

Aperçu général

En vingt ans, plus de 60 pays ont introduit des réformes dans leurs systèmes de retraite obligatoire (Schwarz and Demirgüç-Kunt 1999). Les stratégies varient considérablement mais elles ont en commun d'être motivées par la nécessité de faire face à des problèmes financiers et aux conséquences budgétaires de régimes généreux proportionnels aux revenus et financés par répartition. Ce faisant, les réformes ont souvent servi d'autres objectifs, notamment de réduire les effets négatifs des transferts de redistribution entre et au sein des générations, d'atténuer les distorsions sur les marchés du travail et au niveau des décisions d'épargne, et dans certains cas, de contribuer à l'essor du secteur financier et à la croissance économique.

Comme c'est le cas dans d'autres parties du monde, les systèmes de retraite des pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord sont aujourd'hui à la croisée des chemins¹. Ils ont tous des systèmes de retraite proportionnels aux revenus, financés par répartition et qui ont été institués, sous leur forme actuelle, à la fin des années 60 et au début des années 70. Ces systèmes couvrent en moyenne 30 % de la population active. Malgré ces taux de couverture relativement modestes et le fait que seuls 5 à 10 % des personnes âgées touchent une retraite, les dépenses en termes de produit intérieur brut (PIB) sont déjà de l'ordre de 1 et 3 %, ce qui, dans la plupart des cas, se situe au-delà des prévisions, compte tenu des schémas internationaux et des structures démographiques actuelles. La plupart des systèmes accumulent d'importants engagements qui ne sont pas viables, au titre des retraites par répartition et les problèmes d'équité, d'efficacité, de gouvernance et d'administration sont généralisés.

Le présent rapport dresse un bilan des systèmes de retraite obligatoire actuellement en vigueur dans la région, évalue l'ampleur et la nature des principaux problèmes, et donne un aperçu des composantes communes d'une stratégie de réforme intégrée. Comme on le verra au Chapitre 2, la région est très hétérogène. Il existe de grandes différences entre les pays quant à la taille, le niveau de revenus, la structure de production et l'organisation politique. Ainsi la République arabe d'Égypte compte plus de 60 millions d'habitants, tandis que Djibouti n'en compte que 450.000 ; la République du Yémen a un revenu par habitant de 450 dollars, alors que les pays pétroliers du Golf ont un revenu par habitant supérieur à 10.000 dollars ; les pays n'ayant pas de pétrole comme la Jordanie, le Liban et le Maroc, ont d'assez fortes incitations à adopter des réformes allant dans le sens de la libéralisation des marchés, tandis que dans les pays pétroliers comme la République islamique d'Iran et la Libye, le secteur public continue d'occuper une position dominante ; et l'Arabie saoudite est une monarchie alors que

l'Algérie et le Liban sont des démocraties naissantes. L'idée de chercher à mettre au point une stratégie commune de réforme des retraites peut sembler futile mais les systèmes de retraite de toute cette région présentent d'importants traits communs au niveau de la conception et ils font face à des problèmes structurels similaires. Il est donc possible d'arrêter un ensemble de conditions minimales auquel tout programme de réformes devra satisfaire; le contenu spécifique de ces programmes devant évidemment traduire les conditions économiques, sociales et politiques locales.

Une évaluation préliminaire des systèmes de retraites de la région a été effectuée il y a cinq ans (Boersch-Supan, Palacios et Tumbarello, 1999). Malgré le peu de données disponibles à l'époque, le rapport a identifié plusieurs des problèmes auxquels sont confrontés les pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord, et a incité les autorités à entreprendre des réformes pendant que les conditions démographiques s'y prêtaient. Depuis lors, la Banque mondiale a fourni à plusieurs pays de la région une assistance technique en matière de réformes des systèmes de retraites, des renseignements nouveaux et plus détaillés sont devenus disponibles et plusieurs études-pays ont été préparéesⁱⁱ. Le présent rapport est donc en mesure d'approfondir et d'élargir l'analyse tout autant que les recommandations politiques.

Le rapport est composé de 6 chapitres. Le premier chapitre est un bref aperçu général des informations présentées dans le livre. Le Chapitre 2 aborde les facteurs justifiant une réforme des retraites et notamment, la démographie, les perspectives macroéconomiques, et le niveau de développement du secteur financier. Le Chapitre 3 évalue les systèmes publics de retraite en vigueur dans la région et identifie les principaux problèmes qui doivent être traités. Le Chapitre 4 présente un cadre général pour la réforme des systèmes de retraites et décrit les conditions minimales auxquelles devra satisfaire tout programme de réforme. Étant donné sa pertinence pour la plupart des pays de la région, le Chapitre 5 traite séparément la question de savoir comment améliorer la gestion des fonds de pensions publics afin que ceux-ci servent au mieux les intérêts des affiliés. Enfin, le Chapitre 6 offre un bref aperçu du stade auquel se trouvent les différents pays de la région dans le processus de réforme et aborde les perspectives d'avenir. Les sections suivantes présentent de façon détaillée un récapitulatif des principales conclusions et des grands messages des principaux chapitres.

Chapitre 2 : Conditions justifiant une réforme des retraites

Le Chapitre est consacré aux caractéristiques démographiques des pays du Moyen Orient et d'Afrique du Nord, aux perspectives macroéconomiques de croissance et de création d'emplois, ainsi qu'à la structure du secteur financier. L'évolution de ces trois domaines est importante, non seulement en raison des répercussions qu'ils peuvent avoir sur le fonctionnement du système des retraites, mais également parce qu'ils peuvent limiter les choix de réformes.

La démographie reste favorable mais tout n'est pas gagné pour autant.

Bien que leurs structures démographiques soient très différentes, les pays de la région ont tous en commun d'avoir une population relativement jeune. Ce n'est que d'ici 15 à 20 ans que l'on devrait assister à une augmentation rapide du taux de dépendance des personnes âgées. Au cours de la prochaine décennie, le taux moyen de croissance de la population dans la région devrait se maintenir aux alentours de 1,9 % par an et tomber à 1,5 % pour la période 2015-2025. L'expansion de la population en âge de travailler devrait s'accompagner d'une augmentation continue des taux de participation des femmes. Cela aura des effets spectaculaires sur la taille de la population active qui devrait s'accroître de 3,3 % l'an entre 2002 et 2010, ce taux tombant à 1,8 % au cours de la seconde moitié de la décennie 2020.

Cette évolution démographique en apparence favorable ne devrait pas être prétexte à un relâchement des efforts. Tout d'abord, il n'est pas dit que l'expansion attendue de la population active se traduise par une expansion de l'emploi dans le secteur structuré et par conséquent d'une expansion de la population bénéficiant d'une couverture sociale. D'autre part, en admettant même que cela fût le cas, le chapitre 3 démontre que, le plus souvent, les taux implicites de rendement que les systèmes de retraite versent au titre des cotisations sont trop élevés pour être viables. Dans ce cas, l'augmentation de la population bénéficiant d'une protection aggraverait encore la situation financière des fonds. Par conséquent, indépendamment du processus de vieillissement de la population, les systèmes des retraites connaîtront tôt ou tard des difficultés. Le vieillissement de la population ne fera qu'aggraver les choses.

