

## 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

### **REFORME DES PENSIONS, PERTINENCE ET PRINCIPES DE LA SECURITE SOCIALE**

DOCUMENT DE TRAVAIL AWP 3.1F

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.

Ce rapport a pour but d'examiner le rôle que les principes de la sécurité sociale reconnus au niveau international pourraient et devraient jouer dans de telles réformes, avec un accent plus particulier mis sur les régimes de pensions. Quatre tendances ou facteurs principaux semblent exercer une influence décisive sur le contenu des réformes présentées comme indispensables : le vieillissement des populations; un intérêt accru pour les privatisations, y compris dans le domaine social ; la mondialisation des marchés, qui conduit à un réexamen en profondeur des coûts sociaux et salariaux; la croissance de ce que l'on dénomme volontiers le «secteur non structuré», où des couches entières, voire la majorité de la population active ne bénéficient d'aucune protection sociale ou d'une protection sans commune mesure avec les besoins. Les réformes des pensions ont été conçues en fonction de ces facteurs. Le premier chapitre de ce rapport fournit donc une typologie de telles réformes, tandis que le second identifie les principes directeurs les plus importants qui devraient, du moins de l'avis du BIT, continuer d'être utilisés comme points de repère lors de l'évaluation des réformes proposées dans le domaine de la sécurité sociale, quelles qu'en soient d'ailleurs les motivations. Dans un troisième chapitre, l'auteur tente de définir les enjeux de façon plus précise en termes à la fois de revenu de remplacement et de soutien du revenu, lorsque se prépare une réforme des pensions au niveau national.

L'auteur est Victor Gruat, BIT. Ce document a été préparé 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

Réforme des pensions, pertinence et principes de la sécurité sociale .....	3
I. Principaux fondements des réformes en cours ou envisagées .....	3
a) Une relation plus étroite avec les besoins sociaux .....	4
b) Un meilleur rapport coût/efficacité économique .....	4
c) De plus grandes possibilités pour l'exercice de choix individuels .....	5
d) Une combinaison novatrice de réformes .....	5
II. Principes directeurs essentiels pour la réforme des pensions .....	6
III. Revenu de remplacement et revenu de subsistance .....	9
Conclusion .....	14

## **REFORME DES PENSIONS, PERTINENCE ET PRINCIPES DE LA SECURITE SOCIALE**

**JEAN-VICTOR GRUAT**

### **Réforme des pensions, pertinence et principes de la sécurité sociale**

1. La sécurité sociale se trouve à la croisée des chemins. Après des décennies de stabilité, la plupart des pays du monde sont déjà engagés dans des réformes majeures, ou du moins les envisagent. Aucune branche, aucun aspect des régimes de sécurité sociale ne peut être considéré comme à l'abri de ce processus.
2. Le présent rapport a pour but d'examiner le rôle que les principes de la sécurité sociale reconnus au niveau international pourraient et devraient jouer dans de telles réformes, avec un accent plus particulier mis sur les régimes de pensions.
3. Quatre tendances ou facteurs principaux semblent exercer une influence décisive sur le contenu des réformes présentées comme indispensables: le vieillissement des populations; un intérêt accru pour les privatisations, y compris dans le domaine social; la mondialisation des marchés, qui conduit à un réexamen en profondeur des coûts sociaux et salariaux; la croissance de ce que l'on dénomme volontiers le «secteur non structuré», où des couches entières voire la majorité de la population active ne bénéficient d'aucune protection sociale ou d'une protection sans commune mesure avec les besoins.
4. Les réformes des pensions ont été conçues en fonction de ces facteurs. Le premier chapitre de ce rapport fournit donc une typologie de telles réformes, tandis que le second identifie les principes directeurs les plus importants qui devraient, du moins de l'avis du BIT, continuer d'être utilisés comme points de repère lors de l'évaluation des réformes proposées dans le domaine de la sécurité sociale, quelles qu'elles soient d'ailleurs les motivations. Dans un troisième chapitre, l'auteur tente de définir les enjeux de façon plus précise en termes à la fois de revenu de remplacement et de soutien du revenu, lorsque se prépare une réforme des pensions au niveau national.

### **I. Principaux fondements des réformes en cours ou envisagées**

5. D'une façon générale, les réformes de la sécurité sociale en cours ou prévues ont pour objectif avoué de promouvoir une nouvelle répartition des responsabilités entre l'Etat, les partenaires sociaux et les individus – assurés et citoyens – dans le cadre d'une approche économique et sociale apparemment intégrée des régimes de protection sociale considérés dans un contexte de croissance réduite, de concurrence accrue sur le marché mondial, de déréglementation en matière de travail et d'éclatement des structures familiales. Cela amène à une classification générale des réformes selon trois grandes catégories correspondant à autant de préoccupations pour les décideurs, à savoir: rendre plus étroite la relation entre les régimes de sécurité sociale et les besoins sociaux effectifs, prendre en compte le rapport entre coûts sociaux et efficacité économique; offrir davantage de possibilités pour l'exercice de choix individuels.

Dans la réalité, les réformes effectivement engagées reflètent habituellement ces trois types de préoccupations, bien sûr à des degrés divers.

