

La réforme des pensions de retraite et les organisations internationales : de la critique à la convergence

Monika Queisser

**Division de la sécurité sociale,
Organisation de coopération et de développement économiques,
Paris**

Ces dernières années, l'analyse des régimes de retraite et les recommandations en matière de réforme de ceux-ci sont devenues un des points forts du programme des organisations internationales. Toutefois, les conceptions et les recommandations des diverses organisations dans ce domaine ne se recouvrent qu'en partie. Le présent rapport examine et compare les conceptions en matière de politique des retraites du Bureau international du Travail, de l'Association internationale de la sécurité sociale, de la Banque mondiale, du Fonds monétaire international ainsi que de l'Organisation de coopération et de développement économiques. Alors que le débat concernant la réforme des pensions de retraite a été au début très animé et idéologique, les participants se sont ensuite efforcés de tendre vers le consensus et, plus particulièrement, la coordination et la coopération dans les pays membres et les pays bénéficiaires. L'approche dogmatique a fait place à un point de vue essentiellement pragmatique.

L'analyse des régimes de retraite et les recommandations de réformes sont devenues, ces dernières années, un des points forts du programme des organisations internationales. Au Bureau international du Travail (BIT), la politique des pensions de retraite fait partie intégrante du mandat de l'organisation en matière de politique sociale. Quant à l'Association internationale de la sécurité sociale (AISS), communauté d'intérêts des régimes légaux de sécurité sociale, elle est tout naturellement engagée dans la politique des retraites. La Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI) manifestent dans ce domaine un intérêt relativement récent. Enfin, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) se préoccupe traditionnellement des questions sociales et de retraite dans les pays membres. Toutefois, à l'OCDE aussi, la prise de position fondamentale et globale vis-à-vis de la réforme des pensions de retraite est un phénomène relativement nouveau.

Les intérêts en jeu

L'intérêt de la Banque mondiale pour les réformes des régimes de retraite découle de la dimension macro-économique, de la politique sociale et de la politique financière de ces régimes.

Dans de nombreux pays d'Europe centrale et orientale ainsi que dans la plupart des pays en développement, les systèmes de sécurité sociale ont d'importantes incidences sur la macro-économie et la politique fiscale. La nécessité d'agir résulte d'un double impératif: d'une part, éliminer les déficits actuels et rétablir la solvabilité à court terme, d'autre part, assurer le financement à long terme de l'assurance vieillesse, compte tenu de l'évolution démographique. Dans ce domaine, l'intérêt de la Banque mondiale rejoint celui du Fonds monétaire international.

De plus, le débat sur les systèmes d'assurance vieillesse se situe souvent dans le contexte du secteur financier et, en particulier, des mesures visant à développer les marchés des capitaux. Dans bon nombre de pays en développement, les caisses de pensions et les compagnies d'assurances représentent

l'unique source intérieure possible de capital qui puisse être utilisée pour les investissements à long terme. Agissant pour la promotion du développement économique global, la Banque mondiale souhaite apporter son soutien à la contribution potentielle des systèmes d'assurance vieillesse dans ce domaine. Il convient toutefois de subordonner ces divers intérêts à l'objectif primordial qui est l'amélioration des prestations et le maintien du financement de l'assurance vieillesse. C'est d'ailleurs l'une des critiques du BIT et de l'AISS, qui s'opposent à l'utilisation des systèmes de sécurité sociale comme instruments de développement des marchés des capitaux.

Les effets des systèmes de sécurité sociale existants sur la redistribution des revenus constituent un autre aspect important pour la Banque mondiale. Dans beaucoup de pays en développement, les régimes de retraite existants ne contribuent guère à atténuer la pauvreté. Il arrive même qu'ils entraînent, par la structure des cotisations et des prestations, une redistribution régressive des revenus. De plus, il existe souvent des liens étroits entre l'assurance vieillesse et d'autres institutions de politique sociale. Dans bien des pays, les régimes de sécurité sociale sont financés par les cotisations liées aux revenus et par d'importantes aides publiques supplémentaires prélevées sur le budget limité de l'Etat. Or, dans maints pays, les limites de la capacité contributive sont déjà atteintes, voire dépassées. Le problème se pose tout particulièrement dans les pays les plus pauvres, dans lesquels les régimes ne couvrent qu'une petite fraction de la population, mais engloutissent d'énormes montants d'aides financières de l'Etat en raison de leurs structures généreuses de prestations. Dans les pays en développement, les recettes fiscales proviennent essentiellement de la fiscalité indirecte: les pauvres contribuent ainsi de manière disproportionnée au financement de prestations auxquelles ils n'ont pas accès. C'est cette dimension de politique sociale qui est à l'avant-plan de l'engagement du BIT et de l'AISS. Dans le passé en tout cas, ces deux organisations ont visé des objectifs d'assurance nettement plus élevés que ceux de la Banque mondiale.

La mission de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), enfin, est différente de celle des organisations de Bretton Woods et des Nations Unies. L'OCDE fait presque exclusivement office d'institution de recherche pour ses vingt-neuf Etats membres, le but étant de promouvoir la croissance économique, l'emploi et le bien-être ainsi que les échanges à l'échelle mondiale. Contrairement aux institutions précitées, l'OCDE n'accorde pas de prêts ou autres aides financières et ne s'occupe pas directement de financement de projets. Elle a plutôt pour objectif d'analyser l'évolution économique, de formuler des recommandations d'orientation et d'offrir aux pays membres une plate-forme d'échange d'expériences et de coordination des politiques. Ce sont les pays membres qui choisissent les thèmes des études et des analyses. D'une part, la Division de la politique sociale de l'OCDE observe de manière régulière les régimes de retraite des pays membres. D'autre part, des études sur ce thème sont également réalisées à l'échelle de l'organisation.

