

*Robert Holzmann
et Richard Hinz*



*Perspective internationale
sur les systèmes de retraites
et leur reformes*

Les régimes de retraites au vingt et unième siècle



BANQUE MONDIALE

**Les régimes de retraites au vingt et unième siècle:
Perspective internationale sur les systèmes de retraites
et leur reformes**

Robert Holzmann et Richard Hinz

Conjoint avec

Hermann von Gersdorff, Indermit Gill, Gregorio Impavido, Alberto R. Musalem, Michal
Rutkowski, Robert Palacios, David Robalino, Yvonne Sin, Kalanidhi Subbarao, Anita
Schwarz

Banque Mondiale

May, 2005



Plan du document

Introduction et Résumé Analytique

Première partie : Fondation conceptuelle

1 La nécessité de la réforme

Pression fiscale : les urgences à courts termes et les besoins à longs termes

Pression financière: Paiement des prestations promises

Adapter le système aux changements socioéconomiques

Défis et opportunités de la mondialisation

Directions de Réforme

2 La fondation conceptuelle des perspectives de la Banque Mondiale

Cadre de gestion des risques sociaux

Intervention publique raisonnée

Une approche multipillar: Diversité et efficacité

Les bénéfices (nets) d'un financement

Un outil de référence, pas une prescription

3 Objectifs et critères de base des perspectives de la Banque Mondiale

Premiers objectifs: une retraite adéquate, abordable, viable et robuste

Objectifs secondaires: Contribuer au développement économique

Les critères de réforme

4 L'assistance de la Banque Mondiale dans le soutien des réformes sur les retraites

Portée du prêt de la Banque Mondiale dans les retraites

Diversité des réformes de la retraite

Deuxieme partie : La conception et la mise en oeuvre des reformes

- 5 *Options générales et particulières de la reforme des systèmes de pensions*
 - Options générales de la reforme
 - Options particulières de la reforme : politiques progressives et marge de dépendance
 - Conclusions

- 6 *Points clés de la reforme : positions clés et questions ouvertes*
 - Méthode de réduction de la pauvreté et redistribution
 - Sujet de durabilité financière
 - Gestion des Fonds Publics de Retraite
 - Questions d'administration et de réalisation
 - Préparation, régulation et contrôle des sujets de marchés financiers
 - Economie politique et organisation des reformes des retraites
 - Exemples de reformes à dilemme et interrogations

- 7 *Expériences régionales : Développement et premières évaluations de la reforme*
 - Cas de l'Amérique latine et des Caraïbes
 - Cas de l'Europe Centrale et Orientales et de l'Asie Central
 - Cas de l'Asie du Sud
 - Cas de l'Afrique sub-saharienne
 - Cas du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord
 - Cas de l'Asie de l'Est

- 8 *Remarques finales*

Introduction et Résumé Analytique

La dernière décennie a été témoin d'une reconnaissance à une large échelle de l'importance des systèmes de pensions pour la stabilité économique des nations et la sécurité de leur population âgée. Durant les dix dernières années, la Banque Mondiale a joué un rôle pionnier dans le traitement de ce défi par l'aide qu'elle a apportée à la réforme des pensions à travers le monde.

La Banque est partie prenante d'une réforme des pensions dans plus de 80 pays et a apporté un appui financier à la réforme à plus de 60 pays, et la demande pour cette assistance ne cesse d'augmenter. Cette expérience a permis aux experts de la Banque d'élargir leur savoir et d'approfondir leur compréhension et a stimulé un processus en cours pour l'évaluation et le perfectionnement des politiques et des priorités qui orientent l'action dans ce domaine.

Ce qui émerge de ces interactions avec les décideurs politiques, les experts en matière de retraite et les représentants de la société civile dans les pays donateurs et clients, c'est la pertinence des principaux objectifs des systèmes de pensions - allègement de la pauvreté et lissage de la consommation - et de l'objectif plus large de la protection sociale. La Banque continue à considérer les avantages que représentent les plans à multiples piliers qui contiennent quelques éléments capitalisés quand les conditions sont favorables, mais reconnaît de plus en plus qu'une gamme de choix est de nature à aider les décideurs politiques à réaliser une véritable protection de la vieillesse d'une manière fiscalement responsable.

Le système de retraite à multiple piliers suggéré se compose d'une certaine combinaison de cinq éléments de base: (a) un pilier (non contributif) ou "zéro pilier" (sous forme d'une retraite au titre de subvention démographique ou sociale) qui fournit un niveau minimal de protection¹; (b) un système contribuant "premier pilier" qui est lié, à des degrés variables, avec les bénéficiaires et cherche à remplacer une certaine part du revenu; (c) un "deuxième pilier" obligatoire qui est essentiellement un compte d'épargne individuel mais peut être construit par une multitude de moyens; (d) des dispositions volontaires "troisième pilier" qui peuvent prendre beaucoup de formes (particulier, des retraites offertes par l'employeur en forme de prestation déterminée ou cotisation déterminées) mais sont essentiellement flexibles et discrétionnaires de nature; et (e) sources informelles intrafamiliales ou intergénérationnelles d'assistance financière et nonfinancière aux personnes âgées, y compris l'accès à la santé et au logement. Pour une variété de raisons, un système qui incorpore autant d'éléments que possible, selon les préférences des différents pays et du niveau et de l'incidence des coûts d'opération, peut, par la diversification, fournir le revenu de retraite d'une manière plus effective et plus efficace.

¹ Une subvention démographique est la même chose qu'une prestation universelle uniforme, qui donne le droit aux individus de percevoir une somme d'argent sur la base de leur âge ou de leur lieu de résidence. Un lexique à la fin du rapport donne la définition de celui-ci ainsi que celles d'autres termes.

Les principaux changements de la perspective de la Banque ont trait à l'intensification de la focalisation sur la provision du revenu de base pour toutes les personnes âgées vulnérables tout comme pour le rôle grandissant pour les instruments de lissage de la consommation reposant sur les mécanismes du marché pour les particuliers au sein et en dehors des systèmes de pensions obligatoires. La Banque reconnaît de plus en plus l'importance des conditions initiales et le point auquel les conditions dans un pays particulier rendent nécessaire une mise en œuvre sur mesure ou tactiquement séquentielle du modèle à multiple piliers.

Le présent rapport sur les politiques a été rédigé dans le but de clarifier et de mettre à jour la perspective de la Banque mondiale sur la réforme des pensions, en intégrant les leçons apprises de l'expérience récente et les recherches qui ont amélioré la compréhension de la meilleure façon de continuer dans l'avenir. Il est mis au point en tant que note relative aux politiques et non en tant que rapport de recherche. A ce titre, il prétend à conceptualiser et expliquer la réflexion actuelle de politique au sein de la Banque plus qu'à annoncer une nouvelle approche de politique.

Cette articulation des politiques et des priorités est censée aider les clients de la Banque et le public international plus large à comprendre et évaluer le cadre dans lequel s'inscrit l'action de la Banque pour la réforme des pensions et faciliter son aptitude à travailler efficacement avec les clients pour relever les défis en amont. Le présent rapport sert de guide pour les normes et critères que la Banque appliquera en décidant quand et où fournir l'assistance financière et technique pour la réforme des pensions.

Le rapport se décline en deux principales parties. La partie 1 présente le cadre de la pensée de la Banque concernant la réforme, y compris son origine et sa portée, et la structure des prêts de la Banque dans ce domaine. La partie 2 met en évidence les questions-clés afférentes à la conception et la mise en œuvre. Cette introduction résume les principaux messages et grandes lignes de la structure du rapport.

