



PARIS, LE 17 mai 2002

DISCOURS DE PATRICK HERMANGE
« tendances et orientations mondiales de
la retraite, en lien avec le projet de
réforme libanais »

Mesdames et messieurs,

Je tiens tout d'abord à vous remercier de m'avoir convié à intervenir
devant vous sur un sujet aussi crucial que celui de la prise en charge de
nos aînés.

Cette problématique est dans mon pays d'autant plus cruciale qu'elle
revêt l'importance d'un débat de société. Affichée comme troisième
priorité du nouveau gouvernement, elle revient sur le devant de la scène

Page 2

après des mois de travaux de réflexion sous l'égide du Conseil d'Orientation des Retraites. C'est donc avec des éléments d'études en cours que je me présente devant vous aujourd'hui, avec l'espoir de vous apporter les éclairages que vous êtes en droit d'attendre de mon intervention.

Lorsqu'il m'a été demandé de vous faire un point de situation sur les tendances et orientations mondiales de la retraite, je ne vous cache pas avoir marqué une petite hésitation. En effet, lorsqu'on jette un œil un peu circonspect sur l'évolution des systèmes de pension vieillesse à travers le monde, on se rend rapidement compte qu'il n'existe pas de canevas général d'évolution, mais bien plutôt différents canevas, jugés plus appropriés selon la situation socio-économique du pays dont le système est réformé. Chaque type de réformes présentent en effet des avantages et des inconvénients, dont les mérites comparés dépendent avant de la sensibilité des partenaires sociaux, de l'acceptabilité pour l'opinion publique, en bref de la culture et du contexte de chaque pays.

C'est pour cette raison que j'ai choisi de vous présenter une approche énumérative des différentes solutions qui ont été apportées au problème du financement des systèmes de retraite à travers le monde, approche

Page 3

axée autour de la dichotomie essentielle entre les systèmes de retraite par répartition et les systèmes par capitalisation (I), avant de me porter plus avant sur les solutions envisageables dans le cadre du consensus aujourd'hui quasiment généralisé de la nécessité du maintien du régime par répartition en tant que socle de financement du système de protection des personnes âgées (II) le tout, conformément à la commande qui m'a été transmise, dans le but final de vous faire part de mes premières remarques et réactions au regard du projet de réforme que vous avez portez à ma connaissance.

I. CAPITALISATION ET/OU REPARTITION : UN DEBAT UN PEU DATE...

Il ne s'agit pas d'évaluer ici telle ou telle réforme en particulier. Les régimes de pension sont des programmes à longue échéance, dont on ne saurait juger de l'efficience qu'après qu'une génération soit parvenue au terme de ses périodes de travail et de retraite, c'est à dire après que se soient écoulées soixante-dix ans, voire plus... Cette vérité vaut pour tous les systèmes de pension. Aussi, le lancement d'une réforme comme la

Page 4

vôtre constitue-t-elle toujours un pari sur l'avenir, qu'il convient de sécuriser par des projections de long terme reposant sur plusieurs profils de carrière-type. L'idée est ici de faire un état des arbitrages effectuées à travers le monde, arbitrages dont on verra qu'ils sont pour l'essentiel liés au perçu socio-économique du pays auquel ils se rapportent.

A. RAPPEL HISTORIQUE

1°) Considérations préliminaires

Les régimes publics de pensions ont toujours été adaptés et réformés de façon régulière. Ils ont été ajustés de manière à tenir compte des évolutions socio-économiques telles que l'allongement de l'espérance de vie, les changements dans la structure du travail et l'évolution de la composition de la famille. Ces dernières années, l'accent a été mis sur la réforme structurelle de régimes publics de pensions plutôt que sur la modification des régimes existants.

La première réforme de fond a eu lieu au Chili en 1981. Dans ce pays, le régime public de prestations définies, largement discrédité, a été

Page 5

remplacé par un régime obligatoire à cotisations définies, entièrement capitalisé, avec des comptes individuels gérés par des administrateurs de caisses de retraite privées en concurrence les unes avec les autres. Dans les pays industrialisés, l'évolution démographique est le principal des facteurs qui justifient la réforme des pensions publiques. Il faut s'attendre en effet à se retrouver confronté dans un avenir proche à des pressions financières sur les pensions en raison de la proportion croissante des retraités par rapport aux travailleurs. Dans les années quatre-vingt dix, les pays en transition se sont trouvés contraints de remplacer les régimes de pension qui fonctionnaient avec l'ancien système d'économie dirigée par des régimes compatibles avec l'économie de marché. Les pays en développement ont eux aussi dû procéder à des réformes tenant compte de leur lacune dans la conception ou la gestion des régimes publics en vigueur, et d'évolutions démographiques (même s'il s'agit là d'une perspective encore lointaine). Leurs travaux avaient aussi pour but d'éviter de répéter les erreurs attribuées aux régimes publics dans les pays industrialisés C'est plutôt dans cette logique là que me semble s'être inscrite la réforme développée par l'administration libanaise.

