

## DOCUMENTS DE TRAVAIL SUR LE VIEILLISSEMENT

Préserver la prospérité dans une société vieillissante: le projet horizontal de l'OCDE sur les implications politiques du vieillissement

### **LES REGIMES DE RETRAITE DANS DIFFERENTS CONTEXTES ECONOMIQUES, DEMOGRAPHIQUES ET POLITIQUES**

DOCUMENT DE TRAVAIL AWP 3.8F

Ce document fait partie d'une série de documents analytiques qui ont servi de support à l'étude de l'OCDE sur le vieillissement, projet "horizontal" impliquant plusieurs Directions de l'OCDE. Les résultats du projet dans son ensemble sont résumés dans "Préserver la prospérité dans une société vieillissante", OCDE, 1998.

Il n'existe pas de régime de sécurité sociale parfait. Pour fonctionner convenablement, les régimes de retraite ont tous besoin d'être bien gérés et bien dirigés. Ils doivent tous s'adapter aux incertitudes macro-économiques - inflation, chômage, taux de croissance des salaires, évolution démographique et changements des taux d'intérêt. De nombreux régimes de sécurité sociale de tous types sont en mesure d'atteindre les objectifs que leur a assignés la société; il n'en demeure pas moins que la plupart des pays seraient bien inspirés d'appliquer les recommandations générales suivantes: ils devraient disposer d'un régime de réduction de la pauvreté, d'un régime d'assurance sociale non capitalisé, d'un régime capitalisé et d'un régime d'épargne privé. La participation à un régime national unifié, financé par répartition, avec un traitement particulier pour des groupes favorisés, devrait être obligatoire. Si le régime capitalisé est obligatoire, il faut prendre en considération le problème des frais fixes qui représentent une charge relativement lourde pour les petits comptes.

L'auteur est John Turner. Ce document a été préparé par BIT pour une réunion conjointe BIT-OCDE, sur le développement et la réforme des systèmes de pension, qui s'est tenue à Paris, 15-17 décembre, 1997. Pour tous renseignements, veuillez vous adresser à Dominique Blanvillain (BIT): tel: (41) 22 799 66 34, fax: (41) 22 799 79 62, e-mail: blanvillain@ilo.org.

## TABLE DES MATIERES

|   |    |
|---|----|
| 1. Introduction.....  | 3  |
| 2. Déterminants de la structure des régimes de retraite.....  | 5  |
| 3. Philosophies politiques en ce qui concerne le rôle de l'Etat par rapport à celui du secteur privé..... | 5  |
| 3.1 Philosophies et objectifs politiques.....   | 7  |
| 4. Direction générale.....  | 9  |
| 5. Une approche de la conception des régimes de retraite basée sur le rendement des investissements....   | 9  |
| 6. Les quatre piliers.....  | 10 |
| 7. Facteurs exerçant une influence sur la taille relative des quatre piliers.....                         | 12 |
| 7.1 La taille relative des quatre piliers dans différents pays.....                                       | 12 |
| 7.2 Problèmes relatifs à la structure des deuxième et troisième piliers.....                              | 12 |
| 8. Systèmes mixtes permettant de diversifier les risques.....   | 20 |
| 8.1 Coût des comptes individuels.....   | 21 |
| 8.2 Premier pilier: prestations anti-pauvreté versées sous conditions de ressources.....                  | 22 |
| 8.3 Quatrième pilier: le rôle des régimes complémentaires facultatifs dans le régime de retraite.....     | 23 |
| 8.4 Les conséquences d'un rôle accru des pensions complémentaires.....                                    | 24 |
| 9. La conception de la sécurité sociale dans le monde.....  | 24 |
| 9.1 La conception de la sécurité sociale dans les pays en développement.....                              | 24 |
| 9.2 La conception de la sécurité sociale en période de déclin économique important.....                   | 25 |
| 9.3 La réforme de la sécurité sociale en Europe orientale, en Europe centrale et en Asie centrale.....    | 25 |
| 10. Conclusions.....  | 25 |
| REFERENCES.....   | 27 |

## LES REGIMES DE RETRAITE DANS DIFFERENTS CONTEXTES ECONOMIQUES, DEMOGRAPHIQUES ET POLITIQUES

JOHN TURNER

### 1. Introduction

1. Trois milliards de personnes vivent aujourd'hui, dans le monde, avec moins de 2 dollars des Etats-Unis par jour. On les trouve essentiellement en Afrique et en Asie. Leur pauvreté devrait être une préoccupation de tous les instants pour la communauté internationale. Ces personnes comptent essentiellement sur leur famille pour le revenu dont elles ont besoin lorsqu'elles sont incapables de travailler pour cause d'invalidité ou du fait de leur âge avancé. Un régime de retraite complexe ne constituerait pas une solution appropriée à la satisfaction de leurs besoins. Ce qu'il leur faut, lorsque cela s'avère possible, bien entendu, c'est un système permettant, lorsqu'elles deviennent âgées, de leur transférer des revenus en provenance de ceux de leurs concitoyens qui ont la chance de bénéficier de ressources plus importantes.

2. Le niveau de développement économique, la structure d'âge de la population et les facteurs politiques exercent une influence sur les régimes de retraite dont se sont dotés les différents pays. Etant donné que la situation économique, démographique et politique d'un pays évolue, il faut adapter les régimes de retraite en conséquence. Ces derniers évoluent au fil du temps en raison de l'interaction entre les régimes de vieillesse de la sécurité sociale et le développement.

3. Trois facteurs sont primordiaux pour la détermination du régime de retraite le plus approprié à un pays. Premièrement, le régime le plus efficace dépend d'un jugement de valeur des citoyens en ce qui concerne les objectifs de la sécurité sociale. Il dépend des convictions de la population quant au rôle du gouvernement dans la société. Par exemple, le fait que l'opinion publique penche vers les régimes obligatoires et non vers la liberté de choix, ou le contraire, ou vers la responsabilité individuelle plutôt que vers la responsabilité collective, ou le contraire, est important pour déterminer la structure du régime de retraite. Les avis de la société quant à la responsabilité du gouvernement en ce qui concerne les besoins des personnes âgées défavorisées ont d'importantes répercussions sur la structure de la sécurité sociale.

4. Deuxièmement, la capacité du gouvernement à gérer un régime de sécurité sociale est elle aussi essentielle pour déterminer le régime le plus approprié au pays. De nombreux gouvernements ont connu de graves problèmes de gestion de leurs régimes de sécurité sociale. Ces problèmes ont été dus à des erreurs dans la conception du régime, à des difficultés dans le recouvrement des cotisations et à des insuffisances de gestion. La capacité de direction et de gestion des pays restreint les types de régimes de retraite qu'ils peuvent administrer correctement. Cette capacité tend à s'améliorer au fur et à mesure du développement du pays concerné.

5. Troisièmement, l'efficacité relative des dispositions permettant de remplacer les prestations de vieillesse publiques a des conséquences sur le type et la générosité du régime de sécurité sociale le plus

approprié au pays. L'avantage comparatif des marchés des capitaux auxquels un pays a recours pour constituer l'épargne-retraite de ses citoyens augmente au fur et à mesure du développement de ces marchés. La réduction du taux de croissance de la main-d'oeuvre et du taux de croissance des salaires rend moins intéressante l'adoption d'un régime de sécurité sociale financé selon le principe de la répartition. Ces facteurs évoluent au fur et à mesure du développement du pays.

6. Le financement par répartition est basé sur le marché du travail, alors que le financement par capitalisation est basé sur le marché des capitaux. Ces deux sources de financement présentent chacune un certain nombre de risques, ce qui laisse à penser que l'approche optimale est sans doute un régime complexe incorporant ces deux systèmes de financement. Ainsi, s'il est certes utile de comparer les mérites des régimes à prestations définies par rapport à ceux des régimes à cotisations définies, et des régimes financés par répartition par rapport aux régimes capitalisés, la question qui se pose réellement n'est pas tant de savoir quel type de régime est le meilleur mais plutôt quels sont les points forts et les points faibles des différents types de régimes que l'on peut combiner dans un seul et même régime de retraite.

7. Les régimes de retraite sont devenus de plus en plus complexes au fur et à mesure du développement des pays et au fur et à mesure que ces derniers ont acquis des connaissances plus approfondies de la structure et de la gestion de ce type de régime. Les premiers régimes publics étaient essentiellement axés sur des programmes d'assistance dont les prestations étaient octroyées sous conditions de ressources. Ils ont été suivis par des régimes d'assurance sociale financés par le gouvernement, mis en place il y a environ un siècle. Dans de nombreux pays, tels que les Pays-Bas, la Norvège et la Suède, les régimes de retraite de la sécurité sociale ne fournissaient initialement que des prestations forfaitaires, et les prestations liées aux revenus n'ont été ajoutées que plus tard. Au fil du temps, le nombre de pays ayant adopté de tels systèmes a augmenté (tableau 1). Les régimes de retraite complémentaires financés par les employeurs ont acquis une importance croissante au cours de la seconde moitié de ce siècle dans les pays de l'OCDE, alors que dans la plupart des pays du monde leur rôle reste minimale. L'augmentation de la complexité des régimes de retraite est un facteur positif car il permet une plus grande diversification des risques.

8. La réforme des régimes de retraite fait l'objet de nombreux débats dans les pays du monde entier. Quels devraient être le rôle des régimes de retraite de la sécurité sociale, des régimes de retraite complémentaires, des régimes de comptes individuels, des régimes d'épargne privée, des régimes financés par répartition par rapport aux régimes capitalisés, des régimes à cotisations définies par rapport aux régimes à prestations définies, des prestations obligatoires par rapport aux prestations volontaires, et des prestations liées aux ressources ou liées au revenu? Quels devraient être les rôles du travail, de la famille et de la solidarité dans la fourniture d'un revenu aux personnes âgées? Quels sont les facteurs économiques, démographiques, politiques ou institutionnels qui font que ces questions ne se posent pas de la même manière dans les différentes régions du monde?

9. Les pays doivent appréhender la structure des régimes de retraite dans le contexte plus large des dépenses sociales. Il faut parvenir à un point d'équilibre entre le bien-être des personnes âgées et le bien-être des personnes jeunes et d'âge mûr. En outre, de plus en plus de pays développés doivent impérativement trouver un équilibre entre les dépenses de soins de santé pour les personnes âgées et les prestations en espèces.

## **2. Déterminants de la structure des régimes de retraite**

10. Trois facteurs sont particulièrement importants pour déterminer la structure des régimes de retraite. Chacun d'entre eux implique une comparaison entre les régimes publics (gouvernementaux) et les régimes privés:

1. Les attitudes ou les philosophies politiques relatives au rôle du secteur privé et du secteur public, ainsi qu'aux responsabilités des individus et des familles.
2. La capacité de direction et de gestion du gouvernement - sa capacité à recouvrer des cotisations, à gérer les investissements et à payer les prestations - par rapport à la capacité des établissements financiers à exercer ces fonctions dans le cadre du marché des capitaux local et par rapport au coût de cette intervention des établissements privés.
3. Pour chaque portefeuille de retraite, les risques et le taux de rendement attendu des régimes publics par rapport à ceux des régimes privés capitalisés. Nous allons examiner l'un après l'autre chacun de ces trois facteurs.

