

Couverture

L'étendue de la protection dans les systèmes de retraite

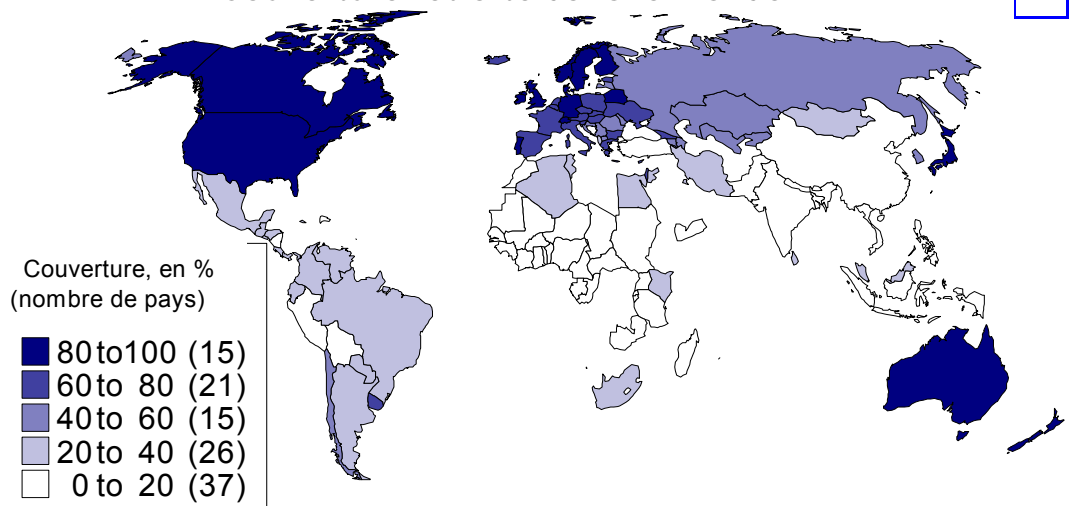
La couverture des systèmes d'assurance vieillesse est un sujet de préoccupation central dans les pays en développement. Si la plupart des pays rendent obligatoire le versement par les salariés de cotisations à un plan d'épargne retraite quel qu'il soit, moins de dix pour cent le font dans le Sud Asiatique et l'Afrique Subsaharienne. La couverture

représente moins de 30 pour cent dans la plupart des pays de l'Est Asiatique, et environ 30 à 40 pour cent dans les pays latino-américains à revenu moyen. Elle atteint une moyenne de 60 pour cent dans les économies de transition de l'Europe de l'Est et de l'ex Union Soviétique. En revanche, les pays plus riches de l'OCDE arrivent à couvrir 80 pour cent ou plus de leur force de travail. La carte (figure 1) montre la répartition mondiale.

La définition appliquée ici ne fait pas la distinction entre les travailleurs qui se soustraient au système et ceux qui ne sont pas légalement obligés de

participer. Aussi, le taux de cotisants par rapport à la force de travail masque des différences potentielles en termes de comptes dormants (ceux qui ont accumulé des droits à la retraite mais ne cotisent pas actuellement) et dans la proportion des revenus des salariés réellement couverts qui peut varier de façon importante selon les régimes.

Couverture retraite dans le monde



Note : pays manquants = données indisponibles.

Source : OIT, Banque mondiale

Quelle que soit la définition, il apparaît réellement que le développement économique est le déterminant essentiel de la couverture. Véritablement, le niveau de revenu per capita est un excellent instrument de prévision des taux de couverture. En revanche, il n'y a pas de preuves empiriques qui suggèrent que la nature du régime de retraite par elle-même ait davantage qu'un

Ce document fait partie du « Pension Reform Primer » de la Banque Mondiale: 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, World Bank, 1818 H Street NW, Washington, D.C. 20433; telephone +1 202 458 5267; fax +1 202 614 0471; e-mail socialprotection@worldbank.org. Toute la matière du « Pension Reform Primer » est disponible sur Internet à www.worldbank.org/pensions

impact marginal sur la probabilité que les individus y adhèrent. Ceci renforce l'hypothèse selon laquelle des forces plus larges sont en oeuvre et que la participation à des régimes de retraite doit être considérée dans le contexte de facteurs sous-jacents qui déterminent la taille du secteur informel. Par exemple, beaucoup de pays en développement se caractérisent par une agriculture de subsistance à grande échelle qui pour l'essentiel échappe au système d'imposition de l'Etat. Ce qui entraîne le secteur informel est susceptible d'entraîner la couverture retraite.