Page 6

2°) Une dichotomie initiale essentiellement basée sur des argumentations économétriques

Rapidement, le modèle chilien a été présenté comme l'alternative viable aux modèles occidentaux de pensions de retraite. Des régimes basés sur ce modèle ont été mis en place dans d'autres pays de l'Amérique latine où les régimes publics à prestation définie étaient confrontés à des problèmes semblables à ceux du Chili. La majorité des PECO ont également suivi cet exemple. Si ces différents régimes réformés doivent effectivement beaucoup au modèle chilien, il ne s'en écarte pas moins du système d'origine, notamment en Argentine, en Colombie, au Mexique et en Uruguay. La même remarque vaut également pour les modèles hérités des pensées bismarckienne ou beveridgienne. Bien qu'ils mettent en œuvre les principes de base de ces modèles, leur mode de fonctionnement varie considérablement d'un pays à l'autre.

Il est clair que la raison principale pour laquelle on a créé, dans les pays d'Amérique du Sud, des comptes individuels gérés par le secteur privé était de dégager le gouvernement du problème de la fourniture des pensions publiques, la population ayant perdu toute confiance dans sa capacité de gérer correctement les régimes. Dans le même temps, en

Page 7

Amérique du Sud ou ailleurs, on observe une tendance croissante à offrir aux particuliers la possibilité d'assumer davantage l'organisation de leur propre retraite.

L'approche novatrice du modèle chilien et les difficultés ressenties ou supposées comme telles dans les modèles à prestations définies ont conduit à un débat essentiellement fondé sur des considérations d'ordre économique, comme la question de la viabilité des pensions publiques compte-tenu de l'évolution de la démographie. Les préférences idéologiques, l'exigence d'une plus grande transparence et les possibilités de dégager des bénéfices commerciaux sur ce marché potentiel ont aussi joué un rôle. De nombreux observateurs ont déploré l'existence de mesures d'incitations susceptibles de distordre le marché du travail. Cependant, et pour ses partisans, la capitalisation ne peut qu'accroître l'épargne des ménages, même si les preuves à l'appui de cette affirmation sont rares. Dans le contexte de la mondialisation, la question maintes fois débattue des effets des charges sociales sur la compétitivité internationale a donné lieu à de nombreuses discussions guère concluantes mais redondantes, et dont la dernière manifestation a notamment conduit à ce que la France paraisse comme le pays où le

Page 8

niveau de 'douleur fiscale' serait le plus élevé, notamment en raison de son fort taux de prélèvement sociaux.

Si l'on utilise une approche « de rentabilité » pour évaluer les pensions de la sécurité sociale, on peut en outre accepter le fait que le taux de rendement des cotisation dans les régimes par répartition a diminué pour les cohortes qui ont pris leur retraites depuis que le régime a été créé et que ce taux est même dans certains pays devenu négatif. Plus le temps passe, et moins la retraite par répartition est une bonne affaire pour celui qui en profite. Cette approche est sans doute adaptée pour un régime privé d'épargne volontaire, mais elle ne l'est pas pour un régime public d'assurance sociale, dont la fonction est d'assurer un transfert de richesse. Toutefois, même si une telle approche est erronée, elle peut s'avérer relativement persuasive particulièrement lorsque la fonction de redistribution du régime est remise en cause.

Les quatre caractéristiques économétriques des régimes de retraite obligatoires qui ont particulièrement retenu l'attention dans les années 90 sont les suivantes :

- Type de régime : à prestations définies ou à cotisations définies
- Système de financement : répartition ou capitalisation

Page 9

- Gestion : publique ou privée
- Participation : obligatoire ou volontaire

Il est bien entendu possible d'utiliser différentes combinaison de ces caractéristiques. Ainsi la logique prônée par la réforme libanaise telle qu'elle nous avait été transmise en 2000 était-elle celle d'un régime à prestation - définies, - fonctionnant par répartition, relevant d'une participation obligatoire à terme et confié à la gestion publique.

B. LE CONSENSUS AUTOUR DE LA COMPLEMENTARITE DES DEUX MODALITES DE FINANCEMENT

1°) l'élargissement du débat.

