

# CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 10 juillet 2003

« Retraites et organisations internationales »

Document 1

## Note de présentation du secrétariat général

L'analyse des régimes de retraite et les recommandations pour leurs réformes constituent aujourd'hui un sujet important pour les organisations internationales intervenant dans les domaines économique et social. Après la séance du 12 juin consacrée à l'Union Européenne, cette séance est consacrée aux autres organisations internationales Banque Mondiale, Fonds Monétaire International, Bureau international du travail et OCDE.

Cette note rappelle succinctement les positions de chacune de ces organisations en matière de réforme des retraites, en les situant dans leur propre champ de compétence, puis discute de l'influence de ces positions dans le débat français et européen.

### La Banque Mondiale

Le rôle principal de la Banque Mondiale est d'assurer des financements pour le développement des pays les moins avancés (Afrique, Asie, Amérique Latine) ou en transition (Pays de l'Europe de l'Est). Par la capacité d'accorder ces prêts, la Banque Mondiale peut suggérer et inciter fortement à des réformes structurelles.

Si le développement de la protection sociale entre dans le domaine d'action de la Banque Mondiale, la maîtrise des dépenses publiques est cependant aussi une préoccupation forte de la Banque Mondiale qui doit s'assurer de la capacité des pays à rembourser leur dette.

En matière de retraite, la Banque Mondiale défend un modèle à trois piliers : un régime de base par répartition assurant une pension minimale, un deuxième pilier par capitalisation obligatoire privée, et un troisième constitué d'épargne individuelle. La caractéristique du premier pilier est d'assurer des prestations financées par des prélèvements fiscaux ou sociaux perçus simultanément. Les prestations peuvent être soit forfaitaires, soit proportionnelles aux revenus. Le second pilier peut être constitué de fonds d'entreprises, ou de fonds individuels obligatoires. Le troisième pilier peut être constitué de fonds facultatifs d'entreprise ou de fonds individuels, voire de produits financiers de type assurance-vie.

La Banque Mondiale écarte deux choix alternatifs au modèle à trois piliers : le choix du tout répartition et le choix du tout capitalisation. Le premier lui paraît à proscrire pour des raisons économiques, mais aussi du fait d'une trop forte rigidité des systèmes obligatoires en répartition dont les prestations seraient difficiles à ajuster. Elle écarte le deuxième choix qui lui semble présenter des avantages économiques (du point de vue de l'épargne, l'investissement, le fonctionnement des marchés financiers...) et en termes de « souplesse » mais comporte des difficultés de transition dans les pays où préexistent des régimes en répartition et des risques pour les assurés.

Le choix des trois piliers est ainsi présenté comme un compromis permettant de réduire dans les systèmes de pension la part de la répartition et ainsi de diversifier les risques, limiter les prélèvements obligatoires et encourager à des fins économiques la capitalisation, en assurant, selon la Banque Mondiale, des ajustements plus équitables entre générations.

S'agissant des réformes engagées dans les systèmes publics en répartition, la Banque Mondiale a par ailleurs plutôt pris le parti de réformes visant à changer de paradigme en introduisant, comme en Suède ou en Italie, des dispositifs de comptes notionnels (régimes en points à cotisations définies et ajustement automatique). Elle émet des réserves ou, en tous cas, des doutes vis à vis de réformes visant sans changer de système à en ajuster progressivement les paramètres.

### **La position du FMI**

Le rôle essentiellement financier du FMI rapproche ses préconisations de celles de la Banque Mondiale en matière de dépenses publiques. Une différence subsiste cependant sur l'horizon de cet équilibre. Le FMI est plus préoccupé par les équilibres à court terme et s'inquiète, s'agissant du développement de la capitalisation, de la phase de transition où il faut à la fois assurer les retraites du moment et provisionner pour les retraites du futur.