Un cadre pour la réforme des pensions

L'évolution du point de vue de la Banque sur la réforme des pensions tout au long de la dernière décennie reflète la grande expérience avec la réforme dans les pays clients, un dialogue en cours avec les universitaires et les organisations partenaires et une discussion interne et une évaluation intense des réformes de retraite à travers le monde. En conséquence, le concept initial d'une structure à trois piliers - (a) un système obligatoire, non capitalisé, publique et à prestation déterminée, (b) un mécanisme obligatoire, capitalisé, privé et à prestation déterminée, et (c) épargnes au titre de retraite facultative - a été étendu pour inclure deux piliers additionnels : (d) un pilier de base (zéro) pour agir plus explicitement avec l'objectif relatif à la pauvreté et (e) un pilier non financier (quatrième) pour inclure le contexte plus large de politique sociale, telle que l'aide à la famille, l'accès aux soins de santé et au logement.

Alors qu'elle a considérablement contribué à la compréhension des nuances et des défis que représente la réforme des pensions, la dernière décennie a renforcé le besoin dans presque toutes les circonstances d'abandonner le concept à pilier unique. L'expérience a prouvé que le modèle à multiples piliers est le mieux adapté à répondre aux multiples objectifs des systèmes de pensions - les plus importants étant la réduction de la pauvreté et le lissage de la consommation - et à faire face plus efficacement aux types de risques économiques, politiques et démographiques auxquels fait face tout système de pensions. Le modèle à multiple piliers proposé est beaucoup plus souple et aborde mieux les principaux groupes cibles de la population. La capitalisation prévisionnelle est toujours considérée comme utile, mais les limites de la capitalisation dans certaines circonstances sont également jugées beaucoup plus sévèrement. La principale motivation de la Banque pour soutenir la réforme des pensions n'a pas changé. Au contraire, elle s'est renforcée par l'expérience de la dernière décennie : la plupart des systèmes de pensions dans le monde ne tiennent par leurs promesses quant à leurs objectifs sociaux, ils créent des déformations significatives dans le fonctionnement des économies de marché, et ne sont pas soutenables sur le plan financier une fois confrontés au vieillissement de la population.

Revue et extension du concept initial

La vaste expérience acquise dans la mise en œuvre des réformes de la retraite dans une série de cadres depuis le tout début des années 90 a amené le staff de la Banque à revoir et à raffiner la démarche de la Banque pour guider les objectifs appropriés et le chemin d'un effort de réforme. L'évolution de la politique est caractérisée par cinq principaux ajouts à la démarche de la Banque:

- *Une meilleure compréhension des besoins et des mesures de réforme.* Ceci inclut (a) l'évaluation du besoin pour la réforme, au-delà de la pression fiscale et des défis démographiques, afin de traiter des questions tels que les changements socioéconomiques et les risques, tout comme les opportunités de mondialisation; (b) la compréhension des limites et des autres conséquences de l'imposition de la participation aux systèmes de pensions, particulièrement pour les groupes à faible revenu pour lesquels des risques autres que la vieillesse peuvent être plus immédiats et plus forts ; et (c) la réévaluation de l'importance continue, mais aussi des limites du préfinancement pour avoir affaire au vieillissement de la population en reconnaissance de l'importance des changements des comportement associés, y compris l'offre accrue de main d'œuvre et la retraite postérieure.
- *L'extension du modèle à multiples piliers au-delà de la structure à trois piliers pour inclure jusqu'à cinq piliers et avancer au-delà de la concentration traditionnelle sur les premier et second piliers.* L'expérience avec les pays à revenu bas a mis en évidence le besoin pour un pilier de base ou pilier zéro (ou non contributif) qui se distingue du premier pilier par sa focalisation initiale sur la réduction de la pauvreté afin d'étendre la sécurité de la vieillesse à toutes les personnes âgées. L'expérience au niveau des pays à faible au moyen revenu a renforcé la conscience quant à l'importance de la conception et de la mise en

œuvre du troisième pilier volontaire, qui peut effectivement suppléer les éléments de base d'un système de pensions pour fournir des taux de remplacement raisonnables pour les groupes à revenu élevé, tout en freinant les coûts fiscaux des composantes de base. Le dernier élément, et non des moindres, est la reconnaissance de l'importance d'un système à quatre piliers pour la consommation de la retraite, qui consiste en un mélange d'accès à un soutien informel (telle que l'assistance familiale), programmes sociaux formels (tels que les soins de santé) et d'autres atouts individuels financiers et non financiers (tel que l'accès à la propriété) et le besoin d'incorporer leur existence ou absence clairement dans la conception du système de pensions.

- *Une évaluation de la diversité des approches efficaces, y compris le nombre de piliers, l'équilibre approprié entre les différents piliers, et la manière dans laquelle chaque pilier est élaboré en réponse à des circonstances ou des besoins particuliers.* Certains systèmes de pensions fonctionnent effectivement avec uniquement un pilier zéro (sous la forme d'un régime universel de retraite) et un troisième pilier d'épargne volontaire. Dans certains pays, il est nécessaire d'introduire d'un second pilier obligatoire afin de gagner une acceptation populaire d'une réforme du premier pilier, alors que l'économie politique d'autres pays fait qu'un système public réformé (premier pilier), conjugué avec les mécanismes volontaires, est l'unique alternative réaliste.
- *Une meilleure compréhension de l'importance des conditions initiales dans l'établissement du potentiel pour et les limitations dans lesquelles les réformes sont possibles.* Il y a actuellement une conscience plus grande quant au point auquel aussi bien le système de pensions hérité que l'environnement économique, financier et politique d'un pays impose les options disponibles pour la réforme. Ceci est particulièrement important dans l'établissement du rythme et de l'envergure d'une réforme viable.
- *Un grand intérêt, et soutien, pour les innovations conduites par le pays dans la conception et la mise en œuvre de la retraite.* Ces innovations incluent (a) le système non capitalisé (ou fictif) à cotisation déterminée comme une approche prometteuse pour réformer ou mettre en œuvre un premier pilier non capitalisé; (b) le bureau central et des concept similaires en tant que moyens de réduire les coûts des transactions pour des piliers capitalisés du secteur privé; (c) la transformation des prestations de fin d'emploi en comptes combinés d'épargne d'indemnités de chômage et de retraite; et (d) prédotation publique sous une structure de gouvernance améliorée, introduite dans un certain nombre de pays à revenu élevé. Alors que chacune de ces innovations est prometteuse, elles ont besoin de contrôle et d'évaluation, du moment que la transmission à d'autres pays ne peut être présumée.

Exposé des principes-clés

En dépit du fait que l'élaboration des politiques essentielles reconnaît clairement les conditions propres à chaque pays et mène à la mise en œuvre du modèle à multiple

piliers par de nombreuses façons, la démarche de la Banque incorpore plusieurs principes qui sont considérés essentiels à toute réforme réussie.

Primo, tous les systèmes de pensions doivent, en principe, avoir des éléments qui assurent la sécurité du revenu de base minimum et la réduction de la pauvreté à travers toute la population. Les conditions fiscales permettant, ceci suppose que chaque pays doit avoir des provisions pour un pilier de base, qui garantit que les personnes à revenus à vie bas ou qui contribuent très légèrement à l'économie formelle bénéficient des protections de base à leur vieillesse. Ceci peut prendre la forme d'un programme d'assistance sociale, une petite retraite sociale liée aux ressources, ou une subvention démographique universelle disponible à un âge plus avancé (par exemple à l'âge de 70 et plus). La viabilité - et la forme spécifique, niveau, admissibilité et déboursement des bénéficiaires - dépendra de la prévalence d'autres groupes vulnérables, de la disponibilité des ressources budgétaires et de la conception des éléments complémentaires du système de pensions.