Une croissance anémique et de forts taux de chômage posent encore d'importants défis.

La plupart des pays ont considérablement avancé dans la voie d'une stabilisation macroéconomique, ce qui améliore les conditions opérationnelles des fonds de pension. À quelques rares exceptions, (la République islamique d'Iran ainsi que la Cisjordanie et Gaza), les taux d'inflation sont généralement inférieurs à 5 % l'an. Cela crée un environnement plus favorable aux investisseurs, et notamment aux fonds de pension, mais cela ne signifie pas pour autant que l'on puisse se dispenser de mécanismes visant à protéger le revenu des retraités des variations de prix. Les équilibres extérieurs se sont également améliorés, bien que le contrôle des capitaux persiste et que les fonds de pension ne puissent librement s'investir à l'étranger. Les politiques budgétaires constituent le tendon d'Achille. Parmi les pays ayant fait l'objet de l'étude, il semblerait que les perspectives budgétaires restent délicates. Les équilibres budgétaires continuent d'être négatifs (entre 5 et 12 % du PIB) et la dette publique reste élevée (entre 50 et 200 % du PIB). Cela renforce la nécessité de contrôler l'accumulation de la dette implicite au titre des retraites dans les régimes par répartition et de trouver des mécanismes de financement appropriés et transparents.

Le principal défi consiste toujours à stimuler la croissance économique et la création d'emplois dans le secteur privé structuré, faute de quoi, une partie importante de la population active reste exclue du système des retraites et risque de ne pas accumuler une épargne suffisante pour s'assurer un niveau de vie convenable pendant sa vieillesse.

De plus, l'amélioration du niveau de vie des personnes âgées ne peut résulter que d'une croissance économique soutenue. Malheureusement, les dernières prévisions situent le taux de croissance annuel moyen du revenu par habitant dans une fourchette de 1 à 2 % pour la région, au cours de la prochaine décennie. De nos jours, le taux de chômage dans la région est l'un des plus élevés du monde, estimé au bas mot à 15,9 %ⁱⁱⁱ. Le secteur non structuré est également important et ne cesse de se développer (entre 42 et 55 % des emplois non agricoles lui sont imputés). En l'absence de taux de croissance de 5 à 6 % par an au moins, les taux de chômage se maintiendront à un niveau élevé dans la plupart des pays. Il est important de souligner que la réforme des retraites pourrait faciliter la croissance économique et la création d'emplois si a) elle réduit les distorsions sur les marchés du travail en faisant en sorte, par exemple, que la viabilité financière du régime de retraite ne soit pas tributaire d'augmentations dans le taux des cotisations ; b) elle contribue à une augmentation de l'épargne nationale ; et c) elle contribue au développement du secteur financier.

Les secteurs financiers ne sont toujours pas suffisamment développés mais offrent de nouvelles possibilités aux systèmes de retraites dans certains pays

L'aptitude du secteur public à fournir des retraites et à assurer un financement suffisant du régime des retraites dépend, en partie, du niveau de développement du secteur financier. Dans la mesure où les secteurs financiers se développent, on peut s'attendre à ce que des systèmes privés (en d'autres termes, volontaires) jouent un rôle plus important dans le régime global des retraites. Le niveau de développement du secteur financier a également une incidence aussi bien sur les possibilités d'investissement (dans le cadre d'un plan de retraite proportionnel aux revenus et d'un plan à cotisations définies) que sur les choix relatifs au niveau de financement. Ce qu'il est important de déterminer, c'est s'il existe ou non un noyau solide de banques et de compagnies d'assurances, quel niveau de développement a atteint le marché des titres de créances et quel niveau de développement ont atteint les marchés boursiers.

Le secteur bancaire

Le secteur bancaire est plutôt hétérogène dans l'ensemble des pays, les actifs allant de montants inférieurs à 20 % du PIB (République du Yémen) à des montants supérieurs à 300 % (au Liban). Dans tous ces pays, le crédit au secteur privé représente moins de la moitié du total des actifs. Seuls la Jordanie, le Maroc et la Tunisie disposent d'un noyau de banques commerciales qui semblent à peu près en mesure de faire face aux chocs dus aux variations de taux d'intérêts aussi bien qu'aux variations de taux de changes, même si ces banques sont légèrement exposées au risque d'une détérioration de la qualité du crédit de leur portefeuille. Ces banques ont le potentiel voulu pour canaliser l'épargne des fonds de pensions vers des investissements à moyen ou à long terme. Dans d'autres pays de la région, les systèmes bancaires sont plus vulnérables aux chocs provoqués par les variations de changes ou la détérioration de la qualité du portefeuille. Ils sont fortement engagés auprès d'un seul emprunteur (par exemple au titre d'obligations d'État dans le cas du Liban), ou trop faibles pour mobiliser de nouveaux fonds avec efficacité.

Le secteur des assurances

Le secteur des assurances s'est développé dans la région, mais les actifs restent inférieurs à 5 % du PIB; dans la plupart des cas, la contribution de ce secteur à l'intermédiation financière est limitée. Aucun pays ne dispose d'un marché particulièrement développé de contrats de rente et la plupart des actifs sont liés à des assurances sur les biens ou à des assurances-dommages et sont, de ce fait, investis dans des instruments liquides à court terme. Le secteur de l'assurance-vie est plus développé et mieux réglementé en Égypte, en Jordanie, au Liban, au Maroc et en Tunisie, les primes allant de 9 % (en Tunisie) à 30 % (en Égypte) du total. Dans ces pays, les compagnies d'assurances pourraient offrir des retraites privées sur une base volontaire et entrer en concurrence avec d'autres institutions pour assurer la gestion des fonds de pension publics. Dans les autres pays ayant fait l'objet de cette enquête – l'Algérie, Djibouti, la Libye, la Cisjordanie et Gaza, et la République du Yémen- le secteur des assurances est peu développé, voir inexistant, et il n'a pas les connaissances spécialisées requises pour assurer la gestion de fonds financiers. En République islamique d'Iran, les autorités ont privatisé le secteur et les services chargés de la réglementation se sont engagés à passer les règlements nécessaires et à soutenir ce secteur d'activité. Toutefois, les risques que posent ces activités pour la réputation des établissements entrave l'expansion de ce secteur.

Marchés des titres de créances

La dette publique, sous forme d'obligations et de bons du Trésor, est une composante clé des marchés des titres de créances et pourtant ces instruments ne représentent qu'une part modeste de la dette publique totale dans la région. La dette intérieure se présente plutôt sous forme de dette à court terme – entre un et cinq ans- et il n'a pas de courbes de rendement de référence (ce qui est dû en partie au fait que la dette publique est émise de façon fragmentée). Dans la plupart des pays, les banques commerciales dominent nettement l'achat des émissions intérieures d'emprunts à terme. Une évolution dans le sens des retraites par capitalisation ou le déplacement de réserves existantes dans les systèmes de retraites vers des catégories d'actifs plus transparents impliquerait une augmentation de la part de la dette publique détenue par des investisseurs nationaux, l'allongement des échéances et l'adjudication de tels titres de façon régulière.

