

**Développement et réforme des régimes de retraite de la sécurité sociale :
l'approche du Bureau international du Travail**

Colin Gillion

Directeur, Département de la sécurité sociale, Bureau international du Travail

La réforme et le développement des régimes de retraite dépendent de la valeur que la société accorde à la fourniture d'une sécurité du revenu pendant la vieillesse et des ressources qu'elle est prête à consacrer à ce secteur. Le présent rapport procède à un examen de ces valeurs et des problèmes qui en découlent. Il s'agit de proposer des réformes qui permettraient, dans le même temps, de couvrir l'ensemble de la population, de gérer le mieux possible les régimes de retraite, d'empêcher toute pauvreté pendant la vieillesse et de fournir des pensions indexées, garanties et fiables aux personnes qui ont bénéficié, pendant leur vie professionnelle, de revenus moyens, le tout avec un minimum de distorsions économiques et d'effets économiques secondaires négatifs. Pour trouver la structure la plus appropriée aux régimes de retraite, il faut prendre en compte l'ensemble de ces autres facteurs, qui déterminent non seulement ce qui est faisable et ce qui ne l'est pas, mais aussi le point d'équilibre le plus intéressant à atteindre. La structure optimale consiste, semble-t-il, en une combinaison de régimes à prestations définies et à cotisations définies.

Le présent rapport est en grande partie basé sur un ouvrage bientôt publié par le BIT, intitulé: *Les pensions de la sécurité sociale: Développement et réforme*. Cet ouvrage a été rédigé par Colin Gillion, John Turner, Clive Bailey et Denis Latulippe, mais il est en réalité l'œuvre d'un plus grand nombre de contributeurs, tant au sein du Département de la sécurité sociale du BIT qu'à l'extérieur. Les rédacteurs souhaitent remercier tous ceux qui ont contribué à l'élaboration du texte qui suit, mais ils assument la responsabilité de toutes les erreurs et omissions que l'on pourrait y trouver. Bien que le présent rapport, de même que l'ouvrage sur lequel il est basé, ait été réalisé par le Département de la sécurité sociale, les opinions qui y sont exprimées ne reflètent pas nécessairement celles de l'Organisation internationale du Travail. L'ouvrage devrait être publié dans le courant du premier trimestre 2000.

Valeurs et problèmes

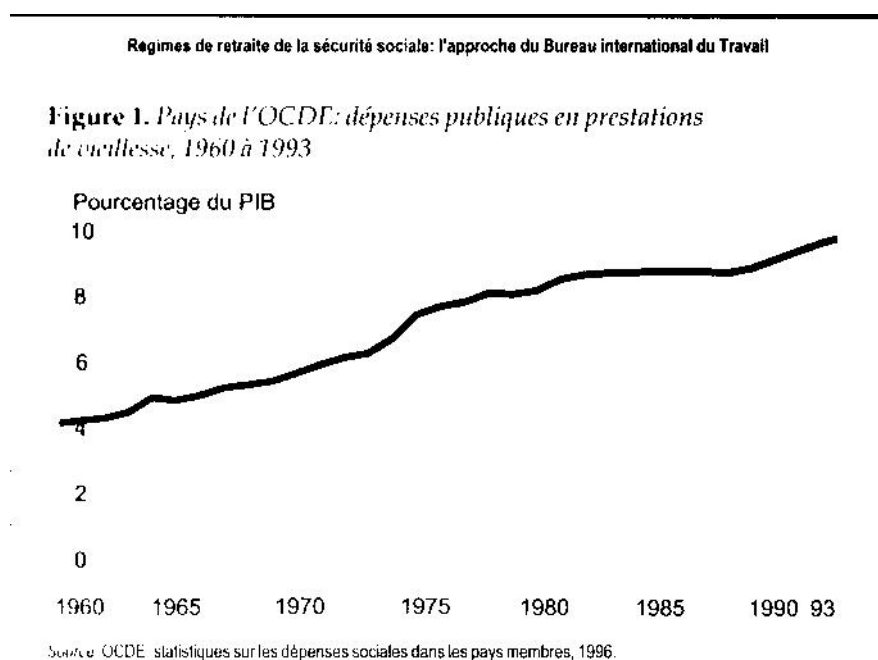
Historique et généralités

Un grand nombre de considérations à prendre en compte lorsqu'il s'agit de réformer et de développer les régimes de retraite ou même de justifier leur existence sont de nature normative. Elles sont basées sur les valeurs que la société accorde à la fourniture d'une sécurité du revenu pendant la vieillesse ainsi qu'aux sommes qu'elle est prête à affecter à cet objectif. Les questions à se poser sont les suivantes: Qui a droit à une pension ? De quel montant est-elle ? Qui devrait cotiser et pour quel montant ? Comment les régimes publics ou privés devraient-ils être gérés ? A partir de quel âge les pensions devraient-elles être versées ? Quels risques, autres que la vieillesse, devraient être pris en compte ? Les régimes devraient-

ils être universels et obligatoires ou volontaires et sélectifs ? Comment devraient-ils réagir à l'évolution des circonstances ? Bien entendu, toutes ces questions ont des aspects économiques étroitement liés aux aspects normatifs. Toutefois, à moins de fixer très précisément les objectifs moraux et sociaux à atteindre et les objectifs économiques, il est impossible de se faire une idée exacte du véritable but des régimes de pensions de retraite et de la façon dont ils devraient être structurés. D'ailleurs, nous ne disposons d'aucun critère pour juger de leur réussite. Les critères normatifs sont en général traités comme des axiomes: leur validité va de soi. En fait, nous avançons là en terrain mouvant. Chacun a ses propres critères. La formulation d'une politique collective, notamment en ce qui concerne la constitution d'un régime universel et obligatoire, nécessite de parvenir à un consensus, inscrit dans la loi, qui détermine non seulement les promesses faites par une génération à une autre, mais aussi les garde-fous mis en place pour protéger ceux qui épargnent pour leur propre retraite.

Discutés de manière approfondie et à plusieurs reprises par l'Organisation internationale du Travail, ces critères ont été consacrés dans plusieurs normes internationales du travail (conventions et recommandations). Ces normes codifient la façon dont la communauté internationale appréhende les structures et le cadre appropriés que l'on doit (ou non) adopter pour les régimes de retraite. Elles ne sont pas immuables puisqu'elles ont été modifiées plusieurs fois tout au long de l'histoire de l'OIT. Elles n'ont pas non plus été ratifiées par tous les pays; elles représentent néanmoins une description relativement complète de ce que la communauté internationale considère comme une base acceptable. Les régimes de retraite se sont développés très rapidement depuis le début des années cinquante, en partie en raison de ce nouveau consensus international. Dans les pays de l'OCDE, les dépenses de pensions ont augmenté à un rythme double de celui du PIB. Enfin, au fur et à mesure qu'un nombre de plus en plus élevé de colonies obtenaient leur indépendance, les régimes de retraite ont également fait leur apparition dans des pays en développement.

Figure 1. Pays de l'OCDE: Dépenses publiques en prestations de vieillesse, 1960 à 1993



Source: OCDE: Statistiques sur les dépenses sociales dans les pays membres, 1996.

Objectifs

Les objectifs généraux de la structure des prestations des régimes de retraite sont, en gros, au nombre de cinq :

- l'élargissement de la couverture à l'ensemble de la population ;
- la protection contre la pauvreté pendant la vieillesse ou l'invalidité, ou en cas de décès du soutien de famille, et ce pour l'ensemble de la population ;
- la fourniture d'un revenu en remplacement des gains perdus du fait d'une retraite volontaire ou involontaire, pour tous les anciens cotisants ;
- l'ajustement de ce revenu pour tenir compte de l'inflation, et, du moins dans une certaine mesure, de l'augmentation générale du niveau de vie ;
- la création d'un contexte favorable à l'adoption de régimes de retraite complémentaires volontaires.

Nous examinerons ci-après d'autres critères et principes. Ce qui ressort clairement de ce bilan, c'est qu'il faut accorder la priorité à la couverture universelle, sous une forme ou une autre, et que les régimes de pensions devraient avoir au moins les buts suivants : prévenir la pauvreté pendant la vieillesse, fournir une pension liée aux gains aux travailleurs dont les revenus sont inférieurs au seuil de pauvreté, permettre aux travailleurs de compléter les prestations fournies par les régimes publics (obligatoires), et protéger les revenus contre l'inflation tout en les ajustant, du moins partiellement, à l'augmentation des salaires réels. Voilà pourquoi les cinq principes susmentionnés reflètent non seulement l'objectif initial antipauvreté des régimes de retraite mais aussi la nature extrêmement complexe de la fourniture de pensions liées aux gains aux travailleurs à revenus moyens. Ils reflètent également les autres questions qui se sont fait jour en la matière au cours de la seconde moitié du XX^e siècle.

Il n'y en a pas moins beaucoup de non-dits et d'imprécisions dans les cinq points susmentionnés. D'autres critères doivent également être pris en compte. C'est dans les détails que résident les principales difficultés.

La couverture. Idéalement, les régimes de retraite devraient couvrir l'ensemble de la population. Nous allons tous devenir vieux, et nous aurons tous, alors, besoin d'un revenu. C'est ce qui justifie le principe de l'affiliation obligatoire et la responsabilité qu'a l'Etat de fournir un revenu de vieillesse minimum à tous les citoyens, quels que soient leurs antécédents professionnels ou de cotisation. Mais il n'est pas toujours possible d'offrir une couverture à 100 pour cent. Dans de nombreux pays en développement, un pourcentage élevé de la population active n'a pas d'emploi régulier, et par conséquent pas de gains pouvant être suivis et sur lesquels on pourrait prélever des cotisations. Même dans les pays développés, les travailleurs indépendants constituent une proportion importante de la main-d'œuvre. Qui plus est, dans tous les pays, quel que soit leur niveau de développement, il y aura toujours des gens au chômage. Voilà qui limite à l'évidence le nombre des bénéficiaires potentiels de la protection d'un régime de retraite de la sécurité sociale. D'autres facteurs sont également importants, tels que la capacité de l'organisme de retraite à contraindre les employeurs et leurs salariés à respecter la législation en matière d'immatriculation. Certains pays n'ont pas les

moyens fiscaux, réglementaires ou administratifs de fournir des pensions minimales antipauvreté à l'ensemble de leurs citoyens, quels que soient leurs antécédents de cotisation. La couverture complète n'en demeure pas moins un idéal.