Il est rapidement apparu que l'approche individualiste portant défense du système par capitalisation devait être complétée par la mise en place par la société de garde-fous contre différents travers propres aux systèmes de capitalisation individuelle :

- Il s'agit d'abord des comportements individuels à courte vue qui conduiraient à une insuffisance des prestations de vieillesse par

Page 10

rapport au besoin de l'individu-cigale ayant dépensé la totalité de ses revenus dans la satisfaction de ses désirs immédiats. Il est certain que le gouvernement a un rôle à jouer en ce qui concerne les régimes de pension obligatoire. Il doit fournir une pension de base servant de filet de sécurité et, au cas où le secteur privé interviendrait dans le domaine des pensions, il doit mettre sur pied un mécanisme de réglementation efficace. La protection sociale des retraités est beaucoup trop importante pour que les gouvernements abandonnent le règlement de cette question à chacun des travailleurs concernés –en comptant sur un comportement prudent de leur part- ou aux caprices des forces du marché. Les gouvernements gardent à l'esprit le fait qu'un nombre croissant de retraités sont des électeurs susceptibles de les sanctionner à plus ou moins long terme.

- IL s'agit ensuite de la préexistence nécessaire d'un système financier susceptible d'assurer la bonne gestion des flux dégagés par des régimes de capitalisation. Les PECO semblaient ainsi constituer un terrain fertile pour le développement du modèle Chilien. Mais pour que l'application de ce modèle réussisse, il aurait fallu qu'il existe un marché intérieur des capitaux, un système bancaire fiable, une bourse des valeurs efficace et une stricte réglementation du marché des

Page 11

capitaux, du système bancaire, de la bourse et des administrateurs de pensions, de même que la volonté et la capacité de faire appliquer les règles. L'enthousiasme pour ce modèle l'a parfois emporté sur une évaluation prudente de la situation et des capacités nationales dans les domaines économiques et institutionnels.

- Il s'agit enfin de ne pas présenter la capitalisation comme une solution aux problèmes démographiques rencontrés dans les pays industrialisés. Quelque soit son organisation, un régime de pensions a toujours pour tâche de transférer des ressources depuis les actifs vers les retraités. D'un point de vue micro-économique, les actifs peuvent épargner pour leurs propres retraites, mais d'un point de vue global, les sociétés, les collectivités d'individus, ne peuvent pas le faire. Quels que soient le mode de financement, les pensions, au moment où elles sont payées, ne constituent que de simples transferts de ressources depuis les actifs vers les retraités inactifs. Dans un régime financé selon le système de répartition, ce transfert est direct et se fait par l'intermédiaire des impôts ou des cotisations payés par les travailleurs. Dans un système par capitalisation, les personnes arrivant à l'âge de la retraite liquident les avoirs qu'ils ont accumulés en les vendant aux travailleurs. Dans les deux cas, le revenu dont dispose le

Page 12

travailleur est diminué du montant des ressources transférées aux retraités. Le problème de la charge démographique croissante ne saurait donc être résolu en remplaçant le régime à prestations définies, financé par la répartition, par un régime à cotisations définies, fondé sur la capitalisation. Bien entendu, on ne peut subvenir aux besoins d'un nombre croissant de retraités que si la production augmente ; en d'autres termes, si la croissance économique est assez forte pour générer suffisamment de ressources pouvant être transférées aux retraités sans priver inconsiderablement les travailleurs d'une trop grande partie de leurs revenus.

Outre ces trois principaux garde-fous, le gestionnaire se doit de prévenir deux travers inhérents à la problématique d'une capitalisation généralisée des régimes de retraite : le premier de ces risques tient au déplacement de la prise de risque depuis la société vers l'individu, le second porte quand à lui sur les modalités de transition depuis un régime par répartition vers un régime par capitalisation.

La question du risque et la désignation de ceux qui doivent l'assurer a été un élément majeur du débat. Dans le modèle chilien, le risque lié aux investissements pendant la période d'accumulation (et peut-être aussi

Page 13

pendant la période de liquidation) est supporté par chaque cotisant. Il n'est pas évident que les individus soient capables de supporter ce risque efficacement, notamment lorsque les marchés évoluent dans un sens défavorable.

En outre, et dans les systèmes bismarckiens d'assurance retraite, l'un des principaux obstacles à la transformation d'un régime de prestations définies (de répartition) en un régime de cotisation définies (de capitalisation) est la façon de financer les coûts de transition sans que la génération de la période de transition ait à payer à deux reprises : une première fois pour les pensions financées aujourd'hui et une seconde fois pour accumuler le capital nécessaire à leur propre départ en retraite.

