

# LA RÉFORME DES RÉGIMES DE PENSIONS DE RETRAITE DANS LES PAYS D'EUROPE DE L'EST

ROBERT HOLZMANN \*

Dans pratiquement tous les pays en transition d'Europe centrale et d'Europe de l'Est, le passage d'un système économique centralement planifié (ECP) à une économie de marché plonge les régimes publics de retraite dans de graves difficultés financières ; dans certains pays la situation est précaire. Il n'existe guère de liens entre cet état de fait et l'évolution démographique passée et présente. Au contraire, le principal soutien des régimes de retraite de ces pays était constitué par leur taux de natalité, mais accompagné d'une faible espérance de vie. Pour l'essentiel, la situation résulte de décisions politiques prises par le passé en vertu d'une réflexion fondée sur la planification centrale et faisant abstraction de structures d'incitation. En conséquence, le niveau des dépenses est élevé et leur financement, outre des transferts budgétaires, exige des taux de cotisation en partie extrêmement élevés. Cet usage à des fins de consommation des ressources économiques est naturellement en concurrence avec un usage plus productif, surtout à une époque où les efforts d'investissement majeurs sont requis pour que ces pays puissent rapidement s'engager sur la voie d'une croissance durable. Par ailleurs, le processus de transition rend nécessaire un filet de sécurité pour protéger les plus vulnérables de la société contre la baisse de la production, une inflation élevée et un chômage croissant ; les personnes âgées au sein de la société font partie du groupe le plus exposé. Cependant, ce même développement économique impose un lourd fardeau supplémentaire au régime de pension de ces pays <sup>1</sup>.

251

---

\* Institut Ludwig Boltzmann d'analyse économique (Vienne-Autriche)  
Contribution préparée pour les journées - Assurance et Retraite - organisées par la Fondation Liège  
Université d'Europe 19-20 novembre 1992.

Une version antérieure de cette contribution a été présentée à la Conférence - Public Pension  
Systems -, à Vienne, les 8 et 9 novembre 1991 à la - Réunion Régionale Européenne sur la Création  
de l'Espace Social Européen -, AISSD, Bonn, les 25 et 26 mai 1992. La révision de l'article a profité  
des réflexions approfondies sur ce sujet, qui ont été préparées pour la Banque Mondiale  
(Holzmann 1992e) et qui seront publiées prochainement (Holzmann 1993).

1. Pour une analyse des réformes devant être apportées à tous les régimes de prestations dans  
les pays en transition, voir Holzmann (1992c) et Kopits (1992).

La réforme rapide et globale que doit subir le régime public de pension soulève évidemment la question de l'opportunité de saisir la chance qui se présente de conférer d'emblée un rôle important à la capitalisation. Une telle démarche contribuerait non seulement à réduire la taille démesurée du secteur public, mais permettrait également de rassembler une partie de l'épargne nécessaire pour financer les besoins énormes en investissements de ces économies. Une telle démarche semble d'autant plus prometteuse qu'elle pourrait être rattachée au processus de privatisation déjà lancé et à la distribution de certaines parts des entreprises socialisées aux caisses de retraite. Toutefois, une évaluation aussi optimiste doit également tenir compte des diverses contraintes, à la fois micro et macro-économiques, prévalant dans ces pays <sup>2</sup>.

Cet article est structuré comme suit : une première section met l'accent sur la nécessité de réforme du régime public de pension dans les Economies en Transition (ET), en donnant d'abord quelques informations de base sur les principales caractéristiques de leurs régimes de retraite, avant d'examiner l'ampleur du fardeau des dépenses et les principales lacunes du programme actuel. Une deuxième section est consacrée aux options politiques centrales, quoique traditionnelles, pour améliorer la situation des régimes publics de retraite, et souligne les multiples contraintes qui existent dans ces pays au niveau politique et économique. Une troisième section aborde plus en détail les possibilités, contraintes et questions ouvertes, concernant la mise en œuvre d'arrangements privés et capitalisés dès le début de la réforme. Quelques conclusions provisoires sont établies dans la dernière section.

252

## NÉCESSITÉ D'UNE RÉFORME

### 1. *Toile de fond* <sup>3</sup>

Avant la mise en œuvre des systèmes à planification centrale, toutes les anciennes ECP des pays d'Europe centrale et d'Europe étaient dotées de

---

2. *La toile de fond du présent document ressort des expériences récentes des pays d'Europe centrale et d'Europe de l'Est qui ont commencé à mettre en œuvre, ou du moins à engager, des réformes axées sur le marché, notamment la Hongrie, la Pologne et la CSFR, mais également la Bulgarie et la Roumanie. Ces pays seront appelés indifféremment anciennes Economies Centralement Planifiées (ECP), Economies en Transition (ET) ou pays en réforme. Bien que les pays ayant succédé à l'ancienne Union soviétique et l'Albanie n'aient pas encore lancé un programme de réformes global et cohérent — quelques mesures seulement ont été introduites — les conclusions, pour l'essentiel, devraient également leur être applicables, dès qu'ils auront emprunté cette voie.*

3. *Pour une description des régimes de retraite de ces pays, voir par exemple US-DHHS (1989), les diverses publications de l'OIT et de l'AISS, Schönfelder (1987), Gordon (1988), Atkins (1991), FMI et al. (1991), Kopits et al. (1990) et Holzmann (1993).*

régimes de retraite largement organisés en fonction de catégories professionnelles. Cependant, avec la reprise du modèle soviétique d'organisation économique au cours des années 40 et au début des années 50, les régimes de pensions ont été restructurés, entraînant, dans toutes les anciennes économies centralement planifiées, de fortes similitudes dans l'organisation, dans la structure des prestations et dans le financement.

Les régimes sont caractérisés par une large harmonisation du montant des pensions entre les diverses catégories professionnelles ; dans la plupart des cas, il existe seulement un ou deux régimes de retraite différents (à l'exception de la Roumanie). Cependant, à l'intérieur du régime principal, on distingue plusieurs catégories (en général trois) selon la difficulté du travail accompli ; des prestations plus élevées et un âge de la retraite plus bas étaient accordés pour le travail le plus éprouvant, et parfois même des contributions réduites étaient accordées aux entreprises.

Les risques couverts par le régime comprennent la vieillesse, l'invalidité et la survie, mais également les accidents de travail pour lesquels aucun régime distinct n'est établi, et les prestations sont souvent identiques à celles versées pour l'invalidité.

L'âge normal de la retraite est très bas (60 ans pour les hommes, 55 ans pour les femmes) ; un âge moins élevé encore est même accordé pour certaines catégories spéciales de travailleurs, quoique l'ancienneté ou le chômage ne permettent en général pas d'y accéder.

Le montant initial de la pension est souvent calculé sur la base d'une formule très progressive, tenant compte du revenu d'avant la retraite et de la totalité des années de service ; toutefois ce droit n'augmente que très légèrement d'année en année, et aucune déduction ou majoration actuarielle n'est octroyée pour l'entrée en jouissance avancée ou tardive.

La plupart des travailleurs ne doivent pas nécessairement renoncer à leur activité professionnelle (sauf s'ils sont employés dans la « sphère non productive ») ; les pensions (ainsi que les autres prestations sociales) sont exonérées d'impôts. En raison de la stabilité illusoire des prix, entretenue par les systèmes à planification centralisée, des règles d'indexation formelle sont largement inconnues et les ajustements n'ont été effectués par le passé qu'à intervalles irréguliers, sur une base *ad hoc*.

Formellement, les prestations sont financées par les cotisations à la sécurité sociale, sans être spécifiquement allouées aux retraites, mais couvrant tous les principaux programmes sociaux (retraite, maladie et allocations familiales). Les taux de cotisation ont souvent été gradués en fonction de la catégorie de travail et d'autres critères, le fardeau nominal de la cotisation pesant essentiellement sur l'employeur. Par le passé, les comptes de la sécurité sociale étaient presque toujours incorporés au budget de l'État, qui absorbait les excédents et, plus récemment, opérait

des transferts pour couvrir les déficits croissants.

Il va sans dire que la prévoyance vieillesse privée (professionnelle et individuelle) faisait largement défaut, et que l'épargne privée (destinée à la retraite ou à d'autres objectifs) se limitait à des comptes d'épargne chichement rémunérés et à des biens durables (logement).

## 2. Cadre budgétaire

Le niveau des dépenses en matière de pension constitue un souci considérable étant donné la nécessité de stabilisation macro-économique et les besoins d'investissements importants. Ces soucis concernent les développements récents des dépenses, le haut niveau des dépenses par rapport au niveau du revenu national, la sous-estimation du niveau des dépenses en raison de la structure des prix perturbée, et les perspectives de dépenses dans un système en grande partie non réformé.