## **3. Philosophies politiques en ce qui concerne le rôle de l'Etat par rapport à celui du secteur privé**

11. Le rôle du gouvernement dans les régimes de retraite dépend de la philosophie politique qui prévaut dans le pays en ce qui concerne la responsabilité de l'Etat par rapport à la responsabilité individuelle, et par voie de conséquence en ce qui concerne les dispositions obligatoires par rapport à la liberté de choix. Les différentes philosophies politiques sont basées sur différents concepts relatifs à la façon dont la société peut satisfaire le plus efficacement possible les besoins de ses membres. Ces différences portent essentiellement sur la capacité des individus à satisfaire leurs propres besoins.

12. L'une des approches est celle du laissez-faire: l'Etat n'a pas à prendre de responsabilités dans la retraite d'un individu. Il ne doit par conséquent en aucun cas rendre obligatoire l'épargne-retraite. Les individus sont libres de prendre leur propres décisions, et de commettre leurs propres erreurs sans que la bureaucratie gouvernementale n'intervienne. Ils savent ce qui va dans le sens de leurs intérêts. Les bureaucrates, qui d'une manière générale ont davantage d'instruction que le reste de la population, ont tendance à considérer que leurs valeurs sont supérieures et à imposer leurs propres valeurs aux autres. Par ailleurs, selon cette approche, les bureaucrates gèrent inefficacement les régimes parce qu'ils ne sont ni soumis à la concurrence ni motivés par le profit.

13. Tous les individus appartiennent à des familles. La famille a la responsabilité première du bien-être de ses membres. Au-delà de la famille, la solidarité privée joue un rôle dans les soins aux personnes âgées. Les programmes gouvernementaux supplantent à tort la responsabilité individuelle, la famille et la bienfaisance. Bien sûr, les pays n'ont pas tous adopté la philosophie du laissez-faire, mais certains éléments de cette philosophie sont fréquemment pris en compte dans les débats sur la structure des régimes de retraite.

14. Conscients de l'importance du rôle des individus, des familles, de la bienfaisance et des employeurs dans la fourniture d'une sécurité du revenu de retraite, les décideurs en matière de sécurité sociale reconnaissent généralement que l'Etat a également un rôle à jouer. Si la plupart des décisions sont laissées à l'appréciation des individus, celles concernant l'épargne-retraite sont particulièrement difficiles à

prendre par les personnes privées. Il s'agit en effet de questions à long terme, qui évoluent sur une période de 20 ans ou plus.

15. A l'exception du consensus qui existe sur cette question particulière, les gens ont des opinions différentes quant au rôle et à la responsabilité du secteur privé par rapport au secteur public. Certains estiment que le gouvernement devrait se borner à exiger un niveau d'épargne minimum, à réglementer la partie volontaire du régime de retraite et à fournir un filet de sécurité sociale. Cette approche peut être caractérisée comme individualiste. Elle favorise le revenu de retraite fourni par l'intermédiaire de comptes individuels obligatoires gérés par le secteur privé, avec un minimum de transferts effectués par le biais des régimes publics. Elle fait peser une responsabilité considérable sur l'individu. Elle ne fait aucune confiance au gouvernement, en partant du principe que ce dernier gère mal les programmes et les ressources. La plupart des activités devraient être confiées, dans la mesure du possible, au secteur privé qui est plus efficace.

16. Par opposition à cette approche individualiste, les tenants de l'approche de l'assurance sociale considèrent que le gouvernement a le devoir de réduire les effets des risques encourus par chaque citoyen. Il doit rendre la vie des individus plus sûre sur le plan économique en leur fournissant une assurance sociale (OIT, 1984). Cette approche consiste à considérer que l'objectif fondamental de la sécurité sociale est de réduire la pauvreté, d'atténuer les inégalités de revenu dues aux forces du marché et de fournir une sécurité contre les risques sociaux et économiques (OCDE, 1984). Selon ses partisans, le marché produit une répartition du revenu qui est socialement injuste, car trop inégalitaire. L'assurance sociale a un rôle important à jouer en matière de justice sociale car elle permet de redistribuer plus équitablement les ressources au sein de la société. Elle réduit les risques de conflits sociaux et est un facteur de solidarité sociale. Les régimes traditionnels de sécurité sociale d'Europe, du Japon, d'Amérique du Nord et d'Amérique du Sud sont des régimes d'assurance sociale conçus pour que des transferts de revenu puissent avoir lieu entre les différents groupes de population. L'approche de l'assurance sociale consiste à utiliser les gouvernements pour faciliter les transferts entre les générations et entre les différents groupes au sein d'une même génération.

**Tableau 1. Le nombre des pays qui disposent d'un régime d'assurance-vieillesse obligatoire a augmenté**

| Année | Nombre de pays |
|-------|----------------|
| 1940  | 33             |
| 1949  | 44             |
| 1958  | 58             |
| 1967  | 92             |
| 1977  | 114            |
| 1989  | 135            |
| 1993  | 155            |
| 1995  | 166            |

Source: Administration de la sécurité sociale des Etats-Unis (1995).

**Tableau 2. Types de régimes obligatoires de prestations de vieillesse, en 1995**

| Type de régime                                     | Nombre de pays |
|--|----------------|
| Total des pays (régimes)                           | 166 (201)      |
| Pas de régime de sécurité sociale                  | 6              |
| Régimes d'épargne obligatoires publics             | 19             |
| Régimes d'épargne obligatoires privés              | 5              |
| Régimes universels non contributifs                | 5              |
| Régimes obligatoires avec conditions de ressources | 25             |
| Régimes obligatoires à prestations forfaitaires    | 18             |
| Régimes obligatoires avec conditions de revenus    | 133            |

Source: Administration de la sécurité sociale des Etats-Unis (1995).

17. L'approche de l'assurance sociale est celle que l'on rencontre le plus fréquemment dans le monde (tableau 2). En 1995, sur 166 pays, six (4 en Afrique, 2 en Asie) ne disposaient pas d'un régime obligatoire de prestations de vieillesse, cinq (tous en Amérique centrale et en Amérique du Sud) avaient un régime d'épargne obligatoire privé, et 133 disposaient de régimes obligatoires traditionnels à prestations définies avec conditions de revenus.

18. Jusqu'à présent la Thaïlande n'avait pas de régime gouvernemental de prestations de vieillesse, mais elle prévoit d'en instaurer un en 1998. Au Bangladesh, il n'existe pas de régime de vieillesse pour tous les citoyens, mais ce pays dispose en revanche d'un tel régime pour les salariés du secteur public. En Inde et dans certains autres pays, les salariés des entreprises qui offrent des régimes complémentaires équivalents ont la possibilité de se désaffilier du régime du secteur public.

### **3.1 Philosophies et objectifs politiques**

19. L'objectif fondamental de la sécurité sociale consiste à réduire ou à supprimer la pauvreté chez les personnes âgées. Pour atteindre cet objectif, il faut un régime qui transfère des revenus aux personnes âgées dont les ressources ne sont pas suffisantes. Il est fréquent qu'initialement, les régimes de sécurité sociale soient essentiellement axés sur cet objectif (Wheeler et Kearney, 1996). L'un des problèmes rencontrés lors de la conception des régimes de sécurité sociale est celui de la mise au point d'un régime qui permette de soulager la pauvreté tout en ne décourageant pas le travail et l'épargne des travailleurs à faibles revenus.

20. Au fur et à mesure de leur développement, les régimes de sécurité sociale ont adopté un objectif plus ambitieux: la fourniture d'un revenu de retraite décent à toutes les personnes âgées. Cet objectif équivaut parfois au lissage de la consommation sur la totalité de la durée de la vie. Pour savoir si le revenu de retraite est suffisant, on détermine le taux de remplacement - c'est-à-dire le pourcentage que le revenu de retraite représente par rapport au revenu qui était tiré de l'exercice de l'activité professionnelle. Le taux de remplacement-cible devrait être plus élevé pour les travailleurs à faibles revenus que pour les travailleurs plus aisés parce que la consommation des premiers représente un pourcentage plus élevé de leur revenu. L'objectif que l'on peut éventuellement adopter consiste à offrir un taux de remplacement (à partir de l'ensemble des sources de revenus de retraite) tel que les travailleurs qui ont un revenu égal ou inférieur au revenu moyen puissent bénéficier du même niveau de vie, lors de leur retraite, que celui qui était le leur lorsqu'ils exerçaient leur activité professionnelle.

21. Les autres objectifs consistent notamment à faciliter la transition économique des pays qui passent d'une économie planifiée à une économie de marché. En pareil cas, les régimes de sécurité sociale à prestations définies peuvent être un élément constitutif important du filet de sécurité sociale. Un autre objectif est de faire en sorte que la valeur réelle des prestations de vieillesse soit protégée contre les effets de l'inflation pendant la retraite. Les personnes âgées sont vulnérables à l'inflation parce qu'elles ne recommencent généralement pas à travailler pour maintenir leur niveau de consommation lorsque la valeur de leur prestation de retraite est rognée.

22. L'approche de l'assurance sociale implique que le gouvernement joue un rôle important dans la réduction du risque économique par le partage des risques. L'assurance sociale peut réduire les effets des risques encourus par les travailleurs et leurs familles en fournissant à ces derniers une assurance qu'ils ne peuvent pas trouver sur le marché. Il existe au moins deux sources de risque importantes pour les personnes qui craignent que le marché ne puisse les assurer correctement et qui espèrent que l'assurance sociale de la sécurité sociale puisse être structurée de manière à leur apporter la protection dont elles ont besoin.

23. Tout d'abord, dans toute collectivité, la situation de la famille dans laquelle une personne est née a des effets substantiels sur le bien-être économique de cette personne. Dans de nombreux pays, elle est même le facteur de risque le plus important pour les intéressés. La sécurité sociale peut assurer les citoyens contre les risques économiques liés au fait d'être né dans une famille pauvre en assurant des transferts de revenus aux retraités qui ont perçu des salaires peu élevés pendant leur vie active. Ces transferts réduisent les effets économiques des risques sur la société et rehaussent le niveau de vie de chacun (Rawls, 1971). Lorsque ces risques diminuent au fur et à mesure que les pays se développent, les besoins en assurance sociale diminuent eux aussi. Les statistiques montrent qu'aux Etats-Unis, les antécédents sociaux et économiques d'une personne ont perdu de leur importance en tant que facteur exerçant un impact sur le revenu de cette personne parvenue à l'âge adulte (Urban Institute, 1997).

