu'une augmentation aura un grand impact**, car déjà beaucoup de personnes prennent effectivement la retraite plus tôt que l'âge officiel de la retraite. Certes, moins de personnes seront éligibles pour la pension de vieillesse, mais comme le travail ne serait pas une alternative réaliste pour beaucoup d'entre eux au-delà de 65 ans, ils seront amenés à demander la pension d'invalidité ou le chômage. En effet, la recherche aux Etats-Unis montre que les hausses dans l'âge de la retraite est peu efficace (Myles, 2002).

En outre, une quelconque hausse de l'âge d'accès **doit être équilibré avec le souhait et la nécessité de partir à la retraite** après une longue carrière. Une étude récente a montré que les « *baby boomers* » sont réticents à toute obligation à travailler plus longtemps (ils préfèrent des incitations plutôt que des obligations) (Hamilton & Hamilton, 2006).

En ce qui concerne l'âge d'accès à l'**épargne-retraite**, comme cela a été constaté plus haut, une décision a été prise en 1999 pour l'augmenter de 55 à 60 ans entre 2015 et 2025, donc il serait prématuré d'introduire une nouvelle augmentation avant cette période. Cependant, en éliminant l'imposition sur les versements des sommes épargnés à partir de 60 ans, la réforme proposée en mai 2006 introduit une incitation très forte pour les individus de rester dans le marché du travail jusqu'à cet âge. A terme, il serait souhaitable d'aligner l'âge d'accès à l'épargne-retraite avec l'âge d'éligibilité pour la pension de vieillesse (c'est-à-dire 65 ans). Cela pourrait se faire par voie de législation ou via une nouvelle modification fiscale qui augmentera à 65 ans l'âge à partir duquel le versement des prestations est exempt d'imposition.

5.1.5. Les autres conditions d'accès aux pensions de vieillesse et de retraite ne devront pas être davantage durcies à court terme

Durcir les conditions de travail serait contraire aux buts recherchés dans ce rapport, qui sont de prolonger la durée de vie active et d'augmenter l'épargne. Un durcissement aura le résultat d'une part de rendre plus difficile le cumul emploi-retraite et d'autre part de réduire les possibilités d'épargner. Par ailleurs, il ne serait pas cohérent avec les réformes récentes décrites ci-dessus qui visent à assouplir ces conditions. Ainsi, elles ne devront pas être durcies.

Par ailleurs, **ce rapport ne recommande pas l'élimination de la possibilité de prendre l'épargne de retraite sous forme de somme forfaitaire** ou le durcissement des conditions dans lesquelles il est possible d'accéder à une somme forfaitaire. Certains groupes préconisent un durcissement de ces conditions, voire une élimination de la possibilité de prendre une somme forfaitaire, car ils craignent que la somme forfaitaire soit dépensée pour ensuite bénéficier de la pension de vieillesse. Par ailleurs, ils s'inquiètent que les réformes proposées en mai 2006 puissent inciter à une augmentation des versements de retraite sous forme de sommes forfaitaires au lieu de pensions (car actuellement il existe des pénalités fiscales si on prend une somme forfaitaire, mais après la réforme, les épargnes ne seront pas imposées au moment du versement, alors il n'y aurait plus de pénalités).

Bien que cela puisse être un risque pour les personnes qui se trouvent près des seuils d'éligibilité, en réalité il semble improbable que beaucoup de personnes dépensent toute leur somme forfaitaire pour accéder à une pension de vieillesse qui est finalement assez peu élevée. Par ailleurs, il y a un nombre croissant de produits financiers qui permettent de transformer la somme forfaitaire en revenu mensuel/hebdomadaire, ce qui peut aider à la gestion de cette somme importante.

5.2. Réduire les barrières à l'emploi des seniors en agissant sur les perceptions, la formation continue et l'efficacité de la législation anti-discrimination

Les travailleurs âgés peuvent apporter une valeur ajoutée importante aux entreprises. Malheureusement, ce groupe est souvent désavantagé dans le marché du travail en raison des perceptions de la société par rapport à leur capacité à contribuer. Pour réduire les barrières à l'emploi des seniors, il convient de poursuivre des campagnes de communication pour lutter contre les préjugés, d'améliorer la formation continue pour combler les éventuelles lacunes dans les qualifications des seniors et d'améliorer l'efficacité de la législation anti-discrimination.

5.2.1. Poursuivre des campagnes de communication pour lutter contre les préjugés

Alors que les seniors sont souvent reconnus pour être plus fidèles et dévoués que leurs collègues plus jeunes et pour avoir davantage d'expérience, ils sont également perçus comme étant moins flexibles, ayant des compétences moins à jour et étant moins disposés à participer à la formation (OCDE, 2006d). Ces préjugés peuvent constituer un obstacle pour trouver du travail.

Il est important de valoriser les employés tout au long de leur vie professionnelle, par exemple en mettant en avant les avantages des seniors comme l'expérience. Le site Internet www.valuingolderworkers.gov.au vise à encourager l'emploi des seniors et à valoriser leur contribution positive pour les entreprises (voir encadré 4.1). Les idées fausses concernant les travailleurs âgés ont la vie dure. Il est donc souhaitable de **combattre les stéréotypes négatifs en poursuivant les campagnes d'information** ciblées sur les compétences des seniors et sur les avantages de la diversité par rapport à l'âge.

Encadré 5.1 : Sites Internet relatifs aux seniors

Depuis les dix dernières années, le gouvernement a réalisé plusieurs sites Internet qui sont orientés vers les personnes ayant plus de 50 ans, les employeurs et les organismes de formation.

