

**Protection sociale:
ce que les travailleurs
et les syndicats
doivent savoir**

**Education ouvrière 2000 / 4
Numéro 121**

Sommaire

Editorial	V
Vues d'ensemble	
<i>Mondialisation et protection sociale: mythes, utopies et réalités,</i> par Alejandro Bonilla García	1
<i>La concertation sociale dans le domaine des retraites: l'expérience des pays industrialisés,</i> par Emmanuel Reynaud	7
<i>Un engagement accru vers une sécurité sociale universelle,</i> par Mohsen Ben Chibani	13
Afrique	
<i>De l'aide humanitaire à une protection sociale durable,</i> par Lambert Gbossa avec Bernardin Gauthé	19
<i>Etat des lieux de la protection sociale dans les pays africains de langue officielle portugaise (PALOP),</i> par Alessandro Giuliano	25
Région Asie-Pacifique	
<i>Améliorer le financement public de la protection sociale en Asie: les cas de la Chine, de la Thaïlande et de la République démocratique populaire lao,</i> par Anne Drouin	31
Europe centrale et orientale	
<i>La restructuration des retraites en Europe centrale et orientale: analyse des tendances récentes,</i> par Elaine Fultz et Markus Ruck	41
Amériques	
<i>Les retraites de sécurité sociale et leur réforme dans les Amériques: quelques leçons pour les travailleurs et les syndicats,</i> par Carmelo Mesa-Lago	53

Editorial

La protection sociale se trouve, depuis plusieurs années, au centre d'un débat parfois fort animé dans de nombreux pays. Là où elle existe à peine, les discussions portent sur les questions suivantes: quel niveau de protection faut-il établir pour assurer un filet de sécurité, qui devrait en bénéficier, qui devrait payer pour le système et qui devrait le gérer? Là où la protection sociale est ancrée depuis plusieurs générations, c'est la pérennité du système qui est en question: faut-il le réformer pour assurer la couverture aux futures générations et, si oui, comment?

Ce n'est un secret pour personne que les millions de travailleurs et travailleuses des pays en développement, privés de toute protection sociale, regardent avec espoir la «sécurité» dont jouissent les travailleurs du Nord. Cette «sécurité», qui est le résultat, faut-il le rappeler, d'un long combat et d'une concertation sociale dans lesquels les organisations syndicales ont joué un rôle essentiel, reste pourtant fragile. Et, bien souvent, les réformes proposées ne sont qu'un moyen détourné pour détricoter la sécurité sociale et s'attaquer à d'importants acquis sociaux.

En tout cas, la protection sociale est aujourd'hui partout à l'ordre du jour. Elle le sera d'ailleurs aussi, de manière appropriée, à la prochaine Conférence internationale du Travail au mois de juin où elle fera l'objet d'une discussion générale. A la veille de ce débat, *Education ouvrière* a décidé de faire le point de la situation et d'explorer des pistes susceptibles d'élargir la protection sociale au plus grand nombre, en comparant les expériences de plusieurs régions.

Beaucoup d'encre a coulé sur la protection sociale. Les préjugés et les jugements péremptaires ont succédé aux exagérations et rumeurs sans fondement. *Education ouvrière* a tenté dans ce numéro d'examiner la question avec recul et sobriété. La sécurité sociale est quelque chose de vital pour des millions de personnes. C'est un sujet trop sérieux pour laisser l'idéologie ou la recherche du profit prendre le pas sur le bon sens et l'expérience.

N'oublions pas que la protection sociale n'est pas un luxe. Il s'agit d'un droit humain fondamental, repris d'ailleurs dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, adopté en 1966 par l'Assemblée générale des Nations Unies. Et, comme le souligne à juste titre l'un de nos auteurs, la protection sociale reste un des mandats fondamentaux de l'Organisation internationale du Travail (OIT).

Trop de personnes sont aujourd'hui privées de ce droit fondamental: plus de la moitié de la population mondiale vit hors de portée des systèmes de protection sociale. La convention concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952 (n° 102), n'a été ratifiée que par 40 pays.

La croissance de l'économie informelle, les leçons de la crise asiatique, la transformation rapide des économies des pays en transition et l'expérience de l'ajustement structurel sont autant de repères qui témoignent qu'à l'heure de la mondialisation le besoin de protection sociale n'a jamais été aussi grand et que, dès lors, il faut plutôt viser l'élargissement de la protection au plus grand nombre que son démantèlement.

Enfin, il ne fait aucun doute que la sécurité sociale a contribué à un important progrès économique et social partout où elle s'est développée.

Tous ces points doivent être dans nos esprits lorsque nous évoquons ou discutons de l'avenir de la protection sociale. L'objectif du débat doit être d'examiner les voies et moyens d'assurer au plus grand nombre possible de travailleurs et travailleuses une couverture sociale basée sur des principes de solidarité et de veiller à la couverture de besoins nouveaux, en particulier ceux dont la satisfaction permettrait de promouvoir l'égalité et d'éliminer des discriminations qui continuent de nos jours à affecter les femmes dans de nombreux pays.

Alors que la privatisation a parfois été présentée comme la panacée, rien ne prouve que des systèmes privés de protection sociale soient plus performants que les systèmes de répartition. En fait, la plupart des auteurs qui ont contribué à cette édition d'*Education ouvrière* doutent de la fiabilité des systèmes privés (sans pour autant minimiser les problèmes qui planent sur l'avenir à long terme des systèmes publics). Et ils sont quasi unanimes à mettre en garde contre les dangers réels que poserait l'abandon de la protection sociale aux caprices des marchés financiers.

Finalement, qu'ils soient publics ou privés, l'objectif des plans de protection sociale doit rester la solidarité. Solidarité entre générations, entre bien-portants et malades, entre travailleurs dans l'emploi et travailleurs privés d'emploi, etc. Cette solidarité constitue le meilleur pari sur l'avenir de la protection et du progrès économique et social.

Il y a encore une autre raison qui doit conduire syndicats, employeurs et gouvernements à se préoccuper de l'avenir de la protection sociale: en évitant l'exclusion et la fracture sociales, rôle dévolu à la protection sociale, celle-ci permet d'assurer la participation du plus grand nombre au processus politique, qui est au cœur de la démocratie. Une société protectrice et basée sur la solidarité doit rester une priorité pour ce nouveau siècle. C'est à l'aune de cet engagement que se mesureront les progrès de la justice sociale et l'élargissement comme l'approfondissement de la démocratie.

Manuel Simón

Directeur

Bureau des Activités pour les Travailleurs (BIT)

Mondialisation et protection sociale: mythes, utopies et réalités

Alejandro Bonilla García*

Coordinateur des politiques et de la recherche du
Secteur de la protection sociale
BIT

«Et elle bouge malgré tout.»
Copernic

Le destin a voulu que le début du millénaire soit marqué par trois réunions d'une importance majeure pour le développement économique et social. Les deux premières sont les forums mondiaux qui se sont déroulés en janvier 2001, à savoir le Forum économique de Davos (Suisse) et le Forum social de Porto Alegre (Brésil). La troisième réunion est la 39^e session de la Commission de développement social du Conseil économique et social des Nations Unies, qui a eu lieu en février 2001 à New York et dont le thème principal était «une protection sociale accrue et une vulnérabilité moindre dans le processus actuel de mondialisation».

L'incorporation effective de la protection sociale dans le processus actuel de mondialisation représente des défis importants pour tous, en particulier pour le système multilatéral dont la tâche est de proposer des initiatives avec des objectifs intégrés sur le plan économique comme sur le plan social. La difficulté ne réside évidemment pas dans la détermination des objectifs mais dans leur réalisation. Ces initiatives doivent donc inclure des éléments concrets et efficaces de coordination interinstitutionnelle, c'est-à-dire l'élaboration de cadres analytiques pour le développement de politiques internationales et nationales, sans hégémonie de l'une sur l'autre, mais avec un développement parallèle de ces politiques.

On doit cependant se demander comment définir et proposer des éléments concrets alors que tout un ensemble de mythes, d'utopies et de réalités gravite autour du thème de la mondialisation de l'économie et de ses implications

et ses relations avec le contexte social, et que tous ces mythes, utopies et réalités gravitent en tel nombre et à une telle vitesse qu'il est difficile de les distinguer les uns des autres. L'objet de cet article est donc d'en analyser certains à l'aube de ce troisième millénaire.

En premier lieu, je m'intéresserai aux mythes. Un des premiers mythes rencontrés est l'affirmation selon laquelle le processus de mondialisation est quelque chose d'extrêmement «moderne», qu'il est inévitable et qu'il plonge l'humanité tout entière dans une situation d'expectative.

Quant à la notion de «modernité», il est intéressant de se pencher sur cette publicité d'une société leader en informatique, qui signalait: «Nous sommes indubitablement entrés dans une ère nouvelle, une étape postindustrielle dans laquelle il est devenu décisif de savoir utiliser au mieux l'information. Cette ère nouvelle a pour nom "l'âge de l'information".» Comme on le voit, cette publicité, datant de 1977, annonçait déjà l'avènement d'une nouvelle ère.

Le mythe de l'âge de l'information croise celui de l'âge de la mondialisation et de la nouvelle économie. Quelle que soit la désignation qu'on lui donne, les défenseurs de ce nouvel âge lui attribuent déjà deux décennies, si bien qu'on ne peut continuer de le qualifier indéfiniment de «nouvel âge». En conséquence, si on fait une évaluation provisoire, on ne peut restreindre l'analyse à ce qui va se passer à l'avenir; il faut aussi examiner le passé, les tendances perceptibles et les orientations qu'on peut leur donner.

Le thème de l'auto-orientation et de l'auto-protection projetées vers l'avenir, ou celui d'un développement évolutif basé sur la participation, pose à son tour la question de l'aspect

* Les opinions exposées dans cet article sont personnelles et ne représentent pas nécessairement les vues du BIT. Les commentaires et réactions sont à adresser à: bonilla@ilo.org.

«inévitables» de la mondialisation en cours et d'une économie globale quelle qu'elle soit.

Dans un article récent publié en Espagne¹, Mario Vargas Llosa fait une référence quelque peu «malinchiste»². En tant que Latino-Américain, il s'élève contre ce qui est selon lui un trait de l'histoire de l'Amérique latine: le rejet du réel et du possible au nom de l'imaginaire et la chimère, tout comme le rejet des risques représentés dans le domaine social par la «réalité». Vargas Llosa établit une similitude élégante entre le caractère absurde de la résistance à la force de gravité et le processus de mondialisation, et il déplore le rôle joué par les prétendus opposants à cette mondialisation, qu'il dénomme les «résistants» («quiebraquillos») de notre temps³.

Un processus de mondialisation qui n'est pas si nouveau, les résultats observés jusqu'à maintenant, les questions que l'on se pose partout dans le monde, comme par exemple la comparaison de Vargas Llosa avec la loi de la gravité, tout ceci me rappelle inévitablement Copernic et la «réalité» cosmique de son époque. Copernic avançait que les différentes planètes ainsi que la terre tournaient en orbite autour du soleil, une théorie considérée comme inacceptable par la majorité de ses contemporains, qui pensaient dans leur grande majorité que l'univers tout entier tournait autour de la terre⁴.

D'autres scientifiques, célèbres ou anonymes⁵, se rallièrent à Copernic. Tous avec des idées justes et des idées fausses sur la gravitation dont parle Vargas Llosa. Tous avec une vision et une interprétation différentes de la «réalité» de l'univers. Je suis sûr que tous ont été traités à un moment ou un autre de «résistants» pour leur recherche assidue d'une «autre réalité». Le «silence des agneaux», c'est-à-dire le refus de la dynamique même d'une réalité changeante, n'a jamais été facteur de changement. Einstein par exemple avait une telle conscience de ses erreurs et de la nécessité de les assumer et de tenter de les dépasser que, en décembre 1915, il disait de lui-même: «L'ami Einstein se prépare toujours à rétracter ses écrits de l'année passée.» Quelques siècles après Copernic, Einstein parvint heureusement à rédiger sa version finale de la relativité générale qui, depuis, est régulièrement révisée et améliorée.

Ne faudrait-il pas reconnaître que la mondialisation n'en est qu'à ses débuts, et que sa forme actuelle et la perception que nous en avons peut et doit changer avec le temps, en fonction des idées justes et fausses qu'elle véhicule et de ses carences inévitables? Les ques-

tions sur la structure, les perspectives et les résultats provisoires de la mondialisation font partie de la réalité, et il faut en tenir compte à l'heure de la mise en place d'une mondialisation acceptable et acceptée par la majorité, par le biais du dialogue et de la participation démocratique.

Le second mythe, à savoir la guerre entre le Nord et le Sud, peut lui aussi être considéré comme un mythe de notre époque. Au Nord comme au Sud existent des groupes prônant différents types de mondialisation et différentes visions, ainsi que des groupes hostiles à quelque mondialisation que ce soit ou bien très favorables à celle-ci. Le «village mondial» n'existe pas pour le moment. Par contre il existe des archipels ayant une identité mondiale ou des intérêts mondiaux.

Pour leur majorité, les entreprises et les activités à caractère légal et illégal qui réussissent dans la nouvelle économie mondiale ont des ramifications au Nord comme au Sud. Il s'ensuit de nombreuses interdépendances, légales et illégales, que ce soit pour des biens de première nécessité ou pour des biens inutiles ou bien nocifs comme la drogue.

Qui peut représenter le Nord et qui peut représenter le Sud si, dans chaque groupe, on trouve des gens prônant différents types de mondialisation? Le jeu démocratique des différents pays du Nord et du Sud influera inévitablement sur la recherche permanente d'une nouvelle mondialisation pour l'avenir proche et lointain. Les manifestations nationales et internationales en faveur et contre les différents types de mondialisation font partie de la recherche et de l'évolution naturelle. Cette recherche doit cependant progresser et s'intensifier avec le temps. Pour constructive qu'elle soit, la critique ne peut être permanente. Il est indispensable de formuler des propositions concrètes, viables et acceptées démocratiquement. Celles-ci existent et je présenterai plus loin les grandes lignes des propositions de l'Organisation internationale du Travail dans ce domaine. Mais je souhaiterais auparavant terminer l'analyse des mythes en vigueur et présenter aussi mes réflexions sur les utopies.

Le mythe auquel je me réfère maintenant est en fait le double reflet d'une seule image, celle de la garantie. D'un côté l'image de la garantie du succès, qui est celle du «succès assuré», et de l'autre l'image de la garantie de l'échec, celle de l'«échec annoncé».

Pour aborder le double mythe de la garantie du succès et de l'échec, je ne résiste pas à l'envie de faire référence aux Jeux olympiques.

Chaque fois que je les regarde à la télévision, je ne peux m'empêcher de penser aux trois premiers qui reçoivent tous les lauriers, quand ce n'est pas la gloire éternelle. Ce sont ceux qui arrivent au but, qui sautent le plus haut ou qui sont les plus forts. Peu importe si on a décelé très tôt chez le ou la lauréat(e) des aptitudes particulières, si celui ou celle-ci a bénéficié d'une bourse significative, d'entraîneurs spécialisés, d'installations pourvues des derniers équipements, d'une alimentation adéquate et d'un soutien stimulant. Le point de départ et d'arrivée est le même pour le ou la lauréat(e) et le participant qui s'est entraîné en cachette dans un édifice en ruines, seul et avec une mauvaise alimentation. L'important est le succès ou la récompense. En contraste, les Jeux olympiques laissent toujours de côté une majorité qui, bien que s'étant totalement investie dans ces jeux, se retrouve perdante. Il ne reste le plus souvent aux perdants qu'à se consoler avec la satisfaction d'avoir tenté les Jeux et d'y avoir participé.

A voir les Jeux olympiques à la télévision, je ne peux pas non plus m'empêcher de penser aux millions de spectateurs, et aussi aux non-spectateurs. Les spectateurs ont une vision «médiatisée» de la réalité. Les non-spectateurs n'ont aucune vision de la réalité par manque de moyens. Il existe des millions et des millions de personnes de par le monde qui peuvent être des «résistants involontaires» parce qu'ils n'ont pas de moyens de communication à leur disposition. Il en existe d'autres qui peuvent être des «moutons involontaires» parce qu'ils ne sont pas en mesure d'établir la différence entre le fait de voir et le fait de comprendre la réalité médiatisée.

Divers pays avec des points de départ différents mais des points d'arrivée semblables font face à l'inévitable concurrence inhérente à la mondialisation et aux différentes perceptions de la réalité. Les lauriers et la gloire éternelle semblent cependant leur échapper à tous. Il n'existe pas d'optimisme ni de pessimisme durable. Les bonnes nouvelles et les succès d'une journée sont effacés par les mauvaises nouvelles de la journée suivante, et de gros efforts peuvent être gommés par le manque de perspectives adéquates: on peut oublier un mardi noir à cause d'un vendredi très satisfaisant, et vice versa.

Au moment précis où le monde se vantait du dynamisme de l'économie mondiale et de l'absence de crise, les perspectives économiques de pratiquement tous les pays du monde sont en cours de révision à la baisse. Les questions se multiplient de manière légitime

devant la réalité et les perspectives. La mondialisation actuelle peut-elle donner des résultats? Que reste-t-il en fait des années de croissance solide et durable des principales économies mondiales? Les bonnes années sont-elles des souvenirs du passé? Comment sera l'avenir, facile ou difficile? Quelles seront les répercussions sur les niveaux de vie de ceux qui ont bénéficié de cette période de croissance? Et, pire encore, quelle sera la situation de tous ceux qui n'en ont pas bénéficié? Quelle est la réalité des perspectives les meilleures et les pires? Quelle est la perspective d'une «meilleure» réalité? Quel sont les risques et conséquences d'une réalité «pire»?

Sans aucun doute, la vision de l'avenir est maintenant différente de ce qu'elle a été. Il semble que la seule chose dont on soit sûr à l'heure actuelle soit l'incertitude à l'égard de cet avenir. Ce qui a fonctionné pour les uns par le passé peut ne pas fonctionner pour les autres à l'avenir. A une époque, les pays moins développés ont pensé que le succès et le développement leur seraient garantis s'ils suivaient les traces des pays plus développés. Le développement était perçu comme une ligne imaginaire atteinte par les uns avant les autres, mais la ligne était la même pour tous. Les pays moins développés se voient maintenant obligés de chercher leur propre voie, en ne suivant surtout pas la voie qui a permis la croissance d'autres pays à la recherche du succès. Comme le disait Antonio Machado: «marche où il n'y a pas de chemin, le chemin se fait en marchant» (mais ne suis pas le chemin que j'ai suivi).

En ce qui concerne les pays actuellement les plus développés, leur développement est dû à une combinaison de processus économiques et sociaux qui comprenaient notamment une politique de promotion économique dans laquelle étaient savamment dosés une protection prudente et sélective, une libéralisation du commerce, un rôle clair de la part de l'Etat, une promotion de la participation démocratique des agents économiques et sociaux, et le développement de systèmes de protection sociale. Les pays développés conseillent aux pays moins développés de ne pas suivre les politiques et stratégies ayant permis leur propre succès. A ce sujet, l'argument qui revient le plus fréquemment est qu'à l'époque l'économie n'était pas régie par une logique de mondialisation. Un autre argument revient très fréquemment chez les pays développés qui, aujourd'hui, ne respectent pas les recommandations générales à l'égard des pays moins développés, en particulier celles qui sont relatives à l'ouverture des

marchés: c'est la crainte que le niveau de développement auquel ils sont arrivés ne soit de ce fait compromis.

A la recherche de leur propre voie vers le succès, quelques pays moins développés pourraient se trouver face à un paradoxe démocratico-mathématique et à une concurrence renouvelée avec de nouveaux acteurs de poids. Un élément connu dans la théorie des systèmes est que l'optimisation des parties n'implique pas nécessairement l'optimisation de l'ensemble. Tout comme dans les systèmes mathématiques il existe des «degrés de liberté» pour chercher des solutions, il faut se poser les questions suivantes: quels sont les degrés de liberté des entreprises mondiales non viables? Quelles sont les possibilités de démocratie dans les pays qui ne la pratiquent pas ou dont l'organisation désuète n'est plus conforme à la logique mondiale? Existe-t-il un autre choix de mondialisation qui profite à tous ou subsistera-t-il toujours un mélange hybride de pays et d'entreprises gagnants et perdants? Une mondialisation dans laquelle tout le monde gagne est-elle une utopie ou un oxymoron⁶, ou bien est-ce chose possible?

A mon avis, il n'est pas utile de beaucoup argumenter pour confirmer que la mondialisation réussie pour tous est déjà un oxymoron. Il est évident qu'à l'heure actuelle tous ne gagnent pas, et que ceci n'est ni acceptable, ni accepté par tous. Une mondialisation basée sur l'exclusion est un oxymoron et doit nécessairement évoluer pour se convertir au moins en une utopie ou une chose possible.

Les défenseurs de la mondialisation à tout prix paraissent soutenir une certaine «e-utopie» selon laquelle l'existence de laissés-pour-compte permet aux autres d'atteindre des niveaux de développement plus avancés. De leur côté, les opposants à toute mondialisation paraissent soutenir une «contre-e-utopie» selon laquelle aucun élément de la mondialisation actuelle ne doit être retenu pour accéder à un niveau de développement plus avancé.

En vertu de la réalité contemporaine de la mondialisation avec ses qualités et ses défauts, du fait de la réalité de l'influence et du pouvoir de ses promoteurs, étant donné la nécessité de son acceptation par la majorité dans un contexte démocratique, il est nécessaire d'éliminer la nouvelle bipolarité d'utopies apparemment irréconciliables et d'imaginer de nouveaux concepts et stratégies conduisant à une mondialisation dynamique, intégrale, efficace du point de vue économique et basée sur l'équité sociale et le respect du milieu de travail.

De Copernic à Einstein, le chemin a été pavé de beaucoup d'erreurs, beaucoup de découvertes, beaucoup de transpiration et beaucoup d'imagination. Pour mieux comprendre et expliquer les équilibres et déséquilibres au niveau micro- et macrospatial, on a dû trouver un élément constant auquel se référer, à savoir la vitesse de la lumière. De manière similaire, la mondialisation requiert un ensemble d'éléments et de valeurs constantes permettant à tous d'avancer et de se développer.

Suite aux «résistants» supposés et aux «moutons» supposés situés aux deux extrêmes du spectre de la mondialisation, on devrait voir apparaître ou réapparaître avec force et énergie une génération effectivement réaliste qui considère le dialogue comme un des éléments moteurs de la stabilité économique et sociale. Préalablement à l'ouverture des marchés et au développement économique, il faut aussi une ouverture des mentalités et une véritable volonté d'assumer les différences de points de vue et d'intérêts, et de proposer des alternatives fondées sur des intérêts partagés par tous, sans exclusion. L'évidence montre tous les jours un peu plus que la mondialisation actuelle contribue à l'augmentation des inégalités entre les pays plus développés et les pays moins développés. Pareillement, les inégalités se sont accrues aussi bien au sein des pays développés qu'au sein des pays moins développés. L'exclusion ne fait pas bon ménage avec la démocratie et elle est certainement la pire ennemie d'une mondialisation efficace à l'échelle planétaire.

Un des éléments les plus touchés par la mondialisation actuelle est sans aucun doute la transformation rapide du monde du travail. Le travail informel est la forme de travail la plus dynamique au niveau mondial. Son dynamisme est le seul à concurrencer et sans doute surpasser le dynamisme de l'économie basée sur le crime: vols, agressions, séquestrations, crimes de plus ou moins grande envergure et complexité, trafic de drogue, blanchiment d'argent sale et corruption sous toutes ses formes. Il n'est donc étonnant pour personne que le sentiment d'insécurité soit en hausse.

En ce qui concerne le travail «formel», l'augmentation de la concurrence au niveau mondial a entraîné de nombreuses disparitions de postes ainsi que la création de nouvelles modalités de travail dans lesquelles on n'a pas cherché à neutraliser, compenser ou comprendre ce phénomène. La mondialisation actuelle a mis en lumière les conséquences graves entraînées par le fait que la protection sociale ait été négligée.

Il existe indubitablement une corrélation entre, d'une part, l'insécurité et, d'autre part, la quantité et la qualité du travail disponible et accessible à la majorité. Une baisse de travail entraîne une baisse des charges sociales et du coût de la protection sociale, mais aussi une baisse dans le nombre de consommateurs. Qui consommera les produits de la mondialisation actuelle ou future, qu'ils soient nationaux et internationaux? Qui aura les moyens d'épargner et de promouvoir les financements et développements futurs? Comment résister à l'économie basée sur le crime, si les autres formes d'économies ne peuvent même pas satisfaire les besoins vitaux?