L'affiliation obligatoire. Quel que soit le mode de financement, l'affiliation obligatoire de tous les travailleurs et de tous les employeurs est importante, et ce pour deux raisons principales. La première, c'est que lorsque le financement des pensions de retraite minimales antipauvreté dépend des recettes perçues par le régime général de retraite, il faut que les personnes immatriculées n'aient aucune possibilité de se désaffilier pour éviter de payer leur part de l'aide aux personnes à faibles revenus. La charge doit être équitablement répartie sur l'ensemble de la population non indigente. La seconde raison, sans doute plus importante encore, est qu'il est à craindre qu'une grande partie de la population ne soit myope en ce qui concerne l'avenir. De nombreux indices montrent que, laissés à eux-mêmes, la plupart des gens n'ont qu'une vue à court terme et ne sont pas capables d'épargner suffisamment pour leur retraite; ils deviendront par conséquent une charge pour l'Etat alors que s'ils y avaient été encouragés, ils auraient pu cotiser suffisamment pour leur retraite.

La solidarité. Le principe de la solidarité, qui se reflète dans le deuxième des cinq critères généraux susmentionnés, est celui qui justifie l'existence des régimes de retraite de la sécurité sociale en plus des mesures de protection individuelles, y compris ceux basés sur les mécanismes d'assurance ou l'épargne individuelle. Ce principe s'applique d'abord et avant tout aux techniques de financement. Quelle que soit l'approche choisie pour le financement des régimes de retraite (capitalisation complète ou partielle, répartition, recettes fiscales générales ou combinaison de ces différents modes de financement), un financement collectif est indispensable pour pouvoir disposer de suffisamment d'argent afin de fournir un revenu aux groupes les plus vulnérables. A cet égard, il convient de faire deux remarques. Premièrement, c'est à l'Etat qu'il appartient d'assurer un revenu minimum pendant la vieillesse. Deuxièmement, la capacité de l'Etat à offrir cette protection dépend non seulement de ses capacités fiscales mais aussi de la répartition des revenus dans le pays. Lorsqu'un grand nombre de personnes âgées ont besoin d'une aide de base et qu'il n'y a que peu de personnes aisées, la fourniture des prestations de vieillesse est plus difficile.

Des prestations garanties et prévisibles. Si la prévention de la pauvreté est l'une des pierres angulaires de l'action normative, l'autre est la fourniture d'un revenu de retraite aux travailleurs qui, leur vie durant, ont en général perçu des revenus inférieurs au seuil de pauvreté; ce revenu devra différer le moins possible de celui dont ils bénéficiaient pendant leur activité professionnelle. Dans la pratique, cela implique une pension liée aux gains. L'équité individuelle voudrait qu'une telle pension soit financée, pendant toute la durée de la carrière professionnelle, par des cotisations elles aussi liées aux gains. Plusieurs formules reflètent plus ou moins ce principe. D'une manière générale, on admet qu'une fois déterminée la formule de calcul des pensions, le montant de la prestation doit être prévisible et garanti. Or, ce principe pose des questions extrêmement difficiles à résoudre dans la façon de tenir compte du risque. Certains modes de financement des retraites, notamment ceux dans lesquels les prestations sont liées aux résultats des investissements de l'épargne accumulée, font porter la charge du risque aux retraités. D'autres, notamment les régimes financés par répartition, transfèrent le risque à l'ensemble de la collectivité. En fait, les risques peuvent être très conséquents.

L'indexation. L'indexation des prestations reflète l'idée selon laquelle les pensions devraient être ajustées pour tenir compte de l'évolution des prix, voire de celle des salaires réels. En ce qui concerne l'indexation aux prix, les arguments en sa faveur sont solides et il n'est guère besoin d'en discuter: les cotisants ont droit à des prestations qui reflètent la valeur réelle de leurs cotisations. En ce qui concerne l'indexation des prestations aux salaires réels, la question est moins tranchée. Les partisans de ce mode d'indexation considèrent que les retraités ont droit à une part de la croissance générale de la productivité ainsi qu'à une protection contre l'inflation. Il semblerait que cela ne soit que justice.

La gestion démocratique. La participation des représentants des travailleurs et des employeurs à la gestion des régimes de sécurité sociale est la conséquence directe du financement par l'intermédiaire des cotisations. Cet aspect est extrêmement important, car il fait référence au libre usage des salaires dont l'amputation, sous forme de déductions des cotisations de la sécurité sociale (salaires différés), ne devient acceptable que lorsque les travailleurs ont, par l'intermédiaire de leurs représentants, le droit d'influencer l'utilisation qui est faite, en fin de compte, de leur argent.

Les problèmes en jeu

Les problèmes liés au développement et à la réforme des régimes de retraite reflètent largement les différences entre les idéaux exprimés dans cette approche normative du monde et leur concrétisation. En réalité, l'application de ces principes en termes de conception, de gestion et de fonctionnement des régimes de retraite est très difficile. Elle se heurte à deux grands problèmes: l'élargissement de la couverture à l'ensemble de la population et l'amélioration des systèmes de direction et d'orientation des régimes. A moins que les régimes ne couvrent tout le monde, ou presque, et à moins qu'ils ne fonctionnent correctement, il est clair que leur efficacité sera limitée. C'est là l'idée maîtresse de l'OIT à propos du développement et de la réforme des régimes. Or, dans le même temps, il ne fait pas de doute que les tentatives visant à améliorer la couverture et le mode de gestion et d'orientation auront une incidence sur d'autres questions. Ainsi par exemple la conception des régimes et la façon de traiter la population âgée, les risques à la charge des individus et de la collectivité, ou encore le financement des régimes (publics ou privés) par répartition ou capitalisation. Le reste du présent document sera consacré à l'examen de ces questions, et à la proposition, par le BIT, d'une structure générale pouvant permettre de les résoudre.

Couverture et direction/orientation

Couverture

L'absence de toute couverture concerne plus particulièrement les travailleurs qui présentent des caractéristiques particulières — secteur informel, agriculture, zones rurales, travailleurs à faible salaire, travailleurs à domicile et travailleurs indépendants. Le risque que ces travailleurs ne soient pas couverts ou cherchent à éviter de payer leurs cotisations est le même dans les pays développés et dans les pays en développement. Toutefois, ces personnes représentent un pourcentage de la main-d'œuvre bien plus élevé dans les pays en développement, ce qui explique en partie que l'absence de couverture soit plus grave dans ces pays.

L'ampleur de la couverture de la population d'un pays par les régimes de retraite de la sécurité sociale dépend de nombreux facteurs, dont les plus importants sont les suivants :

Le mode de financement. Les régimes universels ou d'assistance sociale sont la plupart du temps financés par les recettes fiscales générales et non par les cotisations payées à la sécurité sociale. Lorsque l'assiette fiscale est large et qu'elle génère des recettes suffisantes, la couverture peut être importante et ne pas dépendre directement d'un financement individualisé.

L'ancienneté du régime. En général, plus le régime est ancien, plus sa couverture est large.

Le niveau de développement économique. Il existe un lien étroit entre le niveau de la couverture et celui des ressources de protection sociale dont on dispose pour le financer; le niveau de couverture est généralement plus élevé dans les pays développés.

La taille du secteur formel. Il est plus facile de recouvrer des cotisations et des impôts auprès des personnes employées dans le secteur formel que de celles employées dans le secteur informel.

La capacité de l'administration de la sécurité sociale. Cette capacité a une influence à la fois sur la crédibilité et sur la viabilité du régime; elle a également des implications pour la couverture, dans la mesure où de nombreux régimes éprouvent des difficultés à faire respecter la législation applicable en la matière. Cette capacité limite également l'élargissement de la couverture à des groupes et à des risques pour l'instant exclus.

La politique du gouvernement. L'importance que le gouvernement accorde à l'élargissement de la couverture de la protection sociale varie en fonction des priorités nationales, mais elle peut être suffisante pour compenser d'autres facteurs.

Direction / orientation

Dans l'ensemble, les résultats obtenus dans de nombreux pays par les régimes de retraite de la sécurité sociale ont été décevants. Ils résultent d'un large éventail de problèmes, dont certains échappent au contrôle de l'administration de la sécurité sociale. Certains de ces problèmes, cependant, sont la conséquence d'une mauvaise gestion ou de lacunes et insuffisances dans la conception du régime. On trouvera ci-après les objectifs à atteindre pour une bonne direction/orientation des régimes, regroupés en fonction de leur relation avec les problèmes stratégiques et macropolitiques, les dispositions institutionnelles ou les obligations administratives au niveau opérationnel.

Objectifs de stratégie et de macropolitique

- mettre au point un système d'élaboration de la politique qui tienne compte d'une large palette de besoins de protection sociale et de la relation entre ces besoins et les ressources nationales disponibles ;
- établir un juste équilibre, dans la politique nationale, entre les régimes publics de sécurité sociale et les dispositions individuelles et privées, qui, ensemble, permettent d'assurer une large couverture et d'atteindre le niveau souhaité de redistribution des revenus ;

- créer un mécanisme qui conduira à l'adoption d'une législation donnant effet aux décisions politiques.

Dispositions institutionnelles

- Adopter des dispositions institutionnelles qui permettent une application efficace des programmes de sécurité sociale ;

- s'assurer que les cotisants et les bénéficiaires ont la possibilité d'exercer une influence sur le processus de prise de décision et de contrôler l'administration des régimes de sécurité sociale ;

- créer des mécanismes de contrôle financier permettant de surveiller l'affectation et la gestion des ressources.

Obligations administratives

- s'assurer que les cotisations sont recouvrées et comptabilisées, et que les prestations sont payées rapidement, sans erreur, accompagnées des explications appropriées ;

- minimiser les frais de gestion tout en garantissant le niveau de service souhaité ;

- s'assurer que les cotisants et les bénéficiaires sont au courant de leurs droits et obligations ;

- créer un mécanisme de suivi et d'évaluation de l'efficacité administrative.

Ces objectifs sont à la base même de la conception, du développement et du suivi d'un régime de sécurité sociale solide et viable. Ces dernières années, la direction et l'orientation de la sécurité sociale ont fait l'objet d'une attention accrue dans la mesure où l'on s'est de plus en plus rendu compte que l'efficacité des régimes est à la mesure de celle de leur administration. Dans le débat sur la réforme de la sécurité sociale, on a cependant eu tendance à ne pas faire de distinction entre les problèmes de direction/orientation et les problèmes de conception. Des critiques ont ainsi été formulées à l'égard des principes mêmes de l'assurance sociale, alors qu'en fait il aurait souvent suffi de mettre l'accent sur les lacunes dans la gestion des régimes. Le tableau 1 indique les différences entre les frais administratifs d'un certain nombre de régimes de sécurité sociale en Amérique latine et dans les pays de l'OCDE.