Le rapport *La crise du vieillissement* de la Banque mondiale

Le rapport sur l'assurance vieillesse *La crise du vieillissement: mesures destinées à protéger les personnes âgées et à promouvoir la croissance*, présenté en 1994 à Madrid à l'occasion de l'Assemblée annuelle, a fait de l'engagement planétaire de la Banque mondiale dans ce domaine un thème souvent évoqué et parfois controversé (Banque mondiale, 1994).

Le rapport se prononce en faveur d'un modèle d'assurance vieillesse à trois piliers qui prévoit de scinder, administrativement et financièrement, les fonctions souvent imbriquées de garantie du revenu dans les vieux jours et de redistribution des revenus visant à éviter la pauvreté chez les personnes âgées. Cette dernière fonction devrait être assurée par un système public financé par la fiscalité ou les cotisations, tandis que l'épargne vieillesse formerait alors un deuxième pilier par capitalisation, à gestion privée. Quant au troisième pilier, il permettrait à tous ceux qui souhaitent bénéficier d'une assurance complémentaire aux deux fonctions précédentes de garantir leurs vieux jours par la constitution privée de capital.

Dans la représentation qu'en donne la Banque mondiale, le premier pilier peut adopter des formes diverses: une retraite de base financée par répartition, une pension de base, ou une pension déterminée par l'état de besoin. Selon ce concept, serait également considérée comme acceptable la garantie publique d'une retraite minimale, à l'instar des nouveaux systèmes en Amérique latine qui consistent exclusivement en comptes individuels d'épargne vieillesse.

Le deuxième pilier pourrait se composer soit de fonds de retraite d'entreprise obligatoires, soit de comptes vieillesse individuels obligatoires.

On recommande cependant un lien aussi étroit que possible entre cotisations et prestations, la préférence étant généralement donnée aux solutions à cotisations définies (*defined contribution*) en vue de réduire les distorsions sur le marché de l'emploi et de faciliter le transfert des droits à la retraite en cas de changement d'emploi, ce qui peut à son tour améliorer la mobilité des travailleurs. Le deuxième pilier du modèle de la Banque mondiale serait un régime entièrement par capitalisation et géré par le secteur privé, soit par des gestionnaires de fonds spécialisés, soit par des compagnies d'assurances ou d'autres institutions financières. On craint en effet qu'en cas de gestion publique du capital constitué, les contraintes fiscales ne déterminent le choix d'investissement du capital de l'assurance vieillesse, autrement dit, que les ressources ne soient orientées principalement vers des emprunts d'Etat ou d'autres usages à motivation politique et que les intérêts ainsi obtenus ne soient pas les meilleurs possibles. Comme indiqué ci-dessus, la Banque mondiale voit dans la mobilisation d'un capital intérieur investissable à long terme un autre avantage d'une composante par capitalisation.

Quant au troisième pilier, il existe une série de choix possibles: assurance complémentaire d'entreprise, comptes d'épargne vieillesse individuels non obligatoires, et solutions d'assurance. Les avantages fiscaux pourraient offrir ici des incitations positives à l'assurance vieillesse libre.

La Banque mondiale estime que les principaux avantages de ce modèle à trois piliers sont les suivants :

- La scission en plusieurs piliers permet de déterminer clairement quels sont les groupes démographiques qui, dans le premier pilier, doivent bénéficier de la redistribution ou en porter la charge. Les régimes publics peuvent ainsi se concentrer sur la lutte contre la pauvreté, les effets redistributeurs souvent involontaires et en partie régressifs peuvent être réduits et, en même temps, grâce aux liens avec les cotisations dans le deuxième pilier, des incitations au versement des cotisations peuvent être offertes. Ce dernier aspect est particulièrement important dans les pays en développement, où la soustraction des cotisations et l'exode vers le secteur informel posent d'importants problèmes.
- La combinaison de divers processus de financement fait dépendre le financement de l'assurance vieillesse à la fois de la croissance des salaires et de l'évolution des intérêts, permettant ainsi une diversification du risque.
- Le deuxième pilier décentralisé par capitalisation peut, grâce à l'accumulation de capital investissable, soutenir le développement et la modernisation du secteur financier, ce qui est particulièrement important dans les nouveaux pays industriels.
- La subdivision de l'assurance vieillesse en différents piliers peut réduire le risque de manipulation politique du système. Dans un système à plusieurs piliers, il est plus difficile de décider au niveau politique une augmentation des prestations sans augmenter parallèlement le taux des cotisations, en particulier lorsqu'un des piliers est géré de manière décentralisée par le secteur privé. Il faut en tout cas prévoir une réglementation et une surveillance strictes de la gestion du capital. A défaut, un système par capitalisation est exposé à des risques encore plus importants qu'un modèle financé par répartition, puisque les réserves de capital accumulées pourraient susciter des convoitises dans les secteurs public et privé.

La « bonne » combinaison, c'est-à-dire l'importance relative des différents piliers, doit être déterminée distinctement pour chaque pays. Elle diffère d'un pays à l'autre et dépend des objectifs de politique sociale, de l'état du développement économique, de la taille du secteur formel ainsi que de l'évolution historique de chaque modèle. Par ailleurs, l'état de développement du secteur financier et la capacité de réglementer les fonds de retraite privés et les prestataires de services financiers revêtent une grande importance par rapport à l'introduction d'un pilier par capitalisation. La vitesse à laquelle ces réformes peuvent être opérées varie elle aussi d'un pays à l'autre. Elle dépend de la taille et de la couverture des systèmes existants et, partant, des coûts occasionnés par le passage d'un système d'assurance financé exclusivement par répartition à un modèle à plusieurs piliers.