### **La position du Bureau International du Travail**

Les préconisations de l'Organisation Internationale du Travail (OIT) sont plus marquées par les préoccupations sociales. Ces préconisations sont adressées à l'ensemble des pays y compris ceux qui offrent un faible niveau de protection sociale : « élargir la protection sociale à toute la population », « protéger les personnes âgées de la pauvreté », « élargir la protection au secteur informel », « préserver un certain niveau de remplacement », « maintenir le pouvoir d'achat des retraités », « permettre l'accès à des compléments facultatifs ».

Contrairement à la Banque Mondiale, le Bureau International du Travail ne se prononce pas en faveur de l'introduction d'un étage de capitalisation. Il souligne au contraire que le choix de la capitalisation ne permet pas de résoudre les problèmes économiques liés au vieillissement de la population. En effet, le vieillissement conduit à ce que moins d'actifs produiront pour la consommation de plus d'inactifs. La comparaison entre répartition et capitalisation doit se faire sur les rendements respectifs qui dépendent de la croissance de la masse salariale et des actifs financiers.

Certaines propositions normatives du BIT s'adressent plutôt aux pays en voie de développement en particulier, la couverture universelle et le recouvrement des cotisations dans le secteur informel est un défi pour ces pays alors que ces objectifs sont quasiment atteints dans le monde développé. Il en est de même pour la bonne gouvernance des régimes de retraite. Parmi les normes minimales de la convention 102, le taux de remplacement de 40% est bien en deçà des niveaux qui sont débattus actuellement en France et dans les pays de l'Europe Continentale.

Mais, le BIT discute également des questions d'indexation des pensions et des conditions d'introduction de compléments de retraite facultatifs financés par capitalisation.

Sans se prononcer de façon normative sur le nombre de piliers souhaitables en matière de retraite, le BIT en identifie plutôt quatre : un premier pilier « antipauvreté » avec des prestations sous conditions de ressources financées par le Budget à l'Etat, un deuxième public à prestations définies, par répartition (taux de remplacement de 40 à 50%) avec pensions indexées, un troisième à cotisations définies jusqu'à un certain plafond géré, le cas échéant, par des organismes

privés, un quatrième à cotisations définies, sans plafond, volontaire, géré par des organismes privés.

### **La position de l'OCDE**

Contrairement à la Banque Mondiale et à l'OIT dont le statut d'organisations internationales permet d'imposer des normes sociales universelles, voire d'influencer les conduites de politiques publiques, l'OCDE n'est qu'un lieu d'échange et de confrontation sur les politiques économiques des pays les plus développés.

Les problématiques de ses pays membres sont assez voisines : le vieillissement de la population et les questions d'emploi y occupent une place centrale.

Pour faire face à ces deux problèmes majeurs, l'OCDE préconise une réduction des dépenses des régimes légaux de sécurité sociale, mettant en avant les effets néfastes sur l'emploi de charges sociales élevées.

l'OCDE invite les pays confrontés au vieillissement à reculer l'âge de cessation d'activité, en restreignant les dispositifs de cessation anticipée d'activité, en ajustant les conditions d'ouverture des droits à la retraite et en accroissant les incitations financières à poursuivre l'activité des seniors.

Comme la Banque Mondiale, l'OCDE propose de développer la part de la capitalisation dans les systèmes de retraites. La place importante dans les travaux actuels de l'OCDE accordée aux questions de fonds de pensions et de leur sécurisation juridique et financière illustre cette orientation.

\* \*  
\*

Les préconisations des organisations qui telles la Banque Mondiale ou l'OIT s'adressent à l'ensemble des pays, quel que soit leur niveau de développement peuvent parfois paraître très éloignées des préoccupations de pays qui, comme la France, ont un niveau élevé de protection sociale. L'exposé qui précède montre néanmoins qu'il existe de fortes résonances entre certains des débats qui se développent au niveau international et les débat nationaux, français notamment. Par l'influence qu'ils exercent et les enjeux qu'ils sont susceptibles de révéler, les débats qui se tiennent au niveau des organisations internationales méritent beaucoup d'attention. Le processus de l'élargissement de l'Union européenne, et l'intégration de nouveaux pays d'Europe Orientale (qui ont connu des mesures d'ajustement structurel et des réformes, sous l'égide des organisations internationales) donne un relief particulier à ces questions.