

RÉGIMES DE RETRAITE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

Évolution et réforme

RÉSUMÉ

BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL • GENÈVE

Copyright © Organisation internationale du Travail 2000
Première édition 2000

Les publications du Bureau international du Travail jouissent de la protection du droit d'auteur en vertu du protocole n° 2, annexe à la Convention universelle pour la protection du droit d'auteur. Toutefois, de courts passages pourront être reproduits sans autorisation, à la condition que leur source soit dûment mentionnée. Toute demande d'autorisation de reproduction ou de traduction devra être adressée au Bureau des publications (Droits et licences), Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse. Ces demandes seront toujours les bienvenues.

Les désignations utilisées dans les publications du BIT, qui sont conformes à la pratique des Nations Unies, et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Bureau international du Travail aucune prise de position quant au statut juridique de tel ou tel pays, zone ou territoire, ou de ses autorités, ni quant au tracé de ses frontières.

BIT

Régimes de retraite de la sécurité sociale: évolution et réforme. Résumé

ISBN 92-2- 212054-X

Les articles, études et autres textes signés n'engagent que leurs auteurs et leur publication ne signifie pas que le Bureau international du Travail souscrit aux opinions qui y sont exprimées.

La mention ou la non-mention de telle ou telle entreprise ou de tel ou tel produit ou procédé commercial n'implique de la part du Bureau international du Travail aucune appréciation favorable ou défavorable.

Les publications du Bureau international du Travail peuvent être obtenues dans les principales libraries ou auprès des bureaux locaux du BIT. On peut aussi se les procurer directement, de même qu'un catalogue ou une liste des nouvelles publications, à l'adresse suivante: Publications du BIT, Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse.

Imprimé en Suisse

DÉVELOPPEMENT ET RÉFORME DES RÉGIMES DE RETRAITE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

L'APPROCHE DU BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL

Le présent document propose un résumé de l'ouvrage intitulé Social security pensions: Development and reform (Régimes de retraite de la sécurité sociale; évolution et réforme), qui sera prochainement publié en anglais par le Bureau international du Travail. Cet ouvrage a été coordonné par Colin Gillion, John Turner, Clive Bailey et Denis Latulippe. Un grand nombre de personnes y ont toutefois contribué, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du BIT. Les coordonnateurs souhaitent exprimer leurs remerciements à tous ceux qui ont apporté leur contribution à cet ouvrage, même s'ils en assument personnellement les erreurs et omissions éventuelles. Bien que le présent résumé ainsi que l'ouvrage sur lequel il se fonde soient le produit du Département de la sécurité sociale, ils n'expriment pas nécessairement les vues de l'Organisation internationale du Travail.

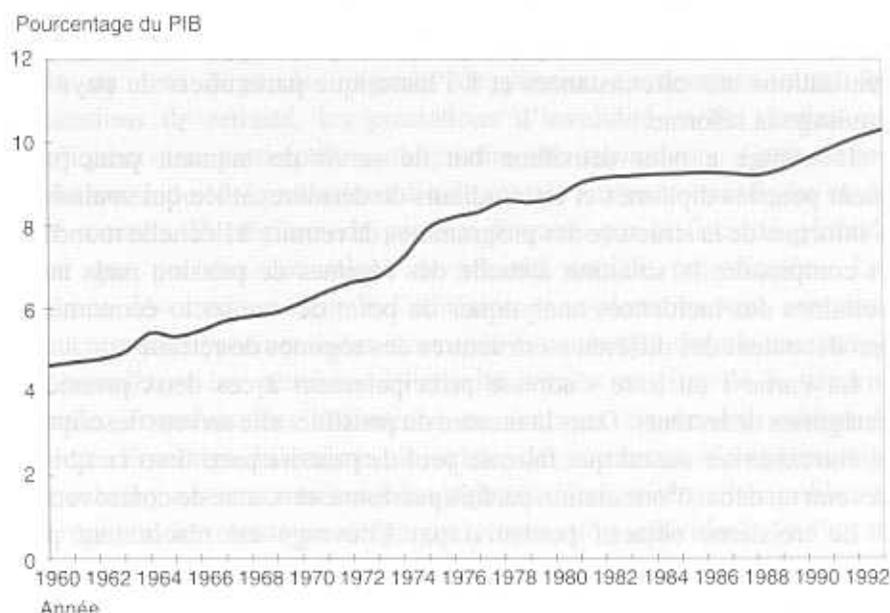
Rares étaient les travailleurs qui, à l'aube du XXe siècle, jouissaient de la sécurité d'une pension de vieillesse. Dans les pays développés, la plupart tantôt mouraient jeunes, tantôt travaillaient jusqu'à la fin de la soixantaine, connaissaient ensuite une brève retraite auprès de leurs enfants, puis mouraient au début de leur huitième décennie de vie. En règle générale, la vieillesse était synonyme de pauvreté. Cette pauvreté intervenait plus tôt pour ceux frappés d'invalidité. Survivre au salarié avait pour conséquence que cet état de pauvreté durait plus longtemps. Ceux qui ne pouvaient compter sur l'aide de leurs enfants en étaient réduits à la charité ou à un

soutien minimal par les pouvoirs publics. La situation était bien pire encore pour les pays en développement ou à revenus moyens: les revenus y étaient beaucoup plus proches du niveau de subsistance et la capacité de soutien des parents par les enfants était moindre. On y mourait plus jeune. La vie y était ingrate, brutale et brève. En ce début de XXI^e siècle, les choses ont toutefois radicalement changé. Dans les pays développés, le taux de pauvreté chez les personnes âgées est aujourd'hui comparable à ce qu'il est dans le reste de la population. L'espérance de vie s'est allongée et, pour la plupart, les travailleurs peuvent compter jouir d'une longue retraite assortie d'un revenu raisonnable. Les pensions d'invalidité et la possibilité de retraite anticipée ont réduit les risques financiers liés à l'incapacité de travail. La quasi-totalité des femmes a droit à une pension de survie et une majorité croissante d'entre elles peut prétendre à une pension de retraite propre en tant que travailleuses. Parallèlement à ces changements, un nombre croissant de pays en développement commence aujourd'hui à imiter l'expérience des pays développés pour ce qui est de l'élargissement de la protection et de l'amélioration des prestations.

Cette amélioration radicale des conditions sociales est attribuable, pour une bonne part, à l'instauration des pensions de retraite servies au titre de la sécurité sociale, qu'il faut ranger parmi les grands événements sociaux des cent dernières années. Après une croissance hésitante dans la première partie du siècle passé, les pensions ont connu un développement accéléré au cours de la seconde moitié de celui-ci. Dans les pays développés, la croissance des dépenses consenties pour les pensions de retraite a été deux fois plus rapide que celle du PIB, et un nombre grandissant de pays en développement et à revenus moyens ont rejoint les pays qui s'efforcent d'assurer des pensions de retraite à leur population.

Le présent ouvrage montre toutefois que la tâche reste à demi inachevée. Partout dans le monde, les régimes de pension traversent aujourd'hui de profonds bouleversements. D'une part, les pays développés envisagent actuellement de nouveaux mécanismes de financement des dépenses liées aux retraites qui exigeront une réflexion approfondie et la mise en place d'un consensus nouveau. D'autre part, une majorité écrasante de la population mondiale ne connaît toujours aucune forme de sécurité de revenu en cas de vieillesse ou d'infirmité. Étendre à tous les pays du monde la sécurité dont jouissent les travailleurs dans les pays développés demeure une des tâches primordiales pour les premières années de ce siècle. Elle exigera des efforts considérables, beaucoup d'imagination et une grande faculté d'adaptation

Figure 1: Dépenses sociales publiques pour la vieillesse en pourcentage du PIB, 1960-1993



Source: Estimation de la dépense sociale faite par l'OCDE.

intelligente aux circonstances différentes des pays en développement. Elle implique l'élargissement de la protection assurée par les régimes de retraite (et par toutes les autres formes de sécurité sociale), l'amélioration de leur conduite des affaires et la garantie d'une conception de ces régimes qui soit à la fois efficace sur le plan économique et compatible avec les valeurs humaines et sociales internationalement reconnues.

Le présent ouvrage

Le présent ouvrage poursuit essentiellement trois objectifs.

Il entend d'abord et avant tout servir d'ouvrage de référence pour les analystes des politiques et les décideurs des pays qui s'efforcent de réformer des programmes existants de pensions ou de créer ceux-ci de toutes pièces. Ce qui se passe dans les autres régions du monde et les implications de ces développements présentent, pour cette catégorie de lecteurs, un intérêt vital par rapport aux décisions qu'ils doivent eux-mêmes prendre et mettre en œuvre. Cet intérêt résulte en particulier du

fait que, pour la plupart, ces pays ne disposent pas d'une expérience antérieure propre dont ils peuvent tirer parti pour orienter leurs décisions. Une évaluation équilibrée ne peut provenir que d'une étude factuelle de ce qu'ont fait les autres pays, pondérée par l'applicabilité de ces réalisations aux circonstances et à l'historique particuliers du pays qui envisage la réforme.

L'ouvrage a pour deuxième but de servir de manuel, principalement pour les diplômés et les étudiants de dernière année qui souhaitent s'informer de la structure des programmes de retraite à l'échelle mondiale et comprendre la situation actuelle des régimes de pension mais aussi certaines des incidences analytiques du point de vue socio-économique qui découlent des différentes structures des régimes de retraite.

La Partie I du livre s'adresse principalement à ces deux premières catégories de lecteurs. Dans la mesure du possible, elle se veut descriptive et entend éviter autant que faire se peut de prendre parti dans ce qui est devenu un débat d'orientation parfois passionné et source de controverses.

Le troisième objectif poursuivi par l'ouvrage est résolument plus normatif et peut, dès lors, prêter plus à controverse. Il traite des bons choix de politique. Il devrait intéresser le public en général, lui qui sera affecté par ces choix, mais aussi tous les membres de la communauté internationale qui ont pour tâche de fixer les critères normatifs et économiques de la réforme et du développement des régimes de retraite. La Partie II définit le fondement normatif des programmes de retraite sous l'angle des revenus de remplacement qu'ils peuvent produire, de l'universalité souhaitée et de la mesure dans laquelle ils peuvent contribuer à éviter la pauvreté, sont capables de garantir un revenu suffisant au moment de la retraite et doivent être dotés d'une gestion tripartite. Ce fondement normatif est présenté en grande partie sous la forme d'une série d'axiomes évidents, bien qu'il ait été approuvé par la communauté internationale et consacré par les normes internationales du travail. Il soulève par ailleurs le point de savoir si le même ensemble de normes est applicable de manière universelle à tous les pays. La Partie II présente ensuite l'approche du Bureau international du Travail sur les divers choix de politique ouverts aux pays qui entreprennent la réforme et le développement de leur régime, en particulier pour ce qui concerne l'élargissement du champ couvert par les régimes de retraite, l'amélioration de leur structure institutionnelle et de leur gestion, l'adaptation de l'âge de la retraite, la fixation de la structure des prestations et des cotisations, la

vaste question de la capitalisation ou non des régimes de retraite, et l'intégration de toutes ces mesures dans un cadre pluraliste souple.

L'ouvrage porte sur les pensions servies au titre de la sécurité sociale. Il s'agit d'un sujet extraordinairement vaste. Ce qu'on entend par là ce sont, au sens large, les régimes de pension (y compris, outre les prestations de retraite, les prestations d'invalidité et de survie) qui impliquent une participation obligatoire des travailleurs. Cette notion inclut aussi, du côté prestations, l'aide sociale aux personnes âgées et, du côté recettes, les régimes de pension financés par la fiscalité générale ainsi que par des cotisations de sécurité sociale pré-affectées. Les régimes de retraite auxquels l'adhésion est volontaire sont examinés beaucoup plus succinctement et ne sont évoqués que dans la mesure où ils complètent les pensions de retraite servies au titre de la sécurité sociale. Toutefois, ces définitions ne sont pas strictes et, comme le montre l'ouvrage lui-même, il existe de nombreux domaines dans lesquels il y a interaction entre les régimes de sécurité sociale publics et les régimes de retraite ou d'épargne privés et/ou individuels, et l'on ne peut envisager l'un sans l'autre.