Tableau 1.

Frais administratifs en pourcentage des dépenses de prestations de la sécurité sociale

Amérique latine et Caraïbes		OCDE	
Argentine	2,30	Australie	1,22
Bahamas	30,75	Autriche	2,48
Barbade	5,56	Belgique	4,55
Belize	89,49	Canada	2,80
Bolivie	21,39	Danemark	2,98
Brésil	7,00	Finlande	3,36
Chili	8,00	France	4,18
Colombie	81,80	Allemagne	2,86
Costa Rica	4,75	Grèce	6,72
Dominique	46,97	Islande	1,71
République dominicaine	31,72	Irlande	4,88
Equateur	13,55	Italie	2,20
El Salvador	33,40	Japon	1,79
Grenade	9,85	Luxembourg	2,74
Guatemala	12,72	Pays-Bas	3,10
Guyane	22,66	Nouvelle-Zélande	2,42
Honduras	18,25	Norvège	1,00
Jamaïque	6,40	Portugal	4,86
Mexique	23,55	Espagne	2,81
Panama	5,88	Suède	4,24
Pérou	130,98	Suisse	3,04
Sainte-Lucie	48,31	Turquie	2,62
Trinité-et-Tobago	15,29	Royaume-Uni	3,10
Uruguay	6,51	Etats-Unis	3,28
Venezuela	17,46		
Moyenne	27,78		3,12
Déviati on standard	31,16		1,28

Source : Olivia Mitchell : Frais administratifs des régimes de retraite publics et privés (document de travail NBER 5734), 1996.

Le non-paiement des cotisations de sécurité sociale

Le non-paiement des cotisations, ou le non-respect de la législation en la matière, est un problème important pour la conception et le fonctionnement des régimes de retraite obligatoires de la sécurité sociale. Il influence la relation entre le montant des prestations et les besoins des affiliés, ainsi que la situation financière et la légitimité politique de l'ensemble des régimes. Cette « évasion » des cotisations consiste, pour les employeurs, les salariés ou les travailleurs indépendants, à ne pas payer les cotisations de sécurité sociale requises. Ce problème est très important dans une grande partie de l'Europe centrale et orientale, en Amérique latine, en Afrique et en Asie. Il a mis en péril les régimes de sécurité sociale de certains pays, dont les recettes sont tombées bien au-dessous du niveau nécessaire au paiement des prestations. D'où le fait que certains régimes de sécurité sociale n'ont plus été en mesure de payer leurs prestations, ou ont payé des prestations d'un très faible niveau ou ont été contraints de faire appel à des subventions financées par le budget général de l'Etat. Même dans les pays de l'OCDE, de nombreux régimes perdent pour ce motif un volume de recettes considérable.

Cette situation est notamment attribuable à la même raison que celle pour laquelle les régimes de sécurité sociale sont obligatoires: à savoir que certains travailleurs ne seraient pas capables d'épargner volontairement pour financer leur retraite. Le problème est encore aggravé dans la mesure où les employeurs servent généralement d'agents de recouvrement, et où ils ont parfois encore moins intérêt à recouvrer les cotisations que certains travailleurs à les verser. Mais les causes de ce phénomène sont plus complexes. Dans certains pays, le non-paiement des cotisations est essentiellement dû au niveau élevé de l'inflation. Dans d'autres, la corruption et le manque de confiance de la population dans le gouvernement sont des facteurs importants. La faiblesse de la relation entre les cotisations payées et les prestations reçues est sans doute l'un des facteurs qui expliquent le non-paiement des cotisations, mais ce n'est certainement pas le seul et sans doute pas le plus important.

L'élargissement de la couverture au secteur informel

Les différentes options politiques envisagées en ce qui concerne l'élargissement de la couverture des régimes de retraite sont fondées sur un certain nombre de considérations communes :

- il y a peu de chances pour que dans un pays donné, il n'existe qu'une seule et même solution au problème de la couverture universelle ;
- dans les pays en développement, il est sans doute irréaliste de recourir à l'élargissement de la couverture d'un régime d'assurance sociale conçu pour le secteur formel afin de couvrir les travailleurs indépendants et ceux du secteur informel ;
- pour obtenir un niveau élevé de couverture, il faut également un degré de consensus élevé, et ce dernier dépend de la relation du régime avec les besoins et la situation des personnes qu'il entend couvrir ;
- l'élargissement de la couverture, l'efficacité de la direction/orientation et la conception du régime sont des fonctions interdépendantes.

Parmi les options politiques, on peut citer celles-ci :

- l'extension des régimes existants à certains groupes exclus, sans pour autant modifier de manière significative la structure des cotisations et des prestations ;
- la restructuration ou l'adaptation des régimes en vigueur de manière à faciliter la couverture de groupes qui étaient jusque-là exclus ;
- la création de régimes spéciaux pour les groupes exclus ;
- la création de régimes universels ou ciblés financés par l'impôt ;
- l'encouragement au développement de régimes spéciaux basés sur les principes de l'assistance ou de l'assurance mutuelles.

Les trois premières approches reviennent, dans des proportions différentes, à ramener les exclus dans le champ d'application du régime en vigueur. Elles impliquent le respect d'un certain nombre de principes de la sécurité sociale, notamment les droits aux prestations basées sur le paiement de cotisations, l'affiliation obligatoire et l'obligation de respecter la législation de la sécurité sociale. La quatrième coupe tout lien avec les cotisations et suppose, du fait de son financement par l'impôt général, le paiement d'une prestation uniquement basée sur la preuve d'un risque tel que la vieillesse ou la faiblesse des revenus. La cinquième part du principe que pour certains groupes de personnes exclues, en tout cas, la couverture par un régime public de sécurité sociale est irréaliste, d'où le fait que la seule solution consiste à adopter des dispositions collectives privées basées sur un soutien mutuel.

L'élargissement de la couverture au secteur informel nécessite de mettre en place des régimes spéciaux ou de traiter les travailleurs de ce secteur de manière particulière, afin que le programme corresponde mieux à leurs besoins et à leur capacité de cotisation limitée. Il arrive que cela revienne à ne leur fournir que des prestations d'invalidité et de survivants, ou des prestations de vieillesse à un âge relativement élevé, par exemple à 70 ans. Dans certains cas, il faut mettre au point des régimes spécialement conçus pour répondre aux besoins des travailleurs du secteur informel. Il convient alors, parfois, d'assouplir un certain nombre de restrictions législatives en ce qui concerne la couverture des régimes de prestations de vieillesse. Dans certains pays, par exemple, les salariés des petites entreprises sont exclus.

L'amélioration de la gestion, de la direction et du degré de respect des obligations

Certains des problèmes auxquels les régimes de sécurité sociale sont confrontés peuvent être résolus par des politiques visant à améliorer leur gestion et leur direction, et à mieux faire respecter la législation applicable en la matière. La direction/orientation peut être améliorée en impliquant les travailleurs et les employeurs dans le processus. La manière dépend de la situation du pays, mais dans certains cas elle peut se traduire par la mise en place d'un conseil d'administration tripartite (travailleurs, employeurs et gouvernement). La gestion doit être structurée de façon à ce qu'employeurs et travailleurs puissent avoir leur mot à dire dans l'administration des régimes de sécurité sociale. Il est parfois utile d'impliquer ces groupes dans les travaux des commissions de gestion, mais cela peut aussi se faire par l'intermédiaire d'actions de lobbying, par des votes, ou par d'autres formes d'implication dans le processus politique.

Le respect des obligations en matière de cotisation exige une politique et des mécanismes appropriés. Les problèmes se posent à la fois aux régimes à prestations définies et aux régimes à cotisations définies. Les activités visant à faire respecter la législation relèvent de la responsabilité du gouvernement. Dans certains régimes à cotisations définies, cette tâche est confiée aux fournisseurs de retraites du secteur privé. Du fait que les comptes de retraite relativement modestes des travailleurs à faibles revenus ont tendance à être aussi chers à gérer que ceux des travailleurs à revenus élevés, et du fait qu'il n'y a que peu de bénéficiaires à tirer de cette gestion, il est fréquent que les fournisseurs de pensions de retraite du secteur privé ne soient guère incités à faire respecter la législation par les travailleurs à faibles revenus, surtout lorsqu'il existe un problème général de non-respect des obligations de paiement des cotisations.

Régimes capitalisés et non capitalisés : un faux raisonnement

On considère souvent que les pensions de retraite peuvent être financées par avance: c'est-à-dire que par l'épargne et la constitution d'actifs financiers, elles peuvent ensuite être payées en puisant dans les réserves accumulées. De plus, on estime que l'épargne permettra d'accroître les investissements, d'où une augmentation du PIB futur et la possibilité de payer, ultérieurement, des pensions plus élevées. Si ce point de vue est exact, des possibilités s'ouvrent manifestement pour affronter les conséquences du vieillissement de la population. On peut accumuler des fonds pour financer les retraites lorsque la structure de la population est encore relativement jeune. Lorsqu'elle devient plus âgée, les fonds peuvent être utilisés pour payer les retraites d'un nombre accru de bénéficiaires sans augmenter pour autant la charge qui pèse sur les travailleurs plus jeunes.

Au niveau individuel, cela fonctionne de la manière suivante: les personnes qui souhaitent épargner en vue de leur propre retraite le font soit à titre individuel soit dans le cadre de dispositions collectives, le plus souvent sous la forme d'un régime professionnel capitalisé auquel l'employeur cotise lui aussi. Le mécanisme est simple. Pendant la vie professionnelle de l'intéressé, les cotisations sont versées sur un compte qui génère des intérêts. Au moment du départ à la retraite, lorsqu'il n'y a plus de gains, on puise sur ce compte pour la consommation courante: soit directement, soit en achetant une rente qui procurera un revenu régulier à l'intéressé jusqu'à son décès. Ces deux options impliquent la vente des actifs financiers à un autre acteur économique. Bien entendu, plus le taux d'intérêt est élevé, plus les cotisations le sont aussi; ou plus longue est la vie professionnelle, plus le capital accumulé à la retraite est important, et plus la pension sera élevée. Mais il existe des risques. On ne peut pas savoir à l'avance quel sera le taux d'intérêt au moment du départ à la retraite, et l'intéressé peut très bien épargner davantage ou moins que ce dont il avait besoin. On ne sait pas non plus quelle sera la croissance des salaires réels, et la façon dont les individus perçoivent leurs futurs besoins est généralement basée sur une comparaison entre leur revenu de retraite et celui qu'ils percevaient lorsqu'ils travaillaient, c'est-à-dire sur le taux de remplacement. L'intéressé peut également décéder plus tôt ou plus tard que prévu. En moyenne, cependant, tout au long d'une vie professionnelle, les comptes individuels devraient être équilibrés, avec des retraits pendant la retraite correspondant à l'épargne accumulée pendant la vie active.