Incitations à l'informalité

Dans de nombreux pays, la force de travail non agricole est essentiellement composée de petites entreprises et de travailleurs à leur compte qui généralement ne paient pas d'impôts ni ne sont assujettis à d'autres réglementations gouvernementales. Il est important de comprendre le domaine de l'activité du secteur informel pour pouvoir expliquer les taux de couverture observés dans les régimes de retraite.

Loayza a examiné le travail empirique en mesurant les coûts de fonctionnement dans le secteur formel. Ces coûts pourraient être regroupés en deux catégories – le coût d'entrée et les coûts récurrents nécessaires pour rester en règle. Plusieurs études ont constaté que les coûts en termes de temps, frais de dossier et même pots-de-vin pouvaient être extrêmement élevés. Une étude en Amérique Latine a constaté que le coût d'entrée représentait en moyenne dix pour cent des bénéfices annuels de l'entreprise et que le temps moyen exigé pour venir à bout du processus était de presque une année.

Les coûts récurrents pour se maintenir en règle découlent des taxes, des réglementations et des exigences bureaucratiques (c'est-à-dire la "paperasserie"). L'étude originale de Hernando De Soto sur le secteur informel au Pérou, *El Otro Sendero*, a constaté que sur un échantillon de 50 petites entreprises, le coût pour rester en règle représente en moyenne 348 pour cent des bénéfices après impôts. Environ 22 pour cent de ce coût était dû aux taxes, 5 pour cent aux tarifs plus élevés des services publics et 73 pour cent à des réglementations, notamment les normes du travail.

Les réglementations et les taxes représentaient en moyenne une augmentation de 20 pour cent des coûts salariaux pour le même échantillon de pays latino-américains. Une autre étude en Thaïlande a constaté que les entreprises du secteur informel économisaient 13 à 22 pour cent sur les coûts salariaux en se soustrayant aux réglementations.

Les coûts du respect des réglementations sont si grands qu'il est payant pour les petites entreprises de consacrer des ressources importantes à la fraude et à la perte de l'accès à la protection légale et à des marchés de crédit réglementés. Se dissimuler aux autorités signifie aussi souvent le sacrifice d'économies d'échelle qui auraient pu sinon accroître de manière importante les retours sur capitaux. En bref, l'activité du secteur informel représente un coût à la fois privé et social, mais en supposant que ces décisions soient rationnelles, cela suggère que les coûts pour passer au secteur formel sont encore plus élevés.

Cotisations ou taxes?

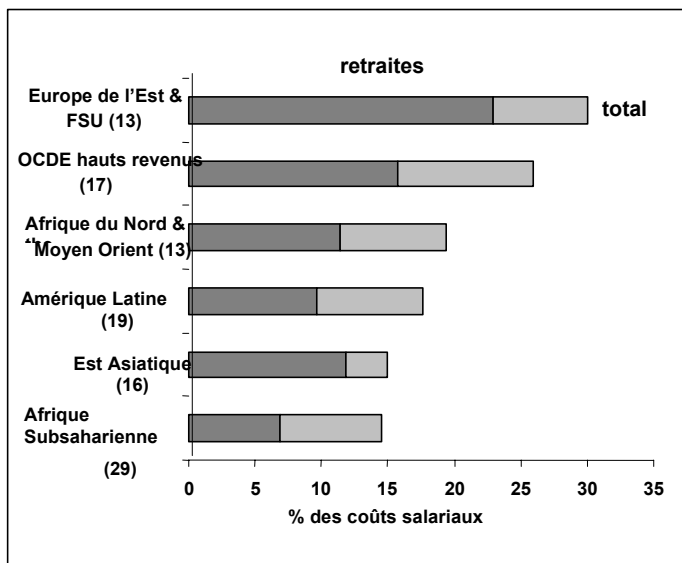
Vu sous cet angle, il devient clair que les taux de couverture dans les régimes de retraite avec participation des assurés peuvent être entraînés par des facteurs étrangers à la retraite qui mènent à l'activité du secteur informel. Ceci aiderait à expliquer le pourquoi du manque de preuves indiquant le lien des taux de couverture avec le modèle du régime de retraite.

Cependant, des incitations médiocres dans un régime de retraite sont susceptibles d'exacerber la situation, notamment quand la déduction sur les salaires affectée au paiement des retraites est importante (voir Figure 2) et quand cette déduction est vue plus comme une taxe que comme une cotisation.

