

Recouvrement

Transférer les cotisations à des comptes de retraite individuels

Recouvrer les cotisations est plus complexe dans un système de retraite décentralisé, basé sur des comptes individuels, que dans un système public. De nombreux plans publics offrent une retraite à bénéfice défini basée sur seulement quelques années de service, ce qui limite la nécessité de comptabiliser les salaires et les cotisations des personnes pour chaque année de leur vie de travail. Et il y a habituellement un choix de gestionnaire de fond de pension avec des comptes individuels.

Le recouvrement, la comptabilité et le transfert des cotisations vers des comptes individuels se sont souvent avérés problématiques.. Certaines réformes ont été retardées ou abandonnées à cause des problèmes de recouvrement. En utilisant une série d'études de cas des pays européens et latino-américains, ce document éclaire les choix de politique pour la gestion de systèmes de comptes individuels.

Problèmes de recouvrement de cotisations

De nombreux régimes de retraite publics sont minés par une conformité médiocre aux exigences de cotisation. Il y a d'habitude un mélange de différentes causes. Les taux de cotisation, comprenant des prélèvements tant sur l'employeur

que sur l'employé, excèdent fréquemment le quart des salaires bruts pour atteindre la moitié dans certains pays. En outre, se mettre en conformité avec les exigences de prélèvement peut représenter un lourd fardeau administratif pour les employeurs. Et des taux de cotisation élevés, couplés à des liens souvent faibles entre les cotisations payées et les prestations reçues, peuvent résulter en une incitation médiocre à la conformité et même pour les personnes à prendre un travail ou pour les entreprises à les embaucher .

Des taux médiocres de recouvrement peuvent aussi résulter de faiblesses institutionnelles des systèmes de recouvrement. Par exemple, les employés des organismes de recouvrement sont souvent relativement mal payés. Ceci peut déboucher sur des problèmes de rétention et de recrutement, un manque de motivation et de qualification. Cela augmente aussi le potentiel de corruption.

Il y a parfois plus d'un organisme pour prélever des contributions sur les salaires, avec la sécurité sociale, l'impôt sur le revenu et l'assurance santé qui sont administrés séparément. Souvent, différents organismes n'arrivent pas à partager l'information, et les doublons augmentent les coûts administratifs du secteur public et les coûts de la mise en conformité par les employeurs.

Ce document fait partie du « Pension Reform Primer » : une source d'information complète et récente pour les personnes qui conçoivent et mettent en oeuvre les réformes de pension dans le monde.

Pour plus d'information, veuillez contacter Social Protection, Human Development Network, Banque Mondiale, 1818 H Street NW, Washington, D.C. 20433; téléphone +1 202 458 5267; fax +1 202 614 0471; e-mail socialprotection@worldbank.org. Tout le matériel du « Pension Reform Primer » est disponible sur Internet à <http://www.worldbank.org/pensions>

Certains pays n'ont pas de système unique de numéros d'identification pour les travailleurs et n'arrivent pas à tirer complètement parti de l'informatique.

Ces faiblesses institutionnelles peuvent déboucher sur des procédures médiocres pour l'application des exigences de recouvrement. Des systèmes de contrôle efficaces, par exemple, devraient comporter des "signaux d'alarme" automatiques pré-définis, aussi bien que l'intuition des administrateurs. Si l'on compare les indicateurs pour une entreprise en particulier dans le temps ou avec d'autres entreprises similaires, on peut remarquer de nombreuses erreurs, délibérées ou non. Mais ceci exige un système informatique efficace, du personnel qualifié et bien motivé et une application transparente des décisions administratives.

Eviter ces faiblesses dans les pratiques et les institutions est une question importante pour la mise en place et la gestion d'un système de recouvrement et de transfert des cotisations vers des comptes de retraite individuels.

Recouvrement

unifié ou décentralisé?

Savoir si une chambre de compensation centrale devrait collecter les cotisations de retraite ou bien si cela devrait être décentralisé aux employeurs individuels et aux fonds de pension constitue un choix politique clef. Un système centralisé soulève une autre question. Est-ce que le recouvrement des cotisations de retraite devrait être unifié avec d'autres prélèvements sur les revenus, tels que les paiements pour le chômage, l'incapacité, les fonds de l'assurance maladie *etc* et l'impôt sur le revenu personnel?