Les critiques les plus vives concernant ce que la Banque mondiale présente depuis 1994 comme son modèle privilégié sont surtout venues des autres organisations internationales. Il s'agit en l'occurrence principalement du BIT et de l'AISS, actives de longue date dans le domaine de la politique internationale en matière de pensions de retraite (voir Beattie et McGillivray, 1995, ainsi que la réplique de James, 1996). Le rapport de la Banque mondiale traite essentiellement de la politique des pensions de retraite dans les pays en développement. Toutefois, il formule aussi certaines recommandations pour la réforme des régimes de retraite dans les pays industrialisés; elles se sont heurtées à une vive opposition de la part de nombreuses institutions et associations des systèmes nationaux d'assurance retraite des pays de l'OCDE (voir notamment Rösner, 1995).

Dans ce débat, la principale controverse est la possibilité de réformer les systèmes existants d'assurance retraite. La Banque mondiale y exprime une critique fondamentale à l'encontre des régimes légaux financés par répartition. Ces régimes ne peuvent résister aux processus de vieillissement démographique et, à long terme, produiraient un rendement en intérêts de plus en plus faible par rapport au recours au marché des capitaux. D'autre part, en raison des taux de cotisation de plus en plus élevés, ils entraîneraient des problèmes considérables sur le marché de l'emploi et finiraient par mettre en péril la croissance économique du pays concerné. Le rapport expose en outre ces évolutions négatives de lacunes inhérentes au système, que ne peuvent pallier des initiatives partielles de réforme. Pour la Banque mondiale, l'unique planche de salut est ici une réforme structurelle intégrant des éléments de couverture par capitalisation, d'orientation des cotisations et de déplacement des fonctions centrales vers le secteur privé.

Les « risques politiques » constituent un autre élément controversé. La Banque mondiale estime que les régimes financés par répartition font presque automatiquement l'objet de manipulations politiques dès lors que, pour des motifs électoralistes, des promesses financièrement irresponsables sont faites aux futures générations de retraités. Ces promesses sont populaires et, dans un premier temps, gratuites. En revanche, elles entraînent pour les générations suivantes des réductions de prestations lorsqu'il s'avère que ces promesses ne peuvent plus être financées. La Banque mondiale voit dans ces réductions de prestations une rupture de contrat et une forme d'expropriation. Les droits de propriété nés du versement des cotisations ainsi que les intérêts qui y sont liés sont à l'avant-plan de l'approche individualiste de la Banque mondiale, fortement marquée par l'économie de marché et très sceptique à l'égard des modèles européens de l'Etat social. Or, dans le même temps, la Banque mondiale recommande aux pays qui veulent adopter un modèle à plusieurs piliers de réduire leurs coûts de transition. Pour cela, elle propose de réduire les prestations préalablement à la réforme structurelle ou de ne prendre que partiellement en compte les droits acquis dans l'ancien système. Ces montages constituent tout autant une rupture de contrat, mais le but justifie ici les moyens et la stratégie débouche sur un modèle nouveau qui, selon la Banque mondiale, recèle moins de risques politiques. Ce qu'il y a, en fait, c'est que la Banque mondiale accorde une très grande confiance au secteur financier. En outre, elle a la conviction ferme qu'à long terme, le rendement des intérêts sur les marchés des capitaux sera supérieur au rendement interne obtenu dans le processus par répartition. Ces deux à priori reflètent les structures des marchés financiers anglo-saxons, dans lesquels les caisses de retraite jouent un rôle beaucoup plus important que dans la plupart des pays européens.

Le BIT et l'AISS, en revanche, considèrent que l'assurance vieillesse est une tâche collective et

sociétale qui doit en premier lieu garantir une sécurité de revenus minimaux pour les retraités d'aujourd'hui et de demain. Pour ce faire, il est parfaitement légitime d'aligner les prestations actuelles sur les différentes conditions économiques et financières de base, pour autant que cet alignement respecte les principes de la solidarité entre les générations et à l'intérieur de celles-ci. L'unique limitation est que cet alignement ne doit pas faire peser une charge trop lourde sur les retraités et sur ceux qui sont au seuil de la retraite puisque, en règle générale, ils n'ont pas la possibilité de s'adapter rapidement à d'importantes diminutions de leurs revenus. En outre, le BIT, l'AISS et d'autres organisations estiment que les mauvaises pratiques de gestion et les exemples de manipulation politique des régimes d'assurance retraite financés par répartition ne signifient pas nécessairement que ces régimes en tant que tels sont inapplicables.