Dans les années 80, les dépenses en matière de pensions ont consommé une part croissante du PIB. Le taux de dépenses (en pourcentage du PIB) a augmenté, passant de 6,1 % en 1980 à 8,5 % en 1990. L'accroissement est particulièrement prononcé depuis 1989 dans tous les pays et continue en 1991, dépassant en moyenne 10 % du PIB pour cette année-là. Pour 1992, les prévisions budgétaires sont relativement dispersées. En Pologne, le budget prévoit une autre augmentation dramatique (avec l'accord du FMI), situant le niveau des dépenses prévu au-dessus de 16 % du PIB. En CSFR, une légère augmentation du taux est prévue par les budgets tandis que dans les autres pays (Hongrie, Bulgarie et Roumanie), le programme budgétaire prévoit une diminution. Toutefois, compte tenu des excédents de dépenses dans le passé et des mesures prises en 1992, une telle diminution est peu probable. Ainsi, la constance, en moyenne, du niveau de dépenses pour ces cinq pays ne pourrait avoir lieu et une augmentation continue serait plus raisonnable.

Le niveau de dépenses en matière de pensions dans les ET, exprimé en pourcentage du PIB, n'est pas très différent de la moyenne (non pondérée) des pays de l'OCDE (*tableau*). Toutefois, le fardeau imposé à l'économie des pays en réforme est considérable, et ne manquera pas de s'alourdir à moins que des refontes profondes ne soient opérées. Le volume de la prévoyance vieillesse assurée par l'État ou réglementée par ses soins est fonction du niveau de revenu d'un pays. En général, le niveau des dépenses est plus bas dans les pays à faible revenu parce que le secteur formel est plus petit et l'assiette fiscale moins élevée<sup>4</sup>. En 1985 les dépen-

4. Une explication économique simple du lien entre revenu et niveau des dépenses consacrées aux retraites peut assimiler les loisirs (et l'offre de travail égale à zéro dans la vieillesse) à un bien de luxe pour lequel les particuliers sont disposés à payer un prix de plus en plus élevé.

ses publiques en matière de pensions équivalaient en moyenne à 6,9 % du PIB dans les anciennes économies centralement planifiées, les plaçant légèrement en dessous des 8,0 % de certains pays de l'OCDE à faible revenu (tels que la Grèce, l'Irlande, le Portugal, l'Espagne et la Turquie). En 1990, les ET ont déjà dépassé le niveau de dépenses qui existait dans les pays de l'OCDE à faible revenu 5 ans auparavant. Quant au niveau de leur revenu (c'est-à-dire PIB par habitant), tout calcul est grevé d'incertitudes relevant du taux de change approprié, mais des estimations plus récentes semblent montrer que la situation de ces économies est nettement plus défavorable qu'initialement supposée. En conséquence, la part des dépenses de ces pays en réforme est égale ou supérieure à celle des pays dont le revenu est plus élevée du double au moins, sinon du triple ou plus encore.

*Tableau*  
COMPARAISON DES DÉPENSES PUBLIQUES 1975-1990 (en % du PIB)

	1975	1980	1985	1990
Pensions publiques				
Bulgarie	3,9	6,0	6,8	8,8
Tchécoslovaquie	6,4	7,2	7,8	7,8
Hongrie	5,6	7,8	8,9	9,7
Pologne	-	5,8	6,8	8,8
Roumanie	-	3,8	4,4	7,2
<i>Moyenne des pays ci-dessus 1/</i>	-	6,1	6,9	8,5
OCDE pays riches 3/	8,4	9,8	9,7	-
OCDE pays pauvres 4/	4,4	5,9	8,0	-
<i>Moyenne OCDE 1/</i>	7,1	8,2	8,9	-
Prestations monétaires 2/				
Bulgarie	6,3	9,3	10,1	12,1
Tchécoslovaquie	10,7	12,1	12,6	16,6
Hongrie	8,7	12,1	13,3	16,2
Pologne	-	7,5	9,4	11,7
Roumanie	-	6,8	7,3	11,4
<i>Moyenne des pays ci-dessus 1/</i>	-	9,6	10,5	13,6
OCDE pays riches 3/	-	17,2	17,8	-
OCDE pays pauvres 4/	-	8,4	11,2	-

1/ Moyenne non pondérée.

2/ Principalement pensions de retraite, maladie, allocations familiales ; pour les pays de l'OCDE en plus des allocations de chômage.

3/ Belgique, Danemark, Finlande, France, Pays-Bas, Norvège, Suède.

4/ Grèce, Irlande, Portugal, Espagne, Turquie.

Sources : Autorités nationales ; OCDE, Banque de données sociales ; estimations de l'auteur.

Se fonder sur le montant actuel des dépenses dans les anciennes économies à planification centralisée signifie sous-estimer le fardeau économique. Cela ressort des taux de cotisation élevés, prélevés dans les ET sur la masse salariale, et est en rapport avec la part plus faible des rémunérations (exprimée en pourcentage du PIB) caractérisant ces économies. Le taux total de cotisation (pour tous les régimes sociaux à l'exception de la santé) atteint 60 % en Hongrie, 50 % et davantage en Bulgarie et CSFR, et 45 % encore en Pologne. Sur ce taux total, la part couvrant les coûts afférents au régime de retraite en Hongrie et en Pologne se montait à environ 30 % en 1990. Ces taux élevés reflètent également la faible contribution des salaires du PIB, égale à quelque 35 % pendant la période de planification, contre 50 à 55 % dans les économies de marché de l'OCDE. Les salaires n'étaient et ne sont toujours pas le reflet de la productivité marginale, mais une sorte de revenu résiduel mis à la disposition de la population active, une fois les biens et les services essentiels fournis gratuitement ou à prix très bas. Avec la libéralisation des prix, la suppression des subventions omniprésentes aux entreprises et à la population, et une politique salariale axée à l'avenir sur la productivité, la part des rémunérations augmentera. Si le régime de retraite est lié aux revenus, le montant des dépenses consacrées aux retraites augmentera également à long terme. Dans l'intervalle cependant, les prestations de retraite de ceux qui sont déjà pensionnés doivent être ajustées aux modifications du niveau des prix. En tenant compte de tous ces facteurs, on peut estimer qu'en 1990 le niveau moyen sous-jacent des dépenses pour les retraites dans ces pays équivalait à environ 12 % (contre 8,5 % déclaré), et même à 14 % en Hongrie (au lieu de 9,7 %), ce qui les rapproche des niveaux les plus élevés de certains pays de l'OCDE, tels l'Autriche et l'Italie (*Holzmann 1988b*).

Cependant, alors que dans ces derniers pays (comme pour toute la zone OCDE) la hausse du montant des dépenses peut être attribuée uniformément à la courbe ascendante du taux de dépendance (proportion entre population âgée et population active), du taux des conditions d'octroi (pensionnés par rapport aux ayants droit) et du taux de transfert (prestation moyenne par rapport au revenu professionnel moyen), dans les anciennes économies à planification centralisée, l'accroissement du volume des dépenses est principalement imputable à l'augmentation de la proportion d'ayants droit. La structure démographique plus favorable dans ces pays a orienté utilement le taux de dépendance, permettant fréquemment d'éviter une nouvelle hausse des dépenses, et induisant même dans certains pays une évolution négative du taux de transfert (c'est-à-dire que le revenu relatif dont disposaient les personnes âgées se dégradait par rapport à celui de la population active). Pour trois raisons essentielles cependant cette situation ne peut se maintenir : d'abord, la courbe démographique ne restera pas

toujours positive. La chute du taux de natalité (comme dans tous les autres pays industrialisés), associée à une augmentation marquée de l'espérance de vie (qui reste toujours nettement inférieure à celle des autres pays industrialisés) entraînera un vieillissement rapide de la population au cours des prochaines décennies. De plus, le départ vraisemblable des classes d'âge plus jeunes vers les pays beaucoup plus prospères de l'Occident provoquera une dégradation encore plus forte de la structure démographique.

Deuxièmement, le faible niveau des dépenses a été obtenu au prix de retraites basses et pratiquement non indexées ; une telle évolution n'est pas tenable. Enfin, une diminution du nombre d'employés par rapport à la population potentiellement active est vraisemblable. Au cours de la période de transition cette situation sera la conséquence d'une hausse du chômage puis d'un taux de participation des femmes moins marqué qu'aujourd'hui. Par conséquent, la part des dépenses d'un régime de retraite non réformé s'accroîtrait pour des raisons démographiques et économiques, sans pour autant améliorer le bien-être des personnes âgées. La mise en œuvre de cette dernière politique dans le cadre du système actuel, quoique souhaitable sur le plan social, ne ferait qu'exacerber le problème financier.

Le fardeau financier futur que pourrait représenter un régime de retraite non totalement réformé est illustré par l'exemple de la Hongrie et de la Roumanie. Dans ces deux pays, même dans l'hypothèse d'un scénario démographique et économique relativement optimiste<sup>5</sup>, le taux de cotisation nécessaire pour couvrir les coûts de retraite ne cesserait d'augmenter.