Une démocratie effective et un dialogue constructif sont sans aucun doute des éléments fondamentaux pour la mondialisation de demain. Le travail est le fil conducteur continu qui permettrait de passer de la mondialisation actuelle à une nouvelle mondialisation plus mûre et durable. Il est évident que, pour atteindre cet objectif unificateur, il ne faut pas promouvoir n'importe quelle forme de travail, avec les résultats catastrophiques que cela impliquerait. Il ne s'agit pas simplement de créer des postes de travail, mais de s'assurer de la qualité de ces postes. Il importe de ne pas dissocier la quantité d'emplois de leur qualité. Le travail doit permettre d'assurer les ressources nécessaires pour le logement, la nourriture, l'éducation, la protection sociale, ainsi que des revenus conformes à la liberté, l'égalité, la sécurité et la dignité humaine.

Le travail requis par la mondialisation actuelle et future doit viser le respect universel des principes et droits fondamentaux du travail, créer des emplois plus nombreux et de meilleure qualité pour les femmes et les hommes, améliorer la qualité et élargir la couverture des systèmes de protection sociale, et promouvoir le dialogue social. L'OIT a synthétisé le travail à faire en créant le concept de «Travail décent», qui constitue le tronc commun de son programme et de ses objectifs stratégiques.

Il est évident que l'imagination est un processus antérieur à la création et que, pour passer de l'idée à l'acte, il faut en premier lieu un compromis important. On dit aussi qu'il n'y a pas de vent favorable pour celui qui ne sait pas où il va. Les entités de l'OIT – organisations d'employeurs, organisations de travailleurs et gouvernements – ont offert un soutien total à la promotion du Travail décent en tant que stratégie pour le développement.

La protection sociale est un élément fondamental du concept de Travail décent et elle a

des liens avec les objectifs de dialogue social, la promotion de l'emploi et le respect des droits fondamentaux des travailleurs. Pour confirmer ceci, il faut tenir compte du fait que plus de la moitié des conventions adoptées par l'OIT se réfèrent à la protection sociale. Une protection sociale adéquate est par conséquent un élément fondamental de la viabilité et de l'acceptation de la mondialisation économique. De plus, la possibilité de procurer une protection sociale adéquate à la majorité de la population requiert une économie mondiale prospère.

Outre ses réussites dans le champ purement économique, il faudrait que toute mondialisation visant le succès et l'acceptation générale corrige l'énorme retard observé en matière de protection sociale.

Pour sa plus grande partie, la population mondiale ne dispose pas d'une protection sociale adéquate. Il faut inclure dans les stratégies nationales, régionales et internationales la nécessité d'améliorer et élargir la couverture des systèmes de protection sociale sous toutes ses formes: sécurité de revenu, santé et sécurité du travail, conditions de travail et d'environnement, santé de la famille, retraites et pensions. Il est indispensable d'accorder la priorité à l'égalité entre les sexes, de faire en sorte qu'elle soit effective et de mettre en place des processus adéquats pour répondre à des questions récentes comme les migrations internationales ou l'épidémie du sida.

Les réponses à la nécessité d'un Travail décent et d'une protection sociale pour tous ne sont pas toutes à portée de la main. Pour l'instant, la liste de questions est encore plus longue que celle des réponses, mais on doit sans aucun doute continuer d'étudier, discuter et proposer des alternatives innovant à tous les niveaux: individuel, familial, communautaire, local, national, et ceci avec le secteur privé national et international, les organisations de travailleurs, la société civile et la communauté internationale. Il est possible que les nouvelles alternatives et propositions incluent des éléments et des combinaisons de réformes – renforcement des systèmes de protection sociale, microassurance sociale, réassurance sociale, réseaux de protection sociale, de sécurité et de conditions de vie dans les nouveaux environnements de travail – le tout étant soutenu par une gestion efficace et démocratique de tous ces risques sociaux, qui sont nouveaux et changeants.

Tout comme les Aztèques qui sacrifiaient des jeunes filles pour satisfaire les dieux, les défenseurs de la mondialisation pensaient que la viabilité de celle-ci passait par la nécessité de

sacrifier le contexte social, particulièrement la protection sociale. Parallèlement, les défenseurs du contexte social pensaient que le fait de sacrifier la mondialisation permettrait de satisfaire les aspirations sociales.

La réalité du début de ce nouveau millénaire est que le social et l'économique sont nécessaires l'un à l'autre, qu'ils s'appuient l'un sur l'autre et qu'ils sont unis comme des frères siamois pour une survie, un développement et une viabilité mutuelles. Ceci est fort bien résumé dans cette phrase de l'OIT:

«Si vous prônez la mondialisation, promouvez un travail décent et la protection sociale pour tous. Si vous prônez un travail décent et la protection sociale pour tous, promouvez la mondialisation.»

Notes

¹ Mario Vargas Llosa, dans: *El País* (Espagne) n° 1737 du 3 février 2001.

² En référence à Malinche, compagne, traductrice et conseillère de Hernán Cortéz.

³ En référence au soulèvement (violent) des «quiebraquilos», nom donné à ceux qui, à la fin du XIX^e siècle au Brésil, se rebellèrent contre le système métrique décimal. La traduction littérale de «quiebraquilos» est: «casseurs de kilos». Etant donné le contexte, ce terme est traduit ici par «résistants».

⁴ Il faut souligner que, si Copernic était certain de l'existence des orbites, il n'était pas certain de leur forme: il pensait qu'elles étaient circulaires et non en ellipse comme elles le sont en réalité.

⁵ Entre autres Galilée, Euler, Newton, Lagrange, Hamilton, Jacobi, Maxwell, Lorenz, Poincaré, Grossmann, Planck et Einstein.

⁶ Terme utilisé lors d'une intervention au Forum social mondial de Porto Alegre (Brésil) les 25-30 janvier 2001.

La concertation sociale dans le domaine des retraites: l'expérience des pays industrialisés

Emmanuel Reynaud

Service Politiques et développement de la sécurité sociale
Bureau international du Travail

Les retraites sont au cœur du débat public dans tout le monde industrialisé. Tous les pays sont engagés dans un processus d'adaptation de leur système et cela depuis près de vingt ans. Malgré l'extrême diversité qui règne en matière de conception et d'organisation des régimes, les problèmes se posent d'un pays à l'autre en des termes en définitive assez proches. Au-delà des spécificités nationales, qui s'expriment fortement dans ce domaine, on retrouve de nombreuses similarités et en particulier deux points communs. D'une part, les systèmes qui existent aujourd'hui ont tous été mis en place à la même époque, dans l'ensemble à la suite de la seconde guerre mondiale, et ils sont actuellement arrivés à maturité. Pendant leurs premières décennies d'existence, ils ont connu une période de montée en charge, c'est-à-dire des conditions particulièrement favorables pour leur gestion dans la mesure où il y avait alors relativement peu de prestations à verser par rapport au flux de cotisations perçues. Cette période est révolue et l'on peut considérer que l'on est maintenant au point de vue des retraites dans une situation stable. D'autre part, dans tous les pays industrialisés, les systèmes de retraite sont depuis plusieurs années confrontés à la même nécessité de s'adapter à un contexte totalement différent de celui qui prévalait lors de leur création. Ce changement complet de contexte renvoie à divers aspects, notamment aux transformations affectant le marché du travail, l'organisation de l'économie, la démographie, l'espérance de vie, les structures familiales, les rapports hommes-femmes... En outre, du fait même de leur existence, les systèmes ont créé de nouvelles perspectives pour l'après-travail et de fortes attentes parmi les salariés vis-à-vis de la retraite.

Il est aujourd'hui partout clair qu'il n'y a pas de solution simple aux difficultés auxquelles ont à faire face tous les systèmes de retraite.

Quels que soient le mode d'organisation et les caractéristiques des régimes, le problème se pose dans les mêmes termes. Que ceux-ci versent une pension forfaitaire, comme au Royaume-Uni, aux Pays-Bas ou au Japon, une pension proportionnelle au salaire, comme aux Etats-Unis, en Allemagne, en France ou en Espagne, ou encore une pension fonction du cumul des cotisations, comme dans les nouveaux systèmes mis en place en Italie et en Suède, ils sont confrontés à la même contrainte technique. Il s'agit toujours d'équilibrer sur le long terme les ressources et les dépenses pour garantir la pérennité des engagements à travers le temps. Tous les pays ont joué sur un éventail de mesures pour assurer cet équilibre: l'augmentation des cotisations, l'extension des sources de financement, la modification des règles de calcul et d'indexation des pensions, le recul de l'âge de la retraite ou l'allongement de la durée de cotisation. Cet aspect des réformes a souvent été décrit et il est dans l'ensemble bien connu (pour un panorama complet sur les retraites voir Gillion *et al.*, 2000). En revanche, les questions ayant trait aux modalités de la prise de décision et au cheminement lui-même qui a conduit à l'adoption des réformes restent généralement dans l'ombre (on peut toutefois se référer à *Chronique internationale de l'IRES*, 1997; Reynaud, 1999; Brooks et James, 1999; Palier et Bonoli, 2000; Myles et Pierson, à paraître). Il s'agit pourtant d'une dimension fondamentale du processus de réforme.

De ce point de vue, une première constatation s'impose. Les mesures prises au cours des dernières années dans les pays industrialisés en matière de retraites ne relèvent que très rarement d'une décision unilatérale du législateur. Elles ont été dans la très grande majorité des cas adoptées en faisant intervenir diverses formes de consultation, de négociation et de débat

public. Ces mécanismes de concertation, mis en place dans des conditions différentes selon les pays, ont constitué un élément essentiel des processus d'adaptation des systèmes de retraite. Dans certains pays, comme la France, les Pays-Bas ou la Suède, il existe même, parallèlement aux régimes légaux de sécurité sociale, une gestion négociée des retraites par les partenaires sociaux au niveau national dans le cadre de grands régimes complémentaires issus de conventions collectives (sur le cas français, voir Reynaud, 1997b).

D'une manière générale, l'exemple des pays industrialisés montre bien que chacun, dans des contextes institutionnels variés et à partir de traditions très différenciées, a mis en place des procédures et des organes de consultation qui permettent de faire participer différents acteurs à la formation de la décision politique dans le domaine des retraites. Dans une perspective comparative, trois points caractéristiques du processus de réforme peuvent être mis en évidence et ce sont ces trois points que l'on abordera successivement. Tout d'abord, il s'est manifesté dans la plupart des pays une volonté de dégager un consensus sur la réforme des retraites. Ensuite, deux questions ont été au cœur des débats : d'une part, la conception des systèmes en matière d'équité et de redistribution et, d'autre part, la durée de la période de transition lors du passage à un nouveau système. Enfin, il est apparu que, au-delà des réformes ponctuelles, il est essentiel de disposer de mécanismes de suivi et de pilotage des systèmes.

Recherche d'un consensus

Dans l'ensemble, la plupart des pays ont manifesté une volonté marquée de dégager un consensus entre les diverses forces politiques et sociales sur les retraites. Les retraites constituent en fait un domaine bien particulier dans le cadre des démocraties contemporaines. Elles sont tout d'abord un élément majeur de la sécurité que les sociétés industrielles assurent à leurs membres, mais elles incarnent aussi de façon essentielle la question du temps. Les engagements en matière de retraites portent sur de nombreuses années – jusqu'à 60, voire 70 ans ou plus – et la pérennité des systèmes doit impérativement être garantie sur le très long terme. Il y a par conséquent confrontation entre cette logique de long terme des systèmes de retraite et celle de l'alternance politique de relativement court terme, propre à la démocratie parlementaire.

On a ainsi vu, en matière de retraites, se mettre en place dans la plupart des pays un certain nombre de procédures et des pratiques que l'on peut qualifier d'« exceptionnelles ». Dans de nombreux cas, majorité et opposition se sont mises d'accord sur la politique à mener en matière de retraites. La Suède est à ce titre tout à fait exemplaire (voir Wadensjö, 1999). En effet, elle a adopté en juin 1998 une réforme profonde qui est le produit d'une longue démarche au cours de laquelle les principaux partis se sont retrouvés sur des positions communes. C'est une commission composée de représentants de tous les partis représentés au parlement qui, en mars 1994, a proposé une refonte complète du système ; proposition défendue par les quatre partis alors au pouvoir et par le principal parti d'opposition, le Parti social-démocrate. À partir de cette proposition, le gouvernement libéral-conservateur a formulé les principes généraux de la réforme qui ont été adoptés par le parlement en juin 1994. Un groupe de travail a alors été constitué avec les partis représentés au parlement et favorables à la réforme pour traduire ces principes généraux en proposition de loi. En septembre 1994, à la suite d'un changement de majorité, le Parti social-démocrate est revenu au pouvoir, mais cela n'a pas profondément affecté le processus de réforme. La composition du groupe de travail parlementaire chargé d'élaborer les propositions de loi n'a en particulier pas été modifiée. Parallèlement, un débat interne au Parti social-démocrate, au sein duquel une opposition s'est manifestée sur certains aspects du projet, a conduit à de nouvelles négociations entre les cinq partis soutenant la réforme. C'est en définitive au printemps 1998 que la proposition de nouveau système a été présentée au parlement qui l'a adoptée en juin 1998.

En Espagne, il s'est manifesté dans le courant des années 90 une volonté comparable d'aboutir à un consensus entre les principales forces politiques (voir Lagares Pérez, 1999). Face à la situation préoccupante du système de retraite et compte tenu des difficultés rencontrées pour le réformer, le parlement a décidé en février 1994 de constituer en son sein un groupe de travail composé de représentants de tous les groupes parlementaires. Les travaux de ce groupe ont débouché, un an plus tard, en février 1995, sur la conclusion d'un accord politique entre tous les partis, accord qualifié de « pacte de Tolède ». L'objectif visé était de consolider le système de retraite existant et d'éviter que celui-ci ne devienne un enjeu et ne soit utilisé par les partis en périodes électorales. On

peut également citer l'exemple des États-Unis où, en 1983, la réforme du régime de retraite national a été le fruit d'un accord tout à fait inhabituel entre républicains et démocrates.

L'Allemagne fournit un contre-exemple sur ce point. Il y existe pourtant une longue tradition de recherche de consensus, notamment en matière de retraites. Une rupture avec cette tradition a été opérée récemment et cette exception vient en quelque sorte confirmer la règle et illustrer les difficultés pouvant résulter de décisions prises de manière unilatérale. En 1997, le dernier gouvernement Kohl a imposé sa réforme malgré l'opposition des sociaux-démocrates et des syndicats. Ce passage en force a certainement eu une influence sur les élections et a très probablement contribué à la défaite des démocrates-chrétiens en 1998. À la suite du changement de majorité, le nouveau gouvernement a finalement remis en cause la législation précédemment adoptée. Depuis, les fils de la réforme ont été renoués sur la base, dans un premier temps, d'un accord entre sociaux-démocrates et Verts, puis de l'élargissement de la discussion aux autres forces politiques et sociales.

Cette volonté de trouver un compromis et d'aboutir à un consensus se traduit également souvent par une forte implication des partenaires sociaux, en particulier des syndicats. Le cas espagnol illustre bien ce phénomène. Après la conclusion du pacte de Tolède entre les groupes parlementaires, le gouvernement a négocié directement un accord avec les deux grandes confédérations syndicales, les Commissions ouvrières (CC.OO) et l'Union générale des Travailleurs (UGT). Il s'agissait à travers cet accord, dit «accord de consolidation», de prolonger sur le plan social l'accord obtenu sur le plan politique entre les partis. Les employeurs, réservés quant à la viabilité financière du pacte de Tolède, n'ont pas voulu s'associer à la démarche. Le gouvernement a ensuite présenté au parlement un projet de loi traduisant les principes généraux formulés dans le pacte de Tolède et dans l'accord de consolidation conclu avec les organisations syndicales. Ce projet de loi a été adopté en juillet 1997.

On retrouve une démarche similaire en Italie où, comme en Suède, a été réalisée une réforme profonde du système de retraite (voir Antichi et Pizzuti, 1999; Reynaud et Hege, 1996). En 1994, après une première réforme réalisée en 1992 par le gouvernement Amato dans un contexte de crise monétaire, le gouvernement Berlusconi a tenté de faire passer un train

de mesures malgré l'opposition des syndicats. Cela a provoqué un conflit social majeur en octobre et novembre 1994. À la suite de grèves déclenchées dans plusieurs villes, les syndicats ont appelé à une grève générale d'une journée qui a rencontré un succès sans précédent depuis de nombreuses années. La mobilisation contre le projet s'est ensuite amplifiée et elle a notamment donné lieu à une manifestation particulièrement imposante à Rome. Sous la menace d'une nouvelle grève générale, le gouvernement a finalement conclu avec les syndicats un accord vidant le projet initial de ses principales mesures. Le gouvernement suivant, celui de Lamberto Dini, a choisi de négocier directement le contenu de la réforme avec les trois confédérations syndicales (CGIL, CISL et UIL). Puis il a présenté et fait adopter au parlement un projet de loi reprenant les termes de l'accord conclu avec les organisations syndicales.

Par ailleurs, l'Autriche fournit également un bon exemple de participation syndicale au processus d'élaboration de la réforme. La réforme de 1997 a été le produit d'une négociation prolongée entre gouvernement et syndicats, ce qui, dans le cas autrichien, a jusqu'à ces derniers temps constitué une démarche classique allant bien au-delà du domaine des retraites.

Dans ce contexte général où prévaut largement la volonté de rechercher le consensus et la continuité, un pays fait figure de contre-exemple, le Royaume-Uni. L'alternance entre travaillistes et conservateurs depuis la fin de la seconde guerre mondiale y a régulièrement entraîné des changements importants dans la politique des retraites. Dans l'ensemble, la volonté de parvenir à un consensus sur les retraites est très faible au Royaume-Uni. Le gouvernement utilise la majorité dont il dispose au parlement pour faire passer ses propositions. L'on a ainsi assisté, depuis les années 60, à ce que l'on peut appeler un «schéma d'alternance» (Davies, 1999, pp. 23 et 24): les projets mis en avant ou introduits par un gouvernement étant systématiquement remis en cause lors d'un changement de majorité. Et au cours de cette période, les syndicats ont invariablement apporté leur soutien aux travaillistes, tandis que les organisations d'employeurs ont le plus souvent – mais pas toujours – appuyé les propositions des conservateurs. Les incertitudes et l'instabilité liées à un tel schéma ne manquent pas de soulever à la fois un problème de confiance vis-à-vis de la pérennité des engagements pris et de cohérence d'ensemble du système de retraite national.

Équité, redistribution et période de transition

Les débats sur les retraites sont profondément marqués par les contextes nationaux, en particulier par les caractéristiques des systèmes en place. Ceux-ci ont leur propre inertie et ils sont eux-mêmes l'expression de choix déjà opérés par les sociétés concernées. La comparaison internationale des processus de réforme de ces dernières années permet cependant de mettre en évidence deux questions essentielles qui se retrouvent dans les différents cadres nationaux: d'une part, la conception des systèmes en matière de redistribution et d'équité et, d'autre part, le caractère graduel de la transition vers un nouveau système.

L'Italie, qui constitue, avec la Suède, le seul exemple parmi les pays industrialisés d'une réforme profonde du système de retraite, illustre bien le caractère central de ces deux questions dans les débats (voir Reynaud, 1997 a). Ainsi, un des éléments majeurs de la réforme italienne a consisté à rompre avec une logique de différenciation sur une base clientéliste et à rendre le système de retraite plus équitable. Cette volonté d'équité, partagée par l'ensemble des acteurs, s'est pour l'essentiel traduite dans l'harmonisation des régimes appliqués aux différentes catégories professionnelles et la suppression des mécanismes de redistribution fonctionnant à l'avantage des plus favorisés. La conception de l'équité sur laquelle s'est appuyée la réforme consiste à établir une stricte proportionnalité entre les prestations et l'effort contributif. Les mécanismes de redistribution internes au système sont limités et un dispositif d'assistance, totalement dissocié du système assurantiel, a été instauré pour garantir une pension minimum sous conditions de ressources.

Cette conception de l'équité se traduit de façon similaire dans la réforme du système suédois, mais de manière plus générale la tendance qui consiste à établir un lien plus direct entre les prestations et le montant des cotisations versées se retrouve dans la plupart des réformes introduites dans les pays industrialisés, notamment dans l'Union européenne. La question au cœur des débats concerne l'équilibre à trouver entre les prestations qui correspondent à une stricte logique de contrepartie et celles qui ne sont pas la contrepartie de cotisations versées. Autrement dit, il s'agit de faire la part de ce qui relève de la contributivité et de ce qui participe de la solidarité. Dans cette perspective se pose en particulier la question des périodes ou des

activités pour lesquelles accorder des «droits gratuits»: chômage, maternité, métiers difficiles, poursuite des études, prise en charge des enfants, soins aux personnes âgées ou aux invalides, etc. Cette démarche, qui produit de la visibilité dans les transferts opérés, conduit à faire des choix explicites en matière de redistribution et de justice. Ceux-ci concernent à la fois l'étendue et les formes de la solidarité à mettre en œuvre et la part respective de chacun des acteurs – travailleurs, employeurs, Etat... – dans la prise en charge financière de celle-ci.

L'autre élément clé dans les réformes est celui de la période de transition entre l'ancien et le nouveau système. Le temps est une dimension essentielle en matière de retraites. L'horizon temporel des régimes est le très long terme et l'introduction de réformes, surtout dans des systèmes à maturité, ne peut se concevoir que sur un mode très graduel. La transition d'un ancien système à un nouveau pose le problème des engagements pris et des droits acquis sur lesquels, pour des raisons mêmes de crédibilité, il n'est pas concevable de revenir brutalement. En Italie, par exemple, il s'est agi d'un des points principaux de la négociation entre le gouvernement et les syndicats. Le problème a été réglé en opérant une distinction entre trois populations de travailleurs: les nouveaux entrants sur le marché du travail, les travailleurs ayant totalisé moins de 18 ans de cotisations fin 1995 et les travailleurs comptant 18 ans de cotisations ou plus à la même date. La première catégorie se voit entièrement appliquer le nouveau système. La deuxième relève de l'ancien système pour les droits acquis jusqu'à fin 1995 et du nouveau pour les droits acquis à partir de 1996. Et la troisième reste entièrement dans l'ancien système.

De la même façon, la réforme suédoise prévoit une introduction graduelle du nouveau système, cela en fonction de l'année de naissance des affiliés. Les pensions des personnes nées en 1954 ou après sont entièrement basées sur le nouveau système. Celles des personnes nées entre 1935 et 1953 le sont sur les deux systèmes à la fois: 19/20^e sur l'ancien système et 1/20^e sur le nouveau pour les personnes nées en 1935; 18/20^e et 2/20^e pour celles nées en 1936, etc. En outre, pour les personnes à cheval sur les deux systèmes, un mécanisme est prévu pour garantir que les droits acquis avant 1995 dans le nouveau système ne produiront pas une pension inférieure à un niveau donné (celui de la pension complémentaire qu'ils auraient acquis dans l'ancien système).

Suivi et pilotage des systèmes

L'exemple des pays industrialisés montre par ailleurs l'importance, au-delà des réformes ponctuelles, des mécanismes de suivi des systèmes. Dans un domaine aussi technique que les retraites, il apparaît tout d'abord essentiel de disposer de données crédibles, c'est-à-dire à la fois fiables et acceptées par les différents acteurs, en ce qui concerne la situation financière des régimes et leurs perspectives d'évolution. De telles données fournissent la base des discussions et des débats et permettent d'opérer, en connaissance de cause, les choix politiques parmi les différentes options possibles. La façon dont cette fonction de connaissance technique est remplie varie d'un pays à l'autre. Au Royaume-Uni, il s'agit par exemple d'une institution indépendante au sein de la structure gouvernementale, l'Actuaire du gouvernement et son service (*Government Actuary's Department*). Aux Etats-Unis, le suivi financier relève de la responsabilité du conseil d'administration des caisses de sécurité sociale (dans lesquelles doit être obligatoirement représenté le parti d'opposition). En Allemagne, les chiffres sont produits par des institutions dont la réputation garantit le sérieux: la Fédération des institutions d'assurance pension, l'Office fédéral des statistiques et la Banque fédérale. Les formules diffèrent selon les contextes nationaux, mais le point important qui ressort des différents exemples est que les données techniques concernant les régimes soient disponibles et que leur crédibilité ne soit pas susceptible d'être mise en cause.