Secundo, si les conditions se prêtent, le préfinancement des engagements de la future retraite est avantageux aussi bien pour des raisons à la fois économiques et politiques et peut, en principe, être mis en marche pour n'importe quel pilier. Économiquement parlant, le préfinancement nécessite l'engagement de ressources durant la période actuelle afin d'améliorer les contraintes du futur budget du gouvernement et peut contribuer à la croissance et le développement économiques. Une question-clé pour déterminer si le préfinancement est avantageux est la mesure dans laquelle il conduit à une augmentation sensible de l'épargne nationale. Sur le plan politique, le préfinancement peut mieux assurer la capacité de la société à honorer ses engagements en matière de retraite car il garantit que les passifs découlant du système de pensions soient avalisés par les droits légaux de propriété, indépendamment du fait que le financement se fait à travers la dette publique ou autres types d'actifs. Toutefois, la décision de préfinancement exige une étude minutieuse des bénéficiaires et des coûts, car les bénéfices nets ne sont pas automatiquement garantis et la manipulation politique peut rendre le préfinancement illusoire. Cette décision exige également un examen de près de la capacité de mise en œuvre d'un pays.

Tertio, dans les pays où le préfinancement promet d'être avantageux, un second pilier obligatoire et totalement capitalisé fournit le point repère (mais pas un plan directeur) contre lequel le plan d'une réforme doit être évalué. En tant que point repère, il sert de point référence pour la discussion des politiques et un moyen d'évaluer des questions cruciales concernant l'amélioration du bien-être et la capacité de financer la transition du paiement par répartition aux régimes capitalisés. L'efficacité et l'équité des approches alternatives à l'épargne-retraite, comme une dépendance considérable vis-à-vis des systèmes facultatifs individuels ou professionnels, doivent être évaluées en rapport avec ce point repère.

Objectifs d'un système de pensions et de la réforme

Ce cadre stratégique étudie les systèmes de pensions et leur réforme en termes d'adhésion aux principes de base et de leur capacité à réaliser une série flexible de résultats sociaux et économiques dans un contexte précis. Il ne prescrit pas de près la structure, les institutions de mise en œuvre ou le fonctionnement d'un système. Sur un plan pratique, l'application d'une telle norme nécessite l'articulation des objectifs et des critères qui peuvent servir de point de départ pour l'évaluation d'une réforme proposée.

Les principaux objectifs d'un système de pensions doivent être de fournir un revenu de retraite adéquat, abordable, viable et robuste, tout en cherchant à appliquer les plans d'amélioration du bien-être d'une façon appropriée à chaque pays :

- un régime *adéquat* est celui qui fournit une prestation à la tranche complète de la population suffisante pour prévenir la pauvreté vieillesse sur un plan absolu propre à chaque pays en plus de fournir des moyens fiables pour lisser la consommation à vie pour la grande majorité.
- un régime *abordable* est celui qui est à la portée du pouvoir financier des personnes et de la société et qui ne déplace pas indûment d'autres impératifs sociaux ou économiques ou qui a des répercussions financières intenable.
- un régime *viable* est celui qui est financièrement solide et qui peut être maintenu au-delà d'un horizon prévisible sous une large série d'hypothèses raisonnables.
- un régime *robuste* est celui qui a la capacité de résister aux chocs majeurs, y compris ceux découlant de l'instabilité économique, démographique et politique.

La conception d'un système de pensions ou sa réforme doit clairement reconnaître qu'une pension est une créance sur la production future. Partant, les réformes doivent être conçues et mises en œuvre de manière qu'elles soutiennent la croissance et le développement et réduisent les distorsions possibles au niveau des marchés du travail et du capital. Ceci exige l'inclusion des objectifs secondaires de développement, lesquels cherchent à créer des résultats de développements positifs en minimisant les impacts négatifs potentiels que les systèmes de pensions peuvent avoir sur les marchés du travail et la stabilité macroéconomique tout en multipliant les impacts positifs à travers l'accroissement de l'épargne nationale et le développement du marché financier.

Critères d'évaluation

L'application d'un plan d'action flexible orienté vers un objectif et spécifique au contexte exige également l'élaboration de critères sur la base desquels une proposition de réforme est évaluée en comparaison avec les dispositions en place. Ceux-ci incluent des critères dirigés sur le contenu de la réforme et d'autres dirigés sur le processus de réforme.

La Banque utilise quatre critères primaires de contenu pour juger le bien-fondé d'une proposition :

- *La réforme fait-elle suffisamment de progrès vers la concrétisation des objectifs d'un système de pensions?* La réforme fournira-t-elle des protections raisonnables contre les risques de la pauvreté à la vieillesse en allouant efficacement des ressources aux personnes âgées? Fournit-elle la capacité de maintenir les niveaux de consommation et la stabilité sociale à travers l'éventail complet des conditions socioéconomiques qui prévalent dans le pays? La réforme répond-t-elle aux préoccupations de répartition? Offre-t-elle l'accès à l'épargne-retraite et à la protection contre la pauvreté sur une base équivalente à toutes les personnes ayant une participation économique conséquente, y compris les travailleurs du secteur informel et ceux accomplissant essentiellement un travail non économique? La charge du financement de la transition est-elle répartie équitablement entre et au sein des générations?
- *L'environnement macro et le contexte fiscal sont-ils capables d'appuyer la réforme?* Les projections financières ont-elles été évaluées sous toutes les angles et sur les périodes à long terme appropriées aux systèmes de pensions et rigoureusement testées à travers des variations probables dans les conditions économiques sur la période de projection? Le financement proposé pour la réforme est-ce qu'il est dans les limites raisonnablement imposées sur les sources publiques et privées? La réforme est-elle compatible avec les objectifs macroéconomiques et les instruments disponibles au gouvernement?
- *La structure publique et privée peut-elle faire fonctionner le nouveau système de pensions (à multiples piliers) de manière efficace?* Le gouvernement a-t-il l'infrastructure institutionnelle et la capacité de mettre en œuvre et de faire fonctionner les éléments à gérance publique de la réforme? Le secteur privé est-il suffisamment développé pour faire fonctionner les institutions financières nécessaires pour tout élément géré par le secteur privé?
- *Les mesures et les institutions de régulation et de surveillance sont-elles mises en place et préparées pour fonctionner le(s) pilier (s) financier (s) avec des risques acceptables?* le gouvernement est-il capable de mettre en place des systèmes de régulation et de surveillance viables et efficaces pour superviser et contrôler la gestion, la responsabilité et les méthodes de placement des composantes publiques et privées?

L'expérience impose aussi que l'accent doit être mis sur le processus de la réforme des pensions. Ainsi, trois critères sont pertinents:

- *Y-a-t-il un engagement à long terme et crédible de la part du gouvernement?* La réforme est-elle alignée sur la politique économique du pays? Les conditions politiques sous lesquelles la réforme sera mise en œuvre sont-elles suffisamment stables pour fournir une certitude raisonnable pour la mise en œuvre complète et la maturation de la réforme?
- *Y-a-t-il un ralliement général et un leadership local?* Même la réforme des pensions la mieux préparée techniquement est vouée à l'échec si elle ne reflète pas les préférences d'un pays et si elle n'est pas crédible aux yeux d'une large frange de la population. Pour atteindre cet objectif, la réforme de la pension doit être préparée en premier lieu par le pays lui-même, par ses politiciens et

techniciens, et être communiquée efficacement à la population et acceptée par celle-ci. Les parties extérieures au projet, telle que la Banque, peuvent aider en apportant leurs conseils et leur assistance technique, mais la prise en charge et le soutien public doivent provenir du pays client.