Une grande partie de l'ouvrage concerne les détails (les aspects pratiques de la gestion d'un régime de retraite, qui forment l'essence même de la plupart des caisses de retraite) et fournit de nombreux exemples, notamment de structures institutionnelles, montrant comment les choses sont gérées dans un vaste éventail de pays. Ils illustrent à la fois ce qui fonctionne dans certains pays et ce qui ne fonctionne pas dans d'autres. Ils traitent des règlements administratifs et des procédures opérationnelles appliqués pour percevoir les cotisations, payer les retraites, constituer éventuellement des réserves, et fixer les diverses formules qui déterminent les taux des cotisations et des prestations. Toutefois, les problèmes liés aux pensions de retraite permettent rarement des solutions simples. Il est impossible, sauf dans de très rares cas, de leur donner une réponse unique et catégorique adaptée à toutes les circonstances. On trouvera ces informations un peu partout dans le livre, mais aussi dans les annexes techniques et par région, qui donnent un aperçu succinct de la situation dans les principales régions du monde et qui abordent des problèmes particuliers. Elles sont complétées par une annexe statistique qui présente des données quantitatives en matière de démographie, de marchés financiers et autres caractéristiques des régimes de retraite de la sécurité sociale.

Une tendance générale au changement

Il est nécessaire, d'abord et avant tout, de prendre conscience des turbulences généralisées qui affectent aujourd'hui les régimes de retraite de la sécurité sociale de par le monde. On peut considérer, avec le recul, que les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix forment un des grands tournants du développement des politiques sociales. Nombreux sont les pays qui, aujourd'hui, envisagent, prévoient ou mettent en œuvre des changements majeurs dans leurs mécanismes existants en matière de protection de la retraite. D'autres entreprennent d'élargir considérablement leurs régimes, souvent au départ d'un système très limité. Dans toutes les régions, la majorité des pays relève aujourd'hui d'une de ces deux catégories et on ne trouve pratiquement aucun pays au monde (y compris dans les pays avancés) dans lequel la réforme, le développement, l'adaptation, l'amélioration ou la modification des régimes de retraite ne figure pas à l'ordre du jour politique. Il se peut que, d'ici quelques années, le paysage de la protection des revenus au moment de la vieillesse soit devenu méconnaissable.

La liste des pays concernés est longue. En Chine, le gouvernement prévoit l'adoption de réformes majeures des régimes de retraite mais aussi d'assurance «accidents du travail», d'allocations de chômage, et de soins de santé. Après plusieurs dizaines d'années de discussion, la Thaïlande est aujourd'hui en train de créer, pour les travailleurs salariés, un système de pensions de retraite dans le cadre de la sécurité sociale. En Afrique, plusieurs pays transforment actuellement les caisses de prévoyance en régimes de retraite. Cette transformation a déjà été partiellement réalisée en Inde et est également envisagée en Malaisie. Inversement, en Amérique latine, de nombreux pays songent à passer à des régimes de retraite privés selon un système de comptes individuels. La plupart des pays d'Europe centrale et orientale sont confrontés à un remaniement presque intégral de leurs régimes de retraite, parallèlement à l'instauration de nouveaux programmes d'allocations de chômage et de protection sociale. En Afrique, de nombreux systèmes, notamment celui de Madagascar, procèdent pour l'instant à une reconstruction fondamentale de leur conception, mais aussi de l'étendue de leur protection ainsi que de leur organisation et de leur gestion. Les calendriers diffèrent. Le Chili a procédé à des réformes majeures il y a près de 20 ans. D'autres encore, par exemple la Tanzanie, sont en plein processus de transformation. D'autres pays, notamment le Mexique et le Viet Nam, entament à peine le processus de changement.

Des pays comme Cuba, le Népal et l'Afrique du Sud restent encore sur la touche.

Régimes de retraite publics et non publics

Dans de nombreux pays en développement, le programme de prestations de retraite de la sécurité sociale ne prévoit de prestations que pour une part réduite de la population, essentiellement les travailleurs urbains appartenant aux tranches supérieures de revenus. Pour la plupart des travailleurs, il n'existe pas de couverture combinée public/privé. On trouve uniquement des systèmes privés qui visent la consommation pendant la vieillesse, par le truchement du travail, des transferts par les autres membres de la famille, et de l'aide d'organismes philanthropiques et autres organisations non gouvernementales. Dans certains pays, la faiblesse de la protection est le résultat de l'évasion sociale généralisée. Dans d'autres, elle découle de l'exclusion, prévue dans la législation, du bénéfice des régimes pour certaines catégories de personnes. Cela étant, les exclusions inscrites dans la législation sont souvent une forme de politique pragmatique due au fait que l'on est conscient que, si certains groupes de personnes étaient repris dans la législation, elles seraient nombreuses à éluder le paiement des cotisations.

En revanche, dans bon nombre de pays qui sont en train de passer d'une économie centralisée à une économie de marché, la garantie d'un revenu au moment de la retraite continue à relever en grande partie du secteur public. Toutefois, dans certains de ces pays qui élaborent et adoptent actuellement des réformes transférant la responsabilité vers le secteur privé, cette situation est également en train de changer.

Dans les pays en développement, pour la tranche inférieure correspondant à 40 pour cent de l'ensemble des revenus, c'est le secteur public qui assure presque exclusivement les revenus de retraite par le biais des prestations de retraite, d'incapacité et d'aide sociale servies au titre de la sécurité sociale. Dans ces pays, la tranche supérieure de revenus (60 pour cent) finance également la consommation à l'âge de la retraite par le biais de l'épargne privée, des pensions de retraite professionnelles, et du travail.

Dans la plupart des pays développés, la composante la plus importante des prestations de retraite est assurée par le programme des prestations de retraite servies au titre de la sécurité sociale. En règle générale, ce programme se présente sous la forme d'un régime par répartition à

prestations définies qui prévoit des prestations mensuelles ou par quinzaine. Dans certains pays à revenus moyens et certains pays en développement, le programme des prestations de retraite du secteur public est constitué par une caisse de prévoyance, c'est-à-dire un régime par capitalisation à cotisation définie. Les caisses de prévoyance prévoient en général des prestations sous la forme d'un versement global unique au moment du départ à la retraite. Dans un nombre limité, mais croissant, de pays, les régimes de retraite à cotisation définie relevant de la sécurité sociale sont gérés par des sociétés de gestion du secteur privé. Les autres composantes publiques sont les prestations servies aux travailleurs invalides et aux survivants des travailleurs décédés, aux chômeurs et aux travailleurs en retraite anticipée. Dans certains pays, l'offre ou le financement, par les pouvoirs publics, des soins de santé aux personnes âgées constitue une prestation importante. La plupart des pays prévoient en outre des prestations d'aide sociale à certaines personnes âgées à revenus modestes. Dans les pays qui appliquent l'impôt sur le revenu des personnes physiques, les personnes âgées bénéficient souvent d'une subvention de l'Etat sous la forme d'un traitement préférentiel en matière d'impôt sur le revenu.

Les pouvoirs publics peuvent influencer de diverses manières sur la combinaison public/privé. La principale consiste à fixer la limite de leur propre contribution aux prestations qu'ils offrent. Ils peuvent autoriser la privatisation volontaire par le système d'exemption d'affiliation (*contracting-out*), comme c'est le cas au Japon et au Royaume-Uni. Ils peuvent rendre obligatoires les prestations assurées par l'employeur, comme c'est le cas en Suisse, ou la conclusion de contrats entre les travailleurs et des sociétés de gestion privées des caisses de retraite, comme au Pérou. Ils peuvent prévoir des incitations à la prise en charge par le secteur privé, en prévoyant un traitement fiscal préférentiel applicable aux pensions de retraite professionnelle, comme le fait le Canada ou bien, comme aux Etats-Unis, influencer sur le niveau de prise en charge par le secteur privé en réglementant les caractéristiques que doivent présenter les prestations servies.

La structure des régimes de retraite et leurs problèmes

La Partie I examine tout d'abord les prestations. Les trois premiers chapitres passent en revue les grands types de prestations de retraite. Ils concluent tous trois, notamment, que les conditions d'ouverture des droits (les critères à remplir pour pouvoir bénéficier des prestations) forment un aspect important de la structure des prestations. Les conditions d'ouverture du droit aux prestations, en particulier aux prestations d'invalidité et d'aide sociale, peuvent être plus souples ou plus rigides, selon l'interprétation ou l'application des règlements par l'administration. Bon nombre de pays s'efforcent actuellement de réduire le niveau des prestations pour des questions de contraintes budgétaires. Cette réduction peut prendre la forme d'une diminution proportionnelle uniforme pour tous les bénéficiaires ou d'une diminution ciblée. Il se peut qu'une diminution ciblée qui, comparativement, diminue plus fortement les prestations pour les travailleurs de la tranche supérieure de revenus soit plus équitable, dès lors qu'ils disposent souvent d'autres sources de revenus et sont donc moins dépendants des prestations de sécurité sociale que les travailleurs à revenus modestes.

Pensions de retraite

Les pays, même s'ils ont des structures différentes pour les pensions de retraite, doivent nécessairement fixer dans tous les cas les conditions d'ouverture des droits qui permettent le versement des pensions et les facteurs qui déterminent le niveau des pensions. Les pensions de retraite (ou de vieillesse) prévues dans les régimes de sécurité sociale à cotisations définies et à prestations définies forment le principal centre d'intérêt de

l'ouvrage. Dans les régimes à prestations définies, la formule de calcul des prestations détermine le niveau de la pension perçue par l'individu et le lien entre les cotisations et les pensions. Un certain nombre de pays ont opéré des modifications dans leurs programmes à prestations définies en établissant un lien plus étroit entre les cotisations et les pensions. En règle générale, ce lien est plus étroit dans les régimes à cotisation définie que dans ceux à prestations définies, mais les premiers présentent souvent des aspects qui rompent le lien entre les cotisations et le rendement sur les marchés financiers. Ces aspects concernent notamment des prestations minimum garanties, des taux de rendement garantis et des prestations basées sur les taux de rendement fixés par le fonds de pension, ceux-ci étant souvent moindres mais plus stables que ceux des marchés financiers. Par conséquent, les aspects d'assurance sociale contenus dans les régimes à prestations définies comme à cotisations définies affaiblissent le lien entre les prestations et les cotisations, mais contribuent à réduire le risque auquel sont confrontés les retraités.

La transformation en rente des prestations dans les régimes à cotisations définies est la conversion, au départ à la retraite, du solde du compte en un flux de paiements périodiques de prestations. En règle générale, les régimes à cotisations définies ne prévoient pas automatiquement des prestations sous forme de rente. Quand c'est le cas, ces prestations ne sont généralement pas liées à l'indice des prix. En revanche, les régimes à prestations définies offrent généralement des prestations sous forme de rente assorties d'une indexation basée sur les augmentations de prix ou des salaires.

Pensions d'invalidité et pension de survivant

Tous les pays développés, et beaucoup d'autres, ont mis en place des programmes de prestations d'invalidité. Le niveau de protection contre les risques de la perte d'emploi offert par les pensions d'invalidité diffère radicalement d'un pays à l'autre. Dans certains pays, elles constituent une source importante de prestations pour les travailleurs âgés qui quittent la population active avant d'atteindre l'âge minimum ouvrant le droit aux pensions de retraite. Cette voie vers la retraite est particulièrement susceptible d'être largement empruntée lorsque l'âge minimum pour l'ouverture du droit aux prestations dans le cadre du régime des pensions de retraite est élevé.

Dans les pays où les prestations d'aide sociale sont réduites ou difficiles à obtenir par rapport aux prestations d'invalidité, où le taux de chômage est

Tableau 1: Bénéficiaires de pensions d'invalidité par millier de participants actifs, classés par tranche d'âge, dans cinq pays de l'OCDE, 1970-1994

Age	1970	1975	1980	1985	1990	1994
Total de la population de 15 à 64 ans						
Allemagne ¹	51	54	59	72	55	54 ²
Pays-Bas	55	84	138	142	152	151
Suède	49	67	68	74	78	97
Royaume-Uni	29 ³	28	31	56	68 ⁴	-
Etats-Unis	27	42	41	41	43	62
15-44 ans						
Allemagne ¹	7	6	7	8	5	5 ²
Pays-Bas	17	32	57	58	62	66
Suède	18	20	19	20	21	27
Royaume-Uni	8	9	11	20	23 ⁴	-
Etats-Unis	11	17	16	20	23	38
45-59 ans						
Allemagne ¹	75	64	84	103	75	80 ²
Pays-Bas	113	179	294	305	339	289
Suède	66	95	99	108	116	143
Royaume-Uni	46	46	51	97	119	-
Etats-Unis	33	68	83	71	72	96
60-64 ans						
Allemagne ¹	319	688	1 348	1 291	1 109	1 064 ²
Pays-Bas	299	437	1 033	1 283	1 987	1 191
Suède	229	382	382	512	577	658
Royaume-Uni	219	195	209	357	413	-
Etats-Unis	154	265	285	254	250	294

Notes: - = non disponible. ¹ Les données allemandes se réfèrent à l'ancienne République fédérale d'Allemagne. ² Le chiffre se réfère à l'année 1993. ³ Les données relatives à cette tranche d'âge spécifique pour le Royaume-Uni proviennent de *Lansdale* (1993) et *Employment Gazette* (plusieurs numéros); les données pour les bénéficiaires de pension d'invalidité pour le Royaume-Uni ne sont pas disponibles pour 1993 ou 1994. ⁴ Le chiffre se rapporte à l'année 1991.
Source: Aarts et al. (1996).