On retrouve dans la plupart des pays la tendance à la constitution d'organes consultatifs ou de groupe de travail pour participer, soit à titre permanent, soit de façon ponctuelle, au processus de décision concernant les retraites. Dans certains pays, comme l'Allemagne, les Etats-Unis et le Japon, des conseils consultatifs font même partie intégrante des procédures de suivi et de révision périodique du système et cela depuis de nombreuses années. Le Japon est particulièrement systématique dans sa démarche, la loi y prévoit en effet qu'un examen du système de retraite doit être obligatoirement pratiqué au moins tous les cinq ans. Sous des appellations diverses (*Sozialbeirat* en Allemagne, *Advisory Board* aux Etats-Unis, *Nenkin Shingikai* au Japon, *Conseil d'orientation des retraites* en France...), là où ils existent, les conseils consultatifs ont une composition assez similaire: ils comprennent notamment des représentants des organisations patronales et syndicales, des universitaires et des personnalités

compétentes. Dans un domaine complexe et très technique tel que celui des retraites, ces conseils constituent un lieu d'examen du système et d'élaboration de compromis qui contribue à la décision du législateur. Dans plusieurs pays, ce sont des groupes de travail parlementaires qui ont joué un rôle majeur dans le processus de réforme, cela en permettant la formation d'un consensus sur un sujet potentiellement conflictuel. En Suède, on l'a vu, les propositions de loi de réforme ont été élaborées par un groupe constitué en 1994 par des représentants des quatre partis alors au pouvoir et du principal parti d'opposition, le Parti social-démocrate. De même, en Espagne, ce sont les travaux d'un groupe composé de représentants de tous les groupes parlementaires qui ont permis de déboucher sur la conclusion du pacte de Tolède.

D'une manière générale, on constate que, parallèlement aux mécanismes institutionnalisés, le débat sur les retraites est animé partout de façon très diverse. Cela peut passer par la création de commissions ad hoc, la production de multiples rapports et de livres blancs, l'organisation de colloques ou de rencontres à l'initiative du pouvoir politique... Dans l'ensemble, il apparaît que le débat sur les retraites tend à sortir très largement du cadre institutionnel habituel. Il occupe un vaste espace du domaine public et fait intervenir une multitude d'acteurs. Ce qui renvoie à la fois à l'importance et à la complexité du thème que constituent les retraites. Mais cela conduit également à s'interroger sur la notion même de réforme en la matière. On tend souvent à évoquer la réforme des retraites, comme si une réforme pouvait régler le problème une fois pour toutes. En réalité, ce qui est en jeu n'est pas à proprement parler le besoin de réformer, mais bien la nécessité de constamment piloter les systèmes de retraite, en fonction des évolutions les affectant, afin que soit garantie leur viabilité à long terme.

Régulièrement analysé en termes de «crise», le processus actuel d'adaptation s'inscrit en fait dans la logique même de fonctionnement de régimes de retraite aujourd'hui arrivés à maturité. Le propre de ceux-ci est justement de pouvoir s'adapter et leur force réside dans cette capacité d'adaptation qui permet d'assurer à travers le temps la pérennité d'engagements à très long terme. Les systèmes de retraite constituent, dans les démocraties industrielles, un moyen privilégié pour opérer des choix concertés en matière de répartition des revenus et de sécurité après la cessation d'activité professionnelle. Ils sont également un instrument clé pour la mise en œuvre d'un nouvel équilibre

entre travail, loisirs et formation au cours de la vie. L'enjeu aujourd'hui est de se donner les moyens d'opérer ces choix collectifs. Si bien que la réforme des retraites renvoie finalement à une question plus vaste: celle de la démocratie et de son mode concret de fonctionnement dans les sociétés industrielles contemporaines.

Références bibliographiques

- ANTICHI, Massimo et Felice Roberto PIZZUTI (1999), «Le système de retraite public en Italie: observations sur les réformes récentes et les modalités de contrôle de leur application», p. 99, in Emmanuel Reynaud (dir.), *Réforme des retraites et concertation sociale*, Genève, BIT.
- BROOKS, Sarah et Estelle JAMES (1999), «The Political Economy of Pension Reform», présenté à la World Bank Research Conference, 14 et 15 septembre 1999.
- Chronique internationale de l'IRES* (1997), numéro spécial «L'avenir des retraites en débat», n° 48, septembre.
- DAVIES, Bryn (1999), «La structure de la réforme des retraites au Royaume-Uni», pp. 11-24, in Emmanuel Reynaud (dir.), *Réforme des retraites et concertation sociale*, Genève, BIT.
- GILLION, Colin et al. (eds), 2000, *Social Security Pensions: Development and reform*. Genève, BIT.
- LAGARES PÉREZ, Ana Maria (1999), «Le processus de réforme des retraites en Espagne», pp. 101-110, in Emmanuel Reynaud (dir.), *Réforme des retraites et concertation sociale*, Genève, BIT.
- MYLES, John et Paul PIERSON (à paraître), «The Comparative Political Economy of Pension Reform», in Paul Pierson (ed.), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press.
- PALIER, Bruno et Giuliano BONOLI (2000), «La montée en puissance des fonds de pension: une lecture comparative des réformes des systèmes de retraite, entre modèle global et cheminements nationaux», *L'année de la régulation*, vol. 4, pp. 209-250.
- REYNAUD, Emmanuel (1997a), «Réforme des retraites en Italie: principaux aspects et questions soulevées», *Revue d'économie financière*, n° 40, mars, pp. 65-84.
- REYNAUD, Emmanuel (1997b), «France: A National and Contractual Second Tier», pp. 65-98, in Martin Rein et Eskil Wadensjö (eds.), *Enterprise and the Welfare State*, Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- REYNAUD, Emmanuel (dir.) (1999), *Réforme des retraites et concertation sociale: Royaume-Uni, Etats-Unis, Allemagne, Japon, Suède, Italie, Espagne*, Genève, BIT.
- REYNAUD, Emmanuel et Adelheid HEGE (1996), «Italie: une transformation fondamentale du système de retraite», *Revue internationale de sécurité sociale* 3/96, pp. 79-89.
- WADENSJÖ, Eskil (1999), «Suède: les révisions des régimes publics de retraite», pp. 67-81, in Emmanuel Reynaud (dir.), *Réforme des retraites et concertation sociale*, Genève, BIT.

Un engagement accru vers une sécurité sociale universelle

Mohsen Ben Chibani

Spécialiste en sécurité sociale
Confédération internationale des syndicats libres (CISL)

Dans le cadre du débat très controversé sur la sécurité sociale, il peut être utile de rappeler qu'un des mandats principaux de l'Organisation internationale du Travail est d'obtenir «l'extension des mesures de sécurité sociale en vue d'assurer un revenu de base à tous ceux qui ont besoin d'une telle protection ainsi que des soins médicaux complets»¹.

Il n'existe cependant aucun doute sur le fait que nombre de systèmes de protection sociale existants sont soumis à de réelles pressions. Dans les collectivités équipées de systèmes de sécurité sociale qui fonctionnent, on se pose des questions sur leur viabilité. Nombreuses sont aussi les collectivités non équipées de tels systèmes et dans lesquelles le besoin de réseaux de sécurité sociale se fait cruellement ressentir. On tente maintenant des réformes remettant en question le fait que certains régimes soient publics.

Lors de la discussion générale qui aura lieu pendant la Conférence internationale du Travail de juin prochain, il est très probable que l'OIT et ses mandants renforcent l'engagement pris de sauvegarder, développer et renforcer le cadre normatif basé sur des valeurs et principes universels. Le défi n'est pas tant de savoir s'il faut ou non «privatiser» la sécurité sociale, même si certains voudront sans doute orienter le débat dans ce sens. Le défi concerne la modernisation et l'optimisation des systèmes, ce qui permettrait d'augmenter les prestations et d'élargir la couverture de celles-ci, et plus encore d'étendre cette protection au plus grand nombre de personnes possible. De l'avis de nombre de responsables syndicaux et d'organisations syndicales, c'est là que réside la véritable question sur l'avenir de la sécurité sociale. Tout en se penchant sur les demandes de redéfinition du rôle de l'Etat dans le domaine de la santé, ils ont également l'intention de défendre leur propre rôle en tant qu'interlocuteurs clés dans ce débat.

La protection sociale et la mondialisation

Avec la forte croissance de l'économie informelle, les leçons tirées de la crise asiatique et la transformation rapide des économies des pays de transition, la mondialisation requiert un renforcement du secteur social, et non son affaiblissement. Plus de la moitié de la population mondiale est toutefois privée de quelque système de sécurité sociale que ce soit. En Afrique sud-saharienne et en Asie du Sud, le niveau de protection se situe entre 5 pour cent et 10 pour cent de la population active et il est en diminution. En Inde, par exemple, au milieu des années 90, 10 pour cent seulement de la population active travaillait dans le secteur formel et disposait d'un régime de sécurité sociale. Ce pourcentage était de 13 pour cent dix ans auparavant. En Amérique latine, le taux de couverture va de 10 pour cent à 80 pour cent, et ce taux stagne.

En Asie du Sud-Est, l'écart est grand selon les pays puisque le taux varie de 10 pour cent à 100 pour cent. Grâce aux leçons tirées de la crise asiatique, ces chiffres sont à la hausse. Dans les pays en transition d'Europe orientale, le pourcentage va de 50 pour cent à 80 pour cent, alors que dans la plupart des pays industrialisés ce chiffre atteint pratiquement 100 pour cent. «Le fait d'éviter l'exclusion et l'aliénation est important non seulement pour des raisons sociales et économiques évidentes, mais aussi pour garantir qu'il n'y a pas affaiblissement de la participation dans le processus politique, un facteur qui est vital pour la démocratie», souligne la Confédération internationale des syndicats libres (CISL) dans un rapport publié l'année dernière².

Des programmes d'ajustement structurel ont laissé des pans entiers de la population sans sécurité sociale, et il existe le danger omniprésent de l'effondrement des mécanismes de sou-

tien traditionnel. Les syndicats voient donc de plus en plus la sécurité sociale comme faisant partie intégrante du dialogue social, avec la nécessité pour chacun des partenaires d'en assumer la responsabilité.

Des bases qui s'effondrent en Afrique

«Depuis que le chef de l'Etat a accepté de laisser la gestion de la sécurité sociale aux partenaires sociaux, nous sommes passés d'un déficit chronique à une réserve de 15 milliards de francs CFA (12 millions de dollars US)», déclarait il n'y a pas si longtemps à ses collègues Madia Diop, secrétaire général de la Confédération nationale des travailleurs du Sénégal (CNTS), lors d'une conférence des syndicats africains sur la protection sociale qui avait lieu à Abidjan. Organisée à l'initiative de l'Organisation régionale africaine (ORAF) de la CISL, cette réunion regroupait des syndicalistes de vingt pays africains francophones et des représentants de l'OIT, afin de discuter de l'avenir de la sécurité sociale sur leur continent. A l'évocation du passé par le doyen du mouvement syndical africain, une impression de «déjà vu» a saisi les participants: un cousin du président nommé pour gérer les caisses de la sécurité sociale, un ministre construisant un hôpital pour 7 milliards de francs CFA alors que la totalité des factures s'élevait à la moitié de cette somme, un dignitaire du régime puisant dans les caisses de la sécurité sociale pour financer un voyage à l'étranger...

Son intervention a provoqué une avalanche d'anecdotes, toutes plus originales les unes que les autres, et qui allaient de l'achat d'un jet par un dignitaire africain à la construction d'un aéroport, en bref tous les à-côtés que s'étaient autorisés ceux à qui on avait confié la gestion des caisses de sécurité sociale. Aucun des participants présents n'a contesté l'analyse d'un représentant de la Banque mondiale qui affirmait sans ménagement que, «dans de nombreux pays, les systèmes de sécurité sociale étaient devenus la vache à lait des Etats pour éviter la banqueroute».

Mais, s'ils n'hésitaient pas à condamner les excès des Etats dans leur gestion des caisses de sécurité sociale, les syndicalistes restaient violemment opposés aux programmes promus par les institutions financières internationales pour la privatisation des systèmes. Au contraire, les dirigeants syndicaux africains étaient d'accord sur le fait que «l'Etat doit endosser sa responsabilité en tant que régulateur du système de sécurité sociale, tout en autorisant les partenaires sociaux à l'administrer». A vrai dire,

pour l'étude de la crise du système de sécurité sociale de l'Afrique francophone, toute analyse qui considérerait uniquement le rôle douteux joué de temps à autre par les gouvernements ne donnerait qu'une vision incomplète du sujet.

Comme mentionné plus haut, en Afrique francophone, le système de sécurité sociale ne couvre aujourd'hui que 10 pour cent de la population active. Les personnes n'appartenant pas au secteur formel en sont exclues et les prestations sont limitées aux allocations familiales et aux retraites.

«Les risques identifiés par la convention n° 102 de l'Organisation internationale du Travail (OIT) sont au nombre de neuf (voir encadré). Dans le meilleur des cas, la plupart des pays africains francophones n'en couvrent que six», écrit Albertine Bankole, administratrice pour les questions de travail au Bénin et auteur d'un rapport sur la sécurité sociale en Afrique³. Selon cette spécialiste, «aucun de ces systèmes ne procure des allocations chômage. A l'exception de pays comme le Gabon ou l'Algérie qui ont des systèmes nationaux d'assurance maladie, les soins médicaux et les allocations maladie sont en général laissés à l'initiative des employeurs, dont la participation est en général partielle et temporaire.»

Même là où ces systèmes existent, leur fonctionnement laisse fort à désirer. Un responsable de l'Union nationale des travailleurs du Congo (UNTC) a expliqué récemment que, «par le passé, un travailleur ou un paysan malade pouvait avoir un traitement dans un hôpital d'Etat pour un coût minimal. Maintenant les malades ont seulement une ordonnance et ils doivent acheter les médicaments eux-mêmes. Souvent ces médicaments sont soit très chers soit non disponibles.» Les allocations familiales des pays africains francophones vont de 200 à 2000 francs

La convention n° 102 concernant la sécurité sociale (norme minimum) de 1952 prévoit les prestations suivantes:

- Soins médicaux
- Indemnités de maladie
- Prestations de chômage
- Prestations de vieillesse
- Prestations en cas d'accident du travail et de maladies professionnelles
- Prestations aux familles
- Prestations de maternité
- Prestations d'invalidité
- Prestations de survivant(e)s

CFA mensuels par enfant, ce qui correspond à un maximum de 3 dollars US. «Ces allocations n'ont pas augmenté depuis plusieurs dizaines d'années», déplorait Félix Ibara, un dirigeant syndical du Congo Brazzaville. La situation est similaire dans tous les pays. Pratiquement dans toute l'Afrique, la liste des maladies professionnelles officiellement reconnues est encore basée sur celle des pays industrialisés, et néglige donc de prendre en compte les maladies spécifiques au continent africain.

Pendant longtemps, les réseaux traditionnels de soutien centrés sur la famille ou la communauté pouvaient suppléer les carences institutionnelles. Dans certains cas, un salarié pouvait répondre aux besoins de sa famille sur plusieurs générations. Cette période a fait place à celle de l'ajustement structurel qui, de l'avis de nombreux syndicalistes, est responsable de l'augmentation importante du chômage, exacerbée par un exode rural qui se poursuit inexorablement. Au Cameroun, le chômage touche 29 pour cent de la population active. En Guinée, 16 pour cent des fonctionnaires ont été licenciés.

La République du Congo ne compte qu'un million de salariés sur une population de 45 millions d'habitants. Résultat, la somme représentée par les cotisations de sécurité sociale diminue rapidement. En Côte-d'Ivoire, la somme représentée par ces cotisations est inférieure à celle de 1990.

A ceci vient s'ajouter l'évolution démographique. «En 1972, le Sénégal comptait cinq travailleurs actifs pour un retraité. Maintenant la proportion est de deux pour deux», notait Madia Diop. On observe la même tendance en Tunisie où, selon l'Union générale tunisienne du travail (UGTT), on comptait huit travailleurs actifs pour un retraité, alors qu'on en compte aujourd'hui quatre.

Les problèmes économiques existants font partie des facteurs ayant incité les syndicats à se tourner vers l'économie informelle pour élargir les structures de soutien de la sécurité sociale. Derrière le cliché – qui correspond à la réalité – des cirEUR de chaussures et des vendeurs de rue, le secteur non structuré a une tradition d'évasion fiscale.

Selon Célestin Nansis, spécialiste de la sécurité sociale au Bénin, une enquête menée au niveau national a montré que 59 pour cent des personnes gagnant leur vie dans le secteur informel auraient en fait suffisamment de revenus pour cotiser à un système de sécurité sociale.

Il est généralement reconnu qu'un système de sécurité sociale bien géré peut jouer un rôle

majeur dans la lutte contre la pauvreté, notamment par les biais des contraintes qu'il impose pour l'introduction ou le maintien des droits. Ceci est particulièrement vrai dans le domaine des allocations familiales. Les contraintes imposées permettent de réduire la mortalité maternelle et infantile lors de l'accouchement (pour l'octroi d'allocations, celui-ci doit avoir lieu sous le contrôle du personnel médical) et d'encourager l'envoi des enfants à l'école (il faut produire des certificats de fréquentation scolaire pour les enfants). Pour les syndicats africains, la sécurité sociale «doit être basée sur les principes d'équité et de justice sociale, prenant en compte la nécessité pour tous les travailleurs d'avoir une couverture sociale».

Les leçons de la crise asiatique

Ce besoin n'a jamais été aussi manifeste que pendant la crise asiatique. «Les années de croissance spectaculaire ont conduit les dirigeants des pays asiatiques à croire que c'était la croissance elle-même qui procurait le filet de sécurité de la protection sociale. Nous voyons maintenant les dommages causés par cette affirmation», déclarait Takashi Izumi, secrétaire général de l'Organisation régionale pour l'Asie et le Pacifique (ORAP) de la CISL. L'ORAP avait constamment et fermement dénoncé l'économie de type casino pratiquée sur le continent asiatique et l'absence de toute protection sociale digne de ce nom. Les pronostics des syndicats ont malheureusement été confirmés par les événements.

En Asie, la sécurité sociale était en général limitée aux caisses de retraite, aux soins médicaux et aux indemnités en cas d'accident sur le lieu de travail, et encore le plus souvent uniquement dans le secteur formel. A quelques rares exceptions près, il n'y avait pas d'allocation chômage. «Le filet de sécurité de la protection sociale se réduit à l'épargne réalisée par les particuliers et les familles. Le rôle de l'Etat est pratiquement inexistant», affirmait l'OIT. Les dévaluations répétées et l'effondrement des institutions financières asiatiques ont réduit les comptes d'épargne à zéro. Pire encore, le taux de pauvreté qu'on se félicitait de voir baisser au début des années 90 est reparti à la hausse. Avec une économie informelle en rapide expansion et une importante main-d'œuvre d'immigrants ne disposant pas non plus de protection sociale, le risque d'explosion sociale n'échappa pas aux organisations syndicales ou de l'OIT, qui avaient prévenu de ces dangers depuis le début de la crise. Cette analyse a été confirmée par les événements qui se sont produits dans des pays

tels que l'Indonésie, la Thaïlande, la Malaisie et la Corée du Sud.

À l'heure actuelle l'importance d'un système de sécurité sociale effectif ne fait plus de doute. C'est maintenant l'une des priorités essentielles des syndicats de la région, comme le montre l'article d'Anne Drouin dans ce numéro.

Les changements douloureux affectant l'Europe de l'Est

Le défi a été quelque peu différent dans les pays de l'ancien bloc de l'Est, où l'abandon des systèmes publics de sécurité sociale pose de nombreux problèmes aux nouveaux dirigeants.

Comment peut-on passer d'un système étatique qui, malgré ses défauts, assurait un niveau minimum de cohésion sociale à un autre qui, bien qu'équilibré du point de vue économique, risque d'ajouter aux souffrances d'une population déjà fortement éprouvée par la restructuration?

Henri Lourdelle, que la Confédération européenne des syndicats (CES) a chargé d'écrire un Livre blanc⁴ sur le sujet, explique que «même si, dans certains pays, les systèmes de protection sociale appartenaient à une tradition plus ancienne – datant d'aussi loin que 1912 en Roumanie et 1918 en Bulgarie – l'intégration dans le bloc soviétique a entraîné une “mentalité d'assistanat” et une perte totale de tout sens de responsabilité personnelle».

Les mêmes défauts caractérisent les systèmes actuels, qui fonctionnent mal: un manque de transparence entre les recettes et les dépenses, ce qui signifie un contrôle insuffisant des dépenses et un système totalement financé par des entreprises, qui n'inclut pas les cotisations des particuliers concernés. Paradoxalement, les premières mesures prises à la fin de 1989 à l'époque de l'implosion politique du communisme n'ont rien fait pour améliorer la situation. La ruée générale vers des situations «totalement libérales» en tant que remède à un système «totalement étatique» n'a fait qu'aggraver les problèmes. (Voir à ce sujet l'article d'Elaine Fultz et de Markus Ruck dans ce numéro.)

Dans tous ces pays, l'Etat procure les soins médicaux gratuits, à l'exception des soins dentaires. En Pologne, tout comme en Bulgarie, en Hongrie et en République tchèque, l'hospitalisation est gratuite, mais on observe le développement de systèmes privés ou même, comme en Pologne, la création de cliniques financées par des fondations au sein d'hôpitaux existants. Un des points noirs du système reste les pots-de-vin souvent demandés par les médecins publics,

dont les salaires sont toujours très bas. Sauf en Bulgarie et en République tchèque, la médecine est gratuite. La Pologne et la Hongrie ont toutefois institué un système de paiement par les patients, même s'ils sont remboursés plus tard.

En général, le nombre de médecins, pharmaciens et hôpitaux est jugé satisfaisant, mais leur répartition géographique est très inégale. Ici, comme partout en Europe, les tentatives de rationalisation se sont heurtées à l'hostilité des médecins et des usagers.

Si le système de santé est en difficulté, la situation à l'égard des retraites est dramatique. Calculées en fonction du métier exercé et de l'âge (sauf en Lituanie), les retraites sont insuffisantes et signifient une baisse importante des revenus. Face à cette situation, ces pays ont adopté une double stratégie. D'une part, la limite d'âge a été modifiée. Par exemple, en 2006 en République tchèque, les hommes ne pourront pas demander la retraite avant 62 ans, et les femmes 61 ans. D'autre part, les caisses de retraite ont droit à des exonérations fiscales. À l'heure actuelle il existe 44 caisses de retraite en République tchèque, avec plus d'un million de personnes inscrites. Une voie que la Bulgarie s'efforce timidement de suivre.

En Europe centrale et orientale, la principale nouveauté a été l'introduction d'une assurance chômage, alors que ceci avait été éludé par les gouvernements populaires précédents. Comme tout le monde part de zéro, les solutions varient selon les pays, même si les principes restent identiques. En Pologne, une expérience originale consiste à prendre en compte le lieu d'habitation dans la durée de l'allocation chômage. Dans une région au faible taux de chômage, une personne perdant son travail reçoit une allocation chômage pendant six mois. Dans une région où le travail est difficile à trouver, cette durée est étendue à un an.

Maintenant que le diagnostic est fait, quels sont les remèdes? Les syndicats tiennent à ne pas jeter le bébé avec l'eau du bain. Ils militent pour garder un système de sécurité sociale universelle. Les gouvernements sont un peu plus circonspects mais, dans l'ensemble, leur volonté d'intégrer l'Union européenne (UE) les incite à rechercher des solutions conformes au «modèle social européen», même si on tente de marginaliser l'activité des syndicats dans la gestion des caisses sociales. Trop souvent, on considère encore que ces caisses font partie du budget de l'Etat, avec utilisation des fonds par les gouvernements comme ils l'entendent.

Cela signifie en tout cas que les pays d'Europe centrale et orientale devront concilier loi

du marché et cohésion sociale. Manifestement la tentation est grande de «privatiser» et, par exemple, de placer le système de santé dans les mains de l'assurance privée, un choix qui a été fait par la République tchèque. «Ce débat pose un problème fondamental: la santé est-elle un droit universel? Si tel est le cas, elle ne peut pas être privatisée. Il ne faut pas qu'elle entre entièrement dans le domaine de l'économie de marché, qui finirait par n'accepter que ceux qui peuvent payer», déclare Henri Lourdel, qui ajoute que, «si la privatisation était une solution miracle, la recette aurait déjà été utilisée ailleurs».

A vrai dire, c'est ce qui s'est produit. Mais les résultats sont mitigés, c'est le moins que l'on puisse dire. Aux Etats-Unis, patrie du néolibéralisme, le système privé d'assurance sociale est non seulement le plus cher du monde, mais il exclut 44 millions d'Américains qui sont privés de toute couverture sociale.

Les réformes et la privatisation en Amérique latine: une bonne ou une mauvaise solution?

En Amérique latine, la sécurité sociale a récemment été l'objet d'une privatisation massive et de réformes importantes, souvent étroitement liées aux réformes de la législation du travail. Ce processus a occasionné des dépenses impressionnantes, qu'on a justifiées en arguant que ceci contribuerait à «une amélioration du système». Toutefois, les travailleurs argentins et brésiliens risquent bientôt de découvrir que la seule façon de financer les déficits de la sécurité sociale, conséquence de la privatisation, sera de payer davantage d'impôts.