- *Comporte-elle suffisamment d'éléments ayant trait au renforcement et à la mise en œuvre des capacités?* La réforme des pensions n'est pas tout simplement un changement de lois, mais aussi un changement de la façon avec laquelle le revenu de retraite est attribué. Typiquement, la concrétisation de ce changement nécessite des réformes majeures sur le plan de la gouvernance, la collection des cotisations, la tenue de registres, l'information du client, la gestion des actifs, la réglementation et la supervision, et le versement des bénéficiaires. Avec l'adoption de la loi portant sur la réforme, une petite partie de la tâche a été accomplie. Une focalisation majeure et un investissement en matière de renforcement et mise en œuvre des capacités, au même titre qu'un travail continu avec le client et d'autres institutions internationales et bilatérales, au-delà des projets de réforme ou des prêts à l'ajustement structurel, sont requis.

L'assistance financière de la Banque mondiale à la réforme des pensions

De 1984 à 2004, la Banque Mondiale a accordé 204 prêts au profit de 68 pays qui avaient un élément de réforme de retraite. L'analyse de ces prêts démontre le soutien apporté par la Banque à une gamme diverse de réformes de retraite dans le cadre plus large et à multiples piliers. Dans le groupe de prêts à multiples piliers, la majorité des crédits sont intervenus suite à la mise en vigueur d'une réforme plutôt qu'ils n'ont provenu de la phase d'analyse et de conception. Les prêts liés aux réformes de retraite confirment l'application du cadre de politique mis en avant dans ce rapport. Ils indiquent que la Banque a fourni l'aide financière pour un dispositif divers de conceptions de système de retraite et qu'une toute petite proportion des crédits de la Banque a été dirigée vers des réformes caractérisées par un pilier obligatoire dominant.

En plus de ses activités de prêt, la Banque mondiale fournit l'assistance technique et le soutien analytique aux réformes de retraite entreprises par ses clients et, à cet effet, se fonde sur l'expertise interne et externe. La plus grande partie de ce soutien est associée directement aux activités de prêt de la banque et est donc alignée avec la répartition des réformes décrites ci-dessus. Un effort d'évaluation de la portée et de la qualité de ce conseil est actuellement en cours au sein de la Banque et la répartition des réformes a été dérivée de la collecte initiale de données liée à cette opération. Ce projet devrait permettre une meilleure connaissance de la nature des activités de la Banque mondiale liées aux réformes de retraite.

Questions de conception et de mise en œuvre

A travers ses activités de réforme de retraite dans les pays clients et le travail accompli par d'autres institutions et analystes, la Banque a développé une vision claire de

bonnes et meilleures pratiques - de ce qui fonctionne ou non - dans un nombre croissant des zones de conception et de mise en oeuvre. Dans une variété d'autres zones, cependant, des problèmes demeurent posés, et la recherche de solutions adéquates est toujours en cours.

Options de réforme réalisables

Le sous-ensemble approprié parmi la gamme complète d'options générales comprend (a) des réformes paramétriques qui maintiennent la structure des prestations, l'administration publique et la nature non capitalisée du système mais modifie les éléments principaux des paramètres; (b) une réforme à cotisations déterminées non financière (ou fictive) qui modifie la structure des prestations mais maintient l'administration publique et la nature non capitalisée du système; (c) une réforme basé sur les marchés privés, qui fournit des prestations entièrement capitalisées (prestations déterminées ou cotisations déterminées) et qui est gérée par le secteur privé; (d) le préfinancement public qui fournit des prestations déterminées ou des cotisations déterminées qui sont gérées publiquement; et (e) réformes à multiples piliers qui diversifient la structure des prestations, de la gestion et du financement du système de retraite.

Chacune de ces options principales renferme son pour et son contre dans la poursuite des objectifs primaires et secondaires des systèmes de retraite. Le système de retraite à multiple piliers que favorise la Banque (particulièrement l'inclusion d'un pilier zéro et une combinaison appropriée des dispositions d'épargne obligatoires et facultatives), avec ou sans un premier pilier réformé à cotisations déterminées non capitalisé, est perçu comme mieux dirigé vers les besoins des principaux groupes cibles dans les pays clients: les pauvres à vie, les travailleurs du secteur informel et ceux du secteur formel (voir tableau 1).

Les options valables pour la réforme dépendent de considérations spécifiques à chaque pays, particulièrement le système de pensions en vigueur (et d'autres programmes publics associés); le(s) besoin(s) spécial(aux) de réforme de ces régimes; et l'environnement (favorable ou défavorable), telle que le potentiel administratif et le développement des marchés financiers. Ces considérations sont largement liées à l'état de développement ou au niveau de revenu d'un pays, qui suggèrent une réorientation stratégique de la simple focalisation sur les systèmes centrés sur la pauvreté dans les pays à faible revenu, à travers les systèmes qui soutiennent le lissage limité de la consommation sous un régime public et non capitalisé proportionnel aux revenus, à la gamme entière de tous les piliers qui est possible dans les pays à revenu élevé. Tandis qu'il y a, en effet, un lien entre la capacité et potentiel de réforme, la relation n'est pas linéaire avec le niveau de revenu. Les options possibles de réforme et les choix réels sont (co)déterminés par le système hérité et les coûts de transition des piliers non capitalisés à ceux capitalisés, qui demeurent prohibitifs dans beaucoup de cas. Cette dépendance de parcours implique que les pays à revenu moyen doivent évaluer soigneusement leur

option de réforme et travailler diligemment sur leur capacité d'entreprendre la réforme s'ils veulent que la gamme complète des options soit disponible à l'avenir.

Conception du pilier, réduction de la pauvreté, et redistribution

Le rôle et la capacité de chaque pilier de permettre l'allègement de la pauvreté, le lissage de la consommation et la redistribution des riches (à vie) à ceux en danger d'être frappés par la pauvreté de la vieillesse dépendent non seulement de la conception et des mesures incitatives et obstacles associés, mais également de la compétence administrative. Pour chacun des piliers, des choix doivent être faits et coordonnés entre les piliers pour éviter des résultats contre-productifs. Dans les pays plus développés, tous ou n'importe lequel des sous-ensembles de piliers peuvent être orientés sur les buts primaires et secondaires d'un système de pensions, bien que le système hérité impose typiquement des contraintes sur les choix disponibles. En revanche, les pays en voie de développement sont habituellement beaucoup moins sujets aux contraintes, ou même entièrement libres de toute contrainte d'un système de pensions hérité mais, manquant aussi bien de marchés financiers que de la capacité à mettre en application et gérer les nouveaux systèmes, font face à des contraintes concernant les choix disponibles, au moins à court terme.

Pour les retraites vieillesse, on peut distinguer entre trois suggestions principales: premièrement, le soutien du revenu de base (un pilier zéro) afin d'alléger la pauvreté de la vieillesse, devrait faire partie de n'importe quel régime complet de retraite. Alors que le financement dans les pays à faible revenu sera un défi et a besoin d'être évalué par rapport aux demandes concurrentielles d'autres groupes vulnérables, tels que les enfants, les jeunes et les handicapés, les défis de mise en œuvre sont également immenses et exigent une attention particulière. Ceux-ci comprennent la gestion des critères d'éligibilité et le versement efficace de petites sommes à une population largement rurale dont la participation dans les systèmes ou les établissements financiers est minime.

En second lieu, les régimes obligatoires devraient être maintenus petits et pratiques. Dans beaucoup de pays à faible revenu, ceci peut être un pilier de base (zéro) qui peut être complété par un troisième pilier volontaire. Si un régime obligatoire de cotisation (capitalisé ou non) peut être efficacement mis en application, il devrait viser les taux de remplacement modestes et exiger seulement les taux de cotisation modérés.