élevé et la durée des allocations de chômage réduite et où peu de choses sont prévues en matière de réadaptation et de protection de l'emploi, le nombre de candidats aux prestations d'invalidité sera sans doute assez élevé. Ce nombre croîtra parallèlement à l'augmentation du taux de chômage, à la diminution des prestations d'invalidité et à l'allongement de la durée de versement de celles-ci.

Le niveau des pensions de survie influe considérablement sur le bien-être des veuves âgées. Les femmes ont une espérance de vie supérieure à celle des hommes, et elles sont donc les premières bénéficiaires des pensions de survie. Bon nombre de pays continuent à traiter différemment les hommes et les femmes, s'agissant du bénéfice des pensions de survie, mais on constate une tendance vers l'égalité de traitement.

Prestations d'aide sociale

Certains pouvoirs publics servent des prestations d'aide sociale aux personnes à revenus modestes. Ces prestations ne sont pas liées au travail antérieur ou aux cotisations versées, mais dépendent uniquement du degré de besoin. Pour pouvoir en bénéficier, il faut donc répondre à certains critères de ressources. Ces prestations sont importantes pour certains retraités qui ne perçoivent aucune pension ou une pension réduite au titre du régime des pensions de retraite, parce que leur salaire antérieur était faible ou leurs périodes d'activité, réduites. L'aide sociale comprend:

- *l'aide générale* – versement de prestations en espèces à l'ensemble ou à la majorité des personnes au-dessous d'un certain seuil de revenus;
- *l'aide catégorielle* – versement de prestations en espèces à certaines catégories de personnes (parfois au-delà du seuil de revenus);
- *l'aide conditionnelle* – accès libre ou subventionné à certains biens et services, soit en nature, soit en espèces. Exemple: l'aide au logement.

Le financement des régimes de retraite

Les pensions de retraite servies au titre de la sécurité sociale sont, dans la plupart des pays, financées au moyen des cotisations versées par les travailleurs et les employeurs. Les employeurs participent généralement à hauteur de 50 pour cent ou plus aux cotisations dans les régimes à prestations définies mais, dans bon nombre de régimes à cotisations définies, les travailleurs prennent à leur charge l'entièreté du financement. Dans de nombreux pays, les pouvoirs publics assurent un financement partiel au moyen des recettes de la fiscalité générale dans la mesure où l'on y juge équitable que le financement des pensions de retraite versées au titre de la sécurité sociale soit effectué conjointement par les pouvoirs publics, les employeurs et les travailleurs. La part des pouvoirs publics peut être déterminée au moyen d'une formule ou constituer une source complémentaire pour éponger les déficits.

Afin d'inciter les travailleurs indépendants à s'assurer spontanément plus nombreux voire, dans certains cas, d'encourager le travail indépendant, le taux de cotisation qui leur est appliqué est généralement plus faible que le taux global appliqué aux employeurs et aux travailleurs salariés. Cela étant, beaucoup de pays appliquent aux indépendants un taux égal à la somme du

Tableau 2: Dépenses d'assistance sociale en pourcentage du PIB, pays de l'OCDE, 1995

Pays	Assistance générale [1]	Assistance par catégorie [2]	Assistance en espèces [1 + 2]	Assistance en nature [3]	Assistance argent liquide et logement [1 + 2 + 3]
Allemagne	0,5	1,6	2,1	0,1	2,3
Australie	0,4	9,4	9,5	0,5	9,1
Autriche	-	0,2	0,2	n/a	0,2
Belgique ^a	0,1	0,6	0,7	-	0,7
Canada	1,8	0	1,8	n/a	1,8
Danemark ^a	1,4	n/a	1,4	n/a	1,4
Espagne	0,03	1,1	1,1	-	1,1
Etats-Unis ^a	0,4	0,9	1,3	0,3	1,6
Finlande	0,5	-	0,5	0,6	1,1
France	0,3	0,8	1,1	0,9	2,0
Grèce ^b	-	0,1	0,1	n/a	0,1
Irlande ^a	0,3	4,8	5,1	-	5,1
Islande ^a	0,1	0,1	0,2	n/a	0,2
Italie	0,2	1,1	1,3	-	1,3
Japon	0,2	-	0,2	-	0,2
Luxembourg	0,4	0,2	0,5	n/a	0,5
Nouvelle-Zélande ^a	0,1	13,0	13,0	-	13,0
Norvège ^a	0,5	0,2	0,7	0,2	0,9
Pays-Bas ^a	0,8	1,4	2,2	n/a	2,2
Portugal	n/a	0,5	0,5	n/a	0,5
Royaume-Uni	2,4	0,2	2,7	1,6	4,2
Suède	0,63	-	0,6	0,6	1,2
Suisse	0,88	0	0,9	-	0,9
Turquie ^c	0,5	n/a	0,5	-	0,5

Notes: Les chiffres peuvent ne pas s'additionner car ils ont été arrondis.

- indique qu'il n'y a pas de forme importante de dépenses dans une catégorie particulière, alors que n/a indique que l'information n'est pas disponible.

^a données de 1992. ^b données de 1988. ^c données de 1993.

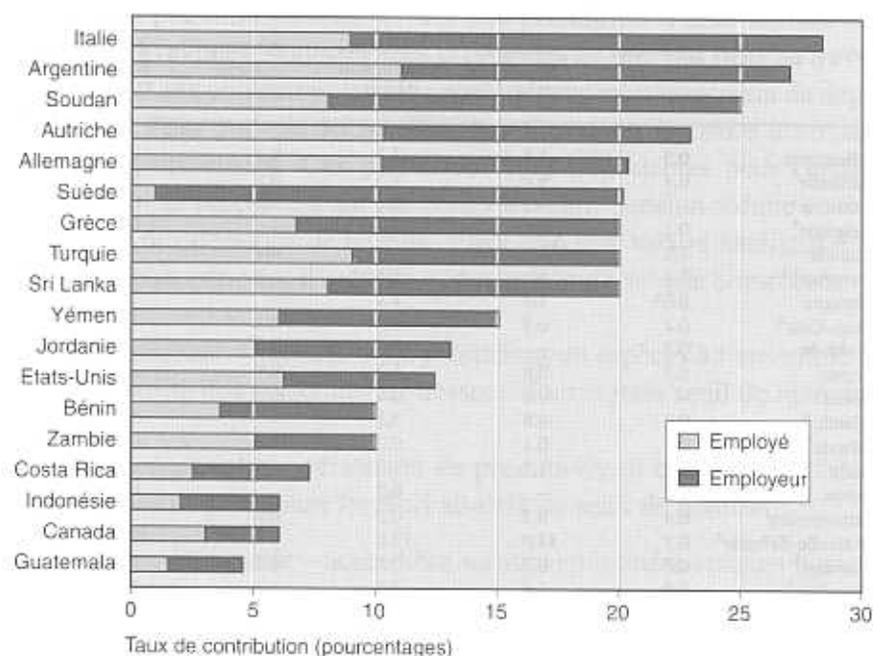
Source: Données provenant de source nationale officielle ou académique.

taux travailleur salarié et du taux employeur selon une théorie qui veut que ce sont les travailleurs salariés qui, par le salaire réduit qu'ils perçoivent, supportent en dernier ressort la partie des cotisations versée par les employeurs et qu'il faut donc que les indépendants supportent, eux aussi, l'entièreté du taux de cotisation.

La gestion des investissements

Suite aux difficultés auxquelles sont actuellement confrontés les régimes de retraite par répartition de la sécurité sociale dans les pays en développement comme dans ceux de l'OCDE, le provisionnement anticipé des pensions en tant que complément, voire remplacement du

Figure 2: Taux de cotisation pour les retraites, 1997



système par répartition suscite un intérêt croissant. La plupart des pays ne prévoient pas de régime de retraite par capitalisation, mais pour ceux qui le font se posent des problèmes particuliers liés à la gestion des investissements. Les investissements qui servent à financer les prestations par capitalisation peuvent être gérés par les employeurs, les travailleurs, les institutions financières ou les pouvoirs publics.

Si la gestion des fonds de pension est confiée aux employeurs ou à des institutions financières, les pouvoirs publics doivent pouvoir contrôler cette gestion de près afin de protéger les intérêts des travailleurs. Attribuer la responsabilité de la gestion des sommes importantes placées sur les comptes des régimes de pension obligatoires à cotisations définies implique un mécanisme quelconque permettant de garantir que ces sommes ne seront pas détournées ou mal utilisées. L'expérience en matière de gestion des fonds de pension privés dans les pays de l'OCDE montre qu'il convient de réglementer très soigneusement l'action des gestionnaires des pensions. La gestion des fonds de pension offre des occasions manifestes, voire évidentes, de transactions intéressées par lesquelles les gestionnaires s'avantagent eux-mêmes abusivement. De plus, le risque existe que les gestionnaires gèrent

mal les fonds qui leur sont confiés, soit par paresse, soit par zèle excessif dans la recherche du profit et ce, au détriment des bénéficiaires qui éprouveront souvent des difficultés à apprécier exactement la performance des gestionnaires des fonds auxquels ils ont souscrit. Il faut prévoir des moyens juridiques réalistes et efficaces de régler ces problèmes potentiels.

Si la politique en matière de retraite confie aux personnes la responsabilité de la gestion des investissements de leurs comptes-retraite à cotisations définies, elle doit aussi veiller à ce que les travailleurs aient, dans le domaine financier, les connaissances suffisantes pour prendre des décisions judicieuses. L'expérience a montré que les travailleurs sont généralement prudents dans leurs décisions en matière d'investissements, ce qui entraîne pour eux des rendements escomptés moindres et, partant, un niveau inférieur de prestations par rapport à ce qu'ils auraient perçu s'ils avaient investi dans des valeurs plus risquées. Si ce sont les pouvoirs publics qui sont chargés de cette gestion, il faut être attentif à éviter la politisation des investissements. Il existe de nombreux exemples de gestion médiocre par les pouvoirs publics, mais aussi des exemples (tels que le Régime de rentes du Québec) de gestion efficace des investissements par les pouvoirs publics.

Quel que soit l'organisme chargé de la gestion des investissements, le financement des retraites sur les marchés financiers implique que ces derniers soient correctement réglementés. De nombreux marchés financiers ne répondent pas à ce critère et sont caractérisés par un manque de transparence, s'agissant de la valeur des éléments d'actif.

L'étendue de la protection et ses lacunes

La Conférence internationale du Travail de 1944 a reconnu, dans la Déclaration de Philadelphie, que la sécurité économique doit être un droit pour tous et que les nations doivent, à l'échelle mondiale, assurer la mise en œuvre de programmes «propres à réaliser ... l'extension des mesures de sécurité sociale en vue d'assurer un revenu de base à tous ceux qui ont besoin d'une telle protection ainsi que des soins médicaux complets». Plus de 50 ans plus tard, la très grande majorité des retraités et des handicapés, des veuves et des orphelins ne bénéficient toujours pas de ce droit. Pour eux, la question essentielle en matière de protection est l'absence de droits, et non la méthode de calcul de la prestation.

L'absence de protection est généralement un problème chez les travailleurs qui présentent des caractéristiques particulières: secteur

informel, agriculture, milieu rural, aides familiales et indépendants. Si les travailleurs qui correspondent à ce profil risquent, dans les pays tant développés qu'en développement, de ne pas être protégés ou d'éluder le paiement des cotisations, ils forment une part beaucoup plus importante de la population active dans les pays en développement, ce qui explique en partie que le problème de l'absence de protection est plus grave dans les pays en développement.

Cela étant, l'étendue de la protection en ce qui concerne les pensions servies au titre de la sécurité sociale dépend de nombreux facteurs, dont les suivants sont particulièrement importants:

- ***La méthode de financement***

En règle générale, les régimes universels ou d'aide sociale sont financés au moyen de la fiscalité générale, et non par les cotisations de sécurité sociale. Si l'assiette fiscale est large et produit des ressources en suffisance, la protection pourra être étendue et ne pas dépendre directement d'un financement individualisé.

- ***L'ancienneté du régime***

D'une manière générale, plus le régime est ancien, plus la protection est large.