De plus, étant donné que les membres affiliés à des régimes de retraite privés versent dans certains cas jusqu'à 2 pour cent de leur salaire mensuel pour payer les coûts de gestion de leur caisse de retraite, on se demande pourquoi ce versement n'a aucune incidence sur le montant de la pension versée au travailleur à sa retraite.

Luis Anderson, secrétaire général de l'Organisation régionale interaméricaine des travailleurs (ORIT) de la CISL, pense que les caisses de retraite privées ne doivent pas être exposées à de gros risques financiers, ce qui arrive quand elles sont dépendantes du succès ou non des investissements faits et des fluctuations du cycle économique. Il constate que, «lors de ces vingt dernières années, en Amérique latine, ces fluctuations ont été très importantes, ce qui a influé sur les profits faits par ces caisses. Fait encore plus inquiétant, la somme

que les membres affiliés à ces caisses recevront à leur retraite risque d'être au-dessous du minimum requis pour un niveau de vie décent.»

Il n'est guère possible d'évaluer très exactement l'efficacité des régimes de retraite privés. En effet, la plupart des réformes ont pour but de résoudre le problème du financement des services et non de procurer les fonds suffisants pour que l'engagement pris auprès des futures générations de retraités soit respecté. L'ORIT maintient la nécessité de réformes, avec l'objectif clairement établi de «garantir la durabilité de tels régimes sur le long terme et d'améliorer considérablement les services offerts aux membres affiliés, et ce à un coût minimal».

L'expérience montre que les réformes de la sécurité sociale peuvent résoudre les problèmes financiers des régimes de retraite sur le court terme, mais qu'elles ne résolvent pas le problème essentiel de répartition et d'équité de la retraite pour les futures générations de travailleurs, ou celui de l'exclusion des groupes les plus vulnérables qui, à l'âge de la retraite, viendront augmenter les rangs des personnes au-dessous du seuil de pauvreté. Les réformes n'ont pas garanti une durabilité à long terme, alors que celle-ci devrait être le véritable objectif des caisses de retraite.

Luis Anderson parlait de la nécessité de trouver «une formule appropriée et viable pour les régimes de retraite en Amérique latine. Cette formule devrait inclure ceux qui en sont jusqu'ici exclus (les travailleurs de l'économie informelle et les travailleurs ruraux), et être conforme aux principes de solidarité et d'universalité qui devraient régir la sécurité sociale.»

Les écrits abondent sur l'avenir des régimes de retraite. Dans son rapport de juin 2000, la CISL rappelle toutefois que, à l'heure actuelle, 90 pour cent des personnes en âge de travailler ne sont pas couvertes par un régime de retraite. Ce rapport déclare que, «pour beaucoup trop de gens, être trop âgé pour travailler mais trop jeune pour mourir signifie devenir une charge pour leur famille, qui peut elle-même se trouver dans une situation difficile».

La CISL prévient aussi du danger représenté par l'assujettissement des retraites aux caprices des marchés financiers. Au Chili, pays dans lequel les retraites ont été privatisées, une baisse des cours de la Bourse en juin 1998 – résultat de la crise asiatique – a menacé de causer des dommages importants au système de caisses de retraite. Les conséquences seraient dix fois pires dans les pays les plus pauvres, dépourvus d'institutions financières solides, notamment en Afrique où la privatisation est souvent présen-

tée comme une réponse à tous les problèmes par des institutions comme la Banque mondiale ou le Fonds monétaire international.

Malgré toutes les (onéreuses) campagnes publicitaires en faveur de régimes de retraite privés, 88 pour cent des pensions de retraite sont payées par des organismes publics. Et les régimes de retraite publics ne vont pas vers la faillite assurée, comme veulent le faire croire les défenseurs des programmes de retraite privés. Bien qu'il ne faille pas minimiser les problèmes liés à l'avenir de tels régimes sur le long terme, il faut voir la réalité de manière plus mesurée. Aux Etats-Unis, où certains demandent un remaniement du système public, des études montrent que les pensions sont assurées pour les 37 prochaines années, ou même pour 75 ans si la croissance économique continue au rythme actuel. Selon les dires d'un expert cité dans le rapport de la CISL, «la privatisation en elle-même n'est en aucune manière la solution pour réduire les coûts de retraite de la génération du baby-boom».

Une charge ou un investissement

«On ne devrait pas voir la protection sociale comme une charge, on devrait la voir comme un investissement. Sa modernisation est néces-

saire, mais l'Etat doit continuer de jouer un rôle essentiel de régulateur», argumente la CISL. Les syndicats espèrent faire clairement passer ce message lorsque les délégués de la Conférence internationale du Travail se rencontreront pour discuter de ce problème. A ce jour, seuls quarante pays ont signé la convention fondamentale de l'Organisation internationale du Travail sur la protection sociale, adoptée en 1952. On perçoit aussi une tendance générale consistant à saper cette protection, qui est encore très inégale. Ces deux facteurs sont des raisons suffisantes pour que l'OIT fasse de la sécurité sociale universelle l'une de ses principales priorités.

Notes

¹ Déclaration de Philadelphie, article III, paragraphe f.

² CISL: *A global priority – strengthening social protection in the 21st century*, Rapport publié à l'occasion de l'Assemblée générale extraordinaire des Nations Unies sur le suivi du Sommet social mondial (Genève, juin 2000).

³ ORAF: *La situation de la sécurité sociale en Afrique, principes, problèmes et perspectives*, Abidjan, septembre 1998.

⁴ Confédération européenne des syndicats: Livre blanc sur la protection sociale dans les pays d'Europe centrale et orientale, coordonné et dirigé par Henri Lourdelle, Bruxelles, octobre 1999.

De l'aide humanitaire à une protection sociale durable

L.F. Lambert Gbossa

Directeur
OIT, Kinshasa

Bernardin Gauthé

Consultant

En Afrique précoloniale, la protection sociale des personnes pauvres ou incapables d'assurer leur propre subsistance était assurée soit par la famille élargie soit par la solidarité communautaire. Pendant la période coloniale, il s'est développé un nouveau système d'assurance sociale en relation avec le développement économique, le système politique ou le mode de production. À côté des formes nouvelles de protection sociale organisées par les associations caritatives, religieuses ou sur une base ethnique dans le secteur urbain, sont apparues des formes plus organisées de système de protection sociale. D'abord les puissances coloniales ont étendu les systèmes d'assurance sociale à leurs concitoyens expatriés dans les colonies. L'extension faite aux travailleurs indigènes s'est concentrée sur les travailleurs des zones urbaines et industrielles dans le but essentiellement de stabiliser la main-d'œuvre ou pour apaiser les organisations syndicales indigènes alors mobilisées pour lutter contre les injustices. Cependant, la majorité de la population est restée sans programme de sécurité sociale: le système mis en place a été très limité tant du point de vue du nombre de personnes couvertes (champ matériel) que des éventualités couvertes (champ personnel). Dans les pays anglophones, outre les accidents du travail et les prestations en cas d'invalidité d'origine professionnelle, il n'existait par exemple au Zimbabwe avant 1976, qu'une prestation non contributive de pensions aux ressortissants non africains âgés de plus de 60 ans. Même après l'indépendance en 1980, ce régime n'a maintenu ses prestations qu'aux personnes ayant effectivement ou potentiellement ouvert des droits au cours de la période antérieure. Dans les pays francophones, les éventualités cou-

vertes concernaient notamment les prestations familiales, les accidents du travail et les pensions. Il a fallu attendre pratiquement dix ans en certains endroits pour obtenir une amélioration des prestations existantes (par exemple les pensions allouées en Afrique francophone dans le cadre de l'IPRAO)¹. Depuis les indépendances, les inégalités ont pratiquement été maintenues au niveau du champ personnel et peu d'effort a été fait soit pour créer de nouvelles prestations soit pour étendre les programmes à d'autres catégories de populations.

Le fonctionnement des systèmes

Presque partout, la protection sociale couvre généralement moins de 10 pour cent au total tant en droits propres qu'en droits dérivés et les revenus distribués atteignent à peine un pour cent du PIB. La gestion des régimes de pensions a connu des causes internes de *détérioration*:

- Globalement et presque partout, l'espérance de vie à la naissance a pesé sur les régimes de pensions. Elle s'est améliorée en moyenne de 4 ans tous les 10 ans. L'espérance de vie à l'âge de la retraite à 55 ans était de l'ordre de 17 ans en 1960. Elle a atteint 19 ans en 1990. Actuellement, si l'évolution très forte du VIH / sida affecte gravement cette amélioration de l'espérance de vie, elle touche aussi fortement le monde du travail et pèse sur le système financier des régimes de protection sociale.
- Le fonctionnement des régimes a été handicapé, notamment par:
 - l'évolution défavorable de l'emploi;
 - l'absence de la bonne gouvernance ou du dialogue social pour consolider la parti-

cipation des partenaires sociaux à la gestion des systèmes.

- Le *fonctionnement administratif* et l'*organisation* des institutions ont été dans certains cas déficients. Dans plusieurs pays, les institutions se sont trouvées généralement dans l'incapacité d'établir un contact opérationnel avec les assujettis par suite de l'inexistence des fichiers appropriés. Le système a aussi par sa lenteur et ses complications administratives, pénalisé les assurés ou n'a pas été capable d'assurer un taux normal de recouvrement des cotisations.

Presque partout la *viabilité financière du régime* n'a pas toujours été assurée. Les réserves techniques qui auraient dû être constituées pour faire face au paiement des prestations, n'ont pu être faites au niveau techniquement souhaitable. Elles n'ont pas aussi été gérées avec toute la rigueur requise. Mais aux difficultés liées à la capacité de gestion financière, il faut ajouter l'inexistence des opportunités d'investissement à cause de l'existence sur le plan interne des institutions, d'un système réglementaire et d'un *cadre juridique* approprié ou d'un système de contrôle; les investissements n'ont pas été faits conformément aux normes et n'ont pas été de nature à garantir la contrepartie des engagements envers les assurés.

Le coût administratif de la gestion du régime général de la sécurité sociale est très élevé. Par exemple, dans un pays d'Afrique centrale, pour distribuer un peu moins de 5 dollars de prestations (rente et pensions), un agent coûte plus de 3000 dollars. Ce cas est certainement extrême mais connaît la même similitude partout.

La rentabilité sociale des systèmes de protection sociale

Dans ces conditions, dans beaucoup de pays les prestations sont inadéquates ou accusent encore plusieurs années d'arriérés. La confiance dans le système s'est totalement érodée.

Une crise profonde et prévisible

Mais la crise qui affecte les régimes de protection sociale est aussi très profonde. Depuis 1986, dans les pays d'Afrique au sud du Sahara, les revenus par habitant continuent de chuter. Les investissements publics se sont raréfiés. Alors que la pression démographique est forte, le volume de l'emploi s'est réduit et continue de se réduire autant dans le secteur public que dans le secteur privé. Dans certains cas, notam-

ment dans le service public, les salaires se sont dépréciés ou n'ont pas suivi les augmentations des prix. Avec l'évolution défavorable de la pauvreté, la réduction de la consommation nationale a eu comme corollaire la fermeture d'entreprises. Des travailleurs sont sortis du système de protection sociale avec la perte du droit à la prestation de sécurité sociale.

En moins d'une génération, les clivages socio-économiques du monde du travail se sont modifiés. A la fin des années 1970, tous les responsables des pays et bon nombre de théoriciens considéraient que le secteur moderne continuerait à occuper une part importante et sans doute croissante de la population active; si bien que personne ne prêtait guère attention à cette population qui s'était réfugiée dans un certain nombre d'activités informelles. Au cours de la troisième décennie du développement (1980-1990), le phénomène que l'on croyait passager et qui devait purement et simplement disparaître s'est renforcé sous l'influence de trois facteurs: d'abord, une poussée démographique galopante qui produit chaque année des cohortes de primo demandeurs d'emplois; ensuite, une crise économique grave proche de la récession ou des guerres qui affectent ou qui réduisent les capacités d'absorption du secteur moderne; enfin, la poussée de l'exode rural obligeant bon nombre d'individus à venir bricoler dans les villes. La proportion des jeunes et plus spécialement celle des primo demandeurs d'emploi augmente sans cesse. Au rythme actuel d'évolution des données, le taux d'occupation des travailleurs salariés pourrait n'être plus que 2 à 3 pour cent au maximum dans les 25 prochaines années. Comme cette population est la seule à bénéficier d'un système organisé de sécurité sociale, il y a ainsi une dégradation prévisible de la rentabilité sociale du système de couverture.

Les objectifs pour les prochaines années: l'extension de la couverture

Les pays connaissent diverses mutations d'ordre politique (la promotion de la démocratie), d'ordre économique (la promotion d'un système plus libéral et l'évolution vers un Etat plus centré sur des fonctions de régulation) et d'ordre social (un rôle plus accru dans le développement national pour les acteurs économiques et les mouvements associatifs) et culturel (la prise en compte des facteurs culturels dans le processus de développement). Avec ces facteurs, l'évolution de la démographie et de l'emploi incitent à organiser l'extension des régimes.

Le concept d'extension n'est pas une idée récente en matière de protection sociale. En effet, beaucoup de législations de sécurité sociale, qui ont vu le jour au lendemain des indépendances contiennent deux sortes de dispositions spécifiques en faveur de l'extension de la couverture sociale. Les premières figurent dans le champ d'application matériel des régimes; c'est ainsi qu'à côté de la branche des risques professionnels et de la branche des pensions, les législations prévoient la plupart du temps une amélioration de la couverture en stipulant que: «...le régime est chargé du service... [...] de toutes autres prestations de sécurité sociale à instituer ultérieurement en faveur des travailleurs salariés...». Une autre série de dispositions concerne le champ d'application personnel du régime existant; en effet, beaucoup de réglementations en vigueur offrent la possibilité de se prémunir contre le risque vieillesse ou les risques professionnels à toute personne physique si elle en fait volontairement la demande. Telles sont les dispositions qui figurent encore aujourd'hui dans le droit positif de la sécurité sociale comme, par exemple, à Madagascar (CPS, art. 259), au Rwanda (décret-loi du 22 août 1974, art. 1 et art. 3), au Bénin (ordonnance du 17 janvier 1973, art. 1 et art. 5), à Djibouti (loi du 19 juin 1989, art. 4), etc. Or l'évolution attendue, c'est-à-dire l'extension de la couverture sociale, ne s'est pas produite.

Les Etats ont pris conscience des liens qui existent entre protection sociale, promotion de l'emploi et dialogue social. C'est un des principaux enseignements des réunions tenues à Dakar (1994), à Abidjan (1996) et à Yaoundé (1997). A cette occasion, ils ont formulé des recommandations pour la réhabilitation et la réforme du système de protection sociale.

Mais le débat sur l'amélioration du système de protection sociale s'est limité au *secteur formel*, à la restauration de l'équilibre financier par l'augmentation du taux de prélèvement sur les salaires. Ce prélèvement devient de plus en plus insupportable parce que leur importance relative devient moindre dans l'ensemble de la population. Le débat a peu abordé la question fondamentale: l'absence de couverture de la majorité des populations, la capacité d'auto-organisation des communautés et leur contribution au développement du système de protection sociale. Face aux limitations qui ont affecté les systèmes institutionnels de protection sociale, les efforts faits par les populations pour organiser des systèmes de solidarité de proximité ont été peu pris en compte et l'évaluation

des programmes de protection sociale continue d'ignorer les efforts des communautés.

Le débat devrait sortir du cadre originel étroit dans lequel il a toujours été inscrit, qui est celui du revenu de remplacement, pour permettre de traiter en général des besoins nouveaux que constituent le développement, la lutte contre la pauvreté, l'extension du secteur informel, le lien entre protection sociale et promotion de l'emploi tant dans ce secteur qu'au niveau des communautés.

Que faire aujourd'hui pour étendre la protection sociale? Ce que l'on sait c'est qu'il n'y a ni recette ni solution transposable d'un pays à un autre. En revanche, des lignes directrices peuvent guider l'action des décideurs et des gestionnaires; tout au plus peut-on dans une approche normative définir une stratégie à l'extension de la couverture sociale.

Cette stratégie pourrait reposer sur les principes suivants:

- i) replacer l'extension dans une vision globale de la protection sociale nationale, en formulant une politique de protection sociale intégrée, plus flexible, dans laquelle différentes options seraient possibles et différentes catégories de travailleurs pourront choisir des contrats différents de sécurité sociale;
- ii) confier la responsabilité de l'extension aux communautés en transférant aux individus l'obligation d'assurer leur propre prévoyance. Il s'agira de responsabiliser ces communautés pour la prévoyance des risques et la prise en charge de certaines catégories de prestations; et
- iii) faire jouer à l'Etat un rôle régulateur, l'Etat garant et non l'Etat gérant, en renforçant les capacités institutionnelles pour organiser un dispositif réglementaire favorisant des initiatives privées.

Dans cette démarche, trois niveaux de protection sociale devraient être envisagés.

a) Le premier niveau: le filet de sécurité

Ce premier niveau de protection sociale constituera en quelque sorte un filet de sécurité destiné aux catégories dures de populations résidentes qui ne peuvent ni s'assurer, ni participer à leur propre protection. Le fondement du système est la solidarité nationale reflétant un caractère distributif et le mécanisme de financement reposera tant sur les communautés que sur l'Etat.

Les difficultés éprouvées jusqu'ici pour réaliser ce niveau proviennent entre autres de contraintes financières qui affectent l'Etat. Celles-ci n'ont pas été suffisamment prises en compte et l'on a pensé qu'il suffisait d'organiser ce niveau par le recours à l'impôt.

Dans le cas du Bénin, il a été montré qu'avec un seuil de pauvreté en moyenne estimé 240 dollars US et par ménage en milieu urbain et qu'avec 31 pour cent de la population très pauvre (avec un seuil de pauvreté absolu estimé à environ 140 dollars US par an) il sera difficile pour l'Etat de mettre en place le filet de sécurité pour l'ensemble des pauvres. Ni le budget de l'Etat, ni le prélèvement sur l'emploi ne peuvent garantir de telles prestations. Ainsi le filet de sécurité étendu à l'ensemble de la population est un leurre et l'on comprend ainsi pourquoi il a été jusqu'ici difficile de l'organiser.

b) Le second niveau: la protection obligatoire

Le second niveau de protection sociale devra essentiellement fonctionner selon une logique d'assurance. L'objectif est de couvrir socialement toutes les catégories de la population qui peuvent prendre en charge leur propre protection. Entièrement financé par des cotisations, à la charge exclusive des assurés, ce système obligatoire et contributif aura pour but d'assurer une redistribution horizontale des jeunes vers les personnes âgées, des célibataires vers les pères de famille, des bien-portants vers les malades, des actifs vers les retraités.

c) Le troisième niveau: la protection complémentaire

Reposant également sur une logique d'assurance, l'objectif est de fournir des prestations en complément de celles distribuées par les régimes primaires de sécurité sociale. Ce troisième niveau s'adressera donc à toutes les catégories de la population (salariés, indépendants, etc.) qui pourront pleinement participer à leur protection et qui souhaiteront améliorer les prestations de base de la sécurité sociale.

d) Organiser un développement harmonieux et concerté du système de protection sociale: la haute autorité

L'ouverture plus grande du système de protection sociale à l'évolution économique et à l'organisation des communautés exigera des

actions pour un développement harmonieux. En effet, la question se pose de savoir comment harmoniser les trois niveaux et comment évaluer les progrès réalisés ou les activités à entreprendre, comment veiller à ce qu'en permanence les différents acteurs remplissent au mieux leur rôle. C'est dans cette optique que pourrait se justifier la création d'une haute autorité en matière de protection sociale. Il s'agit d'une structure consultative représentant toutes les parties prenantes du système (gestionnaires, bénéficiaires et bailleurs de fonds) qui devraient jouer un triple rôle:

- i) être pour les pouvoirs publics une instance de concertation et d'information émettant des avis motivés sur toutes les questions touchant la protection sociale dans le pays;
- ii) être une instance de régulation, pour vérifier les fins assignées globalement aux trois niveaux de protection et si les objectifs recherchés ont été atteints. Il s'agit donc essentiellement d'une régulation globale du système qui n'interférera en rien avec les différents pouvoirs de tutelle exercés sur les actes de gestion et sur les hommes. A ce titre, la haute autorité sera chargée de l'élaboration du budget social de la nation;
- iii) d'arbitrer les conflits nés au sein des différentes institutions de sécurité sociale.

Comment réaliser l'extension: des approches nouvelles

Beaucoup d'efforts sont faits de nos jours pour appuyer les actions prises par le secteur informel ou le monde rural pour son propre développement.

Le lien entre emploi et protection sociale est non seulement réel mais devient de plus en plus pertinent dans le processus de lutte contre la pauvreté. Il est possible conceptuellement aujourd'hui d'établir un pont entre microentreprise et microassurance santé. Le microcrédit alloué aux individus crée des emplois, génère des revenus, il doit donc être protégé par une assurance santé. C'est dire que le microcrédit seul ne peut pas faire sortir l'individu de la pauvreté.

Une des premières causes de non-remboursement des crédits est la maladie. L'identification des éléments favorables doit être une première étape dans une stratégie de mise en relation et de mise en action de la trilogie microentreprise microcrédit et microassurance sous l'angle communautaire et mutualiste. Le défi majeur des structures qui relèvent de ces trois

composantes, c'est d'inscrire leurs actions dans la durée, en associant la prévoyance à un programme d'éducation. L'assurance sociale par le biais des mutuelles de santé présente une voie d'avenir en ce qu'elle se fonde sur les principes de solidarité du groupe et de l'équité. Les membres d'une mutuelle sont liés par une proximité professionnelle culturelle ou géographique. Parmi les gages de réussite de ce type d'assurance santé, il y a la participation effective des adhérents dans les organes de gestion qu'ils ont démocratiquement élus. La mutuelle se révèle ainsi être un lieu d'apprentissage de la bonne gouvernance, de même que la position de groupe facilite la négociation face aux prestataires de soins et la représentation des instances supérieures chargées de définir la politique en matière de santé.

Les caractéristiques du système pourront être les suivantes:

a) La décentralisation

Contrairement au système institutionnel construit selon une approche centralisée, un modèle décentralisé et de proximité est adopté.

b) La responsabilisation qui est basée sur:

- la gestion participative et démocratique;
- des prestations liées à paiement de cotisation donc pas un régime d'assistance;
- des gestionnaires élus et leur gestion placée directement sous le contrôle des membres.

c) L'obligation d'assurance

Obligation d'assurance pour tous mais mise en œuvre par étapes: tous ceux qui peuvent payer leur affiliation: les travailleurs salariés, les travailleurs du secteur informel urbain ou rural qui ont accédé ou accèdent à un programme générateur de revenus. L'extension du système de protection sociale est donc aussi liée à l'extension de l'emploi et d'un programme générateur de revenus.

d) Un système basé sur le libre choix des assurés

L'assurance est obligatoire mais l'assuré a le libre choix:

- de la mutuelle;
- du centre de santé.

En fonction de l'appréciation réelle qu'il fera de la qualité des prestations reçues, il pourra aussi s'il le désire, selon des modalités prévues, changer de mutuelle ou de centre de santé.

e) Le contrôle direct exercé par les bénéficiaires

Les assurés désignent eux-mêmes leur gestionnaire et ils sont leur employeur:

- i) grâce à la gestion de proximité et à la relation directe entre cotisation et coût des prestations, les assurés exerceront eux-mêmes un contrôle direct sur le droit aux prestations;
- ii) enfin, grâce à la liberté qui leur est offerte d'exercer leur libre choix d'affiliation, des assurés contribuent au contrôle des mutuelles et centres de santé.

f) L'organisation libre d'un protocole de coopération entre mutuelle et centre de santé

Assureurs (les mutuelles) et prestataires de soins (centres de santé) sont dans un système libre de négociation du coût des prestations selon les conditions du marché. Un protocole d'accord dûment signé entre les deux parties permet de garantir le contenu des prestations. Le principe adopté n'est pas celui du paiement à l'acte, mais celui du paiement forfaitaire annuel par personne assurée et pour l'ensemble des prestataires définis (consultations, frais pharmaceutiques...). Périodiquement, assureurs et prestataires analysent les données de gestion et déterminent le coût par bénéficiaire sur la base du coût moyen par assuré.

g) Le rôle et la place de l'Etat: contrôle et garantie du fonctionnement

Tout en laissant les libertés s'exercer, l'Etat comme autorité de tutelle:

- i) organise le cadre réglementaire;
- ii) octroie ou retire les agréments (mutuelle, centre de santé...);
- iii) contrôle la bonne exécution des services (contrôle à posteriori);
- iv) organise la garantie du bon fonctionnement du système: Etat garant et non Etat gérant.

h) L'articulation entre divers niveaux de protection sociale

Système institutionnalisé formel et système décentralisé: coopération, assistance technique entre:

- i) mutuelles et institutions de sécurité sociale;
- ii) hôpitaux et centres de santé.