La figure 2 montre que les prélèvements de l'assurance sociale ajoutent plus de 30 pour cent en moyenne aux coûts salariaux dans les anciens pays socialistes. Quand ces pays sont passés à une économie de marché, les entreprises plus petites ont proliféré tandis que les grandes entreprises d'Etat licenciaient la main d'œuvre excédentaire dans le processus de restructuration ou de privatisation. La combinaison d'un appareil de collecte de l'impôt ayant peu de capacité pour

collecter auprès des petites entreprises et de taux élevés de taxation explique sans doute en grande partie le déclin de couverture observé dans cette région au cours des années 90. Les agriculteurs ont constitué une catégorie particulièrement difficile à la suite de la disparition de l'agriculture collective dans la région. Après la distribution de parcelles de terre individuelles dans les années 90 par exemple, seulement cinq pour cent des agriculteurs albanais ont continué à cotiser au régime de retraite.

Assurance sociale/taxes retraite 2



Couverture et types de régimes de retraite

Tous les pays ne s'appuient pas exclusivement ni même principalement sur des systèmes de retraite avec participation des assurés. Les systèmes non-participatifs, financés par les recettes fiscales générales plutôt que par des taxes affectées, sont importants dans une poignée de pays comme l'Australie, le Canada, l'île Maurice, l'Afrique du Sud et les Pays Nordiques. En Nouvelle Zélande, une retraite de base universelle est la seule forme d'intervention directe de l'Etat dans ce domaine.

Etant donné que ces systèmes ne relient pas les prestations aux cotisations, la couverture est effectivement universelle.

Là où ces systèmes jouent un rôle important, ils se répartissent en deux catégories principales :

- Allocations de base pour tous au-dessus d'un certain âge.
- Assistance sociale large qui garantit que tous les gens au-dessus d'un certain âge atteignent un niveau de vie minimum.

Un régime de retraite "de base" ou non-participatif bien conçu devrait être envisagé si l'objectif est de réduire la pauvreté chez les personnes âgées et si les ressources le permettent. (voir la note du « Primer » sur les "retraites de base".)

Mais la plus grande partie du monde s'appuie encore surtout sur des régimes avec participation des assurés. Historiquement, ce résultat a probablement été entraîné par une seconde motivation plus paternaliste de l'intervention de l'Etat : la myopie. En plus de fournir un niveau minimum absolu de revenu au moment de la vieillesse, dans la plupart des cas les décideurs ont défendu des objectifs de taux de remplacement qui empêchaient des chutes brutales relatives dans la consommation à la fin de la vie. Les personnes étaient considérées comme trop myopes pour épargner pour leur propre vieillesse ou par d'autres moyens, si prévoyantes qu'elles pourraient épargner moins du fait de la présence de caisses de retraite de base financées par les recettes générales. Une épargne forcée à des niveaux pouvant remplacer une fraction importante du revenu avant la retraite était considérée comme nécessaire pour lisser la consommation au cours de la vie d'une personne. La conversion en annuités était nécessaire pour s'assurer qu'une personne ne survivrait pas à ces économies.

Par conséquent, la plupart des pays mettent l'accent sur des systèmes qui lient les allocations aux cotisations antérieures. Dans les systèmes capitalisés à cotisations définies, le lien est immédiatement évident parce que la valeur de la retraite dépend directement de l'accumulation des cotisations et des retours sur investissement. Dans les régimes par répartition, plan public lié aux salaires, le lien est moins direct mais peut être plutôt fort cependant. Les cotisations sont en général prélevées comme une proportion des salaires. Les prestations dépendent d'un calcul sur les salaires et les années d'adhésion au régime de retraite. Cependant, la relation entre les cotisations

et les prestations varie à la fois selon les pays et selon les personnes à l'intérieur de ce pays. Ceci est dû à des règles comme le nombre minimum d'années d'adhésion, l'âge normal de la retraite et celui de la retraite anticipée, les retraites maximum, *etc.*

Certains experts ont défendu le point de vue selon lequel le passage d'un système à prestation définie à un système à cotisation définie encouragerait à la marge, certains salariés à participer. Cet effet vient à la fois du lien plus étroit entre les cotisations et les prestations et du retour généré sur le marché par les plans à cotisation définie potentiellement plus élevé que le retour implicite qui peut être obtenu dans des régimes par répartition à prestations définies.

Mais cet effet peut être surévalué. Peu de régimes de retraite peuvent offrir des retours comparables à des investissements alternatifs dans un environnement de capitaux insuffisants (voir les taux élevés de retour dans la micro-finance ou sur l'investissement dans l'éducation). Et les foyers à revenus plus modestes ont des taux de réduction et des besoins en liquidités particulièrement élevés. Enfin, il serait incohérent de prétendre que les mêmes personnes myopes qui ont dû être obligées à épargner pour leur vieillesse changeraient pour valoriser fortement des règlements lointains de la part de leur caisse de retraite, que ces règlements viennent d'un régime public à prestation définie ou d'un régime privé à cotisation définie.