Or, au niveau collectif, c'est-à-dire à celui de l'ensemble de l'économie, les choses ne fonctionnent pas de cette façon. Même en connaissant par avance le montant des actifs financiers accumulés, il n'est pas possible — sauf à très petite échelle — de transférer les biens de consommation d'une année sur l'autre et de faire en sorte qu'ils ne soient utilisés que par les retraités. C'est ce qu'indique le tableau 2, qui montre à quoi correspondraient les comptes nationaux annuels pour une population hypothétique de 100 personnes (25 retraités, 75 actifs) et un produit intérieur brut et revenu national de 10 000 unités.

Tableau 2. - Revenu national pour les retraités et les actifs

Dépenses du produit intérieur brut		Recettes générées par le produit intérieur brut	
Dépenses de consommation personnelle des retraités	1 600	Salaires et traitements des actifs	7 800
Dépenses de consommation personnelle des actifs	6 700	Bénéfices perçus par les actifs	1 300
Dépenses de consommation personnelle totales	8 300	Recettes totales des actifs	9 100
Dépenses de consommation du gouvernement	400	Salaires et rémunérations des retraités	0
Investissements fixes bruts	1 400	Bénéfices perçus par les retraités	700
Augmentation des réserves	100	Revenus totaux des retraités	700
Différentiel exportations/importations	- 200	Transferts de l'étranger	200
Produit intérieur brut	10 000	Revenu national brut	10 000
Pourcentage des retraités	25	Épargne des actifs	2 400
Pourcentage des actifs	75	Désépargne des retraités	- 900
Population totale	100	Épargne nette totale	1 500
Consommation par retraité	64	Revenu par retraité	28
Consommation par actif	89	Revenu par actif	121
Ratio de la consommation par Habitant	0,72	Ratio recettes/habitant	0,23

Source: Estimations du BIT

Dans cet exemple extrêmement simplifié, la situation économique est décrite comme présentant un léger déficit de la balance des paiements, financée par un volume équivalent de transferts de l'étranger. Le revenu des actifs est fixé à 91 pour cent du revenu national; il comprend à la fois les gains et les bénéfices. Le revenu des retraités est fixé à 9 pour cent du revenu national, il ne comprend pas de gains et il correspond, par habitant, à un quart seulement de ce que perçoivent les actifs. Mais la consommation par retraité est à peu près équivalente aux trois quarts de la consommation par actif. Elle doit être financée par une désépargne des retraités: cela se fait par la vente de leurs avoirs financiers aux actifs. Les actifs peuvent épargner 24 pour cent du PIB: c'est suffisant pour investir non seulement dans des valeurs mobilières et immobilières (fixées ici à 15 pour cent du PIB), mais aussi pour acheter les actifs financiers vendus par les retraités (9 pour cent de plus du PIB).

Cet équilibre est manifestement fragile. Si la proportion des retraités par rapport à l'ensemble de la population augmente (si elle passe par exemple de 25 à 30 pour cent), ou si leur consommation, par rapport à celle des actifs, s'accroît (par exemple à cause d'une augmentation des taux d'intérêt), il devient urgent de prendre des mesures. Or, le nombre des options disponibles est limité :

- on peut réduire le rythme de constitution des réserves: mais cette solution ne permet de dégager que des ressources très limitées ;
- on peut réduire les investissements fixes bruts : mais cela aura pour conséquence de faire diminuer le PIB et la croissance économique futurs ;
- on peut réduire la consommation du gouvernement: mais cela peut avoir pour effet une réduction des services dans des domaines tels que l'éducation, la santé ou la défense ;
- on peut modifier l'équilibre des comptes par rapport à l'extérieur: mais cela ne constitue pas une option à long terme ;
- on peut réduire la consommation par retraité — et par conséquent le taux de remplacement: mais cela revient à ne plus respecter le contrat implicite entre retraités et actifs.

Aucune de ces options ne semble particulièrement agréable, optimale en termes de développement économique ou réalisable au niveau des instruments économiques et politiques à utiliser.

Dans ce contexte, il convient de tenir compte de trois points particulièrement importants.

Tout d'abord, le montant du PIB est fixe. C'est là une conséquence de la capacité de production totale de l'économie, qui à son tour subit l'influence des niveaux d'investissement passés. Mais elle n'est pas influencée par ce qui se passe dans l'année courante.

Ensuite, la capacité des retraités à désépargner peut être améliorée s'ils ont auparavant accumulé des avoirs financiers qu'ils peuvent ensuite vendre aux actifs. Mais cette vente, en elle-même, ne permet pas vraiment de se procurer, pour l'année en cours, de nouvelles ressources supplémentaires.

Enfin, il est impossible d'accueillir de nouveaux retraités sans réduire soit les différents éléments constitutifs du PIB, soit le taux de remplacement par personne. Mais puisque le

contrat implicite entre les actifs et les inactifs a été conclu en termes de niveaux de vie relatifs, une telle réduction reviendrait à le rompre et à prendre le risque de choquer les gens, au niveau de leur sens de l'équité et de la justice, par rapport aux promesses qui leur avaient été faites il y a fort longtemps.

C'est la raison pour laquelle, pour des raisons pratiques et à un niveau général, les régimes de retraite capitalisés fonctionnent comme des régimes financés par répartition dans le cadre desquels la consommation des retraités d'aujourd'hui est retirée de celle des travailleurs de demain.

Il y a manifestement une relation conflictuelle entre la perception qu'ont les individus de leur situation et les contraintes macro-économiques que nous venons de décrire. Comment concilier ces deux approches, et qu'advient-il de l'argent que les travailleurs épargnent en vue de leur retraite ? Il existe au moins deux possibilités, selon que l'épargne supplémentaire a ou non pour conséquence un accroissement des investissements fixes bruts.

Si l'épargne-retraite des intéressés n'a pas pour effet de faire augmenter les investissements fixes, on assistera à une inflation des prix des avoirs. La masse monétaire cherchant à s'investir augmentera en proportion du niveau (inchangé) des avoirs fixes réels, ce qui fait que les prix des avoirs augmenteront eux aussi. Mais si l'épargne-retraite individuelle a pour effet une augmentation des investissements réels, il faudra s'attendre à une augmentation du volume des capitaux, et donc du PIB et des recettes totales futures. Or ce qui est important ici, ce n'est pas le volume du PIB et celui de la consommation totale, mais le pourcentage de ces deux éléments qui revient aux retraités et aux actifs, c'est-à-dire le taux de remplacement général. Pour augmenter la part qui revient aux retraités, on est obligé de réduire celle qui revient aux actifs.

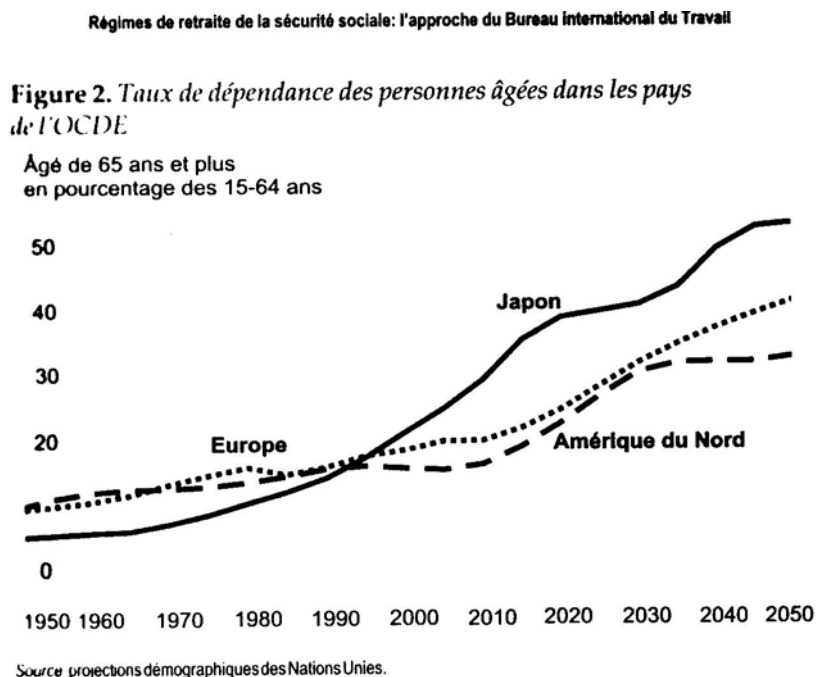
Régimes capitalisés et non capitalisés : le vieillissement des populations

Dans le monde entier, de nombreux pays s'inquiètent de devoir bientôt fournir des pensions de retraite à une population âgée de plus en plus nombreuse. Ce problème est déjà bien connu et a fait l'objet de nombreuses discussions. Les populations vieillissent partout, notamment dans les pays de l'OCDE, mais aussi dans un ou deux autres pays tels que la Chine. Dès lors, il faut s'attendre à une augmentation des dépenses de pensions de retraite. Dans les pays de l'OCDE, ces dépenses doubleront d'ici à 2050. Mais les discussions n'ont pas permis d'adopter une approche commune. Certains observateurs considèrent qu'en mettant sur pied des régimes capitalisés, on pourrait financer par avance les pensions d'une cohorte plus importante de retraités et utiliser l'épargne ainsi accumulée pour payer les pensions lorsque la population âgée sera devenue plus nombreuse. D'autres estiment que cela ne permettra en rien de résoudre le problème, du moins au niveau national, et préfèrent mettre l'accent sur le relèvement de l'âge moyen de la retraite et sur une augmentation du taux d'activité et des gains des femmes. Cette solution permettrait simultanément de réduire le nombre des personnes à charge ayant besoin d'un soutien et d'augmenter le nombre des cotisants. Il conviendrait sans doute aussi d'augmenter quelque peu le taux des cotisations et de réduire le montant des prestations.