Il y a deux critères importants pour juger différentes options. Premièrement, le coût de gestion du système. Les comparaisons doivent tenir compte aussi bien des coûts administratifs directs des organismes publics ou des fonds de pension, que du coût indirect de la conformité supporté par les employeurs. Deuxièmement, l'efficacité du système. Cela comprend la mesure dans laquelle les gens répondent aux exigences de

cotisation statutaire, la rapidité et la pertinence avec lesquelles les comptes sont crédités et la sécurité du système.

Coûts de recouvrement

Les économies d'échelle sont probablement assez importantes dans le recouvrement des cotisations. Le recouvrement décentralisé implique des doublons, qui peuvent être coûteux. Chaque fond de pension gère son propre système de recouvrement. Et avec un choix individuel du fond, chaque employeur peut avoir à effectuer des paiements à de nombreux prestataires de pension différents. Mais si le système bancaire a un mécanisme efficace de compensation des paiements les coûts supplémentaires ne sont pas nécessairement importants. Et la compétition pour réduire les coûts administratifs peut conduire au développement de sociétés spécialisées dans le recouvrement capables de tirer avantage des économies d'échelle.

L'unification du recouvrement des cotisations et des impôts peut aussi recueillir quelques économies d'échelle, en combinant l'application des deux prélèvements différents et en réduisant le nombre de paiements que doivent faire les employeurs. Mais les coûts de conformité des employeurs peuvent ne pas être réduits de beaucoup s'ils sont prélevés sur des bases différentes. Les exonérations fiscales, les tranches à taux zéro, etc font que souvent les personnes sont redevables des cotisations mais non de l'impôt sur le revenu. Même lorsqu'il y a des plafonds de cotisation, ils sont rarement alignés sur les tranches d'imposition. Les impôts sur le revenu ont souvent une assiette plus large que les cotisations : ils comprennent les avantages en nature, par exemple. Les unités d'imposition peuvent aussi différer : en général individuelles pour les cotisations et souvent par couple pour l'impôt sur le revenu. Même les périodes d'imposition peuvent varier. Aussi les employeurs devront encore supporter le fardeau d'impositions séparées pour les deux prélèvements, même si l'engagement qui en résulte est réglé par un seul paiement.

Minutage des transferts

Les systèmes décentralisés sont (au moins en théorie) plus rapides pour transférer les cotisations vers les comptes individuels. Ils suppriment l'intermédiaire ou chambre de compensation entre les employeurs et les fonds.

Le minutage des transferts est important quand l'inflation est forte. La valeur des cotisations peut être érodée avant qu'elles n'atteignent le fond. Dans tous les cas, les retours sur investissement sont perdus si les cotisations sont bloquées.

La perte dans un système centralisé, bien sûr, dépend de l'efficacité de la chambre de compensation. Mais si la compensation est faite, alors les intérêts des individus sont protégés. Au Royaume-Uni, les cotisations sont transférées sur des comptes individuels environ un mois après la fin de l'exercice financier concerné.

Mésusage des fonds

Lié à la question du minutage, il y a le mésusage des revenus de cotisations de retraite. Les employeurs, même au Royaume-Uni et aux Etats-Unis, ont souvent retenu momentanément les cotisations pour réduire des problèmes de trésorerie. Ce qui exige des règles quant au minutage des transferts de cotisations.

Les gouvernements eux-aussi peuvent être tentés par les revenus des cotisations. Et ce problème n'est pas limité aux pays classés comme ayant une mauvaise gouvernance.

Un système décentralisé présente probablement de plus grands risques de mésusage par l'employeur, bien qu'il puisse sans doute mieux protéger contre le risque d'appropriation par l'Etat. Quelle que soit l'instance qui collecte les cotisations, il est essentiel que le processus soit transparent.