**a) *Une relation plus étroite avec les besoins sociaux***

6. Dans un contexte de restrictions des ressources publiques et de limitation des possibilités de relèvement des cotisations, les régimes existants sont souvent décrits comme incapables de satisfaire avec efficacité aux besoins réels d'une grande partie de la population. Dans une telle approche les cibles privilégiées des personnes sont les catégories de personnes protégées et les risques couverts. Cette approche implique également que les régimes de sécurité sociale ne pourraient suivre le rythme des bouleversements de la société actuelle, ceux liés par exemple à la lutte contre la pauvreté ou aux efforts déployés en vue de parvenir à une égalité de traitement entre hommes et femmes.

7. Les réformes basées sur de telles analyses accordent une priorité élevée à ce que l'on appelle les prestations ciblées, essentiellement celles octroyées sous conditions de revenus ou de ressources. Le but visé peut être atteint en rendant plus strictes les conditions d'octroi (par exemple pour l'obtention d'une pension minimum ou des prestations de l'assistance sociale), en imposant de nouvelles conditions d'accès (par exemple pour les soins médicaux, les prestations familiales ou l'indemnisation de la perte d'emploi), ou en supprimant des prestations à vocation universelle (revenu garanti ou revenu minimum d'insertion sociale).

8. Une telle approche soulève à l'évidence un certain nombre de questions quant à la valeur résiduelle de la protection sociale obligatoire. Le champ d'application risque en effet d'en être réduit: soit en termes de personnes couvertes, soit en termes de niveau du revenu de remplacement ou de niveau d'indemnisation par le transfert progressif de segments entiers du régime de protection sociale, jusqu'alors régis par les principes de l'assurance sociale, vers un système qui ressemble déjà beaucoup plus à de l'assistance sociale.

**b) *Un meilleur rapport coût/efficacité économique***

9. Les réformes du rôle de la protection sociale basées sur une approche essentiellement économique et financière sont souvent fondées sur un triple argument: le niveau excessif de dépenses obligatoires susceptibles de surcroît d'échapper à tout contrôle ; des taux démographiques de plus en plus défavorables, cette tendance étant considérée comme inévitable; l'effet négatif, ou du moins perçu comme tel, du financement des régimes existants sur la croissance économique nationale, régionale ou même mondiale.

10. Les réformes conçues sur de telles bases mettent d'abord l'accent sur les conditions d'octroi des prestations, ainsi que sur les niveaux du revenu de remplacement ou du remboursement des dépenses. Il est fréquent – surtout dans le cas des pensions – que ces réformes aient également pour but de remplacer les méthodes de calcul fondées sur des prestations définies (le montant de la pension résultant d'une carrière professionnelle donnée est légalement garantie) par des méthodes fondées sur les cotisations (le montant absolu et relatif des prestations varie en fonction des taux réels d'intérêt). Cette approche revient dans la pratique à remplacer la méthode habituelle de financement par répartition par un financement par capitalisation, considéré comme plus favorable à la croissance et moins vulnérable au vieillissement de la population. Dans ce type de réformes, des sources de financement supplémentaires sont également parfois recherchées par le biais d'une fiscalisation additionnelle aux cotisations prélevées sur les salaires ou les revenus.

11. La question que soulève cette «approche économique» de la protection sociale est de savoir si elle fait courir au régime le risque d'«oublier» son objectif initial, fournir des prestations adéquates et garanties, au profit d'éléments sans rapport direct avec les besoins sociaux justifiant le caractère obligatoire du recours à des cotisations d'assurance. En outre, l'altération progressive de la méthode de calcul des prestations amène à se demander si les résultats obtenus en termes de revenu de remplacement – dans la mesure où ils sont prévisibles – peuvent continuer à remplir les critères fixés par la convention n° 102 concernant la norme minimum de la sécurité sociale (1952) ou à respecter les normes, connues sous le nom de «normes supérieures», adoptées par la suite pour les différentes branches, ou encore les conditions similaires fixées par le Code européen de sécurité sociale, le Code révisé ou son Protocole.<sup>1</sup>

**c) *De plus grandes possibilités pour l'exercice de choix individuels***

12. Les réformes visant à offrir un maximum de possibilités de choix aux individus tout en limitant le plus possible l'élément obligatoire et universel de la protection sociale laissent ouvert un large champ d'action à l'initiative privée, soit sous la forme de régimes complémentaires ou supplémentaires, soit en tant que principal voire unique fournisseur de prestations. Dans cette approche, l'Etat conserve cependant – en théorie – un rôle important: il reste en effet chargé d'édicter et d'appliquer la réglementation, et demeure directement responsable de l'administration d'une partie du nouveau régime (prestations de base ou prestations minimum). L'Etat peut même offrir un «produit» similaire à celui proposé par les fournisseurs privés (phénomène symétrique à celui connu sous le nom de «possibilité de se désaffilier» (opting out)).

13. L'abandon du rôle exclusif ou prédominant du secteur public ou parapublic dans le domaine de la sécurité sociale obligatoire devrait permettre aux assurés (les «consommateurs») de modeler dans une certaine mesure leur «demande» de protection sociale en fonction de leur propre perception des besoins qui sont les leurs. La concurrence entre les différents produits disponibles sur le «marché» de la protection sociale renforcerait, selon les partisans de cette approche, l'efficacité du régime tout en en diminuant le coût global, puisqu'aussi bien le côté de l'offre que celui de la demande recherchaient un optimum économique et social.