C'est la prise en compte de toutes ces questions qui a conduit à l'élargissement du débat des retraites aux aspects sociaux et autres de la réforme des pensions, y compris l'adéquation des pensions de retraite aux besoins. Cinq objectifs fondamentaux doivent désormais être pris en compte :

- L'acceptabilité sociale
- La viabilité sociale

Page 14

- La faisabilité politique
- La compatibilité avec les réalités économiques et la situation du marché du travail
- La simplicité de la gestion et de l'administration, sa compréhension aisée par l'opinion publique.
- La convivialité

Idéalement, la réforme contemporaine parfaite devrait remplir ces cinq conditions. Dans la réalité toutefois, les personnes chargées de la mettre en œuvre doivent se contenter de solutions forcément imparfaites car la faisabilité politique limite en général leur ambition d'atteindre chacun des quatre autres objectifs.

2°) Le développement de la logique des piliers, envisagée comme assurant la complémentarité des deux systèmes

En général, les pays ont sagement résisté aux pressions institutionnelles et commerciales en faveur de l'adoption de réformes radicales, et ont retenu une approche consistant à instaurer trois niveaux (parfois appelés piliers) de pensions. Ce schéma de pensée correspond aux

Page 15

recommandations de la banque mondiale notamment, et a été récemment repris par la réforme de l'assurance vieillesse allemande, qui a ajouté un pilier de capitalisation aux systèmes bismarckiens existants, et par le système de retraite suédois, qui a pris l'option d'affecter une partie des financements du système par répartition en faveur d'un nouveau système par capitalisation. Il me semble par ailleurs avoir cru comprendre que ce type de projet avait été soumis un temps aux autorités libanaises. Le schéma général est le suivant :

- Premier pilier : un régime public obligatoire à prestations définies.
- Deuxième pilier : des comptes individuels obligatoires (éventuellement gérés par le secteur privé) auprès d'un ou plusieurs régimes à cotisations définies
- Troisième piliers : des régimes privés ou professionnels volontaires.

La question s'est alors posée de savoir quelles proportions relatives de la protection vieillesse étaient censées être fournies respectivement par les premiers et second piliers. Le premier pilier est exposé au risque politique, et le second au risque d'investissement. En fait, ces parts de la pension totale devraient être basées sur une évaluation du risque concernant la fourniture effective de la prestation et de la capacité de

Page 16

l'acteur compétent (le gouvernement pour le premier pilier, l'institution en charge de la gestion pour le second, l'individu pour le troisième) à assumer le risque.

**II. L'APPLICATION DES REFORMES A TRAVERS LE
MONDE : UNE PRUDENCE QUI A CECI DE COMMUN A
L'INTELLIGENCE QU'ELLE EST UNIVERSELLEMENT
PARTAGEE.**

De façon étonnante, et alors que les régimes de pensions ont un horizon de long terme, la nécessité de procéder à des réformes majeures a souvent été décrite comme une crise nécessitant des mesure immédiates. Il est certain que plus l'adoption de nouvelles mesures a lieu rapidement, et moins ces mesures ont de risques d'être draconiennes (c'est en tout cas ce que disait le US Social Security Advisory Board en 1998). Sans doute cette approche de crise était-elle nécessaire pour attirer l'attention sur les problèmes existants et susciter la volonté de les résoudre.

Page 17

Le principal problème de la réforme des pensions tient à ce que l'horizon des responsables politiques est beaucoup plus court que la période nécessaire à la maturation d'un régime de pensions. En général, la réforme des pensions publiques a été un processus de longue haleine. Dans les démocraties, la réforme requiert d'abord un consensus entre partenaires sociaux et le soutien de l'opinion publique. Dans les pays en transition, les réformes indispensables des anciens régimes de pension ont progressé moins rapidement que prévu au début des années 90.

Il est intéressant de noter qu'en Afrique, en Asie ou en Europe occidentale, en dépit de prévisions extrêmement pessimistes et de mises en garde contre une crise, nul ne s'est précipité pour réformer les régimes publics de pension. En Afrique (Ghana, République unie de Tanzanie) et en Inde, les fonds de prévoyance (qui sont des régimes à cotisation définies gérées par le secteur public) ont été modifiés de manière à inclure certains composants des régimes d'assurance sociale à prestation définies, partiellement capitalisés. Des réformes de même type sont en cours au Swaziland, en Ouganda et en Zambie.