Notre point de vue, dans le présent rapport, est que la question de la fourniture d'un soutien aux inactifs doit être considérée en termes généraux: c'est-à-dire en termes de fourniture d'un soutien aux personnes à charge de tout type — enfants, étudiants, épouses qui ne travaillent pas, handicapés, chômeurs et retraités — et que le coût de ce soutien devrait être apprécié au

niveau global, et non calculé uniquement en termes de taux de cotisation ou d'épargne utilisée pour les pensions. Cela signifie qu'il faudrait prendre en compte toutes les sources de prestations et toutes les sources de revenus pour les personnes à charge: les transferts entre membres d'une même famille, le revenu de l'épargne, les gains tirés d'une activité professionnelle, le revenu du capital, les pensions publiques et privées. On trouvera des données démographiques de base à la figure 2.

Figure 2. Taux de dépendance des personnes âgées dans les pays de l'OCDE



Source : Projections démographiques des Nations Unies.

Ces projections sont relativement fiables, du moins pour les quelque quarante prochaines années. Les personnes qui auront 65 ans en 2035 sont aujourd'hui âgées de 30 ans; celles qui en auront 40 viennent tout juste d'entamer leur scolarité. Le nombre de ces personnes ne sera pas affecté par l'évolution future des taux de natalité. Par ailleurs, ceux qui auront 15 ans en 2035 ne seront pas nés avant 2020, si bien qu'environ la moitié de la main-d'œuvre totale sera affectée par les taux de fécondité des vingt-cinq prochaines années. Les taux de fécondité sont l'élément le plus volatile des projections des Nations Unies, mais il faudrait un changement vraiment extraordinaire pour affecter les projections des taux de dépendance. L'allongement de l'espérance de vie va modifier le nombre des retraités en 2035. Dans le passé, cet allongement s'est produit relativement lentement et a été à peu près prévisible. Après 2035, les projections démographiques deviennent progressivement moins fiables. Mais à moins d'une catastrophe majeure ou d'un changement extrêmement brutal, nous devons accepter l'idée selon laquelle les taux de dépendance des personnes âgées — à quelques points de pourcentage près — évolueront comme indiqué à la figure 2.

*L'âge de la retraite pour les hommes, l'emploi des femmes
et l'ajustement des taux des prestations*

Dans la plupart des pays développés, environ 50 pour cent de la population exercent une activité professionnelle rémunérée à un moment donné. Les enfants de moins de 15 ou 16 ans suivent une scolarité obligatoire, et beaucoup d'entre eux poursuivent des études à plein temps jusque vers 25 ans. Les taux d'activité des hommes âgés de 25 à 55 ans sont beaucoup plus élevés: de l'ordre de 90 pour cent. Pourtant certains d'entre eux sont au chômage, et d'autres, handicapés, ne peuvent pas travailler. A partir de 55 ans, les hommes commencent à prendre leur retraite, progressivement d'abord puis en nombre de plus en plus élevé, jusqu'à 70 ans, âge auquel peu d'hommes continuent encore à travailler. Les taux d'activité des femmes sont inférieurs à ceux des hommes à tous les âges. Cela s'explique par des raisons à la fois culturelles et historiques, dont un grand nombre sont liées au faible niveau d'éducation des jeunes femmes dans les années cinquante et soixante et par conséquent à leurs difficultés à trouver un emploi. En plus de ces facteurs sociaux, il faut tenir compte du fait que de nombreuses femmes arrêtent de travailler pendant plusieurs années pour élever leurs enfants. En ce qui concerne la retraite, de nombreuses épouses, qui ont deux ou trois ans de moins que leur mari, souhaitent arrêter de travailler en même temps que lui. L'ensemble de ce groupe d'inactifs constitue une population à charge à laquelle il faut apporter un soutien, d'une manière ou d'une autre, en utilisant pour ce faire le produit de l'économie nationale — et donc, pour l'essentiel, celui de la population active.

Tableau 3. Taux de cotisation en 2035 en fonction de différents scénarios

	Japon	France	Allemagne	Norvège	Etats-Unis	Australie	Italie
1995: niveau de base	33,8	42,9	38,3	35,8	36,2	39,4	47,2
2035: pas de changement	43,1	50,8	48,9	43,8	44,3	51,2	58,2
2035: relèvement de l'âge de la retraite pour les hommes	43,1	44,6	42,1	40,2	40,8	43,4	49,5
2035: relèvement des taux d'activité des femmes	40,2	40,5	38,2	40,2	39,9	38,6	39,9
2035: relèvement de l'âge de la retraite pour les hommes et simultanément, relèvement des taux d'activité des femmes	40,2	40,5	38,2	40,2	39,9	38,6	39,9
2035: relèvement de l'âge de la retraite pour les hommes, relèvement des taux d'activité des femmes et réduction des taux de remplacement	37,7	38,0	35,7	37,7	37,4	36,2	37,4

Source: Estimations du BIT.

Le tableau 3 fournit une estimation des taux de cotisation associés à cette dépendance. Il le fait en appliquant un taux de remplacement arbitraire de 60 pour cent au PIB estimé par actif, afin de parvenir à une estimation du revenu par inactif et par conséquent du taux de cotisation à prélever sur les revenus des actifs. Une telle hypothèse nécessite des explications. Tout d'abord, le taux de cotisation s'applique aux gains de tout type ainsi qu'à toutes les personnes à charge. Il est donc plus élevé que ceux qui ne seront utilisés que pour fournir des pensions aux retraités. Deuxièmement, nous ne disposons que de très peu d'informations sur le niveau le plus approprié. De récentes statistiques de l'OCDE¹ laissent à penser que le revenu relatif des ménages de retraités est à peu près égal à 90 pour cent de celui des autres ménages, lorsqu'il est évalué en termes de revenus équivalents par personne, avec une pondération, pour les enfants, de 25 pour cent par rapport aux adultes en âge de travailler, et pour les retraités de 75 pour cent. Compte tenu de la combinaison des différents types de personnes à charge pris en compte pour les calculs, il semble plausible de prendre pour hypothèse un taux de remplacement d'environ 60 pour cent pour l'ensemble des personnes à charge, surtout si le coût de l'éducation est inclus dans les aides apportées au titre des enfants.

Que va-t-il se passer d'ici à l'an 2035 si les taux d'activité changent ? Et notamment si l'âge moyen de la retraite ou les taux d'activité des femmes augmentent ? Et que va-t-il se passer si le taux de remplacement est réduit d'environ 10 pour cent ? Le tableau 3 résume les réponses possibles à ces questions.

Premièrement, dans tous les pays, l'âge de la retraite pour les hommes est relevé au niveau auquel il a été fixé en 1995 au Japon, pays dans lequel le taux d'activité des travailleurs âgés du sexe masculin est le plus élevé. Deuxièmement, les taux d'activité des femmes sont relevés jusqu'au niveau atteint en 1995 en Norvège, pays dans lequel le taux d'activité des femmes est le plus élevé. Troisièmement, ces deux changements sont appliqués simultanément. Quatrièmement, enfin, ils sont combinés avec une réduction de 10 pour cent des taux de remplacement, qui passent de 60 pour cent à 54 pour cent. Les principales caractéristiques de ces changements sont les suivantes :

- Les taux de cotisation généraux pour 1995 sont plus élevés que ceux qui ne se seraient appliqués qu'aux régimes de retraite, tout simplement parce qu'il faut apporter un soutien aux personnes à charge de tout type, et pas seulement aux retraités.

- En partant du principe qu'il n'y a pas de changement de politique, on constate que les augmentations des taux de cotisation généraux sont bien moins inquiétantes que celles auxquelles on pouvait s'attendre en ne tenant compte que de l'évolution prévue du taux de dépendance des personnes âgées. Les taux de dépendance des personnes âgées devraient en effet augmenter de manière très marquée entre 1995 et 2035, et les taux de cotisation aux régimes de retraite devraient donc suivre. Or, l'augmentation correspondante des taux de cotisation généraux est nettement plus faible.

- Il existe des différences significatives entre les pays, à la fois en 1995 et en 2035, à condition, toujours, qu'il n'y ait pas de changement de politique.

- On s'aperçoit immédiatement, à la lecture du tableau 3, que les différentes alternatives (relèvement de l'âge de la retraite, augmentation des taux d'activité des femmes, réduction

¹.OCDE : *The caring world : An analysis*; annexe: tableaux et graphiques, fév. 1998.

des taux de remplacement) aboutiraient chacune à une importante réduction des taux de cotisation dans la plupart des pays examinés. L'intérêt de l'adoption de telles mesures, par opposition à l'acceptation du statu quo, est évident. En effet, les politiques du marché du travail, quel que soit leur type, combinées avec un ajustement relativement modeste des prestations, permettraient de compenser totalement les conséquences négatives du vieillissement des populations.

- En termes économiques, les politiques proposées sont parfaitement réalisables: il s'agit tout simplement de convaincre les pays d'adopter des mesures qui ont déjà fait leurs preuves, notamment au Japon et en Norvège. Du fait qu'elle aurait lieu sur une période relativement longue — une quarantaine d'années — et de manière progressive, leur application ne serait pas difficile. L'allongement de l'espérance de vie, et plus particulièrement celui de l'espérance de vivre en bonne santé, faciliteront le relèvement de l'âge de la retraite. Il existe déjà une nette tendance à l'augmentation des taux d'activité des femmes, ce qui renforcera le développement de l'emploi des travailleuses. Une croissance économique raisonnable permettra de mieux faire accepter un léger ajustement à la baisse des taux de remplacement: en supposant qu'à partir d'aujourd'hui le taux de croissance annuelle ne soit que de 1,75 pour cent, les revenus moyens, en 2035, seraient le double de ceux de 1995.

Il existe bien entendu un certain nombre d'obstacles non négligeables, essentiellement d'ordre politique et social. Il faudrait revoir les politiques d'éducation et de retraite anticipée, sachant qu'en la matière il est relativement difficile de faire marche arrière.