Conformité

Assurer la conformité aux exigences de cotisation est relativement automatique si les paiements transitent par un organisme public. Les fonds de pension sont motivés pour recouvrer les cotisations dues par les employeurs. Mais il est légalement très difficile et probablement peu

souhaitable de donner à des organismes du secteur privé le même type de pouvoirs d'application qu'aux organismes publics, tels que les services fiscaux.

Aussi dans un système décentralisé, il doit y avoir des rapports détaillés et réguliers sur les flux des cotisations, qui doivent être vérifiés par un organisme de surveillance. On peut demander aux gestionnaires de fonds qu'ils signalent toute preuve de non-conformité à cet organisme de surveillance. Mais une surveillance efficace ajoute encore à la complexité et au coût de la gestion du système de cotisation. Aussi, les seuils de conformité peuvent être plus bas.

Le croisement des informations sur l'impôt et les cotisations peut aider à l'exécution des deux recouvrements. C'est possible avec deux organismes séparés, mais considérablement plus facile avec une seule autorité ayant des procédures et une technologie unifiées.

Recouvrement en pratique

Les systèmes de recouvrement des différents pays varient, illustrant bon nombre des questions de politique.

Les fonds de pension du Chili sont responsables de la collecte des cotisations auprès de leurs membres. Les employeurs déduisent les cotisations des salaires et les envoient mensuellement à chacun des fonds choisi par le salarié. Le gouvernement conserve les pouvoirs d'exécution ultimes, mais les fonds de pension peuvent attaquer les employeurs pour cotisations non payées.

Les comptes de retraite individuels obligatoires ont été introduits au Chili en 1980-81. Les retraites publiques dans le nouveau système sont limitées à "des titres de reconnaissance", couvrant les droits acquis dans l'ancien régime, et à la retraite minimum garantie. Tous deux sont des transferts uniques du gouvernement au fond de pension. Les arguments en faveur d'un recouvrement des cotisations décentralisé sont plus forts quand le gouvernement a un rôle aussi restreint dans le système de pension après la réforme.

Argentine

Le nouveau système de retraite en Argentine, par contre, a conservé un plus grand rôle aux retraites publiques. Tous les travailleurs couverts par le nouveau régime vont continuer à recevoir des prestations de l'Etat, le dénommé "premier pilier".

Le recouvrement des cotisations de pension en Argentine est centralisé par le service fiscal, en même temps que la santé, d'autres cotisations d'aide sociale et les impôts. Les employeurs effectuent des déclarations et des paiements mensuels, soit directement au service fiscal ou par le biais d'une institution financière. En échange, les services fiscaux transfèrent les cotisations aux gestionnaires de fonds de pension sous 48 heures.

Comparaison du Chili et de l'Argentine

Si l'on compare les systèmes de recouvrement du Chili et de l'Argentine, le Chili semble atteindre des niveaux de conformité plus élevés. Mais ceci est en partie dû au fait que l'Argentine exige du travailleur indépendant qu'il cotise pour la retraite. Ce n'est pas le cas du Chili. Le travailleur indépendant a des taux plus élevés d'évasion de toutes sortes de cotisations statutaires : l'impôt sur le revenu aussi bien que les cotisations sociales. Aussi, le réseau plus serré de couverture obligatoire signifie que le Chili a plus de chance de présenter de meilleurs niveaux de conformité que l'Argentine. Par ailleurs, le Chili a une plus forte tradition de conformité par rapport aux impôts. Il est difficile de dire si ce sont ces facteurs ou bien la structure du système qui entraînent de meilleurs taux de recouvrement.

Le système de recouvrement de l'Argentine semble aussi être plus cher. Mais encore une fois, il y a des problèmes avec les données. Les fonds de pension du Chili tendent à recouvrer les cotisations par le biais de banques affiliées, aussi il n'est pas possible de séparer le recouvrement des autres coûts. Et les services fiscaux argentins ont une plus large gamme de taxes.

La centralisation du recouvrement en Argentine a commencé avant la réforme des pensions. Une cotisation de sécurité sociale unifiée, remplaçant

les paiements séparés à de nombreux fonds différents, a été introduite en 1992. Un consortium privé gère le prélèvement dans le nouveau système de pension introduit en 1994. En 1998, la responsabilité a été transférée aux services fiscaux.