Organisé de cette manière, le système contribuera aussi à la promotion de l'emploi et donnera l'impulsion à la création:

- i) de mutuelles;
- ii) de centres de santé;
- iii) de pharmacies.

Identifier les besoins nouveaux pour les pays en crise ou en conflit

Près de deux tiers des pays africains sont en crise ou sont affectés par les conflits. Si l'adaptation et la recherche d'une nouvelle formule de protection sociale notamment en matière de santé pour répondre aux requêtes des populations sinistrées ou vulnérables sont une priorité, il apparaît difficile cependant d'appliquer le schéma classique de protection sociale à toutes les composantes de la population active et dans toutes les situations et surtout en période de crise et de postconflit.

Par exemple, dans une situation de crise et de postconflit, les problèmes humanitaires sont

prioritaires, comment s'associer à cette aide humanitaire, avec les appuis des systèmes de coopération au développement dont celui du système des Nations Unies, pour organiser la prise en charge de soins de santé, préparer la sortie de l'aide humanitaire et à terme asseoir pour les populations concernées un système de protection sociale durable. En somme, il est possible et souhaitable d'organiser le lien entre programme humanitaire et programme de développement. Ce lien permet de faire la distinction entre programme d'assistance sociale pour lequel il n'existe aucun «contrat de louage de services» et un contrat de louage de services pour des travaux d'intérêt public pour lesquels le paiement peut se faire soit en nature soit en espèces. Cette correspondance ou ce lien entre travail humanitaire et protection humanitaire s'inscrit dans une approche de responsabilisation qui exclut toute forme d'assistanat permanent et prépare la sortie de crise en articulant le développement de la protection sur les actions prises dans l'urgence.

L'objectif est de s'associer au début du processus humanitaire pour organiser des perspectives de pérennisation à travers des activités génératrices de revenus, l'organisation des mutuelles de santé.

Note

¹ Institut de retraite et de prévoyance en Afrique occidentale.

Etat des lieux de la protection sociale dans les pays africains de langue officielle portugaise (PALOP)

Alessandro Giuliano

Service Politiques et Développement de la Sécurité sociale
Bureau international du Travail

Bien que géographiquement éloignés les uns des autres, les cinq pays normalement connus sous la dénomination Pays africains de langue officielle portugaise (PALOP), c'est-à-dire, l'Angola, le Cap-Vert, la Guinée-Bissau, le Mozambique et Sao Tomé-et-Principe, ont, du fait de leur culture, de leur langue et de leur histoire, des caractéristiques communes qui les rapprochent en faisant d'eux une sous-région cohérente. Cette cohérence s'observe aussi pour ce qui concerne la protection sociale, en général, et la sécurité sociale, en particulier. En effet on peut constater que, connaissant au départ une situation très similaire, ces pays ont mis en œuvre des solutions comparables ou, tout au moins, qui obéissent à la même philosophie de base.

Dans le contexte actuel, les PALOP n'échappent pas à la crise de la sécurité sociale qui sévit dans les autres pays d'Afrique. À l'impact de la crise économique sur les politiques d'ajustement structurel s'ajoute, pour certains d'entre eux, une instabilité politique qui, avec ses répercussions, aggrave lourdement une situation déjà précaire en termes de développement de l'emploi. Un pourcentage très grand de la population active est, de ce fait, relégué aux marges du marché du travail et, pour survivre, est obligé à exercer non pas des métiers mais des petits emplois occasionnels dans ce qui est communément défini comme le secteur informel. Ce secteur prend, dans certains de ces pays, une dimension impressionnante, car la plus grande partie de ceux qui y travaillent se situe au-dessus du seuil de pauvreté. Par ailleurs la guerre, que plusieurs de ces pays ont connue, a laissé des séquelles; invalides, orphelins, sans-abri et réfugiés sont venus grossir les rangs des chômeurs des grandes villes et ont contribué à la paralysie du fonctionnement des

structures d'aide, notamment des soins de santé, que les gouvernements avaient mis en place avec difficulté.

Nous ne reviendrons pas ici sur les causes de la crise de la sécurité sociale pour ce qui concerne ses aspects exogènes, découlant des contextes socio-économiques nationaux, et ses aspects endogènes, qui sont normalement de la responsabilité des organes qui concourent à la construction de l'édifice de la sécurité sociale, c'est-à-dire, la tutelle, le conseil d'administration et l'organisme gestionnaire¹. Nous essayerons, en revanche, d'analyser brièvement les efforts que ces pays ont mis en œuvre, d'une part, pour créer des régimes efficaces de sécurité sociale et, d'autre part, pour les faire évoluer et répondre ainsi aux besoins pressants de la grande majorité de la population.

La genèse de la sécurité sociale dans les PALOP

Les régimes publics de sécurité sociale sont un phénomène relativement récent dans les PALOP qui, sans exception, ont recouru à l'appui des organismes internationaux, notamment le BIT, pour les mettre en œuvre. Ceci doit être interprété comme une volonté des différents Etats de partager au niveau international, des valeurs, des normes, des procédures pour gérer un secteur essentiel de la vie économique et sociale. Ce n'est donc pas un hasard si la législation actuellement en vigueur dans chacun des cinq pays s'inspire largement de la convention n° 102 concernant la norme minimum de sécurité sociale.

Mais procédons avec ordre. Au moment de leur indépendance, ces pays ont hérité d'une structure mise en place par l'ancien colonisateur et qui consistait en une pluralité de caisses

de caractère corporatiste qui servaient des prestations essentiellement à court terme, maladie et risques professionnels en Angola et au Mozambique, complétées par des prestations de vieillesse et de survivants dans le cas du Cap-Vert, de la Guinée-Bissau et de Sao Tomé-et-Principe. La protection offerte par ces caisses était renforcée par l'intervention de mutuelles (Montepíos) qui servaient des prestations complémentaires ou bien des prestations de protection sociale prises dans leur sens le plus large (crédit, allocations de décès, etc.). Avec l'introduction de la première loi générale de sécurité sociale dans les différents pays, ces caisses ont été supprimées et leur patrimoine transféré à l'organisme de sécurité sociale spécialement créé pour la mettre en application. En contrepartie, cet organisme devait assumer leurs obligations, sauf en Angola où elles ont été maintenues en vie en attente de leur éventuelle reconversion, au niveau des services de protection complémentaire, par exemple.

Le souci du législateur de chacun des cinq pays a donc été d'emblée de rationaliser les mesures de protection sociale existantes. Le choix du champ d'application personnel tout comme celui d'application matériel ne s'est pas, par conséquent, vraiment posé puisqu'il s'agissait de couvrir tous les travailleurs salariés, indépendamment de leur métier, par une même loi générale garantissant un panier et un niveau de prestations uniforme garantissant la *protection du revenu*. Les travailleurs de la fonction publique n'ont pas été touchés par ce processus, puisque leurs régimes ont été maintenus, sauf en Angola et à Sao Tomé-et-Principe qui ont choisi de couvrir, par le nouveau régime général, également les personnels de la fonction publique à l'exception des membres des forces armées et de la police. La *protection de la santé* n'est pas entrée en ligne de compte puisqu'elle

était considérée comme relevant essentiellement de la responsabilité des services nationaux de santé publique, son financement devant être assuré par l'impôt.

Le tableau ci-dessous montre schématiquement la situation de la couverture dans les cinq pays en termes de branches couvertes et de la date d'entrée en application de la législation.

Pour gérer le régime de base, les pays ont opté pour la création d'organismes spécifiques en considérant que les organismes préexistants ne remplissaient pas les conditions requises pour une gestion moderne et efficace des systèmes. Ceci s'est fait progressivement. L'Angola et le Mozambique ont créé leurs organismes en concomitance avec la promulgation de la loi; le Cap-Vert et la Guinée-Bissau ont choisi, dans un premier temps, de concentrer dans le même institut la gestion des assurances privées et de la sécurité sociale et ce n'est que plus tard, respectivement en 1991 et en 1997, que les instituts chargés uniquement de la gestion de la sécurité sociale ont été mis en place; Sao Tomé-et-Principe a confié la gestion de la première loi de sécurité sociale, promulguée en 1979, à un département ministériel prévu à cet effet dans l'attente de la création d'un organisme gestionnaire doté de la nécessaire autonomie administrative et financière qui a vu le jour en 1994.

La couverture du territoire national par la loi de sécurité sociale a été graduelle, notamment en Angola et au Mozambique où, rappelons-le, la création des régimes de sécurité sociale a eu lieu en pleine période de guerre civile. Le Mozambique a choisi de couvrir d'abord la capitale et sa province et, ensuite, a créé des délégations provinciales de l'organisme gestionnaire en donnant la priorité aux provinces ayant la plus forte concentration de travailleurs salariés jusqu'à couvrir l'ensemble

Eventualités couvertes par la sécurité sociale dans les PALOP

Pays	Année	Prestations
Angola	1990	Maladie, indemnités de (obl. de l'employeur, 1962); Maternité; Risques professionnels; Vieillesse; Survivants; Décès.
Cap-Vert	1982	Maladie, indemnités de; Maternité; Risques professionnels (resp. de l'empl.,1978); Vieillesse; Survivants; Prestations familiales.
Guinée-Bissau	1986	Maladie, indemnités de; Maternité; Risques professionnels (1980); Vieillesse; Survivants; Prestations familiales; Décès.
Mozambique	1990	Maladie, indemnités de; Maternité; Risques professionnels; Vieillesse; Survivants.
Sao Tomé-et-Principe	1990	Maladie, indemnités de; Maternité; Risques professionnels (1979); Vieillesse; Survivants; Décès.

du territoire national; l'Angola a maintenu un système centralisé mais n'a pu étendre la couverture qu'aux provinces contrôlées par le gouvernement.

Cette manière de procéder démontre clairement une remarquable capacité d'adaptation et de pragmatisme par rapport aux conditions et aux nécessités nationales.

Les limites du système de sécurité sociale

C'est donc le pragmatisme qui a présidé dans les PALOP à la mise en place des régimes actuels de sécurité sociale, qui n'a pas été effectuée sans effort à cause des conditions politiques et socio-économiques reconnues souvent difficiles. Ce pragmatisme a présidé aussi aux choix des législateurs pour ce qui concerne le *champ d'application matériel et personnel* des régimes de sécurité sociale qui a été limité normalement aux travailleurs salariés (en majorité des entreprises publiques) et à ceux de la fonction publique, pour un nombre de branches réduit. En effet, il fallait, d'une part, permettre aux organismes gestionnaires de maîtriser d'abord les techniques de gestion pour qu'ils puissent envisager de prendre en charge d'autres catégories de travailleurs et, d'autre part, de permettre à l'économie des pays de se renforcer pour prévoir la couverture de nouvelles branches. Or, sauf peut-être pour le Cap-Vert qui a essayé d'évoluer dans le sens de l'extension des champs d'application de la loi, cela n'a pas été possible dans les autres pays qui ont même connu une diminution du nombre des travailleurs salariés du secteur moderne au profit du secteur informel. Le clivage entre secteur formel et secteur informel constitue actuellement, pour ces pays, la vraie limite des systèmes de sécurité sociale.

Conscients de ces limites, les gouvernements ont misé, d'une part, sur l'extension de la couverture aux catégories de travailleurs non couvertes et, d'autre part, sur des programmes de lutte contre la pauvreté. Pour ce faire les cinq pays ont décidé, depuis deux ans déjà, de lancer un vaste programme de réforme ou de restructuration de la protection sociale comprenant diverses composantes: dialogue social, développement de l'emploi, développement de la protection sociale et lutte contre l'exclusion sociale.

Les termes d'une réforme de la protection sociale en cours

L'objet du présent article ne peut être de décrire le détail d'une réforme en cours avant que celle-ci ne soit achevée. Cependant il peut être intéressant d'en examiner les orientations et la philosophie et, afin de mieux cadrer la problématique globale de la réforme, on omettra de mentionner les particularités propres à chaque pays. Les similitudes constatées dans la situation de chacun des cinq pays justifient largement un certain degré de généralisation bien que, inévitablement, l'analyse globale pourrait ne pas toujours s'adapter aux spécificités locales.

Il faut rappeler que les PALOP se sont engagés, depuis quelque temps déjà, dans un processus de transformations économiques profondes destiné à les faire passer progressivement d'une économie planifiée et centralisée à une économie faisant une large place aux lois de marché. Ce processus a conduit les pouvoirs publics à se désengager d'un certain nombre d'activités. Ainsi d'entrepreneurs et de gestionnaires directs, les Etats ont choisi de devenir animateurs et coordinateurs, tout en gardant un droit de surveillance sur les activités qui présentent un caractère d'intérêt général pour tous les citoyens. Les pouvoirs publics de ces pays ont également souhaité recourir aux personnes morales de droit privé pour gérer, selon les règles du secteur industriel et commercial, des activités spécifiques en faveur de toute ou partie des populations. Ces activités sont tant de nature économique que sociale.

Du point de vue économique il faut souligner que le dynamisme du secteur financier demeure en permanence un objectif prioritaire dans le développement d'une économie de marché. Pour ce faire, les pouvoirs publics ont exprimé l'intention d'améliorer quantitativement et qualitativement le niveau de l'épargne financière, demeuré pratiquement inexistant à ce jour dans la majorité de ces pays. Malheureusement, les différentes crises que ces pays ont successivement connues et qui ont eu des conséquences graves sur l'économie, telles une inflation souvent galopante et la stagnation de toute activité de production, ont réduit à néant les efforts qui avaient été dirigés, d'une part, en direction des agents économiques à petite échelle et, d'autre part, en direction de tous les détenteurs de contrats financiers à long terme spécialisés dans la mobilisation de l'épargne contractuelle. Parmi ces derniers, il était en effet prévu de créer une fonction d'investissement de fonds de réserve dégagés de la sécurité

sociale, création qui n'a pas encore pu être réalisée dans la majorité des pays en question.

Du point de vue de l'organisation sociale, les sources du droit reconnaissent aux citoyens bon nombre de droits sociaux, comme par exemple le droit à la santé, la protection à la famille, l'aide de l'Etat aux citoyens dans le besoin etc. Tous ces droits correspondent, somme toute, aux grands objectifs de la protection sociale et constituent des «droits créances» que les individus détiennent sur l'Etat, créances qui ne pourront se matérialiser qu'au travers d'un programme de protection sociale relevant soit d'un régime d'assistance, soit d'un régime d'assurance, soit des deux à la fois. Par ailleurs, les différents Etats ont tous dicté un certain nombre de concepts destinés à régir l'organisation sociale des pays respectifs, telles la notion de transparence ou celle de participation des citoyens à la gestion de leurs affaires. Ces concepts conviennent parfaitement à toute organisation de systèmes de sécurité sociale modernes.

La stratégie globale de la réforme repose essentiellement sur les idées suivantes:

a) *liaison de la stratégie de la protection sociale et de la stratégie économique*: La stratégie de la protection sociale ne saurait être conçue en dehors de la stratégie développée par les gouvernements en matière économique. En effet ces stratégies entretiennent des liens étroits dans la mesure où l'étendue et la qualité de la protection sociale dépendent de la santé économique des pays. Il n'est effectivement pas concevable qu'il n'y ait aucune protection sociale, même au sens large, en l'absence d'activités génératrices de revenus, même si ceux-ci ne permettent pas de prendre complètement en charge les coûts de la protection.

b) *conservation du mécanisme de solidarité de groupe comme élément principal du dispositif permanent*: On sait que le concept de solidarité élargie qui fonde la sécurité sociale a globalement bien fonctionné pour les catégories de personnes protégées. La mise en commun obligée des risques et des ressources a permis de réagir aux besoins des individus concernés par cette protection et, en particulier, aux plus défavorisés d'entre eux. Le jeu des solidarités horizontales et verticales ainsi que la solidarité entre générations successives qui sont au cœur du système font que les catégories des populations qui entrent dans le champ du système bénéficient d'une protection assez complète.

c) *intégration dans le dispositif de l'initiative privée sous toutes ses composantes*: L'ouverture que les PALOP ont consentie sur le marché est devenue une donnée importante que le sys-

tème de protection sociale ne peut plus ignorer. Ainsi l'initiative privée doit participer directement à la couverture sociale des populations en distribuant tout un ensemble de prestations volontaires servies en complément des prestations obligatoires. Mais ce sont surtout les techniques du secteur industriel et commercial privé, dont les preuves ne sont plus à faire, qui doivent s'imposer comme mode de gestion privilégié à toute institution de sécurité sociale.

En définitive, cette stratégie conduit à obtenir un système intrinsèquement plus cohérent, socialement plus équitable et économiquement plus adapté à un environnement plus ouvert sur le marché. Il va sans dire que le processus mis en œuvre obéit à des principes stricts d'organisation et de structure à mettre en place ainsi qu'à des critères de prudence dans la réalisation et d'adéquation des ressources aux besoins recensés.

Le *dispositif permanent* mis en place par la réforme est basé sur trois niveaux de protection, selon les critères énoncés dans l'article antérieur consacré à la protection sociale en Afrique², et considère l'univers des personnes à couvrir *en fonction de leur capacité à participer au financement de leur protection ou à en couvrir entièrement le coût*. Ainsi, pour ces dernières catégories, sont respectivement destinés le deuxième et le troisième niveau de protection sociale, c'est-à-dire, le régime général obligatoire répondant à une logique d'assurance, basé sur la solidarité de groupe, et le régime complémentaire volontaire destiné à fournir un meilleur niveau de protection, basé sur l'assurance individuelle. L'extension de la protection du deuxième niveau nécessite, évidemment, la création de régimes à l'intention des travailleurs non salariés des différents secteurs économiques ainsi que des régimes spéciaux pour des catégories spécifiques de travailleurs ayant des besoins particuliers. Les travailleurs qui ne peuvent couvrir que partiellement le coût de leur propre protection constituent un cas de figure à part. La réforme a prévu pour eux l'application de techniques liées à la microassurance par le biais des programmes de lutte contre l'exclusion sociale ayant recours à l'appui de structures de la société civile et au développement de solidarités verticales qui viendraient compléter leur manque de capacité de contribution. Le cas échéant, ces travailleurs pourraient être admis à bénéficier de la protection du premier niveau dont les prestations sont normalement prévues pour les indigents, c'est-à-dire, pour les personnes *n'ayant aucune capacité de participer à leur protection*. Cette protection

qui relève d'une pure logique d'assistance, serait gérée directement par les collectivités locales et serait financée par l'impôt.

Un cas spécifique de personnes n'ayant aucune capacité de participer à leur protection est constitué par les jeunes abandonnés à eux-mêmes, phénomène connu dans les PALOP sous le nom «enfants de la rue», particulièrement grave dans certains des pays à cause de la guerre ou de la misère. Pour eux, la possibilité de développer des solidarités verticales du secteur national et international est actuellement à l'étude.

La participation des organisations des travailleurs

Comme on a pu le constater, la tâche entreprise par les PALOP pour réformer le système de protection sociale dans le sens de l'extension de la couverture et d'une plus grande équité pour les citoyens est de grande envergure et sa

mise en application se doit d'être progressive. L'effort que cette tâche demande est grand et implique la participation de toutes les forces vives des pays. Les organisations des travailleurs se doivent d'être en première ligne dans le processus de réforme pour défendre, comme c'est déjà le cas, les intérêts des travailleurs salariés, mais aussi pour les autres travailleurs qui ne sont pas syndiqués, dans l'intérêt général de la collectivité nationale.

Notes

¹ Le lecteur intéressé à ces questions pourra aisément consulter l'article du même auteur «La situation actuelle des régimes publics de sécurité sociale dans les pays francophones d'Afrique au sud du Sahara: un état des lieux» paru dans la publication «Réflexions sur les stratégies de réforme de la protection sociale», BIT, Genève, 2000.

² Dans ce même numéro, voir l'article «Pensions et protection sociale en Afrique». Les objectifs pour les prochaines années étant l'extension de la couverture.

Améliorer le financement public de la protection sociale en Asie: les cas de la Chine, de la Thaïlande et de la République démocratique populaire lao

Anne Drouin

Spécialiste en sécurité sociale
Equipe consultative multidisciplinaire pour l'Asie de l'Est
Bureau international du Travail

Lorsqu'on parle de protection sociale, il convient tout d'abord de définir avec soin ce que l'on entend par ce terme. La signification peut varier beaucoup étant donné que les prestations peuvent être offertes de diverses façons et par des voies différentes. D'après la définition du Rapport sur le travail dans le monde 2000, la protection sociale englobe non seulement les programmes de sécurité sociale publics mais également les systèmes privés ou non obligatoires dont l'objectif est similaire à celui des régimes de sécurité sociale, y compris les programmes d'assistance sociale financés par des fonds publics. La sécurité sociale, quant à elle est définie comme la protection que la société offre à ses membres en prenant une série de mesures publiques. Ces mesures peuvent notamment être:

- programmes visant à compenser, ou à réduire sensiblement, l'absence d'un revenu du travail dans diverses éventualités (notamment celles mentionnées dans la convention de l'OIT (n° 102) concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952;
- grands programmes de soins de santé subventionnés; et
- mesures visant à offrir des prestations aux familles ayant des enfants ou des personnes à charge.

Le financement de la protection sociale est normalement assuré par des affectations de recettes fiscales, par des cotisations de sécurité sociale spécialement réservées à cette fin, des revenus d'investissements de fonds de la sécurité sociale et parfois par des fonds externes constitués par des dons faits par des tiers, comme les institutions financières internatio-

nales. Les dépenses de protection sociale sont habituellement effectuées par diverses institutions administratives, allant d'entités centrales à des entités villageoises ou leurs représentants.

En Asie, les types de systèmes offrant des prestations de sécurité sociale, les éventualités couvertes ainsi que la couverture de la population varient beaucoup. Un petit nombre de pays de la région ont des caisses de compensation nationales. Les principales éventualités couvertes sont les accidents du travail, la vieillesse, l'invalidité et les indemnités dues aux survivants d'un soutien de famille. Peu de pays de la région ont des systèmes d'assurance chômage (en plus des dispositions légales relatives aux indemnités dues en cas de licenciement); néanmoins la plupart des pays ont certaines dispositions relatives aux prestations devant être payées en cas de maladie de courte durée et de maternité. Là où de nouveaux régimes de sécurité sociale sont en train d'être conçus, notamment en Thaïlande, en RDP lao et au Viet Nam, les dispositions légales ont pour but d'arriver finalement à une couverture universelle de la population en autorisant l'introduction de mécanismes de sécurité sociale complémentaires. L'objectif de ces pays est d'offrir une base pour l'amélioration du bien-être des travailleurs et de leur famille en donnant initialement la priorité aux dispositions couvrant les salariés du secteur formel de l'économie. On estime qu'avec une telle approche progressive il devrait être possible de constituer une base solide en vue de renforcer les capacités nationales pour satisfaire les besoins de protection sociale de la population.

Ce document est centré sur les considérations qui déterminent le financement public de la protection sociale en Asie, en se référant tout

particulièrement à trois pays où des évolutions sont en cours. Parmi les pays couverts figurent également la République populaire de Chine en tant qu'économie en transition, le Royaume de Thaïlande en tant qu'économie à revenu moyen et la République démocratique populaire lao en tant que pays le moins développé. Le document relève que le montant des ressources publiques affectées à la protection sociale est trop peu élevé dans la région en général. Il fait valoir que certaines conditions préalables doivent être remplies pour que la protection sociale puisse bénéficier d'affectations de ressources efficaces et que ces conditions sont étroitement liées au renforcement des capacités des institutions existantes et à l'accroissement des ressources humaines chargées de gérer les programmes de protection sociale. Le rôle des administrations locales doit être accru afin de veiller à ce que les travailleurs soient obligatoirement annoncés aux régimes de sécurité sociale – ce qui augmentera les recettes de la sécurité sociale –, d'évaluer les besoins de protection de la population et de gérer des programmes de protection sociale. Enfin, le document aborde le problème de la vulnérabilité et des limites des programmes de protection sociale qui résulte de la mondialisation. Il préconise un accroissement du rôle des instances et institutions régionales afin d'élaborer des programmes permettant de percevoir les ressources à l'échelon régional et de les redistribuer dans l'ensemble du pays.

I. Un financement équilibré de la protection sociale

Il y a un besoin manifeste de percevoir davantage de ressources ou de réaffecter des ressources existantes en faveur de la protection sociale. Au début des années 90, les dépenses de sécurité sociale représentaient en moyenne moins de 1 pour cent du PNB dans à peu près la moitié des pays d'Asie – parmi lesquels se trouvaient notamment le Bangladesh, les îles Fidji, l'Inde, la Malaisie, les Philippines et la Thaïlande. Depuis, la proportion des dépenses sociales par rapport au PNB a légèrement augmenté mais reste en général faible comparée à la proportion d'autres régions du monde. En dépit d'affectations budgétaires accrues en faveur de programmes de protection sociale, la part relativement faible du PNB consacrée à la protection sociale peut s'expliquer par le fait que la croissance annuelle du PNB a été d'environ 7 pour cent jusqu'à la crise asiatique alors que les dépenses réelles en faveur de la sécurité

sociale n'ont augmenté que de 2,6 pour cent par année. Cela signifie que le développement social a été plus lent que le développement économique. Tel est tout particulièrement le cas de la République de Corée, de la Malaisie et de la Thaïlande.