Régimes capitalisés et non capitalisés: les risques

Les risques du marché dans les régimes à cotisations définies

L'une des caractéristiques des régimes de retraite entièrement capitalisés et à cotisations définies est le risque que l'épargne accumulée tout au long de la vie de l'affilié(e) soit insuffisante pour financer une pension d'un montant convenable. Cela peut se produire soit parce que l'augmentation de ses gains a été plus élevée que ce à quoi il (elle) s'attendait au début de sa carrière, soit parce que les taux d'intérêt sont plus faibles que prévus. A l'inverse, l'augmentation des gains peut être plus faible ou les taux d'intérêt plus élevés que prévus, si bien que l'intéressé(e) a épargné plus qu'il n'était nécessaire et a consommé moins qu'il(elle) n'aurait pu le faire pendant sa vie professionnelle. Etant donné que la vie professionnelle est suffisamment longue pour pouvoir effectuer des projections, il s'agit là d'un facteur dont il convient de bien tenir compte lorsque l'on détermine le niveau le plus approprié pour l'épargne ou les cotisations obligatoires. Quelle est l'ampleur de ce type de risques ? Ses effets sur la pension finale sont-ils négligeables ou au contraire importants ?

Lawrence Thompson a essayé de répondre à ces questions dans différentes expériences statistiques appliquées à quatre pays de l'OCDE: l'Allemagne, le Japon, le Royaume-Uni et les Etats-Unis². Il part du principe que tous les travailleurs ont gagné le salaire moyen pendant une vie professionnelle de quarante-trois ans, entre 1953 et 1995, et que leur objectif, pendant cette vie de travail, a été d'accumuler suffisamment d'avoirs pour financer une pension correspondant à 50 pour cent du salaire moyen. L'expérience consiste à examiner la croissance des salaires et les taux d'intérêt en vigueur pendant une période antérieure (voire, en fait, pendant l'ensemble de la vie professionnelle de l'intéressé(e) pour déterminer si

².Lawrence Thompson, *Older and Wiser*, Washington, DC, Urban Institute Press, 1998.

l'affilié(e), sur la base de ces taux de cotisation, se retrouve en-deçà ou au-delà de la cible visée. Le résultat dépend non seulement des tendances et fluctuations actuelles des salaires et des taux d'intérêt, mais aussi de la capacité des individus et du gouvernement à les prévoir. Différentes règles sont appliquées en matière de décision, et l'expérience est effectuée dans les deux sens: une fois en utilisant l'évolution réelle des taux d'intérêt et des salaires dans l'ordre dans lequel elle est intervenue, une autre fois en inversant cet ordre, pour les taux d'intérêt, sur les quarante-trois années de vie professionnelle. Cette manière de faire se justifie par le fait que l'évolution peut avoir eu lieu dans un sens comme dans l'autre. On trouvera les résultats de ces expériences dans le tableau 4. Le lecteur est invité à se référer à l'étude originale s'il souhaite obtenir de plus amples renseignements.

Tableau 4. Taux de cotisation requis pour produire un taux de remplacement de 50 pour cent, pour des taux de croissance des salaires et des taux d'intérêt correspondant à différentes périodes

	Allemagne			Japon			Royaume-Uni			Etats-Unis		
	CS	TI	TC	CS	TI	TC	CS	TI	TC	CS	TI	TC
21 premières années (1953 à 1974)	7,1	3,8	48,5	8,5	4,6	54,2	5,4	1,7	53,5	2,2	0,3	33,4
22 années suivantes (1974 à 1995)	2,6	4,0	12,9	1,8	3,0	14,0	1,8	1,9	19,0	-0,1	4,1	5,1
Ensemble des 43 années (1953 à 1995)	4,8	3,9	25,5	5,0	3,8	28,1	3,6	1,8	32,2	1,0	2,3	13,5

Rapport entre le niveau effectif simulé et le niveau-cible,, lors du départ à la retraite,, pour des taux de cotisation fondés sur différentes décisions (pour cent)

Simulation 1 : Taux de cotisation fixé au niveau approprié pour une tendance à long terme (43 ans)

Ordre effectif	137	132	140	138
Ordre inversé	88	80	73	80

Simulation 2 : Taux de cotisation fixé au niveau approprié pour les 21 premières années

Ordre effectif	261	255	233	342
Ordre inversé	41	40	43	40

CS = Croissance des salaires ; TI = Taux d'intérêt ; TC = Taux de cotisation.

Source : Lawrence Thompson : *Older and wiser*, Washington, DC, Urban Institute Press, 1998.

Les résultats obtenus sont saisissants. Ils dépendent non seulement de la variation effective des taux d'intérêt et des salaires mais aussi des règles de décision adoptées en ce qui concerne les taux de cotisation et de la capacité de prévoir à la fois ces taux et les dates approximatives de leur modification. S'il avait été possible de prévoir avec exactitude la tendance à long terme (43 ans) des taux d'intérêt et des salaires et non leur variation d'une année sur l'autre, et de tenir compte de cette estimation pour le calcul des taux d'épargne ou de cotisation à long terme, les affiliés auraient finalement épargné 30 à 40 pour cent de trop pour leur pension de retraite. En répétant la même expérience, mais en inversant l'ordre d'évolution des taux d'intérêt, ils auraient épargné 20 à 25 pour cent de moins que ce qui était nécessaire. Si les taux de cotisation avaient été fixés sur la base des vingt et une premières années, et s'ils étaient restés les mêmes au cours des vingt-deux suivantes, les affiliés auraient épargné entre 150 et 240 pour cent de trop. Mais en inversant l'ordre de cette évolution, on aboutit à une pension de 60 pour cent inférieure à la cible visée. Il convient de noter que chacun de ces résultats implique une variation considérable des taux de cotisation, qui peut aller de plus de 70 pour cent (au Royaume-Uni pour les années 1953 à 1962) — ce qui n'est guère plausible — à juste un peu plus de 5 pour cent (aux États-Unis pour les années comprises entre 1973 et 1982). La différence entre la croissance des salaires réels et celle des taux d'intérêt réels joue un rôle critique dans ces simulations. Lorsque la croissance des salaires est nettement plus élevée que celle des taux d'intérêt, il faut fixer le taux de cotisation à un niveau élevé. Si ce taux est maintenu pendant une période au cours de laquelle la croissance des salaires est inférieure à celle des taux d'intérêt, il y a une surépargne importante. Et vice versa lorsque les taux d'intérêt sont plus élevés que la croissance des salaires réels. Or les salaires et les taux d'intérêt ont tous les deux varié considérablement au cours des quarante-trois années sur lesquelles portent les simulations, y compris entre les différents pays, et ils ne sont pas facilement prévisibles.

Les risques politiques dans les régimes non capitalisés à prestations définies

Dans les régimes à prestations définies financés selon le principe de la répartition, les risques sont différents. Ils tiennent essentiellement au fait que le gouvernement (ou l'institution de sécurité sociale) peut avoir promis un montant de prestations supérieur à ce qui est possible. Dans ces régimes, le taux de cotisation est variable, et il est fixé de manière à s'assurer que la situation financière du régime est équilibrée chaque année, avec des recettes tirées des cotisations correspondant exactement aux dépenses prévues pour payer les retraites. Or, il existe un risque que les autorités ne soient pas en mesure de prévoir exactement ce à quoi elles se sont engagées. Aussi, lorsque le moment est venu d'augmenter les taux de cotisation (en raison des changements démographiques, d'une inflation plus élevée que prévu ou d'un taux élevé de non-paiement des cotisations) elles se trouvent contraintes d'imposer des taux de cotisation politiquement inacceptables. Le choix est alors difficile: il leur faut soit réduire les prestations à des niveaux inférieurs à ce qu'elles ont promis, soit augmenter les taux de cotisation ou relever l'âge de la retraite, soit continuer à faire fonctionner le régime sur une base déficitaire, avec des conséquences négatives pour l'ensemble de l'économie.

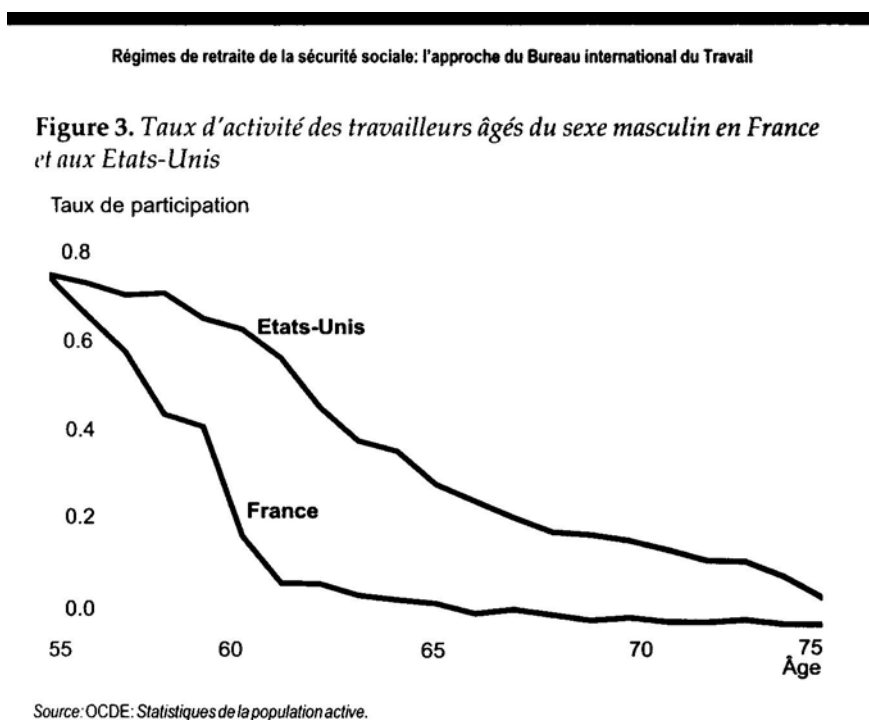
Les effets négatifs sur l'économie

Dans les pays démocratiques, les pensions de retraite de la sécurité sociale sont déterminées dans le cadre du processus politique normal. Leurs effets sont donc, dans une certaine mesure, la conséquence souhaitée de décisions prises sciemment, au niveau de leur conception. Mais certains effets de la sécurité sociale ne sont pas souhaités. Ils sont imputables à des lacunes

dans la conception des régimes ou à des conséquences qui n'avaient pas été prévues lors de cette conception.