- Le site www.seniors.gov.au constitue un point d'accès unique pour les informations et services gouvernementaux et non gouvernementaux pour les personnes âgées de plus de 50 ans. Cette initiative, développée et conduite par le Ministère de la Santé et du Vieillessement (*Department of Health and Ageing*) en coopération avec plusieurs autres agences, fournit des informations sur des sujets tels que la santé, les finances et le travail.
- Le site www.valuingolderworkers.gov.au est destiné à aider les employeurs et les organismes de formation à s'adapter au nouvel environnement professionnel caractérisé par une réduction de la main-d'oeuvre disponible. Sa gestion est assurée par le Ministère de l'emploi et du travail (*Department of Employment and Workplace Relations*). Il contient des outils de management, des cas pratiques et des principes de bonnes pratiques, ainsi que des brochures qui peuvent être distribuées par les employeurs ou les organismes de formation.
- Jobwise (www.jobwise.gov.au) est un site destiné à promouvoir l'emploi des seniors. Il contient des informations pour les employeurs, les seniors qui recherchent un emploi et ceux qui travaillent. Cette initiative a été développée dans le cadre de la stratégie MAEWS et sa gestion est assurée par le Ministère du travail et de l'emploi.

5.2.2. Encourager la formation continue

Il est généralement admis que la création d'un marché du travail composé d'actifs bien formés, avec des compétences adaptées aux besoins des entreprises, est un élément clef de la productivité, de la croissance économique et de la compétitivité internationale. Par ailleurs, un niveau de formation plus élevé aide à augmenter le taux de participation et à baisser le taux de chômage. Aujourd'hui la formation est plus importante que jamais, avec un environnement commercial qui change de plus en plus vite et qui est caractérisé par un secteur des services de plus en plus important.

En général, la participation à la formation ou aux études baisse avec l'âge. Or, le fait que la proportion de la population au-delà de 45 ans va continuer à croître exige que l'on trouve une solution pour améliorer la formation tout au long de la vie professionnelle.

En 2001, *Wooden et al* ont identifié six **barrières à la formation pour les seniors** : l'absence de travail rémunéré ; un déclin avec l'âge de la capacité à apprendre ; des caractéristiques particulières de la cohorte actuelle des seniors par rapport à l'éducation et l'emploi ; l'existence d'un environnement de politique publique qui a encouragé la retraite anticipée à partir de 55 ans ; la discrimination par les employeurs sur la base de préjugés quant aux attitudes des seniors au travail ; et la perception par les seniors qu'ils ont peu de bénéfices à retirer de la formation (NILS, 2001). Ce rapport a préconisé de sensibiliser le public à l'importance de la formation continue via la législation, d'augmenter la sensibilisation au niveau des entreprises, de promouvoir la formation continue et d'améliorer l'accès à la formation pour les seniors qui sont au chômage.

Un rapport de 2004 du Ministère de l'Éducation, de la Science et de la Formation (*Department of Education, Science and Training, DEST*) a constaté que les travailleurs âgés (ayant 45 ans ou plus) qui ont été clients du « réseau de l'emploi » avaient en général un niveau de participation à la formation plus élevé que ceux qui n'avaient pas bénéficié de l'aide du réseau (DEST, 2004). Le rapport a constaté que les facteurs associés à une entrée réussie des travailleurs âgés dans la formation et la transition par la suite vers un emploi incluaient : l'information claire et simple concernant les droits et l'accès à la formation, davantage de programmes mieux ciblés pour les travailleurs plus âgés ; et une réforme des attitudes des employeurs par rapport aux travailleurs plus âgés.

Les opportunités pour les seniors de participer à la formation ont été améliorées par plusieurs initiatives telles que BITES (*Basic IT Enabling Skills* : des programmes de formation informatique financés par l'Etat pour les personnes âgées de plus de 45 ans) ou le VETPP (*Vocational education and training priority places programme* : un programme où l'Etat finance des places dans la formation pour des groupes prioritaires, dont les personnes âgées de plus de 45 ans), ainsi que par l'expansion du système TAFE (*Technical and further education* : un système de formation par modules qui facilite le cumul emploi-formation et qui est caractérisé par un niveau de souplesse plus élevé et un retour sur investissement plus rapide).

Cependant, il demeure **un écart entre le niveau de formation des travailleurs âgés et de leurs collègues plus jeunes**. Par exemple, la proportion d'employés ne participant à aucun programme d'éducation ou de formation est deux fois plus élevée chez les 60 – 64 ans (64%) que chez les 15 – 24 ans (29%) (OCDE, 2006b). En général, les personnes les moins qualifiées (par exemple celles n'ayant pas achevé d'études secondaires) sont celles qui sont les plus désavantagées sur le marché du travail : elles ont le plus de mal à trouver un emploi, elles sont en général plus touchées par le chômage et ont une propension plus élevée à occuper un travail précaire.

Ainsi, il est essentiel de poursuivre des initiatives pour améliorer la formation continue. **Les efforts de requalification de la main-d'œuvre âgée devraient être concentrés sur les travailleurs âgés peu qualifiés ou qui occupent des emplois temporaires**. L'OCDE a soutenu une telle idée dans son rapport de 2005 sur le vieillissement en Australie (OCDE, 2005d).

5.2.3. Améliorer l'efficacité de la législation anti-discrimination pour les personnes âgées

Il existe des législations sur la discrimination liée à l'âge dans tous les Etats et territoires de l'Australie, pour certains depuis la fin des années 1970, et pour tous depuis les années 1990 (OCDE, 2005d). Par ailleurs, dans la plupart des Etats et territoires, le départ obligatoire à la retraite est interdit. En 2004 la législation sur la discrimination liée à l'âge a été introduite au niveau fédéral.¹⁷ L'introduction de cette législation a été accompagnée d'une importante campagne d'information sur la discrimination liée à l'âge (OCDE, 2005d).

Cependant, de nombreuses études montrent que **la législation sur la discrimination liée à l'âge en Australie n'est pas efficace** (OCDE, 2005d) et que la discrimination existe toujours en Australie (Sheen, 2003 ; Drake, 1999 ; Equal Opportunity Commissions, 2001). Par exemple,

¹⁷ *Age discrimination Act 2004*

dans un sondage réalisé auprès de 500 entreprises, *Drake Personnel* a trouvé que 62% d'entre elles choisissent leurs employés parmi les personnes ayant entre 31 et 40 ans. Aucune ne souhaite embaucher des managers ou cadres qui ont une cinquantaine d'années et 65% ont indiqué qu'il était plus probable que les personnes ayant plus de cinquante ans soient choisies en premier en cas de licenciement pour raisons économiques (HRSCHA, 2005).