14. L'ouverture de la protection sociale aux mécanismes du marché soulève des objections bien connues. Ces dernières concernent essentiellement la responsabilité effective de l'Etat et l'implication des partenaires sociaux dans l'administration du régime, le coût réel de fonctionnement en termes à la fois économiques et sociaux, et la question de savoir si la protection sociale ainsi fournie est réellement sûre et efficace, tant du point de vue de la garantie offerte aux groupes les plus vulnérables, que de celui du niveau de remplacement du revenu ou du niveau de remboursement des dépenses.

**d) *Une combinaison novatrice de réformes***

15. Dans la pratique, les réformes récentes des régimes de sécurité sociale ont intégré chacun des trois éléments qui viennent d'être rappelés, à savoir le ciblage des prestations, une prédominance accrue des préoccupations économiques sur les préoccupations sociales, et la promotion des options individuelles, si possible non étatiques, le but étant d'atteindre un niveau de protection perçu comme plus efficace que celui offert par les régimes antérieurs.

---

<sup>1</sup> En termes généraux, et selon l'instrument juridique concerné, le taux de remplacement du revenu antérieur, calculé conformément à des règles prescrites, devrait se situer entre 40% et 55% après 30 ans d'assurance (ou 20 ans de résidence).

16. En est résulté l'émergence de régimes de sécurité sociale rénovés dont certains présentent des caractéristiques qui, à première vue, ne semblent pas avoir été prévues par les instruments juridiques internationaux qui continuent pourtant de «dire le droit» en la matière. Les exemples de telles omissions sont l'influence croissante du secteur privé dans la structure générale des régimes, le rôle apparemment moins important des partenaires sociaux, ce qui dans certains pays va de pair avec une certaine forme de privatisation, la part accrue des prestations de base (anti-pauvreté) dans les régimes publics, qui s'accompagne souvent d'un durcissement des conditions d'octroi, le fait que les prestations jouent de moins en moins un rôle de remplacement du revenu et que l'accent soit de plus en plus fréquemment placé sur l'aspect épargne individuelle, l'apparition de régimes complémentaires facultatifs qui ont un impact croissant sur le niveau général de la protection, une combinaison de formes de protection actives et passives, y compris dans le domaine de l'emploi mais non limitée à ce seul domaine, etc.

17. Si l'on prend en considération la validité sociale – et non plus uniquement la viabilité économique – des régimes issus de ces réformes qui, pour certains d'entre eux, présentent un écart considérable, sans précédent, par rapport aux pratiques et traditions antérieures, il apparaît plus nécessaire que jamais de garder présents à l'esprit un certain nombre de points de repère ou de principes directeurs établis de longue date.

## **II. Principes directeurs essentiels pour la réforme des pensions**

18. Les régimes de sécurité sociale sont certes le reflet de leur environnement politique, économique et social, mais ils sont eux-mêmes en mesure d'exercer une influence sur cet environnement. Le concept de sécurité sociale s'est fait jour dans des circonstances historiques difficiles, alors que la lutte contre l'extrême pauvreté était devenue une préoccupation cardinale pour de nombreux gouvernements. Les instruments fondamentaux définissant la sécurité sociale insistaient beaucoup, à cette époque, sur des questions telles que l'ampleur de la couverture (personnelle et par risque) et le niveau de protection que l'Etat pouvait se permettre d'octroyer. La sécurité sociale, et notamment son élément de base, l'assurance sociale, a par la suite été reconnue comme un droit fondamental de l'Homme.

19. Depuis lors (c'est-à-dire depuis la fin des années trente et le début des années quarante), le monde n'a cessé d'évoluer: les besoins, les valeurs, l'économie, la démographie, la politique se sont considérablement transformés. Un grand nombre de défis en sont issus, qui sont aujourd'hui posés à la sécurité sociale.

20. C'est dès 1919 (Préambule de la Constitution de l'OIT) que la sécurité sociale s'impose comme un concept fondamental pour la protection des travailleurs et de leurs familles contre certains risques inhérents à leur situation sociale. Cette approche a ensuite été confirmée et renforcée dans la Déclaration de l'OIT à Philadelphie (1944) et la Déclaration universelle des droits de l'homme des Nations Unies (1948). Les principes de base de la sécurité sociale ont été progressivement intégrés dans les principales conventions et recommandations adoptées par l'OIT entre 1944 et 1988, et simultanément dans le Code européen de sécurité sociale adopté par le Conseil de l'Europe en 1964 – y compris son Protocole – et révisé en 1990.

21. Selon ces instruments fondamentaux, les objectifs assignés à la sécurité sociale sont les suivants:

- la garantie de l'accès universel aux services de soins de santé;
- la garantie d'un remplacement suffisant du revenu perdu;

- la garantie des moyens d'existence;
- la garantie d'une insertion ou d'une réinsertion sociales.