- ***Le niveau de développement économique***

Il existe un lien étroit entre le niveau de protection et celui des ressources de la protection sociale disponibles pour son financement, les pays développés étant plus nombreux à avoir un niveau élevé de protection.

- ***La taille du secteur formel***

Il est plus facile de percevoir les impôts et les cotisations chez les personnes occupées dans le secteur formel que chez celles qui travaillent dans le secteur informel.

- ***La capacité de l'administration de la sécurité sociale***

Elle affecte à la fois la crédibilité et la viabilité du régime et a des implications sur le plan de l'étendue de la protection existante, dans la mesure où bien des régimes ont des difficultés à assurer le respect des règles. Toutefois, cette capacité limite aussi l'extension de la protection aux groupes exclus et aux imprévus.

- *La politique des pouvoirs publics*

Le degré de priorité accordé par les pouvoirs publics à l'élargissement de la protection sociale varie en fonction des priorités nationales et peut suffire à contrecarrer d'autres facteurs. C'est ainsi, par exemple, que le Costa Rica est un pays moins développé que le Mexique, mais que son niveau de protection est sensiblement plus élevé en raison des initiatives prises par les pouvoirs publics dans les années 1970.

Gouvernance et administration

Dans un grand nombre de pays, la performance globale des régimes de retraite relevant de la sécurité sociale a été décevante. Ces résultats médiocres sont imputables à toute une série de problèmes, dont certains ne relèvent pas de l'administration de la sécurité sociale. D'autres, en revanche, sont la conséquence d'une mauvaise gestion ou de faiblesses dans la conception du régime. Une bonne gouvernance est la clé d'un régime de sécurité sociale efficace, mais il est indispensable de définir clairement ce que l'on entend par là. La définition utilisée ici est large et embrasse les processus décisionnel et de concertation, les mécanismes institutionnels et les fonctions de gestion et d'administration liées à la mise en œuvre et au contrôle des régimes de sécurité sociale. Elle vise également les relations réciproques entre la politique nationale, la gestion nationale et la gestion des régimes.

Nombreux ont été les pays qui ont connu des problèmes de mauvais fonctionnement de leurs régimes de sécurité sociale. Ces problèmes sont souvent dus à une mauvaise gouvernance. Ils résultent tantôt de la politisation de l'institution de la sécurité sociale, tantôt de procédures administratives mal conçues ou de la formule des prestations. Dans certains pays, une mauvaise gouvernance entraîne des coûts administratifs élevés et un service de qualité médiocre. Ces problèmes d'étendue de la protection et de gouvernance concernent essentiellement les pays en développement, les pays développés ayant souvent une protection étendue et une assez bonne conduite des affaires publiques.

Nous énumérons ci-dessous certains objectifs à poursuivre pour assurer une gouvernance de qualité. Ces objectifs sont regroupés selon le domaine concerné: questions stratégiques et d'orientation politique au niveau national; mécanismes institutionnels; obligations administratives au niveau opérationnel.

Questions stratégiques et d'orientation politique au niveau national

- mettre en place un processus de formulation des politiques qui prenne en compte tout l'éventail des besoins en matière de protection et qui mette en balance ces besoins et les ressources nationales;
- créer, à l'intérieur de la politique nationale, un équilibre entre les régimes publics et de sécurité sociale et les systèmes individuels et privés qui garantisse une large protection et réalise le niveau souhaité de redistribution des revenus;
- créer un mécanisme pour l'adoption des textes législatifs en vue de donner effet aux décisions d'orientation.

Mécanismes institutionnels

- créer des mécanismes institutionnels qui auront à répondre de la mise en œuvre des régimes de sécurité sociale;
- veiller à ce que les cotisants et les bénéficiaires aient la possibilité d'influer sur le processus décisionnel et de contrôler l'administration des régimes de sécurité sociale;
- instaurer des mécanismes de contrôle financier en vue de surveiller l'affectation et la gestion des ressources.

Obligations administratives

- s'assurer que les cotisations sont perçues et comptabilisées et que les prestations sont servies promptement, sans erreurs et avec les explications appropriées;
- minimiser le coût de l'administration dans les limites du niveau de service souhaité;
- veiller à ce que les cotisants et les bénéficiaires soient informés de leurs droits et obligations;
- créer un mécanisme pour le suivi et l'examen de la performance administrative.

Ces objectifs en matière de bonne gouvernance forment le cadre de base de la conception, du développement et du suivi d'un régime solide

et viable de sécurité sociale. Ces dernières années, la conduite de la sécurité sociale a fait l'objet d'une attention croissante: de plus en plus, on se rend compte que l'efficacité des régimes est limitée par l'efficacité de leur administration. Toutefois, le débat qui entoure la réforme de la sécurité sociale est marqué par une tendance à négliger la distinction entre les questions de gouvernance et les questions de conception, ce qui a débouché sur des critiques à l'encontre des principes de l'assurance sociale lorsque, comme c'est souvent le cas, l'accent aurait dû être mis sur les faiblesses des modalités de l'administration de ces régimes.

Evasion sociale

Le non-paiement des cotisations ou le non-respect des règles est un problème capital dans la conception et le fonctionnement des régimes de retraite contributifs de la sécurité sociale. Il influe sur le niveau des paiements des prestations aux participants ainsi que sur la situation financière et la légitimité politique du régime tout entier. Il y a évasion sociale lorsque les employeurs, les salariés et les indépendants ne versent pas les cotisations de sécurité sociale requises. Il s'agit d'un problème majeur dans une grande partie de l'Europe centrale et orientale, de l'Amérique latine, de l'Afrique et de l'Asie. Cette évasion a gravement porté atteinte au régime de la sécurité sociale dans certains pays: les recettes n'y atteignent pas le niveau suffisant pour le paiement des prestations. Cette insuffisance a eu pour effet que les régimes de sécurité sociale ont cessé de verser les prestations, ont versé des prestations réduites, et ont dû être subventionnés à partir des recettes générales. Même dans les pays de l'OCDE, un grand nombre de régimes enregistrent une baisse importante de recettes suite à ce manque à gagner.

L'évasion sociale est une des raisons pour lesquelles les régimes de sécurité sociale sont obligatoires: certains travailleurs, laissés à eux-mêmes, n'épargneraient pas assez pour financer leur retraite. Le problème est rendu plus compliqué encore par le fait que ce sont les employeurs qui assurent la perception et qu'ils peuvent être encore moins intéressés par la perception des cotisations que certains travailleurs par leur paiement. Les causes du non-paiement des cotisations sont toutefois plus complexes. Dans certains pays, il est essentiellement le résultat d'un niveau d'inflation élevé. Dans d'autres,

la corruption et le manque de confiance dans le gouvernement constituent des raisons importantes. Si le caractère lâche du lien entre les contributions versées et les prestations perçues peut certes jouer un rôle dans l'évasion sociale, il n'est certainement pas le seul facteur ni même, sans doute, le plus important.

Il peut y avoir non-paiement des cotisations lorsque trois conditions sont réunies:

- les employeurs souhaitent frauder, ou considèrent le versement des cotisations sociales comme non prioritaire par rapport à d'autres dépenses;
- les travailleurs préfèrent ne pas payer les cotisations, hésitent à signaler le non-paiement aux autorités ou ne sont pas au courant du non-paiement;
- les pouvoirs publics, dans l'application du système, tolèrent l'évasion sociale ou sont incapables de l'empêcher.

Régimes de retraite et redistribution des revenus

La redistribution représente une caractéristique importante de nombreux régimes de sécurité sociale. Les pouvoirs publics conçoivent les régimes de retraite dans un sens redistributeur, dans le but d'assurer une retraite suffisante aux retraités qui, lorsqu'ils étaient actifs, occupaient des emplois faiblement rémunérés, ou dont l'accumulation des cotisations a été réduite parce qu'ils ont été temporairement absents du travail pour maladie, chômage ou responsabilités familiales. Une redistribution entre les générations peut également être souhaitée de manière à partager les bénéfices de la croissance économique ou d'offrir des retraites décentes à ceux qui, sur l'ensemble de leur vie, ont eu des revenus limités en raison d'une dépression ou d'une guerre.

En règle générale, la redistribution des travailleurs à revenus élevés vers les travailleurs à revenus modestes est considérée comme une caractéristique essentielle d'un régime de retraite. Le souhait des pouvoirs publics de redistribuer les revenus pose la question de la manière la plus équitable d'y parvenir, tant pour les cotisants que pour ceux qui ont droit aux prestations.

Les régimes de retraite peuvent être conçus de manière à être progressifs, autrement dit, à assurer aux travailleurs à revenus modestes un taux de

Tableau 3: Simulation de l'équilibre réel d'actifs disponibles en pourcentage de la balance requise pour obtenir la pension prévue (100 pour cent d'obligations; toutes les valeurs en pourcentage excepté lorsque indiqué)

	Allemagne	Japon	Royaume-Uni	Etats-Unis
<i>Simulation 1:</i>				
<i>taux de cotisation fixé au niveau approprié pour une tendance à long terme (43 ans)</i>				
Séquence réelle	137	132	140	138
Séquence inversée	88	80	73	80
<i>Simulation 2:</i>				
<i>taux de cotisation fixé au niveau approprié pour la première moitié de la période</i>				
Séquence réelle	261	255	233	342
Séquence inversée	41	40	43	30
<i>Simulation 3:</i>				
<i>taux de cotisation ajusté tous les dix ans selon les conditions économiques des dix années précédentes</i>				
Séquence réelle	163	153	165	181
Séquence inversée	66	68	64	58
<i>Données de base</i>				
Augmentation du salaire moyen sur 43 ans	4.8	5.0	3.6	1.0
Taux d'intérêt moyen sur 43 ans	3.9	3.8	1.8	2.3
Ratio de l'accumulation prévue par rapport au salaire moyen	9.2	9.5	9.9	7.6

Source: Thompson (1998).

rendement de leurs cotisations plus élevé qu'aux travailleurs à revenus élevés. Des caractéristiques de progressivité sont couramment intégrées dans la structure des régimes à prestations définies, mais c'est rarement le cas pour les régimes à cotisations définies. Ces derniers comportent souvent des aspects destinés à réduire l'inégalité des revenus bien que, dans certains pays, on puisse trouver des caractéristiques qui renforcent cette inégalité en profitant à certaines catégories privilégiées. Dans de nombreux pays, y compris des pays qui ont des régimes à cotisations définies, les militaires et les fonctionnaires sont traités comme des catégories privilégiées. Les pressions politiques exercées par certains groupes puissants peuvent entraîner une redistribution qui favorise les militaires et le personnel judiciaire, ou les travailleurs des classes moyenne et supérieure, au détriment des pauvres. Pour les régimes tant à prestations qu'à cotisations définies, le fait que les travailleurs à revenus élevés ont généralement une espérance de vie plus longue a pour effet que le versement uniforme des prestations sous forme de rente privilégie ces travailleurs sous l'angle du total des prestations perçues au cours d'une vie.

Le risque pour les personnes

Servir des prestations de retraite stables et prévisibles constitue un défi dans un monde en mutation et intrinsèquement imprévisible. Les régimes de retraite sont exposés à toute une série de risques. L'économie peut se comporter de manière inattendue, les tendances démographiques peuvent se modifier, les systèmes politiques peuvent changer et les institutions privées et publiques importantes par rapport au régime de retraite peuvent ne pas exécuter les tâches qui leur ont été attribuées. De plus, les heurs et malheurs du travailleur en début de carrière ne sont pas totalement prévisibles. Il peut connaître une longue phase de chômage, ou voir une carrière prometteuse perturbée ou prématurément interrompue par une restructuration industrielle. Toutes ces possibilités entraînent un risque de non-perception des prestations de retraite escomptées.

Dans un monde imprévisible, aucun régime de retraite ne peut se targuer d'assurer une source prévisible de revenus au moment de la retraite. Cela étant, certaines menaces qui pèsent sur l'espoir d'un revenu prévisible au moment de la retraite affectent plus sérieusement une approche que l'autre en matière de régimes de retraite.

Les prestations de retraite sont exposées aux catégories de risque suivantes:

- le risque démographique résultant de changements inattendus des taux de natalité ou de mortalité;
- le risque économique lié aux modifications imprévues du taux de croissance des salaires ou des prix ou de changements inattendus du taux de rendement obtenu sur les marchés financiers tout au long de la carrière du travailleur;
- le risque politique de rupture des processus décisionnels des pouvoirs publics qui permettent aux hommes politiques de faire, en matière de prestations, certaines promesses excédant la capacité contributive de la société, entraînent des diminutions des prestations à bref délai suite aux changements politiques, sont à l'origine d'autres défauts dans la conception des systèmes ou empêchent le système politique d'opérer à temps les ajustements aux tendances économiques et démographiques nouvelles;
- le risque institutionnel résultant des défaillances possibles des institutions financières privées ou des instances publiques de réglementation, ou de l'incapacité à obtenir le versement des prestations de retraite suite aux

manquements dans la tenue des dossiers ou à d'autres formes d'incompétence dans le chef des administrateurs des régimes de retraite;

- le risque personnel découle des incertitudes au sujet de la carrière future de l'assuré.