Les obligations privées sont la plus petite composante du marché des capitaux, leurs échéances se situant entre deux et cinq ans. L'émission se fait généralement par placement privé plutôt que par adjudication. Seule la Tunisie a des niveaux appréciables d'obligations privées qui représentaient 15 % de la capitalisation boursière en 2002, mais la plupart de ces obligations sont liées à des institutions financières.

Marchés boursiers

Il existe des bourses dans tous les pays étudiés aux fins du présent rapport, sauf à Djibouti, en Syrie, en Cisjordanie et à Gaza, et en République du Yémen. Cependant, à l'exception peut-être de la Jordanie, le financement par voie boursière est marginal et le nombre de sociétés cotées en bourse est très réduit. L'Égypte a le plus grand nombre de sociétés cotées en bourse (1.000) mais les titres de 40 % seulement d'entre elles sont négociés.

Chapitre 3 : Bilan des systèmes de retraite au Moyen-Orient et en Afrique du Nord

Le Chapitre 3 est au coeur du présent rapport. Il récapitule les conclusions d'un examen portant sur plus de 30 régimes de retraite dans 13 pays. Le Chapitre présente les principales caractéristiques des systèmes de retraite de la région et les principaux défis qu'ils présentent en fonction de cinq éléments : a) organisation institutionnelle et couverture ; b) ampleur des plans de retraite et forme sous laquelle ils se présentent ; c) problèmes d'incitation ; d) problèmes d'équité et notamment d'équité hommes-femmes ; et e) viabilité financière.

Les systèmes de retraite sont fragmentés et leur couverture modeste

Aucun des pays de l'enquête ne dispose d'un régime de retraite national couvrant toutes les catégories de travailleurs. Même la Jordanie qui a récemment intégré les plans de retraite des travailleurs du secteur privé, des employés de la fonction publique et des militaires, exclut les travailleurs indépendants et les travailleurs du secteur agricole. L'Égypte, le Maroc et la Tunisie offrent le plus grand nombre de plans : six, cinq et quatre respectivement. Cette fragmentation pose une question politique importante dans la mesure où elle restreint la mobilité de la main d'oeuvre au sein d'un même secteur et d'un secteur à l'autre, où elle accroît les frais administratifs, et contribue à une inégalité dans le traitement des différentes catégories de travailleurs.

Les taux de couverture varient considérablement selon les pays inclus dans l'analyse (entre 10 et 70 % de la population active), ce qui s'explique essentiellement par la structure du marché de l'emploi (secteur public ou privé, par exemple) et par des dispositions institutionnelles couvrant différentes catégories de travailleurs. Ainsi en Libye, les taux de couverture sont élevés (plus de 70 % de la population active) parce qu'une grande partie de la population active est employée par le secteur public ou par des entreprises publiques. Au Maroc, par contre, l'importance du secteur agricole se traduit par des taux de couverture sont très faibles (environ 20 % de la population active). L'Algérie, l'Égypte et la Tunisie ont des taux de couverture supérieurs à la moyenne en raison des régimes spéciaux qu'ils appliquent.

En général, les perspectives d'élargir les taux de couverture sont très limitées, et les pouvoirs publics doivent faire preuve de créativité pour trouver des mécanismes permettant de protéger le revenu des groupes de population vulnérables pendant leur vieillesse. Le renforcement des incitations à s'affilier à une caisse de retraite et le renforcement de la capacité administrative à assurer un suivi des cotisations pourraient améliorer la couverture de façon marginale, mais cela ne devrait avoir que des effets limités. Sans une expansion du secteur structuré de l'économie, il est peu probable que l'on assiste à un accroissement notable des taux de couverture. Dans ce contexte, les pays pourraient avoir recours à des régimes sans cotisations (également désignés sous l'appellation d'aide sociale) pour garantir un niveau minimum de revenu aux groupes vulnérables pendant leur vieillesse.

Les régimes de retraite offrent des prestations généreuses

Le présent chapitre présente une évaluation des taux de remplacement visés dans l'ensemble des systèmes de retraites de la région. Le taux de remplacement se calcule en divisant le montant de la retraite par le dernier salaire. Il indique la part du revenu brut total qui est remplacée ou préservée à la retraite. En moyenne, les objectifs des systèmes de retraites en termes de revenu de remplacement sont plus onéreux au Moyen-Orient et en Afrique du Nord que dans d'autres régions. La République islamique d'Iran, l'Irak et la République du Yémen ont les taux de remplacement les plus élevés du monde pour le travailleur moyen bénéficiant d'une retraite à taux plein (plus de 100 %) ^{iv}. Le taux de remplacement brut moyen pour la région est de 75,7 %. Ce chiffre est bien supérieur à ce que s'engage à verser au titre des retraites 24 pays à hauts revenus de l'Organisation de Coopération et de Développement économiques (OCDE), 10 pays d'Europe orientale et d'Asie centrale, et neuf pays d'Amérique latine et des Caraïbes, où le taux de remplacement se situe en moyenne à 57 %.

Les taux de remplacement nets, tenant compte des effets de la fiscalité, sont encore plus élevés. Ainsi en Égypte, alors que la retraite brute représente 80 % du salaire brut, la retraite nette est supérieure à 100 %. Cela revient à dire que lors de sa retraite, le travailleur moyen dispose d'un revenu supérieur à celui dont il disposait lorsqu'il était actif !

En général, les plans des employés de la fonction publique visent à assurer des niveaux de remplacement du revenu plus élevés que ceux des travailleurs du secteur privé.

Les objectifs des pensions de base tendent également à être parmi les plus généreux du monde. De plus, les pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord imposent rarement des plafonds sur les salaires couverts et lorsqu'il en existe, ces plafonds sont élevés. De ce fait, les taux de remplacement sont constants, quel que soit le niveau de salaire. Essentiellement, le système de retraite garantit le même niveau de revenu de remplacement à un individu ayant un faible revenu qu'à un individu ayant un revenu élevé.

Le problème des systèmes à prestations généreuses, c'est que rares sont ceux, mêmes parmi les détenteurs de revenus moyens ou élevés, qui sont disposés à épargner en dehors du régime de retraites obligatoires. Cela implique que l'épargne au titre des retraites n'est pas assez diversifiée, ce qui la rend plus risquée que nécessaire pour les individus et empêche les institutions d'épargne à long terme de contribuer autant qu'elles ne le pourraient au développement du marché des capitaux. Enfin, de telles prestations ne sont tout simplement pas abordables puisque leur financement requiert des taux de cotisations que les économies ne peuvent soutenir.