En particulier, ces deux organisations reprochent à la Banque mondiale,

- de ne pas avoir porté une attention suffisante aux mesures de réforme axées sur les systèmes et d'avoir ainsi aggravé encore en partie la crise des régimes existants ;
- d'ignorer l'incertitude qui pèse sur les futurs niveaux des retraites, résultant de leur dépendance par rapport aux marchés des capitaux ;
- d'ignorer le caractère personnel des crises de vie telles que la pauvreté, le chômage de longue durée, l'invalidité et la maladie, tel qu'il résulte du lien direct entre les niveaux des retraites et les cotisations ;
- d'exagérer la dimension du problème démographique des régimes financés par répartition; sur ce point, le BIT estime qu'il est possible de consolider la plupart des systèmes financés par répartition en élevant de manière adaptée le seuil d'âge et en procédant à certains ajustements limités des prestations ;
- de faire fi des projections relatives aux coûts globaux de la sécurité sociale, dans le cadre desquelles il convient de situer les dépenses relatives aux retraites. Les calculs du BIT montrent que même les systèmes européens de sécurité sociale coûteux resteront financés jusqu'au milieu du XXI^e siècle ;
- de ne pas tenir compte du fait que les régimes par capitalisation à large couverture d'assurance sont, eux aussi, dépendants de l'évolution démographique, dès lors que les prix des biens d'équipement dépendent de la demande de la population ;
- d'oublier que tous les systèmes de transfert entre groupes d'âge doivent être financés au moyen du produit social brut courant et que c'est donc, en dernière analyse, la génération active qui doit réduire sa consommation pour financer celle des retraités (soit par transferts directs, impôts ou cotisations, soit par l'acquisition forcée d'argent ou de biens de la génération des retraités) ;
- que le modèle de la Banque mondiale vise exclusivement les retraites et ne couvre pas, dans le système préconisé, les risques d'invalidité et de décès de l'assuré ;
- d'ignorer le risque implicite pour les gouvernements résultant des garanties inévitables que ceux-ci doivent assumer pour les systèmes nationaux de sécurité sociale financés par capitalisation.

Un autre problème découle des normes minimales de la convention 102 de l'OIT, dont on ne peut garantir le respect dans le cas de régimes de retraite financés exclusivement par les cotisations, comme c'est le cas par exemple pour le système chilien (voir Gillion et Bonilla, 1992). Cela dit, il est vrai que le BIT interprète aujourd'hui cette convention de manière plus souple s'agissant, en particulier, de son application à la sécurité sociale dans les pays en développement. Dans certains d'entre eux, le taux de remplacement minimal de 40 pour cent pourrait être irréaliste. Il s'agit en effet du revenu personnel antérieur dans le cas de prestations proportionnelles au salaire ou du revenu d'un travailleur non qualifié moyen dans le cas de retraites uniformes. Il est donc nécessaire d'adopter ici une approche nouvelle qui tienne compte du niveau de développement du pays concerné, de la taille du secteur informel, et du seuil de pauvreté. Le BIT n'est toutefois pas disposé à accepter des systèmes ne pouvant garantir aux assurés qui ont une période complète de cotisation une prestation supérieure à celle correspondant au seuil de pauvreté.

Ces dernières années, le BIT a toutefois procédé à une analyse approfondie des défaillances des systèmes par répartition ou par capitalisation partielle, principalement dans les pays en développement. Une des conclusions de cette analyse est que l'échec des systèmes de sécurité sociale est essentiellement imputable à une gestion politique ou technique défaillante. Par conséquent, une meilleure répartition des risques par l'adoption d'un modèle à plusieurs piliers peut aussi être logique du point de vue du BIT. Celui-ci présentera en 2000 un catalogue des régimes de retraite alternatifs (sous le titre provisoire *Social security pensions*). Il aura vraisemblablement une attitude pragmatique à propos de la réforme des pensions de retraite. Toutefois, il ne renoncera pas à l'objectif primordial de tous les systèmes de pensions qui est de garantir un revenu en cas de vieillesse, d'invalidité et de décès du bénéficiaire de revenus de la famille (Gillion, 2000).

Mise en œuvre de la stratégie de la Banque mondiale

Bien que *La crise du vieillissement* définisse clairement la stratégie de réforme à privilégier, la pratique apparaît comme différente et beaucoup moins dogmatique qu'on ne le suppose souvent. Cela peut s'expliquer par le fait que tous les collaborateurs, loin s'en faut, ne souscrivent pas à la stratégie de la Banque mondiale et que celle-ci n'est dès lors pas défendue avec la même énergie dans tous les programmes nationaux. En effet, la Banque mondiale mène des projets et des programmes de réforme en vue d'ajuster le système à l'intérieur des assurances retraite existantes, de permettre le passage intégral au système par capitalisation et d'adopter progressivement des systèmes mixtes (Holzmann, 1998b).

En septembre 1999, cinq ans après la publication de *La crise du vieillissement*, la Banque mondiale a organisé une conférence internationale sur les expériences liées au concept de la réforme des retraites. Dans un document intitulé *Dix mythes à propos des systèmes de sécurité sociale* (Orszag et Stiglitz, 1999), Joseph Stiglitz, économiste en chef de la Banque mondiale, a critiqué les recommandations faites dans *La crise du vieillissement* et, en particulier, la fixation sur un pilier privé à cotisation définie constitué de comptes vieillesse. Stiglitz et son co auteur Orszag ont fustigé les prétendus effets économiques globaux positifs (élévation du taux d'épargne, rendement accru grâce aux comptes vieillesse individuels), les hypothèses macro-économiques (atténuation des distorsions sur le marché de l'emploi par les comptes vieillesse, diminution des coûts d'administration grâce à la concurrence entre gestionnaires de fonds), ainsi que les hypothèses dans le domaine de l'économie politique (supériorité des comptes individuels dans le cas de gouvernements corrompus, erreurs inévitables d'investissement du capital de l'assurance vieillesse en cas de gestion publique). Les auteurs de *La crise du vieillissement* ainsi que d'autres collaborateurs et experts de la Banque mondiale ont répondu point par point à ces reproches (voir en particulier les remarques de Holzmann et James, tous deux 1999). Les critiques extérieurs de la conception de la Banque mondiale se sont réjouis de ce débat. En effet, il a permis une prise de conscience des problèmes opérationnels croissants que présente ce concept et a suscité dans la foulée une série d'études sur les différents problèmes liés aux comptes vieillesse individuels (notamment les coûts de gestion élevés).