24. Il est intéressant de noter à cet égard que certains travailleurs à revenus élevés pourraient avoir eu la malchance de naître dans des familles pauvres. Or eux-mêmes ou leurs enfants peuvent très bien subir des revers de fortune. Ils bénéficient alors d'une assurance du régime de sécurité sociale qui pour eux est importante même s'ils ne demandent pas à recevoir les prestations.

25. Une autre forme d'assurance non disponible sur le marché est l'assurance contre la variabilité des salaires. Les régimes d'assurance sociale peuvent être structurés de manière à réduire les effets des risques encourus par les travailleurs du fait d'une augmentation de la variabilité de leur salaire. Ils ont recours pour cela à une formule de prestations progressive.

26. L'assurance sociale que fournit la sécurité sociale a pour but de redistribuer le revenu plus équitablement que ne le feraient les forces du marché; ce faisant, elle peut contribuer à la paix sociale. L'objectif de la sécurité sociale est la promotion de la justice sociale, d'où une plus grande solidarité et une réduction des conflits sociaux.

27. Les objectifs macro-économiques sont des objectifs secondaires de la sécurité sociale, non parce qu'ils revêtent une importance secondaire pour la société mais parce que d'autres politiques et programmes gouvernementaux sont plus appropriés pour les atteindre. Les gouvernements disposent d'instruments tels que la politique fiscale en matière d'épargne et d'investissement et la politique concernant le développement des infrastructures; ces instruments sont plus utiles pour encourager et favoriser la croissance. Bien entendu, l'un des objectifs importants de la sécurité sociale est de ne pas décourager l'épargne et la croissance. Les objectifs macro-économiques liés à ce dernier objectif sont le plein emploi

et la flexibilité du marché du travail. Les objectifs micro-économiques consistent notamment à éviter toute distorsion des mesures d'incitation sur le marché du travail et sur le marché des capitaux.

#### **4. Direction générale**

28. Les gouvernements n'ont pas tous la même capacité de gestion des régimes de sécurité sociale. Certains pays sont relativement efficaces, alors que dans d'autres pays les administrateurs professionnels sont corrompus ou incompetents.

29. Dans les petits pays, la taille de la population est susceptible de poser un problème de recrutement des cadres spécialisés dans la gestion du régime de sécurité sociale. Les petits pays ne disposent parfois pas des actuaires, des économistes ou des juristes dont ils auraient besoin dans le domaine de la sécurité sociale. Il arrive qu'ils ne soient pas en mesure de régler les investissements sur le marché financier. La majeure partie de la population mondiale vit dans de grands pays, mais la plupart des pays du monde sont de petite taille. Environ la moitié des pays du monde, soit plus de 80 pays, avaient en 1995 une population inférieure à deux millions de personnes. Dans les petits pays, la taille de la population joue donc un rôle important dans la détermination des capacités de direction et de gestion de la sécurité sociale.

#### **5. Une approche de la conception des régimes de retraite basée sur le rendement des investissements**

30. Lorsque les pays mettent au point leur régime de sécurité sociale, ils doivent décider si les prestations de retraite doivent être non capitalisées, partiellement capitalisées ou intégralement capitalisées. Les régimes traditionnels de sécurité sociale à prestations définies sont soit non capitalisés soit partiellement capitalisés, alors que les régimes à cotisations définies sont intégralement capitalisés. Toutefois, la distinction entre la capitalisation et la répartition ne revient pas nécessairement à faire une distinction entre les régimes à prestations définies et les régimes à cotisations définies. Un pays qui souhaite mettre en place un régime de sécurité sociale capitalisé a le choix entre un régime capitalisé à prestations définies et un régime capitalisé à cotisations définies.

31. L'une des approches de l'analyse des avantages respectifs du financement par répartition et du financement par capitalisation pour la constitution d'une épargne obligatoire consiste à comparer les taux de rendement de ces deux méthodes de financement.<sup>1</sup> Dans une hypothèse simplifiée, le taux de rendement interne de la sécurité sociale financée par répartition est égal au taux de croissance de la main-d'oeuvre plus le taux de croissance des salaires.<sup>2</sup> Etant donné qu'une baisse de la croissance de la population due à une diminution des taux de fécondité accompagne généralement la croissance du revenu par habitant, une baisse du taux de rendement de la sécurité sociale semble être l'une des conséquences inévitables du développement économique.<sup>3</sup> Il semble donc probable qu'au fur et à mesure que le taux de croissance de la population diminue, le rôle de la sécurité sociale financée par répartition devient de moins

---

1 Voir Samuelson (1958) et Aaron (1996).

2 L'on part entre autres de l'hypothèse selon laquelle les taux d'activité de la main-d'oeuvre, le taux de couverture de la sécurité sociale, le taux d'imposition de la masse salariale et le nombre d'heures de travail par travailleur demeurent constants.

3 Après une période initiale, la baisse des taux de fécondité est accompagnée par une augmentation du taux d'activité des femmes, d'où une augmentation du taux de croissance de la main-d'oeuvre.

en moins important par rapport à celui des prestations capitalisées. L'une des implications fréquentes de cette évolution est le fait que lorsque le taux de rendement implicite de la sécurité sociale tombe au-dessous du taux de rendement du marché, les affiliés à la sécurité sociale auraient bénéficié de meilleures prestations en investissant sur le marché au lieu de cotiser à la sécurité sociale.

32. Cette analyse, qui consiste à comparer les taux de rendement de la sécurité sociale capitalisée et de la sécurité sociale non capitalisée, est incomplète. Elle ne tient pas compte de la sécurité sociale en tant qu'actif dans un portefeuille d'actifs plus général. En particulier, l'évaluation de la sécurité sociale en tant qu'"investissement" ne devrait pas s'appuyer uniquement sur son taux de rendement, mais aussi sur son degré de risque et sur la façon dont le rendement de ses investissements évolue par rapport à celui d'autres actifs, négociables ou non, dans le portefeuille du ménage.<sup>4</sup> Même lorsque le taux de rendement est faible, la sécurité sociale peut être un élément constitutif appréciable du portefeuille de retraite, d'une part parce que dans de nombreux pays elle constitue un investissement peu risqué et d'autre part parce que son taux de rendement a une corrélation faible ou négative avec le taux de rendement des autres actifs.

33. Le rôle optimal des prestations financées par répartition dans le revenu de retraite varie en fonction du moment et des pays. Il varie lorsque les risques et la variabilité proportionnels des actifs de la sécurité sociale et du marché des capitaux varient eux-mêmes. Même lorsqu'il existe des marchés des capitaux bien développés, ceux-ci présentent des risques considérables. Aux Etats-Unis, où le marché des actions est très développé et relativement bien réglementé, l'indice Standard & Poors 500 a baissé en moyenne de 10 pour cent toutes les années et demi, et en moyenne de 20 pour cent et plus tous les six ans et demi (T. Rowe Price, 1997).

34. Dans de nombreux pays, les marchés des capitaux ne sont pas très réglementés; ils ne comportent pas beaucoup d'actions différentes et le volume des échanges n'est pas très élevé sur certaines actions. Les nouveaux marchés des actions sont encore plus volatils que les marchés déjà bien établis (Richards, 1996). En 1995, alors qu'aux Etats-Unis l'indice des prix des actions établi par l'International Finance Corporation a augmenté de 34 pour cent, 35 des 78 marchés nationaux des actions dans le monde ont perdu de l'argent (International Finance Corporation, 1996).

## 6. Les quatre piliers

35. La structure des régimes de retraite est souvent caractérisée en termes de piliers. Les analystes considèrent généralement que les régimes de retraite modernes sont constitués de trois piliers. Ils utilisent toutefois des critères différents pour distinguer ces piliers. Ils les classent parfois en fonction du fournisseur du revenu de retraite: le gouvernement, les employeurs, les familles ou les individus. Parfois, les piliers sont classés en fonction de leur objectif: anti-pauvreté, remplacement du revenu, complémentarité (Banque mondiale, 1994). En pareil cas, le gouvernement fournit des prestations minimales anti-pauvreté, le gouvernement ou le secteur privé des prestations obligatoires capitalisées, et les individus et les familles des prestations complémentaires. Le régime de retraite canadien a été caractérisé comme comportant trois piliers basés sur le type de financement suivant: un pilier général anti-pauvreté financé par les impôts, un pilier d'assurance sociale à prestations définies en grande partie non capitalisé, et un pilier de retraites complémentaires capitalisé et facultatif (Banting et Boadway, 1996). L'approche des piliers est souvent mieux comprise non pas comme reflétant la pratique courante, mais plutôt comme l'expression de la façon dont les régimes devraient être structurés.

---

4 Bajtelsmit et Turner (1997).

36. Dans les pays les plus avancés, la meilleure approche est celle des quatre piliers. Cette approche met l'accent sur la nécessité d'une complexité croissante des régimes de retraite au fur et à mesure qu'ils se développent, afin de permettre une plus grande diversification des risques encourus par le revenu de retraite. Le nombre de piliers sur lesquels s'appuie le régime de retraite d'un pays tend à augmenter au fur et à mesure du développement dudit pays.

37. Le premier pilier est un régime gouvernemental qui fournit des prestations anti-pauvreté. Il constitue un filet de sécurité sociale. Il comprend des prestations versées sous conditions de ressources et sous conditions de revenus aux personnes âgées à faibles revenus, et des prestations forfaitaires perçues en fonction du nombre d'années de résidence. Ce pilier est habituellement financé par les recettes fiscales générales de l'Etat.

38. Le second pilier est un régime à prestations définies, obligatoire et non capitalisé, ou un régime à cotisations définies notionnelles fourni par le régime public de sécurité sociale. Il s'agit d'un régime de sécurité sociale traditionnel, financé par répartition, que l'on trouve dans la plupart des pays. Il fournit aux travailleurs une assurance sociale contre certains risques économiques en répartissant les effets des risques parmi la population.

39. Le troisième pilier est un régime capitalisé. Il peut être fourni par le gouvernement ou par des entités du secteur privé. Il peut être combiné avec le second pilier en un seul régime partiellement capitalisé. Il peut être obligatoire ou facultatif. Lorsqu'il est facultatif, le quatrième pilier doit être considéré comme distinct du troisième car composé de dispositions qui n'ont pas trait aux pensions. S'il est généralement important de disposer d'une source de revenus de retraite capitalisée, il n'est pas indispensable, du moins pas dans tous les pays, que cette source soit obligatoire.

40. Le quatrième pilier est facultatif et complémentaire. Il comprend l'épargne privée, les régimes de pensions complémentaires facultatifs, les comptes de retraite individuels facultatifs, le revenu du travail, l'aide fournie par les membres de la famille et l'aide des oeuvres de bienfaisance. Dans certains pays, l'épargne sous la forme de l'acquisition d'un logement est un aspect important de l'épargne-retraite du quatrième pilier. Le logement peut être utilisé à la fois comme un investissement que l'on réalise lors du départ à la retraite et comme une source de services que l'on a déjà payés avant de partir à la retraite.