22. Si ces objectifs sont clairement définis, ils n'en demeure pas moins que les pouvoirs publics disposent d'une très grande latitude quant aux moyens pour les atteindre: l'assurance sociale, l'assistance sociale, les services publics sont autant de techniques utilisées à cet effet.

23. Il est possible, cependant, de dégager un certain nombre de principes directeurs découlant à la fois de la théorie et de la pratique, et facilitant l'identification des moyens les plus appropriés par lesquels les institutions de sécurité sociale peuvent parvenir à leurs objectifs.

24. Ces principes sont les suivants:

- l'égalité de traitement entre les nationaux et les non-nationaux, de même qu'entre les hommes et les femmes;
- le principe de la solidarité, qui découle directement de la reconnaissance du droit de tout être humain à la protection de la sécurité sociale;
- le principe de l'affiliation obligatoire, qui est en fait dérivé du principe de solidarité;
- la responsabilité générale de l'Etat, et la gestion démocratique, lesquels découlent également des principes susmentionnés.

25. *L'égalité de traitement* correspond au fait que la Déclaration universelle des droits de l'homme<sup>2</sup>, selon laquelle tout être humain, en tant que tel, a droit à la sécurité sociale, interdit quelque discrimination que ce soit fondée «sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou autre, l'origine nationale ou sociale, la pauvreté, la naissance ou tout autre condition» (art.2.1).

26. En matière de sécurité sociale, ce principe revêt une importance particulière, notamment en ce qui concerne la discrimination en fonction du sexe<sup>3</sup>, de la nationalité ou de la résidence. Compte tenu de leur importance, ces facteurs doivent bien entendu être pris en compte lors de la préparation de toute réforme de la sécurité sociale, notamment celle des pensions.

27. Le *principe de solidarité* est ce qui justifie qu'existent des régimes de sécurité sociale en sus des mesures individuelles de protection, y compris celles basées sur les mécanismes de l'assurance. Ce principe s'applique avant tout aux techniques de financement. Quelle que soit l'approche retenue pour financer la sécurité sociale, et notamment les régimes de pensions (capitalisation complète ou partielle, répartition, impôt, ou une combinaison de ces différentes formules), le financement collectif est indispensable pour assurer que les catégories les plus vulnérables aient réellement accès à la protection sociale dont elles ont besoin. A priori, ce caractère collectif ne doit pas s'appliquer aux seules catégories de population à faibles revenus, mais aussi à toutes celles qui, du fait de la réalisation d'un risque social, ont

---

2 Et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1966), qui lui est associé.

3 L'art. 11.1 de la Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (1979) fait explicitement référence à la sécurité sociale (pensions de retraite et d'invalidité).

perdu ou sont susceptibles de perdre une part substantielle de leur capacité de gain ou de libre utilisation de leurs revenus suffisants.

28. L'importance du financement collectif est souvent mal comprise, et l'intervention de l'Etat, entre autres par l'intermédiaire de l'assistance sociale, est parfois considérée comme un moyen de compléter la protection individuelle contre les risques sociaux, laquelle devrait suffire pour couvrir de manière appropriée la grande majorité de la population.

29. Or l'assistance sociale, quels que soient ses mérites, ne saurait être considérée comme un substitut valable au financement collectif, et ce en raison des limites inhérentes à ce type de régime (entre autres les contraintes budgétaires et l'accès aux prestations sur une base discrétionnaire). Pour remédier à ces imperfections, un certain nombre de régimes (par exemple, Royaume-Uni et Afrique du Sud) ont fixé un niveau de revenu minimum garanti, éliminant par là même l'élément discrétionnaire et le remplaçant par un élément obligatoire. Cette initiative ramène en fait ces régimes dans le cadre général du principe de la solidarité, puisqu'ils vont au-delà de l'assistance sociale au sens traditionnel du terme.

30. Il convient en outre de faire observer que lorsqu'en raison de l'absence ou de l'insuffisance d'un financement collectif, des pans entiers de la population active ne peuvent pas se permettre d'accéder à une protection décente en cas de vieillesse, d'invalidité ou de décès du soutien de famille, c'est à l'Etat qu'il appartient, conformément à son mandat constitutionnel, de garantir que les intéressés continuent de bénéficier d'un niveau de vie acceptable en leur versant des pensions minimum onéreuses, sans disposer pour autant de ressources affectées à ce type d'intervention<sup>4</sup>.

31. Le débat sur le principe de l'*affiliation obligatoire* ne porte pas tant sur la nécessité de maintenir ce principe que sur la mesure dans laquelle une couverture volontaire facultative peut être acceptée comme un complément idoine aux régimes obligatoires, et prise en compte de ce fait dans l'appréciation de l'efficacité sociale globale des régimes nationaux. Il convient de rappeler à cet égard qu'aux termes des instruments internationaux en vigueur, notamment la Convention n°102 de l'OIT et le Code européen de sécurité sociale, la couverture volontaire ne peut être prise en compte pour évaluer le niveau général de protection sociale que dans les cas suivants:

- lorsqu'elle est contrôlée par l'Etat ou gérée par les représentants des partenaires sociaux;
- lorsqu'elle s'applique également aux travailleurs à faibles revenus;
- lorsqu'elle remplit les critères généraux utilisés pour la définition des régimes d'assurance sociale obligatoires (entre autres le financement collectif, la périodicité et la prévisibilité des prestations, la protection juridique, les garanties financières, etc.).