Ces dernières années, toutefois, l'approche de la Banque mondiale est devenue plus pragmatique et plus souple. C'est ainsi qu'aujourd'hui de nombreuses réformes de l'assurance vieillesse bénéficient du soutien d'un vaste éventail d'instruments. Les activités de la Banque mondiale vont des études sectorielles au financement de projets ou de composantes de projets. Les études cernent l'analyse et les projections concernant le mode de fonctionnement et le financement des systèmes d'assurance vieillesse et examinent les alternatives de réforme. Quant aux financements, ils servent par exemple à fournir des ordinateurs et d'autres services pour la modernisation de l'administration des régimes de retraite publics (Holzmann, 2000).

Ces quinze dernières années, la Banque mondiale a accordé au total soixante-dix prêts à trente-six pays. Ces prêts ont été affectés en tout ou en partie au financement de réformes des pensions de retraite. Leur volume total a atteint 7,5 milliards de dollars, dont près de la moitié pour des mesures de réforme des régimes de retraite. Trente-huit prêts ont concerné le financement d'ajustements structurels et sectoriels, huit étaient destinés à des investissements liés à des projets, vingt-deux ont servi à financer une aide technique et deux étaient des prêts *d'apprentissage et d'innovation+ (Banque mondiale, 1998). En outre, la Banque travaille actuellement à l'élaboration d'un *Pension Primer* (Abc des pensions de retraite), un catalogue reprenant les divers domaines d'application pratique, illustré de nombreux exemples par pays (voir à ce sujet la page Internet www.worldbank.org/pensions).

L'engagement de la Banque mondiale dans le domaine des conseils de politique prend souvent la forme d'études sectorielles, de contacts informels ou de séminaires organisés par l'Institut de développement économique (IDE). Les experts de la Banque mondiale ont ainsi apporté leur appui aux gouvernements dans les domaines suivants: analyse des problèmes concernant l'assurance vieillesse, identification et évaluation des alternatives de réforme ainsi que calcul des coûts liés aux différentes options. Les modèles utilisés ont généralement été créés et élaborés en coopération avec les autorités compétentes du pays concerné afin de pouvoir être utilisés dans le pays pour d'autres simulations propres. Ces dernières années, on a vu se multiplier les prêts dont le but est le financement direct des coûts de transition découlant des réformes des pensions de retraite. L'Argentine, le Mexique, le Kazakhstan et l'Uruguay, notamment, ont bénéficié de prêts pour le financement du passage à un nouveau système.

En matière de conseils, le premier modèle recommandé est celui à plusieurs piliers, du moins dans les pays dont les conditions économiques et sociales se prêtent à l'adoption de cette forme d'assurance vieillesse. Cela ne signifie pas, toutefois, que ce modèle soit considéré comme la référence ou le mode d'emploi pour toutes les activités de la Banque mondiale dans le domaine des politiques de retraite, ni que d'autres approches de la réforme ne bénéficient d'aucun soutien. Il existe toutefois une série de critères que la Banque mondiale vérifie généralement pour décider si une stratégie de réforme proposée par un pays mérite ou non une aide financière.

Il faut pour cela que les questions suivantes appellent une réponse affirmative :

- La réforme répond-elle aux objectifs de la politique sociale et de redistribution ?
- Améliore-t-elle les incitations économiques ?
- Entraîne-t-elle une amélioration de l'équilibre financier à long terme ?
- S'inscrit-elle dans le cadre d'une politique macro-économique et fiscale durable ?
- Les capacités administratives du pays suffisent-elles pour gérer le nouveau modèle ?
- Est-il possible d'organiser la réglementation et le contrôle pour que les risques inhérents à un système de retraite par capitalisation restent acceptables ?

La Banque mondiale a commencé ces derniers temps à propager une approche nouvelle de la réforme des assurances retraite financées par répartition: le modèle *notional defined contribution* (NDC) (modèle théorique à cotisation définie). Ce modèle repose sur l'ouverture de comptes comptables pour chaque travailleur, sur lesquels les cotisations versées au titre de l'assurance retraite produisent un intérêt « fictif » déterminé. Le taux d'intérêt généralement appliqué est le taux de croissance économique ou le taux de croissance globale des salaires. Au moment du départ à la retraite, le « capital » (fictivement) accumulé est transformé en rentes mensuelles, en tenant compte de l'espérance de vie restante de chaque cohorte de retraités. Non seulement on crée ainsi un lien étroit entre les cotisations individuelles et les rentes versées mais on introduit aussi un facteur démographique dans la formule de calcul de la retraite. Le modèle NDC a été proposé et adopté pour la première fois en Suède. Toutefois, il n'a pas encore été appliqué: suite à certains problèmes opérationnels, le nouveau système, qui comporte également un pilier par capitalisation offrant des choix personnels, ne pourra entrer en vigueur qu'à l'automne 2000.

En Italie, il a également été décidé de passer à ce modèle, fût-ce très progressivement. Dans le cadre de projets de la Banque mondiale, l'approche du modèle théorique à cotisations définies a été appliquée à ce jour en Lettonie (Fox, 1998) et en Pologne (Gora et Rutkowski, 1998). Quelques programmes de réforme prévoient également la constitution progressive d'un fonds de réserve pour la capitalisation partielle des comptes fictifs (voir James, 1998). Les actuaires du BIT affirment toutefois que cette approche prétendument nouvelle n'est rien d'autre qu'une consolidation classique des régimes de retraite financés par répartition. La différence, c'est qu'une formule de retraite liée au salaire est complétée par des réductions actuarielles avec un taux de majoration qui dépend des cotisations passées.