Les économistes ont analysé avec soin les effets des régimes de sécurité sociale à prestations définies. Ces régimes peuvent exercer une influence sur le nombre d'heures de travail des salariés, sur leur choix de travailler dans le secteur formel ou informel et sur l'âge auquel ils prennent leur retraite. Ils peuvent également en avoir une sur les décisions des travailleurs, l'épargne nationale totale et le développement des marchés des capitaux. Dans la plupart des cas, les prévisions théoriques relatives à ces effets sont ambiguës, les études empiriques n'ont pas permis de résoudre les problèmes et la controverse persiste. Ce que l'on peut dire, cependant, c'est que très peu d'indices montrent que les régimes de prestations de retraite ont des effets importants sur le marché du travail ou sur celui des capitaux. Cette constatation vaut même si, dans de nombreux pays, les régimes de prestations d'invalidité et dans une moindre mesure les régimes spéciaux de retraite anticipée et de prestations de chômage ont joué un rôle important dans la détermination du nombre des travailleurs qui prennent une retraite anticipée. La figure 3 compare les taux d'activité des travailleurs âgés de sexe masculin aux Etats-Unis et en France. On constate qu'il existe une différence importante entre ces deux pays.

Figure 3. Taux d'activité des travailleurs âgés de sexe masculin en France et aux Etats-Unis



Source: OCDE, Statistiques sur la main-d'œuvre.

Empiriquement, il est cependant prouvé que même une modification relativement importante de la générosité des prestations n'affecterait que de quelques mois l'âge moyen du départ à la retraite. L'étude des effets des régimes de sécurité sociale non capitalisés sur l'épargne ou des effets de la transformation des régimes financés par répartition en régimes capitalisés a donné des résultats mitigés. D'ailleurs, elle ne prouve pas de manière avérée qu'il y ait un effet négatif de la non-capitalisation, ou, à l'inverse, un effet positif de l'adoption du système de la

capitalisation. D'autres politiques gouvernementales visant spécifiquement à encourager l'épargne, telles que des politiques fiscales, sont des instruments plus appropriés pour exercer une influence sur l'épargne nationale, car elles n'exigent pas de sacrifier les objectifs de l'assurance sociale au profit de l'augmentation de l'épargne.

Du fait de l'apparente simplicité des régimes à cotisations définies, les économistes ne les ont qu'à peine analysés. Or ces régimes recouvrent des cotisations, procèdent à des investissements et effectuent des paiements. Les analystes politiques les traitent généralement comme des plans d'épargne qui n'ont aucune conséquence sur les comportements des travailleurs. En réalité, un examen plus approfondi des dispositions des régimes de retraite obligatoires à cotisations définies montre que celles-ci peuvent avoir des conséquences sur l'âge de la retraite et sur d'autres décisions prises en matière d'offre de main-d'œuvre. Ces effets s'expliquent par le fait que les régimes en question sont obligatoires. Tout régime obligatoire qui contraint les gens à changer leur comportement, par exemple à augmenter leur épargne, ne peut que provoquer des distorsions, car les intéressé(e)s s'efforceront de minimiser les conséquences du régime auxquelles ils ne veulent pas faire face. Les régimes à cotisations définies ont également une influence sur le comportement des affiliés en raison de leur relation à la prestation minimum et aux programmes de lutte contre la pauvreté, de leurs coûts administratifs parfois élevés, des effets des risques du marché des capitaux sur le solde des comptes et des risques des taux d'intérêt pour les prestations mensuelles lorsque celles-ci sont versées sous forme de rentes.

Conclusion: des régimes mixtes

Tout au long du présent article, nous nous sommes efforcés de donner un aperçu général et relativement complet des régimes de retraite, et un grand nombre de thèmes majeurs se sont fait jour, donnant lieu à leur tour à une série de questions générales importantes. L'approche de ces questions est basée sur les valeurs et les principes décrits dans la première partie de l'article. Cela ne veut aucunement dire que ces valeurs et principes sont respectés par tous les pays. De nombreux pays sont dans l'impossibilité d'appliquer la totalité des principes généraux de la sécurité sociale, en grande partie parce que leur situation économique ne le leur permet pas. D'autres pays ont opté pour des approches différentes parce qu'ils considèrent — souvent à tort — que celle-ci n'est pas avantageuse pour eux du point de vue économique. Dans d'autres cas encore, les différends et les oppositions entre les divers groupes et classes de la société conduisent les autorités à adopter des types de régimes différents. Le lecteur sera pleinement informé de ces divergences et de l'attitude de l'OIT en la matière. Il apparaît cependant à la fois utile et important de tirer ici de brèves conclusions. L'objectif recherché consiste à proposer des réformes qui pourraient conduire simultanément à une couverture complète de la population et à une gestion basée sur les meilleures pratiques, éviter la pauvreté pendant la vieillesse et fournir des pensions indexées, garanties et fiables (quoique d'un montant modéré) à tous ceux qui ont perçu des revenus moyens (et non des revenus excessivement élevés). Les réformes devraient en outre permettre d'atteindre l'ensemble de ces objectifs avec un minimum de distorsions économiques ou d'effets économiques négatifs.

Dans presque tous les pays du monde (les seules exceptions étant pour la plupart des pays développés), deux grandes questions sont au cœur même des problèmes auxquels sont confrontés les régimes de retraite: celle de la couverture et celle de la direction / orientation. La couverture universelle des régimes de retraite est le premier et le plus important des principes normatifs. Mais de nombreux pays sont dans l'impossibilité d'offrir une telle

couverture car une grande partie de leur main-d'œuvre travaille dans le secteur informel: les travailleurs indépendants des zones rurales, ceux des zones urbaines et les nombreuses personnes employées sous une forme ou sous une autre par des entreprises du secteur informel. Dans ces groupes sociaux, il est difficile de suivre l'évolution des gains ou de recouvrer des cotisations, et l'Etat n'a souvent pas les moyens budgétaires de leur payer, sur ses recettes générales, ne serait-ce que des pensions de base. La participation à un régime de retraite sur une base volontaire enfreint un autre principe fondamental — celui de la participation obligatoire — et si l'on tente de rendre la participation obligatoire, on risque de déclencher une « évasion » de cotisations à grande échelle de la part des groupes de population trop pauvres pour cotiser pour quelque montant que ce soit. Même lorsque des travailleurs sont employés par de petites entreprises de, disons, moins de cinq ou dix salariés, le régime de retraite de la sécurité sociale peut éprouver des difficultés à faire respecter les obligations en matière de cotisations, ou être obligé d'engager pour ce faire des coûts administratifs trop élevés.

Même s'il ne semble guère y avoir de réponse facile à ce problème, deux approches valent la peine d'être tentées.

La plus évidente consiste, pour l'institution chargée du paiement des retraites, à faire appliquer systématiquement les règles en vigueur en matière de cotisations par toutes les entreprises, quelle que soit leur taille, même si pour les petites entreprises le coût du recouvrement des cotisations est plus élevé que les prestations qui doivent finalement être payées. Les avantages sociaux d'une couverture plus importante vont bien au-delà des coûts administratifs supplémentaires et permettent de réduire l'assistance sociale que l'Etat devra de toute façon, en fin de compte, payer aux citoyens les plus démunis.

Autre approche: celle qui consiste à s'appuyer sur les institutions qui opèrent au sein du secteur informel lui-même (clubs d'épargne, coopératives et autres organisations informelles) et à leur offrir une assistance pour la création de leurs propres régimes de retraite visant à une protection contre la pauvreté. Cette formule a un certain nombre d'implications au niveau de la conception des régimes. Ceux-ci devraient être autocontrôlés et volontaires. Ils devraient couvrir une série de risques sociaux — soins de santé, chômage, besoins familiaux, manque de nourriture, mauvaises récoltes, besoins d'éducation et création de petites entreprises C, en plus du revenu de retraite à proprement parler. Il faudrait également qu'ils fonctionnent sur la base de comptes individuels d'épargne-retraite et ils ne pourraient pas bénéficier de la force collective des régimes de retraite de grande taille. Ils permettraient cependant d'offrir une protection minimal à un grand nombre de personnes qui, faute de tels régimes, seraient exclues.

L'autre problème majeur des régimes de retraite des pays en développement est celui de la direction/orientation. De nombreux régimes, ou leurs bénéficiaires, éprouvent des difficultés financières à cause, tout simplement, de leur incapacité à recouvrer toutes les recettes qui leur sont dues, à investir sagement leurs réserves ou à payer rapidement et de façon complète les prestations promises. Les coûts administratifs sont parfois excessivement élevés. Dans certains cas, l'origine de ces difficultés tient au comportement du gouvernement qui utilise les réserves de la caisse de retraite à d'autres fins ou impose des restrictions financières — par exemple en obligeant les caisses de retraite à investir dans des obligations gouvernementales ou à des taux d'intérêt réels beaucoup trop bas, voire négatifs C, ou bien encore qui siphonnent les avoirs des caisses pour les transférer à l'Etat. Mais le faible niveau de recouvrement des cotisations, ou aussi le non-paiement des prestations, sont également dus à

des déficiences générales dans la gestion et l'administration des régimes, d'où ce comportement devenu courant chez les employeurs et leurs salariés. Il arrive aussi que le personnel des institutions de retraite soit trop nombreux, que ses salaires soient trop élevés et qu'il ne dispose pas des qualifications et de la formation nécessaires. Les techniques de vérification comptable et de contrôle ne sont pas appliquées de manière suffisamment stricte. Il semblerait que la solution consiste à améliorer la performance des institutions de retraite dans l'ensemble de ces domaines. Mais il s'agit là d'une tâche de longue haleine qui nécessite également des améliorations générales dans la gestion de l'ensemble du pays, tant en ce qui concerne le secteur public que le secteur privé, et l'octroi d'une plus grande autonomie à l'institution de retraite elle-même. Dans certains pays, les difficultés sont dues à des déséquilibres actuariels fondamentaux: le gouvernement a promis des prestations plus élevées que celles qu'il est mesuré de fournir sur la base des cotisations qu'il prévoit de recouvrer, mais il ne veut ni relever les taux de cotisation, ni réduire les prestations ni combler le déficit en puisant dans le budget général de l'Etat. Il arrive également que l'âge de la retraite soit beaucoup trop bas. En pareil cas, le problème de direction/orientation devient un problème politique.