Les risques en matière de sécurité sociale diffèrent selon qu'il s'agit de régimes par répartition à prestations définies, par capitalisation à cotisations définies ou à compte fictif sans capitalisation. Les risques concernant le taux de remplacement du revenu offert par les régimes à cotisations définies sont affectés à la fois par les modifications sur les marchés financiers et par les changements imprévus du taux de croissance des salaires. Par exemple, une croissance rapide inattendue des salaires réels entraînera un taux de remplacement faible dans un régime à cotisations définies, tout comme une baisse imprévue de la valeur des actifs sur les marchés financiers. Le choix de régimes à cotisations définies peut entraîner une épargne largement excessive ou insuffisante par rapport à celle requise pour atteindre un objectif donné en matière de taux de remplacement, selon la performance des marchés financiers et les taux de croissance des salaires à l'approche du départ à la retraite. Les fluctuations des taux d'intérêts affectent également la valeur des prestations sous forme de rente assurées par les régimes à cotisations définies. Pour ceux-ci, une baisse des taux d'intérêts aura pour effet qu'un solde donné du compte au moment du départ à la retraite produira des prestations-rentes plus faibles. Elle affectera toutefois également la valeur des actifs détenus par le fonds de pension, et il est possible que ces deux effets s'annulent partiellement. Cela étant, aucun de ces effets des taux d'intérêts n'affecte directement les prestations offertes par les régimes à prestations définies.

Effets économiques

Les pensions de retraite de la sécurité sociale sont déterminées par le processus politique dans les pays démocratiques. Leurs effets sont donc, dans une certaine mesure, les résultats souhaités de décisions conscientes en matière de conception. Il se peut toutefois que la sécurité sociale ait certains effets non souhaités dus soit à des compromis inhérents à la conception des systèmes, soit à des conséquences qui n'étaient pas escomptées au moment de la conception des régimes.

Tableau 4: Taux d'épargne nationale et financement des systèmes de pensions

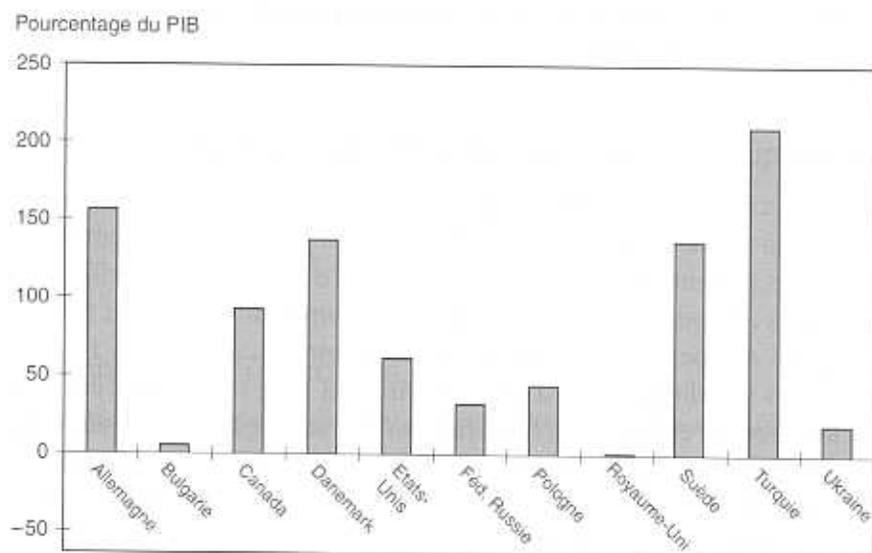
Pays	Épargne nationale/PIB	Fonds pour les retraites/PIB
Allemagne	23	4
Australie	18	39
Canada	15	3
Danemark	19	60
Etats-Unis	15	66
France	21	3
Irlande	20	37
Japon	34	8
Pays-Bas	25	76
Royaume-Uni	14	73
Suisse	30	70

Note: Le taux d'épargne représente le taux d'épargne total (secteur privé et gouvernement).

Sources: Hugues (1996) dérivé de la Banque mondiale (1994, tableau 5.1), OCDE (1994b, tableau 2.1).

Les économistes ont analysé de manière approfondie les effets des régimes de sécurité sociale à prestations définies. Ceux-ci peuvent affecter la durée du travail des salariés, leur choix de travailler dans le secteur formel ou informel, et l'âge du départ à la retraite. Ils peuvent, par ailleurs, influencer sur leurs décisions en matière d'épargne, sur le volume national global de l'épargne, et sur le développement des marchés financiers. Dans la plupart des cas, la théorie produit des prédictions ambiguës en ce qui concerne ces effets, les études empiriques n'ont pas pu résoudre les problèmes, et la controverse demeure. Il existe toutefois peu d'indications de l'existence d'effets importants des programmes de prestations de retraite sur les marchés de l'emploi ou les marchés financiers. Dans bon nombre de pays, les voies essentielles de la retraite anticipée sont les programmes de prestations d'invalidité et, dans une mesure moindre, les mesures spéciales de retraite anticipée et les allocations de chômage. Les indices empiriques semblent indiquer qu'une modification, même relativement importante, du niveau des prestations n'affecterait que de quelques mois l'âge moyen du départ à la retraite. Les indices sont moins clairs pour ce qui est des effets des régimes de sécurité sociale sans capitalisation sur l'épargne ou du passage à des régimes par capitalisation. Toutefois, ils n'indiquent pas de manière constante un effet négatif des régimes sans capitalisation ni un effet positif du passage à la capitalisation. Les autres politiques publiques spécifiquement axées sur l'encouragement

Figure 3: Estimation de la dette future implicite des retraites, pays choisis, 1990 (en pourcentage du PIB)



Source: Calculs du BIT.

de l'épargne, notamment les politiques fiscales, constituent des outils mieux appropriés pour influencer sur l'épargne à l'échelle nationale dans la mesure où elles n'imposent pas, pour accroître le volume de l'épargne, de sacrifier les objectifs d'assurance sociale.

Les économistes n'ont guère analysé les régimes à cotisations définies, en raison de leur simplicité apparente. Ces régimes perçoivent les cotisations, font les investissements et décaissent les sommes à verser. En règle générale, les analystes des politiques les traitent comme des plans d'épargne qui n'affectent pas le comportement des travailleurs. Si l'on examine de plus près les dispositions des régimes de retraite obligatoires à cotisations définies, on constate qu'elles peuvent influencer l'âge du départ à la retraite et d'autres décisions des travailleurs qui affectent le volume de la main-d'œuvre disponible. Ces effets se produisent parce que ces régimes sont obligatoires. Tout programme obligatoire qui incite les personnes à changer de comportement, par exemple en les incitant à accroître leur épargne, entraînera des distorsions dans la mesure où chaque individu voudra minimiser les conséquences indésirables pour lui des régimes. Les systèmes à cotisations définies affectent eux aussi les comportements en raison de leur lien avec les mécanismes de prestation

minimum et de pauvreté, de leurs coûts administratifs parfois élevés et des effets des risques des marchés financiers sur les soldes des comptes et des risques de taux d'intérêts sur les prestations mensuelles lorsque ces soldes sont convertis en rentes.

Conséquences pour les finances publiques

Les recettes des retraites de la sécurité sociale et les versements des prestations affectent les finances publiques, mais les pratiques comptables courantes présentent des faiblesses, s'agissant d'enregistrer ces effets. Les méthodes comptables à période unique couramment utilisées pour mesurer les effets des pensions de retraite de la sécurité sociale sur les finances publiques n'indiquent pas si le financement à long terme aux fins de la sécurité sociale est suffisant. La définition courante de la dette implicite des pensions, mesurée en utilisant des notions qui relèvent du secteur privé de l'assurance, est trompeuse lorsqu'il s'agit de l'assurance sociale. La dette des pensions se crée lorsque des prestations ont été promises sans être financées. Le financement de la sécurité sociale est suffisant si les projections indiquent que, pour chaque période, les recettes plus les réserves suffisent à faire face au paiement des prestations. Les méthodes comptables traditionnelles permettent difficilement d'intégrer la valeur du passif éventuel, implicite ou explicite, notamment pour les prestations minimum garanties, et sous-évaluent donc les coûts des régimes de sécurité sociale à cotisations définies, pour lesquels le passif éventuel peut être relativement important.

La principale conclusion de la Partie I est que, pour la majorité des travailleurs à l'échelle mondiale, la question la plus importante en matière de retraites de la sécurité sociale n'est pas la manière dont les prestations sont financées ou fixées, mais le fait qu'ils ne sont pas protégés par un régime de retraite de la sécurité sociale. Ce problème se pose essentiellement dans les pays en développement.

La seconde conclusion principale de la Partie I est que la gouvernance est, dans de nombreux pays, un aspect important. Un régime de retraite de la sécurité sociale bien conçu n'atteindra pas ses objectifs s'il est mal administré. Parmi les problèmes que posent les régimes de sécurité sociale dans les pays en développement, nombreux sont ceux qui découlent d'une mauvaise gouvernance et qui peuvent être résolus par des améliorations de celle-ci, sans nécessiter de réformes majeures.

La recherche d'un nouvel équilibre

La Partie II, après avoir reconnu que les régimes de sécurité sociale devaient s'adapter au nouvel environnement économique, démographique et social, présente une analyse des politiques et les grandes règles en cette matière, axées sur la recherche d'un équilibre nouveau pour les régimes de sécurité sociale.

Le fondement normatif de la politique

Les conseils d'orientation, s'agissant de la politique des retraites relevant de la sécurité sociale, reposent toujours sur les opinions ou les valeurs normatives du conseiller en matière de politiques. La base normative de la politique repose sur des jugements de valeur au sujet de la manière de structurer les prestations de retraite de la sécurité sociale. On peut articuler les objectifs généraux de la structure des prestations des régimes de retraite selon cinq axes:

- l'élargissement de la protection à tous les membres de la population;
- la protection contre la pauvreté au cours de la vieillesse, de l'invalidité ou après le décès du salarié pour tous les membres de la population;
- pour tous ceux qui ont cotisé, la mise à disposition d'un revenu de remplacement des revenus perdus suite à la retraite volontaire ou involontaire;
- l'adaptation de ce revenu en vue de tenir compte de l'inflation et, au moins dans une certaine mesure, de l'augmentation générale du niveau de vie;

- la création d'un environnement pour la mise en place de mécanismes facultatifs supplémentaires complétant les revenus après le départ à la retraite.

Outre ces aspects qui affectent le montant des prestations à servir et leur universalité, il existe d'autres considérations, notamment:

- le principe de l'affiliation obligatoire;
- l'égalité de traitement pour les hommes et les femmes ainsi qu'entre les ressortissants nationaux et les étrangers;
- la nécessité d'assurer des prestations garanties et prévisibles, du moins jusqu'à un certain niveau;
- la gestion démocratique du régime de retraite par l'intégration de représentants des travailleurs et des employeurs dans l'organe directeur;
- la responsabilité qui incombe à l'Etat de garantir que les conditions de versement des prestations soient remplies (même si cela ne signifie pas que l'Etat soit tenu d'exécuter cette tâche lui-même: il doit uniquement veiller à son exécution);
- la fixation de plafonds de prestations (et de cotisations) qui limitent les obligations des Etats vis-à-vis des bénéficiaires de hauts revenus.

La plupart de ces principes sont énoncés dans les diverses normes internationales du travail établies par l'OIT, qui déterminent également le niveau minimum des prestations: en gros, elles fixent un taux de remplacement égal à 40 pour cent des revenus précédents après 30 années de cotisations, avec des garanties et des minima pour ceux dont les revenus sur toute une vie ont été faibles ou qui ont connu de longues périodes d'absence de paiement de cotisations.