Les mécanismes déterminant le montant des prestations et les conditions d'accès à ces prestations nuisent aux incitations.

Les mécanismes utilisés pour calculer et imputer les retraites ont une incidence sur le comportement des particuliers et notamment sur leurs décisions de départ à la retraite et d'épargne et sur leur décision de travailler ou non. Le chapitre 3 évalue les problèmes d'incitation en examinant les taux de rendement implicites des cotisations. En effet, dans

la mesure où les particuliers cotisent pendant leur vie active (une opération qui peut être assimilée à un dépôt sur un compte d'épargne auprès d'une banque) et bénéficient de prestations lorsqu'ils prennent leur retraite (une opération qui peut être assimilée à un retrait sur un compte d'épargne bancaire), il est possible de calculer le taux d'intérêt implicite (ou taux de rendement) des cotisations (épargne).

D'après les résultats, on constate que, quel que soit le pays ou le régime de retraite, les méthodes utilisées actuellement pour calculer le montant des prestations et les conditions requises pour en bénéficier incitent la population active à prendre sa retraite plutôt qu'à travailler. C'est ce que l'on peut déduire du fait que les taux de rendement implicites sont plus élevés pour les personnes qui prennent leur retraite de façon anticipée que pour ceux qui prennent leur retraite plus tard. Ce schéma tient au fait que la retraite anticipée n'entraîne pas une juste réduction actuarielle des retraites, pas plus qu'une occupation professionnelle prolongée au-delà de l'âge de la retraite ne se traduit par une juste indemnisation actuarielle.

Les plafonds qui s'appliquent aux taux de remplacement des revenus ou aux retraites peuvent également réduire le rendement dont bénéficient les affiliés qui souhaiteraient partir plus tardivement à la retraite, et par conséquent décourager ceux-ci de cotiser pendant des années supplémentaires. En effet, une fois le plafond atteint, une cotisation supplémentaire ne se traduit pas par une augmentation des prestations. Or ces plafonds sont très répandus dans la région où ils sont utilisés par la plupart des pays pour réduire les coûts.

Ces systèmes constituent également des incitations à manipuler les salaires de façon stratégique, puisque ne sont pris en considération dans le calcul des prestations de retraite que les salaires correspondant aux quelques dernières années. À l'exception du Régime collectif d'assurance et de retraite (RCAR) du Maroc, aucun des plans de retraite ne tient compte de la moyenne du salaire, sur l'ensemble d'une carrière, pour calculer le montant des prestations offertes. En général, les plans de retraite utilisent comme référence le montant des derniers salaires ou une moyenne portant sur trois ou cinq ans. Le problème, c'est que les travailleurs ont intérêt à déclarer de bas salaires en début de leur carrière et des salaires élevés en fin de carrière.

Tous les régimes de retraite de la région favorisent les personnes qui se soustraient au système ou qui le font jouer en leur faveur. Cela tient également en partie au fait que seules quelques années de salaires sont prises en considération dans le calcul des retraites. Les plafonds imposés sur les taux de remplacement contribuent également à réduire les taux de rendement implicites versés aux travailleurs qui ont cotisé pendant longtemps (pour éviter de se heurter à ces plafonds, les particuliers peuvent décider de retarder leur affiliation). De façon générale, lorsque les liens entre cotisations et prestations sont ténus, cela n'incite guère à s'affilier à un système de retraite et à y cotiser.

La redistribution au sein des systèmes de retraite n'est pas transparente et peut présenter un caractère régressif.

Sur le plan de la redistribution, l'une des premières causes d'inégalités entre les générations tient également au fait que seuls certains niveaux de salaires sont pris en considération dans le calcul du montant de la retraite. Les travailleurs manuels ont des

revenus relativement constants pendant toute leur carrière. Les cadres et les professionnels voient généralement leurs salaires augmenter plus rapidement pendant l'ensemble de leur vie professionnelle. Calculer le montant des prestations sur la base des dernières années de salaire favorise les travailleurs dont les revenus augmentent fortement. Ainsi en Algérie, un homme de 25 ans dont le salaire augmente de 2 % l'an aura un taux de rendement inférieur d'un point en pourcentage à un collègue dont le salaire augmente au taux de 4 % l'an.

Dans tous les régimes de retraite, il y a des transferts implicites des travailleurs plus jeunes aux travailleurs plus âgés, quel que soit le niveau de revenu, parce que les taux de rendement implicites des cotisations varient selon l'âge auquel une personne s'affilie au système. En Tunisie, par exemple, un homme de 20 ans, prenant sa retraite à l'âge de 60 ans, bénéficiera d'un taux de rendement réel de 4,5 %, alors que des hommes de 30 et 40 ans bénéficieront respectivement de taux de rendement réels de 7 et de 9 %.

Pour ce qui est de l'égalité hommes-femmes, dans tous les pays de la région, la législation a essayé de donner aux femmes des choix de retraite plus souples et des pensions de réversion plus sûres, une politique qui repose sur l'hypothèse que les hommes sont la principale source de revenus des ménages. L'âge type requis pour être admis à bénéficier de la retraite et les périodes d'affiliation requises à cet effet sont les mêmes pour les hommes et pour les femmes ou sont plus favorables aux femmes. Les règles applicables à un départ à la retraite anticipé tendent à être plus généreuses pour les femmes que pour les hommes. Par conséquent, de façon générale, les femmes bénéficient de taux de rendement implicites plus élevés sur leurs cotisations et d'un patrimoine-retraite plus important^v.

Cependant, ce traitement particulier a pour corollaire que les femmes sont plus vulnérables à la réforme du régime des retraites. En effet, si le but est d'avoir une législation qui traite les femmes et les hommes sur un pied d'égalité, toute modification sera davantage ressentie par les femmes que par les hommes. Par conséquent, les décideurs politiques doivent mettre au point des mécanismes qui atténuent les effets des réformes des retraites sur les femmes. Certaines démarches possibles sont abordées au Chapitre 4.

Les systèmes de retraite ne sont pas viables financièrement

Le taux de rendement viable implicite qu'un régime par répartition peut servir sur des cotisations est fonction du taux de croissance de la masse salariale couverte. À long terme, un bon substitut à ce taux de rendement viable implicite est le taux de croissance de l'économie (3 à 4 % l'an). Dans la vaste majorité des cas, les systèmes de retraite versent des taux de rendement bien supérieurs à ces niveaux. Ces forts taux de rendement implicites traduisent un décalage entre le taux d'accumulation des prestations de retraites, l'âge de départ à la retraite, l'espérance de vie du nouveau retraité et le taux des cotisations. En gros, les taux de remplacement sont trop élevés par rapport à l'âge de la retraite, au taux des cotisations et à l'espérance de vie du nouveau retraité. De ce fait, tous les fonds de pensions ont accumulé d'importantes dettes implicites au titre des retraites. Si l'on s'en tient à des hypothèses prudentes, les estimations normalisées des engagements accumulés à ce jour au titre des retraites se situent entre 6 % du PIB (RCAR au Maroc) et plus de 170 % (Caisse de sécurité sociale de Jordanie – SSC). La dette

implicite moyenne de la région est pratiquement de 80 % du PIB, et se rattache souvent à un petit segment de la population active. Ces engagements concernent la valeur actuelle des promesses de retraites faites aux personnes présentement à la retraite et les droits à la retraite accumulés à ce jour par les affiliés qui cotisent actuellement. D'importantes dettes implicites au titre des retraites menacent la stabilité macroéconomique et la crédibilité du cadre budgétaire. Elles représentent également des transferts entre les générations qui sont potentiellement importants. En effet, faute d'une intervention quelconque, les générations futures devront financer la dette implicite au titre des retraites sous forme de prestations moindres, de fiscalité plus élevée ou de réduction d'autres postes budgétaires (éducation et santé, par exemple).