Nous concluons que tout système de retraite qui repose exclusivement sur des régimes basés sur des cotisations connaîtra une couverture incomplète. En outre, les niveaux de fraude seront fortement liés à la taille du secteur informel, lui-même fonction de nombreux autres facteurs qui peuvent n'avoir pas grand chose à voir avec les retraites. Cette simple évaluation suggère que les taux de couverture vont sans doute augmenter très lentement jusqu'à ce que s'améliorent les problèmes structurels sous-jacents du marché du travail et de l'administration des taxes. Les plans ambitieux pour étendre la couverture devraient aussi prendre en compte la perspective de participants potentiels qui peuvent se comporter

très rationnellement face aux coûts onéreux du respect des réglementations.

L'extension de la couverture est-elle toujours un mieux ?

L'Organisation Internationale du Travail (OIT) traite la question de la couverture dans ses documents concernant les conventions sur la protection sociale pour les personnes âgées. La convention de 1967 (numéro 108) établit que les régimes devraient couvrir :

- 'tous les employés, y compris les apprentis; ou
- 'les classes prescrites de la population économiquement active, constituant au moins 75 pour cent de toute la population économiquement active' ('prescrites' signifie 'déterminées par ... les lois ou les réglementations nationales').

La convention permet l'exclusion de travailleurs occasionnels (et autres) et autorise des limites temporaires de couverture pour :

- 'des classes prescrites d'employés, constituant au moins 25 pour cent de tous les employés ; ou
- 'des classes prescrites d'employés dans les entreprises industrielles, constituant au moins 50 pour cent de tous les employés dans les entreprises industrielles'.

Les fondements de ces objectifs ne sont pas clairs et il est peu probable que les conditions propres aux pays puissent être totalement respectées par des critères aussi larges. Mais généralement, le message est que la plupart des pays devraient essayer d'élargir la couverture de leur régime de retraite.

M. J.-V. Gruat, directeur de la planification, du développement et des normes de la sécurité sociale, à l'OIT, expose quatre motifs d'étendre la portée de la couverture de protection sociale :

- **Exigences légales** : 'Dans la plupart des Etats où prévaut l'autorité de la loi, ...les instruments juridiques de base comportent très couramment les deux principes suivants... non-discrimination ; et alléger la pauvreté, empêcher l'indigence.' Tout cela justifierait l'expansion de la couverture.

- **Considérations sociales** : ‘...lorsque des classes de la force de travail demeurent exclues de formes de protection sociale qu’elles estiment essentielles à leur bien-être’ alors ‘la cohésion sociale est menacée’ car les personnes se sentent victimes de discrimination. D’autres commentateurs voient la participation à des régimes de retraite comme une partie importante de la formalisation de la force de travail, ce qui en retour devrait améliorer les conditions de travail.
- **Aspects économiques** : une couverture étendue pourrait aider la flexibilité et la mobilité du travail en encourageant les gens à quitter les entreprises appartenant à l’Etat qui sont en cours de restructuration ou à aller vers des employeurs plus petits alors qu’auparavant ceci aurait entraîné la perte de la couverture retraite.
- **Ressources financières** : de nouveaux cotisants amélioreront à court terme les finances des régimes de retraite par répartition, en particulier si la couverture est étendue à des ‘secteurs dynamiques de l’économie, par exemple ceux qui sont installés dans les banlieues des grandes villes, qui recrutent principalement des jeunes travailleurs issus de la force de travail rurale en surplus’.

A notre point de vue, ce dernier argument est sérieusement défectueux. Etendre la couverture aux ‘jeunes travailleurs issus de la force de travail rurale en surplus’ aboutira vraisemblablement à un transfert régressif des personnes à revenus inférieurs vers les personnes à revenus supérieurs. Les dernières personnes à adhérer au régime de retraite obtiendront probablement le moins bon accord quand le régime de Ponzi arrivera finalement à la fin.

Mais le point clé est le second, à savoir le besoin de fournir une protection sociale à des travailleurs qui sinon seraient exclus et connaîtraient donc une perte de bien-être. C’est un message fondé sur le point de vue — selon les termes de M. Gruat — que ‘il y a un intérêt frappant de la part des catégories non couvertes pour ce type de mesures de protection [maladie, accident, vieillesse, invalidité]’. Ceci ne laisse pas ‘d’autre alternative...que d’étendre...la portée de la couverture des régimes existants...faute de quoi la

cohésion sociale du pays dans son ensemble pourrait bien être mise en péril.’

Mais s’il y a des signes d’une demande latente pour une assurance de groupe – par exemple, l’existence de sociétés mutuelles ou d’épargne – il y en a peu qui suggèrent que de grands nombres de travailleurs non couverts sont désireux de participer à des régimes gérés par l’Etat. Par contre, la fraude semble rampante. Les travailleurs choisissent de ‘s’exclure’ eux-mêmes. En plus des coûts de l’adhésion au secteur formel mentionnés ci-dessus, plusieurs facteurs spécifiques au système de retraite lui-même pourraient contribuer à cette attitude.