La position du Fonds monétaire international

Le Fonds monétaire international adopte globalement la même orientation que la Banque mondiale. Au début du débat sur la réforme des pensions de retraite, le FMI a exprimé des réserves concernant l'endettement supplémentaire parfois très élevé de l'Etat qu'entraîne le passage du financement par répartition au financement partiel ou total par capitalisation. En raison de cette charge supplémentaire, le FMI a souvent prôné plutôt des mesures de réformes propres au système, du type consolidation financière des systèmes existants (Chand et Jäger, 1996). Toutefois, l'endettement supplémentaire de l'État résultant des réformes est traité jusqu'ici différemment de l'endettement *ordinaire+ et pris en compte distinctement dans les négociations des programmes d'ajustement fiscal (Holzmann, 1998b).

Le FMI s'occupe avant tout de problèmes de politique fiscale et monétaire et moins des réformes institutionnelles. Sa position dans la définition des différents modèles de réforme des pensions est donc moins déterminée que celle de la Banque mondiale. Toutefois, certains collaborateurs importants du FMI ont critiqué l'accentuation forte, dans le concept de la Banque mondiale, des piliers liés aux cotisations et, en particulier, des comptes vieillesse individuels (voir à ce sujet Hemming, 1999, et Heller, 1998). D'une manière générale, la ligne officielle du FMI est toutefois relativement souple, s'agissant des détails des régimes de retraite. Ce que le FMI demande, c'est que les réformes s'inscrivent dans le cadre d'une politique macro-économique justifiée et débouchent sur une consolidation à long terme du financement des retraites.

L'étude de l'OCDE Préserver la prospérité dans une société vieillissante

L'approche de l'OCDE se distingue fortement de celle des autres organisations internationales. Alors que ces dernières proposent des modèles concrets et expriment des préférences marquées, l'OCDE indique les principales tendances, esquisse les principes de base que les réformes de retraite doivent respecter et examine des réformes possibles qui pourraient être utiles. Plutôt que de se concentrer sur un modèle préféré et sur sa transposition opératoire, l'OCDE offre à ses pays membres une tribune pour la planification et la coordination des mesures de réforme. Elle s'emploie à intensifier le dialogue entre les pays afin de permettre l'échange, pour le bénéfice de tous, des expériences bonnes et mauvaises liées aux différentes approches de réforme.

Cette perspective beaucoup plus large découle du mandat de l'OCDE, très différent de celui de la Banque mondiale ou du Fonds monétaire international. Les organisations de Bretton Woods apportent aux pays membres une aide financière par l'octroi de prêts. L'OCDE, elle, est une institution de recherche qui analyse des problèmes économiques et formule des recommandations en matière de politique sans octroyer de prêts ni financer de projets. L'OCDE n'assume pas de risques financiers et ne doit donc pas, contrairement à la Banque mondiale, débattre avec l'emprunteur de tous les détails d'un projet de réforme.

En outre, la plupart des pays membres de l'OCDE disposent de systèmes de pensions bien établis et dotés d'une tradition historique et politique profondément enracinée. Généralement, ces systèmes fonctionnent relativement bien même s'ils ne sont pas exempts de problèmes. Il est dès lors plus difficile pour l'OCDE que pour les autres organisations de donner la préférence à un modèle plutôt qu'à un autre. De plus, le besoin de réforme est généralement moins aigu que dans les pays en développement où, souvent, les systèmes de pension sont déjà en faillite. Si les contraintes démographiques pèseront de plus en plus sur les systèmes de pensions des pays de l'OCDE, leur situation demeure bonne, comparée aux systèmes dans les pays en développement.

Au printemps de 1998, l'OCDE a présenté son étude *Préserver la prospérité dans une société vieillissante* (OCDE, 1998). Il s'agissait, dans ce rapport, d'un projet *horizontal+ exécuté par plusieurs divisions de l'OCDE. Son but était d'éclairer les dimensions des politiques fiscale, financière, sociale, sanitaire et administrative du processus de vieillissement. L'analyse a été faite à partir des questions suivantes :

- Comment répartir demain les ressources entre la population active et celle qui a cessé de l'être sans créer de conflits sociaux intolérables ?
- Comment permettre aux personnes âgées de continuer à contribuer au développement économique et social ?
- Quelle orientation donner aux réformes de l'assurance retraite, de l'assurance maladie et de l'assurance santé ? Quelles sont les réformes nécessaires dans le domaine financier pour développer le rôle des régimes de retraite par capitalisation ?
- Dans quelle mesure les pays de l'OCDE marqués par le vieillissement démographique seront-ils en mesure d'accroître leur bien-être en développant les échanges de biens, de services et de capitaux, en particulier avec les pays hors OCDE en croissance rapide ?

L'étude de l'OCDE lance un message sans ambiguïté: il est indispensable de réduire les dépenses des régimes légaux de sécurité sociale. Nombreux sont les pays membres qui ont d'ores et déjà pris des mesures pour juguler ces dépenses. Toutefois, ces mesures ne suffiront généralement pas à assurer leur financement à long terme. Dans la plupart des pays, les taux de cotisation ont atteint des niveaux si élevés que des augmentations supplémentaires des coûts parasalariaux auraient des effets négatifs sur le marché de l'emploi. D'après les calculs de l'OCDE, d'ici dix ans environ, les soldes de l'assurance

retraite légale à financer deviendront définitivement déficitaires dans la plupart des pays membres et les assurances maladie et dépendance légales exerceront des pressions financières supplémentaires. Les projections indiquent par ailleurs que la croissance de la productivité et la participation accrue des femmes à la population active ne suffiront pas à compenser la diminution du nombre des actifs de la tranche d'âge 55-65 ans.