Chapitre 4. Un cadre de réforme

Le chapitre 4 fait ressortir que lors de débats portant sur la réforme des retraites, il est important d'établir une distinction entre deux types de questions: a) les questions concernant les objectifs du système des retraites et le niveau de prestations à offrir au titre du remplacement du revenu et b) les questions concernant les mécanismes à utiliser pour mettre en oeuvre cet objectif. Le chapitre examine tout d'abord les facteurs pouvant aider à déterminer quel doit être le niveau de remplacement du revenu visé, et fait état de l'expérience internationale en matière de conception de systèmes. Les sous-sections suivantes portent sur six sujets : les normes fondamentales à observer dans la conception de plans de retraite proportionnels aux revenus, tels ceux actuellement en vigueur dans la région ; les avantages potentiels et les coûts qui pourraient découler d'un financement plus important des systèmes de retraite; les types de mesures envisageables pour élargir la couverture, et les questions importantes liées à l'organisation institutionnelle, la réglementation et l'administration.

Déterminer la nature et la portée du système de retraite, et exécuter ce mandat

L'objectif principal d'un système public de retraite est de garantir aux personnes âgées un niveau de vie décent pendant leur retraite. Il existe toutefois différentes interprétations de cet objectif fondamental. La première consiste à dire que le régime de retraite ne devrait garantir que des conditions de vie correspondant à un niveau de base. Dans ce cas, la principale raison d'être du régime de retraite est de réduire la pauvreté (mesurée en termes relatifs), et l'accent est alors placé sur l'adéquation des prestations de retraite dont le montant peut être déterminé en fonction d'une moyenne des revenus à l'échelle de l'économie toute entière. Une seconde interprétation consiste à dire que le régime des retraites doit assurer au retraité un niveau de vie raisonnable par rapport à celui dont il jouissait avant son départ à la retraite. Selon cette interprétation, le système de retraite joue un rôle d'assurance dans le contexte de marchés financiers laissant à désirer et d'une certaine myopie des individus. Dans ce cas, l'accent est placé sur le taux de remplacement : la valeur de la retraite par rapport aux revenus individuels.

Selon les pays, l'accent est davantage placé sur l'un ou l'autre de ces objectifs. Des pays tels que l'Australie, le Canada, le Danemark et le Royaume Uni sont axés sur l'adéquation. Les systèmes de retraite en Finlande, en Italie et au Luxembourg mettent l'accent sur la fonction d'assurance. Entre les deux, des pays tels que la France,

l'Allemagne et les États-Unis tentent d'établir un équilibre entre les objectifs d'adéquation et d'assurance. Ces pays garantissent à la fois une retraite de base et un taux de remplacement allant de 25 à 50 % du dernier salaire. En général, les taux de remplacement déclinent avec le niveau de revenu, en raison de l'existence de plafonds sur les salaires pris en considération. Par conséquent les fonctions d'adéquation et d'assurance portent plus particulièrement sur les travailleurs à faibles revenus.

Il n'existe pas de règles officielles permettant de déterminer le bon niveau de la retraite de base ou le taux moyen de remplacement. Les choix doivent tenir compte tout d'abord des facteurs culturels, comme les structures familiales ou le fait que les particuliers soient plus ou moins disposés à épargner en vue de la retraite, et deuxièmement, les facteurs économiques, notamment le niveau de vie général de la population, les estimations relatives aux besoins minimaux de consommation (par exemple, le seuil de pauvreté), l'existence d'autres programmes officiels ou non d'assistance sociale, et bien entendu, les coûts. Les objectifs fixés pour les retraites de base et les taux de remplacement doivent être abordables.

Un fois choisi le schéma de remplacement du revenu, on peut concevoir une vaste typologie de régimes de retraite pour parvenir à ces objectifs. Ces régimes de retraite peuvent être classés selon trois critères : a) suivant la manière dont le système est financé, b) suivant la manière dont les risques sont répartis et c) suivant la manière dont le système est géré. Partout dans le monde, les choix ont été dictés par les conditions économiques, sociales, politiques et culturelles locales. Le chapitre récapitule quelles sont les grandes tendances internationales. Toutefois, les choix doivent reposer sur une bonne analyse économique. Dans tous les cas, les normes de base indispensables à une bonne exploitation du système doivent être respectés.

Normes minimales applicables à un système de retraite proportionnel aux revenus

Dans la plupart des pays de la région, les systèmes offrant des prestations déterminées continueront à constituer le noyau du régime public des retraites. Il est donc important que les formules de calcul des prestations actuellement utilisées et les conditions à remplir pour être admis à bénéficier de ces prestations soient examinées soigneusement dans le but de promouvoir la viabilité financière, l'efficacité et l'équité. (Voir Encadré 1 pour un glossaire des termes techniques). En un mot, cela implique d'avoir un système viable permettant de verser un taux de rendement implicite sur les cotisations, tout en évitant les écarts superflus de taux de rendement entre individus, afin d'éviter des transferts nuisibles sur le plan de la répartition, et de corriger les distorsions qui influencent l'offre de travail, l'épargne et les décisions relatives à la retraite. Pour réaliser ces objectifs, les pays doivent progressivement converger vers les normes suivantes :

- *Mesure du revenu utilisé pour le calcul de la retraite.* Les pays doivent progressivement inclure tous les salaires dans le calcul des retraites, mais ceux-ci doivent être revalorisés comme il convient – les salaires antérieurs devant être ajustés à un indice donné. Le taux de croissance de la moyenne du salaire couvert pourrait servir d'indice. Le but de cette politique n'est pas de réduire le niveau des retraites mais d'améliorer les incitations et l'équité.
- *Le taux d'accumulation des prestations.* Le taux d'accumulation des prestations dans un système par répartition bien conçu est lié intrinsèquement au taux de

cotisation, à l'âge du départ à la retraite, à l'espérance de vie du nouveau retraité, et au taux utilisé pour revaloriser les salaires. Le taux d'accumulation devrait être choisi de façon à tenir compte de l'objectif du régime de retraite en matière de remplacement du revenu pour un travailleur moyen ayant cotisé tout au long de sa carrière. Ainsi, si le taux de remplacement visé est fixé à 50 % pour une personne prenant sa retraite à 60 ans après avoir cotisé pendant 40 ans, le taux d'accumulation des prestations devrait être de 1,25 %. Le taux de cotisation et l'âge du départ à la retraite devront alors être ajustés en conséquence.