257

En *Hongrie*, une réforme partielle introduite en 1992 prévoit l'augmentation de l'âge de la retraite (d'abord, pour les femmes : l'âge de retraite passant alors de 55 à 60 ans ; puis une augmentation de l'âge de la retraite commun pour les hommes et les femmes de 60 à 62 ans vers l'an 2020), et introduit simultanément l'indexation de retraite sur la rémunération nette moyenne (les salaires moins les contributions sociales). Cette dernière mesure surcompense les effets de l'augmentation de l'âge de la retraite, puisque les effets positifs d'une augmentation des salaires réels (supposée de l'ordre de 4 % par an à partir de 1995) sont largement neutralisés (en

<sup>5</sup> Les hypothèses démographiques sont une natalité constante pendant toute la période projetée (c'est-à-dire un taux de natalité brut de 1,9), une augmentation de l'espérance de vie qui en fin de la période de projection atteindrait les niveaux actuellement en vigueur dans les pays de l'OCDE (c'est-à-dire 73 ans pour les hommes et 79 ans pour les femmes), et l'absence de migrations. Les hypothèses économiques sont notamment une croissance réelle du PIB par travailleur égale à 4 % à partir de l'an 2000, un taux maximum de chômage de 10 % d'ici l'an 2000, et un taux constant de participation au marché du travail. Pour de plus amples informations sur les hypothèses et la structure du modèle de projection, voir Kopits et al. (1990).

comparaison avec une indexation de prix). Mais même une telle mesure serait insuffisante pour empêcher l'augmentation du taux de contribution et d'autres mesures de réforme sont nécessaires.

En Roumanie, grâce à une structure démographique de départ plus favorable, l'augmentation nécessaire du taux de contribution prévue est moins dramatique. Néanmoins, le taux nécessaire d'un système non réformé pourrait augmenter continuellement de 10 % (en 1991) à 40 % (vers 2050). Toutefois, la situation économique de départ est moins favorable, puisque la réduction du PIB se poursuivra probablement jusqu'en 1995 et que le taux de chômage pourrait atteindre 20 % (et plus) dans quelques années (et pour une période de une ou deux décennies). En comparaison avec un scénario de base (dans lequel tout est constant), un scénario de faible croissance introduit une augmentation temporaire du taux de contribution de plus de 2 points de pourcentage, un taux de chômage de 20 % (entre 1995 et 2000, graduellement réduit à 5 % jusqu'à l'an 2020, relevant le taux de contribution de 5 points de pourcentage) ; une superposition de ces deux reflets augmenterait le taux de contribution de presque 8 points de pourcentage. Dans la plupart des systèmes de retraite dans les ET, on peut supposer que la crise économique actuelle aura des effets similaires.

258

### 3. *Lacunes du régime de retraite actuel*

Pour pouvoir évaluer les principales options de réforme des régimes de retraite dans les ET, il convient de mieux comprendre leurs principales lacunes. Ramenés à leur plus simple expression, on pourrait dire que ces régimes de retraite offrent « trop peu, à trop de bénéficiaires, trop tôt ». Plus en détail, les lacunes sont essentiellement les suivantes :

En dépit d'une structure démographique toujours très favorable, le nombre des bénéficiaires par rapport au nombre de personnes exerçant un emploi est extrêmement élevé, atteignant plus de 50 % dans de nombreux pays, soit quelque 25 % de la population. C'est là la conséquence d'un âge très bas de passage à la retraite (*voir tableau*) et d'une structure des prestations incitant à quitter le marché du travail dès que possible. Cependant, à moins que le nombre de bénéficiaires ne soit réduit, il ne sera guère possible de manifester une plus grande générosité à l'égard des personnes âgées, aussi nécessiteuses soient-elles.

La structure des prestations présente de fortes caractéristiques redistributives. Cependant sa mise en œuvre manque d'efficacité et exerce des effets négatifs sur l'offre de main-d'œuvre et sur les choix en faveur de la retraite. Premièrement, le lien cotisation-prestation est dans une large

mesure inexistant. C'est la raison pour laquelle les cotisations (versées par l'employeur) constituent un impôt salarial important, qui creuse un écart important entre la demande de main-d'œuvre (déterminée par le salaire net), se traduisant par de profondes distorsions du marché de l'emploi. Deuxièmement, le calcul souvent progressif de la base d'évaluation de la retraite, associé au faible facteur d'accumulation pour toute année supplémentaire de participation au marché de l'emploi, contraint à un passage à la retraite dès que possible. Ceci ressort clairement des statistiques sur l'âge moyen de la retraite dans les ET. Ce comportement est encore favorisé par le fait que, pour la plupart des travailleurs, la renonciation à leur activité professionnelle n'est pas exigée. De plus, la non-imposition des prestations incite encore davantage à la retraite prématurée. Enfin, puisque seul le revenu d'avant la retraite est déterminant pour calculer la base de la pension, l'effort individuel de cotisation n'est pas pris en compte et la porte est ouverte à la spéculation.

Les règles régissant l'ouverture du droit et la structure des prestations sont fréquemment graduées en fonction de caractéristiques professionnelles et de sexe. La première distinction entraîne une externalisation des coûts des entreprises, répercutant le fardeau sur le régime de sécurité sociale et ne les incitant pas à améliorer les conditions de travail. La distinction entre hommes et femmes peut non seulement être en contradiction avec l'égalité de traitement entre sexes, mais également accentuer les disparités en raison de l'espérance de vie plus élevée des femmes.

Les pensions d'invalidité sont nombreuses, signe de l'âge moyen peu élevé auquel ces pensions sont octroyées, et de l'absence d'incitations et d'occasions de quitter ce régime social. Le manque d'occasions serait dû à l'insuffisance des programmes de réadaptation et de recyclage pour les handicapés ; l'absence d'incitations est liée au fait que les invalides complets ou partiels ne doivent pratiquement jamais prouver qu'ils ont renoncé à leur activité professionnelle.

Puisqu'en général les prestations ne sont pas indexées, des écarts substantiels se sont déjà creusés entre le montant des prestations des retraités nouveaux et plus anciens. Dans le cadre du système en vigueur, un rattachement complet à l'indice des prix à la consommation dépasse les possibilités de financement actuelles.

Sous l'ancien régime économique, les indépendants représentaient un petit groupe composé essentiellement d'artistes et de scientifiques. Dans une économie de marché, la majorité des indépendants appartiendront à des professions libérales ou à de petites entreprises. Cependant, le système actuel n'est en général pas adapté à leurs besoins, et l'exigence générale de versement de cotisations ne correspond pas aux prestations qu'ils peuvent toucher.

*POSSIBILITÉS ET CONTRAINTES DE LA RÉFORME*

Les pouvoirs publics des ET semblent parfaitement conscients des lacunes des régimes actuels de pension et ont déjà entamé une réflexion sur les options de formes possibles. Comme nous l'avons expliqué, le plan de réforme n'est pas encore très avancé, mais de nombreuses idées sur la restructuration du régime de prévoyance vieillesse sont évoquées.

A cet égard, l'élément le plus important est l'opinion largement répandue que l'ampleur des retraites versées par l'État devrait être réduite et complétée par des arrangements privés (professionnels et individuels). Cette évaluation peut être considérée comme une réaction à l'ingérence autrefois écrasante du gouvernement, à l'absence quasi totale d'arrangements privés dans le passé, et à certaines illusions ou à un manque d'informations sur le fonctionnement d'arrangements privés de pensions (ou des marchés financiers). Les modèles envisagés pour la retraite par les réformateurs vont de pensions de base publiques (sur une base universelle ou selon les ressources propres du bénéficiaire) à un régime public lié aux gains, axé sur les catégories de revenu basses et moyennes, en passant par un système public à deux volets, composé d'un taux uniforme de base complété par un régime de retraite limité lié au revenu. Dans tous les cas, tout revenu supplémentaire requis pendant la vieillesse serait couvert par une prévoyance privée (sur une base obligatoire, collective ou facultative), organisée en fonction de règles appropriées à édicter par l'État ; les possibilités et les contraintes pour l'introduction rapide de régimes privés sont abordées plus loin.

260

*1. Approches d'une réforme traditionnelle*

A supposer que la discussion sur la réforme débouche sur l'issue la plus vraisemblable, c'est-à-dire une version édulcorée du régime actuel lié aux rémunérations pour le régime public futur de retraite, et compte tenu des exigences de réformes immédiates pour des raisons budgétaires, sociales et d'efficacité, l'orientation de la réforme peut aisément être esquissée. Cette réforme se caractérisera essentiellement par les éléments suivants :

- Relèvement de l'âge de la retraite en augmentant l'âge réglementaire de la retraite (et probablement en procédant à une harmonisation des sexes et des professions), accroissement de l'âge minimum de la retraite et/ou utilisation de déductions actuarielles pour la retraite anticipée.
- Restructuration de la formule de prestations, comprenant une prolongation de la période de travail rémunérée par le calcul de la retraite afin d'améliorer le rapport cotisation-prestation, un facteur d'accumulation annuelle linéaire (voire même progressive) et des déductions/majorations

actuarielles pour une retraite anticipée/tardive (pour donner une plus grande neutralité à la structure des prestations dans l'optique du choix de la retraite), une diminution des périodes, souvent omniprésentes, d'assurances non contributives, et un plancher ou plafond pour le montant des prestations.