En outre, bien qu'il existe des instances pour examiner des cas de discrimination liée à l'âge, aussi bien au niveau fédéral que dans les Etats, ces instances sont rarement saisies. Par exemple, chaque année seulement 20 cas environ de discriminations liées à l'âge sont traités devant la Cour Fédérale (OCDE, 2006d).

Il est important d'améliorer l'efficacité de la législation sur la discrimination liée à l'âge en Australie pour les seniors. Ainsi, il conviendra de **lancer de nouvelles campagnes d'éducation publique** pour sensibiliser davantage les employeurs à l'existence de cette législation et les informer sur la façon de la respecter et pour informer les employés sur leurs droits et les procédures à suivre en cas de discrimination. Par ailleurs, bien qu'une législation sur la discrimination efficace puisse réduire les formes les plus ouvertes de discrimination, pour éviter les formes plus discrètes, une évolution dans les attitudes par rapport aux seniors est nécessaire. Une telle évolution n'aura pas lieu sans des campagnes d'information majeures.

5.3. Améliorer la participation des seniors en agissant sur les conditions du travail et en facilitant le cumul emploi-retraite

Comme cela a été constaté plus haut, **le taux de participation des seniors est faible** par rapport aux autres pays de l'OCDE. Par exemple, en Australie, moins de 18% des personnes âgées de 65 à 69 ans travaille, comparé à 30% du même groupe aux Etats-Unis. Il est important de promouvoir une participation accrue des travailleurs âgés. Il est d'autant plus important d'agir car, avec la montée en puissance du programme de garantie des pensions de retraite, plus de travailleurs auront accumulé davantage d'épargne et auront donc des incitations plus fortes à prendre une retraite anticipée. Pour améliorer le taux de participation, il est préconisé : d'élargir les critères d'éligibilité pour le régime de financement des lieux de travail pour inclure les seniors ; d'assouplir les conditions d'éligibilité des seniors au soutien intensif personnalisé à la recherche d'un emploi ; et d'étudier la possibilité d'introduire un « droit de demander » des horaires de travail aménagés.

5.3.1. Encourager une meilleure adaptation des conditions du travail aux besoins des seniors en élargissant les critères du *Workplace modification scheme*

En ce qui concerne les conditions du travail, les seniors ont des besoins particuliers, notamment par rapport aux questions de santé et de sécurité au travail. L'importance des conditions du travail pour la participation est démontrée à travers des différences de comportement selon les caractéristiques socio-économiques des travailleurs plus âgés. Par exemple, *Blöndal et Scarpetta* ont trouvé en 1998 que les cols bleus et les employés peu qualifiés (qui ont plus souvent des conditions de travail peu favorables) avaient tendance à quitter le marché du travail plus tôt que les employés plus qualifiés ou les travailleurs indépendants (*Blöndal & Scarpetta, 1998*).

Si les entreprises souhaitent bénéficier de la main d'œuvre des seniors dans un environnement où l'offre deviendra de plus en plus rare, elles devront adapter les emplois aux besoins des travailleurs âgés, notamment en ce qui concerne les questions de **santé et de sécurité au travail**.

Une des principales raisons pour lesquelles les travailleurs en dessous de l'âge de 60 ans quittent le marché du travail tient aux problèmes de santé (HRSCHA, 2005). Près d'un tiers des personnes quittant le marché du travail entre 50 et 59 ans cite la santé comme la raison de leur départ. Les seniors sont plus concernés par les accidents du travail que leurs collègues plus jeunes (OCDE, 2005d). Ceci pourrait s'expliquer par le fait que les travailleurs âgés sont surreprésentés dans les secteurs moins qualifiés comme l'industrie, où le risque d'accident de travail est plus élevé. Les problèmes de santé nuisent à la productivité des employés, donc il est dans l'intérêt des entreprises et de la société en général d'assurer de bonnes conditions de travail pour éviter ces problèmes.

En 2002, l'Australie a lancé une campagne nationale sur la sécurité et la santé au travail (*National occupational health and safety strategy 2002-2012*) qui établit des priorités et qui comporte des indicateurs et cibles quantitatives pour réduire les taux de mortalité et d'accidents au travail (OCDE, 2006b). Le progrès enregistré vers ces objectifs sera mesuré périodiquement. Un certain nombre d'entreprises ont mis en place des programmes pour aider leurs employés à rester en bonne santé (par exemple en finançant des programmes sportifs, des vaccinations, ou encore des séminaires sur la gestion du stress) (HRSCHA, 2005).

Il existe actuellement un dispositif pour financer la modification des lieux de travail (*Workplace modification scheme*), mais l'accès à ce dispositif est réservé aux seules personnes handicapées. Une option pour encourager une meilleure adaptation par les entreprises des conditions du travail aux besoins des seniors serait d'**élargir les critères d'éligibilité à ce régime pour permettre aux seniors (par exemple les personnes ayant plus de 45 ou 50 ans) d'en bénéficier**. L'OCDE a recommandé une telle réforme dans son rapport de 2005 sur le vieillissement en Australie (OCDE, 2005d). Ceci pourrait permettre à un certain nombre de personnes qui ne sont pas handicapées, mais qui ont des besoins particuliers ou ont été victimes d'un accident du travail, à rester plus longtemps dans le marché du travail.

5.3.2. Permettre aux seniors de bénéficier sans période d'attente du soutien intensif personnalisé à la recherche d'un emploi

Les études montrent que les seniors sont significativement désavantagés par rapport aux personnes plus jeunes dans la recherche d'un emploi. Cela est en grande partie lié à la perception qu'ont les employeurs des capacités et de la productivité des travailleurs âgés. Une fois au chômage, ceux-ci ont en général plus de mal à retrouver un travail. En 2004, 42% des chômeurs de 55 à 64 ans avait été au chômage depuis au moins un an (ABS, 2006b). Parmi les 25 à 54 ans, ce taux s'élève à seulement 23% (OCDE, 2005b).