L'OCDE recommande dès lors de ne plus viser exclusivement des solutions sur le plan des assurances légales mais d'intégrer dans la réflexion sur la réforme toutes les sources possibles de revenus au moment de la vieillesse. Il ne fait pas de doute que, pour de nombreux retraités, les régimes d'assurance vieillesse existants demeureront longtemps encore la source principale de revenus. Les solutions d'assurance complémentaire vont toutefois jouer un rôle croissant. La politique publique en matière de retraite devra, à cet égard, viser à répartir la charge financière sur les différentes générations et à permettre à chaque individu d'assurer son revenu de vieillesse à partir de plusieurs sources et à aboutir ainsi à une fine répartition du risque. Il importera de prévoir une longue période de transition afin de permettre aux travailleurs de s'adapter à la nouvelle situation et de créer des conditions de base solides pour le fonctionnement des solutions d'assurance alternatives. La réforme préconisée par l'OCDE rejoint ici celle de la Banque mondiale, à la différence qu'elle ne se prononce pas pour une forme déterminée de deuxième pilier, mais se borne à souligner l'importance des sources diverses de revenus.

L'étude de l'OCDE accorde une attention particulière aux structures des incitations dans la politique des pensions (voir à ce sujet le document de fond de Blöndal et Scarpetta, 1998). La tendance au départ précoce à la retraite doit être imputée en partie à la demande croissante de loisirs qui va de pair avec le développement du bien-être, mais elle résulte aussi du taux élevé du chômage de longue durée. Toutefois, dans bon nombre de pays de l'OCDE, les systèmes de retraite, fiscaux et sociaux actuels sont en outre conçus de telle sorte qu'il n'est pas intéressant pour les travailleurs de continuer à travailler au-delà de l'âge de la retraite anticipée. La suppression de ces incitations négatives, conjuguée avec des efforts renforcés d'intégration des travailleurs âgés sur le marché de l'emploi, contribuerait de manière non négligeable à la consolidation des systèmes de retraite. Cette stratégie suppose toutefois l'existence d'emplois qui, à son tour, implique une modification radicale de l'attitude des entreprises face à l'embauche et au recyclage des travailleurs âgés. Étant donné que ces changements des structures salariales et du coût du travail doivent pouvoir s'exprimer, ce processus requiert une coopération étroite entre les partenaires sociaux. L'OCDE se prononce en outre pour la promotion de la « vieillesse active ». Cette notion repose sur un passage souple de la vie active à la retraite et sur une répartition beaucoup plus flexible de la durée de vie en travail, apprentissage, loisirs et prise en charge de proches.

Le vieillissement démographique aura des incidences sur le comportement en matière d'épargne et d'investissement lorsque les générations nées lors des poussées démographiques partiront à la retraite et commenceront à réaliser le fruit de leur épargne. Puisque les processus de vieillissement démographique se déroulent différemment d'un pays à l'autre, ce phénomène entraînera des modifications des flux internationaux de capitaux et un renforcement de l'interdépendance économique à l'échelle mondiale. À son tour, cette évolution imposera une série de réformes. On citera surtout le renforcement des conditions institutionnelles de base dans le secteur financier, en particulier l'amélioration de la réglementation et de la surveillance des acteurs en cause, ainsi que les réformes structurelles dans les pays bénéficiaires, afin de garantir un investissement efficace et productif des capitaux entrants.

L'OCDE énonce un certain nombre de principes pour la mise en œuvre de ses recommandations en matière de réforme. Pour réussir, l'action dans le domaine de la politique des retraites exige un éventail de mesures qui transcendent les frontières classiques entre les politiques économique, financière et sociale ainsi que les domaines habituels de compétence des administrations publiques. Dans la plupart des pays de l'OCDE, la pression démographique fera nettement ressentir ses effets d'ici dix ans environ. Le délai pour entamer les réformes structurelles est dès lors limité. Sept principes de base, devant contribuer à orienter ces réformes structurelles, ont été identifiés.

- Les travailleurs doivent bénéficier d'incitations financières qui les encouragent à continuer à prendre part à la vie professionnelle au-delà de l'âge légal de la retraite. Il convient pour cela de réformer les systèmes fiscaux et les programmes sociaux afin d'en éliminer les incitations négatives.
- Des réformes importantes sont nécessaires sur le marché de l'emploi, en vue d'assurer le succès du recyclage et de l'intégration des travailleurs âgés.
- Les systèmes publics d'assurance retraite doivent être consolidés, ce qui impliquera inévitablement une diminution des prestations et une augmentation des cotisations.
- Les revenus de la vieillesse doivent se composer d'un ensemble de prestations fiscales et de transfert, de prestations financées par capitalisation et par répartition, et d'épargne privée ainsi que d'autres sources de revenus, ce qui permettra de diversifier les risques, de mieux répartir les charges entre les générations et d'assouplir le moment du départ à la retraite.
- Les prestations de l'assurance maladie et de l'assurance dépendance doivent être déterminées davantage par le rapport coût-avantages.
- Le développement des régimes de retraite par capitalisation doit aller de pair avec une amélioration de l'infrastructure du secteur financier.
- Il convient d'ancrer dès à présent au niveau national le cadre stratégique nécessaire, afin d'être en mesure de coordonner et d'harmoniser la multitude des mesures de réforme.