- Accès moins aisé aux pensions d'invalidité en filtrant les demandeurs avec plus de rigueur, uniquement en fonction de critères médicaux, tout en améliorant la réadaptation et le recyclage des handicapés en vue de leur réinsertion dans le marché de l'emploi.

- Introduction d'une indexation automatique des prestations en fonction de l'évolution des prix à la consommation. De plus, un examen pourrait être effectué par exemple tous les cinq ans pour permettre un ajustement supplémentaire, destiné à compenser l'évolution du revenu réel de la population active. Cet ajustement discrétionnaire devrait toutefois être lié à la situation financière à long terme du régime de retraite.

- Création d'une base solide pour le financement du régime public de retraite, comprenant le recours à des modèles de projection à long terme, un partage uniforme des taux de cotisation entre employeurs et travailleurs et un traitement cohérent des cotisations et des prestations dans le cadre de la réforme imminente de l'impôt sur le revenu.

## 2. *Contraintes multiples*

261

Ces éléments centraux d'une réforme des retraites, telle que prônée par différentes institutions internationales (comme le FMI, la Banque Mondiale et l'OIT) dans leurs rapports d'assistance technique et leurs programmes de soutien financier, sont naturellement sujets à des variations nationales selon l'orientation globale de la réforme et la base initiale. Cependant la tendance générale ne devrait guère subir de modifications. Les diverses contraintes auxquelles toute réforme efficace des retraites est confrontée revêtent une plus grande importance. Certaines de ces contraintes, se retrouvent également dans les pays occidentaux industrialisés (voir *Holzmann 1988b*), d'autres sont propres aux ET. Relevons les principales :

La *contrainte politique* nettement dominée jusqu'à présent. Toutes les ET représentent des démocraties nouvelles et leurs gouvernements ne bénéficient souvent que d'un soutien fragile des parlements et manquent des mécanismes nécessaires pour dégager un consensus entre les différents groupes sociaux. Étant donné la base de départ dans ces pays, dans lesquels réforme signifie nécessairement réduction des « droits acquis » pour d'importantes couches de la population, aucun consensus, ni solution majoritaire n'ont pu être dégagés jusqu'à présent.

La contrainte politique est étroitement liée à une *contrainte d'information* dans les ET. D'une part, la nécessité de réforme (ou les conséquences d'échec) est peu comprise par la population. Cette lacune est liée à l'incompréhension d'un système de répartition et au fait que jusqu'à présent, en général, toutes les contributions étaient versées par l'employeur. En outre, la multitude des options de réforme proposées par les organisations internationales, les institutions de sécurité sociale étrangères ou bailleurs de fonds, crée une incertitude parmi les responsables de ces pays.

La principale *contrainte économique* grevant une réforme orientée dans la direction écrite ci-dessus est liée au nombre croissant de chômeurs. Comme dans les pays de l'OCDE au cours des années 70 et 80, les allocations de vieillesse et d'invalidité constituaient un moyen politiquement commode, quoique onéreux, de faire face à la restructuration économique et au problème des travailleurs âgés au chômage (*voir Holzmann 1988a, OCDE 1991c*). Dans ces conditions, tout relèvement, même progressif, de l'âge effectif de la retraite est rejeté, les solutions de rechange permettant de combattre le chômage n'étant pas développées, voire inexistantes (*Holzmann 1991a*).

262

La contrainte administrative est un obstacle de plus entravant la réforme rapide du régime de pensions. Il est probable que toutes les ET soient confrontées à une administration de la sécurité sociale non seulement faiblement informatisée, mais manquant en outre largement des capacités de gestions requises pour la mise en œuvre d'une réforme globale des retraites. C'est la raison pour laquelle les options de réforme exigeant par exemple une prolongation de la période de stage (et par conséquent des données informatisées sur le revenu touché pendant de nombreuses années) sont pour l'heure exclues.

Enfin il existe des contraintes séquentielles dues à un ordre du jour incertain des réformes dans de nombreux domaines liés l'un à l'autre, tels que la réforme fiscale, la réforme des banques et des marchés financiers et le programme de privatisation. L'absence de projets précis dans ces domaines politiques et dans d'autres entrave l'élaboration du régime de retraite réformé. En matière d'impôts sur le revenu par exemple, le traitement des cotisations et des prestations exerce une profonde influence sur la solidité à court et à moyen terme du régime de retraite et sur son interaction avec le budget public<sup>6</sup>. De plus, le système fiscal a

6. Par exemple, l'imposition des prestations (et salaires) actuels et futurs exigeait la prise en compte des prestations (et salaires) bruts, ce qui impliquerait des dépenses plus élevées pour la sécurité sociale, modérément compensées seulement par un nombre de cotisations plus élevé, alors que les recettes fiscales plus importantes alimenteraient le budget de l'État.

également une incidence sur l'ampleur et la profondeur des régimes de retraite privés.

Suite à l'ensemble des considérations ci-dessus, il n'est guère surprenant de relever que les progrès dans l'élaboration et la mise en œuvre de la réforme des pensions a été des plus modestes à ce jour dans les ET. Et ceci en dépit du fait que la création d'un réseau de sécurité sociale et une réforme rapide des pensions font partie de tous les programmes du FMI pour ces pays (en raison des liens étroits avec le budget), et que jusqu'à présent toutes les négociations de la Banque Mondiale sur les crédits d'ajustement structurel comprennent également un calendrier sur la réforme des pensions (et d'autres programmes sociaux). Ces dernières années, d'autres institutions internationales (telles que l'OIT, l'OCDE et la CE), ainsi que des pays individuels sont entrés en scène pour fournir le savoir-faire et l'assistance technique nécessaires pour une réforme du régime de pensions. Cependant, alors que dans d'autres domaines de réforme en cours comme la fiscalité, des modèles centraux, largement reconnu, sont apparus (axés sur la taxe à la valeur ajoutée, l'impôt sur le revenu personnel et l'impôt sur le revenu des entreprises)<sup>7</sup>, tel n'est pas le cas de la prévoyance vieillesse, comme le démontre sa grande variété dans les pays industrialisés occidentaux (*voir Holzmann 1988b*). Par conséquent, et malgré la nécessité urgente de réformer le régime de pensions, les ET auront peut-être besoin d'un certain temps pour intégrer les diverses options proposées et pour présenter finalement un projet de réforme qui bénéficiera de l'appui de la population.

263

#### *PRIVATISATION ET CONTRAINTES*

La nécessité de procéder à une restructuration profonde du régime public des pensions soulève naturellement la question de l'opportunité de saisir cette occasion pour accorder une large place à la prévoyance vieillesse privée par capitalisation. De telles considérations sont alimentées par la conviction, largement répandue, que de tels arrangements pourraient contribuer à l'épargne nationale et, par conséquent, au financement des investissements dont les ET ont besoin pour accéder rapidement à une croissance soutenue. De plus, les régimes privés de pension peuvent également contribuer au développement plus rapide des marchés financiers efficaces. En outre, des régimes privés de pension correctement structurés pourraient faciliter le processus de privatisation,

---

7. Voir OCDE (1991q), Holzmann (1992q) et Tanzi (1992).

les avoirs publics disponibles pouvant inversement être utilisés pour une mise en place plus rapide que par les moyens traditionnels de retraites capitalisées. La portée d'un tel marché potentiel a déjà attisé l'imagination de sociétés internationales de consultants et de compagnies d'assurances (*voir par exemple Frinquelli et al. 1991*).

Cette vue quelque peu optimiste des choses doit cependant être placée dans un cadre approprié pour tenir compte des diverses contraintes aux niveaux micro- et macro-économiques prévalant dans ces pays. La contrainte macro-économique la plus importante concerne l'ampleur des engagements actuels d'un système de répartition. En comparaison avec d'autres économies à revenu modeste, les ET sont exposées à un engagement non capitalisé important. Il est bien reconnu que les obligations résultant des prestations futures peuvent être considérées équivalentes à la dette publique. Ainsi, sauf dans le cas d'un rejet (« repelling ») (au débit de la génération de transition), cette dette doit être remboursée d'une façon ou d'une autre en parallèle avec l'introduction d'un système de capitalisation.

264

Cette section présente les options principales d'une introduction d'un système privé et capitalisé pour remplacer le système public ou pour compléter un système public réduit. Il existe trois options principales pour passer d'un système de répartition à un système de capitalisation : échanger la dette de la sécurité sociale contre les avoirs publics résultant des entreprises nationalisées ; rendre la dette explicite (« approche chilienne ») et introduire progressivement un système de capitalisation soutenue par des institutions fiscales, tout en réduisant, de manière graduelle et décalée, le système public. Ces trois options sont étroitement liées mais peuvent présenter des différences quant à leurs effets macro-économiques (tels que l'impact sur la stabilisation à court terme ou la formation de capitalisation à long terme).