Les causes sous-jacentes de cette cadence plus lente du développement social sont en grande partie l'absence de dispositions légales et d'infrastructures publiques.

La planification de l'accroissement de la portée des mesures et des capacités de protection sociale exige une prise en considération minutieuse des besoins des populations et des mécanismes devant permettre de répondre à de telles exigences. L'OIT accorde habituellement la priorité à l'assurance sociale en tant qu'approche la plus viable pour instituer une protection sociale autofinancée à long terme. Une telle approche devrait être complétée par une assistance sociale financée par l'Etat, notamment au moyen de «filets de sécurité sociale» en faveur des groupes de personnes démunies et exclues. Tant que les mesures d'assurance sociale ne s'appliqueront pas à la majorité de la population, le fardeau devant être supporté par les gouvernements pour financer l'assistance sociale restera très lourd, tout spécialement en temps de crises économiques. Cela d'autant plus que le nombre de pauvres augmente dans des pays où les priorités nationales consistent à procéder à des transferts pour venir en aide aux personnes et ne prévoient pas de mesures de prévention pour ceux qui ne sont pas dans le besoin mais dont les capacités de gains sont menacées par des conditions potentiellement précaires. Tel a été inévitablement le cas de milliers de travailleurs qui se sont trouvés au chômage à cause de la crise et qui ont ensuite eu besoin d'assistance sociale car il n'existait pas de protection sociale dans la plupart des cas.

Le financement de la protection sociale doit être planifié à l'aide de stratégies nationales globales élaborées avec soin afin d'englober tous les besoins de la population. Ces stratégies doivent avoir pour buts à la fois de prévenir la pauvreté et de venir en aide à ceux qui vivent déjà dans la pauvreté. Une évaluation des disparités entre les besoins et la protection sociale existante devrait être basée sur une connaissance approfondie des besoins et des mécanismes en place. Un examen efficace de la situation requiert des informations de base devant être fournies par les administrations à l'échelon local, les entreprises, les représentants des travailleurs et par d'autres groupes communau-

taires qui sont susceptibles d'avoir une meilleure connaissance des réalités spécifiques auxquelles la population doit faire face. Les priorités nationales en matière de sécurité sociale et d'assistance sociale peuvent alors être mieux définies en veillant à assurer une coordination nationale avec la politique économique et la politique en matière d'emploi. Il convient toujours de rechercher un consensus public pour l'adoption de politiques qui reflètent les souhaits et les besoins de la société – notamment ce que la société est en mesure d'offrir et ce dont elle doit pouvoir disposer au minimum grâce à l'introduction de programmes publics –, et de respecter les rôles des initiatives prises par des personnes et des entités privées (par exemple une aide familiale élargie).

L'expérience faite dernièrement après la crise financière asiatique de 1997 a mis au jour les insuffisances des systèmes existants à ce moment. Les analyses politiques et administratives sont arrivées à la conclusion que dans beaucoup de cas le développement futur de la protection sociale devra être basé sur des capacités nationales et locales de prestations de protection sociale qu'il faudra d'abord renforcer.

Financement de l'assistance sociale

Les sources de financement disponibles pour l'assistance sociale sont essentiellement les affectations budgétaires de l'Etat. Certains des pays les moins avancés bénéficient de montants considérables octroyés par la communauté internationale de donateurs.

La couverture de l'assistance sociale reflète en général les priorités politiques et son efficacité est *de facto* liée à l'activité ou les capacités des gouvernements locaux. Le financement de l'assistance sociale est en général limité; c'est pourquoi on trouve rarement une assistance sociale universelle dans les pays en développement. Les programmes sont habituellement axés sur des groupes cibles spécifiques dont les besoins ne seraient pas pris en considération autrement. Des prestations en nature ou en espèces sont en général accordées à ceux qui satisfont au critère des ressources. Le coût de gestion de tels programmes est habituellement très élevé. L'OIT privilégie en général la fourniture de prestations d'assistance sociale «par catégories», c'est-à-dire que l'ouverture de droits est déterminée par des séries de critères objectifs qui peuvent être basés sur des caractéristiques régionales, physiques ou d'âge évidentes. L'Etat joue un rôle décisif car les pro-

grammes d'assistance sociale dépendent de la volonté des hommes politiques qui approuvent les affectations budgétaires annuelles. Le suivi des programmes d'assistance sociale devrait être assuré à l'aide d'indicateurs objectifs facilement disponibles tels que le pourcentage de personnes qui bénéficient d'une protection par rapport au nombre total des personnes qui en auraient besoin. Des seuils devraient être établis et les administrateurs publics devraient être tenus pour responsables des performances qui ne répondent pas aux normes minimales correspondant à de tels seuils. Les acteurs concernés devraient impliquer les personnes chargées de définir les politiques ainsi que les administrateurs. Il faut toutefois apporter toute l'attention nécessaire à la dotation en capacités administratives suffisantes pour pouvoir respecter de tels seuils.

Financement de l'assurance sociale

En Asie, les régimes de sécurité sociale couvrent en général surtout les travailleurs salariés car leur capacité de revenu est plus facile à détecter. La Thaïlande, les Philippines et la République de Corée envisagent depuis longtemps d'étendre la couverture obligatoire de leurs régimes aux personnes travaillant à leur propre compte. Il s'agit d'une tâche ardue car le coût administratif augmente dès que des entreprises de plus petite dimension et des travailleurs établis à leur propre compte sont couverts.

Le financement de l'assurance sociale est habituellement lié à la capacité des travailleurs et des employeurs de verser des cotisations. Certains régimes de sécurité sociale dans la région reçoivent des subventions gouvernementales; par exemple, le gouvernement de la Thaïlande paie un tiers des cotisations de sécurité sociale dues par les travailleurs. De telles subventions gouvernementales sont habituellement justifiées quand la couverture est presque universelle. On décourage toutefois le versement de telles subventions dans les pays où la couverture n'est pas encore maximale car elles impliquent que des groupes de la population non couverts contribuent dans une certaine mesure au versement de ces subventions gouvernementales en payant divers impôts, comme par exemple les taxes sur la valeur ajoutée qui doivent être payées par chaque consommateur. L'utilisation de la perception de divers impôts pour financer la sécurité sociale peut ne pas être appropriée, d'autant plus que la plupart des pays emploient des recettes publiques

qui proviennent d'autres sources que les impôts sur le revenu personnel, tels que les impôts à l'importation, les droits d'accise et les droits perçus pour l'octroi de licences d'affaires. Les recettes gouvernementales qui correspondent à la part des cotisations versées par les employeurs de travailleurs du secteur public doivent toutefois pouvoir être utilisées.

La définition du paiement d'indemnités doit tenir compte de considérations actuarielles afin que la viabilité financière à long terme de la sécurité sociale soit assurée. Le rôle de l'Etat devrait aller au-delà de la définition de politiques afin d'englober également la réglementation de la gestion et la supervision des performances des régimes de sécurité sociale. L'Etat devrait être l'ultime garant financier des régimes de sécurité sociale ce qui implique qu'il a pour responsabilité d'adopter des dispositions concernant le paiement d'indemnités qui sont financièrement viables. Dans les pays où des approches individualisées de la sécurité sociale existent, par exemple des caisses de prévoyance, l'Etat devrait avoir pour obligation de garantir le versement d'indemnités minimales si le résultat de gestion des investissements ou de l'administration des caisses de prévoyance est mauvais. De même, des dispositions devraient être prises pour garantir un minimum de transferts de recettes au profit des groupes de travailleurs les plus vulnérables, comme par exemple les femmes qui se trouvent dans des situations d'emploi précaires avec une carrière de travail non maximale et qui pourraient ne pas être en mesure d'épargner suffisamment pour bénéficier d'une protection sociale décente.

Etant donné que des limites ne permettent pas aux programmes de sécurité sociale nationaux de couvrir la majorité de la population active, les administrations communautaires devraient être encouragées à promouvoir des arrangements d'assurance sociale volontaire liés dans une certaine mesure à la sécurité sociale nationale, du moins en ce qui concerne la garantie financière et les compétences techniques d'experts.

Les réserves de financement des régimes de sécurité sociale devraient être gérées conformément à des dispositions réglementaires qui encouragent la constitution de réserves pour la gestion des éventualités – à savoir des dépenses annuelles intervenant 2-3 fois par année en périodes stables – et des fonds de pensions. De telles dispositions réglementaires devraient toutefois décourager des accumulations excessives de réserves.

II. Limites de la redistribution de revenus par le truchement de la protection sociale

Les mesures d'assistance sociale sont des moyens utiles pour acheminer des ressources vers ceux qui sont dans le besoin mais leur efficacité dépend directement de l'existence de ressources suffisantes et de mécanismes de prestations efficaces. En Asie, la redistribution de revenus par le truchement de programmes d'assistance sociale s'est avérée d'une efficacité limitée. Cela s'explique en partie par les montants de ressources affectées relativement faibles en raison du faible pourcentage des recettes gouvernementales par rapport au PNB.

La couverture de l'assurance sociale peut être accrue progressivement si l'on reconnaît bien clairement qu'elle devrait être fondée dès le début sur une base solide avec des attentes raisonnables, notamment en ce qui concerne la couverture effective de la population. L'appui public en faveur de l'assurance sociale est capital. Les dispositions relatives à son financement doivent dûment reconnaître quelles sont les ressources financières sur lesquelles on peut compter et ce que l'on peut promettre en mettant en place des mécanismes de prestations.

Le financement de la sécurité sociale n'est guère possible pour les groupes de la population dont les gains sont difficiles à déterminer et à contrôler. L'implication d'organisations et d'administrations établies à l'échelon local est essentielle pour la conception d'arrangements en faveur de tels groupes de la population, notamment pour les travailleurs du secteur informel, de l'agriculture et les travailleurs à domicile.

Afin d'assurer une utilisation financière efficace des ressources financières dont dispose la sécurité sociale, certaines conditions sine qua non doivent être remplies. Il s'agit d'aspects pratiques des régimes de protection sociale qui peuvent être résumés comme suit:

- les cotisations perçues devraient couvrir une grande proportion des gains assurés;
- l'appui du public et des entreprises devrait être obtenu au moyen de campagnes intensives d'information du public et d'administrations de la protection sociale facilement accessibles;
- la gestion des régimes doit être tripartite et ne subir aucune pression politique; elle doit assumer ses responsabilités en respectant des indicateurs et des normes de performance clairement définis;

- des mesures doivent être prises afin d'éviter la corruption, y compris une gestion laxiste des régimes;
- l'administration de la protection sociale doit être dotée d'un personnel bien formé à tous les niveaux de gestion;
- les résultats de gestion doivent faire l'objet de rapports publics; et
- des dispositions légales doivent être promulguées afin que des mesures puissent être prises en temps opportun pour assurer une administration efficace de la protection sociale et de ses prestations.

III. Décentralisation de la politique et financement de l'assistance sociale et de l'assurance sociale

En République populaire de Chine

Le système de sécurité sociale pour les populations urbaines de la Chine doit être réformé au cours des trois prochaines années dans le cadre d'un projet de restructuration efficace des moyennes et grandes entreprises d'Etat. Des mesures proposées et adoptées ont pour objectif premier d'accroître la stabilité sociale. La réforme de la sécurité sociale doit surtout permettre de satisfaire les besoins des populations urbaines; on estime actuellement que le gouvernement devrait promouvoir des approches d'auto-assistance pour les populations rurales. La situation en ce qui concerne les principaux programmes de protection sociale obligatoire peut être résumée comme suit:

Assurance sociale pour la population active urbaine

L'assurance sociale est obligatoire pour la population active urbaine, mais la couverture réelle n'est que de 44 pour cent. Les dispositions prévoient le versement de pensions de vieillesse, d'indemnités d'invalidité, d'indemnités en cas de décès, d'indemnités de chômage en espèces, de prestations d'assurance maladie et de maternité. Le gouvernement est responsable des énormes déficits des municipalités car les cotisations perçues ne suffisent pas pour financer les prestations promises, à savoir le versement de pensions de vieillesse aux retraités des moyennes et grandes entreprises d'Etat; auparavant, la protection sociale et les besoins de logement des employés devaient être assurés directement par leur entreprise durant leur vie active et leur retraite. Les Bureaux municipaux du travail et des questions sociales (MOLSS)

sont chargés de la politique et de l'administration de l'assurance sociale. Les nombreux travailleurs migrants n'ont en général pas droit à la protection des régimes d'assurance sociale.

Programme d'appui aux centres de réemploi des travailleurs urbains licenciés

Il s'agit d'un programme temporaire basé sur l'entreprise dont le but est de venir en aide aux travailleurs licenciés pour des raisons économiques. Les contrats de travail des travailleurs licenciés reste en vigueur durant approximativement trois ans; au cours de cette période, les travailleurs reçoivent des indemnités et bénéficient d'une assistance pour trouver un nouvel emploi. Le système des indemnités de chômage en espèces et les budgets des gouvernements locaux sont censés couvrir 2/3 des coûts de ce programme. Tous les Centres de réemploi devraient cesser d'exister en 2003. Cela implique un changement important et difficile car le lourd fardeau du chômage devra être supporté par les régimes d'indemnités de chômage gérés par les municipalités. L'administration du programme est coordonnée entre les moyennes et grandes entreprises d'Etat et les Bureaux municipaux du travail et des affaires sociales (MOLSS).

Programme de subventions pour assurer un niveau de vie minimum aux habitants des zones urbaines

Introduit en 1998, ce programme d'assistance sociale devrait apporter une aide financière de dernier ressort aux habitants des zones urbaines qui vivent au-dessous du seuil de pauvreté. Les indemnités en espèces sont modestes et inférieures aux indemnités d'assurance sociale forfaitaires; de plus, les prestations de soins de santé ne sont pas normalisées. On espérait que ce programme permettrait de venir en aide aux travailleurs et retraités des entreprises ayant fait faillite, ainsi qu'à leur famille, qui devaient pourvoir à leurs propres besoins de protection sociale. La valeur de ce programme est contestée dans diverses zones de la Chine où l'on affirme qu'il n'apporte pas une aide suffisante et rapide à ceux qui sont dans le besoin. Ce programme a été amélioré dans certaines zones rurales, notamment là où des travailleurs agricoles ont manifesté contre les autorités parce que leur revenu était bas et les impôts locaux élevés. Les bureaux municipaux du ministère des Affaires civiles sont

chargés de la mise en œuvre de ce programme. La politique de coordination avec les programmes des MOLSS pourrait être améliorée.

Pensions, assurance santé et assistance sociale dans les zones rurales

Le ministère des Affaires civiles supervise la gestion des régimes de sécurité sociale en faveur des populations rurales avec l'appui des Conseils des villages. La situation varie beaucoup d'une localité à l'autre et certaines zones n'ont aucune infrastructure. Les prestations sont versées volontairement et uniquement en fonction des cotisations payées par chaque résident rural. Environ 85 millions de personnes (soit environ 9,5 pour cent de la population rurale) sont couvertes par le système de pensions, et l'assurance maladie couvre 20 pour cent de la population rurale. L'assurance maladie des coopératives rurales a été introduite au cours des années 1970 et s'est avérée assez utile au début car elle couvrait la majorité de la population rurale. Par la suite, des réformes ont plus ou moins proscrit ces coopératives. L'assistance sociale est habituellement apportée sous la forme de secours lors de catastrophes naturelles et financée par des affectations budgétaires centrales et territoriales ad hoc. Des dispositions sur l'aide devant être apportée aux pauvres existent également mais leur portée varie beaucoup et leur application semble subjective dans certains cas.

Les systèmes de sécurité sociale sont extrêmement segmentés en raison des différentes responsabilités gouvernementales. Le financement et la gestion sont très décentralisés et dépendent dans une large mesure des conditions économiques prévalant au niveau local. C'est ainsi que des progrès économiques récents ont accru les disparités de revenus entre les villes de la côte orientale et les zones rurales d'une part et les régions moins développées de la Chine de l'Ouest. Les problèmes sont encore aggravés par les migrations croissantes de jeunes travailleurs des zones rurales qui vont travailler dans les villes côtières et laissent derrière eux de nombreuses personnes qui étaient à leur charge. Les autorités municipales de régions de l'Ouest et de zones rurales disposent par conséquent de moins de recettes fiscales perçues sur le revenu des travailleurs et doivent supporter un fardeau plus lourd car elles doivent verser des prestations de sécurité sociale aux personnes qui étaient à la charge des travailleurs partis vers l'Est.

Rôle de l'Etat central

Le rôle de l'Etat central consiste essentiellement à définir des politiques devant servir de modèles et à fixer des limites pour les dispositions réglementaires spécifiques pouvant être promulguées au niveau des provinces. Ces limites ont surtout pour but d'assurer un certain degré d'uniformité dans l'ensemble du pays. La redistribution globale des ressources de protection sociale entre les provinces et les générations est très difficile car peu de fonds sont collectés à l'échelon des administrations locales. L'Etat central doit recourir à d'autres sources de financement pour couvrir les déficits de systèmes de sécurité sociale locaux. Le gouvernement central suit les évolutions financières et démographiques intervenant dans toutes les provinces. Seule une coopération limitée existe entre l'élaboration de politiques et la supervision des régimes de sécurité sociale (qui sont du ressort du ministère du Travail et de la Sécurité sociale) et des programmes d'assistance sociale (qui sont du ressort du ministère des Affaires civiles).

Rôle des administrations provinciales

Les autorités provinciales adoptent les dispositions, y compris les dispositions financières définitives, devant être appliquées en matière de prestations sociales en respectant les limites fixées par les directives de l'Etat central. Par exemple, les taux de cotisations devant être versés aux systèmes de pensions publics ne peuvent pas être fixés à plus de 20 pour cent des revenus sans l'approbation préalable de l'Etat central. Les ressources de sécurité sociale réunies restent limitées au niveau des municipalités. Dans certaines provinces, 5 pour cent des recettes de cotisations collectées par les Bureaux du travail et des affaires sociales municipaux sont transférés à l'administration provinciale dans le but de redistribuer les recettes au profit de municipalités dont les dépenses de prestations sont supérieures au montant des cotisations perçues. Les autorités provinciales surveillent l'administration des systèmes, examinent les rapports financiers qui doivent lui être soumis ainsi que les demandes présentées par des villes en vue d'obtenir des affectations centrales de «recettes redistribuées».

Rôle des administrations municipales

Les administrations municipales gèrent les systèmes de sécurité sociale: elles enregistrent les entreprises et leurs travailleurs, inspectent

les entreprises, perçoivent les cotisations, reçoivent les demandes de prestations, versent les prestations, s'occupent de l'information du public et des appels. Ces activités constituent la majeure partie de leur charge administrative. La gestion financière des systèmes de sécurité sociale est du ressort des Bureaux municipaux du travail et des affaires sociales. Ces derniers travaillent en coopération étroite avec les entreprises étant donné que certains systèmes de sécurité sociale, notamment l'assurance chômage, doivent fournir un tiers des ressources nécessaires pour soutenir des initiatives de sécurité sociale concernant les entreprises, par exemple les centres de réemploi (qui doivent toutefois être fermés en 2003). Les Bureaux municipaux travaillent également en coopération étroite avec les autorités fiscales locales qui sont les garants financiers des systèmes de sécurité sociale. Ils doivent également transférer des ressources fiscales aux programmes d'assistance sociale. Quand les finances locales ne permettent pas de faire face aux demandes locales de protection sociale, des requêtes sont présentées en vue d'obtenir des transferts du gouvernement central et des gouvernements provinciaux. C'est là un des principaux inconvénients de l'approche de la Chine en matière de financement de la protection sociale.

Rôle des administrations rurales

Les administrations rurales s'occupent principalement des systèmes d'assurance sociale volontaire et des programmes d'assistance sociale, notamment en cas de catastrophes naturelles. Seuls 10 pour cent de la population rurale sont couverts par un système de caisse de pensions ou un autre et moins de 20 pour cent sont couverts par les assurances maladie. Des expériences faites récemment ont démontré que ces assurances manquent de ressources financières pour répondre aux besoins des populations rurales. La sécurité sociale offre une protection inadéquate en ce sens qu'il n'y a pas de garantie financière en cas de mauvais investissements et qu'elle n'offre qu'une aide limitée à ceux qui ne contribuent pas ou très peu. Les prestations de protection sociale dépendent dans une large mesure des ressources fiscales des gouvernements locaux qui sont très limitées en raison des faibles revenus des populations résidentes. Avec le temps, les localités ont introduit un vaste éventail d'impôts spéciaux devant être payés par le petit nombre d'unités productives, notamment par les exploitants agricoles. Là où les niveaux de revenus sont les plus bas, le niveau

de ressources disponibles pour la protection sociale sont bien entendu aussi les plus faibles, alors que les besoins de protection sociale sont les plus grands. Les gouvernements locaux qui ne sont pas en mesure de satisfaire les besoins de protection sociale essentiels de leurs habitants doivent présenter une requête pour recevoir des subventions sous la forme d'affectations budgétaires extraordinaires décidées par les gouvernements des provinces et le gouvernement central. Comme les ressources des budgets des provinces et du budget national de l'Etat sont souvent limitées, tous les besoins d'assistance sociale ne peuvent pas être satisfaits. Au niveau national, ces affectations sont en général décidées en tenant compte des priorités du maintien de la stabilité sociale au niveau local. Le financement de la protection sociale donne ainsi la priorité aux affectations en faveur de régions où la stabilité sociale est précaire.

Le financement global de la sécurité sociale est basé sur une approche de bas en haut en République populaire de Chine. Lorsqu'on se demande si cette approche est la meilleure pour un pays comme la Chine, il convient de ne pas méconnaître les avantages et les inconvénients de l'approche actuelle par rapport à d'autres options.

Avec l'approche actuelle, le fardeau du financement de la protection sociale incombe essentiellement aux administrations locales, qui sont le niveau où les fonds de sécurité sociale sont réunis. S'il y a un déficit, les ressources fiscales locales devraient également le combler. Cela implique inévitablement une ponction sur les ressources financières qui devraient servir au développement économique à l'échelon local. Cela implique également une assistance sociale inéquitable et inadéquate étant donné que les localités dont les ressources fiscales sont relativement peu élevées ne sont pas en mesure de répondre aux besoins d'assistance sociale. Et il y a bien des chances que les localités qui ont les ressources les plus limitées soient aussi celles où le besoin de transferts sociaux soit le plus grand. En ce qui concerne l'assurance sociale, les problèmes sont plus ou moins les mêmes mais, en principe, un peu moins graves car certains fonds, trop peu élevés il est vrai, sont réservés pour être transférés à des niveaux d'administration plus élevés afin d'être redistribués pour venir en aide aux systèmes de sécurité sociale en difficulté.

En Thaïlande

En Thaïlande, la protection sociale joue un rôle limité car la plupart des mesures relatives à l'assurance sociale nationale ont été prises depuis l'introduction de la loi sur la sécurité sociale de 1990. Les programmes d'assistance publique sont nombreux mais leur portée réelle est aussi limitée que les ressources financières qui leur sont affectées. Les soins de santé offerts grâce à des subventions publiques jouent un rôle important; en effet, les chiffres officiels estiment que 70 pour cent de la population bénéficient d'une assurance maladie ou de soins santé de subventionnés sous une forme ou une autre. Ces chiffres ne sont toutefois pas confirmés par des études socio-économiques qui évaluent la couverture des prestations de soins de santé à 40-50 pour cent de la population. La qualité des soins de santé subventionnés est parfois contestée.

Dernièrement, le gouvernement nouvellement élu a déployé des efforts de planification considérables en vue d'introduire un système d'assurance maladie universel devant permettre aux patients de ne payer que 30 baht par visite médicale (soit environ US\$0,70). Un tel système d'assurance maladie universel sera introduit d'abord sous la forme de projet pilote pendant deux ans. La viabilité de ce système d'assurance maladie universel et public a suscité beaucoup de scepticisme. Plusieurs options sont à l'étude. Pendant les deux premières années, l'objectif consistera à rationaliser d'autres dépenses gouvernementales et à transférer les économies au système d'assurance maladie universel. De plus, l'actuel système d'assurance maladie pour les fonctionnaires et les fonctionnaires retraités – qui est onéreux et basé sur le principe «vous payez quand vous avez besoin de soins» – sera fusionné avec le système national de sécurité sociale obligatoire. Cette fusion devrait permettre de faire des économies budgétaires considérables qui serviront à financer en partie le coût du système d'assurance maladie universel.