En Europe occidentale, après la seconde guerre mondiale, les pays ont concentrés leurs efforts sur la reconstruction de leurs sociétés civiles. Les

Page 18

expériences de la dépression, des deux guerres mondiales et de la guerre froide ont fait naître un sentiment de dépendance mutuelle, de responsabilité partagée, et fait comprendre la nécessité d'accepter des sacrifices personnels pour le bien commun. Les populations ont fait confiance aux nouveaux gouvernements pour atteindre et renforcer ces objectifs. Un contrat social et un véritable esprit de solidarité nationale se sont développés et ont conduit, entre autre, à la création de régimes de pension publics. Mais dès le début des années 70 ce contrat social s'est effiloché dans certains pays. Une attention croissant a été accordée à la libéralisation des économies et des marchés, ainsi qu'à la déréglementation, et l'ouverture des marchés mondiaux a progressivement affaibli la notion de responsabilité partagée. Cette réorientation a conduit à remettre en cause les régimes de pension publics par répartition. Or les européens sont généralement satisfaits de leur régimes de pension publics, bien qu'ils réalisent que ces régimes doivent être ajustés afin de rester viable à coût soutenable. Avant 1940, ils ont eu une expérience décevante de la capitalisation des pensions publiques à un degré élevé et demeurent sceptiques à cet égard. Un sentiment renforcé par les fortes fluctuations actuellement constatées sur les marchés financiers mondiaux, et par quelques grandes affaire ayant

Page 19

éclaboussées de grands fonds de pension d'entreprises (MAXWELL, ENRON etc.).

A. LES REFORMES RECENTES : DE L'APPLICATION DU PRINCIPE DES ŒUFS.

1°) Tour d'horizon général

La réforme lancée en Suède, en Italie et en Lettonie a été particulièrement novatrice. Les cotisations sont versées sur des comptes fictifs à cotisations définies. Ce sont des comptes individuels sur lesquels les cotisations sont créditées et réévaluées chaque année sur la base d'un indice (par exemple le taux d'augmentation des salaires assujettis à l'assurance, ou celui du PIB). Au moment du départ en retraite, les salaires « déposés » sur le compte sont convertis en pension. Mais les cotisations sont utilisées pour payer les pensions selon le principe de la répartition ; c'est la raison pour laquelle l'accumulation des cotisations sur les comptes des participants n'est que fictive. Outre une lisibilité accrue pour les masses qui acquièrent le sentiment d'épargner pour elles même tout en maintenant une solidarité inter-générationnelle, ce système présente l'avantage de pouvoir être partiellement et sans douleur converti

Page 20

au financement par capitalisation, une partie des sommes perçues pouvant effectivement être orientées vers un système d'épargne personnelle ou collective. Pendant la période d'accumulation, le régime s'appuie sur les gains, réévalués, perçus tout au long de la carrière professionnelle. La formule de calcul des pensions est semblable à celle utilisée en Allemagne ou par les régimes complémentaires français. Malgré le caractère d'intégrité que sa qualification de régime « à cotisation définies » lui confère implicitement, il s'agit là d'un régime à prestations définies. Il lie les pensions aux gains perçus tout au long de la carrière professionnelle et non aux gains moyens. Ce régime est donc exposé à l'une des critiques majeures dont font l'objet les régimes à prestations définies, dans lesquelles les pensions sont basées sur les gains perçus pendant une période limitée, mais il permet aussi de réduire les pensions de façon transparente et compréhensible.

En Australie, la pension de base, financée par l'impôt et payée sous condition de revenus et d'actif a été complétée par un second pilier obligatoire et financée par le secteur privé. Le Canada a relevé ses taux de prélèvement afin d'accroître le niveau de capitalisation (partielle) de son régime de pension de l'assurance sociale.

Page 21

On voit bien qu'ici et là c'est la logique des piliers qui domine, application technocratique de l'adage populaire « il ne faut pas mettre tous les œufs dans le même panier ».

Cette même logique est reprise de façon éclatante par la récente réforme allemande, sur laquelle je me propose de m'appesantir quelque peu.

2°) l'exemplarité du cas allemand

Confrontée au problème du vieillissement de sa population, l'Allemagne du chancelier Schroeder a décidé d'innover en mettant en place un système de retraite à trois étages. Les deux lois qui ont été votées en mai 2001 modifient en effet sensiblement le paysage de la retraite outre-Rhin, puisqu'elles portent généralisation d'un deuxième étage composé de régime d'entreprises par capitalisation, et créent un troisième étage d'épargne retraite individuelle.