Une raison évidente de rester en dehors est la mauvaise gouvernance. Les adhérents des caisses de prévoyance au Kenya, en Ouganda, au Sri Lanka et en Zambie ont reçu de maigres retours au cours des dernières décennies et auraient eu de meilleurs résultats en laissant leur argent sur des comptes bancaires. Les travailleurs à revenus faibles, qui généralement manquent d’accès aux marchés de crédit, pourraient perdre encore davantage en participant à ces caisses puisqu’ils ont perdu la possibilité d’investir dans de la terre, des outils ou un véhicule.

Une raison plus subtile de rester en dehors pourrait suggérer un degré plus élevé de logique. Les travailleurs peuvent être instinctivement conscients de la corrélation positive largement documentée entre les revenus et l’espérance de vie, qui pourrait réduire fortement pour nombre d’entre eux la valeur octroyée à l’assurance longévité. D’autres peuvent réaliser que des périodes courtes d’investissement leur permettent de maximiser les retours de la caisse de retraite après seulement quelques années de cotisation.

Enfin, l’interaction subtile entre les caisses de retraite et les systèmes traditionnels d’entraide familiale ne devraient pas être ignorés. (L’abondante littérature sur ce sujet est examinée dans une note introductive séparée). La théorie suggère qu’une grande partie du gain de bien-être tirée d’une annuité puisse être obtenue au sein d’une unité familiale – une sorte de caisse de retraite inter familiale. Dans de nombreuses sociétés, ce système de soutien familial est plus

fiable que ce que l'Etat est actuellement en mesure d'offrir.

Nouvelles approches de la couverture de retraite

La discussion précédente suggère que l'expansion de la couverture devrait être envisagée du point de vue du participant. A la racine du problème, on trouve la charge excessive de l'adhésion au secteur formel et ceci peut seulement être traité dans le cadre de réformes plus larges. En outre, il est clair que forcer davantage de travailleurs à participer à une caisse qui n'est pas viable ou qui fournit des retours sur investissement très médiocres n'est pas une bonne politique. Ces importantes mises en garde mises à part, il y a des politiques spécifiques à la conception des retraites qui peuvent aider à augmenter la participation.

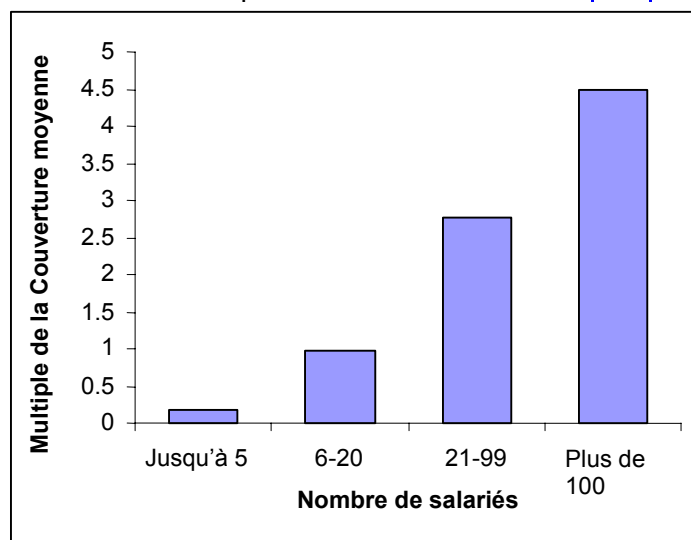
L'approche la plus directe est de subventionner la couverture en fournissant une cotisation complémentaire à un compte individuel. C'est ce qui est fait dans le nouveau régime à cotisation définie au Mexique et dans la caisse de retraite volontaire en République Tchèque. Au Mexique, le gouvernement verse un montant forfaitaire équivalent environ à 2.2 pour cent du salaire moyen sur des comptes individuels à cotisation définie. Pour les travailleurs à faibles revenus, la compensation est plutôt importante. Une telle politique peut s'avérer onéreuse. Mais elle peut être une utilisation plus efficace de ressources limitées que, disons, un régime favorable d'imposition pour des cotisations de retraite volontaires qui concernent des personnes à revenus élevés.

Une autre stratégie consiste à offrir des avantages à des prestataires qui étendent la couverture grâce à leurs propres efforts. En Bolivie, une concession de cinq ans à deux sociétés pour la gestion du nouveau système de retraite comprenait une incitation à étendre la couverture. Celle-ci a augmenté sur cette période. Mais les incitations étaient dirigées vers le gain de nouveaux adhérents et certains s'inquiètent de ce que les comptes puissent rester dormants une fois ouverts.