32. La *responsabilité générale de l'Etat* découle directement du fait que la sécurité sociale est un droit de la personne humaine. Bien entendu, le niveau d'intervention pratique de l'Etat dans la gestion de la sécurité sociale varie en fonction des traditions et circonstances nationales. Il n'en demeure pas moins que tous les instruments internationaux stipulent que cette responsabilité va au-delà de la simple adoption d'un cadre juridique. En fait, l'Etat doit accepter la responsabilité générale de l'ensemble de la gestion des régimes qu'il a, par ses mesures législatives, rendus obligatoires pour les travailleurs et leurs employeurs.

---

4 C'est entre autres ce qui se passe parfois avec les régimes d'épargne obligatoires. Voir par exemple C. Gillion et A. Bonilla, Analyse d'un régime de retraite privé: le cas du Chili, BIT, Revue internationale du travail, 1992.

33. La *gestion démocratique*, c'est-à-dire la participation des représentants des travailleurs (et éventuellement des employeurs) à la gestion des régimes de sécurité sociale est une conséquence directe du financement par des cotisations. Cet aspect est fondamental, en ce sens qu'il est lié au principe de la libre utilisation du salaire, sur lequel il ne devient acceptable d'effectuer des prélèvements sous forme de cotisations à un régime de sécurité sociale obligatoire (salaire différé) que si les travailleurs concernés ont, par l'intermédiaire de leurs représentants, le droit de se faire entendre en ce qui concerne l'utilisation qui est faite de ce qui, en fin de compte, reste tout de même leur propre argent.

34. Les réformes des pensions devraient respecter les principes généraux (égalité de traitement, solidarité – y compris le financement collectif –, affiliation obligatoire, responsabilité de l'Etat et gestion démocratique) qui viennent d'être rappelés. On devrait également accorder une attention particulière à la situation des retraités actuels et de la génération qui approche de l'âge de la retraite, afin que soient respectés les droits acquis ou les droits en cours d'acquisition, car il s'agit là d'un autre principe fondamental en matière de droit du travail et de droit social<sup>5</sup>.

35. Cela dit, le principal objectif des régimes de pensions reste de garantir un niveau de revenu décent aux personnes qui vivent ou vont vivre des prestations fournies ou promises par ces régimes. Le débat relatif au niveau de protection attendu – que ce niveau soit exprimé en termes monétaires ou en termes de standards de vie –, est généralement l'un des plus animés de ceux qui précèdent une réforme des pensions. Il est donc important de traiter cette question en gardant présentes à l'esprit les conséquences d'un éventuel abandon des techniques de calcul des pensions tenant compte, essentiellement, de la durée de l'emploi couvert et des gains antérieurs, au profit d'un système dans lequel les cotisations versées et les taux d'intérêt deviennent des facteurs décisifs pour le calcul du montant des prestations de retraite. Le prochain chapitre est consacré à cette question. Il fournit un certain nombre d'indications générales sur les caractéristiques dont il est possible de doter les formules de calcul des prestations pour atteindre les objectifs de base des régimes de pensions en termes de remplacement et de garantie du revenu. Il met l'accent sur les solutions que l'on pourrait adopter afin d'éliminer les contradictions ou les inconvénients de nombreux régimes de pensions existants, que les critiques dont ces régimes font l'objet soient ou non fondées.

### III. Revenu de remplacement et revenu de subsistance

36. Selon la recommandation n°67 de l'OIT, concernant la garantie des moyens d'existence (1944), les régimes de sécurité sociale devraient (Principes directeurs, Bases, 1) «soulager le besoin et prévenir l'indigence, en rétablissant jusqu'à un niveau raisonnable, les moyens d'existence perdus en raison de l'incapacité de travailler (y compris la vieillesse) ou d'obtenir un emploi rémunérateur ou en raison du décès du soutien de famille».

37. Le défi auquel se trouvent aujourd'hui confrontés de nombreux pays consiste en fait à concilier le respect des dispositions existantes en termes de montant des prestations ou de fiabilité du niveau des futures pensions, avec les fortes pressions que de nombreux milieux exercent en faveur de l'adoption de formules de calcul des prestations permettant un meilleur encadrement des coûts sur le long terme.

38. Ces formules de calcul devraient répondre à au moins trois critères, apparemment inconciliables:

---

5 On parle souvent, à cet égard, de «période de transition». Le coût et la longueur – plusieurs décennies – de cette période sont fréquemment considérés comme des facteurs susceptibles de dissuader fortement les pouvoirs publics de se lancer dans une refonte majeure des régimes de pensions.

- qu'elles soient viables – économiquement et financièrement;
- que chacun soit traité de manière équitable;
- qu'elles aient une efficacité sociale réelle.