### *1. Option I : Échange entre la dette de la sécurité sociale et les avoirs publics*

Normalement il faut des décennies pour créer un système de prévoyance entièrement capitalisé, puisque pour chaque prestation la valeur totale actuelle doit être accumulée devant le premier versement. Toutefois, dans le contexte des pays en transition, l'actif des entreprises socialisées pourrait compenser en partie cette dotation initiale insuffisante et permettre le versement immédiat de retraites capitalisées. Pour assurer aux particuliers un traitement identique à travers les générations, on pourrait notamment octroyer à chaque salarié actif et à chaque retraité une dotation correspondant au nombre d'années passé au sein de la population active

(Schaffer 1990, Barr 1990)<sup>8</sup>. D'autre part, une telle démarche faciliterait le processus de privatisation. Une privatisation rapide dans ces pays est considérée en règle générale comme un élément clé d'une transition fructueuse et rapide à une économie de marché, mais les procédés traditionnels de privatisation telle que la vente à des investisseurs locaux et étrangers sont entravés par des contraintes économiques et politiques. C'est la raison pour laquelle diverses propositions de privatisation ont été élaborées, dont la répartition aux caisses de retraite (*voir par exemple Borensztein-Kumar 1991*)

Dans le cadre d'un tel système, la dette publique implicitement contenue dans les actifs de la sécurité sociale (c'est-à-dire la valeur présente de toutes les obligations de prestation envers les retraités et travailleurs actifs)<sup>9</sup> pourrait être échangée contre les avoirs publics constitués par les entreprises à privatiser. Comparée à la libre distribution d'avoirs à la population par le biais de bons, la richesse nette de l'État demeurerait inchangée, alors que si la première démarche était adoptée, la situation de richesse nette se dégraderait et devrait être compensée par un relèvement futur des impôts.

Cette idée est certes fascinante et mérite d'être approfondie, mais elle soulève naturellement la question de la latitude disponible pour effectuer un tel échange entre dette de la sécurité sociale et richesse publique. De part et d'autre il n'existe aucune estimation, mais quelques calculs extrêmement provisoires peuvent être effectués.

Concernant l'ampleur de la dette de la sécurité sociale (DSS, c'est-à-dire somme des engagements actuels), les estimations dans d'autres pays suggèrent une fourchette représentant 20 à 30 fois les dépenses annuelles

<sup>8</sup> Supposons que les affiliés travaillent pendant 40 ans, puis jouissent de leur retraite pendant 20 ans. Ceux qui sont au seuil de la retraite reçoivent 40 unités (parce qu'ils ont contribué pendant 40 ans à la création des actifs constituant le patrimoine de la société). Ceux qui ont travaillé pendant 20 ans peuvent recevoir gratuitement 20 unités et acheter les 20 autres avec leurs cotisations (ou celles de leur employeur) pendant la seconde moitié de leur vie active. Les nouveaux venus sur le marché de l'emploi ne se voient attribuer aucune part, mais commencent à constituer leurs fonds de retraite, qu'ils alimenteront de leurs cotisations pendant leurs 40 années de vie active. Quant à ceux qui ont déjà pris leur retraite, on est fondé à préconiser l'attribution forfaitaire de 40 unités en faveur de chacun d'eux (puisque ils ont également contribué à la création de la richesse de la société). On peut d'autre part opérer une réduction proportionnelle au nombre d'années écoulées depuis leur départ à la retraite. Par exemple, celui qui a pris sa retraite il y a 10 ans pourrait recevoir 20 unités de part, puisque la moitié de la durée type de la retraite est déjà écoulée.

<sup>9</sup> Ce n'est pas la fortune totale de la sécurité sociale, c'est-à-dire les prestations futures escomptées pour tous les travailleurs (et pensionnés) actifs qui importe, mais uniquement la fortune des pensionnés et des travailleurs résultant de cotisations antérieures (ou d'années de travail). Pour ces derniers, toutes les prestations reposant sur des cotisations futures peuvent déjà être financées dans le cadre d'un nouveau régime.

pour un éventail raisonnable de paramètres supposés<sup>10</sup>. Si l'on estime la part moyenne de dépenses au titre des pensions dans les pays en réforme à quelque 10 % du PIB en 1991, la DSS se monterait à environ 2 à 3 fois le PIB. Il est cependant vraisemblable que le chiffre de départ de 10 % sous-estime les obligations totales puisque, comme expliqué ci-dessus, il est fondé sur une faible participation du revenu du travail au PIB. Si cette part était relevée à concurrence des proportions courantes dans les pays de l'OCDE, il en résulterait une DSS de l'ordre de 3,2 à 4,8 fois le PIB, avec des pointes encore plus élevées dans certains pays.

Quant aux avoirs publics (AP), leur volume est encore plus incertain puisqu'en règle générale il n'existe pas de prix de marché pour ces entreprises. Une méthode consisterait à partir d'un coefficient de capital de 2,5 à 4, dont il convient d'abord de déduire le capital pour l'infrastructure publique (qui dans les pays de l'OCDE correspond à quelque 20 à 30 % du capital initial ; voir *Meyer-zu-Schlochtern 1988*). Le capital restant doit faire l'objet de deux ajustements majeurs : les investissements non rentables effectués par le passé, estimés pour la CSFR, la Hongrie et la Pologne à un volume de 50 à 75 % (*Borensztein et Montiel 1992*), et la part d'entreprises devant rester propriété de l'État (actuellement de l'ordre de 10 à 30 %, pour l'essentiel des établissements d'utilité publique et des industries stratégiques). Enfin, il conviendrait de décider quelle part du capital restant doit être attribuée aux caisses de retraite. Si l'on considère comme limite supérieure l'exemple des États-Unis, où la moitié environ de la fortune totale nette de toutes les sociétés appartient aux caisses de retraite, la part des avoirs publics pouvant être transférée aux fonds de retraite correspondant à environ 0,1 à 1,1 fois le PIB.

Comme la base d'estimation choisie le laissait supposer, les parts d'AP transférables à la DSS, c'est-à-dire le pourcentage de la DSS qui pourrait être couvert par le produit de la privatisation, s'étalent sur un large éventail variant entre quelque 3 à 35 % dans certains pays. Cependant des données provisoires empiriques de la Hongrie semblent indiquer qu'un taux plus raisonnable se situerait davantage dans la gamme inférieure, autour de 5 %<sup>11</sup>.

10 En particulier le taux de croissance des salaires et le taux d'escompte (pour des données autrichiennes voir *Holzmann et al. 1985*). L'estimation peut être vérifiée sous l'hypothèse que le taux de croissance des salaires est égal au taux d'intérêt. Ainsi, avec une période de retraite, en moyenne de 15 à 20 ans, la valeur des engagements actuels est de 7,5 à 10 fois les dépenses annuelles. De plus, les obligations envers les travailleurs actuels doivent être prises en considération. Avec 30 ans d'activité en moyenne, la valeur des engagements est d'environ 15 fois les dépenses annuelles. La somme des engagements envers les retraités et actifs se situe dans la fourchette estimée ci-dessus.

11 L'initiative récente de privatisation du gouvernement hongrois estime la valeur des avoirs pouvant être privatisés à quelque 4 000 milliards de forints (environ 1,5 fois le PIB), dont 1/4 resterait dans le secteur public. Si 25 à 50 % des avoirs restants étaient transférés aux caisses de retraite, 10 à 20 % de la DSS (estimation basse) pourraient être couverts, et la moitié seulement de ce pourcentage si l'on se base sur l'estimation élevée de la DSS.

En résumé, un certain nombre de calculs des plus provisoires permettent de conclure que seule une proportion relativement faible des obligations actuelles au titre des pensions pourrait être échangée, même si des parts considérables des entreprises d'État étaient cédées aux caisses de retraite. De plus, une telle approche soulève toute une série d'autres problèmes comme la gérance de tels fonds, l'impact sur l'exercice de contrôle dans les entreprises (« corporate governance ») ou le rôle régulateur du gouvernement (*voir Holzmann 1993*).

## 2. Option II : Rendre la dette de la sécurité sociale explicite

Plusieurs propositions dans des articles universitaires et politiques, et l'expérience chilienne ont soutenu que la conversion d'un système de répartition en un système de capitalisation n'est pas seulement faisable, mais peut augmenter le bien-être de toutes les générations (i.e. est Pareto-supérieure). Naturellement une telle approche a été proposée aussi à plusieurs reprises pour les économies en transition<sup>12</sup>. Puisque ce sujet ne peut être traité de manière exhaustive dans un article, les trois aspects principaux suivants sont étudiés ci-après : le fondement théorique de cette affirmation ; une évaluation de l'expérience chilienne ; et la situation particulière dans les ET.

### *Quelques considérations théoriques*

L'avantage d'un système de capitalisation sur un système de répartition est traditionnellement établi si l'on compare les taux de rendement des systèmes : le taux d'intérêt réel (équivalent à la productivité marginale du capital) et le taux de croissance naturelle (i.e. taux de croissance de population plus taux de croissance de productivité). Suivant la théorie néoclassique de croissance en équilibre (« steady-state »), le taux d'intérêt réel doit être égal ou supérieur au taux de croissance naturelle pour que le chemin de croissance soit efficace. Les données de longue durée pour les pays de l'OCDE appuient ces considérations et pourraient ainsi constituer un argument en faveur d'un changement du système de financement des retraites. Pour les économies en transition, le niveau actuel de capital efficace est considéré très bas, puisque le capital accumulé par le passé est en général sans valeur (« scrap »). Ainsi un haut niveau de productivité marginale peut être supposé pour les années (décennies) à venir. Il en résulte que la différence importante entre la productivité marginale du capital et le taux de croissance naturelle pourrait constituer un argument important en faveur d'un changement. D'autre part, le changement de

---

12 Voir Topinski et Wisniewski (1991), Deutsch (1991) et Chung (1992).

système de financement pourrait mobiliser l'épargne pour financer ces investissements.