Le plus grand défi peut-être consiste à convaincre les travailleurs indépendants de participer. On peut faire ici une distinction utile : d'un côté, il y a des médecins et des avocats dont les revenus sont élevés et qui ne peuvent se permettre de renoncer aux avantages de l'appartenance au secteur formel. Cependant, la grande majorité des travailleurs indépendants sont des personnes qui proposent des services de vendeurs ou de travailleurs occasionnels. Il y a des millions de telles entreprises de petite échelle dans les pays en développement. Les frais fixes d'adhésion au secteur formel peuvent être prohibitifs et leur contrôle pratiquement impossible. La Figure 3 ci-dessous montre la relation entre la taille d'une entreprise et sa participation au régime de retraite pour le Pérou, en s'appuyant sur les données d'une enquête de 1997. Les entreprises de plus de 100 salariés ont 4.5 fois plus de probabilité de participer qu'une entreprise moyenne, tandis que les micro-entreprises ont seulement 0.2 pour cent de probabilité. Ce modèle typique se retrouve dans le monde entier.

Couverture par taille d'entreprise au Pérou

3



Même aux Etats-Unis, où le respect des taxes est élevé, on estime que plus de la moitié des travailleurs indépendants ne versent pas de cotisations de Sécurité Sociale. Les chiffres semblent bien pires dans d'autres pays : au cours de la première année où les travailleurs indépendants et les petites entreprises étaient

couverts par la législation en Corée, environ un tiers seulement ont déclaré un revenu. Des chiffres récents révèlent que seulement un sur 20 des travailleurs indépendants ont cotisé en Argentine et en Turquie, seulement un pour cent des membres du régime spécial pour les travailleurs indépendants ont versé des cotisations.

Beaucoup de petites entreprises ou de travailleurs indépendants connaissent une participation saisonnière ou intermittente au marché du travail. Ils peuvent avoir des employeurs, mais ces contrats sont de courte durée et ne sont pas facilement incorporés dans un cadre légal et administratif souvent conçu pour des entreprises plus importantes. Les ouvriers du bâtiment tendent à s'inscrire dans cette catégorie. Comme pour les travailleurs indépendants à faibles revenus, il peut être coûteux de vérifier leurs revenus au niveau individuel.

Dans certains pays, les critères initiaux ont reconnu la difficulté d'incorporer au système les entreprises plus petites en établissant une taille d'entreprise minimum. En Inde, par exemple, la limite initiale du nombre d'employés dans une entreprise qui déclenchait une couverture légale était de 50. Ce chiffre fut ensuite réduit à 20 et il y a eu récemment des propositions pour le réduire à 10. Cependant, une expansion de la couverture imposée a peu de chance de fonctionner par elle-même. Certains pays ont reconnu la futilité des obligations pour les travailleurs indépendants et ont simplement rendu la participation facultative. Ceci est vrai par exemple au Chili, en Colombie et au Mexique.

On peut peut-être trouver un objectif plus prometteur pour l'expansion de la couverture dans les groupes existants. Les régimes à l'échelle d'une industrie peuvent réduire les coûts de transaction pour les individus d'un même secteur. Une étude du Superintendant pour les retraites privées au Pérou a suggéré de travailler avec les organisations non gouvernementales (ONG) pour étendre la couverture dans le régime de retraite. Une proposition similaire a été faite en Inde. Les institutions de micro finance (MFI) en particulier, peuvent faciliter la comptabilité et le transfert de fonds, réduisant ainsi les coûts unitaires des transactions.

Les régimes à l'échelle d'une industrie ont été introduits à Hong Kong dans le cadre du nouveau système obligatoire de Fonds de prévoyance (MPF). Ils couvrent les travailleurs intermittents dans les industries du bâtiment et du spectacle. Les gestionnaires de fonds et les agents comptables sont choisis par l'organisme de contrôle sur des critères stricts et sur la base d'une adjudication concurrentielle.

Meilleur service, moindres coûts

Les caisses de groupe peuvent réduire les coûts de transaction dans une certaine mesure, mais même des coûts réduits peuvent constituer une barrière majeure pour les personnes disposant de petits montants à épargner et à accumuler. Les prestataires peuvent trouver que les travailleurs à faibles revenus représentent une proposition onéreuse. Les agences dans les points reculés peuvent être coûteuses et les personnes ayant une expérience limitée du secteur financier peuvent exiger plus d'attention. Si les frais fixes sont élevés, cela peut tout simplement ne pas rapporter de démarcher des petits investisseurs ou même des groupes dont les membres ont de faibles revenus.