Deux initiatives clefs au cours des dernières années ont eu pour but d'aider les seniors dans le processus de recherche d'un emploi. D'une part, en 2002, le *Mature Age Toolbox* a été établi, un site Internet qui fournit des ressources aux prestataires de services d'emploi pour les aider à mieux travailler avec les seniors. D'autre part, une stratégie sur l'emploi et les conditions de travail des employés âgés a été lancée en mai 2004 (*Mature Age Employment and Workplace Strategy* ou MAEWS). L'objectif de cette stratégie est de faire face à l'impact du changement démographique. Elle vise à augmenter la participation des seniors en traitant aussi bien l'offre que la demande de main d'œuvre. Elle comporte des initiatives comme : des ateliers d'information sur les évolutions du marché du travail, pour les seniors comme pour les entreprises ; un réseau des chercheurs d'emploi âgés (pour échanger des expériences) ; un site Internet www.jobwise.gov.au (voir encadré 5.1 ci-dessous) ; un guide pratique pour les entreprises qui emploient des seniors ; et des initiatives de coopération avec les industries.

Etant donné que la durée de chômage des seniors demeure nettement plus longue que celle des personnes plus jeunes, il semble souhaitable de poursuivre des réformes dans le « réseau pour l'emploi » (*Job Network*) pour mieux soutenir les seniors dans leur recherche d'un emploi. Actuellement, pour accéder au soutien intensif personnalisé à la recherche d'un emploi

(*customised assistance*) il faut avoir été au chômage depuis au moins un an. Or, pour prévenir le chômage de long durée, il serait souhaitable d'assouplir ce critère pour **ouvrir le soutien intensif personnalisé à tous les seniors sans période d'attente**.

5.3.3. Faciliter le cumul emploi-retraite : étudier la possibilité d'introduire un droit de demander des conditions de travail flexibles pour les seniors

Au-delà des conditions de travail concernant la santé et la sécurité au travail, les seniors ont également des besoins particuliers en ce qui concerne les questions d'**organisation**, comme par exemple la nécessité d'avoir plus de souplesse dans les horaires de travail pour pouvoir assurer des responsabilités familiales. Il peut s'agir de plus d'**accès au travail à temps partiel, d'une réduction du temps de travail, ou des horaires plus souples**. D'autres exemples pourraient être le travail partagé (*job-sharing*), le télétravail ou la possibilité d'acheter des périodes de congé.

Ces modifications n'aident pas uniquement les seniors à remplir les responsabilités familiales, mais les aident également pour la **transition entre le travail et la retraite**. *Gustman et Steinmeier* ont montré en 2004 que des contraintes sur le changement des horaires de travail peuvent obliger les personnes qui ne se sentent plus capables de travailler à temps plein mais qui pourraient travailler par exemple à temps partiel à quitter complètement le marché du travail (*Gustman & Steinmeier, 2004*). Par ailleurs, dans une étude sur les seniors ayant quitté leur emploi entre 1992 et 2002, *Penner et al* ont trouvé que 13% d'entre eux auraient continué à travailler s'ils avaient pu réduire leurs horaires de travail (*Penner et al, 2002*). L'Australie est l'un des pays de l'OCDE avec les horaires les plus longs (plus de 25% des hommes ayant 50 ans ou plus travaillent plus de 50 heures par semaine) (*OCDE, 2005d*).

Aujourd'hui, la bonne solution pour la transition vers la retraite n'est pas la même pour tous. Le modèle qui consiste à travailler jusqu'à l'âge de 65 ans à 100% puis plus du tout est trop rigide. Depuis juillet 2005, il est possible pour les Australiens de continuer à travailler et accéder en même temps à une partie de leur épargne pour la retraite. Cela peut inciter davantage de seniors à vouloir continuer à travailler à temps partiel au-delà de 55 ans.

Cependant, plusieurs facteurs peuvent décourager les employeurs de proposer des emplois à horaires réduits. D'une part, des contraintes de travail en équipe peuvent faire en sorte qu'il soit préférable pour tous les employés de travailler aux mêmes horaires. D'autre part, l'existence de coûts fixes (tels que les dépenses de recrutement ou de formation) implique que le

coût horaire d'un employé qui travaille à mi-temps est plus élevé qu'un employé qui travaille à temps plein (Borland, 2005).

Ainsi, il peut y avoir une justification pour l'Etat de jouer un plus grand rôle en encourageant les employeurs à mieux prendre en compte les demandes des employés en termes de souplesse ou l'aménagement dans les horaires de travail. Cela permettra de faciliter le cumul emploi-retraite et une transition plus graduelle vers la retraite.

Il pourrait être intéressant d'étudier un mécanisme tel que l'initiative britannique qui consiste à donner aux parents le **droit de demander des aménagements de travail flexibles**. Le Ministère du Commerce et de l'Industrie (*Department of Trade and Industry*) britannique a constaté en avril 2005 que l'introduction de ce droit a réduit de moitié le nombre de refus par les employeurs d'accorder des aménagements de travail flexibles (DTI, 2005). Cela lui a permis de conclure que les lois avaient significativement augmenté la volonté des employeurs à mieux prendre en compte les demandes de leurs employés dans ce domaine. A terme, une telle initiative, adaptée aux seniors, pourrait être introduit en Australie.

Conclusion

Suite aux réformes menées au cours des quinze dernières années, le système australien de retraite répond bien aux défis posés par le vieillissement démographique, notamment en termes de soutenabilité fiscale. Cependant, le souci d'améliorer le niveau de vie pendant la retraite et d'assurer l'équité intergénérationnelle appellent des mesures.