41. Certains analystes traitent les pensions complémentaires comme un pilier distinct du régime de retraite. D'autres considèrent les revenus tirés du travail comme un pilier séparé. Dans le présent rapport, qui est essentiellement consacré à la structure des régimes gouvernementaux, nous incluons ces deux piliers dans le quatrième, qui est facultatif et privé.

42. Les piliers se distinguent les uns des autres par trois caractéristiques: 1) s'ils versent des prestations anti-pauvreté (pilier 1) ou des prestations générales (piliers 2, 3 et 4); 2) s'ils sont non capitalisés (piliers 1 et 2) ou capitalisés (pilier 3)<sup>5</sup>; et 3) s'ils sont obligatoires (piliers 1 et 2, et éventuellement pilier 3) ou facultatifs (pilier 4). Le gouvernement gère le premier et le second pilier, et éventuellement le troisième. Le secteur privé, y compris les employeurs et les individus eux-mêmes, gère le quatrième pilier et peut gérer le troisième. On peut généralement s'attendre à trouver dans chaque pays le premier, le second et le quatrième pilier. Dans de nombreux pays, il n'est pas possible de mettre en place un pilier capitalisé. Dans d'autres pays, cela est possible, mais ce pilier doit être facultatif. Dans certains pays, enfin, qui disposent d'un marché des capitaux bien développé mais qui n'ont pas les capacités nécessaires à la gestion d'un régime non capitalisé, il peut s'avérer nécessaire d'instaurer un régime capitalisé obligatoire.

---

5 Le pilier 4 comprend à la fois des sources de revenus de retraite capitalisées et non capitalisées.

## 7. Facteurs exerçant une influence sur la taille relative des quatre piliers

### 7.1 *La taille relative des quatre piliers dans différents pays*

43. La plupart des pays ne disposent que d'un premier pilier anti-pauvreté de taille modeste. Certains pays, comme le Canada, le Royaume-Uni, le Japon et le Danemark, fournissent également des prestations forfaitaires, et ont donc un premier pilier plus important. Il existe des régimes financés par répartition (pilier 2) dans la plupart des pays du monde (voir tableau 2). Ils ne nécessitent pas de marchés des capitaux, mais uniquement une capacité de l'Etat à recouvrer des cotisations sur le marché du travail.

44. Un certain nombre de pays européens disposent de seconds piliers très importants. On compte parmi ces pays la France, l'Allemagne et les pays d'Europe du Sud - Grèce, Italie, Espagne et Portugal. Les seconds piliers importants laissent peu de place pour un troisième et un quatrième piliers. Le Japon, le Canada, les Etats-Unis et le Royaume-Uni ont des seconds piliers beaucoup plus modestes, et, par comparaison avec d'autres pays, des quatrième piliers relativement importants. Même dans ces pays, le second pilier est nettement plus important que le quatrième. Un nombre croissant de pays disposent d'un pilier capitalisé obligatoire (pilier 3). On compte parmi ces pays l'Indonésie, la Malaisie, Singapour, l'Australie, l'Argentine, le Chili, le Mexique, le Pérou, la Suède et la Suisse. Ils ont habituellement un second pilier plus important. Le Chili et l'Australie, de même que les pays où il existe des fonds de prévoyance - y compris Singapour, la Malaisie et l'Indonésie - font exception à cette règle, avec un troisième pilier dominant.

45. Dans les pays à faibles revenus, c'est le quatrième pilier qui est le plus important. L'essentiel du revenu de retraite provient de l'aide fournie par les membres de la famille. Dans ces pays, ce quatrième pilier est indispensable aux groupes de la population qui ne perçoivent qu'un faible revenu.

46. Dans les pays développés, le quatrième pilier est relativement modeste. Il est utilisé par les travailleurs à revenus moyens et élevés qui souhaitent compléter les prestations du pilier obligatoire. Dans certains pays tels que le Canada, le Royaume-Uni et les Etats-Unis, les pensions complémentaires capitalisées jouent un rôle important dans le régime de retraite.

47. La structure d'un régime de retraite peut être conçue et considérée à un niveau micro-économique (ou "personnel"). A ce niveau, ce qui compte, c'est le pourcentage du revenu de retraite que le travailleur reçoit des différentes sources. L'importance relative des piliers dans un pays dépend du niveau de revenus de la famille. Dans des pays tels que l'Inde ou l'Indonésie, le quatrième pilier est le plus important pour les travailleurs à faibles revenus. Dans tous les pays de l'OCDE, les 40 pour cent les moins bien payés de la population retraitée ont presque exclusivement recours aux deux derniers piliers (Rein et Turner, 1997).

### 7.2 *Problèmes relatifs à la structure des deuxième et troisième piliers*

48. Etant donné que c'est essentiellement dans le deuxième et troisième piliers qu'intervient le gouvernement, nous examinerons d'abord les problèmes liés à la taille de ces piliers.

#### 7.2.1 *Le rôle du régime de sécurité sociale*

49. L'un des problèmes les plus importants en matière de conception des régimes de retraite est celui qui consiste à déterminer l'importance du rôle du régime de sécurité sociale dans le revenu de retraite. Ce régime doit-il fournir des prestations généreuses quel que soit le niveau de revenu des bénéficiaires ou

fournir des prestations forfaitaires suffisantes pour les travailleurs à revenus moyens et faibles mais qui nécessitent d'être complétées pour les travailleurs à revenus élevés?

50. La générosité et la pertinence des prestations de retraite sont souvent mesurées par rapport au revenu que les bénéficiaires percevaient juste avant leur départ à la retraite. On appelle "taux de remplacement" le pourcentage que les prestations de retraite d'un travailleur représentent par rapport à ce qu'il gagnait juste avant la liquidation de sa pension. Comme la plupart des travailleurs souhaitent maintenir leur niveau de vie pendant leur retraite, l'objectif du régime de retraite consiste, pour les travailleurs qui ne sont pas pauvres, à leur fournir un niveau de vie semblable à celui dont ils jouissaient lorsqu'ils exerçaient une activité professionnelle. Le taux de remplacement dont ont besoin les travailleurs dépend de la comparaison des coûts du maintien d'un niveau de vie semblable, pendant les années de retraite, à leur niveau de vie pendant qu'ils travaillaient. Il dépend donc de la mesure dans laquelle l'intéressé est responsable du paiement de ses propres soins médicaux, ainsi que de la différence de traitement fiscal entre les travailleurs et les retraités. On estime généralement que les travailleurs à faibles revenus ont besoin d'un taux de remplacement proche de 100 pour cent, et les autres d'un taux de remplacement inférieur. Les travailleurs à revenus moyens pourraient avoir besoin d'un taux de remplacement compris entre 70 et 80 pour cent.

51. Il n'est pas possible de savoir si un taux de remplacement donné fourni par la sécurité sociale est trop élevé ou trop faible sans avoir déterminé auparavant si les travailleurs concernés ont droit à des prestations de retraite d'autres sources. Un taux de remplacement donné peut s'avérer suffisant si les retraités bénéficient de l'assurance-maladie universelle, mais pas s'ils doivent payer pour leurs propres soins de santé ou pour être couverts, à leur frais, par une assurance-maladie facultative.

52. La part des dépenses de prestations de retraite par rapport au PIB donne une indication de la taille de l'ensemble du régime de retraite. Les prestations de retraite sont en concurrence avec d'autres dépenses en ce qui concerne la part qu'elles représentent par rapport au PIB. Un régime dont les prestations sont trop généreuses représentera une part trop importante du PIB et évincera d'autres dépenses pourtant indispensables.

53. Le montant des sommes prélevées sur la masse salariale pour financer le régime est directement lié à la question de la générosité dudit régime. Dans un contexte économique et démographique donné, plus le montant des prestations d'un régime financé par répartition est généreux, plus le taux des prélèvements est élevé. Le taux des prélèvements atteint également un niveau important lorsque le nombre des retraités par rapport au nombre des travailleurs est lui-même élevé.

54. Le montant des prélèvements est limité par le pourcentage de salaire que les travailleurs ont besoin d'économiser, tout au long de leur carrière, pour obtenir un revenu de retraite suffisant. Ce pourcentage dépend du taux de rendement obtenu sur le marché financier, de la durée-type de la vie de travail et de la durée-type de la période de retraite. Si le taux de prélèvement est nettement plus élevé que le taux d'épargne auquel les travailleurs pourraient consentir d'eux-mêmes, ces derniers exerceront des pressions en faveur d'une réforme du régime de sécurité sociale.

### 7.2.2 *Deuxième pilier: L'assurance sociale*

55. En fournissant une assurance sociale, le gouvernement peut assurer les citoyens contre des risques qui ne sont pas commercialement assurables. L'un des éléments inhérents à l'assurance sociale est la redistribution du revenu des travailleurs aisés, et donc du revenu de ceux qui perçoivent des salaires relativement élevés, à ceux qui sont moins bien lotis et qui perçoivent des salaires plus faibles.

56. En réduisant les risques que les travailleurs encourent dans une économie de marché, l'assurance sociale des régimes de sécurité sociale apporte un soutien durable à l'économie de marché. En effet, le risque étant partagé entre tous les participants à un seul régime national, le sens de la solidarité se développe et les conflits sociaux deviennent plus rares. Dans les régimes d'assurance sociale bien développés, tous les membres de la société sont regroupés au sein d'un même système de partage des risques.

57. L'assurance sociale des régimes de sécurité sociale offre un éventail complexe d'assurances contre les risques sociaux. Elle facilite et améliore la vie des travailleurs en réduisant les risques qu'ils encourent. Elle les assure contre les différents risques dus à la faiblesse de leurs revenus. Elle le fait parfois en ne tenant pas compte, lors du calcul des prestations de sécurité sociale auxquelles ont droit les travailleurs, des années pendant lesquelles ils étaient le moins bien payés. Elle le fait aussi en exonérant les revenus les plus faibles des prélèvements sociaux ou en exonérant les prestations les plus faibles de l'impôt sur le revenu. Elle le fait enfin en fournissant aux bénéficiaires à faibles revenus des prestations plus élevées que celles auxquelles ils auraient normalement droit au titre de leurs revenus antérieurs.

58. L'approche de l'assurance sociale consistant à utiliser un régime financé par répartition ou par capitalisation partielle permet une meilleure diversification des risques que l'approche qui n'est basée que sur les marchés des capitaux. Les prestations de la sécurité sociale fournies par les régimes financés par répartition n'encourent pas les risques que l'on trouve sur les marchés des capitaux. Les prestations accumulées par les bénéficiaires dans les régimes de sécurité sociale financés par répartition présentent en fait des risques qui n'ont qu'une faible relation avec ceux des marchés des capitaux. L'inclusion de ces prestations dans le revenu de retraite des travailleurs contribue par conséquent à la diversification des portefeuilles de retraite de ces derniers.