L'élargissement de la protection au secteur informel

Un certain nombre de considérations communes sous-tendent les options d'orientation en ce qui concerne l'élargissement de la protection:

- il n'existe probablement, dans chaque pays, qu'une seule solution à l'objectif de la protection universelle;

- dans les pays en développement, il peut être irréaliste de tabler sur un élargissement d'un régime d'assurance sociale conçu pour le secteur formel en tant que moyen de protection des indépendants et des personnes qui relèvent du secteur informel;
- les niveaux élevés de protection sont subordonnés à un degré élevé de consensus, et celui-ci dépend de l'existence d'un lien entre le régime et les besoins et circonstances des personnes qu'il vise à protéger;
- il existe une dépendance réciproque entre la mise en œuvre d'un élargissement de la protection, d'une part, et la qualité de la conduite des affaires publiques et de la conception du régime, d'autre part.

Les choix d'orientation sont les suivants:

- élargir, sans modification importante de la structure des cotisations et des prestations, la protection des régimes existants aux catégories exclues;
- restructurer ou adapter les régimes existants en vue de faciliter la protection des catégories exclues;
- concevoir des régimes spéciaux pour les catégories exclues;
- instaurer des régimes universels ou ciblés basés sur la fiscalité;
- encourager le développement de régimes spéciaux fondés sur les principes d'entraide ou d'assurance mutuelle.

Les trois premières approches s'efforcent, chacune dans une mesure différente, d'inclure les catégories exclues dans le champ d'application du système existant et supposent l'application de certains au moins des principes de la sécurité sociale, en particulier l'ouverture au droit basée sur les cotisations versées et l'assurabilité obligatoire, ainsi que les obligations connexes qui garantissent le respect des règles. La quatrième approche rompt le lien avec les cotisations et suppose, en fondant le financement sur la fiscalité générale, le service d'une prestation sur preuve de l'existence d'une situation particulière telle que la vieillesse ou la faiblesse des revenus. La cinquième part du principe que la protection au moyen d'un régime public de sécurité sociale est irréaliste et implique que la seule solution pourraient être les mécanismes privés et de groupe.

L'élargissement de la protection au secteur informel peut nécessiter l'élaboration de régimes spéciaux ou l'application d'un traitement spécial

aux travailleurs, de manière à mieux adapter le régime à leurs besoins et à leur capacité contributive limitée, ce qui peut impliquer que seules des prestations d'invalidité ou de survivant leur soient octroyées, ou que les prestations de retraite ne soient versées qu'à partir d'un âge relativement élevé, par exemple 70 ans. Dans certains cas, il faudra élaborer des régimes spéciaux spécifiques répondant aux besoins des travailleurs du secteur informel. Il peut être nécessaire d'assouplir les restrictions légales applicables à la protection dans les programmes de prestations de retraite. Par exemple, les travailleurs employés dans les petites entreprises sont exclus dans certains pays.

Améliorer la gestion, la gouvernance et le recouvrement

Il est possible de résoudre certains des problèmes auxquels se sont heurtés les régimes de sécurité sociale au moyen de politiques visant à améliorer la gestion, la gouvernance et le recouvrement.

La gouvernance peut être améliorée en faisant participer les travailleurs et les employeurs au processus. La manière dont ils seraient impliqués dépend des circonstances de chaque pays mais, dans certains cas, cette implication supposerait une participation tripartite (travailleurs, employeurs, pouvoirs publics) à un conseil de gestion. Il convient de structurer la gestion de telle manière que les employeurs et les travailleurs aient leur mot à dire dans la structure des régimes de sécurité sociale. Si, dans certains cas, il peut être utile de recueillir les apports de ces groupes par le biais de leur participation à des comités de gestion, dans d'autres cas, cette participation pourrait se faire par les pressions politiques, le vote et les autres formes d'implication dans le processus politique.

Assurer le recouvrement suppose l'existence d'une politique et d'un mécanisme d'exécution. Des problèmes de recouvrement se sont posés dans les régimes à prestations définies comme dans ceux à cotisations définies. Il faut que le recouvrement relève des compétences des pouvoirs publics. Dans certains régimes à cotisations définies, la compétence en matière de contrôle de ce respect a été attribuée à des prestataires d'assurance-retraite du secteur privé. La gestion des petits comptes-retraite des travailleurs à revenus modestes est généralement aussi coûteuse que celle des grands comptes des travailleurs de la tranche supérieure de revenus et ne permet

donc que des bénéficiaires limités. Souvent, dès lors, rien n'incite les prestataires du secteur privé à assurer le recouvrement chez les travailleurs à revenus modestes, là où surgissent généralement les problèmes.

Influer sur l'âge du départ à la retraite

Plus le seuil d'âge pour la perception des prestations de retraite de la sécurité sociale est bas, plus coûteux est le financement d'un taux de remplacement donné. Les pays riches peuvent se permettre de financer des retraites de longue durée et, à mesure que la richesse augmente, les travailleurs souhaitent vivre une retraite plus longue. La durée de la retraite augmente parallèlement à l'allongement de l'espérance de vie. Toutefois, le vieillissement démographique a pour effet d'accroître le nombre des retraités par rapport aux actifs, ce qui augmente le coût du paiement des prestations par le biais de régimes par répartition. Ce sont là certains des facteurs à prendre en compte pour fixer le seuil d'âge pour l'ouverture du droit aux pensions de retraite. L'élévation de ce seuil peut soit retarder les départs à la retraite, soit n'avoir guère d'effet sur l'âge auquel les travailleurs prennent leur retraite, moyennant une diminution du montant des pensions. Lorsqu'un pays élève le seuil d'âge de la retraite, on assiste généralement à une augmentation de la demande d'autres types de prestations par les travailleurs âgés, notamment de prestations d'invalidité et de chômage, et il faut en tenir compte dans le calcul des économies de coût éventuelles.

Adoption de conceptions pluralistes et de structures souples

Il n'y a pas de modèle universel de régime de retraite. Le régime de retraite approprié à chaque pays dépend du niveau de développement économique, de la structure d'âge de la population et de facteurs politiques. Il peut être nécessaire de modifier ce régime parallèlement à l'évolution de la situation économique, démographique et politique du pays. L'interaction entre les régimes de retraite de la sécurité sociale et le développement économique fait que les régimes de retraite évoluent dans le temps et que différents systèmes peuvent fonctionner avec plus de succès dans des pays différents et à des périodes différentes.

Tableau 5: Age effectif de départ à la retraite et durée estimée de la retraite

Région	Age effectif de départ à la retraite		Durée estimée de la retraite	
	1950	1990	1950	1990
Japon	66.2	65.5	12.0	17.8
Amérique du Nord	65.9	62.6	13.1	18.1
Océanie	65.3	60.0	13.2	20.5
Europe du Nord	67.2	61.9	12.2	18.7
Europe du Sud	69.0	60.1	10.5	19.9
Europe de l'Ouest	65.7	59.3	12.8	20.7
Europe centrale et de l'Est	65.0	59.2	12.8	18.6
Moyenne sans l'Europe centrale et l'Europe de l'Est	66.5	61.8	12.4	19.0
Tous les pays	66.0	61.0	12.5	18.9

Source: Lalulippe (1996).

Il est nécessaire pour tous les pays d'adopter des conceptions pluralistes et des structures souples pour leurs régimes de sécurité sociale. En règle générale, des sources multiples de prestations sont requises en vue de satisfaire aux objectifs d'atténuation de la pauvreté au cours de la vieillesse et de prestations de retraite présentant un risque faible.

L'ouvrage souligne le rôle que joue le régime de retraite dans la réduction de la pauvreté et la garantie de revenus de retraite à faible risque. Il faut pour cela que ce revenu comporte un élément de redistribution et qu'il soit assuré à partir de sources diverses. L'importance relative de celles-ci dépendra de leur taux de rendement et de risque. Le choix, pour leur gestion, entre le secteur public et le secteur privé sera fonction de l'orientation des philosophies politiques (est-on plus enclin à confier les responsabilités aux individus et au secteur privé ou bien aux pouvoirs publics?) et des avis concernant les capacités relatives du privé et du public en matière de gouvernance.

Afin de réduire le risque en le diversifiant, la meilleure approche pour les pays développés peut être qualifiée de système à plusieurs niveaux, ceux-ci étant déterminés par leur risque et leurs caractéristiques redistributrices. Ce système comporterait un niveau de base de lutte contre la pauvreté, lié à un critère de revenus et financé par le budget de l'Etat; un deuxième niveau par répartition; un troisième niveau qui serait la composante obligatoire à cotisations définies; et un niveau supérieur d'épargne de retraite volontaire et de sources de revenus autres que la

pension. Ce qui est essentiel, dans cette approche, ce n'est pas le nombre de niveaux mais bien le fait que les revenus de retraite sont assurés à partir de sources différentes présentant des caractéristiques différentes en matière de risque, de manière à diversifier celui-ci. Cette approche souligne l'opportunité d'augmenter la complexité des régimes de retraite à mesure de leur développement, de manière à permettre une plus grande diversification des risques auxquels les revenus de retraite sont exposés.

En ce qui concerne les pays en développement où le niveau de protection est faible, il convient d'accorder la priorité à l'élargissement de la protection. On pourrait, à cette fin, adopter soit des régimes spécialement conçus pour les travailleurs du secteur informel, soit un régime national qui inclue la plupart des travailleurs, seuls ceux de la tranche supérieure de revenus étant tenus de participer à un régime plus coûteux. Afin de réduire les coûts pour les travailleurs pauvres, le régime de base pourrait servir uniquement des prestations d'invalidité et de survivants ou ne verser les pensions de retraite qu'à partir d'un âge relativement avancé, 65 ou 70 ans par exemple.

Le processus de réforme et sa gestion politique

La gestion des aspects politiques du processus de réforme constitue un aspect essentiel de la réussite de la réforme de la sécurité sociale. Il est nécessaire d'adopter des stratégies visant à créer et à obtenir un consensus sur les réformes. Il s'agit d'un exercice semé d'embûches, et bon nombre de pays ont pu constater qu'une fois que les réformes ont été convenues, il faut des années pour les mettre en œuvre.

Instaurer les réformes progressivement et laisser des choix aux travailleurs sont des stratégies qui permettent d'atténuer l'opposition aux réformes. Toutefois, pour qu'un pays puisse les appliquer, il doit prévoir une planification à long terme du financement de ses pensions de retraite de sécurité sociale. A défaut, il risque de ne pas pouvoir se permettre de retarder ces réformes.

La planification de la réforme requiert, à toutes les étapes, la concertation entre les pouvoirs publics, les travailleurs et les employeurs. Il peut être nécessaire, pour le gouvernement, d'éduquer le public au sujet des problèmes concernés et d'investir dans le renforcement des connaissances du personnel et des parlementaires impliqués dans le processus. Une fois la réforme réalisée, le régime de sécurité sociale doit être soumis à des examens périodiques afin d'évaluer les ajustements nécessaires.

La principale conclusion de la Partie II est que, pour chaque pays, il existe un type approprié de régime de retraite. En règle générale, un régime pluraliste est souhaitable: il permet de diversifier les sources de revenus de retraite en vue de diversifier le risque et a une fonction de redistribution axée sur l'atténuation de la pauvreté.

Pour la plupart des pays développés, l'objectif du revenu de retraite à faible risque nécessite un régime comprenant un élément par répartition soumis essentiellement aux risques macroéconomiques du marché de l'emploi, et un élément par capitalisation soumis essentiellement aux risques du marché financier. (Ces types de régimes sont tous deux exposés aux risques de la perte d'emploi, dont les conséquences sont généralement plus graves dans un système à cotisations définies que dans un système traditionnel à prestations définies.) Ces deux éléments pourraient coexister dans un même régime, ou relever de régimes distincts. Il peut être préférable d'adopter un système moins complexe pour les travailleurs à revenus modestes, en raison des coûts fixes élevés liés aux comptes individuels.

Introduction aux fiches par région

Les fiches par région examinent les régimes de sécurité sociale et les questions connexes de politique dans les différentes régions du monde. Elles répartissent le monde en six régions: l'Afrique, l'Asie, les Etats arabes du Moyen-Orient, l'Amérique latine et les Caraïbes, l'Europe centrale et orientale et l'Asie centrale, et les pays de l'OCDE. Cette division du monde en régions est géographique, sauf en ce qui concerne les pays de l'OCDE, dont l'élément commun est qu'ils regroupent les économies les plus développées mais qui sont situées dans des régions géographiques différentes. C'est ainsi que le Japon a été repris dans la fiche régionale «OCDE» plutôt que dans la fiche «Asie».

Les régimes de sécurité sociale varient fortement d'une région du monde à l'autre. Au sein même des régions, il existe des écarts considérables qui traduisent la diversité des niveaux de développement, les philosophies différentes en matière de politiques de redistribution des revenus, et l'expérience historique. Par conséquent, s'il est certes possible de se livrer à certaines généralisations à l'intérieur des régions, la division du monde en régions n'est pas motivée par une quelconque similitude des régimes de retraite dans chacune d'entre elles. Pour de nombreux aspects de la sécurité sociale, les fiches mettent l'accent sur les écarts qui existent au sein de la

région. La faible étendue de la protection constitue toutefois un problème commun à toutes les régions, à l'exception des pays de l'OCDE.