Le premier étage, héritier du système bismarckien d'assurances sociales par répartition, fait l'objet d'une cure d'amaigrissement par deux biais principaux :

Page 22

- Diminution du taux de remplacement de 8,4% du salaire de référence en 30 ans... Ce taux passera en effet de 69,1% à 63,3% grâce à l'augmentation du taux de cotisation et une modification de la formule de la revalorisation des pensions. Il est à noter que cette dernière mesure conduit à répartir l'effort contributif sur tout le monde, actifs comme retraités.
- Diminution du montant des pensions de reversions versées au conjoint survivant

Le second étage, ensuite, qui prend la forme de retraites d'entreprises par capitalisation, existait déjà. Sa généralisation est encouragée par l'octroi, sous les mêmes conditions que pour les plans d'épargne retraite individuels et volontaires du troisième étage, des mêmes avantages fiscaux que ceux que nous allons étudier plus avant.

Le troisième étage, en effet et enfin, est ouvert à tous les assurés du régime de base. Il est volontaire et à la seule charge des salariés. Pour inciter au développement de cette épargne retraite individuelle, des subventions publiques forfaitaires, qui dépendent uniquement de la composition du ménage, sont attribuées. En régime de croisière -c'est à dire en 2008-, les assurés bénéficieront d'une subvention de 150 euros

Page 23

par adultes et de 180 euros par enfants. Ces subventions sont proratisées lorsque le taux de cotisation choisi par l'assuré est inférieur au maximal autorisé.

Cette épargne retraite est gérée par des institutions financières ayant reçu agrément, qui doivent garantir au moins le reversement de l'épargne retraite cumulée. Seul l'agrément donne droit aux avantages fiscaux et subventions prévus. Le coût budgétaire des aides fiscales est estimé à 10 milliards d'Euros à partir de 2008.

On voit bien ici que l'Allemagne a consenti un effort financier extraordinaire pour assurer à ses ressortissants le maintien d'un certain niveau de pension, dont le prix individuel sera au final plus élevé qu'il ne l'est actuellement, mais qui présente l'avantage de maintenir les pensions à leur niveau actuel.

Quelque soit la réforme envisagée, qu'elle oriente la prise en charge des personnes âgées vers un système de répartition comme ce fut longtemps le cas, de capitalisation comme ce fut la mode dans les années 90, ou un mixte des deux comme semblent le faire les dernières grandes décisions en la matière, quelque soit la réforme envisagée disais-je quelques points

Page 24

d'achoppement se présenteront toujours. Je me propose d'en faire le rapide tour avant de voir avec vous comment ils me semblent se poser au Liban.

B. LES POINTS DE PASSAGES ESSENTIELS A LA REUSSITE DE TOUTE REFORME

1°) Les problèmes communs à tous les arbitrages

Certains problèmes sont communs aux régimes de pension obligatoires, quels que soient la façon dont ces derniers sont organisés.

- Dans les pays où le secteur non structuré et le secteur rural occupent une place importante, l'éternel problème de la façon d'élargir la couverture du régime aux travailleurs de ces secteurs continue de se poser.
- Les régimes doivent s'efforcer de fournir des prestations d'un niveau suffisant pour permettre une vie décente aux personnes âgées, et d'être gérés efficacement

Page 25

- Le contrôle de la stricte application des conditions de cotisation est essentiel. Alors même que les régimes à cotisation définies renforcent le lien existant entre les cotisations et le montant des pensions qui en résulte, contribuant ainsi à la réduction du nombre des personnes et des entreprises qui cherchent à éviter d'avoir à respecter leur obligations sociale, il est clair que si l'on en juge à l'expérience des régimes basés sur le modèle chilien, la propension à consommer immédiatement l'emporte chez les travailleurs sur leurs préoccupation au sujet du montant de leur retraite future.
- La réglementation des institutions en charge des pensions est absolument nécessaire. Les pays qui ne sont pas en mesure de faire fonctionner correctement les régimes de prestation définies gérés par le secteur public sont confrontés au problème majeur qui consiste à réglementer les acteurs privés des régimes de compte individuels à cotisations définies. Ce problème ne se limite pas aux seuls pays en développement. Subsidiairement, il faut savoir que faire afin que la réglementation soit suffisamment efficace pour protéger les cotisants sans restreindre pour autant l'activité des administrateurs dans des proportions telles que les régimes privés deviennent tous plus ou moins les mêmes.

Page 26

- Lors de son départ à la retraite en régime capitalisé, une personne a normalement la possibilité de convertir les sommes accumulées sur son compte individuel en rente versée pendant une période déterminée, ou en rente à vie. S'il s'agit d'une rente à vie, il faut souligner que ces rentes sont onéreuses car les compagnies qui acceptent de proposer une telle formule partent du principe selon lequel quiconque opte pour cette solution est particulièrement en bonne santé. Elles doivent donc se protéger contre ce « mauvais risque » ? Une autre question liée au même problème est celle de la fourniture des pensions de survivants après la retraite.
- Les régimes de compte individuels gérés par le secteur privé génèrent des dépenses de gestion beaucoup plus élevées que celles des régimes publics gérés efficacement. Etant donné que les dépenses d'achat (essentiellement des commissions) et les autres dépenses déduites des cotisations ont un impact direct et majeur sur les sommes que les particuliers créditent à leur compte individuel et sur la pension qui en résulte, il faut à tout prix les réduire.