### 7.2.3 *Troisième pilier: les raisons pour lesquelles il est intéressant de mettre en place un pilier capitalisé obligatoire*

59. Le pilier capitalisé devrait-il être facultatif (pilier 4) ou obligatoire (pilier 3)? Les pays ont plusieurs raisons possibles de privatiser une partie de leur régime de sécurité sociale en mettant en place un régime capitalisé obligatoire. Certaines des raisons couramment invoquées en faveur de la privatisation sont cependant controversées et ne sont sans doute pas très valables. Premièrement, dans de nombreux pays, le régime de sécurité sociale en vigueur reçoit d'importantes subventions de l'Etat parce que les cotisations sont insuffisantes pour financer les dépenses courantes. Deuxièmement, certains régimes financés par répartition distribuent les prestations de façon inéquitable. Par exemple, étant donné que la plupart des pays latino-américains s'appuient beaucoup sur l'impôt indirect, les pauvres contribuent de façon disproportionnée au financement de prestations qu'ils ne recevront probablement pas (Lacey, 1996). Troisièmement, certains gouvernements ont des régimes à prestations définies mal gérés et ils estiment que des régimes à cotisations définies seraient plus faciles à administrer à la fois politiquement et financièrement. Quatrièmement, certains pays considèrent la réforme des retraites comme un moyen de favoriser l'épargne intérieure, de corriger les distorsions économiques probablement provoquées par les régimes traditionnels financés par répartition et de faire davantage respecter les obligations en matière de paiement des cotisations. Cinquièmement, l'évolution démographique, qui a tendance à faire augmenter le taux de dépendance des personnes âgées, rend plus onéreux les régimes de sécurité sociale financés par répartition. Sixièmement, la baisse du taux de croissance des salaires réels a réduit le taux de rendement implicite de la sécurité sociale, rendant ainsi relativement plus attractifs les taux de rendement du marché. Septièmement, certaines personnes considèrent la privatisation comme un moyen d'élargir l'éventail des possibilités de choix individuel. Huitièmement, certains analystes sont partisans de la privatisation car ils

considèrent qu'elle permettra de réduire les distorsions du marché du travail dues à la faiblesse du lien entre les prestations et les cotisations.

60. Il peut exister des conditions juridiques, économiques, institutionnelles et de personnel préalables à l'institution d'un pilier capitalisé obligatoire. Certains pays tels que le Canada ont dû amender leur Constitution avant que leur gouvernement ne puisse être investi du pouvoir de développer ou de réformer le régime de sécurité sociale. En fait, cinq conditions sont essentielles à la mise en place d'un pilier capitalisé: 1) la définition du droit de propriété et 2) l'environnement juridique nécessaire au respect de ce droit; 3) l'existence d'un marché des capitaux ne serait-ce que rudimentaire; des experts locaux disponibles ayant 4) les capacités indispensables pour mettre au point et faire fonctionner des contrats d'assurance sophistiqués; et 5) un système de réglementation des fournisseurs privés (Valdes-Prieto, 1993). Chacune de ces conditions préalables nécessite la mise en place d'institutions et la formation des techniciens compétents nécessaires.

61. Faute d'une définition claire du droit de propriété, il ne saurait y avoir de secteur privé. Faute d'un mécanisme efficace permettant de garantir le respect du droit de propriété, les individus ne seraient pas en mesure de réclamer les fonds versés en leur nom. De plus, lorsque le gouvernement souhaite prendre en compte les cotisations antérieures des travailleurs à un régime, le droit de propriété permet aux intéressés d'exiger des droits accrus dans les régimes publics en vigueur.

62. Un marché des capitaux, même rudimentaire, permet au secteur privé d'investir. Il constitue également une incitation à l'épargne privée, comme peut l'être un contexte économique libéralisé caractérisé par une interférence minimale de l'Etat dans le fonctionnement du marché.

#### *7.2.4 Les effets d'un régime d'épargne obligatoire sur l'épargne nationale*

63. Certains analystes considèrent qu'un régime à prestations définies financé par répartition réduit l'épargne nationale, alors qu'un régime d'épargne obligatoire l'augmente.

64. L'objectif d'un accroissement de l'épargne ne saurait cependant être atteint par une réforme de la sécurité sociale. Premièrement, même si une telle réforme contribue à l'augmentation de l'épargne, cette augmentation ne peut intervenir que pendant la période initiale de constitution de l'épargne. La totalité de l'épargne-retraite est ensuite déséparnée pendant la retraite. Deuxièmement, les travailleurs compenseront leur épargne obligatoire en réduisant leurs autres formes d'épargne pour pouvoir maintenir leur niveau d'épargne antérieur. Plus le taux de cotisation d'un régime d'épargne obligatoire est faible, moins il y a de chances pour qu'il contribue à l'accroissement de l'épargne nationale car les travailleurs pourront plus facilement compenser l'épargne obligatoire en réduisant leurs autres formes d'épargne. Si l'on s'en tient à cet argument, un régime d'épargne obligatoire aurait peu d'effet sur l'épargne des travailleurs à hauts revenus dont l'épargne est importante et leur permet de compenser l'épargne obligatoire. Il semble cependant qu'un tel régime contribuerait à augmenter l'épargne des travailleurs à faibles revenus parce que leur épargne originale était si faible qu'ils n'auraient de toute façon pas pu la compenser. Les travailleurs ont également la possibilité d'accroître le montant de leur dette afin de constituer leur épargne obligatoire.

65. Plutôt que d'ajouter un régime d'épargne obligatoire aux régimes existants, on pourrait le substituer à un régime non capitalisé. En pareil cas, les prestations de retraite des travailleurs ne seraient pas augmentées mais leur contribution au financement de ces prestations serait, elle, plus importante. Avec cette approche, les travailleurs seraient incités à compenser cette capitalisation. Mais l'épargne publique risquerait de diminuer. Les recettes de la sécurité sociale publique utilisées pour payer les

bénéficiaires actuels diminueraient ou deviendraient nulles alors que les dépenses de prestations resteraient les mêmes.

#### 7.2.5 *La gestion d'un pilier capitalisé par le gouvernement*

66. Les bureaucraties gouvernementales ont tendance à être inefficaces dans la gestion des régimes. Cette inefficacité est due au fait qu'elles ne sont ni soumises à la concurrence ni motivées par le profit. L'expérience a prouvé, cependant, qu'elles peuvent être plus efficaces en la matière que les organisations du secteur privé. Cela tient à plusieurs raisons. Premièrement, le secteur privé a des coûts de publicité et de commercialisation. Deuxièmement, il ne bénéficie pas pleinement des économies d'échelle, notamment dans les petits pays où de multiples institutions de petite taille gèrent les fonds de la sécurité sociale. Troisièmement, le secteur privé est parfois trop petit, si bien que les sociétés de gestion des fonds ne sont pas en nombre suffisant pour qu'il puisse exister une véritable concurrence entre elles.

67. Le fait de laisser le gouvernement gérer les investissements sur le marché des actions risque parfois de poser des problèmes. La volatilité ou les risques de ce marché sont considérablement plus élevés que ceux des bons du Trésor. La sécurité sociale peut se retrouver sous-capitalisée à un moment donné si le marché des actions évolue défavorablement. Une autre difficulté tient à la façon d'empêcher que la gestion des investissements ne se politise. Le gouvernement peut en effet utiliser le pouvoir financier lié à ces investissements pour récompenser ou sanctionner telle ou telle entreprise ou tel ou tel secteur d'activité. Pour éviter une telle situation, la gestion financière doit être confiée à des sociétés du secteur privé. D'ailleurs même avec ces sociétés, il convient encore, pour empêcher toute politisation des investissements, que la politique d'investissement consiste à répartir passivement les investissements sur le marché le plus large possible et non à investir dans telle ou telle action en particulier.

#### 7.2.6 *Prestations définies contre cotisations définies*

68. Tous les régimes, qu'ils soient à prestations définies ou à cotisations définies, jouent un rôle important dans le système de retraite, mais il est utile de comparer leurs caractéristiques afin de déterminer leurs points forts et leurs points faibles. Les régimes à prestations définies calculent leurs prestations sur la base d'une formule. Cette formule tient généralement compte à la fois des revenus antérieurs et des années de service, mais elle peut n'être basée que sur les années de travail ou de résidence. Exemple simple: les prestations versées à l'âge de 62 ans sont égales au nombre d'années de service multiplié par la moyenne des trois meilleures années de revenu, elle-même multipliée par 1 pour cent.

69. Un régime à cotisations définies fonctionne comme une mutuelle. L'argent est versé sur un compte. Le revenu des investissements est lui aussi crédité sur le compte. A l'âge de la retraite, les prestations sont capitalisées par le solde du compte. Les deux types de régime peuvent être capitalisés ou non, mais le présent chapitre est essentiellement consacré aux régimes à prestations définies non capitalisés ou capitalisés en partie seulement, ainsi qu'aux régimes à cotisations définies entièrement capitalisés.

70. Les régimes à cotisations définies que l'on trouve dans le monde présentent chacun des caractéristiques particulières. En général, lorsqu'ils représentent une partie très importante du système de retraite, le taux de cotisation qu'ils imposent varie entre 10 et 15 pour cent. Lorsqu'ils sont facultatifs, le taux de cotisation maximum autorisé a tendance à se situer entre 17 et 20 pour cent (tableau 3).

### **Tableau 3. Régimes à cotisations définies dans un certain nombre de pays sélectionnés**

| Type de régime<br>Formule de<br>financement           | Pays               | Nom du régime   | Cotisation                       |
|---|--------------------|---|----------------------------------|
| Régime obligatoire,<br>capitalisé                     | Australie          | Superannuation Guarantee Charge                                 | 15% jusqu'en 2003                |
|   | Suède              | Premium reserve account   | 2%                               |
|   | Mexique            | Administradoras de Fondos de Retiro                             | 6,5%                             |
|   | Chili              | Administradoras de Fondos de Pensiones                          | 10% obligatoires,<br>20% maximum |
|   | Danemark<br>Suisse | ATP   |                                  |
| Régime de pensions<br>professionnelles,<br>capitalisé | Royaume-Uni        | Approved Personal Pensionn                                      | 4,6%                             |
| Régime obligatoire,<br>non capitalisé                 | Suède              |   | 16,5%                            |
|   | Italie             |   | 33%                              |
|   | France             | ARRCO (salariés)<br>AGIRC (employeurs)                          | 14% minimum                      |
| Facultatif, de groupe                                 | Etats-Unis         | 401 (k), partage des bénéfices,<br>achat direct des prestations | 18% maximum                      |
|   | Canada             | Registered Pension Plan   | 18% maximum<br>C\$13 500         |
|   | Royaume-Uni        | Personal Pensions   | 17,5% maximum                    |
| Facultatif, individuel                                | Etats-Unis         | Individual Retirement Account                                   | \$2000 maximum                   |
|   | Canada             | Registered Retirement Savings<br>Plan                           | 18% maximum<br>C\$13 500 maximum |

Note: il existe généralement une limite minimum (plancher) et une limite maximum (plafond) pour les revenus auxquels s'appliquent les taux de cotisation. Dans les régimes facultatifs, les taux de cotisation maximum peuvent être inférieurs si le travailleur cotise à un autre régime. Le taux de cotisation maximum du régime Personal Pensions du Royaume-Uni est plus élevé pour les travailleurs âgés de 40 ans et plus.