En troisième lieu, les régimes à couverture basse et avec prestations liées aux cotisations doivent minimiser la redistribution, être autofinancés et ne pas dépendre des transferts budgétaires. Toute redistribution vers les groupes à faible revenu devrait être financée par les ressources obtenues du groupe déjà dans le régime et ne pas compter sur les ressources budgétaires financées en partie par les moins riches en dehors du système. Dans les situations à grande couverture, la redistribution, spécialement pour les régimes capitalisés, peut et doit être fournie par les transferts budgétaires, mais ceci devrait être fait de manière transparente au moment de la création de la dette.

Pour la réforme de la pension d'invalidité et de survivant, les meilleures pratiques sont moins évidentes et nécessitent, de ce fait, plus d'attention. Pour les pensions d'invalidité, il semble que la dissociation avec les retraites vieillesse peut être la meilleure façon de garantir des prestations appropriées, tout en maintenant l'éventualité d'abus à un niveau faible. Les droits aux pensions de conjoint et de survivant rivalisent avec les approches traditionnelles de redistribution et de compensation de la discrimination de la femme à travers le système de pensions et nécessite plus d'étude pour élaborer les meilleures pratiques également.

Les régimes obligatoires qui distinguent entre les lignes professionnelles devraient être évités parce qu'ils empêchent la mobilité de la main-d'oeuvre et peuvent conduire à des pensions coûteuses et insoutenables pour certains sous-groupes de population. Les pensions de fonctionnaires, souvent le régime le plus ancien dans un pays, devraient être intégrées dans un régime général et harmonisé pour tous les secteurs. Les plans supplémentaires devraient être établis strictement sur une base capitalisée.

Viabilité financière

Un des objectifs principaux des réformes de retraite est de garantir la viabilité financière, autrement dit le paiement des prestations actuelles et futures selon un chemin annoncé de taux de cotisation sans hausses inattendues des taux de cotisation, réduction des prestations, ou déficits qui doivent être couverts par les ressources budgétaires. Pour être crédible, une réforme de pension exige, avant tout, des projections financières crédibles qui comprennent à la fois les flux à court terme et à long terme et une évaluation de l'état et de l'utilisation des actifs accumulés. Pour les piliers capitalisés, ceci exige une évaluation raisonnable des taux de rentabilité prévus, y compris le rôle de l'investissement étranger dans la diversification et le management des bénéfices. A cet effet, trois suggestions principales se profilent.

Premièrement, une proposition de réforme des pensions qui n'est pas accompagnée par des estimations crédibles du coût par rapport au régime en place ne devrait pas être entreprise (et ne sera pas appuyée par la Banque Mondiale). Pour les projections, les modèles alternatifs (en plus du modèle de la trousse à outils de simulation des options de réforme de la pension de la Banque - PROST) peuvent, et devraient, être utilisés. Les différences entre les projections doivent être comprises et entièrement considérées. Les différences résultant des méthodes analytiques alternatives éclairent grandement la sensibilité des résultats aux hypothèses des modèles et le degré d'incertitude et de risque associé aux résultats de la réforme.

Deuxièmement, l'évaluation de la viabilité financière (en particulier, des plans non capitalisés) exige l'adoption d'une vision à long terme et une considération des flux et des stocks. Pour les régimes typiques de retraite par répartition, les valeurs sont reflétées dans la dette implicite de retraite qui, pour des raisons conceptuelles et de données, généralement devrait être évaluée comme la charge à payer à ce jour. Les régimes à cotisation déterminée doivent reconnaître explicitement la volatilité des

niveaux des prestations liée aux variations aussi bien des taux de rendement de l'actif que des taux d'intérêt au moment où les soldes de compte sont convertis en rentes viagères. Ils exigent des taux de financement appropriés aux objectifs de prestation en considération de ces risques et doivent communiquer le degré de variation des résultats prévus des prestations. De même, les rajustements basés sur les résultats démographiques et économiques devraient être incorporés dans certains plans afin d'assurer leur viabilité à long terme.

Finalement, pour les régimes partiellement ou entièrement capitalisés, la bonne évaluation des actifs disponibles et des taux ajustés en fonction des risques est importante. Les caisses de retraite (centrales) gérées par le secteur public n'ont pas jusqu'à ce jour une bonne expérience dans le soutien des rendements raisonnables du capital investi, ce qui laisse trois options principales: (a) passer à un régime non capitalisé au cas où les instruments financiers, la capacité de maintenir la pression politique à distance, ou les deux sont inexistantes; (b) maintenir la méthode de financement mais passer à un régime privé et décentralisé; et (c) améliorer la structure de gouvernance du régime centralisé. Il y a une évidence empirique grandissante que la gouvernance est cruciale pour les stratégies de placement qui sont le facteur déterminant primaire de la performance. Certains pays et organisations internationales ont développé des principes directeurs pour la conception du processus de gouvernance et de placement. La partie 2 du présent rapport présente les principes clé d'une bonne conception du processus de placement, qui peuvent également être adoptés par les pays clients développés.

Préparatifs administratifs et entraves à la mise en œuvre

Il subsiste une large gamme de questions relatives à la mise en œuvre pour lesquelles des bonnes réponses doivent encore être apportées. Rien que leur énumération et leur récapitulation seraient un défi. La présente sous-section présente quelques faits saillants, messages principaux, et suggestions.

Les questions clés dans les préparatifs administratifs du nouveau système de pensions, particulièrement celui à cotisation déterminée, sont l'introduction de systèmes et de comptes personnels d'identification (personnification) et la perception unifiée des cotisations. Les plus grandes difficultés semblent résider dans l'intégration du flux des fonds et des données au niveau national. Du point de vue des organismes de sécurité sociale, le flux d'argent pourrait demeurer décentralisé, alors que le flux des données pourrait être partiellement ou entièrement centralisé. Quelle que soit la solution choisie, les institutions ont besoin d'être techniquement prêtes avant la mise en œuvre. Sinon, la réforme peut échouer, et l'approche à la réforme perdra sa crédibilité pour de fausses raisons.

La centralisation recommandée du flux de données réclame la création d'un bureau central pour consolider certains aspects des opérations du second pilier avec les opérations d'une agence du premier pilier ou administration fiscale. L'expression « bureau central » est venue pour inclure une variété d'options le long d'une gamme qui englobe

l'utilisation d'une agence publique ou semi-publique pour collecter les cotisations du deuxième pilier et les allouer parmi les fonds du deuxième pilier, être un archiviste alternatif, ou un agent d'information pour les participants au fonds.

Une question connexe concerne la coexistence des unités de recouvrement de l'impôt et de collection des cotisations sociales. Bien qu'il y ait beaucoup de bons arguments en faveur du maintien d'une seule agence de recouvrement à la longue (l'administration fiscale nationale), l'expérience dans certaines régions suggère que la vitesse et la volonté d'entreprendre un tel besoin de fusion doivent être bien examinées.

Le traitement fiscal des systèmes de pensions est également critique pour l'établissement d'incitations appropriées et accessibles pour l'épargne-retraite, tout en évitant des subventions fortuites aux riches ou des occasions pour la fraude fiscale indépendante de l'épargne-pension. Dans bien de pays clients, les cotisations, le revenu de placement et les prestations sont essentiellement non taxés, fournissant ainsi des profits aléatoires pour la tranche de population la plus riche et menant à la substitution de l'épargne à l'égard duquel un avantage fiscal peut être accordé par l'épargne qui interviendrait autrement. Une meilleure approche est d'accorder aux retraites obligatoires un traitement fiscal de type consommation, qui exempt les cotisations et les intérêts gagnés tout en taxant les paiements des prestations en tant que revenu ordinaire. Un traitement fiscal similaire des régimes de pensions volontaires, en raison de leur concentration dans les tranches de revenu élevé, est moins clair mais devrait être envisagé seulement si des plafonds raisonnables sont imposés et au cas où il y aurait une certaine probabilité de effets sociaux positifs (telle qu'une épargne accrue ou contributions majorées au développement du secteur financier).