Malheureusement, d'une telle différence de taux — quelle qu'en soit la grandeur — il ne résulte pas qu'un tel changement de système soit Pareto-efficace. Des considérations théoriques récentes et des estimations illustratives basées sur des modèles d'équilibre général appliqué ne permettent pas une telle conclusion généralisée.

Si un système public de pension n'a pas d'effets perturbants sur l'offre du travail, alors le changement d'un système de répartition en un système de capitalisation n'augmentera pas le bien-être d'au moins une génération, quelle que soit la différence entre le taux d'intérêt et le taux de croissance. Sous ces hypothèses, le changement de système de financement, rendant la dette de sécurité sociale explicite, ne permet pas le remboursement de la dette dans un temps déterminé. Ce résultat a été récemment démontré dans le cadre d'un modèle à générations imbriquées pour des économies ouvertes et fermées (*Breyer 1989 et 1990, Breyer et Straub 1991*)<sup>13</sup>.

Ces conclusions sont changées si le système de retraite exerce les effets perturbants (par exemple sur l'offre de travail). Dans ce cas, le fardeau supplémentaire (« excess burden ») et sa réduction supposée par le changement peuvent être utilisés pour rembourser la dette pendant une période déterminée (*Homburg 1990*). Puisque ces systèmes publics de retraite exercent avec grande probabilité des perturbations considérables, un changement de système peut effectivement augmenter le bien-être d'au moins une génération. Toutefois, en ce qui concerne l'ampleur de ces effets sur le bien-être, les estimations sont moins encourageantes. Les résultats des simulations basées sur un modèle à générations imbriquées reflétant les données du système de sécurité sociale allemande sont plutôt décevants (*Raffelhüschchen 1991*) : si la génération de transition est totalement compensée, le gain de bien-être à long terme s'approcherait à 1,5 % des ressources du cycle de vie. Seulement dans le cas de non-compensation, les gains pourraient atteindre 9 %. Puisque la non-compensation de la génération de transition semble exclue, un changement de système produirait des gains de bien-être plutôt modestes, un différentiel de croissance de 1,5 % pourrait alimenter le même gain sans recourir à un changement institutionnel et redistributif plutôt pénible.

13. Ces articles soutiennent des résultats similaires mais moins généraux (par exemple *Verbon 1979, Leimer 1991*), désapprouvent cependant l'affirmation d'autres auteurs qui déclarent avoir trouvé un schéma de conversion Pareto-supérieur (par exemple *Townley 1981, Ferrera 1985, Buchanan 1979*).

*L'expérience chilienne*

Dans la discussion économique et politique, les taux de croissance impressionnants de l'économie chilienne dans les 5 à 8 dernières années (de l'ordre de 6 à 10 %) sont souvent liés au changement de système de financement des retraites. Étant donné les grandes difficultés des systèmes de sécurité sociale en Amérique du Sud, presque tous les pays envisagent et quelques-uns ont commencé à préparer un changement de système de financement semblable.

Néanmoins, l'évolution de l'expérience chilienne est loin d'être unanime et des critiques écrasantes (*e.g. Gillion et Bonilla 1992*) contrastent avec des rapports enthousiastes (*e.g. Hanke 1992*). Ces jugements très divers reposent sur le fait que le changement de système a eu lieu seulement en 1981 et est loin d'être terminé. Il en résulte que les différences de jugement reflètent surtout des prévisions différentes concernant les prestations et coûts budgétaires.

Après une analyse de la littérature et des données accessibles<sup>14</sup>, mes propres considérations suggèrent les conclusions préliminaires suivantes<sup>15</sup>.

a) En ce qui concerne le niveau des prestations servies aux retraités sous l'ancien et le nouveau système, l'estimation empirique ne permet pas un jugement clair. Il semble que la réforme jusqu'à présent ait conduit moins à une distribution entre les générations qu'à une distribution au sein d'une génération grâce à l'élimination des inégalités entre les secteurs économiques (comme l'âge de la retraite, les formules de pension, etc.). Toutefois, un tel effet peut aussi être obtenu à l'intérieur d'un système de répartition.

b) Les effets de la réforme sur l'épargne nationale, et partant sur l'accumulation de capital, sont incertains, aussi parce que les données statistiques sont contradictoires. Néanmoins, il semble que l'accélération de l'accumulation de capital ait été soutenue par l'épargne publique résultant d'une politique budgétaire très stricte qui réduisait la consommation et les transferts publics. En conséquence, la politique fiscale hors du système de retraite peut avoir eu un impact considérable sur la distribution des ressources entre les générations.

c) L'impact principal sur la croissance et la distribution des revenus entre les générations peut avoir résulté du développement des marchés financiers. Toutefois, de telles considérations ne sont pas incluses dans les modèles néoclassiques mentionnés ci-dessus, dans lesquels la croissance

14 En particulier Myers (1985), Baeza et Manubens (1988), Mackenzie (1991), Marcel et Arenas (1991), Arrau (1991), Vittas et Iglesias (1991), Santamaria (1991), Gillion et Bonilla (1992).

15 Pour plus de détails, voir Holzmann (1992, 1993).

est une variable exogène. Ainsi, on pourrait s'imaginer un modèle avec une croissance endogène dans lequel un changement de système se révélerait Pareto-supérieur indépendamment de l'existence préalable de distorsions sur le marché de travail.

*La situation particulière*

Dans les ET, il y a plusieurs particularités importantes pouvant alléger ou alourdir la mise en œuvre d'un changement de système.

Le haut niveau de la dette publique (extérieure ou intérieure) pèse déjà considérablement sur les budgets dans les ET et ce fardeau est accentué par la politique monétaire (qui augmente le taux d'intérêt réel) et l'ajustement des taux de change vers un équilibre de marché. Ce fardeau serait augmenté dans le cas d'une conversion. Quoiqu'en termes macro-économiques un déficit budgétaire résultant d'une conversion peut être largement neutre (puisque une dette implicite est seulement rendue explicite), un déficit budgétaire en augmentation peut modifier les anticipations des acteurs économiques et peut ainsi réduire la crédibilité du programme économique.

Puisque les *marchés financiers* ne sont pas encore développés, les ressources financières résultant d'un système de capitalisation sont exposées à de grands risques mais constituent aussi une grande chance.

D'une part, les fonds sont menacés d'être utilisés par le gouvernement pour financer le déficit budgétaire. Face aux difficultés des ET à réformer totalement le secteur budgétaire et entreprendre des réformes décisives au niveau des dépenses et recettes, les ressources supplémentaires peuvent réduire les efforts de réforme. L'utilisation des réserves du fond supplémentaire de retraite en Roumanie peut être une indication dans cette voie (*Holzmann 1992e*).

Dans les marchés financiers actifs et efficaces, l'administration des fonds de pension privés n'est pas capable d'investir les ressources accumulées d'une façon efficace. Le taux de rendement serait largement déterminé par les titres gouvernementaux et le gouvernement exercerait une pression sur le taux d'intérêt étant donné le haut niveau de la dette publique interne. Dans un marché limité, il y aurait peu de possibilité de diversification des risques ou des investissements financiers suivant les besoins de liquidité.

D'autre part, l'absence de marchés financiers peut être un argument important en faveur de la conversion pour accélérer leur développement. Cet argument est au centre de la plupart des recommandations des experts des pays de l'Ouest favorisant un changement de système. Leur point de vue n'a jamais été très spécifique en ce qui concerne les instruments financiers à développer, quoique implicitement la plupart d'entre eux semblent favoriser le marché boursier. Étant donné la structure et les traditions de ces pays d'Europe centrale et d'Europe de l'Est, d'autres instruments pourraient avoir plus de chance, en particulier l'intermédiation par le système bancaire et d'assurances et l'émission des obligations d'entreprises.

### 3. Option III : Promouvoir les régimes privés de pension par des incitations fiscales

Une autre option abordée dans les ET a trait à l'éventuel abaissement futur des taux de remplacement des régimes publics de pension, compensé par des arrangements privés par capitalisation pour lesquels les versements de primes commenceraient immédiatement. Le but visé est donc d'instaurer progressivement la prévoyance privée, en vue de réduire les prestations publiques à un stade ultérieur. Outre le problème largement connu du double fardeau qu'une telle démarche imposerait à la population active, elle soulève également la question du traitement fiscal à réserver aux primes et des répercussions sur le revenu budgétaire et sur l'épargne nationale.