Dans cette optique, ce rapport a proposé une série de mesures qui seront susceptibles d'encourager une hausse de l'épargne-retraite et un allongement de la durée de vie active. Ces mesures, qui sont énumérées dans l'Annexe n°1, ne visent pas à modifier la structure de base du système existant, mais à lui apporter une valeur ajoutée. Les mesures proposées favorisent une approche qui incite aux Australiens d'augmenter leurs contributions à l'épargne-retraite ou de retarder leur départ à la retraite, plutôt que les obliger de le faire. Pour cela, elles agissent de préférence sur la fiscalité ou sur les informations mises à la disposition des citoyens.

La réforme de la fiscalité des retraites proposée dans le cadre du budget 2006-07 devrait entrer en vigueur dès le 1^{er} juillet 2007, ce qui apporterait des améliorations significatives pour beaucoup d'Australiens. Il sera intéressant de suivre sa mise en place pour apprécier l'impact qu'elle aura sur l'épargne et la durée de vie active. Par ailleurs, la publication en mi-2007 du prochain rapport intergénérationnel sera l'occasion d'évaluer l'évolution depuis 2002 du phénomène du vieillissement démographique et de ses effets sur l'économie et les finances publiques.

Enfin, bien que l'Australie soit relativement bien placée pour faire face aux défis posés par le vieillissement, une vigilance continue sur la question est toutefois essentielle. Il existe toujours une marge pour apporter des améliorations au système et c'est dans cette perspective que les mesures proposées dans ce rapport ont été formulées.

Annexe I : Récapitulatif des mesures proposées

MESURES PROPOSÉES	
Augmenter l'épargne destinée à la retraite	Introduire un mécanisme d'inscription automatique pour les contributions personnelles
	Etablir des cibles pour l'épargne de retraite
	Introduire une obligation pour les caisses de retraite de fournir des projections individualisées de long terme
	Ne pas augmenter le seuil minimum de revenus (de A\$450) pour être éligible au programme de garantie des pensions de retraite
	Eliminer le critère d'éligibilité de la co-contribution qui exige qu'au moins 10% des revenus proviennent du travail éligible (<i>10% work test</i>)
	Introduire un élément « épargne pour la retraite » dans le paiement pour la maternité
	Augmenter le plafond de contributions éligibles à la co-contribution à A\$2 000 pour les « <i>baby boomers</i> »
Allonger la durée de vie active	A terme, aligner l'âge minimum pour accéder à l'épargne-retraite à l'âge d'éligibilité à la pension de vieillesse
	Poursuivre des campagnes d'information pour combattre les stéréotypes négatifs
	Concentrer les efforts de requalification de la main-d'œuvre âgée sur besoins des travailleurs âgés peu qualifiés ou qui occupent des emplois temporaires
	Lancer de nouvelles campagnes d'éducation publique pour sensibiliser les employés et les employeurs à leurs droits et devoirs concernant la législation anti-discrimination liée à l'âge
	Elargir les critères d'éligibilité au régime de modification des lieux du travail (<i>Workplace Modification Scheme</i>) pour permettre aux seniors d'en bénéficier
	Permettre aux seniors de bénéficier, sans période d'attente, du soutien intensif personnalisé à la recherche d'un emploi
	Etudier la possibilité d'introduire un mécanisme qui donne aux seniors le droit de demander des aménagements de travail flexibles

Annexe II : Liste des personnes rencontrées

Instituts de recherche	Simon Kelly Principal Research Fellow NATSEM (National centre for social and economic modeling)
	Geoffrey Kingston Associate Professor School of Economics University of New South Wales
Associations	Jonathan Kennedy Policy Officer National Policy Office, Canberra National Seniors Association
	Basil LaBrooy Community Education Officer National Information Centre on Retirement Investments (NICRI)
	Mavis Robertson National Spokesperson Women In Super
Administration	Esther Ewagata Acting Manager Jobwise website and wise workforce programme Department of Employment and Workplace Relations

Annexe III : Liste des sigles utilisés

ABS	Australian Bureau of Statistics
ACCI	Australian Chamber of Commerce and Industry
ACTU	Australian Council of Trade Unions
APRA	Australian Prudential Regulation Authority
ASFA	The Association of Superannuation Funds of Australia
ATO	Australian Tax Office
BITES	Basic IT Enabling Skills
CBO	Congressional Budget Office (US)
DEST	Department of Education, Science and Training
DEWR	Department of Education and Workplace Relations
DIMIA	Department of Immigration and Multicultural and Indigenous Affairs
DTI	Department of Trade and Industry (UK)
DWP	Department of Work and Pensions (UK)
EBRI	Employee Benefits Research Institute
EET	Exempt-exempt-taxed
FACS	Department of Family and Community Services
FACISIA	Department of Families, Community Services and Indigenous Affairs
GAO	Government Accountability Office (US)
HoR	House of Representatives
HRSCEFPA	House of Representatives Standing Committee on Economics, Finance and Public Administration
HRSCHA	House of Representatives Standing Committee on Health and Ageing
IMA	Investment Management Association
MAEWS	Mature Age Employment and Workplace Strategy
NATSEM	National Centre for Social and Economic Modelling
NICRI	National Information Centre on Retirement Investments
NILS	National Institute of Labour Studies
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economiques
PIB	Produit intérieur brut
RBL	Reasonable Benefit Limit
SATO	Senior Australians Tax Offset
SSCS	Senate Select Committee on Superannuation
TAFE	Technical and further education
TTE	Taxed-taxed-exempt
TTT	Taxed-taxed-taxed
VETPP	Vocational education and training priority places programme

Annexe IV : Bibliographie

Ouvrages généraux

AUSTRALIAN GOVERNMENT, 2006a, *A plan to simplify and streamline superannuation*, 9 May.

AUSTRALIAN GOVERNMENT, 2006b, *A plan to simplify and streamline superannuation – detailed outline*, May.

AUSTRALIAN GOVERNMENT, 2004a, *A more flexible and adaptable retirement income system*, Canberra.

AUSTRALIAN GOVERNMENT, 2001, *National Strategy for an Ageing Australia: An Older Australia, Challenges and Opportunities for All*, October.