En Thaïlande, le financement public de la sécurité sociale est également assuré par le paiement d'un tiers des cotisations dues par les travailleurs couverts par le système de sécurité sociale. Ce dernier système est obligatoire pour les travailleurs employés par des entreprises ayant 10 salariés ou plus. Néanmoins, l'obligation de déclarer ces travailleurs est respectée dans 42 pour cent des cas (1999) par les entreprises moyennes qui ont entre 10 et 99 employés, mais ce pourcentage est nettement plus élevé –

91 pour cent – dans les grandes entreprises employant 100 travailleurs ou plus.

Les dépenses sociales globales de la Thaïlande se caractérisent par le fait qu'une grande proportion des prestations d'assurance sociale sont versées aux travailleurs du secteur public et aux travailleurs du secteur privé employés dans de grandes entreprises ayant 100 travailleurs et plus. D'autres transferts publics sont destinés essentiellement à des fins d'éducation. Dans une large mesure, la société thaïlandaise donne la priorité au bien-être des enfants.

Le gouvernement central prend la plupart des décisions relatives à la politique en matière de programmes d'assistance sociale. L'administration de ces programmes est supervisée par les autorités gouvernementales centrales qui comptent sur l'appui qu'elles peuvent trouver au niveau local pour l'offre de prestations et cet appui vient parfois en partie de groupes politiques; on estime en effet que ces groupes connaissent mieux les besoins d'assistance sociale là où les infrastructures sont faibles. D'importants changements pourraient toutefois intervenir car le parlement de la Thaïlande a adopté en l'an 2000 une législation qui prévoit la décentralisation de quelque 35 pour cent des budgets publics au profit d'administrations locales. Il est prévu que ces transferts se feront au cours d'une période de dix ans afin de veiller à ce que les capacités locales soient en mesure d'administrer de tels budgets à des fins d'assistance sociale.

D'une façon générale, la gestion des dépenses sociales est difficile en Thaïlande car il n'y a qu'une infrastructure limitée pour offrir une protection sociale. Pour l'assistance sociale, cela signifie que les capacités sont insuffisantes pour administrer, assurer le suivi et présenter des rapports sur les prestations offertes. Pour l'assurance sociale, cela signifie qu'il y a trop peu de bureaux locaux pour assurer l'application des mesures visant à accroître la couverture de sécurité sociale obligatoire de la population et pour obtenir l'appui du public. Les réformes adoptées récemment devraient cependant remédier à la trop forte centralisation de la gestion de la protection sociale. Il convient de veiller à ce que des capacités locales existent avant que des ressources soient transférées aux communautés. Il est clair qu'il vaut mieux ne pas affecter des ressources à des localités qui ne disposent pas encore des capacités et des mécanismes nécessaires pour assurer une bonne administration. A cet égard, on peut mentionner l'expérience faite dernièrement

dans le cadre de programmes de services sociaux professionnels. Des fonds ont été affectés à des comités locaux, mais beaucoup de localités cibles de ces programmes, bien qu'elles n'aient reçu que peu de fonds, n'ont pas été vraiment satisfaites de ces innovations car l'objectif de cette dotation de fonds n'était pas bien comprise et des comportements rigides et politiquement tendancieux ont parfois faussé l'utilisation de ces fonds. On constate donc que l'efficacité de la décentralisation du financement de la protection sociale peut ainsi être limitée.

La République démocratique populaire lao

D'après la classification de la Banque mondiale, la RDP lao est un des pays les moins développés. La capacité de l'Etat d'offrir une protection sociale est très limitée en raison des faibles ressources dont dispose le gouvernement, des disparités ethniques, de l'existence d'une économie non monétarisée en dehors de la capitale Vientiane et des autres grandes villes. La mauvaise situation économique qui prévaut dans le pays serait une des conséquences de la guerre, qui a pris fin il y a plus de vingt-cinq ans, et des politiques d'économie centralement planifiée.

La majeure partie des dépenses de protection sociale est financée à l'aide de fonds de donateurs internationaux, surtout en ce qui concerne les dépenses de santé et d'éducation. La priorité est donnée à la création de capacités institutionnelles devant résulter d'une meilleure éducation.

Il n'y a pratiquement pas de programmes de protection sociale obligatoire, à l'exception du système de sécurité sociale pour les fonctionnaires. Les fonctionnaires contribuent à ce système en versant 6 pour cent de leur salaire et le budget de l'Etat couvre le reste des coûts de ce système de sécurité sociale. Ce système est onéreux et la protection sociale qu'il offre est limitée. Dernièrement, en décembre 1999, le Premier ministre de la RDP lao a signé le décret 207 qui prévoit l'introduction d'un système de sécurité sociale obligatoire financé par cotisations pour les travailleurs des entreprises des secteurs privé et public. Ce système devrait devenir opérationnel en juin 2001. Initialement, des pressions pour l'introduction d'un tel système ont été exercées par des entreprises car l'Union européenne avait annoncé que leurs exportations pourraient être réduites si ces entreprises n'offraient pas des conditions de

travail décentes à leurs employés. Cette évolution a conduit au début d'une assurance sociale en RDP lao.

A ce stade, il est difficile de prévoir un accroissement du financement public de la protection sociale en RDP lao car les fonds publics disponibles et les infrastructures publiques sont très limités. L'OIT pense que le développement de la protection sociale devrait être basé sur une approche processive étroitement liée au développement de l'économie, notamment en dehors de la capitale Vientiane. Une coopération étroite avec les administrations villageoises devrait être établie car ces administrations connaissent souvent mieux les besoins et les réalités des populations locales et les capacités potentielles de leur offrir des prestations de protection sociale.

Conclusion

Le financement public de la protection sociale est une nécessité

Le rôle de l'Etat dans le financement de la protection sociale est souvent entravé par des considérations pratiques. Dans la plupart des économies de l'Asie de l'Est, la priorité devrait être donnée à la création de capacités institutionnelles pour l'évaluation des besoins de protection sociale. Une telle évaluation est nécessaire pour réunir plus de ressources en faveur de l'introduction de la protection sociale. De plus, il semble raisonnable que le gouvernement affecte davantage de fonds pour la mise en œuvre de programmes de protection sociale.

D'autres approches devraient bien tenir compte de la possibilité d'introduire un système de sécurité sociale financé par les cotisations versées tant par les employeurs que les employés. L'introduction progressive de mesures d'assurance sociale devrait permettre la mise en place d'infrastructures viables capables d'assurer le versement de prestations de protection sociale et de redistribuer les recettes en faveur de personnes exposées à des «risques sociaux» spécifiques. En Asie, les obstacles qui entravent la mise en œuvre de programmes de sécurité sociale sont surtout la mauvaise administration des gouvernements en général et les capacités insuffisantes des ressources humaines dont dispose le gouvernement.

Etant donné le bas niveau des dépenses de protection sociale dans la plupart des pays asiatiques – où moins de 10 pour cent du produit national brut sont dépensés pour la protection sociale –, l'OIT encourage les pays à planifier

avec soin un accroissement des ressources devant être affectées à la protection sociale. Une stratégie type pourrait notamment être définie en tenant compte des lignes directrices suivantes:

- évaluation approfondie des besoins de protection sociale grâce à la participation active d'administrations locales renforcées et à des consultations publiques;
- réexamen des programmes d'assistance sociale et d'assurance sociale existants ainsi que des causes de leur inefficacité;
- là où la structure de base des programmes existants est considérée comme adéquate, il conviendrait de chercher des améliorations en élargissant de tels programmes (plutôt que d'introduire de nouveaux programmes onéreux);
- là où la base de l'offre de protection sociale est inadéquate, la stratégie nationale devrait prévoir l'introduction de programmes sociaux viables répondant aux besoins des populations, à court et à long terme, et tenant compte des capacités institutionnelles de verser des prestations;
- renforcement des capacités des ressources humaines dont disposent les administrations locales;

- approche nationale concertée, suivi régulier sur la base d'indicateurs de performance acceptés par le public et responsabilités bien définies; et
- le financement des programmes de protection sociale devrait donner la priorité à des approches qui permettent une certaine redistribution des revenus entre les régions, les groupes de revenus et les générations.

En tant que remarque finale relative au financement de la protection sociale, il convient de mentionner l'impact de la mondialisation sur les prestations de protection sociale. Les gouvernements nationaux disposent inévitablement de peu de capacités pour protéger leurs populations contre les mouvements de capitaux transfrontières souvent liés à des perspectives de stabilité et à de bas coûts de production. Il y a un besoin évident de renforcer les liens internationaux et régionaux pour mettre en place des mécanismes permettant de prévoir pour plus tard un financement de la protection au moyen de transferts de ressources au-delà des frontières nationales. Ce besoin a été relevé dernièrement par un responsable en Thaïlande qui envisage l'introduction d'un système d'assurance chômage obligatoire.

La restructuration des retraites en Europe centrale et orientale: analyse des tendances récentes

Elaine Fultz

Spécialiste principale en sécurité sociale

Markus Ruck

Expert en sécurité sociale

Bureau régional de l'OIT à Budapest

Depuis quelques années, la restructuration des régimes de retraite nationaux est un sujet d'actualité dans la plupart des pays d'Europe centrale et orientale, où la question suscite bien des polémiques. Les réformes en cours visent à la fois à limiter le coût des régimes et à distribuer les prestations de façon plus individualisée, en les liant davantage à la rémunération, ce qui rompt avec la tradition des systèmes de retraite universels fondés sur le principe de la redistribution caractéristiques des Etats socialistes du passé. En outre, certains pays, notamment la Hongrie et la Pologne, ont mis en place des réformes qualifiées de radicales visant à remplacer partie des régimes publics de retraite par des systèmes de comptes d'épargne individuels et obligatoires gérés selon des principes commerciaux. Ces aménagements ont eu pour conséquence d'accroître les inégalités, à la fois au sein des pays et entre eux, s'agissant des prestations versées aux retraités.

Le présent article décrit les réformes menées à bien et met au jour les différentes tendances qu'il est déjà possible de discerner s'agissant de leur mise en application. Il s'organise en trois parties. La première replace la question dans son contexte en décrivant les régimes de retraite dont les pays d'Europe centrale et orientale ont hérité, les conséquences de la transition et les effets que les mutations démographiques devraient avoir dans les décennies à venir. On trouvera dans la seconde une description des réformes entreprises dans la région au cours des années 90, qui sont présentées sous deux grandes catégories distinctes selon qu'elles ont visé à restructurer les régimes

publics ou à faire appel au secteur privé. Les premières tendances pouvant être dégagées à ce stade avancé de la mise en application des réformes sont par ailleurs présentées. Dans la troisième partie, des conclusions et des recommandations destinées à nourrir les discussions sur la politique à suivre en matière de retraite sont formulées.

I. Remise en contexte

A. Les régimes de retraite avant la transition

Lorsque les pays d'Europe centrale et orientale étaient encore sous domination socialiste, l'Etat jouait un rôle très important dans la fourniture de prestations de retraite: l'organisation des retraites faisait partie des grands domaines relevant de la compétence du gouvernement, et les systèmes privés étaient quasiment inexistant. Les retraites étaient financées par répartition au moyen de transferts de fonds des entreprises publiques vers la section du budget de l'Etat qui était consacrée aux assurances sociales. L'encaissement et la redistribution des ressources se faisaient sans beaucoup de transparence.

Autrefois, comme le montre le tableau 1, l'âge de la retraite était légèrement plus bas dans les pays d'Europe centrale et orientale que dans les pays de l'OCDE. En effet, dans beaucoup des pays considérés, l'âge ouvrant droit à pension était fixé à 60 ans pour les hommes, pour autant qu'ils aient accumulé vingt-cinq ans de service, et à 55 ans pour les femmes, exception faite de certains pays où ce seuil dépendait

Tableau 1. Age ouvrant droit à pension (moyenne, 1950 et 1990)

	1950	1990
Pays de l'OCDE		
Hommes	68,5	62,2
Femmes	66,0	60,0
Pays d'Europe centrale et orientale		
Hommes	67,6	60,9
Femmes	62,5	57,6

Source: Latulippe, D., «Effective Retirement Age and Duration of Retirement in the Industrial Countries between 1950 and 1990». *Issues of Social Protection*, Bureau international du Travail, Document de travail n° 2 (Genève) 1996.

du nombre d'enfants élevés. Par ailleurs, un certain nombre de formules favorisaient la retraite anticipée, et, souvent, les nouveaux retraités continuaient d'exercer une activité professionnelle tout en percevant une rente.

Les régimes en vigueur avant les réformes étaient généralement conçus en vue d'une redistribution du revenu, et la relation entre les cotisations versées et les prestations perçues était limitée. Cependant, à l'époque, beaucoup de privilèges, pour reprendre l'appellation professionnelle tout en percevant une rente. Les régimes en vigueur avant les réformes étaient généralement conçus en vue d'une redistribution du revenu, et la relation entre les cotisations versées et les prestations perçues était limitée. Cependant, à l'époque, beaucoup de privilèges, pour reprendre l'appellation professionnelle tout en percevant une rente. Les régimes en vigueur avant les réformes étaient généralement conçus en vue d'une redistribution du revenu, et la relation entre les cotisations versées et les prestations perçues était limitée. Cependant, à l'époque, beaucoup de privilèges, pour reprendre l'appellation professionnelle tout en percevant une rente.

B. Les conséquences de la transition

Dans la plupart des pays considérés, la transition s'est accompagnée d'une contraction marquée de la production et de l'emploi, la production chutant ainsi de 20 à 50 pour cent par rapport aux niveaux de 1989. Généralement, dans les Etats parties à l'Accord de libre-échange d'Europe centrale, la croissance a repris à partir de 1993 et la production a retrouvé en 1997 le niveau qui était le sien avant la transition. Les pays baltes ont suivi le mouvement, avec une reprise de la croissance qui a démarré en général au cours de la seconde moi-

tié de la décennie. Pour le sud-est de l'Europe, la croissance a été moins marquée, même si elle est effective aujourd'hui. Dans les Etats parties à l'Accord de libre-échange d'Europe centrale, le déclin de l'emploi a été plus important que celui de la production en pourcentage, la République tchèque faisant exception cependant, alors que, dans d'autres pays, la baisse du chômage a été moindre, ce qui a mis au jour l'existence d'un chômage caché sous la forme de temps de travail plus courts ou de congés non rémunérés. Dans beaucoup des pays en transition, la production a repris depuis deux à six ans maintenant alors que le niveau de l'emploi continue de diminuer ou stagne.

Du fait du taux de chômage élevé, les régimes de retraite ont perçu moins de cotisations tout en distribuant davantage de prestations. Ainsi, le nombre des cotisants a diminué de 30 pour cent en Bulgarie, de 45 pour cent en Lettonie et de plus de 60 pour cent en Albanie, les pertes restant plus limitées en République tchèque (entre sept et huit pour cent) et en Slovaquie (cinq pour cent). En outre, un grand nombre d'entreprises confrontées à des difficultés financières ne se sont pas acquittées régulièrement des abondements qu'elles devaient verser pour le compte de leurs salariés, accumulant des arriérés importants. Généralement, les travailleurs qui ont perdu leur emploi et rejoint les rangs du secteur non structuré en expansion dans la région n'ont pas été pris en compte par les institutions chargées de percevoir les cotisations sociales. Dans certains pays, ces travailleurs représentent aujourd'hui un quart de la population active, voire plus. Ainsi, la proportion des travailleurs non recensés est de 22 pour cent en Lituanie et de 28 pour cent en Albanie.

S'agissant des dépenses des régimes de retraite, il convient de rappeler que beaucoup de pays ont assoupli les dispositions relatives à

l'invalidité et à la retraite anticipée afin de faire face à l'augmentation du chômage. Les régimes de retraite ont ainsi été utilisés pour protéger la main-d'œuvre en surplus en lieu et place des régimes de protection sociale ou d'assurance chômage, encore embryonnaires dans un grand nombre de pays. Cependant, cette solution s'est révélée bien plus onéreuse que ne l'aurait été le versement direct d'allocations de chômage, et la charge qui en résulte pour le financement des régimes de retraite se fera sentir pendant plusieurs années encore.

C. Prévisions en matière démographique

Dans la plupart des pays considérés, l'évolution démographique ne se fait pas encore sentir, mais selon les projections, cet élément devrait entraîner une augmentation considérable du coût des retraites dans l'avenir. Au cours des vingt prochaines années, la proportion des personnes âgées augmentera d'un tiers dans beaucoup de pays alors que le nombre de jeunes diminuera sensiblement (voir le tableau 2). Les conséquences de l'évolution escomptée du rapport entre inactifs et actifs sur le ratio de dépendance effectif au sein des régimes de retraite nationaux dépendront dans une large mesure de la situation économique, du marché de l'emploi et de la politique adoptée quant aux prestations de retraite versées. Il semble en tout état de cause que le vieillissement de la population posera des difficultés majeures dans la plupart des pays.

II. La manière d'envisager les réformes

Au milieu et à la fin des années 90, la plupart des pays d'Europe centrale et orientale ont entrepris de réformer leur système de retraite de façon approfondie. Cependant, l'adoption et la mise en application de ces réformes n'ont pas eu lieu au même rythme dans tous les pays. Dans certains d'entre eux, des textes de loi ont déjà été adoptés en la matière et leur mise en application est en cours (c'est le cas de la Hongrie, de la Pologne et de la Slovaquie), alors que dans d'autres, la discussion sur le sujet est encore ouverte (Slovaquie et Ukraine notamment). Les réformes en question visent non seulement à réduire le ratio de dépendance au sein des régimes mais aussi à modifier certaines des caractéristiques des systèmes antérieurs à la transition pour les adapter aux nouvelles circonstances économiques et politiques. Dans nombre de pays, les réformes prévoient également un recours accru au secteur privé pour la fourniture de prestations de retraite. On trouvera au tableau 3 des informations sur l'état d'avancement des réformes en cours dans la région en matière de retraite.

Il n'est pas dénué d'intérêt de classer les mesures de réforme en deux grandes catégories distinctes, en plaçant d'un côté celles qui visent à modifier les caractéristiques de base des régimes publics existants et de l'autre celles qui portent sur la création de nouveaux systèmes privés. Quasiment tous les pays se rangent dans la première de ces deux catégories. Les réformes qu'ils ont lancées visent notamment à élever

Tableau 2. Proportion des jeunes, des actifs et des personnes âgées par rapport à la population totale (pourcentages)

Pays	1998			2020		
	-19	20-59	60+	-19	20-59	60+
Albanie	42	49	9	32	55	12
Bulgarie	26	53	21	14	58	28
Estonie	27	54	19	18	56	25
ex-Rép. yougoslave de Macédoine	33	54	13	23	54	23
Hongrie	26	55	19	n.disp.	n.disp.	n.disp.
Lettonie	26	54	20	18	57	25
Lituanie	28	54	18	23	55	21
Pologne	30	54	16	25	53	22
Rép. tchèque	25	57	18	19	54	27
Roumanie	31	52	16	n.disp.	n.disp.	n.disp.
Slovaquie	30	55	15	19	58	22
Slovénie	24	57	18	22	52	26

n.disp. = non disponible
Source: Phare Consensus (1998), p. 63.

l'âge de la retraite, à limiter le niveau de redistribution et le taux de remplacement du salaire utilisés dans les formules servant à calculer le montant des prestations, à limiter les privilèges accordés à certaines catégories de travailleurs ou à prévoir une source de financement distincte à cet effet et à renforcer les procédures relatives à la collecte des cotisations.

Le tableau 4 porte sur le relèvement de l'âge de la retraite et montre que la plupart des pays considérés ont promulgué des lois prévoyant une élévation comprise entre deux et trois ans pour les hommes et entre trois et six ans pour les femmes. La plupart de ces nouvelles lois sont le résultat d'un compromis sur le plan politique. En effet, les projets initiaux prévoyaient des augmentations plus importantes encore qui ont dû être revues après négociation avec les syndicats et, parfois, avec les employeurs. Dans certains pays (notamment en Lettonie et en République tchèque), il est question de repous-

ser encore l'âge de la retraite pour faire face au vieillissement démographique qui menace.

Les différents pays n'ont pas tous réformé les formules régissant le calcul des prestations dans la même perspective. Ainsi, la Lettonie et la Pologne ont remplacé les formules traditionnelles à prestations définies par des systèmes à cotisations notionnelles et définies, pour reprendre l'appellation consacrée, en vertu desquels le niveau des prestations dues à un travailleur est fixé au moment de son départ à la retraite et calculé non pas à partir du niveau de sa rémunération mais sur la base des cotisations qu'il a versées tout au long de sa vie et sur l'espérance de vie moyenne de la cohorte d'âge dont il fait partie au moment considéré. D'autres pays en sont restés à des systèmes traditionnels à prestations définies mais ont diminué le taux d'acquisition du droit à pension pour chaque année de travail. Ainsi, en Slovénie, ce taux est passé de 2 pour cent à 1,5 pour cent de

Tableau 3. Etat d'avancement des réformes des retraites entreprises par différents pays d'Europe centrale et orientale

Pays	Premier grand train de réformes (obligatoire)			Introduction d'un deuxième pilier			Autres systèmes facultatifs		
	En discussion	Projet adopté	Projet entériné par la loi	En discussion	Projet adopté	Projet entériné par la loi	En discussion	Projet adopté	Projet entériné par la loi
Albanie			X						X
Bulgarie			X			X			X
Croatie			X			X reporté*			X
Estonie			X		retiré*				X
ex-Rép. yougoslave de Macédoine				X			X		X
Hongrie			X			X			X
Lettonie			X			X, reporté au 1/7/01			X
Lituanie			X	X					X
Pologne			X			X			X
Rép. tchèque			X						X
Roumanie			X		X		X		
Slovaquie	X			X					X
Slovénie			X			rejeté			X
Ukraine	X				X reporté*			X	

* En Croatie, le nouveau gouvernement a reporté la mise en application de la loi, qu'il a subordonnée à une amélioration de la situation économique. En Ukraine, il ne sera procédé à la mise en œuvre de la réforme projetée que lorsque certaines conditions économiques et politiques données auront été remplies. Le gouvernement estonien a retiré un projet prévoyant l'introduction d'un pilier obligatoire en raison des coûts élevés entraînés par une telle opération.

Sources: Phare Consensus (1999), p. 55, *Pensions International* (numéros de 2000), et des informations de mise à jour fournies par des participants à des conférences.

Tableau 4. L'âge de la retraite dans certains pays donnés

Pays	Législation en vigueur	Hommes	Femmes
Albanie	1995	60 ans pour 35 ans de service; pension partielle pour 20 à 35 ans de service.	55 ans pour 35 ans de service; 50 ans pour 30 ans de service et six enfants; pension partielle pour 20 à 35 ans de service.
Croatie	1998	D'ici 2007, doit passer à 65 ans pour 15 ans de travail assujetti à cotisations. Retraite anticipée possible désormais à 60 ans pour 35 ans de travail assujetti à cotisation.	D'ici 2007, doit passer à 60 ans pour 15 ans de travail assujetti à cotisations. Retraite anticipée possible désormais à 55 ans pour 30 ans de travail assujetti à cotisations.
Estonie	1998 (entrée en vigueur en 2000)	62,5 ans, doit passer à 63 ans en 2001.	57,5 ans, doit passer à 63 ans en 2016.
ex-Rép. yougoslave de Macédoine	2000	Doit passer à 64 ans (31/12/01) pour 15 ans de service. Pendant une période de transition courant jusqu'à 2005, les travailleurs peuvent partir à la retraite dès 35 ans de service (pas d'âge min.) s'ils en retirent un avantage.	Doit passer à 62 ans (31/12/07) pour 15 ans de service. Pendant une période de transition courant jusqu'à 2005, les travailleuses peuvent partir à la retraite dès 30 ans de service (pas d'âge min.) si elles en retirent un avantage.
Hongrie	1997	62 ans	57 ans, doit passer à 62 ans en 2009.
Lettonie	1998	60 ans pour 10 ans de cotisations.	57 ans pour 10 ans de cotisations, doit passer à 60 ans par paliers de six mois par an.
Lituanie	1994	61 ans, doit passer à 62,5 ans en 2009 par paliers de 2 mois par an.	57 ans, doit passer à 60 ans en 2009 par paliers de 4 mois par an.
Pologne	1998	65 ans pour 25 ans de service. Les possibilités de retraite anticipée sont supprimées.	60 ans pour 20 ans de service. Les possibilités de retraite anticipée sont supprimées.
Rép. tchèque	1995	Doit passer de 60 à 62 ans pour 25 ans de service, par paliers de 2 mois par an entre 1996 et 2006.	De 53 à 57 ans selon le nombre d'enfants; passera à 57-61 ans par paliers de 4 mois par an entre 1996 et 2007.
Roumanie	2000	Doit passer de 62 (possibilité de retraite anticipée à partir de 60 ans) à 65 ans d'ici 2013.	Doit passer de 57 (possibilité de retraite anticipée à partir de 55 ans) à 60 ans d'ici 2013.
Slovaquie	1988	Cas ordinaires: 60 ans; pour certaines professions déterminées: 55 à 58 ans pour 25 ans de service.	Cas ordinaires: de 53 à 56 ans selon le nombre d'enfants élevés, pour 25 ans de service.
Slovénie	2000	Doit passer de 61 à 63 ans pour une retraite complète, période de service minimum de 40 ans, âge minimum pour le départ à la retraite: 58 ans.	Doit passer de 53-58 à 58-61 ans pour une retraite complète avec une période de service minimum de 38 ans, âge minimum pour le départ à la retraite: 58 ans.