- *Le taux de cotisation.* Les décideurs doivent veiller à ne pas taxer excessivement la main d'oeuvre, ce qui implique que le taux de cotisation ne devrait pas être utilisé en tant que paramètre susceptible de tarir les finances du système. Des taux de cotisation élevés peuvent avoir pour effets de réduire la demande de main d'oeuvre, de contribuer à l'essor du secteur non-structuré ou simplement de réduire le bien-être des particuliers en les contraignant à épargner bien plus qu'ils ne le désireraient. Il serait plus souhaitable de fixer un taux de cotisation abordable, une fois toutes les composantes prises en ligne de compte (assurance médicale et assurance chômage, par exemple) et de maintenir ce taux constant au fil des ans.
- *Âge normal de départ à la retraite.* Vu qu'il existe une limite aux montants que l'économie peut payer au titre des cotisations et que le taux d'accumulation des prestations reflète l'objectif du régime de retraite en matière de remplacement du revenu – qui devrait théoriquement rester également constant à court et à moyen terme – l'âge de normal de la retraite doit être le paramètre s'ajustant de façon endogène. Par conséquent, pour un taux de cotisation donné, le choix du taux d'accumulation des prestations déterminera le choix de l'âge de la retraite. Plus le taux d'accumulation est élevé – et par conséquent, plus les prestations dont bénéficiera un individu au titre de la retraite sont élevées – plus cet individu devra travailler longtemps. Certes, il existe une limite biologique au-delà de laquelle un individu ne peut travailler et celle-ci dépend du secteur de l'économie. Cette limite restreint les choix concernant le montant du taux d'accumulation : il existe un niveau maximal qu'une économie donnée peut payer.
- *Retraite anticipée.* Il est de bonne politique de laisser aux individus une certaine souplesse et de les autoriser à prendre une retraite anticipée. Toutefois, afin de garantir à tous un même taux de rendement, quel que soit l'âge du départ à la retraite, le taux d'accumulation des prestations doit être ajusté en fonction de l'âge du départ à la retraite. Les travailleurs qui prennent leur retraite avant l'âge normal prévu à cet effet devraient avoir un taux inférieur d'accumulation des prestations, tandis que les travailleurs qui prennent leur retraite après l'âge normal, devraient bénéficier d'un taux d'accumulation plus élevé.
- *Période d'affiliation requise.* Il n'est pas nécessaire d'imposer une période d'affiliation minimale comme condition d'obtention d'une retraite proportionnelle aux revenus, pour autant que le taux d'accumulation des prestations soit fixé correctement. Au contraire, l'introduction de périodes d'affiliation peut être une autre cause des écarts enregistrés au niveau des taux de rendement et peut dissuader certains travailleurs de s'affilier. Les travailleurs qui s'affilient tardivement à un système peuvent être pénalisés puisqu'ils sont contraints de

cotiser au-delà de l'âge normal de la retraite sans pour autant que leur retraite ne fasse l'objet d'ajustements. Il y a lieu toutefois d'exiger d'un travailleur une certaine période d'affiliation pour que celui-ci puisse bénéficier d'une garantie de retraite minimale.

- *Mécanismes d'indexation des retraites.* Les pratiques varient selon les pays, mais par mesure de prudence et pour que l'objectif de préserver des taux de rendement constants au sein des générations et entre les générations soit bien respecté, il semblerait que l'inflation soit l'indice à retenir. Le processus d'indexation devrait être automatique, ne pas faire l'objet de négociations, et ne pas dépendre de décisions politiques.

Justification des systèmes de comptes notionnels

Les pays peuvent également envisager de réformer leurs régimes de retraite à prestations déterminées en introduisant des systèmes de prestations déterminées théoriques ou systèmes de comptes notionnels. Concrètement, le système des comptes notionnels applique les normes ou les pratiques optimales des régimes traditionnels par répartition dont les prestations sont liées aux revenus. Cependant, le calcul des prestations se fait différemment. Dans le système des comptes notionnels, les cotisations sont inscrites dans des comptes individuels. Il s'agit là de simples écritures parce que les travailleurs n'accumulent pas réellement de fonds sur leur compte, contrairement à ce qui est le cas dans les régimes à cotisations déterminées. Les cotisations sont indexées en fonction du taux de rendement viable du système, qui est lui-même fonction du salaire moyen et de la population couverte par le système. Lorsqu'une personne part à la retraite, le montant de ses prestations est calculé sous forme d'annuités, correspondant à la somme des cotisations revalorisées. Ce résultat est obtenu en divisant le total des cotisations par le «facteur G» qui n'est autre que la valeur actualisée de la somme de la probabilité de survie à différents âges, après le départ à la retraite.

La méthode du compte notionnel établit un lien plus transparent entre cotisations et prestations. Les pays qui ont opté pour des systèmes de comptes notionnels ont également investi dans des procédures améliorées permettant aux affiliés de connaître plus facilement le montant de leurs droits accumulés. Le système des comptes notionnels peut également faciliter l'économie politique de la réforme. Le changement de modèle peut aider les pays à mettre en oeuvre les pratiques optimales de conception dont il a été fait état, ci-dessus. En effet, certaines de ces réformes peuvent être difficiles à exécuter en utilisant les termes des régimes traditionnels de prestations déterminées.

Coûts et avantages d'un financement plus important

Il existe plusieurs manières d'accroître le niveau de financement d'un régime de retraite. Bien que le chapitre 4 mentionne d'autres démarches possibles, il porte plus particulièrement sur le passage (en tout ou en partie) d'un système par répartition, à un système par capitalisation (comme cela a été fait au Chili et dans d'autres pays, où tout ou partie du taux de remplacement visé est financé par capitalisation).

Les enseignements de l'expérience internationale donnent à penser qu'un niveau de financement plus élevé pourrait entraîner cinq avantages potentiels : a) des taux de

rendement plus élevés sur les cotisations et une meilleure répartition des risques, ce qui implique des prestations plus élevées pour un même taux de cotisation ; b) une augmentation potentielle de l'épargne nationale ; c) le développement des marchés de valeurs mobilières ; d) un secteur bancaire plus stable et efficace. Chacun de ces avantages est abordé au chapitre 4 dans le contexte des pays de la région.

Les coûts, par contre, sont liés à la recherche de financement et au risque de perte de capital. Les coûts peuvent être plus importants si l'environnement macroéconomique est instable ; le système bancaire, faible ; les marchés financiers, fragiles et s'il existe un fort risque de pertes de capital dans le système par capitalisation en raison de la faiblesse de la capacité institutionnelle à gérer les placements et en raison de l'inadaptation des structures de gouvernance et des réglementations en la matière.