71. Les régimes à prestations définies et les régimes à cotisations définies diffèrent considérablement en ce qui concerne le degré et le type de risques encourus par les participants. Dans les régimes à cotisations définies, le travailleur supporte le risque d'investissement, encore que la plupart des régimes à cotisations définies rendus obligatoires par le gouvernement reçoivent certaines garanties de ce dernier. Comme la prestation du travailleur est liée au taux de rendement des actifs de son compte, une baisse de la valeur de ces actifs sur le marché au moment où il part à la retraite risque de réduire fortement le montant de son revenu de retraite.

72. Outre les risques inhérents au marché financier, le travailleur court le risque de la variabilité de ses propres revenus. Par exemple, lorsqu'il est licencié et ne perçoit aucun revenu pendant une période prolongée, ses cotisations de retraite s'en trouvent réduites, d'où une diminution de ses futures prestations. Les travailleurs n'ont pas la possibilité de s'assurer sur le marché privé contre le risque dû aux fluctuations de leurs revenus. Mais le risque encouru par le travailleur du fait de cette variabilité de ses revenus est partiellement assuré par les régimes d'assurance sociale à prestations définies. La plupart des régimes de sécurité sociale traditionnels à prestations définies, tels que celui du Japon, autorisent la non-prise en compte de certaines années dans le calcul de la prestation, si bien que lorsqu'un travailleur connaît une période de réduction de ses revenus, il a la possibilité d'abandonner la ou les années en question lors du calcul de sa prestation. Dans certains pays tels que le Canada, il existe aussi des possibilités de non-prise en considération de certaines années pour les périodes de chômage ou pour la mise au monde ou l'éducation d'un enfant. Ainsi, une période de réduction de revenus peut n'avoir aucun effet sur le futur revenu de retraite de l'intéressé qui lui sera versé par un régime de sécurité sociale à prestations définies, alors que cette même période réduit directement ce revenu dans un régime à cotisations définies.

73. Lorsque le solde du compte d'un travailleur auprès d'un régime à cotisations définies est converti en rente lors du départ à la retraite, le travailleur supporte le risque des taux d'intérêt pris en compte pour le calcul de sa prestation. Lorsque le taux d'intérêt est élevé, le solde produit une prestation mensuelle plus importante. Ainsi, dans les régimes à cotisations définies, l'essentiel du risque est concentré au moment du départ à la retraite, alors que la seule façon pour le travailleur de compenser des résultats défavorables consiste à continuer de travailler, s'il en a la possibilité.

74. Dans les régimes à prestations définies, au contraire, le travailleur ne court pas le risque du taux d'intérêt pris en compte pour la détermination du montant de sa prestation mensuelle. La prestation fournie par le régime ne varie pas avec les fluctuations du taux d'intérêt.

75. Lorsque le solde du compte du régime à cotisations définies n'est pas converti en rente, le retraité supporte le risque de l'espérance de vie. Il s'agit du "risque" qu'il vive au-delà de l'épuisement de ses ressources. Ce risque n'existe pas dans les régimes à prestations définies parce que ces régimes fournissent généralement leurs prestations de retraite sous la forme d'une rente.

76. Dans un régime de sécurité sociale à prestations définies, le gouvernement peut adopter une législation qui impose des modifications de la formule de prestations susceptibles d'avoir des effets négatifs pour les travailleurs. Il peut modifier régulièrement ces régimes afin de les adapter à l'évolution de l'économie et de la démographie. Ces dernières années, de nombreux pays ont réduit le degré de générosité de leur régime de sécurité sociale à prestations définies en réaction au vieillissement de la population et au ralentissement de la croissance économique. En général, cependant, du moins dans les pays développés de l'OCDE, les gouvernements annoncent ces changements longtemps avant leur entrée en vigueur, si bien qu'aucune personne ayant déjà pris sa retraite et aucun travailleur proche de l'âge de la retraite n'en subit les conséquences. Les travailleurs touchés sont suffisamment loin de la retraite pour pouvoir ajuster leurs projets de retraite de manière à prendre en compte les changements apportés à la

sécurité sociale. Le risque que les travailleurs soient confrontés à des modifications de leurs prestations de retraite de la sécurité sociale sans avoir été prévenus suffisamment longtemps à l'avance est donc relativement faible.

77. Les régimes à prestations définies financés par répartition sont exposés au risque démographique. Si le taux de fécondité baisse ou si l'espérance de vie s'allonge, le nombre des personnes âgées va augmenter par rapport à celui des personnes en âge de travailler. Cette évolution renforce le pouvoir politique des personnes âgées, et par conséquent limite les risques auxquels elles font face, mais elle provoque également une augmentation du coût total des prestations qui doivent leur être fournies. Lorsque le nombre des personnes âgées est relativement faible, c'est le premier des deux effets qui est dominant, mais lorsque ce nombre s'accroît, c'est le second. L'augmentation de la taille relative de la population âgée est donc susceptible de réduire les prestations de cette dernière dans un régime de sécurité sociale financé par répartition. Ce risque est différent du risque des marchés financiers parce que ses effets peuvent être anticipés plusieurs années à l'avance puisque toutes les personnes qui atteindront l'âge de la retraite dans 50 ans sont déjà nées.

78. Les régimes financés par répartition peuvent se protéger contre les effets de l'évolution démographique grâce à une capitalisation partielle. Le Canada a adopté un système de capitalisation partielle qui selon les projections actuarielles, lui permettra de maintenir un taux de cotisation constant quels que soient les changements démographiques. Après une période de transition initiale, le taux de rendement implicite dont bénéficient les travailleurs sera lui aussi à l'abri des changements démographiques parce que les taux de cotisation et le montant des prestations ne seront pas concernés par ces changements.

79. Si l'évolution de la démographie a des effets sur les régimes à prestations définies non capitalisés, elle en a également sur les régimes à cotisations définies capitalisés. Un nombre de retraités relativement important va faire baisser le prix des actifs financiers, car ces retraités tenteront de vendre leurs actifs aux personnes en âge de travailler lorsqu'ils liquideront leur pension de retraite. De plus, l'allongement de l'espérance de vie et l'abaissement de l'âge de la retraite réduisent le montant mensuel des prestations fournies par les régimes à cotisations définies qui versent des rentes, car ces prestations doivent être payées pendant une période plus longue.

80. Les régimes à cotisations définies exposent les gouvernements à des risques politiques. Si les marchés financiers se comportent médiocrement, il est possible que le nombre de demandes de prestations minimum ou de prestations versées sous conditions de ressources augmente, alourdissant d'autant la charge financière qui pèse sur l'Etat. De plus, une baisse brutale et prolongée de la valeur des actifs sur le marché peut entraîner des pressions politiques pour que le gouvernement aide les retraités et les personnes proches de l'âge de la retraite. Le gouvernement risque alors de se retrouver contraint de prendre des engagements implicites si les bénéficiaires du régime à cotisations définies qui leur verse des prestations insuffisantes exercent des pressions politiques sur le pouvoir afin qu'il les indemnise de leurs pertes.

7.2.7 *Les prestations de la sécurité sociale liées aux revenus et les prestations basées sur un transfert de revenus doivent-elles être fournies par un régime ou par deux régimes?*

81. Les experts de la sécurité sociale ne sont pas d'accord sur la question de savoir si l'aspect redistributeur de la sécurité sociale doit ou non être combiné avec les prestations de remplacement du revenu, dans un seul et même régime. Certains analystes considèrent que ces deux fonctions devraient être séparées, et qu'il est nécessaire de disposer de régimes différents. Cela rend plus transparent l'effet redistributeur de la sécurité sociale, et il est dès lors plus facile d'évaluer si cet effet est bien celui qui est

souhaité par la société. L'aspect redistributeur de la sécurité sociale devrait se traduire par la fourniture d'une prestation versée sous conditions de ressources, d'une prestation minimum ou d'une prestation forfaitaire, alors que l'aspect "remplacement des revenus" devrait se traduire par un régime de comptes individuels n'impliquant aucun transfert de revenus entre les travailleurs.

82. Les régimes individualistes qui, pour atténuer la pauvreté, utilisent une prestation minimum séparée, une prestation forfaitaire ou une prestation versée sous conditions de ressources sont exposés à des risques politiques. Du fait que le soutien politique est plus faible pour les petits régimes de lutte contre la pauvreté que pour les régimes généraux d'assurance sociale, les régimes anti-pauvreté font plus souvent l'objet de modifications dues à des facteurs politiques. C'est ainsi qu'en 1992, l'Islande est passée d'une prestation forfaitaire universelle à une prestation versée sous conditions de ressources, et que des milliers de bénéficiaires d'une pension ont vu leurs prestations réduites ou supprimées, sans qu'aucune mesure de transition n'ait été prise soit pour les pensionnés soit pour les personnes proches de l'âge de la retraite (Beattie et McGillivray, 1995). Les bénéficiaires de ces régimes ne jouissent pas de la protection politique accordée aux bénéficiaires des régimes d'assurance sociale à prestations définies.

## **8. Systèmes mixtes permettant de diversifier les risques**

83. Dans un régime de retraite, le rapport entre les risques et le rendement peut être optimisé lorsque les travailleurs cotisent en même temps à des régimes à prestations définies non capitalisés et à des régimes à cotisations définies capitalisés. En participant à ces deux types de régimes, le travailleur bénéficie d'un régime à cotisations définies avec une prestation minimum garantie. Les pays peuvent moduler le montant de la prestation minimum par rapport à celui de la prestation attendue du régime à cotisations définies. La combinaison des deux régimes permet de contourner les inconvénients, en matière de protection, des régimes à prestations définies, tout en offrant aux travailleurs la possibilité d'investir dans des actifs dont les taux de rendement attendus sont élevés.

84. Plus le pourcentage des prestations de retraite fournies par un régime à cotisations définies capitalisé est élevé, plus grande est l'incertitude quant au montant de la prestation que le travailleur recevra lors de son départ à la retraite. Pour cette raison, et compte tenu de l'aversion que la plupart des travailleurs ont pour les risques, dans les pays qui sont en mesure d'offrir des régimes à prestations définies mais avec un faible risque, il faut qu'une partie importante de la prestation de retraite soit fournie par le régime à prestations définies. Toutefois, plus le risque est grand avec le régime à prestations définies, plus le montant que ce régime devrait fournir doit être faible par rapport à celui de la prestation versée par un régime à cotisations définies capitalisé. C'est la raison pour laquelle, dans les pays qui n'ont pas été capables de gérer des régimes à prestations définies avec un risque minimal, il faut accroître le rôle relatif du régime à cotisations définies.