BONOLI, G. and SHINKAWA, T., 2005, « Population ageing and the logics of pension reform in Western Europe, East Asia and North America », in G. Bonoli & T. Shinkawa (eds), *Ageing and Pension Reform Around the World*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, pp. 1-23.

DEWR (Department of Education and Workplace Relations), 2005, *Characteristics of Disability Support Pension Recipients*, June.

DISNEY, R. and HAWKES, D., 2003, 'Why has employment recently risen among older workers in Britain?', in R. Dickens, P. Gregg and J. Wadsworth (eds), *The Labour Market under New Labour: The State of Working Britain II*, London.

MYLES, J., 2002, « A new social contract for the elderly ? », in G. Esping-Andersen et al., *Why we need a New Welfare State*, Oxford University Press, pp. 130-172.

OCDE (Organisation de Coopération et de Développement Economiques), 2006b, *Live longer, work longer (Vivre et travailler plus longtemps)*, Paris.

OCDE, 2005c, *Les pensions dans les pays de l'OCDE: panorama des politiques publiques (OECD Pensions at a Glance)*, Paris.

OCDE, 2005d, *Vieillesse et politiques de l'emploi : Australie (Ageing and employment policies : Australia)*, Paris.

OCDE, 2003, *Vieillesse et politiques de l'emploi (Ageing and employment policies) : Sweden*, Paris.

OCDE, 2001, « Fiscal implications of ageing: projections of age-related spending » in *Perspectives économiques de l'OCDE no. 69*, chapitre IV, Paris.

WORLD BANK, 1994, *Averting the old age crisis: policies to protect the old and promote growth*.

Ouvrages spéciaux

ACCI (Australian Chamber of Commerce and Industry), 2004, *Social Issues*, July.

ANOP Research services, 2006 *Lessons from the latest super industry research: consumer attitudes and plans in the light of recent government policy changes to superannuation*, Paper presented at the ASFA conference 2006 : Super – going the distance, 16 November, Perth.

- APRA (Australian Prudential Regulation Authority), 2005, *Annual Superannuation Bulletin*, June.
- ASFA (The Association of Superannuation Funds of Australia), 2006, *How much do you need to spend to have a comfortable standard of living in retirement?*, 31 August, Sydney.
- ASFA, 2005, *Pre-budget submission for the 2006-07 budget*, December.
- ASFA Research Centre, 1999, *Achieving an adequate retirement income – how much is enough? Summary of research findings and issues for discussion*, October, Sydney.
- AU-YEUNG, W., MCDONALD, J. and SAYEGH, A., 2006, *Future Fund and fiscal policy*, Treasury Economic Roundup Winter 2006.
- BATEMAN, H. and KINGSTON, G., 2005, *Comparative Performance of Retirement Income Systems in the Anglosphere*, University of New South Wales, April (revised July).
- BATEMAN, H. and PIGGOTT, J., 2000, *Australia's Mandatory Retirement Saving Policy: A View from the New Millennium*, Centre for Applied Economic Research, University of New South Wales, August.
- BLÖNDAL, S. and SCARPETTA, S., 1998, *The retirement decision in OECD countries*, OECD Economics Department Working Paper no. 202, July.
- BORLAND, J., 2005, *Transitions to retirement : A review*, Melbourne Institute Working Paper 3/05, April.
- BROOKS, R., 2000. *What Will Happen to Financial Markets When the Baby Boomers Retire?* International Monetary Fund Working Paper: WP/00/18, April.
- CAREY, D., 1993, *Coping with population ageing in Australia*, OECD economics department working paper no. 217, July.
- CONNOLLY, E. and KOHLER, M., 2004, *The impact of superannuation on household saving*, Reserve Bank of Australia (RBA) Research Discussion Paper 2004-01, March.
- COOMBS, G. and DOLLERY, B., 2004, *The ageing of Australia: fiscal sustainability, intergenerational equity and inter-temporal fiscal balance*, University of New England School of Economics Working Paper no. 2004-1.
- CORTESE, C.L. and GLYNN, J., 2006, *Taxation and the Australian Superannuation System: An International Comparison*, University of Wollongong.
- DRAKE PERSONNEL LIMITED, 1999, *Age Discrimination is Alive and Well*, Submission to the House of Representatives Standing Committee on Employment, Education and Workplace Relations Inquiry into issues specific to workers over 45 years.
- EDEY, M., GOWER, L., 2000, « National Saving: Trends and Policy », in Reserve Bank of Australia (RBA), *The Australian economy in the 1990s*, pp 277-311.
- GRUEN, D. and GARBUTT, M., 2004, *The long term fiscal implications of raising Australian labour force participation or productivity growth*, Treasury Working Paper 2004-01, April.
- GUSTMAN, A. and STEINMEIER, T., 2004, *Minimum Hours Constraints, Job Requirements and Retirement*, October.