L'Asie et le Pacifique

Une caractéristique frappante de cette région est le grand nombre de pays qui ne possèdent pas de régime de retraite obligatoire. Il s'agit, pour la plupart, d'anciennes colonies britanniques et la principale raison de l'absence de régimes de retraite obligatoires est que ces pays possèdent des caisses de prévoyance. L'Indonésie, la Malaisie et Singapour servent les prestations grâce à des caisses de prévoyance. Une telle caisse ne remplit pas la même fonction qu'un régime de retraite puisqu'elle n'assure pas un revenu de remplacement pendant toute la durée de la retraite. Un petit nombre de pays, notamment la Thaïlande jusqu'en 1998, ne connaissent pas de pensions de retraite légales. Les pays de cette région qui ont moins subi l'influence britannique ont, pour la plupart, mis en place des régimes d'assurance sociale retraite pour assurer la protection des salariés et, dans certains cas, des travailleurs indépendants. Il s'agit de pays aussi divers que la République de Corée, les Philippines et le Viet Nam. Le Pakistan, malgré ses liens étroits avec la Grande-Bretagne, a opté pour un régime d'assurance sociale retraite dans les années 1970. Ce choix est peut-être le résultat de l'influence des pays arabes qui, presque tous, ont des régimes de ce type. L'Inde, elle aussi, a adopté récemment un régime d'assurance sociale retraite, mais un demi-siècle seulement après la fin de la domination britannique. Les régimes par capitalisation existant dans la région ont fortement souffert de remous financiers découlant en partie des problèmes liés à la réglementation, par les pouvoirs publics, des systèmes financiers nationaux de la région.

L'Afrique

Certains pays assurent des prestations par le biais de caisses de prévoyance, mais tendent actuellement à les supprimer au profit de fonds par répartition à prestations définies, comme ce fut le cas récemment en Tanzanie. À certaines exceptions près, le niveau de protection et l'efficacité des régimes de protection sociale existants qui couvrent la retraite, l'invalidité et le décès en Afrique sont généralement faibles. Cette situation est imputable à plusieurs facteurs dont certains sont politiques et économiques; d'autres résultent de lacunes dans la gouvernance à tous les niveaux, de la

conception des régimes jusqu'à leur fonctionnement. Souvent, les régimes adoptés à l'ère coloniale ne tenaient pas suffisamment compte du contexte socio-culturel et s'avéraient dès lors limités et inadaptés. Ces problèmes ont été aggravés encore, depuis l'indépendance, par des circonstances économiques et politiques défavorables ainsi que par une mauvaise gestion. Bon nombre de régimes africains n'ont pas assuré une protection sociale effective, même pour la petite minorité de population concernée.

L'Amérique latine et les Caraïbes

La plupart des pays de cette région versent des prestations dans le cadre de régimes par répartition à prestations définies. Toutefois, suite au mauvais fonctionnement de leurs régimes de sécurité sociale à prestations définies, un nombre croissant de pays (huit, en 1998) sont passés au moins en partie à des régimes à cotisations définies. Ces régimes consistent en comptes individuels entièrement financés par capitalisation qui sont gérés par des gestionnaires de fonds de pension du secteur privé. Parallèlement, les pouvoirs publics exploitent parfois eux-mêmes une société de gestion de fonds de pension qui s'efforce d'attirer les travailleurs-clients, concurrençant ainsi les sociétés privées. On avait cru initialement que le passage à un régime à cotisations définies réduirait la fraude sociale, dès lors que les prestations seraient plus étroitement liées aux cotisations. L'évasion sociale demeure toutefois un problème dans ces pays, ce qui semble indiquer, comme nous l'avons vu ci-dessus, que les causes du non-paiement des cotisations sont plus complexes.

Dans les Caraïbes, on assiste à une tendance au passage à des régimes à prestations définies: certains pays ont transformé leurs régimes à cotisations définies sous forme de caisses de prévoyance en régimes par répartition à prestations définies.

Les Etats arabes du Moyen-Orient

Les Etats arabes du Moyen-Orient comptent certains des pays les plus riches et les plus pauvres au monde. Dans cette région, les taux de natalité sont généralement élevés et le vieillissement démographique n'est pas considéré comme un problème. Dans la plupart des pays, les régimes de sécurité sociale sont relativement récents. Tous ont été créés après 1949. Il s'agit de régimes traditionnels à prestations définies. Dans

la plupart des cas, ceux-ci sont financés au moyen des cotisations versées par les employeurs et les travailleurs, tout déficit éventuel étant pris en charge par l'Etat. Parmi les pays riches, certains offrent des prestations de sécurité sociale extrêmement généreuses.

Certains pays de la région comptent un grand nombre de travailleurs étrangers parmi leur population active. Le traitement qui leur est appliqué en matière de sécurité sociale constitue un problème dans la région: en effet, certains pays les excluent de la protection offerte par le régime de retraite servie au titre de la sécurité sociale.

L'Europe centrale et orientale et l'Asie centrale

Les pays d'Europe centrale et orientale et d'Asie centrale sont en phase de transition entre économie centralisée et économie de marché. Dans la plupart d'entre eux, les régimes de protection sociale comportent certaines caractéristiques héritées des systèmes en vigueur dans les anciennes économies planifiées, qui comprenaient une composante visible (explicite) et une composante invisible (implicite). Le système institutionnalisé visible de sécurité sociale assurait les pensions de retraite, les prestations en espèces à court terme, et les soins de santé. La composante implicite améliorait la sécurité par des mécanismes socialistes spécifiques de redistribution des revenus, notamment l'emploi garanti, les logements à coût modéré et des biens et services fortement subventionnés (par exemple, l'alimentation et les services pour les familles nombreuses, les fournitures scolaires, les livres et les biens et services culturels). Il y avait aussi un système de prestations en espèces et en nature offertes par les entreprises d'Etat à leurs travailleurs, aux familles de ceux-ci et aux retraités: allocations en espèces, infrastructures récréatives et vacances subventionnées, et prêts bonifiés de courte et de longue durée.

Bon nombre de ces pays sont en train de revoir leurs régimes de sécurité sociale et certains adoptent des régimes à cotisations définies. Ceux-ci viennent à peine d'être mis en place dans la région, et il est trop tôt pour en évaluer la performance.

Les pays de l'OCDE

Les pays de l'OCDE ont les populations les plus âgées, ce qui est un facteur motivant leurs réformes. En moyenne, ces pays consacrent 10 pour

cent de leur produit intérieur brut (PIB) aux pensions de vieillesse, soit plus que leurs dépenses en matière de soins de santé. Pour assurer les prestations de retraite de la sécurité sociale, ces pays appliquent essentiellement des régimes par répartition à prestations définies. Ces régimes de sécurité sociale par répartition sont souvent complétés par des régimes volontaires par capitalisation, généralement gérés par le secteur privé.

La plupart des pays de l'OCDE envisagent actuellement des modifications de leurs régimes de retraite afin d'en assurer la viabilité face au vieillissement démographique. Bon nombre d'entre eux ont adopté des mesures législatives élevant l'âge de la retraite normale ou anticipée afin de tenter de réduire les prestations et d'inciter les travailleurs à retarder leur départ à la retraite. Plusieurs ont diminué les prestations en augmentant le nombre d'années servant au calcul de la moyenne des revenus, en accordant des revalorisations des pensions moins généreuses pour les retraités, ou en imposant une carrière plus longue pour l'ouverture du droit à certaines prestations.

CONCLUSIONS

Tout au long du présent ouvrage, en plus de la tentative de présenter un aperçu global, à l'échelle mondiale, des régimes de retraite, plusieurs thèmes apparaissent qui, à leur tour, débouchent sur un certain nombre de questions générales importantes. L'approche de ces questions se fonde sur les normes internationales du travail, telles qu'elles ont été définies au fil de nombreuses années par le Bureau international du Travail et confirmées par la communauté internationale. Ces normes ont une influence considérable sur ce que doivent être, aux yeux du BIT, les principes directeurs pour la conception des régimes de retraite. Cela ne signifie toutefois pas que ces principes sont universellement respectés par tous les pays. Pour un grand nombre d'entre eux, il s'avère impossible de mettre en œuvre l'ensemble des principaux principes, essentiellement parce que leur situation économique s'y oppose. Dans d'autres cas, les pays ont opté pour des approches différentes, principalement parce qu'ils ont le sentiment – souvent faux – que ces principes ne correspondent pas à leur intérêt économique. Dans d'autres cas encore, c'est le conflit entre certaines catégories et certaines classes sociales qui les amène à adopter d'autres régimes. Après la lecture de l'ouvrage, le lecteur sera pleinement informé de ces écarts et de l'attitude du BIT à leur égard. Il est toutefois utile et important d'en donner d'emblée un bref exposé.

Dans la quasi-totalité des pays du monde, ce sont principalement deux problèmes qui sont au cœur des difficultés auxquelles sont confrontés les régimes de retraite (les exceptions concernent uniquement des pays développés): l'étendue de la protection et la gouvernance.

Parmi les principes normatifs, le premier et le plus important est celui de la protection universelle des régimes de retraite. Beaucoup de pays sont

toutefois dans l'impossibilité d'appliquer ce principe en raison du grand nombre de travailleurs occupés dans les secteurs informels: les travailleurs indépendants des zones rurales et urbaines et les nombreuses personnes qui, d'une manière ou d'une autre, sont occupées par des entreprises du secteur informel. Il n'est pas facile de contrôler les revenus de ces catégories sociales ni d'y percevoir des cotisations et, souvent, l'Etat ne dispose pas des ressources fiscales nécessaires pour payer ne fût-ce que des retraites de base à partir des recettes générales. La participation libre au régime de retraite est contraire à un autre principe de base, celui de la participation obligatoire, et si l'on tente de rendre cette participation obligatoire, on ouvre la voie à l'évasion sociale à large échelle par les catégories de travailleurs qui, de toute manière, sont trop pauvres pour payer des cotisations importantes. Même lorsque les travailleurs sont occupés par de petites entreprises (moins de 5 ou 10 travailleurs, par exemple), il peut s'avérer trop difficile, ou trop coûteux sur le plan administratif, pour le régime de retraite de la sécurité sociale de faire respecter les règles.

Il semble qu'il n'existe pas de solution facile à ce problème, mais deux démarches valent la peine d'être tentées. La plus évidente est que l'organisme des pensions impose le respect des règles à toutes les entreprises quelle que soit leur taille, même si cela entraîne un coût de perception des cotisations supérieur aux prestations qui devront être versées à terme. Les avantages sociaux liés à une protection plus étendue l'emportent de loin sur le coût administratif supplémentaire et réduisent l'aide sociale que l'Etat pourrait finalement avoir à apporter aux pauvres. L'autre démarche consiste à faire appel aux institutions qui se sont constituées dans le secteur informel lui-même (clubs d'épargne, coopératives et autres organisations informelles) et à offrir à ces organisations une aide pour la constitution de leurs propres systèmes de protection contre la pauvreté à l'âge de la retraite. Cette démarche a des implications en ce qui concerne la conception de ces mécanismes. Il faudrait qu'ils soient auto-contrôlés. Il s'agirait de systèmes volontaires. Ils devront probablement assurer une protection contre un large éventail de risques sociaux (soins de santé, chômage, besoins familiaux, pénurie de vivres et mauvaises récoltes, besoins en matière d'éducation et de commerce) ainsi qu'un revenu strictement destiné à la retraite. Ils devraient aussi fonctionner au moyen de comptes individuels d'épargne-retraite et ne pourraient bénéficier de la force collective qu'apportent les grands régimes de retraite. Ils n'en apporteraient pas moins

une certaine protection à de grands nombres de personnes qui, à défaut, en seraient exclues. Ce problème est reconnu dans les normes internationales du travail qui, initialement, (Convention n° 102) admettaient une protection qui ne soit pas entièrement universelle mais qui, par la suite, ont élevé le niveau de protection requis. Cela étant, bon nombre de pays, d'Afrique en particulier, éprouvent beaucoup de difficultés à respecter ces prescriptions et le problème est loin d'être résolu.