Suède

D'autres pays partagent cette tendance à la centralisation. La responsabilité du recouvrement des cotisations en Suède a été transférée graduellement de la sécurité sociale aux services fiscaux entre 1975 et 1985. Les cotisations à des comptes individuels (introduits plus récemment) seront aussi recouvrées de façon centralisée.

Royaume-Uni

Le Royaume-Uni a transféré la responsabilité du recouvrement des cotisations de sécurité sociale aux services fiscaux en 1998, bien que ces derniers aient depuis longtemps recouvré 95% des cotisations. Les services fiscaux transfèrent les cotisations aux fonds de pension pour les personnes couvertes par des comptes individuels.

Mais il y a environ deux fois plus de personnes qui sont membres de caisses de retraite d'entreprises que de personnes ayant des comptes individuels. Ces soit-disant plans professionnels sont surtout des systèmes à bénéfice défini, mais les régimes à cotisation définie sont en train de devenir de plus en plus importants. Dans les deux cas, les employeurs sont responsables du paiement au fond de leurs propres cotisations et de celles de leurs employés. Mais un organisme de surveillance séparé a la responsabilité de s'assurer que ces paiements sont bien effectués. Et les problèmes concernant le paiement des cotisations constituent en pratique le gros du travail de l'organisme.

Pologne

La Pologne aura aussi une seule chambre de compensation pour le recouvrement, qui transférera les cotisations de retraite des personnes au fond de leur choix. Mais il s'agira de l'organisme de sécurité sociale, et le recouvrement restera complètement séparé de l'administration fiscale.

Cette décision est en partie imputable au désir de ménager l'opposition à la réforme de la part de l'organisme de sécurité sociale en lui offrant un rôle important dans le nouveau système de pension. Mais le directeur de l'organisme a récemment été remercié à cause d'échecs dans le système de recouvrement et de transfert.

Hongrie

La Hongrie a un système de recouvrement décentralisé. Les employeurs effectuent les paiements directement aux fonds de pension, qu'ils doivent aussi déclarer à l'organisme de surveillance des fonds de pension. La séparation des cotisations de sécurité sociale et du recouvrement de l'impôt, décrétée par le tribunal constitutionnel, est conçue pour protéger la vie privée.

Le Royaume-Uni empêchait aussi l'échange d'information entre les différents organismes gouvernementaux pour des raisons de protection de la vie privée. Mais une récente législation visant à permettre des vérifications croisées entre les impôts, les prestations et les cotisations n'a pas rencontré beaucoup d'opposition. Le contraste avec la Hongrie reflète peut-être l'expérience par ce pays des abus de l'Etat concernant l'information personnelle dans son ensemble.

Autres lectures

R. Rofman et G. Demarco, (1999) 'Collecting and transferring pension contributions', Pension Reform Primer series, Social Protection Discussion Paper no. 9007, Banque Mondiale.
Banque Mondiale (1999), 'Protecting funded pensions and building confidence in the system', Pension Reform Primer briefing, Banque Mondiale.

Conclusions et recommandations

- Les questions opérationnelles — recouvrement des cotisations, déclaration et transfert des paiements aux fonds de pension— ont retardé sérieusement certaines réformes de pension
- Certains systèmes gèrent une chambre de compensation centrale pour collecter les cotisations obligatoires et les transférer sur des fonds individuels choisis
- Les fonds de pension recouvrent directement les cotisations auprès des employeurs dans d'autres systèmes
- Les systèmes centralisés, tirant avantage des économies d'échelle, sont probablement moins coûteux en général
- Mais la concurrence entre les fonds de pension, avec l'usage des systèmes de compensation de paiements des banques et les faiblesses institutionnelles des organismes publics peut contrebalancer ce désavantage
- Les systèmes centralisés peuvent aussi appliquer les exigences de cotisations plus facilement
- Il y a aussi des avantages de coût et de conformité à combiner le recouvrement des cotisations de pension avec d'autres cotisations et impôts sur le revenu personnels