A moins que la prévoyance privée capitalisée ne soit dictée par la loi (comme en Suisse ou en Finlande), on estime en général que les incitations fiscales jouent un rôle important pour l'octroi de pensions d'entreprises par les employeurs ou la constitution d'une prévoyance individuelle par les particuliers, et des propositions dans ce sens ont été formulées à plusieurs reprises pour les ET. Dans le cadre d'un système individuel d'impôt sur le revenu (envisagé dans toutes les ET et déjà en vigueur en Hongrie et Pologne), de telles incitations fiscales sont en général créées par une exonération fiscale des cotisations et des recettes des caisses de retraite, seules les prestations étant imposées. Ce traitement des arrangements privés de retraite selon la méthode du « cash flow » implique que l'acquittement d'impôts est différé jusqu'à la retraite<sup>16</sup>. Cette méthode fiscale place la charge fiscale en amont du budget et revient à octroyer un prêt au secteur public, accroissant ainsi le déficit fiscal. Simultanément, les particuliers devraient épargner davantage selon les principes du « cash flow », pour pouvoir couvrir l'impôt sur le revenu futur de leurs prestations de retraite (c'est-à-dire rembourser les prêts implicites accordés par le gouvernement), tout en sauvegardant les prestations de retraite qu'ils touchent après déduction de l'impôt. Par conséquent, si des particuliers prévoient le paiement futur d'impôts, l'épargne privée pour la retraite devrait en réalité compenser en partie la désépargne publique<sup>17</sup>.

271

16. Ce que l'on appelle le « prépaiement » est une autre forme d'impôt sur la consommation. Aux termes de cette méthode, les primes ne peuvent être déduites des impôts — mais pour le calcul de la base fiscale ni le rendement de la fortune des caisses de pension, ni les prestations de retraite ne sont pris en compte. Au fond, l'impôt sur la consommation est « remboursé » tout au long de la vie active.

17. Si l'on compare les deux versions de l'impôt sur la consommation (cash flow et prépaiement), on peut même arguer que toutes deux ne se répercuteront que sur la part que représente l'épargne privée et publique dans l'épargne nationale, sans cependant influencer l'épargne nationale si (i) les marchés de capitaux sont parfaits, (ii) les taux d'impôts effectifs restent constants au cours du cycle de vie individuel, (iii) les retraités ne migrent pas, et (iv) le secteur privé et public tiennent tous deux pleinement compte de la créance fiscale implicite du secteur public sur le secteur privé (Bovenberg et Petersen 1992).

Cependant, face aux importantes contraintes de liquidités au sein de la population, à l'absence de marchés financiers et à la probabilité d'un comportement empreint de myopie chez de nombreux individus, il semble peu vraisemblable que le secteur privé compensera la désépargne publique potentielle. D'un autre côté, les dépenses élevées requises dans les ET (découlant d'obligations dans le passé et de pressions en faveur de nouvelles dépenses) et les problèmes de recettes sous le système fiscal actuel, et pendant un certain temps sans doute également sous le nouveau système fiscal, rendent peu probable l'hypothèse selon laquelle le gouvernement serait en mesure de compenser les pertes notables de revenu<sup>18</sup>. C'est la raison pour laquelle l'introduction progressive d'arrangements privés de retraite, favorisée par des incitations fiscales, pourrait en fait décroître et non accroître l'épargne nationale, au moins pendant une période prolongée de transition économique.

#### 4. *Structure des prestations*

272

A supposer que les prestations non capitalisées puissent être partiellement remplacées par des prestations capitalisées dans les ET, quel serait le type de structures de prestations capitalisées réalisable pour ces économies, et quelles en seraient les répercussions sur le plan de la politique sociale ? Face à la nécessité de restructurer l'économie (qui présuppose la dissolution de nombreuses entreprises), l'absence d'un marché financier efficace, et la pénurie de comptables et d'actuaire formés, les régimes à prestations définies semblent encore exclus pour un certain temps. C'est la raison pour laquelle des régimes à cotisations définies ont été suggérés comme seule solution viable pour les ET (*Holzmann 1991b*) ; cette démarche a également été utilisée au Chili. En règle générale, ce type de prestations ne requiert pas un marché financier perfectionné, mais peut être confié aux institutions existantes améliorées (telles que les banques commerciales et d'épargne), et peut être transformé en rentes par quelques compagnies d'assurances au moment de la retraite.

Cependant sur le plan de la politique sociale, c'est-à-dire pour un revenu approprié garanti à l'âge de la retraite, des problèmes connus peuvent surgir, surtout si l'on songe à la toile de fond économique des ET. Premièrement, le niveau des prestations futures dépend de façon déterminante du taux de rendement réel des actifs, et l'ensemble du risque lié au revenu est assumé par l'assuré. Les enseignements tirés des régimes à

18. Pour une analyse des problèmes fiscaux des ET, voir *Kopits (1991)*, *Holzmann (1992b)* et *Tanzi (1992)*.

cotisations définies dans le monde entier (ou d'arrangements analogues, tels que les fonds de prévoyance) ne concordent pas toujours, mais semblent indiquer un rendement réel négatif des avoirs investis pour de nombreux pays, surtout s'il s'agit de pays en développement. Dans les pays ayant connu des phases d'inflation aiguës, les rendements ont en général été nettement négatifs. Deuxièmement, même si un taux de rendement positif peut être obtenu au cours de la période d'accumulation, l'indexation des rentes payées au cours de la retraite reste à ma connaissance un problème non résolu. Dans la plupart des pays, des annuités indexées ne peuvent être achetées qu'au prix d'un faible niveau des prestations initiales. Dans quelques autres, le risque d'inflation pesant sur des prestations de faible niveau est couvert par le gouvernement (comme au Chili et au Royaume-Uni). Il est cependant vraisemblable que de nombreux pays en réforme vont souffrir pendant de longues années d'une évolution inflationniste prolongée, qui pourrait faire de cette option un choix hasardeux pour les groupes vulnérables au sein de la population (ou le budget public). L'expérience montre qu'un environnement financier relativement stable est déterminant pour le succès d'un régime à cotisations définies.

#### *Conclusions provisoires*

Le présent document a examiné certains des principaux problèmes et possibilités de réformes des régimes de prévoyance vieillesse dans les pays en transition. Les problèmes de ces pays peuvent aisément être reconnus ; en revanche, l'évaluation des réformes possibles reste difficile en raison des nombreuses incertitudes qui les entourent sur le plan politique, économique et sur le plan des données. C'est pourquoi, à ce stade, seules quelques conclusions extrêmement provisoires peuvent être formulées.

Les régimes publics de pension de tous les ET doivent être soumis à une réforme rapide et globale pour éviter une nouvelle mise à contribution croissante du budget de l'État (et une hausse du taux de cotisation). Cependant, toute solution acceptable sur le plan politique dépendra sans doute de mesures efficaces adoptées pour faire face au problème naissant du chômage qui touche tout particulièrement les travailleurs plus âgés.

La prévoyance vieillesse privée capitalisée pourrait jouer un certain rôle dans la solution du problème des pensions publiques, mais son potentiel reste incertain.

Quant à un échange possible entre la dette de la sécurité sociale et les avoirs de l'État, sa portée semble limitée si l'on se base sur les premiers calculs effectués ; en outre, il soulèverait des questions supplémentaires que le présent document n'aborde pas (telles la direction des entreprises,

la réglementation publique, la gestion et le comportement des investisseurs étrangers).

L'option consistant à rendre une partie de la dette implicite explicite ne recèle pas de grandes possibilités non plus, la dette publique atteignant déjà un niveau élevé ; de plus, l'estimation des coûts de cette option semble reposer sur des hypothèses relativement optimistes.

Enfin, l'octroi d'incitations fiscales pour promouvoir les arrangements privés ne semble pas une option particulièrement prometteuse en raison de la nécessité de placer les dépenses fiscales en amont et en raison des contraintes budgétaires prévalant dans les ET.

Toutefois, avant de se prononcer de façon définitive, il convient de soumettre chacune de ces options à une analyse plus approfondie tant théorique qu'empirique (tenant compte des circonstances particulières dans les ET).

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

274

- Arrau, O. (1990) : Social Security Reform : The Capital Accumulation and Intergenerational Distribution Effect, *World Bank Working Papers*, WPS 512.
- Arrau, P. (1991) : La reforma previsional Chilena y su financiamiento durante la transición, World Bank (polycopié), Mayo ; *Coleccion Estudios Cieplan* (parution sous peu).
- Atkins, L. (1991) : Social Security and Pension Reform in Central Europe, rapport préparé pour la Conférence du *Institu für die Wissenschaft vom Menschen, Vienne, Autriche*, novembre 15-17, 1991, sur les coûts sociaux de la transformation politique et économique en CSFR, Hongrie et Pologne.
- Auerbach, A.J. et Kotlikoff, L.J. (1987) : *Dynamic Fiscal Policy*, Cambridge et al. (Cambridge University Press).
- Baeza, S. et R. Manubens (1988, sous la direction de) : *Sistema Privado de Pensiones en Chile*, Santiago (Centre de Estudio Públicos).
- Barr, N. (1990) : *Public and Private Pensions in the Polish Context*, World Bank, octobre (polycopié).
- Borensztein, E. et M. Kumar (1991) : Proposals for Privatization in Eastern Europe, *IMF Staff Papers* 38, pp. 300-306.
- Borensztein, E. et P.J. Montiel (1992) : Savings, Investment and Growth in Eastern Europe, dans : Winckler, G. (sous la direction de), *Central and Eastern Europe : Roads to Growth* (Washington, D.C. : International Monetary Fund).
- Bovenberg, L. et C. Peterson (1992) : Public Debt and Pension Policy, *Fiscal Studies* 13, N° 3, pp. 1-14.
- Breyer, F. (1989) : On the Intergenerational Pareto Efficiency of Pay-as-you-go Financed pension Systems, *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 145, 643-658.