Page 27

2°) La réforme libanaise

Au regard du contexte particulier du Liban, pays émergent en phase de transition où le secteur non structuré et le secteur rural occupent une place encore importante, et pays dont les infrastructures assurancielles et bancaires, quoiqu'ayant bénéficié d'une période de forte progression, ne présentent pas encore toutes les garanties de sécurité et d'organisation requises pour la gestion de fonds de pension à l'Allemande, le recours à un système par répartition, géré par un opérateur public et à participation obligatoire me semblait être, comme à vous, la voie la plus assurée vers le succès. Cependant, et suite à la mission d'audit qui a été effectuée par la caisse des dépôts et consignation auprès de vous en 2000, le nouveau projet est très sensiblement différent de celui sur lequel nous n'avions de remarques à formuler que sur les modalités de mise en œuvre, et non sur la substance et la philosophie. Je vous propose donc de revenir dans un premier temps sur les remarques formulées sur le projet présenté en 2000, avant de m'apesantir quelque peu et dans un second temps sur les questions soulevées par le projet nouvellement présenté.

\ S'agissant du projet de 2000.

L'idée de mise en place d'un système de retraite par répartition doté d'un fonds de lissage par répartition différée nous paraissait de bon aloi. Le deux grandes remarques que nous aurions pu formuler portaient sur deux incertitudes, liées d'une part aux projections actuarielles qui nous avaient été transmises, et d'autre part à l'intégration de dépenses de maladie dans le régime de prestation retraites. En effet, l'étude statistique qui nous avait été transmise ne portait que sur un échantillon limitatif et fermé, dont l'évolution sur 30 ans devait permettre de supputer celle de la totalité de la population libanaise et de ses besoins. Pour porteur d'enseignements importants qu'elle fût (qu'on en juge notamment aux projections de besoins financiers ainsi estimées), cette étude ne faisait sans doute pas suffisamment cas de la progression démographique de la société libanaise, pourvoyeuse de nouveaux cotisants, et présumait peut-être un peu trop de la représentativité d'un échantillonnage dont on ne nous avait pas transmis les clefs de répartition. L'intégration des dépenses maladies des personnes âgées dans le régime vieillesse, ensuite, paraissait faire courir le risque d'un accroissement important des dépenses et donc des besoins de financement, si aucune mesure n'était

Page 29

prise pour limiter les prestations maladie ou assurer leur financement par un taux de cotisation spécifique.

(Le projet 2002

Sans doute en réaction à ces remarques, qui je le rappelle ne remettaient pas en cause l'idée d'un régime par répartition renforcé par un fonds de réserve, à notre avis bien adapté à la situation libanaise actuelle, vous nous avez transmis un nouveau projet, substantiellement différent de celui qui fit l'objet de l'audit CDC de 2000.

En effet, et même si des problèmes de traduction et de transmission partielles de documents ont sans doute nuit à l'analyse des services français, j'ai cru comprendre que vous aviez fait évoluer vos travaux vers un système toujours obligatoire, mais reposant cette fois sur la capitalisation par l'épargne individuelle pour la retraite et par l'épargne unifiée pour l'invalidité-décès. Ce système, pour lequel l'Etat garantirait le versement d'un minimum de pension, serait financé par des cotisations établies à 15% du salaire (11% employeur et 4% salariés). De notre point de vue et rapidement, ce projet pose principalement huit grands types de question, que je me propose d'aborder à présent avec vous :

Page 30

1. Le choix d'un financement unique par capitalisation :

Dans un pays en reconstruction dont les fondamentaux économiques n'ont pas encore atteint toute la stabilité souhaitable et où la visibilité sur les évolutions de la population active n'est pas évidente, une source de financement unique risque de rendre difficile le lissage sur le long terme de l'impact des fluctuations économiques et monétaires. Cet élément sera d'autant plus prégnant si vous ne faites appel qu'à des institutions financières nationales, *a fortiori* encore si les placements issus des flux de capitalisation sont limités au seul marché financier interne.