Cependant, l'allocation des subventions devrait être considérée comme un moyen d'améliorer l'équité de répartition des systèmes de pensions et d'élargir la couverture. La mise en place de crédits d'impôt ou de cotisations de contrepartie à l'épargne-retraite peut fournir des incitations significatives aux ouvriers à faible revenu, qui restent typiquement en dehors du système fiscal, pour y participer. Cela peut également alléger le degré de redistribution en faveur des salaires plus élevés liés à un traitement de taxe à la consommation dans les environnements à faible charge fiscale. Les effets sociaux positifs peuvent inclure - sans compter une protection accrue en matière de pension - une augmentation du taux d'épargne national.

Le niveau des commissions et des frais perçus sur les produits financiers de retraite est un domaine de discussion et de recherche considérables et également une source de soucis majeurs pour à la fois les adversaires et les partisans des retraites par capitalisation. Bien que davantage de recherche sur cette matière soit nécessaire, trois approches sont prometteuses. D'abord, limiter les frais généraux en économisant sur les frais administratifs (par exemple, la collection des cotisations et la gestion des comptes) en dépit de l'utilisation d'un bureau central. En second lieu, limiter les frais de commercialisation par les fonds de retraite à travers des comptes aveugles ou entraves à l'arbitrage de portefeuille parmi les fonds de placement par les particuliers. Enfin, et non des moindres, limiter les frais de gestion de l'actif en limitant le choix des particuliers, y

compris l'utilisation des produits de placement passivement gérés, le choix par les employeurs du fournisseur financier, ou le lancement d'un appel d'offres concurrentiel pour un nombre restreint de gestionnaires de l'actif.

Finalement, l'octroi de rentes par le secteur privé dans les régimes à revenu de retraite capitalisé crée des défis et des entraves majeurs qui peuvent influencer de manière significative la conception et l'enchaînement de la réforme globale. Si les questions conceptuelles et de mise en œuvre pendant la phase d'accumulation des systèmes de pensions par capitalisation semblent relativement bien comprises et maîtrisables dans la plupart des cas, en revanche la conception et le fonctionnement de la phase de décaissement exigent plus de considération. Certaines questions, tels que le type de fournisseurs (quant à savoir s'il faut limiter ces derniers aux compagnies d'assurance ou bien inclure d'autres institutions financières) et les produits autorisés à être offerts, semblent relativement arrangées. Les questions liées au degré d'obligation et, plus important, à la question du placement et de gestion des risques - en particulier, l'augmentation de l'espérance de vie - restent totalement ouvertes.

Etat de préparation des marchés financiers, questions de réglementation et de supervision

La question relative aux conditions requises pour l'introduction d'un pilier capitalisé obligatoire a déclenché un débat considérable qui prendra encore quelques années avant d'être clos. Cinq questions se situent au cœur du débat: (a) Les retraites capitalisées peuvent-elles être introduites dans un environnement marqué par un marché financier rudimentaire ? (b) Quelles sont les normes et les pratiques en matière de réglementation nécessaires pour assurer un fonctionnement et une sécurité effectifs ? (c) Quelles sont les pratiques et les institutions de supervision qui devraient être développées ? (d) Quel niveau de coûts est acceptable dans le fonctionnement d'un système, et à quel seuil les frais d'exploitation pallient les avantages potentiels de la capitalisation ? (e) Quelles sont les options pour les pays ayant de petits systèmes ouverts ?

Tous les pays ne sont pas prêts à introduire un pilier capitalisé, et par conséquent certains doivent s'abstenir de le faire. Toutefois, l'introduction d'un pilier capitalisé n'exige pas des conditions parfaites, avec toutes les institutions financières et les produits disponibles dès le début. Les piliers capitalisés devraient idéalement être introduits graduellement afin de leur permettre de faciliter le développement du marché financier. Néanmoins, un minimum de conditions devraient être remplies pour une introduction réussie d'un pilier capitalisé, y compris (a) un noyau solide de banques saines et autres institutions financières capables d'offrir des services administratifs et de gestion de l'actif fiables ; (b) un engagement à long terme du gouvernement à poursuivre les politiques macro-économiques saines et les réformes du secteur financier associées ; et (c) la mise en place de systèmes centraux de régulation et de supervision, parallèlement à la mise en œuvre d'un régime capitalisé et d'un engagement à long terme pour le soutien et le développement continu d'un cadre réglementaire sain.

La vaste expérience récente avec les réformes de la retraite en Amérique latine et en Europe centrale et de l'Est, en plus de l'expérience plus longue dans les économies des pays membres de l'Organisation pour la Coopération Economique et le Développement (OCDE) ont approfondi la compréhension de questions relatives à la réglementation des marchés financiers. Cette expérience montre que certaines réglementations de base (et moins controversées) doivent être appliquées aux régimes capitalisés obligatoires dès le début. Ceux-ci incluent l'octroi de permis et les normes de fonds propres pour les fournisseurs, la séparation totale des avoirs de retraite des autres activités des sponsors et des cabinets de gestion, l'utilisation de dépositaires mutuels extérieurs, et l'application requise de règles largement acceptées et transparentes concernant l'évaluation des actifs et des calculs du taux de rentabilité. Des incertitudes subsistent néanmoins concernant comment et quand un certain nombre de règlements plus controversés devraient être appliqués. Ceux-ci englobent les contrôles de la structure du marché et le choix du portefeuille par les membres, les normes minimum de placement pour les prestations déterminées, les conditions de placement ou les plafonds sur des types particuliers d'actifs, les règles de transférabilité, la rentabilité ou les conditions minimum du taux de rendement, et les cautionnements.

De même, dans la surveillance du marché financier, beaucoup de règlements ne sont pas controversés et devraient être appliqués dès le départ. Les règlements et les tâches moins controversées pour l'instance de surveillance incluent (a) le besoin d'un personnel opérationnellement indépendant, proactif, bien rémunéré et professionnel; (b) l'examen approfondi de la demande d'autorisation; et (c) la collaboration avec d'autres régulateurs. Les règlements et les questions plus controversés en matière de supervision incluent le choix entre un organisme de surveillance à but unique ou consacrée (comme celui lancé au Chili) ou la fusion de divers organismes de surveillance (tels que l'assurance, les marchés des valeurs mobilières, les opérations bancaires ou les fonds communs de placement mutualistes) dans une simple agence; le choix de la gamme d'établissements autorisés à offrir des produits en matière de revenu de retraite; l'établissement d'une collaboration efficace entre les régulateurs et les superviseurs; et la création d'un système d'encadrement du superviseur et l'obligation pour ce dernier de rendre des comptes.