Dans la plupart des pays de la région, il existe trois obstacles à la hausse des niveaux de financement, bien que ceux-ci ne soient pas nécessairement rédhibitoires. Tout d'abord, la fragilité de la situation budgétaire rend difficile le financement des coûts de transition, puisque une partie des nouvelles cotisations ne peut plus être utilisée pour financer les retraites. Deuxièmement, les possibilités d'investissement sont limitées, même dans les pays dont les secteurs financiers sont plus avancés. Troisièmement, la faiblesse des structures de gouvernance, l'insuffisance des capacités institutionnelles, et le peu d'expertise du secteur privé en matière de recherche de financement externe font qu'il est difficile de mener des politiques d'investissement qui soient dans l'intérêt des affiliés à un régime.

Les pays les mieux placés pour accroître leur financement sont l'Égypte, la Jordanie, le Liban, le Maroc et la Tunisie. Ces pays disposent d'un noyau de banques solides et ont entrepris des réformes de leur secteur financier. Ils ont une industrie naissante dans le secteur des assurances et un savoir-faire dans la gestion de fonds qui pourraient servir de base au développement d'une caisse volontaire privée. En Égypte et en Jordanie, et plus particulièrement dans le premier de ces deux pays, les plans de retraite professionnelle qui existent actuellement pourraient servir de base au démarrage de plans de retraite volontaires (le principal obstacle tenant à l'importance encore très significative du secteur public et au niveau de revenu moyen de la population). Le principal risque que comporte une augmentation du niveau de financement d'un régime obligatoire tient à la faiblesse de la gouvernance et des capacités institutionnelles. Quel que soit le cas de figure, il est important de favoriser la sous-traitance de la gestion des fonds de pension et même des procédures administratives. Étant donné la fragilité de la situation budgétaire, la transition vers un financement plus important devra être progressive.

L'Algérie, Djibouti, la République islamique d'Iran, l'Irak, la Libye, la Cisjordanie et Gaza, et la République du Yémen sont des pays où les avantages d'un financement accru sont moins évidents et où les obstacles sont plus sérieux. Dans ces pays, il serait prioritaire de mettre aux normes le système par répartition offrant des prestations déterminées, en améliorant la gestion, en développant les systèmes de gestion et d'information, et, dans la mesure du possible, en améliorant les politiques d'investissement. Parallèlement, les pouvoirs publics devraient poursuivre les réformes structurelles visant à favoriser le développement du secteur privé et notamment du secteur financier. Ces pays pourraient alors commencer par créer les conditions voulues pour que puisse s'instituer un système de retraites privé et volontaire. L'obstacle, dans ce

cas, tient à la faiblesse du niveau de revenu par habitant et au caractère restreint de la capacité d'épargne. Un rôle plus important encore, pour les régimes volontaires, consisterait également à examiner la portée du système obligatoire, du moins dans le cas des travailleurs à revenus intermédiaires et à forts revenus.

Administration et réglementation

Plusieurs domaines ne sont pas abordés en détail dans le rapport et sont pourtant d'une importance déterminante pour le bon fonctionnement d'un système de retraite :

a) l'organisation institutionnelle, c'est à dire les types de programmes en place ainsi que les institutions chargées de les administrer ; b) l'administration et la manière dont elle est conçue et exécutée ; et c) la réglementation des fonds de pensions.

Pour bien faire, la réforme des systèmes de retraite au Moyen-Orient et en Afrique du Nord devrait viser la pleine intégration. En gros, les pays tendraient à converger vers un régime unique couvrant toutes les catégories de travailleurs, même s'il peut y avoir des taux de cotisation différents pour faciliter l'affiliation volontaire des groupes vulnérables. Des pays comme la République islamique d'Iran devraient également rechercher l'intégration des régimes de retraite professionnels qui tiennent actuellement lieu de substitut au régime principal (l'Organisation de la sécurité sociale).

La réussite d'une initiative politique quelconque visant à réformer le programme de retraite d'un pays dépendra largement de la planification et de la capacité d'administration. L'analyse des procédures, institutions et régimes existants devrait faire partie intégrante de toute réforme en profondeur. Une attention toute particulière devra être accordée à la répartition des responsabilités entre les divers organismes publics prenant part au processus, aux dépenses associées à l'administration du système et à la charge administrative qui pèsera sur les employeurs et sur les employés.

La réglementation des régimes de retraite obligatoires et volontaires constitue un autre domaine dans lequel il y a encore du travail à accomplir. De façon générale, ni les fonds de pensions publics, ni les plans de retraite professionnels ne font l'objet d'une réglementation officielle.

Chapitre 5 : Amélioration de la gestion des fonds de pension

Le chapitre 5 examine quelles sont les politiques qui pourraient être mises en oeuvre pour offrir une incitation à gérer les fonds de pension dans l'intérêt des affiliés. La question est tout à fait pertinente au Moyen-Orient et en Afrique du Nord. En effet, la plupart des régimes publics de retraite ont des réserves accumulées. Parmi les pays qui font l'objet de l'étude, le montant de ces réserves peut aller de 4,2 % du PIB (dans le cas de Djibouti) à 52,5 % du PIB (à Bahreïn). Au niveau régional, les réserves constituées au titre des régimes de retraite obligatoires représentent 14,4 % du PIB. C'est un des niveaux les plus élevés du monde, se situant juste après l'Asie du sud.

Malheureusement, les problèmes de gouvernance et le fait qu'il n'existe pour ainsi dire pas de responsabilisation envers les affiliés a conduit à des politiques d'investissement qui ne sont ni conçues, ni exécutées dans l'intérêt de ces affiliés. Le chapitre 5 présente les pratiques optimales au plan international pour améliorer la gestion des fonds de pension. Cependant, de telles pratiques font appel à des normes très élevées qui peuvent être difficiles à mettre en oeuvre, en raison notamment des obstacles

politiques et des problèmes de gouvernance qui se posent à un niveau plus général. Néanmoins, certaines interventions réalistes sont envisageables à court et à moyen terme : a) le renforcement de la capacité technique à concevoir des politiques d'investissement ; b) la sous-traitance de la gestion d'une partie des fonds ; et c) le plus important, l'amélioration de la transparence, ce qui implique l'obligation de divulguer complètement les opérations du fonds de pension.

Chapitre 6 : Progrès réalisés à ce jour et perspectives

Le dernier chapitre évalue les progrès accomplis en matière de réforme des retraites dans tous les pays du Moyen-Orient ne faisant pas partie du Golfe, ainsi qu'en Afrique du Nord et il passe en revue les facteurs socioéconomiques qui pourraient expliquer les différences observées. Trois groupes de pays sont identifiés. Le premier comprend les pays qui en sont au tout début du processus de réforme ou qui n'ont pas encore commencé à en débattre : l'Algérie, la Libye, et la Syrie. Le deuxième regroupe les pays où le débat politique est plus avancé mais qui n'ont pas encore arrêté une stratégie cohérente : la République islamique d'Iran, l'Irak, la Tunisie et la République du Yémen. Le troisième groupe est celui des pays qui sont à l'avant-garde de la réforme du système des retraites et qui ont a) soit mis au point des propositions de réformes ou des lois détaillées, b) soit introduit d'importantes réformes structurelles, même si celles-ci ne portent que sur une partie seulement du système des retraites. Ces pays sont Djibouti, l'Égypte, la Jordanie, le Liban, le Maroc, la Cisjordanie et Gaza.