Une stratégie pour traiter ce problème a déjà été mentionnée. L'utilisation de l'infrastructure comptable de groupes existants, tels que les MFI, pourrait réduire les coûts, mais devrait être organisée au sein du cadre légal et administratif. Une autre approche consiste à subventionner de façon croisée les comptes les plus petits. Ceci peut être obtenu en interdisant certains types de charges, comme les frais forfaitaires, de telle sorte que les prestataires ne puissent séparer les frais fixes et marginaux quand ils facturent les clients.

Il existe un autre type de coût cependant qui entre rarement dans le débat en cours sur ce sujet (voir la note introductive intitulée 'Frais administratifs'). Il s'agit du coût en temps et même des coûts pécuniaires entraînés par l'obtention d'information et éventuellement de prestations de la part des institutions qui fournissent des retraites.

Même lorsque les coûts explicites sont faibles, les qualités de service peuvent ne pas être correctes. Le Fonds de prévoyance des employés en Inde (EPF) par exemple, n'a pas fourni de déclarations

annuelles à des millions de ses membres depuis plusieurs années. Les personnes cherchant à retirer leurs fonds en accord avec la loi doivent faire face fréquemment à un océan de paperasserie ou pire. Des comptes peuvent être perdus au moment du décès d'un travailleur et sa famille ne jamais recevoir les soldes. Une lettre d'un membre mécontent illustre les frustrations éprouvées par les membres d'un monopole.

'Cher monsieur, (Septembre 1984)

Veillez avoir l'obligeance de me faire connaître le solde de mon compte ci-dessus après le transfert de mes fonds de A/C No. ##.

J'ai le grand regret de vous informer que depuis 1972 (quand j'ai quitté Assam c'est-à-dire, mon précédent employeur XXX), j'essaie d'obtenir la position de mon compte et la situation de mes fonds sans aucun résultat de votre part.

A l'origine, il y avait une confusion et votre agence m'a informé que vous n'aviez pas reçu le document "K" de votre agence de Calcutta, tandis que West Bengal, représentant régional de la Caisse de prévoyance, déclarait que le document "K" vous avait été adressé le 22.6.74 et le 14.8.75, selon leur courrier référencé TR/2099/WB/X/607 et daté du 19.11.75.

Dans ces circonstances, la non réception de situation de compte et la non confirmation du transfert de mes fonds de West Bengal à Assam par votre agence m'a causé de grandes difficultés pour retirer le montant de mon compte de prévoyance à votre agence. Il est malheureux que d'innombrables rappels de ma part ne suscitent aucune réponse de votre part. En l'absence de communication de votre part dans un délai de 10 jours à réception de cette lettre, je serai contraint d'entreprendre une action juridique.

Auriez-vous l'obligeance de veiller personnellement à cette question et de me faire savoir pourquoi votre agence devrait mettre plus de 12 ans pour confirmer une question aussi simple.'

Cette personne a finalement reçu le solde de son compte de prévoyance – 16 ans plus tard. Le EPF, comme beaucoup d'autres institutions de retraite publiques dans le monde, connaît actuellement des

réformes administratives visant à améliorer le service aux adhérents. Néanmoins, en l'absence de pressions concurrentielles, l'expérience passée suggère qu'un service médiocre, parmi d'autres facteurs, continuera à dissuader des adhérents potentiels.

Réforme systémique et couverture

Au cours de ces dernières années, plus de vingt pays ont remplacé tout ou partie de leurs caisses à prestations définies gérées par l'Etat par des comptes individuels privés capitalisés. Ceci a-t-il conduit à une couverture plus étendue ?

Malheureusement, la réponse reste obscure étant donné une expérience limitée, des informations médiocres et des problèmes de définition qui rendent difficiles les comparaisons dans le temps et entre les pays.

Par exemple, les experts chiliens sur la question des retraites Rodrigo Acuña et Augusto Iglesias citent un accroissement de la couverture retraite au Chili entre 1982 et 1997, de 53 à 70 pour cent de la force de travail. D'autres notent que la couverture avant la réforme (dans les années 70) était même plus élevée et que beaucoup d'affiliés à l'AFP ne cotisent pas régulièrement. Mais un autre chercheur, Claudio Chamorro, explique la plupart des désaccords entre cotisants et affiliés comme le résultat de la population croissante d'affiliés qui sont en réalité des retraités et par le fait que certains groupes importants comme les travailleurs indépendants ne sont pas obligés de cotiser. Parmi ceux qui doivent légalement participer, le taux de conformité approchait de 95 pour cent.