2. L'engagement sur un niveau de retraite

La description de la phase de financement oriente le projet vers un régime à cotisation définies, où la pension va dépendre de la somme des cotisations et des intérêts disponibles au moment du départ à la retraite. Il en résulte, si l'on exclut les règles de minima par ailleurs garanties par l'Etat, que le montant de la pension est principalement déterminé par l'effort contributif et les produits financiers. Toutefois, l'absence d'explication sur les règles de calcul de la pension dans le document peut amener à nuancer cette remarque.

Page 31

Malgré l'incertitude sur ce point, l'engagement sur le niveau de la retraite exprimé sous la forme d'un taux de remplacement de 75 à 82% du dernier salaire avant la retraite est une promesse habituellement formulée dans des régimes à prestations définies.

Cet engagement semble donc contradictoire avec un mode de fonctionnement proposé sur la base de la logique de capitalisation, et fait peser un risque important sur la viabilité du régime dans un contexte économique et financier instable, voire un risque de charge supplémentaire pour les finances publiques.

Les possibilité de retrait partiel (25% des sommes épargnées) accentuent cet impression.

3. Le choix de versement d'une pension à vie

Le projet de loi n'est pas très clair sur ce point. Le mode de calcul pourrait s'apparenter à une sorte de rente viagère, assez logique avec une phase de constitution d'épargne individuelle, ou correspondre à une pension calculée en fonction du nombre d'années cotisées et d'un taux d'annuité. Dans les deux cas, l'absence de statistiques au niveau national susceptibles de fournir des tables de mortalité fiables et de connaître les gains d'espérance de vie dans le futur fait peser un risque de

Page 32

surestimation des droits et/ou de sous-estimation de l'effort contributif, accentué par le calcul à partir d'un compte individuel.

4. L'engagement sur la limitation des dépenses d'invalidité et de décès

Dans un pays au recueil de données statistiques imparfait, l'engagement de limitation des dépenses d'invalidité et de décès à 1% dans le nouveau régime fait peser un risque sur la couverture des populations concernées

5. L'engagement sur la limitation des frais administratifs

La limitation résolument ambitieuse des frais administratifs qui passe de 15% dans l'ancien système à 7,5% des cotisations dans le nouveau régime risque de ne pas lui procurer les moyens adéquats de fonctionnement, alors que le projet implique la mise en place de comptes individuels, dont on a vu que les frais de gestion étaient plus élevés que pour un régime par répartition. En outre, la réforme administrative accompagnant nécessairement la réforme du système de pension requerra certainement une mise de fonds complémentaire initiale.

6. La pension de reversion

Page 33

La réglementation définie pour les pensions de reversion risque d'être problématique à gérer. Elle ne contient aucune disposition limitative de type conditions de ressources. Tout cela risque de coûter, tant en terme de frais de gestion qu'en terme de financement de prestation.

7. Les règles de revalorisation

Elles sont définies par une autorité extérieure, ce qui ne constitue pas le meilleur moyen de piloter le régime. De plus, il n'est pas précisé si des hypothèses de revalorisation ont été intégrées dans le calcul de la pension.

8. Le passage de l'ancien système au système réformé

Comme on l'a vu plus haut, le passage d'un système de retraite par répartition à un système de retraite par capitalisation posait un problème insoluble : celui de faire payer une génération deux fois. En effet, le passage de l'un à l'autre entraîne la nécessité de continuer de financer le départ en retraite des personnes ayant d'ores et déjà cotisé toute leur vie, jusqu'à ce que le nouveau régime de capitalisation, pour lequel il faut aussi assurer les abondements nécessaire à la constitution du capital ouvrant droit à rente, soit arrivé à maturité, c'est à dire concerne toutes les personnes parvenues à l'âge de la retraite. Pendant un temps

18 mai 17, 20022002

Page 34

déterminé, il faudra à l'assuré payer à la fois pour les retraités partant aujourd'hui à la retraite et pour la constitution du capital nécessaire à sa rente de demain.

Il va sans dire, chers amis, qu'une véritable analyse du projet nécessiterait de disposer de documents plus précis et plus complets sur l'ensemble du fonctionnement technique du régime envisagé, et en particulier sur le mode de calcul des pensions de retraite et d'invalidité renvoyé à un document qui ne nous a pas été transmis.

Je terminerai, en guise de conclusion, par la citation du fameux adage populaire très en cours en France, et auquel j'ai fait allusion. Je crois qu'en matière de constitution de systèmes de retraite appelés à fonctionner sur le long terme, il ne faut pas « mettre tous ses œufs dans le même panier ». La sagesse populaire, comme vous le savez, est toujours une grande source d'inspiration pour les politiques tournées vers le mieux être du peuple.

Je vous remercie de votre attention.

18 mai 17, 20022002

Page 35

Patrick HERMANGE

Directeur Général