L'examen des expériences régionales fait ressortir certains schémas :

- *Dans les pays précurseurs des efforts de réformes, la crise des régimes de retraite des employés de la fonction publique et des militaires a joué un rôle important d'incitation à la réforme. Ce fut le cas à Djibouti, en Jordanie, en Cisjordanie et à Gaza. Cela a également joué un rôle d'impulsion au Liban, mais dans ce pays, c'est surtout l'inexistence d'un régime de retraite satisfaisant pour les travailleurs du secteur privé qui a poussé à la réforme. En Égypte, le fait que la dette implicite du fonds de pension est équilibrée par une dette explicite de la National Investment Bank (près de 50 % du PIB) et que les pouvoirs publics assurent déjà le service de cette dette constitue également des incitations à la réforme.*
- *De bonnes analyses et de bons diagnostics ont puissamment contribué à mettre en marche certains pays. Ce fut certainement le cas en République islamique d'Iran, en Jordanie (dans le cas de la SSC), au Maroc et en Tunisie. Dans tous ces pays, les débats sur la réforme des retraites, au sein et à l'extérieur du gouvernement, ont commencé avec la publication de rapports mettant en évidence les problèmes des différents régimes de retraite.*
- *Dans tous les pays précurseurs des réformes ayant trait au système des retraites, un décideur ou une institution de haut niveau a mené le processus de réforme. Schématiquement, un individu ou un groupe de personnes se rendent compte des problèmes, prennent l'initiative de sensibiliser l'opinion à la nécessité d'un changement, proposent des solutions et favorisent l'instauration d'un consensus favorable à la réforme au sein du gouvernement.*

- *Dans les pays qui accusent un retard sur ce plan, ces trois éléments sont absents. En Algérie et en Libye, la disponibilité d'importantes recettes pétrolières minimise peut-être l'importance des problèmes financiers auxquels sont confrontés les régimes de retraite ainsi que leurs effets sur la stabilité budgétaire.*

Il existe également des différences dans les processus politiques qui entourent la réforme des retraites dans divers pays. La République islamique d'Iran, le Liban et le Maroc ont inclus, dès l'origine, la société civile dans le dialogue politique. Dans ce but, des commissions multisectorielles ont été mises en place. En outre, le Maroc a abordé les réformes dans un esprit très exhaustif, incluant tous les fonds de pension et toutes les institutions pertinentes. À Djibouti au contraire, le dialogue politique et la préparation de la stratégie de réforme ont eu lieu sans consultations extérieures au gouvernement. Les affiliés n'ont été associés au processus que lorsque celui-ci était déjà bien avancé. Aucune commission n'a été chargée de concevoir le programme de réformes. En Jordanie, des débats ont lieu au sein de la SSC, mais il n'y a guère de coordination entre la SSC et les différents ministères et autres institutions pertinentes (comme la Commission de régulation de l'assurance).

Il existe des différences considérables dans les stratégies de réforme. Djibouti et la Jordanie sont en train de mettre au point un régime intégré proportionnel aux revenus, et la Jordanie développe également des systèmes de retraite privés et volontaires. Le Maroc met en place deux régimes liés aux revenus dont un régime par capitalisation intégré et à cotisations déterminées. Le Liban propose un régime intégré à cotisations déterminées assorti de la garantie d'une retraite de base. La Cisjordanie et Gaza adoptent une démarche similaire.

Les défis à venir sont nécessairement différents dans les trois groupes de pays. Parmi les pays qui en sont au stade initial de la réforme, l'accent doit être placé sur la préparation des données de référence initiales en vue de pouvoir mener une bonne évaluation des problèmes financiers auxquels sont confrontés les régimes de retraite. Sans ces données de références, il n'est pas possible de commencer à débattre des coûts et des avantages des différents trains de réformes. En ce qui concerne le second groupe de pays, l'objectif immédiat est de passer des directives stratégiques à un programme de réformes détaillé, ce qui exigera un travail d'analyse supplémentaire et la recherche d'un consensus. Le dernier groupe doit consolider une stratégie de réformes intégrée et passer au stade de l'exécution.

Quel que soit le cas, le présent rapport a pour objet de faire prendre conscience de la nécessité d'intervenir promptement, ce qui permet aux autorités d'aborder les réformes de façon progressive et d'éviter des ajustements radicaux à l'avenir. Le rapport offre par ailleurs un cadre d'analyse destiné à orienter les débats relatifs aux différentes possibilités de réforme et à guider l'application des nouvelles lois. Dans tous les pays de la région, la réforme est en marche.

ⁱ Aux fins du présent rapport, la région Moyen-Orient et Afrique du Nord comprend les pays suivants : l'Algérie, l'Arabie saoudite, Bahreïn, Djibouti, les Émirats arabes unis, la République arabe d'Égypte, la République islamique d'Iran, l'Irak, la Jordanie, le Koweït, le Liban, la Libye, le Maroc, Oman, le Qatar, la

République arabe syrienne, la Tunisie et la République du Yémen. Sont également inclus la Cisjordanie et la bande de Gaza. Toutefois, étant donné les données dont on dispose actuellement, l'analyse porte plus particulièrement sur les pays qui ne font pas partie du Golfe (à l'exception des pays non arabes du Golf et de Bahreïn).

ⁱⁱ Voir Banque mondiale (2002a) pour l'Algérie ; Banque mondiale (2003f) pour le Bahreïn ; Banque mondiale (2001b) pour Djibouti ; Banque mondiale (2005c) pour l'Égypte ; Banque mondiale (2003d) pour la République islamique d'Iran ; Robalino, Sluchynskyy and Bogomolova (à venir) pour l'Irak ; Banque mondiale (2003c) pour la Jordanie ; Banque mondiale (2004a) pour le Maroc ; Banque mondiale (2003a) pour la Tunisie ; Banque mondiale (2002b) pour la Cisjordanie et Gaza, et Mitchell (1999) pour la République du Yémen.

ⁱⁱⁱ Le chiffre concernant le chômage s'applique aux pays qui ne font pas partie du Conseil de coopération du Golf.

^{iv} Un individu ayant droit à une retraite à taux plein est une personne qui s'est affiliée au système à l'âge de 20 ans et qui a cotisé jusqu'à l'âge normal de la retraite ou jusqu'à ce qu'il ait atteint le taux de remplacement maximal versé par le système.

^v Le patrimoine-retraite se définit comme étant la valeur actuelle des versements futurs au titre de la retraite.