Ces deux problèmes majeurs — la couverture et la direction/orientation — des régimes de pensions de nombreux pays du monde ne sont pas faciles à résoudre. En fin de compte, tout dépend de la croissance économique du pays concerné, de l'intégration de sa population active dans le secteur formel de l'économie et du degré de maturité de la gestion politique de la nation dans son ensemble et de celle des entreprises. Tout cela prendra du temps. Pour le moment, la situation des régimes de retraite et de la sécurité sociale en général, dans de nombreux pays en développement, ressemble à celle qu'ont connue les pays développés il y a un siècle. Mais il y a également un certain nombre d'autres problèmes importants, qui touchent plus particulièrement les pays développés, et qui se prêtent davantage à une solution analytique. Il s'agit entre autres du vieillissement futur des structures démographiques et des décisions à prendre en ce qui concerne la transformation des régimes publics de sécurité sociale financés par répartition en régimes entièrement capitalisés, à cotisations définies, basés sur des comptes individuels et le cas échéant gérés par des organismes du secteur privé. Du fait du vieillissement de la population, la proportion de l'ensemble du revenu national qui doit être transférée aux retraités (à condition que l'on veuille maintenir leurs revenus relatifs et ne pas changer l'âge actuel de la retraite) devra être augmentée presque au prorata. Les pays de l'OCDE affectent actuellement 10 pour cent de leur revenu national aux 18 pour cent de leur population âgée de plus de 60 ans. D'ici à l'an 2030, la proportion des personnes âgées de 60 ans ou plus sera passée à environ 31 pour cent, ce qui impliquera une augmentation comparable des dépenses de prestations. Avec les autres charges sociales, notamment les soins de santé, l'éducation, l'assistance sociale et l'aide aux chômeurs, le taux de cotisation requis pour financer ces dépenses publiques deviendrait trop élevé et par conséquent politiquement inacceptable. Dans le même temps, la base sociale des régimes publics de sécurité sociale est remise en cause, en plus de la nécessité d'apporter un soutien à la population vieillissante. L'une des réponses à ces deux problèmes futurs — le vieillissement de la population et le coût trop élevé de l'implication du secteur public — consiste à convertir les régimes de retraite publics de la sécurité sociale financés par répartition en régimes à cotisations définies, éventuellement gérés par des caisses de pensions du secteur privé. Cette solution a été très souvent proposée. Ses partisans font valoir que le préfinancement des régimes de retraite permettrait d'éviter d'avoir à relever de manière importante les taux de cotisation des régimes financés par répartition au fur et à mesure du vieillissement de la population. Ils notent aussi que le préfinancement améliorerait le taux d'activité des travailleurs âgés, accroîtrait l'épargne nationale, donnerait un coup d'accélérateur à la

compétitivité du pays, réduirait les obligations financières de l'Etat et, d'une manière générale, établirait un lien plus marqué entre les cotisations et les prestations. Ce type de régime devrait être obligatoire et il faudrait le compléter par une pension de base antipauvreté financée par le budget général de l'Etat. Le montant de la pension elle-même devrait être fixé sur la base de la rente, calculée avec des données actuarielles et dérivée du capital accumulé à la retraite.

L'analyse de ces propositions et leur comparaison avec les structures existantes sont compliquées. On peut cependant faire deux observations à ce sujet.

Tout d'abord, la façon dont on perçoit le fonctionnement d'un tel régime est erronée et ne résiste ni à l'examen des faits, ni à une analyse sérieuse. A moins de réduire les pensions en fonction des revenus du travail ou à moins de relever l'âge de la retraite de manière significative, ce type de régime ne réduit aucunement la charge sur l'économie nationale et l'ensemble de la population que représente le soutien à apporter à une population vieillissante. Or la réduction des pensions ou le relèvement de l'âge de la retraite pourraient tout aussi bien avoir lieu dans le cadre d'un régime public de sécurité sociale financé par répartition. L'explication en est très simple. Le niveau de vie des retraités ne peut être maintenu que sur la base des revenus réels des actifs, que ce transfert ait lieu par l'intermédiaire d'un mécanisme public ou de plans d'épargne-retraite basés sur le marché. Dans le premier cas, les taux de cotisation doivent être augmentés. Dans le second, les avoirs financiers accumulés par les retraités doivent être vendus aux cotisants afin que les retraités puissent disposer de l'argent nécessaire pour consommer. Dans les deux cas, les sommes impliquées (cotisations ou épargne obligatoire) sont équivalentes. Elles réagissent de la même façon à l'augmentation du pourcentage des retraités par rapport à la population active.

Plus important encore, la création d'un régime d'épargne-retraite obligatoire va à l'encontre de plusieurs principes normatifs adoptés pour les régimes de sécurité sociale. On constate en effet un certain nombre de divergences.

Premièrement, l'un des principes fondamentaux les plus importants est que le revenu de retraite des travailleurs doit être prévisible et garanti. Or les régimes à cotisations définies ne le permettent pas. Les simulations présentées suggèrent que ce revenu de retraite peut varier de 30 pour cent ou plus selon l'évolution des taux d'intérêt et des salaires au cours des quarante dernières années précédant le départ à la retraite. De plus, le taux d'intérêt en vigueur à la date du départ à la retraite exerce une importante influence sur la valeur de la rente que l'on pourra dériver des capitaux accumulés. Le montant des pensions payées peut être très différent selon que les taux d'intérêt étaient élevés ou faibles au moment du départ à la retraite et de la négociation de la rente.

D'autres principes sont également en jeu, sans être aussi importants que celui de la garantie du revenu. L'un d'eux est celui de l'indexation des prestations sur les prix, ou en tout cas, dans une certaine mesure, sur les salaires. Pour y parvenir, les institutions qui versent des rentes doivent avoir accès, sous une forme ou une autre, à des obligations indexées afin de pouvoir fixer le montant de leurs prestations. Sinon, elles doivent pouvoir disposer de leur propre système d'indexation permettant de calculer la rente sur la base des taux réels prévus. Un autre principe est la question de la responsabilité de l'Etat. Si l'on veut que les régimes à cotisations définies soient gérés par des organismes privés, il faut que ces derniers soient soigneusement réglementés et contrôlés par l'Etat et qu'ils soient contraints de respecter un certain nombre de règles en ce qui concerne la constitution de réserves. Enfin, il y a aussi la

question de la gestion démocratique, à savoir que les cotisants et les bénéficiaires doivent avoir leur mot à dire dans l'administration du régime. Or, la gestion démocratique est difficilement compatible avec des régimes capitalisés gérés par le secteur privé. On pourrait cependant pallier cette difficulté en proposant aux travailleurs, en toute transparence, un large choix de régimes ainsi que le droit de passer d'un régime à l'autre sans perte d'avoirs.

En matière de conception des régimes de retraite, deux propositions sont actuellement à l'étude. Leur but est d'éviter ce conflit entre, d'une part, les principes normatifs et le désir d'établir des rapports plus directs entre les cotisations et les prestations, et, d'autre part, la volonté de répartir les risques de manière plus équitable entre les cotisants et les retraités.

La première proposition consiste à financer le revenu de retraite à partir de sources différentes, et notamment d'une combinaison de régimes à prestations définies et à cotisations définies. Le nouveau système comprendrait plusieurs piliers :

- un pilier de base antipauvreté, avec des prestations versées sous conditions de ressources et financées par le budget général de l'Etat, qui fournirait un soutien du revenu à tous ceux qui n'ont pas d'autres moyens de subvenir à leurs besoins ;

- un deuxième pilier, à prestations définies, financé par répartition, obligatoire et géré par le secteur public, qui fournirait une pension dont le taux de remplacement serait modéré (entre 40 et 50 pour cent, par exemple, des revenus moyens perçus pendant toute la durée de la vie professionnelle) à tous ceux qui auraient cotisé, ces pensions étant entièrement indexées ;

- un troisième pilier à cotisations définies, obligatoire jusqu'à un certain plafond et, le cas échéant, géré par des organismes de retraite privés, qui fournirait une pension sous forme de rente ;

- un quatrième pilier, à cotisations définies, volontaire, sans plafond et géré lui aussi par des organismes de retraite privés.

Une structure de ce type présenterait l'avantage de mieux répartir les risques inhérents aux régimes de retraite — aussi bien les risques politiques associés à la gestion publique des régimes à prestations définies que les risques du marché associés aux régimes à cotisations définies C, et de fournir, dans le même temps, un revenu de retraite garanti à une grande majorité de travailleurs se situant dans les tranches de revenu moyennes.

La seconde solution consiste à créer un régime à cotisations définies fictives. La structure d'un tel régime est très semblable à celle d'un régime à cotisations définies: des cotisations sont accumulées sur un compte fictif pendant toute la durée de la vie professionnelle — de même que les intérêts fictifs qu'elles produisent —, et lors du départ à la retraite, ces sommes fictives sont converties en pension sous la forme d'une rente. La principale différence est que le taux d'intérêt appliqué n'est pas le taux d'intérêt du marché mais un autre indice, par exemple le taux de croissance du PIB ou des salaires. Un tel régime doit être obligatoire et géré par l'Etat. Les taux d'intérêt et les capitaux accumulés sont fictifs, et bien que les droits à pension soient acquis en termes de cotisations individuelles, ce ne sont que des droits comptables qui n'ont pas d'équivalent en argent réel. Cela permettrait d'établir un lien plus direct entre les cotisations et les droits. Mais lors du départ à la retraite, le risque d'un allongement de l'espérance de vie serait assumé par chaque cotisant/bénéficiaire, puisque la valeur de la rente serait calculée sur l'espérance de vie des retraités prévue à ce moment-là.

Les autres risques, tels que ceux liés au progrès économique, ou les risques démographiques dus à de précédentes augmentations des taux de natalité, seraient assumés par les cotisants, et ils impliqueraient l'ajustement des taux de cotisation au fur et à mesure de la progression du régime. Il serait également nécessaire d'incorporer un pilier de base pour la protection du revenu de vieillesse des personnes dont les gains, pendant leur vie professionnelle, ont été insuffisants pour leur permettre de se constituer un revenu de vieillesse de base leur évitant de tomber dans la pauvreté.

La façon dont on envisage l'avenir des régimes de retraite évolue très rapidement. En fait, une seule conclusion semble évidente: il n'existe pas de structure ou de conception unique pouvant être retenue par tous les pays et dans n'importe quelle circonstance. Pour trouver le système le plus approprié, il faut tenir compte de tous les autres facteurs, en particulier le contexte historique et social, et de la nécessité de fournir une couverture universelle et faire en sorte que le(s) régime(s) soit(soient) bien géré(s). Cette règle permet de déterminer non seulement ce qui est réalisable et ce qui ne l'est pas, mais aussi de trouver le plus juste équilibre entre les différents éléments.