39. Dans ce contexte, la *viabilité économique et financière* signifie que les cotisations ne devraient pas dépasser un niveau considéré comme raisonnable, faute de devenir politiquement inacceptables aux entreprises et aux citoyens. L'*équité* dans la façon de traiter les intéressés implique l'établissement d'un lien clair entre le montant des pensions et celui des cotisations versées tout au long de la vie professionnelle. L'*efficacité sociale* signifie que les régimes devraient être conçus d'une façon telle qu'ils permettent d'éviter la pauvreté et de garantir un niveau de vie décent et pérenne pour tous les retraités, *ce qui implique* un fort effet de redistribution. Le problème qui se pose aux concepteurs de tels régimes consiste par conséquent à intégrer dans un même modèle trois objectifs d'égale importance. De tels modèles ne peuvent donc être qu'hybrides, puisqu'ils résultent d'un compromis entre les intérêts divergents des différents partenaires.

40. La question de savoir si telle ou telle formule est *viable économiquement et financièrement* domine les débats sur la réforme de la sécurité sociale, au détriment, souvent, de la considération des objectifs initiaux de tels régimes, qui sont des objectifs sociaux. A cet égard, même si la *structure du financement* de la sécurité sociale a des effets évidents sur les coûts relatifs des facteurs de production – en exerçant une influence sur leur poids dans le processus de production et en ayant de ce fait un impact sur le marché du travail et le marché des capitaux, ainsi, indirectement, que sur la productivité –, il convient de relever que la protection sociale, au niveau de son fonctionnement pratique, reste pour l'essentiel un mécanisme de redistribution, qui transfère des ressources des segments actifs aux segments inactifs de la population. En fin de compte, les bénéficiaires, en achetant chaque jour des biens destinés à leur propre consommation, ne font rien d'autre que d'utiliser ce qui est produit par d'autres. Ce qui est important, par conséquent, ce n'est pas tant la part – en valeur absolue ou en pourcentage – du financement de la sécurité sociale par rapport aux salaires ou au PIB, que ce qui reste ensuite disponible pour couvrir d'autres besoins fondamentaux. En d'autres termes, il n'existe pas de pourcentage absolu, ni de seuil, constituant un objectif limite pour ce qu'une société, ou un groupe, peut se permettre de «dépenser» pour sa protection sociale.

41. Tout régime de pensions est un des outils de redistribution des revenus du système national de protection sociale. Il s'agit essentiellement d'un ensemble de règles juridiques qui régissent le fonctionnement de cette redistribution. En fait, ces règles servent à décider combien la population active (assurée) doit allouer aux inactifs. C'est le résultat de cette redistribution (le montant des prestations et la répartition des revenus au sein du groupe des inactifs) qui est le plus important du point de vue social. S'il est évident que le coût global a son importance, la structure effective du financement – en dépit du rôle qu'elle joue dans le débat public actuel – ne revêt en revanche, à cet égard, qu'une importance secondaire.

42. Le fait de traiter chacun avec *équité* correspond à la nécessité, pour tout assuré, de constater qu'il existe un lien entre ce que lui ou son employeur consacre à sa protection sociale, et les prestations qu'il reçoit en contrepartie de ses cotisations. Cette notion d'équité individuelle constitue la différence fondamentale entre l'assurance sociale et l'assistance sociale. Dans cette dernière, les «cotisants» sont habituellement les contribuables, et les prestations que les bénéficiaires reçoivent n'ont, par définition, aucun lien avec ce qu'ils versent. Les bénéficiaires de l'assistance sociale sont d'ailleurs très souvent ceux qui ont payé le moins d'impôts pendant leur vie active. A l'inverse, l'assurance sociale est un système dans lequel, également par principe, les prestations vont d'abord aux cotisants – ou aux personnes à leur charge.

Il est donc généralement considéré comme normal que ceux qui ont cotisé davantage reçoivent davantage en cas de réalisation du risque couvert.

43. Au-delà de cet aspect fondamental, reste encore à savoir quelle doit être la force du lien entre le montant des cotisations et celui des prestations. Dans certains domaines, tels que les soins médicaux, ce lien est normalement très faible<sup>6</sup>. Dans d'autres, telles les prestations en espèces, la question ne se pose apparemment pas. Dans ce domaine, l'aspect le plus difficile est bien évidemment celui des pensions, et plus précisément celui de leur formule de calcul.

44. Parmi les régimes existants, l'éventail des solutions adoptées en ce qui concerne le calcul des prestations de longue durée est très large. L'approche retenue peut aller d'un lien extrêmement fort (fonds de prévoyance et régimes d'épargne) à presque aucun lien (pensions forfaitaires, pensions minimum relativement élevées, plafonds relativement bas).

45. Dans les régimes à prestations définies, qui établissent le montant des droits par référence aux gains antérieurs, le facteur clé semble être la période de référence utilisée pour le calcul des prestations. Là encore, il existe une vaste gamme de possibilités, allant du calcul de la pension sur la base du dernier salaire (habituellement le salaire annuel brut) au calcul de la pension sur la base de la moyenne des salaires perçus durant la totalité de la vie professionnelle.