Diverses petites économies ouvertes, comme en Amérique centrale et en Europe centrale, mais également en Afrique (les îles Maurice et le Sénégal), ont entamé des réformes de retraite qui englobent le développement d'un pilier capitalisé. Entreprendre une telle réforme dans un environnement marqué par un secteur financier limité crée à la fois des opportunités et des défis. Les défis comprennent le développement exigeant en terme de ressources de réglementations spécifiques au pays et l'accumulation de la capacité de surveillance; un nombre potentiellement petit des caisses de retraites compte tenu de la petite taille du pays et l'existence d'économies d'échelle significatives; et une gamme limitée d'instruments financiers qui peuvent permettre de diversifier les portefeuilles de placement. Quant aux opportunités, elles englobent la pleine intégration dans l'économie mondiale, avec des opportunités bien meilleures de partager et gérer les risques pour les retraités et l'économie dans l'ensemble. Aller de l'avant n'est pas facile, et

les options potentielles comprennent le développement régional des systèmes de pensions par capitalisation (qui est une approche prometteuse qui n'a jamais été adoptée), l'application des pratiques d'autres pays, comme la gestion publique centralisée (qui est possible, mais pas entièrement convaincante), et un mélange de la connaissance importée à travers l'ouverture du secteur financier aux investissements étrangers et le maintien du gouvernement en hors des décisions en matière d'investissement, tout en subissant l'intensification à coût élevé des institutions, des réglementations et de la surveillance. Ce renforcement des capacités peut avoir des effets globaux positifs de développement parce que les marchés financiers intérieurs fiables sont indispensables dans n'importe quelle économie qui voudrait contribuer et profiter de la mondialisation.

Importance de l'économie politique

Entreprendre une réforme réussie et viable des pensions exige une profonde compréhension de la politique économique de réforme. Alors qu'aucun paradigme dominant n'a émergé, l'expérience en matière de réforme des pensions dans une variété de cadres a avancé la compréhension des approches efficaces appliquées à l'organisation et au processus de la réforme. Une conceptualisation empruntée à la science politique qui distingue entre trois phases principales de réforme des pensions - édification d'engagement, mise sur pied de coalitions, et mise en œuvre - a prouvé sa pertinence dans les pays clients.

La *phase d'édification d'engagement* est généralement la plus longue des trois phases. Dans cette phase, il est souhaitable d'inclure beaucoup de facteurs dans le débat, même aux dépens du consensus. Il est également important d'exposer et partager avec le grand public et les principaux acteurs des politiques l'expérience de réforme appropriée d'autres pays. Les acteurs principaux englobent les parlementaires, les syndicats et la presse nationale. La durée et la couverture du débat ne devraient pas être limitées afin de parvenir à un accord rapide quoiqu'artificiel. Les désaccords ouverts à ce stade aident chacun à parvenir à un consensus dans les phases suivantes.

La *phase de mise sur pied de coalitions* commence quand le gouvernement décide de proposer un concept de réforme. L'émergence d'un champion de réforme qui croit à sa nécessité et lie son destin politique avec la cause est cruciale pour le passage de la phase d'édification d'engagement à celle de mise sur pied de coalitions. Pendant la phase de mise en place des coalitions, le gouvernement reste ouvert aux modifications du concept de réforme, mais pas nécessairement aux changements en bloc. La qualité du concept est d'une importance capitale : le concept devrait être basé sur une connaissance testée et vérifiée et devrait introduire l'expérience d'autres pays. Il devrait avoir de fortes projections à long terme, y compris l'analyse de sensibilité. Il est essentiel de lier le concept avec les sondages d'opinion et les groupes de consultation prouvant que le concept répond aux vraies préoccupations de la population concernant le système en vigueur. La présentation du concept exige une mise en relief des messages principaux. Cette étape prend fin avec la diffusion du concept et sa traduction dans une proposition législative spécifique.

Le passage de législation marque le début de la phase la plus critique : la mise en oeuvre. Presque invariablement, la capacité administrative de soutenir le nouveau système est moindre que celle prévue, et la connaissance des meilleures pratiques est à ses premiers balbutiements. L'expérience montre que la tension entre l'empressement politique et la préparation administrative est inévitable, ce qui implique que la promulgation de la loi de réforme ne devrait intervenir que lorsque l'opportunité politique se présente et les probabilités d'un engagement continu sont suffisamment solides mais pour mettre en application la réforme uniquement lorsque les préparatifs administratifs sont suffisamment avancés et que l'on s'attend à ce que les problèmes soient contrôlables. Le soutien politique continu et actif doit se poursuivre dans toute la phase de mise en oeuvre pour que n'importe quelle réforme soit réussie.

L'expérience régionale de réforme

Depuis le début des années 90, deux régions - l'Amérique latine et l'Europe et l'Asie centrale - ont entrepris la plupart des activités de réforme et, par conséquent, nous appelent pour une première évaluation. Alors que les économies de transition en Europe et en Asie centrale étaient en quelque sorte influencées par la première expérience en Amérique latine, la réforme s'est mise en place tout à fait différemment dans les deux régions, y compris quelques approches innovatrices au niveau de la conception et de la mise en oeuvre de la réforme à multiples piliers de retraite. Dans les quatre autres régions de la Banque - l'Asie du sud, l'Afrique sub-saharienne, le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord, et l'Asie de l'est et le Pacifique - les réformes nationales réelles et complètes sont encore limitées, mais non inconnues. Pour ces quatre régions, il est encourageant de voir que le débat de la politique concernant le besoin de réforme et son orientation est en train de s'ouvrir dans beaucoup plus de pays.

L'Amérique latine

Durant la première moitié de l'année 2004, 12 pays d'Amérique latine ont promulgué des lois portant sur des réformes à multiples piliers, leur mise en oeuvre a commencé dans 10 de ces 12 pays. Chacun de ces pays a introduit un pilier capitalisé obligatoire, mais l'étendue du pilier obligatoire relatif au système de financement par répartition, tout comme à beaucoup d'autres aspects, est particulière à chacune des réformes. En outre, tous les pays, à l'exception du Mexique et, en partie, de la Colombie, ont unifié les systèmes de retraite auparavant fragmentés en un système unique couvrant la totalité du marché de l'emploi formel. L'unification du système des fonctionnaires avec les systèmes nationaux a été un exploit significatif pour à la fois la flexibilité de marché du travail et la viabilité fiscale.

Comment les réformes en Amérique latine ont-elles accompli les objectifs d'un système de pensions, et quels sont les problèmes en suspens ? Les plus grands bénéfices ont été réalisés dans le domaine de la viabilité fiscale. Dans certains cas, la viabilité totale

n'a pas encore été atteinte, mais d'énormes progrès ont été accomplis vers la concrétisation de cet objectif. Quand elles sont bien conçues, les réformes ont également été un catalyseur positif, stimulant la croissance économique, laquelle a aidé à atteindre la consistance et à diversifier les sources de revenu de retraite dans la vieillesse. L'expérience avec le caractère adéquat et la viabilité financière est légèrement plus mitigée, avec les réformes faisant face à des contraintes imposées par les systèmes originels. Les systèmes qui avaient des taux de cotisation élevés et inabordables ont typiquement eu des rentes généreuses. Puisque les rentes généreuses étaient des droits acquis, il était politiquement possible de les réduire dans le futur plutôt que dans l'immédiat, ce qui a signifié que la diminution des taux de cotisation aux niveaux accessibles compromettrait l'objectif de viabilité fiscale. En conséquence, les systèmes les moins accessibles sont demeurés inaccessibles. De même, les résultats en matière de fourniture de pensions adéquates à toutes les personnes âgées sont également mitigés. Généralement, les réformes se sont concentrées sur le système de cotisation, qui frôlait, ou connaissait déjà, un déficit avant la réforme. Après une période de transition, les réformes devraient libérer les ressources fiscales qui pourraient alors être consacrées à d'autres prestations sociales, y compris les pensions non contributives. Néanmoins, vu que les pays sont encore dans la première phase de transition, ce résultat positif n'a pas encore été réalisé.