- Breyer, F. and M. Straub (1991) : Welfare Effects of Unfunded Pension Systems When Labor Supply is Endogeneous, Université de Constance et Bielefeld (polycopié).
- Buchanan, J.M. (1979) : Commentaries — Comment on E.K. Browning, « The Politics of Social Security Reform », dans : Campell, C.D. (sous la direction de) : *Financing Social Security*, Washington, D.C. (American Enterprise Institute), 208-212.
- Chung, E.S. (1992) : Private pension System in Hungary : Issues and Strategies, Harvard University Research Seminar Paper (polycopié).
- Deutsch, A. (1991) : One Pension System in Transition : The Case of Hungary, rapport préparé pour la *International Studies Association*, Vancouver, British Columbia, Canada, 21 mars 1991.
- Ferrara, P.J. (1985) : Social Security Reform : Some Theoretical Considerations, dans : Ferrera, P.J. (sous la direction de) : *Prospects for Real Reform*, Washington, D.C. (Cato Institute), 173-189.
- Frinquelli, A., M. Alexandre, R. Mitra et S. Davis (1991) : *Insurance in Eastern Europe : Massive potential will attract patient American and European insurers*, Londres (Salomon Brothers), mai.
- Gillion, C. et Bonilla, A. (1992) : Estudio de la privatization de un regimen national de pensiones, *International Labour Review*.
- Gordon, M. (1988) : *Social Security Policy in Industrial Countries — A Comparative Analysis*, Cambridge et al. (Cambridge University Press).
- Hanke, H. (1992) : Is Chile on the Italian Menu ? *The International Economy*, juillet/août, 18-20.
- Holzmann, R., G. Winckler et W. Fraissler (1985) : Pensionsreform und Finanzmarkt, *Quartalshefte* 20/III.
- Holzmann, R. (1988a) : On the relationship between retirement and labor market policy, dans : *Structural Problems of Social Security Today and Tomorrow*, Leuven (Acoo) 1988, 133-174.
- Holzmann, R. (1988b) : Reforming Public Pensions, Paris (OCDE).
- Holzmann, R. (1991a) : Safety nets in transition economies : Concepts, recent developments, recommendations, dans : Mahrer, P. et S. Zecchini (sous la direction de) : *The Transition to a Market Economy*, CCEET Series, Paris (OCDE).
- Holzmann, R. (1991a) : Safety nets in transition economies : Concepts, recent developments, recommendations, dans : Mahrer, P. et S. Zecchini (sous la direction de) : *The Transition to a Market Economy*, CCEET Series, Paris (OCDE) 1991. Vol. II, pp. 155-179.
- Holzmann, R. (1991b) : The Provision of Complementary Pensions : objectives, Form and Constraints — Background and Policy Considerations for the Discussion in the CSFR, *Revue Internationale de Sécurité Sociale* (AISS, Genève) 1991 2/1-2, pp. 75-93.
- Holzmann, R. (1992a) : Tax Reform in Countries in Transition — Central Policy Issues, dans : Pestieau, P. (sous la direction de) : *Public Finance in a World of Transition*, The Hague/Koenigstein (Foundation Journal Public Finance), (en cours d'impression).
- Holzmann, R. (1992b) : Die Reform des staatlichen Budgetwesens — Notwendigkeit

- und Erfahrungen in mitell-und osteuropäischen Ländern im Übergang, dans : Gahlen, B., H.-J. Ramser (sous la direction de) : *Von Plan-zur Marktwirtschaft*, Schriftenreihe des wirtschaftswissenschaftlichen Seminars Ottobeuren, Vol. 21, Tübingen (J.C.B. Mohr), 175-210.
- Holzmann, R. (1992c) : Adapting to Economic Change : Reconciling Social Protection with Market Economics, dans : *The Future of Social Security in Industrialized Countries*, BIT (Genève), (parution sous peu).
- Holzmann, R. (1992d) : *The Structure, Deficiencies and prospects of the Rumanian pension System — First Interim Report*, Genève (ILO), septembre (limité).
- Holzmann, R. (1992e) : *Retirement programs in Formerly Socialist Countries : Background, Reform Requirements and Options*, World Bank (limité).
- Holzmann, R. (1993) : *Pension Reform and Economic Restructuring in Countries in Transition*, Londres (E. Elgar), (en préparation).
- FMI, Banque Mondiale, OCDE et BERD (1991) : *A Study of the Soviet Economy*, 3 Vol., Paris (OCDE), février.
- Kopits, G. (1991) : Fiscal Reform in European Economies, in Transition, dans : Mahrer, P. et S. Zecchini (sous la direction de) : *The Transition to a Market Economy*, CCEET Series, Paris (OCDE) 1991, Vol. II, pp. 359-388.
- Kopits, G. (1992) : Social Security, dans : Tanzi, V. (sous la direction de) : *Fiscal Policies in Economies in Transition*, Washington, D.C. (Fonds Monétaire International/Monetary Fund), pp. 291-311.
- Kopits, G., R. Holzmann, G. Schieber et E. Sidgwick (1990) : *Social Security Reform in Hungary*, Fonds Monétaire International (limité).
- Leimer, D.R. (1991) : The Pareto Optimality of Existing Pay-as-you-go Social Security Programs, ORS Working Paper Series N°. 47, U.S. DHHS.
- Mackenzie, G. (1991) : Selected Issues in Social Security in Latin America, *Fonds Monétaire International* (polycopié).
- Marcel, M. et A. Arenas (1991) : *Reform a la Seguridad Social en Chile*, Washington, D.C. (Banco Interamericano de Desarrollo).
- Meyer-zu-Schlochtern, F. (1988) : An International Sectoral Data Base for 13 OECD Countries, *OECD Working Paper*, 57, novembre.
- Myers, R.J. (1985) : Privatization of Chile's Social Security Program, *Benefits Quarterly* 1, 3, 26-35.
- Neusser, K. (1992) : Sparen im Lebenszyklus : Eine Simulationstudie, *Schriftenreihe des österreichischen Forschungsinstituts für Sparkassenwesen* (parution sous peu).
- OCDE (1991a) : *The Role of Tax Reform in Central and Eastern European Economies*, CCEET Series, Paris (OCDE).
- OCDE (1991b) : *The Transition to a Market Economy in Central and Eastern Europe*, CCEET Series, Paris (OCDE), 2 volumes.
- OCDE (1991c) : *The Transition from Work to Retirement*, Working Party on Social Policy, août (limité).
- OCDE (1992) : Perspectives économiques de l'OCDE, Paris (OCDE).
- Raffelhüschen, B. (1991) : Funding Social Security through Pareto-optimal Conversion Policies, rapport préparé pour la conférence de l'Institut d'études prospectives sur les régimes de retraite publics, Vienne, 8-9 novembre 1991.

- Santamaria, M. (1991) : Privatizing Social Security : The Chilean Case, *Federal Reserve Bank of New York Research Paper* N° 9127, novembre.
- Schaffer, M. (1990) : *On the Use of Pension Funds in the privatization of Polish State-Owned Enterprises*, London School of Economics, octobre (polycopié).
- Schönfelder, B. (1987) : *Sozialpolitik in den sozialistischen Ländern*, München (Olzog).
- Schönfelder, B. (1992, sous la direction de) : *Fiscal Policies in Economies in Transition*, Washington, D.C. (Fonds Monétaire International).
- Topinski, W. et M. Wisniewski (1991) : *Pensions in Poland — Proposals for Reform*, Varsovie (polycopié), mai.
- Townley, P.G.C. (1981) : Public Choice and the Social Security Paradox : A Note, *Canadian Journal of Economics* 14, 712-717.
- U.S. Department of Health and Human Services (1991) : *Social Security Programs Throughout the World — 1989*, Washington, D.C. (Government Printing Office).
- Valdes, S. et Cifuentes, R. (1990) : Prevision obligatoria para vejez y crecimiento economico, Instituto de Economia — Pontifica Universidad Catolica de Chile (polycopié).
- Verbon, H.A.A. (1989) : Conversion Policies for Public Pension Plans in a Small Open Economy, dans : Gustafsson, B.A. et Klevmarken, N.A. (sous la direction de) : *The Political Economy of Social Security*, Amsterdam (North Holland), 83-95.
- Vittas, D. et A. Iglesias (1991) : The Rational and Performance of Personal Pension Plans in Chili, Banque Mondiale (polycopié), août.