- HAMILTON, M. and HAMILTON, C., 2006, *Baby Boomers and Retirement : Dreams, fears and anxieties*, The Australia Institute, September.
- HARDING, A., 2005, *Analysing Australia's Ageing Population : A Demographic Picture*, Paper presented to Australia's Ageing Population Summit 2005, 27 September, Sydney.
- HARRIS, D., 2004, *Pension Reforms and Ageing Populations: Lessons from Australia and the United Kingdom*, 18 May.
- IMA (Investment Management Association), 2005, *Individual retirement accounts : international evidence*, November, London.
- KEHL D. 2001, *Superannuation : Taxation Issues and Discussion of Proposals for Reform*, Research paper no. 22, 2000–01, Australian Parliamentary Library, 27 February.
- KELLY, S., 2006, *Mapping Behavioural Trends of the Baby Boomers*, Presentation for the Committee for Economic Development of Australia (CEDA) 'Demographic Destiny' Conference, 23 October, Sydney.
- KNOX, D., 1998, *Tax Reform and Superannuation – An opportunity to be grasped*, University of Melbourne, April.
- LILLEY, S., 2002, *Policies for Aging Populations : An International Perspective*, Report prepared for Health Canada, November.
- MADRIAN, B. and SHEA, D., 2000, *The Power of Suggestion : Inertia in 401(k) Participation and Savings Behavior*, 17 April.
- McDONALD, P. and KIPPEN, R., 1999a, *Population Futures for Australia: the Policy Alternatives*, Research paper no. 5, 1999-2000, Australian Parliamentary Library, 12 October.
- McDONALD, P. and KIPPEN, R., 1999b, *The Impact of Immigration on the Ageing of Australia's Population*.
- NATSEM (National Centre for Social and Economic Modelling) and AMP, 2006, « Who cares ? : the cost of caring in Australia 2002 to 2005 » in *AMP.NATSEM Income and Wealth Report Issue 13*, May.
- NATSEM and AMP, 2004, « The lump sum : here today, gone tomorrow » in *AMP.NATSEM Income and Wealth Report Issue 7*, March.
- NATSEM and AMP, 2002, « Long live and prosper? » in *AMP.NATSEM Income and Wealth Report Issue 2*, May.
- NIELSON, Leslie, 2006, *An adequate superannuation-based retirement income?* Australian Parliamentary Library, 16 March.
- OLSBERG, D. and FERRIS, S., 2001, *Ms...ing Out? Women and Retirement Savings*, A position paper prepared by the University of New South Wales Research Centre on Ageing & Retirement, for the Economic Policy Summit, 7 September.
- OCDE, 2006a, « Etude économique de l'Australie », 2006, Synthèse dans *l'Observateur OCDE*, juillet.
- OCDE, 2004, *Tendances des marchés de capitaux*, no. 86, mars, Paris.

PENNER, R., PERUN, P. and STEUERLE, C., 2002, *Legal and institutional impediments to partial retirement and part-time work by older workers*, Urban Institute research report, Washington.

POTERBA, J.M., 2004, « The Impact of Population Aging on Financial Markets », in *Global Demographic Change: Economic Impacts and Policy Challenges*, symposium sponsored by the United States Federal Reserve Bank of Kansas City.

SHEEN, V., 2003, *Older workers : Coming to terms with the labour market of the 21st century*, Paper presented by COTA to the 4th International Research Conference on Social Security – « Social security in a long life society », 5-7 May, Antwerp.

TREASURY, 2001, *Towards higher retirement incomes for Australians: a history of the Australian retirement income system since Federation*, Treasury Economic Roundup Winter 2001.

TREASURY RIM (Retirement Income Modelling) TASK FORCE, 1997, *Preservation and the effectiveness of retirement incomes policy – some results of individual modelling*, Paper for the Fifth Colloquium of Superannuation Researchers, University of Melbourne, 11/12 July.

TURNER, D., GIORNO, C., DE SERRES, A., VOUREC'H, A. and RICHARDSON, P., 1998, *The macroeconomic implications of ageing in a global context*, OECD economics department working paper no. 193, March.

WOMEN IN SUPER, 2002, *Submission to the SSCS Inquiry into Superannuation and standards of living in retirement*, May.

YOO, K. and DE SERRES, A., 2004, *Tax treatment of private pension savings in OECD countries and the net tax cost per unit of contribution to tax-favoured schemes*, OECD economics department working paper no.406, October.

Rapports

AUSTRALIAN GOVERNMENT, 2006c, *A plan to simplify and streamline superannuation – outcome of consultations*, September.

AUSTRALIAN GOVERNMENT, 2006d, *Rethinking Regulation : Report of the Taskforce on Reducing Regulatory Burdens on Business – Australian government's response*, August, Canberra.

AUSTRALIAN GOVERNMENT, 2004b, *Australia's demographic challenges*, Discussion paper, 25 February.

CBO (Congressional Budget Office, US), 2005, *Global population aging in the 21st century and its economic implications*, December.

CBO, 2005, *The Long-Term Budget Outlook*, December.

DWP (Department of Work and Pensions, UK), 2006, *Personal accounts: a new way to save*, December.

DTI (DEPARTMENT OF TRADE AND INDUSTRY, United Kingdom), 2005, *Results of the second flexible working employee survey*, Employment relations research series, no. 39, April.

DEST (Department of Education, Science and Training), 2004, *Furthering success : education, training and employment transitions for disadvantaged older workers*, April.

EQUAL OPPORTUNITY COMMISSIONS (Victorian, South Australian and Western Australian) and the Australian Employers Convention, 2001, *Age limits: Age-related discrimination in employment affecting workers over 45*, March.

FACSIA (Department of Families, Community Services and Indigenous Affairs), 2006, *Annual report 2005-06*.

GAO (Government Accountability Office, US), 2003, *Older workers : Policies of Other Nations to Increase Labor Force Participation*, February.

HAWKSWORTH, J., 2006, *Review of research relevant to assessing the impact of the proposed National Pension Savings Scheme on household savings*, A report by PricewaterhouseCoopers on behalf of the Department for Work and Pensions.

HOUSE OF COMMONS WORK AND PENSIONS COMMITTEE (United Kingdom), 2006, *Pension Reform : Fourth Report of Session 2005–06*, 22 July.

HoR (House of Representatives), 2006, *Tax Laws Amendment (Simplified Superannuation) Bill 2006 etc. Explanatory Memorandum*, (Circulated by the Treasurer, the Hon. Peter Costello), 7 December.

HRSCEFPA (House of Representatives Standing Committee on Economics, Finance and Public Administration), 2006, *Inquiry into Improving Superannuation Savings of People under Age 40*, The Parliament of the Commonwealth of Australia, May.

HRSCHA (House of Representatives Standing Committee on Health and Ageing), 2005, *Report on the inquiry into long-term strategies to address the ageing of the Australian population over the next 40 years*, The Parliament of the Commonwealth of Australia, March.

NILS (National Institute of Labour Studies), 2001, *Barriers to training for older workers and possible policy solutions*, Report commissioned by the Department of Education, Training and Youth Affairs (now Department of Education, Science and Training), January.