85. Un système mixte dans lequel de nombreux travailleurs sont affiliés à la fois à un régime à prestations définies non capitalisé et à un régime à cotisations définies capitalisé permet d'offrir une diversification maximum des risques. Dans ce type de système, les risques sont réduits parce que les régimes non capitalisés et les régimes capitalisés sont exposés à des risques différents qui n'ont pas de corrélation parfaite entre eux. Un régime de sécurité sociale financé par répartition est exposé au risque d'une modification de son assiette de cotisation, c'est-à-dire de la masse salariale nationale, mais il n'est pas directement exposé aux risques du marché financier. La situation est inversée pour les régimes à cotisations définies, puisqu'ils sont exposés aux risques du marché financier mais pas aux risques du marché du travail.

### 8.1 Coût des comptes individuels

86. Pour les travailleurs à faibles revenus, les coûts administratifs des comptes individuels peuvent avoir des répercussions sur la structure des régimes de retraite. Ces coûts sont pour l'essentiel des frais fixes, qui ne varient pas en fonction du solde du compte. Par exemple, le coût de l'émission d'un relevé de compte et de son envoi par la poste à un participant est le même pour un solde de 100 dollars que pour un solde de 10 000 dollars. Comme ces coûts restent fixes pour chaque compte, les organismes à but lucratif ont tendance à facturer des commissions fixes pour la gestion des comptes individuels, ce qui joue un rôle important dans la structure des régimes de retraite.

87. Les coûts administratifs varient considérablement selon les types de régimes de retraite. Les données disponibles pour les Pays-Bas montrent que les régimes de comptes individuels sont environ 20 fois plus chers à gérer que les régimes nationaux d'assurance sociale (tableau 4).

**Tableau 4. Coût administratif des pensions de vieillesse aux Pays-Bas (pourcentage du total des cotisations, 1993)**

| Type de régime                         | Coûts |
|--|-------|
| Assurance sociale obligatoire          | 1.2%  |
| Caisse de pensions des entreprises     | 4.4%  |
| Assurance-retraite privée de groupe    | 7.2%  |
| Assurance-retraite privée individuelle | 21.1% |

Source: Aarts et De Jong (1997).

88. Les frais fixes de tenue des comptes peuvent représenter une lourde charge pour les travailleurs dont les soldes sont modestes. Compte tenu de ces frais, il peut être déconseillé aux travailleurs à faibles revenus et dont les soldes sont modestes d'être couverts par des comptes multiples dans le cadre d'un régime à plusieurs piliers.

89. Le problème des frais fixes pour la gestion des petits comptes individuels peut être traité de différentes façons. Premièrement, on peut rendre obligatoire le subventionnement des petits comptes par les comptes plus importants en exigeant que les commissions représentent un pourcentage fixe des actifs ou des cotisations. L'une des difficultés de cette approche est que les sociétés qui souhaitent maximiser leurs profits préféreront les comptes les plus importants aux petits comptes lorsque les commissions seront facturées de cette façon, puisque les comptes les plus importants seront les plus profitables. Elles chercheront alors les moyens d'augmenter les soldes des grands comptes et décourageront les travailleurs à faibles revenus de s'affilier à la caisse. Deuxièmement, les travailleurs dont les revenus ou le nombre d'heures de travail sont inférieurs à un certain seuil peuvent être dispensés du paiement des cotisations obligatoires, comme c'est le cas en Australie et au Danemark. Ceux qui travaillent moins de 10 heures par semaine sont exemptés de cotisations au Danemark, et ceux dont les revenus sont inférieurs à un certain seuil en sont exemptés en Australie. Troisièmement, tous les travailleurs peuvent recevoir une subvention forfaitaire du gouvernement versée sur leur compte, comme c'est le cas au Mexique. Quatrièmement, le

gouvernement peut verser une subvention forfaitaire ciblée sur le compte des travailleurs à faibles revenus. Cinquièmement, le gouvernement peut mettre en place et gérer un centre pour le recouvrement des cotisations, le transfert des cotisations aux gestionnaires des fonds et le paiement des prestations, comme par exemple le Thrift Savings Plan pour les fonctionnaires fédéraux aux Etats-Unis. Dans ce régime, le gouvernement rend obligatoire le subventionnement des petits comptes en facturant des frais administratifs fixes calculés en pourcentage des soldes des comptes.

90. Du fait de l'existence de ces frais fixes de gestion des comptes, les travailleurs à faibles revenus peuvent avoir intérêt à s'affilier à moins de piliers que les travailleurs à revenus plus élevés. En particulier, il peut être souhaitable de ne pas rendre la capitalisation obligatoire pour les travailleurs à faibles revenus.

## 8.2 *Premier pilier: prestations anti-pauvreté versées sous conditions de ressources*

91. Les régimes qui comportent des conditions de ressources et de revenus souffrent d'un certain nombre de points faibles. Ils incitent les personnes dont les revenus et les actifs sont modestes à réduire davantage encore leurs ressources économiques afin d'avoir droit aux prestations. Ils découragent l'épargne et le travail et encouragent les personnes âgées à transférer leurs ressources à leurs enfants afin d'avoir droit aux prestations. Ils appliquent habituellement des mesures qui incitent les gens à tricher pour obtenir les prestations. Ils stigmatisent les participants, et rendent l'affiliation humiliante pour les ayants droit. Ils sont inquisiteurs et exigent des demandeurs qu'ils divulguent des informations financières personnelles. Dans certains pays, de nombreuses personnes qui auraient pourtant droit aux prestations de ces régimes ne les demandent pas parce qu'elles ont honte, si bien que le régime atteint mal sa population-cible. Les conditions de ressources accroissent dans des proportions importantes les coûts administratifs du régime.

92. Les conditions de ressources doivent être maintenues à un faible niveau, faute de quoi elles découragent le travail et l'épargne de trop nombreux travailleurs et elles constituent une incitation à travailler "au noir". Les régimes qui comportent des conditions de ressources ont tendance à maintenir les gens dans la pauvreté en les décourageant de travailler. Ils sont sans aucun doute essentiels pour les très pauvres, mais ils sont plus efficaces dans les pays où les pauvres constituent un groupe relativement peu important de la société. Ils sont donc mal adaptés aux pays en développement.

93. Les régimes qui appliquent des conditions de ressources sont parfois basés sur l'approche erronée selon laquelle il est possible de cibler les prestations de façon précise en se limitant à les octroyer sous conditions de revenus. En fait, on peut identifier les pauvres par d'autres moyens, en utilisant par exemple des indicateurs de pauvreté - caractéristiques familiales ou individuelles liées à la pauvreté. Dans certains pays, le mauvais état de santé ou la vieillesse sont à cet égard de bons indicateurs.

94. Une prestation forfaitaire est par définition non liée aux revenus individuels, mais elle a généralement tendance à augmenter en fonction de l'accroissement des salaires moyens. Il n'existe aucune relation entre le montant d'une telle prestation et les cotisations qui la financent. Le financement de ce type de prestation provoque des distorsions dues aux cotisations, comme par exemple la tendance à décourager l'offre de main-d'oeuvre. Une prestation minimum garantie favorise le non-paiement des cotisations par les travailleurs à faibles revenus parce qu'elle réduit la prestation marginale qu'ils sont censés percevoir sur la base de leurs cotisations. En ne payant pas leurs cotisations, les travailleurs à faibles revenus peuvent avoir droit à une prestation minimum, dont le montant peut être à peu près égal à celui de la prestation qu'ils auraient reçue s'ils avaient payé l'ensemble de leurs cotisations. Ils peuvent avoir droit à une telle prestation avec des cotisations minimum correspondant à un nombre d'années

minimum de revenus déclarés. Ils peuvent également y avoir droit par l'intermédiaire d'un régime non contributif qui verse une prestation minimum universelle.

### 8.3 *Quatrième pilier: le rôle des régimes complémentaires facultatifs dans le régime de retraite*

95. Les pensions privées ou les pensions complémentaires sont un élément constitutif du quatrième pilier des régimes de retraite. Les pensions privées jouent un rôle important dans ces régimes dans une douzaine de pays à hauts revenus, parmi lesquels le Japon, le Royaume-Uni, le Canada, les Etats-Unis et les Pays-Bas. Or, même dans ces pays, le rôle de ces pensions n'est important que pour les personnes qui se situent dans la moitié supérieure de l'échelle des revenus. Dans tous les pays, le rôle des pensions privées est beaucoup plus modeste que celui de la sécurité sociale. Du fait des problèmes auxquels sont confrontés les régimes de sécurité sociale financés par répartition, de nombreux pays ont de plus en plus recours aux pensions privées comme source potentielle de revenu de retraite. La question se pose alors de savoir si les pensions privées peuvent jouer un rôle accru dans la fourniture de ce type de revenu.

96. Si le rôle des pensions complémentaires dans la fourniture du revenu de retraite varie selon les pays, cela s'explique par les différences entre les politiques et les niveaux de développement économique.

97. *La politique du gouvernement.* Un facteur déterminant du rôle des pensions complémentaires est la générosité des prestations de la sécurité sociale. Lorsqu'ils planifient leurs niveaux de consommation pour l'ensemble de leur vie, les travailleurs prennent en considération le revenu qu'ils percevront au fil des ans. Ils déterminent ainsi le niveau de consommation qu'ils souhaitent pour leur retraite. Dans les pays qui disposent de régimes de sécurité sociale généreux, il reste peu de place pour les pensions complémentaires. Comme les pensions complémentaires sont plus fréquemment fournies aux travailleurs à revenus élevés qu'aux travailleurs à faibles revenus, la générosité du régime de sécurité sociale pour les travailleurs à revenus élevés est un élément particulièrement important pour la détermination du rôle des pensions complémentaires. L'Italie, par exemple, verse des prestations de sécurité sociale généreuses aux travailleurs à revenus élevés, mais son système de pensions complémentaires reste relativement modeste.

98. La politique du gouvernement a également des répercussions sur la taille du régime de pensions complémentaires, et ce par l'intermédiaire de l'impôt sur le revenu. Dans tous les pays où il existe des régimes de retraite complémentaires, les pensions complémentaires bénéficient d'un traitement fiscal préférentiel (impôt sur le revenu) par rapport aux autres actifs financiers qui peuvent être utilisés pour l'épargne-retraite. Ce traitement préférentiel prend généralement la forme d'une exemption fiscale des cotisations de retraite et du revenu des actifs qui servent à financer les retraites. Les pensions ne sont imposées que lorsque le travailleur reçoit ses prestations. Certains pays tels que les Bahamas n'ont pas de système d'impôt sur le revenu des personnes physiques, et ils ne peuvent donc pas utiliser cet instrument politique pour encourager la création de régimes de retraite complémentaires.