46. Il importe lors de la prise d'une décision à cet égard de tenir compte des trois observations suivantes:

- Il est plus difficile de baser les calculs sur une période longue que sur une période courte, car cela nécessite le traitement de fichiers plus volumineux;
- Il est impératif que les gains antérieurs soient réévalués afin de tenir compte de l'inflation, faute de quoi les pensions auront tendance à ne plus être suffisantes pour maintenir des niveaux de vie appropriés (c'est-à-dire qui ne soient pas trop différents des niveaux de vie antérieurs);
- Il faut prendre des dispositions spéciales pour répondre aux besoins des personnes qui, pour des raisons imprévisibles ou indépendantes de leur volonté, n'ont pas été en mesure d'accumuler des périodes d'assurance suffisantes pour avoir droit à une pension décente (mesures transitoires pour la première génération de retraités; mécanismes de coordination pour les migrants et d'autres travailleurs; crédit de périodes d'assurance, y compris pour élever un enfant; pensions minimum).

47. Quelle que soit la formule retenue, il convient d'observer que les instruments pertinents de l'OIT contiennent des points de repère très utiles avec lesquels il est possible de comparer les résultats obtenus. Comme déjà mentionné, la Convention n°102 de l'OIT concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952, stipule par exemple qu'après 30 ans de cotisations une pension de retraite ne doit pas être inférieure à 40% des gains antérieurs calculés «conformément à des règles prescrites».

48. **Efficacité sociale.** *En cherchant à réconcilier les trois critères de viabilité, d'équité et d'efficacité sociale*, il est possible d'aller plus avant, et de mettre sur pied des systèmes combinant, dans

---

<sup>6</sup> Encore qu'un certain nombre de pays soient actuellement engagés dans des expériences consistant à baser une partie au moins de ce type de prestations sur un système d'«épargne», le montant **cumulé** des prestations étant limité par celui des cotisations antérieures.

un, deux ou plusieurs régimes, un élément forfaitaire et un élément lié aux gains. Le nombre de polices, d'étages, de composants du système de pensions importe peu, en définitive, au débat sur les principes de la sécurité sociale.

49. Ce qui importe en fait est qu'au cœur même du système figurent sans ambiguïté les deux **fonctions** de la protection octroyée par les pensions, à savoir la satisfaction des besoins essentiels (lutte contre la pauvreté) et l'approche de remplacement du revenu (niveau de vie), et que ces composantes fondamentales fassent chacune l'objet d'une garantie effective, ce qui les place dans le giron de la sécurité sociale. «Garantie» signifie, dans ce contexte, que les dispositifs concernés soient placés sous la responsabilité et la supervision de l'Etat, sans pour autant être nécessairement gérés directement par ce dernier ou par ses organes subsidiaires, et que ces dispositifs incorporent, comme éléments constitutifs, un certain nombre de sauvegardes ayant notamment trait à la bonne gestion (gouvernance), à la stabilité financière, au caractère certain comme au niveau adéquat des prestations.

50. Dans une telle approche, l'*élément forfaitaire* devrait jouer un rôle explicite de filet de sécurité anti-pauvreté, et être conçu de telle manière qu'après 30 ans de couverture il se traduise par le versement de prestations d'un montant comparable à celui retenu pour la définition du seuil de pauvreté. La Convention n°102 de l'OIT fait référence à un seuil de 40 pour cent des gains antérieurs ou autres comme taux de remplacement acceptable après 30 ans de couverture par l'assurance-vieillesse. Il convient de relever, dans ce contexte, que 40 pour cent du salaire moyen national est une proportion qui se situe dans la fourchette normale des seuils de pauvreté nationaux relatifs utilisés par l'UNICEF pour différents *pays en développement* (cette fourchette est comprise entre 35 et 50 pour cent du salaire moyen national).

51. Dans cette approche explicitement anti-pauvreté, aucune augmentation au titre de périodes d'assurance plus longues (plus de 30 ans à l'assurance-vieillesse) ne serait justifiée. Pour ne pas porter atteinte au principe d'équité par des pensions de base considérées comme trop généreuses au vu des gains antérieurs de référence, l'on pourrait envisager une limite absolue, par exemple à 80 pour cent de la dernière rémunération (salaire net), auquel cas il conviendrait également d'instituer une pension minimum pour remédier à certaines situations particulières. Les réductions pour des périodes d'affiliation plus courtes (moins de 30 ans) pourraient être comprises entre 4/3 et 2 pour cent par année manquante. ***Il faudrait calculer en premier lieu le coût de cet élément, surtout dans un contexte où un seuil a été explicitement ou même implicitement fixé comme maximum tolérable pour le financement collectif de la protection sociale ou des pensions.*** Compte tenu de ses caractéristiques, c'est sans doute le financement par répartition, avec indexation automatique, qu'il conviendrait d'envisager pour cet élément de base.

52. Le même résultat pourrait être obtenu par d'autres formules de calcul, qui fusionneraient en somme des fonctions de revenu de base et de revenu de remplacement, par le biais, par exemple, de dispositions relatives aux pensions minimales et aux périodes assimilées. La difficulté principale avec une approche mixte de ce type est cependant le risque que, progressivement, faute par exemple d'un ajustement systématique des prestations liées aux gains antérieurs, la plupart des pensions ne deviennent égales ou très proches de la pension minimale, ce qui réduirait la partie garantie du système à la seule fonction de lutte contre la pauvreté.