PENSIONS COMMISSION (United Kingdom), 2005, *A New Pension Settlement for the Twenty-First Century: The Second Report of the Pensions Commission*, 30 November.

PC (Productivity Commission), 2005, *Economic implications of an ageing Australia*, Research report, March, Canberra.

PC, 1998, *Policy Implications of the Ageing of Australia's Population*, Conference Proceedings, 18-19 March, Melbourne.

PURCELL, P., 2004, *Automatic Enrollment in Section 401(k) Plans*, Congressional Research Service Report for Congress, 14 October.

REGULATION TASKFORCE, 2006, *Rethinking Regulation : Report of the Taskforce on Reducing Regulatory Burdens on Business*, Report to the Prime Minister and the Treasurer, January, Canberra.

SSCS (Senate Select Committee on Superannuation), 2002, *Superannuation and standards of living in retirement : Report on the adequacy of the tax arrangements for superannuation and related policy*, The Parliament of the Commonwealth of Australia, December.

TREASURY, 2005, *Submission to the HRSCEFFPA Inquiry into Improving Superannuation Savings of People under Age 40*, September.

TREASURY, 2002a, *Intergenerational Report 2002-03*, Budget Paper no. 5, Commonwealth of Australia, 14 May.

TREASURY, 2002b, *Submission to the SSCS Inquiry into Superannuation and standards of living in retirement*, May.

TREASURY, 1997, *Budget Paper No.2- Budget Measures 1997-98*, 13 May.

WARBURTON, R. and HENDY, P., 2006, *International Comparison of Australia's Taxes*, Report commissioned by the Treasurer, 3 April, chapter 7.

Articles, discours et communiqués de presse

ABBOT, T., 2006, *3.9 million Australians to receive increases*, Press release, 6 September.

ACTU (Australian Council of Trade Unions), 2006, *History of Super*, <http://www.actu.asn.au>, consulté le 15 octobre 2006.

COLLINSON, P., 2004, « Australia may hold key to pensions », *The Guardian*, 12 October.

COSTELLO, P. (Treasurer), 2006a, *A plan to simplify and streamline superannuation*, Press release, 9 May.

COSTELLO, P. (Treasurer), 2006b, *Launch of The Future Fund* (Speech), 13 November, Melbourne.

COSTELLO, P. (Treasurer), 2006c, *Personal income tax cuts*, Press release, 9 May.

COSTELLO, P. (Treasurer), 2005, *Australia's demographic challenges* (Speech), 25 February.

COSTELLO, P. (Treasurer) et MICHIN, N. (Minister for Finance and Administration), 2005, *Future Fund*, Joint press release, 10 May.

COSTELLO, P. (Treasurer), NEWMAN, J. (Minister for Social Security), MOYLAN, J. (Minister for Family Services), SCOTT, B. (Minister for Veterans' Affairs), 1996, *Recognising older Australians*, Joint ministerial statement, 20 August.

EBRI (Employee Benefits Research Institute), 2005, *History of 401(k) Plans: An Update*, February, Washington.

G-20, 2006, *G-20 Reform Agenda 2006*, G-20 Meeting of Ministers and Governors, 18-19 November, Melbourne.

HENRY, K. 2005, *The task of economic policy*, Address to the Sydney Institute, 20 June, Sydney.

HENRY, K. 2002, *The demographic challenge to our economic potential*, Chris Higgins memorial lecture, 13 November, Canberra.

WRAY, D.L., 2006, « The 401(k) Advantage: Why it's Good That Millions More American Workers Will be Participating in Employer-Sponsored Defined Contribution Plans » in *Benefits and Compensations Solutions Outlook for 2007*.

Statistiques

ABS (Australian Bureau of Statistics), 2006a, *Australian Historical Population Statistics 2006*, Cat. no. 3105.0.65.001, May.

ABS, 2006b, *Australian Labour Market Statistics*, Cat. no. 6105.0, Jan.

ABS, 2006c, *Births, Australia, 2005*, Cat. no. 3301.0, October.

ABS, 2006d, *Household wealth and wealth distribution 2003-04*, Cat. no. 6554.0, April.

ABS, 2006e, *Labour Force Australia*, Cat. no. 6202.0, December.

ABS, 2006f, *Population by Age and Sex, Australian States and Territories*, Cat. no. 3201.0

ABS, 2006g, *Population Projections, Australia, 2004 to 2101*, Cat. no. 3222.0, June.

ABS, 2006h, *Retirement and Retirement Intentions, Australia, Aug 2004 to Jun 2005*, Cat. no. 6238.0, February

ATO (Australian Tax Office), 2006a, *Fact sheet: senior Australians tax offset 2005-06*, July.

ATO, 2006b, *Taxation Statistics 2003-04 : A summary of tax returns for the 2003-04 income year and collections for the 2004-05 financial year*, May.

ATO, 2003, *Superannuation for life – child superannuation accounts*.

DIMIA, 2004, *Fact sheet : Population projections*, January.

FACS (Department of Family and Community Services), 2001, *Australia's fertility rate: trends and issues*, Research FaCS sheet, February.

OCDE, 2005a, *Eco-Santé OCDE 2005*, octobre, Paris.

OCDE, 2005b, *Panorama de la santé - Les indicateurs de l'OCDE 2005*, Paris.

Principaux sites Internet consultés

www.abs.gov.au

www.actu.asn.au

www.aihw.gov.au

www.aph.gov.au

www.asic.gov.au

www.ato.gov.au

www.budget.gov.au

www.centrelink.gov.au

www.comlaw.gov.au

www.futurefund.gov.au

www.humanrights.gov.au

www.jobwise.gov.au

www.movingintowork.gov.au

www.natsem.canberra.edu.au

www.nicri.org.au

www.oecd.org

www.seniors.gov.au

www.treasurer.gov.au

www.treasury.gov.au

www.understandingmoney.gov.au

www.valuingolderworkers.gov.au