L'autre grand problème des régimes de retraite dans les pays en développement est celui de la gouvernance. Nombreux sont les régimes ou leurs bénéficiaires qui se débattent dans des difficultés financières simplement en raison d'une incapacité à percevoir toutes les recettes qui leur sont dues, à investir judicieusement leurs réserves, ou à servir promptement et entièrement les prestations. Parfois, les coûts administratifs sont excessifs. Dans certains cas, ce sont les pouvoirs publics qui sont à l'origine de ces difficultés: ils détournent parfois les réserves de la caisse de retraite à d'autres usages ou imposent des conditions financières (par exemple, l'investissement par les caisses de retraite en obligations d'Etat à des taux d'intérêts extrêmement faibles ou à des taux réels négatifs) qui, dans les faits, entraînent un retour des ressources vers l'Etat. Toutefois, le déficit des cotisations de même que le non-versement des prestations peuvent aussi être la conséquence de lacunes dans la gestion et l'administration ainsi que d'une évasion sociale à grande échelle pratiquée par les employeurs et leurs travailleurs. Le personnel des caisses de retraite peut être pléthorique, ses salaires trop élevés, et il se peut qu'il ne possède pas les compétences et la formation requises. Les techniques de vérification et de contrôle peuvent être trop peu précises. Il semblerait que le remède consiste à améliorer la performance des caisses de retraite dans tous ces domaines. Ce processus risque toutefois d'être long et de dépendre d'améliorations générales de la gouvernance tant publique que privée ainsi que d'un renforcement de l'autonomie de la caisse de retraite elle-même. Dans certains pays, ces difficultés peuvent résulter de déséquilibres actuariels fondamentaux: le gouvernement a promis des prestations supérieures à ce qu'il peut assurer au moyen des cotisations qu'il compte percevoir mais peut refuser d'augmenter les taux des cotisations, de réduire les prestations ou d'éponger le déficit au moyen des recettes générales. Ou encore, les seuils d'âge pour l'admission à la retraite peuvent être trop bas. Dans ce cas, le problème de la gouvernance devient un problème politique.

Dans ces deux cas (étendue de la protection et gouvernance), les problèmes des régimes de retraite ne peuvent pas, dans une grande partie du monde, se résoudre facilement ou simplement. En fin de compte, beaucoup dépend de la croissance économique du pays concerné, de l'intégration d'une grande partie de sa main-d'œuvre dans le secteur formel de l'économie, et d'une plus grande maturité de sa gouvernance publique et privée. Tout cela prendra du temps. Actuellement, la situation des régimes de retraite et de la sécurité sociale en général est similaire, dans de nombreux pays en développement, à ce qu'elle était dans les pays développés il y a un siècle. Cela étant, il existe aussi des problèmes importants qui affectent plus spécialement les pays développés et qui sont plus susceptibles de trouver une solution analytique. Il s'agit de problèmes qui concernent le vieillissement attendu des structures démographiques et le point de savoir s'il faut substituer aux régimes de sécurité sociale par répartition des régimes fondés sur des structures exclusivement basées sur la capitalisation et des cotisations définies, au moyen de comptes individuels, éventuellement gérés par des organismes du secteur privé.

Nul n'ignore que la structure démographique des pays avancés de l'OCDE connaîtra vraisemblablement un vieillissement rapide au cours des prochaines décennies suite, à la fois, au recul antérieur de la fécondité et à l'allongement de l'espérance de vie. Il s'ensuit que la part du revenu national total qui doit être transférée vers les retraités (si l'on veut maintenir leurs revenus relatifs et l'âge actuel de l'admission à la retraite) devra être augmentée presque proportionnellement. Pour l'instant, les pays de l'OCDE consacrent près de 10 pour cent de leur revenu national aux 18 pour cent de la population âgée de plus de 60 ans. D'ici à 2030, celle-ci représentera près de 31 pour cent de la population et nécessitera une augmentation comparable des dépenses de retraite. On estime que, compte tenu des autres charges (en particulier les soins de santé, l'aide sociale et le chômage), le taux de cotisation nécessaire pour faire face à ces dépenses publiques deviendra trop élevé et inacceptable d'un point de vue politique. Parallèlement, le fondement social des régimes publics de sécurité sociale est remis en question, indépendamment de la nécessité de soutenir les populations vieillissantes. Les transferts publics au profit des retraités seraient trop généreux et entraîneraient, sur les marchés de l'emploi et les marchés financiers (en abaissant les taux de participation des travailleurs âgés et en réduisant le taux d'épargne à l'échelle nationale), des distorsions qui, à leur tour, ont une incidence sur le niveau et la croissance du PIB. A ces deux

problèmes tels qu'ils sont ressentis (le vieillissement et le coût trop élevé de l'implication du secteur public), une solution très souvent suggérée consiste à substituer aux régimes de retraite publics par répartition relevant de la sécurité sociale des régimes à cotisations définies, éventuellement gérés par des fonds de pension privés. On avance ainsi que le préfinancement des régimes de retraite éviterait l'augmentation importante attendue des taux de cotisation des systèmes par répartition suite au vieillissement démographique, améliorerait la participation des travailleurs âgés à la population active, renforcerait l'épargne à l'échelle nationale, améliorerait la compétitivité nationale, allégerait les obligations financières de l'Etat et, plus généralement, instaurerait un lien plus spécifique entre les cotisations et les prestations. Il faudrait que ce mécanisme soit obligatoire et complété par une retraite de base de lutte contre la pauvreté, financée au moyen des recettes générales. Le montant de la pension elle-même devrait être déterminé sous la forme d'une rente définie par un calcul actuariel sur la base du montant global accumulé au moment du départ à la retraite.

L'analyse de ces propositions et leur comparaison avec les structures existantes sont complexes. Nous renvoyons le lecteur aux chapitres concernés, où il trouvera un exposé analytique détaillé. Pour la présente introduction, il convient toutefois de faire principalement deux remarques.

Primo, certains avis sur le fonctionnement probable d'un tel régime sont faux sur le plan tant des faits que de l'analyse. Ce régime n'allégerait pas le poids (pour l'économie nationale et la population en général) du soutien à une population vieillissante si les prestations de retraite ne sont pas diminuées par rapport au revenu perçu pendant la vie active et si le régime proposé n'entraîne pas une élévation importante de l'âge effectif du départ à la retraite. Ces deux changements pourraient toutefois être obtenus tout aussi bien dans le cadre d'un régime public de sécurité sociale par répartition. La raison en est assez simple. Le niveau de vie des retraités ne peut être assuré qu'à partir des revenus réels des actifs, que ce transfert ait lieu par un mécanisme public ou par l'épargne aux conditions du marché. Dans le premier cas, les taux de cotisation doivent être augmentés. Dans le second, les actifs financiers accumulés des retraités doivent être vendus aux cotisants afin de procurer aux retraités l'argent pour la consommation. Dans les deux cas, les montants concernés (cotisations ou épargne obligatoire) sont équivalents. Tous deux réagissent nécessairement de la même manière aux augmentations du nombre des retraités par rapport à la population active.

Secundo, ce qui est plus important, c'est que l'adoption d'un régime de retraite obligatoire basé sur l'épargne est contraire à certains des principes normatifs établis pour les régimes de sécurité sociale. Il existe un certain nombre de divergences.

Tout d'abord, un des principes fondamentaux les plus importants des normes internationales du travail est que le revenu de retraite des travailleurs doit être prévisible et garanti. Les régimes à cotisations définies ne peuvent respecter ce principe. Le montant global accumulé au moment du départ à la retraite dépend du revenu provenant du taux d'intérêt (du marché) accumulé tout au long d'une carrière complète de cotisations au régime. Ce revenu peut être extrêmement incertain: les simulations qui ont été présentées indiquent qu'il peut varier de 30 pour cent, voire plus, selon l'évolution des taux d'intérêts et du niveau des salaires au cours des 40 années précédentes. En outre, le taux d'intérêt en vigueur au moment du départ effectif à la retraite influe fortement sur la valeur de la rente qui peut être obtenue à partir du montant global accumulé. Il peut y avoir des différences radicales du montant de pension perçu selon que les taux d'intérêt sont élevés ou bas au moment de l'admission à la retraite et de la négociation d'une rente.

D'autres principes jouent également, fût-ce avec moins d'importance que la question du revenu garanti. Il y a notamment la question de l'indexation des prestations sur les prix et, dans une certaine mesure du moins, sur les salaires. Pour y parvenir, les institutions qui versent les rentes doivent soit avoir accès à une forme quelconque d'obligations indexées afin d'avoir des taux de prestations fixes, soit assurer leur propre indexation en calculant la rente sur la base des taux réels prévus. Il y a aussi la question de la responsabilité de l'Etat. Si l'on prévoit de faire gérer les régimes à cotisations définies par des organismes privés, ceux-ci doivent être soigneusement réglementés et contrôlés par l'Etat, et soumis à une série de règles prudentielles. Enfin, il y a la question de la gestion démocratique, qui implique que les cotisants et les bénéficiaires aient leur mot à dire dans la gestion. C'est un objectif difficile à réaliser dans des régimes par capitalisation à gestion privée. On pourrait toutefois y substituer l'instauration de la possibilité de choix transparent du régime pour les travailleurs, et du droit de passer de l'un à l'autre sans perte financière.

Actuellement, deux conceptions possibles des pensions de retraite sont proposées qui tentent d'éviter ce conflit entre les principes normatifs et le souhait de créer des liens plus directs entre les cotisations et les

prestations, d'une part, et le souhait de répartir les risques de manière plus égale entre les cotisants et les retraités, d'autre part.

La première conception consiste à financer les revenus de la retraite au moyen d'une série de sources différentes, en particulier une combinaison de régimes à prestations définies et de régimes à cotisations définies. Une conception de ce type comporterait un certain nombre de niveaux:

- un niveau de base de lutte contre la pauvreté, soumis à conditions de ressources et financé par le budget de l'Etat, qui assurerait un revenu minimum à ceux qui n'ont pas d'autres moyens de subsistance;
- un deuxième niveau par répartition à prestations définies, obligatoire et à gestion publique, qui assurerait un taux modéré de remplacement de revenu (par exemple, 40 à 50 pour cent de la moyenne des revenus d'une carrière) à tous ceux qui y ont cotisé, et qui serait entièrement indexé;
- un troisième niveau à cotisations définies, obligatoire jusqu'à un certain plafond, éventuellement géré par des organismes de retraite privés, et qui assurerait une pension de retraite au moyen de rentes;
- un quatrième niveau qui serait à cotisations définies, volontaire, sans plafond et également géré par des organismes de retraite privés.

Cette structure aurait le mérite de répartir les risques inhérents aux régimes de retraite (tant les risques associés à la gestion publique des régimes à prestations définies que les risques du marché liés aux régimes à cotisations définies) mais qui, en même temps, assurerait un revenu de retraite de base garanti pour la grande majorité des travailleurs dans la tranche des revenus moyens.

La seconde possibilité est un régime fictif à cotisations définies. La structure de ce type de régime est très similaire à celle d'un régime à cotisations définies: un compte fictif est constitué tout au long de la vie active sur la base des cotisations et de l'intérêt (virtuel) produit par celles-ci, compte qui, au moment du départ à la retraite, peut être converti en pension de retraite au moyen d'une rente. La principale différence réside dans le fait que le taux d'intérêt appliqué n'est pas celui du marché mais bien un autre indicateur, par exemple le taux de croissance du PIB ou le taux d'augmentation des salaires. Ce régime serait obligatoire et devrait être géré par l'Etat. L'intérêt tout comme le capital auquel il contribue sont

virtuels et, bien que les droits à la retraite se constituent par des cotisations individuelles, il s'agit de cotisations comptables sans correspondant en sommes réelles. Ce régime créerait un lien plus direct entre les cotisations et les droits. Toutefois, au moment du départ à la retraite, le risque de l'augmentation de la longévité serait supporté par les différents cotisants-bénéficiaires, puisque la valeur de la rente serait calculée sur l'espérance de vie restante des retraités. Les autres risques, notamment ceux liés au progrès économique ou les risques démographiques découlant des augmentations précédentes des taux de natalité, seraient supportés par les cotisants et impliqueraient une adaptation des taux de cotisation à mesure de la progression du régime. Par ailleurs, il serait nécessaire d'intégrer un niveau de base de protection des revenus au cours de la vieillesse pour ceux dont les revenus perçus au cours de la vie active ne suffisent pas à assurer un revenu de base empêchant la pauvreté au cours de la vieillesse.

L'avenir des régimes de retraite évolue toutefois rapidement. Il n'existe pas, à l'évidence, de système unique qui convienne dans toutes les circonstances, et la question de la conception la plus appropriée doit être évaluée en lumière des autres facteurs, en particulier la nécessité d'assurer une protection universelle et une bonne gouvernance, afin de déterminer où se trouve l'équilibre le plus souhaitable.