Conclusion

Ces dernières années, les points de vue des organisations internationales, en particulier du BIT et de la Banque mondiale, n'ont cessé de se rapprocher. Si, au début du débat sur la réforme des pensions de retraite, les discussions étaient vives et parfois très teintées d'idéologie, les deux parties visent aujourd'hui le consensus et, en particulier, la coordination et la coopération dans les pays avec lesquels elles travaillent. L'ancienne approche dogmatique a cédé le pas à une attitude essentiellement pragmatique. L'AISS s'efforce, elle aussi, de déplacer le débat du niveau théorique au niveau pratique (voir notamment à ce propos les rapports Tamburi, 1999, et Schmähl, 1999). Les discussions resteront inévitables, dès lors que les perspectives et les mandats des organisations diffèrent. Chaque partie reconnaît toutefois désormais les avantages relatifs de l'autre et s'efforce d'élaborer de concert avec elle des solutions constructives en matière de réforme des pensions, pour le plus grand profit des bénéficiaires et des pays membres.

Bibliographie

Banque mondiale. 1994. *Averting the old age crisis: Policies to protect the old and promote growth*. Oxford, Oxford University Press.

- 1998. *Social protection sector strategy paper*. Washington, DC (polycopié).

- (année en cours). Site internet de la Banque mondiale sur le thème des pensions:
www.worldbank.org/pensions

Beattie, R.; McGillivray, W. 1995. « Une stratégie risquée : Réflexions sur le rapport de la Banque mondiale *La crise du vieillissement* », dans *Revue internationale de sécurité sociale*, vol. 48, n° 3-4.

Blöndal, S.; Scarpetta, S. 1998. *The retirement decision in OECD countries* (Ageing Working Paper 1.3). Paris, OCDE.

Chand, S.; Jäger, A. 1996. *Aging populations and public pension schemes* (IMF Occasional Paper n° 147). Washington, DC, FMI.

Cichon, M. 1999. « Les régimes fictifs à cotisations définies: du neuf avec du vieux ? », dans *Revue internationale de sécurité sociale*, vol. 52, n° 4.

Fox, L. 1998. *The Latvian pension reform*. Washington, DC, Social Protection Group, Banque mondiale (polycopié).

Gillion, C. 2000. « Développement et réforme des régimes de retraite de la sécurité sociale: l'approche du Bureau international du Travail », dans *Revue internationale de sécurité sociale*, vol. 53, n° 1.

Gillion, C.; Bonilla A. 1992. « Analyse d'un régime national de retraite privé: le cas du Chili », dans *Revue internationale du Travail*, vol. 131, n° 2.

Gora, M.; Rutkowski, M. 1998. *The quest for pension reform: Poland=s security through diversity* (polycopié).

Heller, P. 1998. *Rethinking public pension reform initiatives* (IMF Working Paper 98/61). Washington, DC, FMI.

Hemming, R. 1999. « Les pensions de retraite publiques devraient-elles être capitalisées ? », dans *Revue internationale de sécurité sociale*, vol. 52, n° 2.

Holzmann, R. 1998a. *Generationenkonflikt oder Reform(un)fähigkeit: Globale Trends der Pensionsreformen* (Forschungsbericht des Ludwig Boltzmann Instituts n° 9812). Vienne, Ludwig Boltzmann Institut.

-1998b. *A World Bank perspective on pension reform* (Social Protection Discussion Paper Series n° 9807). Washington, DC, Banque mondiale.

-1999. *Comments on « Rethinking pension reform: Ten myths about social security systems »*. Washington, DC, Banque mondiale (polycopié).

- 2000. « L'approche de la Banque mondiale quant à la réforme des pensions », dans *Revue internationale de sécurité sociale*, vol. 53, n° 1.

James, E. 1996. « Fournir une meilleure protection et faciliter la croissance: arguments en faveur du rapport *La crise du vieillissement* », dans *Revue internationale de sécurité sociale*, vol. 49, n° 3.

- . 1998. « New models for old-age security: Experiments, evidence, and unanswered questions », dans *World Bank Research Observer*, vol. 13, n° 2.

- . 1999. *Comments on « Rethinking pension reform: Ten myths about social security systems »*. Washington, DC, Banque mondiale (polycopié).

McGillivray, W. 2000. « Le point sur la réforme des pensions ? », Introduction dans *Revue internationale de sécurité sociale*, vol. 53, n° 1.

Mesa-Lago, C. 1996. « Pension system reforms in Latin America : The position of the international organizations », dans *CEPAL Review*, n° 60.

OCDE. 1998. *Maintaining prosperity in an ageing society*. Paris.

- (année en cours). Site Internet de l'OCDE sur le thème du vieillissement : www.oecd.org/subject/ageing/indexf

Orszag, P.; Stiglitz, J. 1999. *Rethinking pension reform: Ten myths about social security systems* (rapport préparé pour la conférence de la Banque mondiale « New Ideas about Old-Age Security », 14 et 15 septembre).

Rösner, H. 1995. « Chancen und Risiken von Privatisierungsstrategien im Bereich der sozialen Sicherung: Das Beispiel Chile, Gesellschaft für Versicherungsgestaltung und –wissenschaft », dans *ID*, n° 244.

Rutkowski, M. 1998. « A new generation of pension reforms conquers the East: A taxonomy in transition economies », dans *Transition* (Washington, DC, Banque mondiale), août.

Schmähl, W. 1999. « Décisions fondamentales pour la réforme des systèmes de pensions », dans *Revue internationale de sécurité sociale*, vol. 52, n° 3.

Tamburi, G. 1999. « Motivation, objet et processus de la réforme des pensions », dans *Revue internationale de sécurité sociale*, vol. 52, n° 3.