L'Europe et l'Asie centrale

Au tout début de 2004, 10 de 28 pays dans la région ont introduit des systèmes de pensions à multiples piliers. Ces réformes ont déplacé une partie des cotisations obligatoires de retraite vers institutions privées qui ont établi un compte individuel à cotisation déterminée pour chaque travailleur éligible. Certains de ces pays ont réformé le premier pilier public par l'introduction de comptes individuels et à cotisation déterminée non financière. Leur promptitude à embrasser les réformes peut être expliqué par la nécessité de tirer profit des avantages d'un pilier capitalisé relativement rapidement pour augmenter l'épargne et la croissance économique ainsi que par leur bonne volonté, après une profonde crise idéologique, de mettre en valeur la responsabilité personnelle et l'épargne privé.

Les réformes se sont heurtées à quelques problèmes de mise en oeuvre, y compris le transfert précis des cotisations aux caisses de retraite et aux autorités de tutelle inefficaces. Les vieux systèmes de pensions (fonctionnant toujours, puisque les réformes ont une période de mise en place progressive) continuent à constituer un sérieux fardeau fiscal, particulièrement avec les revirements dans les politique de réforme qui se sont produits dans plusieurs pays, bien que les anciens systèmes constituent un fardeau encore plus grand dans les pays qui n'ont pas adopté l'approche à multiples piliers. L'enthousiasme initial qu'ont suscité les nouveaux systèmes a cédé la place à un scepticisme engendré par le caractère élevé des coûts administratifs, la diminution qu'ont connue les pensions actuelles au titre du redressement fiscal, et par le fait que les bienfaits du nouveau système ne sont pas encore visibles. Bien que les taux de rendement soient élevés comparés aux fonds de placement ou à d'autres points de référence

raisonnables, il est incertain que ces rendements élevés puissent être maintenus sans une plus grande diversification des avoirs intérieurs privés et extérieurs. Toutefois, la bonne volonté des gouvernements dans la région de permettre cela n'est pas tout à fait en place. En outre, les critères de Maastricht qui sont obligatoires pour les pays adhérents à l'Union Européenne (UE) comptent la créance explicite, mais pas la réduction de la créance implicite de pension, ce qui signifie que les réformes compromettent la position des pays vis-à-vis de ces critères.

Bien qu'elle soit claire, l'évolution des réformes de retraite, reste difficile à mettre en application. Les seconds piliers continueront à se développer et à réduire, par conséquent, le coût unitaire net (bien que les commissions demeurent élevées), mais les contraintes fiscales sur cette évolution constituent un problème sérieux. Un besoin subsiste quant à continuer à réduire les coûts administratifs des systèmes, de préférence à travers davantage de passation de marchés aux groupes et moins de marketing individuel. Ceci peut être difficile à réaliser dans les systèmes basés sur la concurrence entre les caisses de retraite pour les cotisations individuelles, et jusqu'ici les plafonds sur les charges n'ont pas été très efficaces. La diversification internationale des fonds de placement est essentielle pour optimiser le risque et le rendement ; cependant l'opposition politique continue à être forte. Le débat sur la retraite s'approche de la fin du commencement plutôt que du commencement de la fin.

Tout compte fait, cependant, les réformes de retraite en Europe centrale et de l'Est ont déjà donné naissance des systèmes qui sont plus adéquats, accessibles, viables et robustes que les anciens. En ce qui concerne l'adéquation, le taux de remplacement visé demeure tout à fait élevé, habituellement au-dessus de 50 % (et beaucoup de plus pour les individus moins fortunés), vu la prédominance d'une pension minimum dans les systèmes réformés. En outre, avec l'expansion des dispositions volontaires de troisième pilier, tout le taux de remplacement peut facilement atteindre 60-70 %. Les changements des âges de retraite et de la réduction des privilèges spéciaux et des prestations générales ont sensiblement amélioré l'accessibilité et la viabilité. Des systèmes actuariels en faillite qui exigent des subventions budgétaires d'une année à l'autre, les pays dans la région sont passés aux systèmes que les gouvernements et les individus sont dans la capacité de financer et qui sont financièrement solides dans le court et le long terme. En conclusion, les nouveaux systèmes sont beaucoup plus robustes, car ils sont diversifiés (y compris les prestations publiques et privées et une combinaison des dispositions afférentes à la prestation déterminée et à la cotisation déterminée) et quelque peu immunisé contre les chocs politiques en raison de leur nature orientée vers le marché.

Structure du rapport

L'articulation de la perspective de la Banque Mondiale sur la réforme des pensions qui suit se décline en deux parties. La première partie présente le raisonnement économique et social de la politique de réforme des pensions et esquisse les principaux fondements de la politique de la Banque mondiale. Cette partie est divisée en quatre chapitres. Le chapitre 1 discute l'impulsion et la justification de la réforme. Ceci est suivi

d'une présentation en chapitre 2 du fondement conceptuel de la vision de la Banque vis-à-vis de la réforme, qui discute le cadre de gestion des risques sociaux et le raisonnement sous-tendant l'intervention publique en octroyant la sécurité du revenu aux personnes âgées, le modèle à multiples piliers et le raisonnement afférent au financement. Le chapitre 3 articule plus globalement les objectifs et les critères qui servent de point de départ pour évaluer les réformes, suivi du chapitre 4, qui récapitule les activités de crédit de la Banque de 1984 à 2004 pour démontrer la cohérence du financement de la réforme des pensions avec le cadre de politique. La deuxième partie du rapport fournit une synthèse des questions de mise en œuvre et est divisée en quatre chapitres. Le chapitre 5 fournit une discussion détaillée de la gamme d'options de réforme auxquelles les pays typiquement font face et discute comment ceux-ci pourraient atteindre les objectifs et les critères mis en avant dans la première partie. Le chapitre 6 fournit une brève mais assez volumineuse vue d'ensemble sur les questions et les options de conception et de mise en œuvre qui surgiront dans le processus de réforme. Le chapitre 7 esquisse l'expérience récente avec la réforme dans deux régions - l'Amérique latine et l'Europe et l'Asie centrale - et met en valeur le développement des réformes récentes dans d'autres régions. Le chapitre 8 fournit quelques commentaires finals.

Tableau 1 : Taxinomie de la retraite à multiples piliers

| <i>Pilier</i> | <i>Group cible</i> | | | <i>Caractéristiques principales</i> | | |
|---------------|---------------------|-------------------------|-----------------------|---|---------------------------|--|
| | <i>Pauvre à vie</i> | <i>Secteur informel</i> | <i>Secteur formel</i> | <i>Caractéristiques</i> | <i>Cotisation</i> | <i>Financement ou nantissement</i> |
| 0 | X | X | x | Retraite « de base » ou « retraite sociale », au moins une assistance sociale (universelle ou liées aux ressources) | Universelle ou résiduelle | Budget ou revenu général |
| 1 | | | X | Régime de pension de l'Etat, géré publiquement (prestation déterminée ou cotisation déterminée) | Obligatoire | Cotisations, peut-être avec certaines réserves financières |
| 2 | | | X | Régime de pension professionnel ou individuel (prestation déterminée partiellement ou entièrement capitalisée ou cotisation déterminée capitalisée) | Obligatoire | Actifs financiers |
| 3 | x | X | X | Régime de pension professionnel ou individuel (prestation déterminée partiellement ou entièrement capitalisée ou cotisation déterminée capitalisée) | Facultative | Actifs financiers |
| 4 | X | X | X | Accès au soutien informel (famille), autres programmes sociaux formels (soins de santé), et autres actifs individuels financiers et non financiers (accès à la propriété) | Facultative | Actifs financiers et non financiers |

Note: Le volume et l'aspect de la lettre « x » traduit l'importance de chaque pilier pour chaque groupe cible dans cet ordre d'importance croissant: x, X, **X**.