La couverture en Argentine décline depuis plusieurs décennies. Dans leur étude de 2002, les chercheurs argentins Jorge Colina, Lucas Ronconi et Mariano Tommasi ont utilisé des données d'enquêtes sur les ménages pour tester la présence de changement structurel dans la couverture dû à l'introduction du nouveau régime de retraite privé en 1994. L'étude a fourni des données économétriques selon lesquelles les "coûts associés au code du travail, à la négociation collective et à la sécurité sociale ont un impact négatif sur la couverture, en particulier pour les travailleurs peu productifs." Cependant, ils n'ont pu identifier

aucun impact statistiquement significatif sur la couverture du fait de l'introduction du nouveau régime de retraite privé. Ils ont conclu que cette réforme semble n'avoir eu aucun impact ou tout au plus un impact beaucoup moins important que d'autres facteurs non liés au modèle du système de retraite.

Si l'on s'accorde généralement à reconnaître que les incitations à participer à des caisses de retraite obligatoires peuvent être améliorées par une meilleure conception, il y a peu de preuves empiriques qui suggèrent que ce soient des déterminants cruciaux de la participation au secteur formel. Beaucoup d'autres facteurs allant des rigidités du code du marché du travail, aux réglementations sur le salaire minimum, aux coûts de transaction associés aux déclarations de la main d'œuvre et même à la confiance dans les institutions gouvernementales sont probablement tout aussi importants. Ainsi, appliquée isolément, la réforme systémique des retraites n'est pas susceptible d'entraîner une augmentation significative de la couverture.

Autres lectures

- Acuna R. et Iglesias, A. (2001) 'Chile's pension reform after 20 years', Document de travail introductif à la réforme des pensions de la Banque mondiale, à paraître.
- Colina, J., L. Ronconi et M. Tommasi (2002) 'Problemas para la expansión del grado de cobertura en el sistema reformado de pensiones Argentino', Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI).
- Chamorro-Carrizo, Claudio (1992), "La cobertura del sistema de pensiones Chileno", Tesis de Grado No. 107, Pontifica Universidad Catolica du Chili.
- Corsetti, G., et Schmidt-Hebbel, K. (1994), 'An endogenous growth model of social security and the size of the informal sector', Policy Research Working Paper no. 1471, Banque mondiale.
- Cuesta, J., Holzmann, R. et Packard, T. (2000), 'Extending coverage in multi-pillar pension systems: constraints and hypotheses, preliminary evidence and future research agenda', Social Protection Discussion Paper no. 0002, Banque mondiale.
- De Soto, H. (1989), 'The Other Path', Harper and Row, New York.
- Gruat, J.-V. et Thompson, K. (1996), 'Extending coverage under basic pension schemes: general and Chinese considerations', Issues in Social Protection Discussion Paper no. 4, Organisation Internationale du Travail, Genève.
- Organisation Internationale du Travail (1967), *Invalidity, Old-Age and Survivors' Benefits Convention* (no. 108), Genève.
- James, E. (1999), 'Coverage under old-age security programs and the uninsured: what are the issues?' Policy Research Working Paper no. 2163, Banque mondiale
- Loayza, N. (1997), 'The economics of the informal sector: a simple model and some empirical evidence from Latin America', Policy Research Working paper #1727, Banque mondiale.
- Superintendencia de Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (1999), "Ampliacion de la cobertura provisional en el SPP", Estudios previsionales, No.1, Lima Pérou.

Van Ginneken, W. (1999), 'Social security for the informal sector: a new challenge for the developing pays', ISSA Review.

Conclusions et recommandations

- ❑ Les taux de couverture suivent étroitement les niveaux de revenus et la fraude est largement provoquée par le coût élevé de l'adhésion au secteur formel
- ❑ Le modèle de régime de retraite peut exacerber le problème de la fraude quand les "cotisations" sont élevées et perçues comme des taxes
- ❑ Un régime mal conçu et mal géré devrait être réformé avant toute tentative pour étendre sa couverture
- ❑ Développer la solvabilité financière d'un régime par répartition n'est pas une bonne raison pour étendre la couverture
- ❑ Un filet de protection peut aider à combler les écarts inévitables dans un régime participatif
- ❑ Les régimes à cotisation définie tendent à fournir de meilleures incitations de couverture,
- ❑ Mais l'impact positif du modèle de retraite sur les taux de couverture ne devrait pas être surestimé car à ce jour il y a peu de preuves à l'appui de ces affirmations
- ❑ Parmi les approches créatives pour une couverture étendue, il y a les versements compensatoires directs pour les travailleurs à faibles revenus
- ❑ Et la recherche des moyens de réduire les coûts de transaction en travaillant de concert avec les groupes existants et en regroupant les individus là où c'est possible