53. Un intérêt complémentaire du recours à des prestations forfaitaires est que cet élément (limité, si nécessaire, aux prestations d'invalidité et de décès) pourrait représenter, pour les travailleurs du secteur non structuré et les travailleurs indépendants, un point d'entrée dans les régimes de sécurité sociale organisés. Très attractif et peu onéreux, il permettrait d'ouvrir la voie à l'universalisation souhaitable de la protection par la sécurité sociale contre la vieillesse, l'invalidité et le décès du soutien de famille.

54. **L'élément lié aux revenus antérieurs** qui, dans cette approche, viendrait compléter la pension de base ou la pension forfaitaire, pourrait continuer d'être défini par les prestations (financement par répartition ou par capitalisation restreinte), basé sur la rémunération perçue pendant la totalité de la carrière professionnelle.

55. Dans un contexte où un niveau donné de redistribution apparaît comme un maximum acceptable, cela impliquerait également que les taux d'accumulation soient déterminés en fonction de la partie résiduelle du taux de cotisation politiquement, économiquement et socialement acceptable et disponible pour les pensions.

56. Cet élément pourrait également être basé sur des comptes d'épargne individuels ou être lié aux cotisations. Si cette dernière option était retenue, la loi devrait fixer un *taux d'intérêt garanti* pour les cotisations antérieures, afin d'assurer que le montant des pensions i) ne tombe pas en-deçà de ce qui est considéré comme un «rendement minimum» (par ex. un taux d'intérêt réel minimum de 1 pour cent utilisé pour l'accumulation de l'épargne et pour le calcul des facteurs d'annuité) et ii) reste dans une certaine mesure «prévisible», ce qui est essentiel pour une acceptation généralisée et durable, de tout régime national de retraite. En cas de difficultés d'ordre démographique ou financier, ce paramètre (taux d'intérêt réel garanti) deviendrait une variable stratégique (alors que dans la variante «prestations définies», c'est le taux d'accumulation qui est la variable stratégique)<sup>7</sup>. Les prestations devraient également être *ajustées en fonction de l'inflation*, et ce quel que soit les taux de rendement des investissements, ce qui a des effets sur le taux de cotisation requis. Si l'élément lié au revenu est de type «prestations définies», c'est en fonction des salaires réels qu'il conviendrait d'ajuster les prestations pour rester conforme à la logique du régime.

57. Une telle approche, qui combine les aspects traditionnels des régimes de retraite (taux de remplacement prévisible du revenu; garantie des moyens d'existence; ajustement des prestations) avec les exigences présentes de certains milieux économiques (promotion de l'épargne; pas d'engagements sans limite de durée; flexibilité dans la formule de calcul des prestations), nécessiterait bien entendu, avant d'être appliquée, nombre d'études complémentaires au niveau national, pour être ensuite proposée aux partenaires sociaux en vue de la recherche du plus large consensus possible.

58. Sa compatibilité avec les dispositions existantes, notamment en ce qui concerne les mesures transitoires indispensables, devrait elle aussi faire l'objet d'un examen minutieux.

59. En outre, le type de gestion du ou des régimes proposé(s) (***qui pourrai(en)t facilement être complété(s) par un troisième pilier volontaire***), devrait faire l'objet d'un large débat au niveau national, étant entendu que:

- la responsabilité générale de l'Etat ne devrait pas se limiter au premier niveau de protection (forfaitaire), mais inclure également des éléments clés tels que les mécanismes d'ajustement et la garantie des taux de rendement réels des investissements, au cas où ce serait l'option «cotisations définies» qui serait retenue;
- le rôle des partenaires sociaux, c'est-à-dire la gestion démocratique, devrait être pris en considération lors de la mise au point définitive de la conception définitive des régimes de pensions réformés.

60. Si ces conditions sont respectées, de tels régimes pourraient constituer un moyen efficace et porteur pour concilier dans un seul et même cadre conceptuel les trois critères de base que devraient

<sup>7</sup> L'âge de la retraite représente ce que l'on pourrait appeler une «variable stratégique générale».

remplir les systèmes de pensions, à savoir leur viabilité économique et financière dans un contexte sociétal donné; le fait de traiter chacun avec équité et leur efficacité sociale.

### **Conclusion**

61. Le présent rapport ne constitue qu'une introduction générale à un débat global et d'importance cardinale sur la mise au point de stratégies de protection sociale et de pensions non seulement viables mais aussi acceptables tant politiquement qu'économiquement ou socialement.

62. Le principal objectif de ce document était par conséquent d'aborder quelques questions de fond, sur lesquelles les responsables politiques doivent prendre des décisions claires avant de s'engager dans une réforme majeure de la protection sociale dans leur pays.

63. Le BIT a accumulé des décennies d'expérience en matière de planification, de mise en oeuvre et de suivi des régimes de sécurité sociale sur tous les continents. Il est en mesure de citer de nombreuses réussites prouvant que si les principes fondamentaux de la sécurité sociale sont respectés – y compris celui de la consultation la plus large possible avec les partenaires sociaux – il est possible de mettre sur pied des régimes de sécurité sociale permettant tout à la fois de satisfaire les besoins d'une grande partie de la population active, de demeurer financièrement viables et de bénéficier d'une large acceptation politique et sociale.