99. La politique gouvernementale a également des répercussions sur le rôle des pensions complémentaires par l'intermédiaire de la réglementation. La réglementation édictée et appliquée par l'Etat peut soit encourager soit décourager les travailleurs de demander des pensions professionnelles et les employeurs de les fournir. Elle détermine les caractéristiques que doivent présenter les régimes de retraite complémentaires. Elle stipule par exemple si les salariés peuvent déduire leurs cotisations de leur revenu imposable ou si ce traitement est limité aux employeurs. Elle détermine si tous les travailleurs employés par un même employeur peuvent recevoir une pension complémentaire, ou si l'employeur a le droit de créer un régime de retraite ne couvrant que certains travailleurs de son entreprise.

100. La mise au point et l'application de cette politique gouvernementale en matière de pensions de retraite nécessite la mise en place d'une administration informée, compétente et honnête. Si des fonctionnaires peuvent être soudoyés afin qu'ils ignorent la législation relative aux retraites, il devient plus improbable que des régimes de retraite complémentaires puissent se développer.

#### **8.4 *Les conséquences d'un rôle accru des pensions complémentaires***

101. Un rôle accru des pensions complémentaires dans le régime de retraite peut avoir des répercussions sur la répartition du revenu et sur le degré de pauvreté des personnes âgées. Les régimes de sécurité sociale traditionnels ont tendance à redistribuer le revenu au bénéfice des travailleurs à revenus modestes. Ce n'est pas le cas des régimes de retraite complémentaires. Si ces régimes remplacent en partie la sécurité sociale, les inégalités dans la répartition des revenus risquent donc de s'accroître. Et si l'on associe le développement du rôle des régimes de retraite complémentaires à une réduction générale de la sécurité sociale, ce sont les travailleurs à faibles revenus qui se retrouveront les plus défavorisés. Leurs prestations de sécurité sociale seront réduites alors qu'ils ont moins de chances que les autres de recevoir des prestations d'un régime complémentaire. A l'inverse, cette évolution serait bénéfique pour les travailleurs à revenus élevés qui percevraient des prestations de sécurité sociale de moindre montant mais qui paieraient également des cotisations de sécurité sociale disproportionnellement plus faibles.

### **9. La conception de la sécurité sociale dans le monde**

102. Nous examinerons dans les chapitres suivants les problèmes relatifs à la conception de la sécurité sociale dans des contextes économiques et démographiques particuliers.

#### **9.1 *La conception de la sécurité sociale dans les pays en développement***

103. L'une des caractéristiques des régimes de sécurité sociale des pays en développement est qu'ils ne couvrent en général qu'une petite partie de la population. Dans ces pays, la politique de sécurité sociale fait partie d'une politique d'ensemble visant à faire baisser les taux de fécondité en réduisant la nécessité de fonder des familles nombreuses. La préférence pour une famille nombreuse, notamment dans les zones rurales, est en effet souvent basée sur le fait que les parents dépendent de leurs enfants pendant leur vieillesse.

104. Dans les pays en développement, il est fréquent qu'il n'y ait pas suffisamment de cadres disposant des connaissances et des compétences nécessaires pour gérer les programmes de sécurité sociale. Ce problème peut être atténué par le recours aux organisations régionales ou internationales qui sont prêtes à venir aider les régimes de sécurité sociale nationaux.

105. Dans les pays où la majorité de la population est pauvre, une prestation forfaitaire, telle que celle qui est versée en Irlande, peut être souhaitable. Elle serait simple à gérer et aurait pour objectif la réduction de la pauvreté. Elle serait un facteur de redistribution, et ne pourrait pas être détournée par des élites politiquement puissantes. Dans le secteur structuré, une fiscalité et des cotisations élevées découragent l'activité professionnelle. Les taux de la fiscalité et les taux de cotisation devraient être faibles dans les pays où les salaires sont peu élevés et où il existe des excédents de main-d'oeuvre.

## **9.2 *La conception de la sécurité sociale en période de déclin économique important***

106. Certains pays ont connu des périodes de graves difficultés économiques. Ils ont connu une inflation et un chômage élevés, ainsi qu'une baisse considérable du revenu réel. Ces périodes de déclin ont été fréquemment associées avec la période d'ajustement structurel nécessaire pour passer d'une économie communiste planifiée à une économie de marché dans les pays d'Europe centrale et d'Europe orientale; mais elles ont également été observées dans d'autres pays. Durant ces périodes, les régimes de sécurité sociale de certains pays se sont pratiquement effondrés. On a assisté à un non-paiement généralisé des cotisations, même de celles que le gouvernement était censé verser au titre de ses propres salariés, et de ce fait les prestations n'ont pas été payées pendant des mois.

107. En pareil cas, une réforme temporaire du régime de sécurité sociale peut être nécessaire pour assurer une transition convenable jusqu'à la reprise économique. Ces périodes de difficultés économiques contraignent les pays à réexaminer leurs priorités en matière de prestations. L'une des solutions possibles consiste à adopter une loi prévoyant la suspension temporaire de la formule de calcul des prestations - suspension qui n'est pas très difficile à appliquer sur le plan administratif puisque les prestations ne sont pas versées régulièrement. A la place de la formule normale, les prestations seraient payées sur une base forfaitaire à tous les ayants droit, sans accumulation d'arriérés. Cette réforme temporaire permet au régime de sécurité sociale de jouer le rôle essentiel qui est le sien dans la prévention de la pauvreté, et d'éviter l'injustice consistant à verser des prestations à taux plein à certains retraités alors que d'autres ne reçoivent rien.

## **9.3 *La réforme de la sécurité sociale en Europe orientale, en Europe centrale et en Asie centrale***

108. La réforme de la sécurité sociale dans cette région est l'un des aspects de la transition vers une économie de marché. Si un régime public dominant, avec des taux de cotisations élevés, peut fonctionner correctement dans une économie planifiée, il n'en va pas de même dans une économie de marché qui repose sur des mesures d'incitation et sur le respect des obligations. Il faut en outre fournir une protection sociale en période de perturbations économiques. La réforme structurelle de l'économie nécessite que la sécurité sociale, en tant que filet de sécurité sociale, contribue à rendre la réforme politiquement plus acceptable. Ces pays ont pour avantages une tradition et une structure de niveaux d'emploi élevés dans le secteur formel, des structures administratives bien développées et un niveau d'éducation élevé. Leur problème tient au fait qu'auparavant la protection sociale était fournie dans le cadre de la garantie de l'emploi par les entreprises d'Etat et qu'elle doit l'être aujourd'hui par des institutions adaptées à l'économie de marché.

## **10. Conclusions**

109. Il n'existe pas de régime de sécurité sociale parfait. Pour fonctionner convenablement, les régimes de retraite ont tous besoin d'être bien gérés et bien dirigés. Ils doivent tous s'adapter aux incertitudes macro-économiques - inflation, chômage, taux de croissance des salaires, évolution démographique et changements des taux d'intérêt.

110. De nombreux régimes de sécurité sociale de tous types sont en mesure d'atteindre les objectifs que leur a assignés la société; il n'en demeure pas moins que la plupart des pays seraient bien inspirés d'appliquer les recommandations générales suivantes: ils devraient disposer d'un régime de réduction de la pauvreté, d'un régime d'assurance sociale non capitalisé, d'un régime capitalisé et d'un régime d'épargne privé. La participation à un régime national unifié, financé par répartition, avec un traitement particulier

pour des groupes favorisés, devrait être obligatoire. Si le régime capitalisé est obligatoire, il faut prendre en considération le problème des frais fixes qui représentent une charge relativement lourde pour les petits comptes.

## REFERENCES

- AARON, Henry, 1996. "The Social Insurance Paradox". *Canadian Journal of Public Economics and Political Science*, 32, pp.371-377.
- AARTS, Leo J.M. et Philip DE JONG. (1997). "Private Provision of Disability Insurance: How Does the Dutch Policy of Privatizing Disability Insurance Compare with US Experiences in Workers' Compensation ?". Rapport présenté au Quatrième séminaire international de recherche sur les problèmes de sécurité sociale, Sigtuna, Suède, 14-17 juin 1997.
- BAJTELSMIT, Vickie L. et John A. TURNER. 1997. "A Portfolio Model of Retirement Income Including Social Security". Université de l'Etat du Colorado, non publié.
- BANTING, Keith G. et Robin BOADWAY. 1996. "Reforming Retirement Income Policy: The Issues". Dans *Reform of Retirement Income Policy: International and Canadian Perspectives*. Kingston, Ontario: Queen's University, pp. 1-26.
- BEATTIE, Roger et Warren MCGILLIVRAY, 1995. "Une stratégie risquée: Réflexions sur le rapport de la Banque mondiale *La crise du vieillissement*". *Revue internationale de sécurité sociale*, vol. 48, pp 5-25.
- GLASSNER, Thomas Charles et Salvador VALDES-PRIETO. "Pension Reform in Small Developing Countries". Washington, D.C.: Banque mondiale, juin 1996.
- ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL. 1984. *La sécurité sociale à l'horizon du 21ème siècle*. Genève, Suisse.
- INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION. 1996. *Emerging Stock Markets Factbook 1996*. Washington, D.C.: par l'auteur.
- LACEY, Robert. 1996. "Pension Reform in Latin America: Current and Future Challenges and the Role of the World Bank". *Economic Notes* 5, mai.
- RAWLS, John. 1971. *A Theory of Justice*. Belknap.
- REIN, Martin et John TURNER. 1997. "Work, Family, State and Market: Income at the Last Stages of the Working Career." Boston: MIT.
- RICHARDS, Anthony J., 1996. "Volatility and Predictability in National Stock Markets: How do Emerging and Mature Markets Differ?". Washington, D.C., *Fonds monétaire international*, avril.
- SAMUELSON, Paul A.I., 1958. "An Exact Consumption Loan Model of Interest With or Without the Social Contrivance of Money". *Journal of Political Economy*, 66, pp.467-482.

DEELSA/ILO(97)8

THOMPSON, Lawrence H., 1994. "Advantages and Disadvantages of Different Social Welfare Strategies". Bulletin de sécurité sociale 57 (Automne), pp.3-11.

T. ROWE Price. 1997. Rapport. No. 55. Printemps.

URBAN INSTITUTE. 1997. "The Declining Importance of Class: A Roundtable on Intergenerational Mobility". Mise à jour 26 (août).

VALDES-PRIETO. 1993.

WHEELER, Peter M. et John R. KEARNEY. 1996. "Income Protection for the Aged in the 21st Century: A Framework to Help Inform the Debate". Bulletin de sécurité sociale 59 (été), pp.3-19.