Sources: *Social Security Throughout the World* (US Social Security Administration, 1999); Association internationale de la sécurité sociale, *Bases de données «Sécurité sociale dans le monde»* (à l'adresse www.issa.in); Consensus Phare (1999), p. 33-38 et des informations de mise à jour fournies par des participants à des conférences.

la rémunération moyenne pour chaque année et le nombre d'années utilisé pour calculer cette moyenne a été augmenté de sorte à renforcer le lien entre les revenus perçus par le salarié tout au long de sa vie et la prestation qui lui est versée.

De même, l'attitude face aux privilèges en vigueur en matière de retraite n'a pas été identique partout. En effet, certains pays ont déjà supprimé ces privilèges ou prévu une source distincte pour leur financement (Hongrie, Lituanie, République tchèque et Slovaquie notamment) alors que d'autres n'ont pas encore adopté de position définitive sur la question (c'est le cas par exemple de la Pologne, de la Slovaquie et de l'Ukraine).

Certains pays d'Europe centrale et orientale cherchent à favoriser la collecte des cotisations par le biais de «systèmes de perception unifiés» en vertu desquels un organisme d'exécution unique est chargé de collecter les cotisations destinées à financer différents régimes (retraite, soins de santé, chômage, assurance maladie, accidents professionnels, etc.) voire l'impôt sur le revenu. Si cette méthode semble effectivement devoir améliorer la collecte dans le secteur structuré, elle est moins efficace s'agissant des indépendants et des personnes employées dans le secteur non structuré. Des systèmes de perception unifiés sont en cours d'instauration en Lettonie, en Lituanie et en Pologne. La Slovaquie et l'Ukraine s'y intéressent également de près.

Les réformes relevant de la seconde catégorie, soit celles qui visent à instaurer des régimes de retraite privés, sont fondées sur une approche distincte de celle qui a prévalu dans certains pays d'Amérique latine où les régimes publics ont été purement et simplement remplacés par des systèmes privés. Les pays d'Europe centrale et orientale considérés ont plutôt cherché à instaurer des systèmes de retraite mixtes en vertu desquels les futurs retraités recevront des prestations de deux sources, c'est-à-dire du régime public d'un côté et d'un second pilier obligatoire constitué par des comptes d'épargne individuels gérés selon des principes commerciaux de l'autre. Généralement, les travailleurs peuvent choisir librement de s'adresser à une société de gestion plutôt qu'à une autre et changer de caisse à leur convenance. En 1998, la Hongrie s'est dotée d'un régime à deux piliers, dont le second est également obligatoire, et la Pologne l'a imitée en 1999. Comme il ressort du tableau 3, plusieurs autres pays sont sur le point de mettre en place des réformes de ce type ou envisagent de le faire.

Les réformes relevant de la première comme de la seconde des catégories considérées sont des entreprises à long terme, d'abord parce qu'il est difficile, sur le plan politique, de susciter le consensus nécessaire à un tel bouleversement, ensuite parce qu'il faut du temps pour mettre au point de nouveaux mécanismes propres à assurer une gestion plus individualisée des retraites et à réglementer l'activité des sociétés gérant des fonds de pension et enfin parce qu'il convient d'éviter des pertes trop brutales pour les travailleurs, un dernier élément dont les pays considérés sont pleinement conscients pour la plupart. Etant donné le caractère récent des réformes entreprises, il est difficile de parvenir à des conclusions définitives sur la question, mais plusieurs tendances générales se laissent déjà entrevoir.

En Hongrie et en Pologne, les frais entraînés par le passage à un régime de retraite mixte ont été plus élevés que prévu en raison de l'engouement inattendu des travailleurs pour les régimes de pension privés. En effet, le passage d'un système par répartition à un système mixte entraîne des frais pour l'Etat, qui doit constituer des réserves pour le régime par capitalisation tout en continuant à verser les prestations dues dans le cadre du système par répartition encore en vigueur. Dans les pays d'Europe centrale et orientale, ce cumul de responsabilités pose des problèmes particuliers car la plupart des pays concernés ne peuvent en aucun cas augmenter le niveau des cotisations. Cet impératif vient de ce que les taux en vigueur sont déjà élevés par rapport à ceux qui sont pratiqués dans les autres régions du monde (voir le tableau 5). Dans leur volonté de parvenir à la compétitivité sur le plan international, les Etats concernés sont plutôt portés à diminuer ces taux ou, du moins, à les maintenir à leur niveau actuel, ce qui les contraint à financer les dépenses entraînées par le changement de système par d'autres sources.

Le gouvernement polonais a ainsi réaffecté près d'un cinquième du revenu des cotisations du régime public par répartition au nouveau régime privé (7,3 pour cent des 32,52 pour cent prélevés pour chaque adhérent au régime de deuxième pilier). Le gouvernement envisage de résorber le déficit qui en résultera pour le régime public en augmentant le niveau de l'emprunt, c'est-à-dire en émettant de nouvelles obligations qui lui permettront de récupérer le montant des cotisations affectées au nouveau régime privé. En Hongrie, le gouvernement a également réaffecté près d'un cinquième des cotisations au nouveau régime financé par capitalisation (soit

Tableau 5. La contribution des salariés et celle des employeurs dans certains pays donnés (1999* ou 2000)**

Pays	Part employeur	Part salarié
Albanie*	26	10
Bulgarie*	34,7	1
Croatie**	8,75	10,75
Estonie**	20	0
Hongrie**	22	8 ¹
Lettonie*	23,58	9
Lituanie**	22,5	2,5
Pologne**	16,26	16,26
Rép. tchèque**	19,5	6,5
Roumanie*	23 ²	5 ³
Slovénie*	15,5 ⁴	8,85 (moyenne) ⁵
Slovaquie*	21,6	5,9
ex-Rép. yougoslave de Macédoine*	20	0

¹Pour les salariés adhérant au système mixte, 6 pour cent des cotisations sont versées au pilier complémentaire financé par capitalisation et 2 pour cent aux assurances sociales. ²Pour des conditions de travail ordinaires: 23 pour cent, pour les travaux pénibles ou très pénibles: 28 pour cent et 33 pour cent respectivement. ³Pour les retraites complémentaires. ⁴Les taux de cotisation sont variables, avec une moyenne de 15,50 pour cent du revenu environ (le salarié s'acquitte de l'ensemble de la cotisation et l'employeur lui rembourse la part qui lui revient). ⁵Taux de cotisation variable, se situant autour de 8,85 pour cent de la rémunération.

Note: La comparaison de ces taux est relative du fait que tous ne s'appliquent pas à la même base salariale et que certains d'entre eux ne s'appliquent qu'aux rémunérations jusqu'à un certain seuil.

Source: Phare Consensus (1999), p. 49 et Social Security Administration (1999), p. 286; pour la Croatie, Faculté de droit de l'Université de Zagreb; pour l'Estonie, ministère des Affaires sociales; pour la Hongrie, Institut des études économiques de l'Académie des sciences hongroise; pour la Lituanie, Division de la politique sociale de la Lituanie; pour la Pologne, ministère du Travail et pour la République tchèque, ministère du Travail et des Affaires sociales.

6 pour cent des 30 pour cent prélevés pour chaque adhérent au régime de deuxième pilier). Le Gouvernement hongrois a lui aussi décidé de renflouer le déficit du régime public ainsi créé en émettant de nouvelles obligations.

Si les coûts entraînés par le changement de système ont dépassé les prévisions, c'est parce que la Hongrie comme la Pologne ont laissé à certains secteurs importants de la population active toute latitude quant à une éventuelle adhésion au nouveau régime. Cette possibilité a été offerte à tous les travailleurs entre 30 et 50 ans en Pologne et à tous les travailleurs en activité en Hongrie. Dans un cas comme dans l'autre, le nombre des personnes qui ont choisi d'adhérer au système mixte a dépassé de beaucoup les prévisions officielles. En Pologne, le gouvernement avait estimé ce chiffre à 6 millions alors qu'il a atteint 10,6 millions pour finir. En 2000, le gouvernement a de ce fait dû augmenter le niveau des subventions que l'Etat accorde au régime public de 2,7 milliards de Zlotys (650 millions de dollars E.-U) par rapport au niveau de 1999. En Hongrie, le nombre des personnes intéressées par le nouveau système avait été évalué à 800 000 en 1998, mais ce

chiffre a pour finir atteint 1,4 million, et, depuis, le nombre d'adhérents au régime privé a atteint plus de 2 millions. De ce fait, le gouvernement du Fidesz a abrogé la loi en vertu de laquelle deux pour cent supplémentaires du taux de cotisation de 30 pour cent devaient être affectés au régime privé, ce qui revenait à porter le taux de cotisation pour le second pilier de 6 à 8 pour cent. Du fait de cette abrogation, les avoirs du régime privé devraient représenter 35 pour cent du PIB au cours du siècle prochain au lieu des 47,6 pour cent prévus auparavant. Etant donné la diminution considérable des revenus affectés aux plans d'épargne privés, la probabilité que le système de garanties légales qui assortit le second pilier soit mis en branle au cours des prochaines années augmente, ce qui accroîtra encore le coût de la réforme.

L'année dernière, les frais administratifs des sociétés de gestion du régime privé ont dépassé les ressources allouées à cet effet, ce qui a favorisé les pertes financières. L'expérience d'autres régions du monde (Chili et Royaume-Uni notamment) en matière de privatisation des régimes de retraite montre que la gestion privée est coûteuse.

Cette caractéristique s'explique par le fait que les économies d'échelle sont limitées lorsque plusieurs sociétés privées se partagent le marché, par la possibilité de changer de caisse offerte aux travailleurs et, enfin, par les dépenses publicitaires que les sociétés privées doivent engager pour attirer de nouveaux adhérents. En Hongrie, les frais de gestion représentaient environ 8 pour cent du revenu des cotisations en 1999, soit plus de quatre fois plus que le taux en vigueur dans le régime de retraite public. Cependant, le revenu des cotisations s'est révélé insuffisant, et les nouvelles sociétés gérant des fonds de pension (des banques et des sociétés d'assurance par exemple) ont dû être renflouées par leur société mère, occasionnellement dans certains cas et plus fréquemment dans d'autres. En Pologne, les frais de gestion ont fluctué de façon considérable pendant la période pourtant courte qui s'est écoulée depuis que les sociétés de gestion privées sont en activité. Au milieu de l'année 1999, ces frais représentaient entre 13 pour cent et 15 pour cent des cotisations environ. Par la suite, ils ont diminué pour atteindre entre 6,5 pour cent et 10 pour cent du fait des efforts entrepris par les sociétés pour attirer de nouveaux clients avant la date limite, fixée à la fin de l'année, avant laquelle les travailleurs devaient choisir entre régime public et un fonds de pension. A la fin de l'année 1999, toutes les sociétés considérées ont enregistré des pertes importantes (1,6 milliard de Zlotys, soit 403 millions de dollars E.-U.). Pour l'essentiel, ces pertes sont à mettre sur le compte de dépenses de promotion importantes, des commissions versées aux agents et des frais de publicité, un poste qui a représenté plus de 400 millions de Zlotys (100 millions de dollars E.-U.).

Les lois de privatisation entrent en vigueur alors que certains aspects essentiels relatifs au versement des prestations n'ont toujours pas été tirés au clair. Les lois de privatisation promulguées en Hongrie et en Pologne ne contiennent pas de dispositions précises au sujet du versement des prestations et, à l'heure de la mise en application, les gouvernements de ces deux pays se sont surtout attachés à mettre les nouveaux régimes privés sur leurs rails, laissant pour plus tard les problèmes relatifs au versement des prestations. En Hongrie, une zone d'ombre majeure demeure, en l'espèce la question de l'indexation sur l'inflation, qui doit, en application de la loi, se fonder à parts égales sur l'évolution du salaire annuel et sur l'évolution des prix. En effet, si le gouvernement, qui per-

çoit l'impôt, est en mesure d'assurer le respect de cette garantie, les modalités de son application doivent encore être précisées dans le cas des sociétés de gestion privées. En Pologne, plusieurs questions encore plus vastes sont encore pendantes. Il s'agit des suivantes: i) Quelles seront les modalités utilisées pour convertir l'épargne accumulée par le travailleur en rente au moment de son départ à la retraite, et quels seront les frais afférents? (Le versement des rentes sera-t-il assuré par plusieurs sociétés concurrentes ou par une seule société nationale?); ii) La différence entre l'espérance de vie des hommes et celle des femmes sera-t-elle prise en compte lors du calcul des pensions? (Recours à des tables de mortalité unisexes ou différentes pour chaque sexe?); iii) Comment les prestations versées par les sociétés privées seront-elles indexées?; et iv) La possibilité de retirer une somme forfaitaire au moment du départ à la retraite sera-t-elle prévue? Etant donné l'importance des questions restées en suspens, il apparaît que les travailleurs qui ont dû choisir dans un délai limité d'adhérer à un plan d'épargne privé ne disposaient pas des informations nécessaires pour se décider en connaissance de cause. Au vu de l'absence d'information sur les questions susmentionnées, il est clair par ailleurs qu'il faudra procéder à un bilan des réformes en se fondant sur un critère essentiel, la sécurité de la retraite.

Les sociétés gérant des fonds de pension investissent massivement dans des capitaux publics plutôt que dans des capitaux privés. L'argument principal des partisans de la privatisation est que les salariés pourront prétendre à des rendements supérieurs avec des titres de sociétés privées. Cependant, en Pologne, à la fin de l'année 1999, 68 pour cent de l'épargne des salariés avaient été placés sur le marché des bons du Trésor et des obligations de la Banque centrale de Pologne contre 28 pour cent seulement pour les actions. En Hongrie, l'engouement pour les capitaux publics est encore plus marqué. Ainsi, à la fin de l'année 1999, 85 pour cent environ des fonds étaient investis dans des titres émis par l'Etat contre 9 pour cent pour les obligations de sociétés. Ce dernier chiffre particulièrement peu élevé reflète la volatilité de la place boursière de Budapest, où l'indice principal a perdu deux tiers de sa valeur après la crise russe. En outre, les sociétés gérant des fonds de pension ont réduit de moitié leurs avoirs en actions, qui ne représentent plus que 7 pour cent des investissements contre 14 pour cent auparavant. Une reprise du marché avait été annoncée pour le

début de l'année 2000, mais cette prévision ne s'est pas avérée et les fonds de pension ont continué d'investir en privilégiant la prudence.

Les changements de gouvernement, qui ont été fréquents dans les pays considérés, se sont traduits par une révision des orientations adoptées en matière de retraite. Depuis 1990, les changements de gouvernement se sont multipliés dans beaucoup des pays d'Europe centrale et orientale. Ainsi, depuis 1990, la Lettonie a compté cinq gouvernements différents. Ce chiffre est de quatre pour la Lituanie, la Slovaquie et la Slovénie, de trois pour l'Estonie, la Hongrie, la Pologne et la République tchèque et de deux pour la Croatie. Les conséquences de ces mouvements sur la réforme des retraites semblent varier suivant l'état d'avancement du processus. Lorsque l'adoption d'une réforme est encore à l'étude, le changement de gouvernement peut déboucher sur un changement d'orientation ou un abandon pur et simple du projet. Cependant, lorsqu'une loi entérinant la réforme a été promulguée, seule la mise en application du projet subit quelques aménagements mineurs. C'est le premier cas de figure qui s'est produit en République tchèque et en Slovaquie. En effet, le gouvernement tchèque actuel a abandonné le projet de privatisation lancé par le gouvernement précédent au profit d'un plan visant à réformer le régime public existant. De son côté, le nouveau gouvernement slovaque a enterré le projet du régime précédent, qui avait prévu de réformer le régime public conformément à l'exemple tchèque, au profit d'un plan de privatisation. Le second cas de figure est illustré à différents titres par la Hongrie, la Croatie, et la Lettonie. En Hongrie, des dirigeants du parti du Fidesz, actuellement au pouvoir, s'étaient opposés à la privatisation des retraites lorsqu'ils faisaient partie de l'opposition. Lorsqu'ils sont revenus au pouvoir, ils ont supprimé une disposition visant à augmenter le taux des cotisations affectées au nouveau pilier fondé sur l'épargne individuelle (voir ci-dessus). En Croatie, le nouveau gouvernement a tout d'abord reporté l'entrée en vigueur de la loi sur la privatisation des retraites promulguée par le gouvernement Tudjman mais, depuis quelques mois, il a accéléré les préparatifs en vue de son application. En Lettonie, la réforme des retraites de 1997 a depuis été amendée à neuf reprises et elle a fait l'objet d'un référendum à la fin de l'année 1999. Ces opérations ont ralenti la privatisation, mais le dernier gouvernement en date a imprimé un nouvel élan au processus. La Pologne constitue

une exception de taille à ce tableau: un changement de gouvernement a eu lieu alors que la question de la réforme était en pleine discussion (fin de l'année 1997) mais la restructuration du régime de retraite ne s'en est pas trouvée modifiée de beaucoup. Cette particularité s'explique en partie par l'appui massif que la population a apporté à la réforme et, notamment, au consensus tripartite en vigueur sur l'introduction d'un deuxième et d'un troisième piliers. Dans ces circonstances, les partis politiques ont accepté tacitement de poursuivre les réformes en cours et de ne pas faire de cette question un argument de campagne.

Dans beaucoup des pays considérés, cependant, la concertation sociale est limitée sur la question de la réforme des retraites, et le consensus tripartite est rarement de mise en la matière. En Hongrie, les syndicats étaient divisés sur la question d'une réforme radicale des retraites et les experts nationaux ne l'étaient pas moins. En Slovénie, la question n'a suscité de consensus qu'au niveau du parlement et seulement après qu'une disposition relative à l'introduction d'un régime de pension privé obligatoire a été retirée de la loi de réforme. En Croatie et en Macédoine, l'idée d'une réforme radicale a été retenue malgré les vives critiques des syndicats, critiques qui continuent de se faire entendre maintenant que le projet est en discussion au parlement. Le défaut de consensus vient en partie de ce que les syndicats refusent toute diminution des prestations, que les salariés estiment avoir méritées et considèrent comme un dû, un cas de figure qui n'est pas isolé dans la région. Cependant, les difficultés rencontrées par les pays d'Europe centrale et orientale viennent aussi de ce que la consultation des partenaires sociaux n'est pas dans les usages, que certains gouvernements ne reconnaissent pas la nécessité d'une telle concertation et que les salariés et les employeurs n'ont pas pris l'habitude de jouer leur rôle en la matière. Ces difficultés sont aggravées par la place toujours plus importante que les analyses macroéconomiques occupent depuis quelques années dans la discussion sur la réforme des retraites (l'accent étant mis par exemple sur l'effet de ces réformes sur l'épargne nationale et le niveau de l'investissement). Du fait de cette évolution, d'autres questions plus fondamentales en matière de protection sociale ont été reléguées au second plan, et le rôle des partenaires sociaux a été quelque peu oublié. Ce changement de perspective touche avant tout les syndicats mais il affecte également les nouvelles associations d'employeurs de la région.

Des difficultés similaires se posent dans certains pays au sein des conseils d'administration tripartites des régimes de pension, où les représentants des salariés et des employeurs sont souvent peu au fait de leur rôle et mal informés des modes de fonctionnement des régimes de sécurité sociale. Ce manque d'expérience explique le mécontentement suscité dans certains pays par la manière dont les conseils d'administration s'acquittent de leurs fonctions.

Les réformes mises en œuvre dans la région tendent à se diversifier: dans certains pays, l'engouement pour la privatisation s'essouffle et, dans d'autres, de nouvelles initiatives ont été lancées en vue d'une restructuration des régimes publics existants. L'adoption, en Hongrie et en Pologne, de réformes radicales a porté certains observateurs à prédire que la plupart des pays d'Europe centrale et orientale finiraient par s'engager dans la même voie. Depuis, comme il ressort de la lecture du tableau 3, les gouvernements de plusieurs autres pays ont adopté des lois similaires, ont prévu de le faire ou ont cette question à l'étude. Cependant, cette tendance a quelque peu perdu de sa force en 1999 et au début de l'année 2000. En Roumanie, le parlement a adopté un texte de loi visant à restructurer le régime public au milieu de l'année 2000 mais discute de la privatisation des retraites depuis plus d'un an sans parvenir à une décision. En Ukraine, face à l'opposition massive suscitée par le projet de réforme radical qu'il avait lancé, le gouvernement a amendé sa proposition, précisant que l'introduction d'un deuxième pilier obligatoire serait reportée jusqu'à ce que la situation économique et budgétaire s'améliore et formulant explicitement les critères qui devraient être remplis à cet égard. En Estonie, le gouvernement a abandonné un projet visant à introduire un régime privé obligatoire en raison des coûts importants qu'une telle opération pouvait entraîner. En revanche, il s'applique à élaborer une nouvelle loi prévoyant l'introduction d'un second pilier facultatif qui devrait recevoir des subventions du régime public en fonction du nombre d'adhérents.

En outre, certains pays ont adopté des stratégies de réforme qui passent par une restructuration des régimes publics mais ne prévoient pas de privatisation. En décembre 1999, le parlement slovène a retiré d'un projet de réforme des retraites global une clause qui prévoyait la création d'un nouveau plan d'épargne obligatoire concernant tous les salariés du privé, approuvant au contraire d'autres dispositions

visant à renforcer le financement du régime public existant. En République tchèque, le gouvernement actuel a décidé d'annuler les projets de privatisation lancés par le gouvernement précédent, craignant que les frais entraînés par un changement de système ne soient trop importants. Ces deux pays doivent encore se prononcer sur d'autres réformes éventuelles du régime public, mais leurs deux expériences prises ensemble laissent entrevoir une voie alternative pour ce qui touche à la réforme des retraites en Europe centrale et orientale, celle qui consiste à renforcer et à restructurer les régimes publics existants.

III. Conclusion

Ces premières tendances ne sont pas nécessairement à l'image des réalités à venir; certaines s'estomperont avec le temps, d'autres s'infléchiront en fonction d'événements et de circonstances qu'il serait difficile de prévoir aujourd'hui. Cependant, elles sont surprenantes à plus d'un titre au vu des projections qui les ont précédées, et elles doivent conduire à une remise en perspective des affirmations et des prévisions formulées à partir de ces mêmes projections. S'il convient de tirer des conclusions à ce stade, quel serait leur contenu? Conscients que la prudence s'impose en la matière, les auteurs s'en tiendront à trois observations.

Tout d'abord, il ressort de l'expérience accumulée à ce jour que les réformes radicales ne sont pas forcément adaptées aux caractéristiques politiques et économiques des pays d'Europe centrale et orientale. En Hongrie et en Pologne, en raison des dépenses considérables nécessaires à la mise en place d'un régime privé par capitalisation, et du fait que l'Etat doit continuer de verser les prestations dues au titre du régime par répartition, les réformes coûtent pour finir plus que ce qui aurait été nécessaire pour restructurer le système existant, soit entre 0,5 pour cent et 1,3 pour cent du PIB par an environ. Ces coûts accroissent considérablement le poids du financement des retraites dans ces deux pays, d'autant plus que les taux de cotisation y sont déjà élevés. La Hongrie et la Pologne auront dès lors plus de difficultés encore à respecter les critères budgétaires fixés par l'Union européenne. En outre, comme il est impossible de relever des taux de cotisation déjà importants, le premier et le second piliers se trouvent dans une situation de dépendance financière, au point qu'il n'est plus possible de financer les prestations versées au titre des

régimes privés qu'en privant le régime de retraite public des revenus dont il a besoin et vice versa. Ces deux manœuvres sont risquées car elles mettent toutes les deux la sécurité des retraites futures en péril, même si ce n'est pas au même titre. La prise de conscience de ces charges et de ces risques semble être en cours si l'on s'en tient à l'attitude de plusieurs gouvernements de la région – notamment ceux de l'Estonie, de la République tchèque et de la Slovaquie – qui ont renoncé à entreprendre une réforme radicale des retraites.

S'agissant des stratégies d'investissement, il semble bel et bien plus prudent, au vu de la petite taille et de la volatilité de la plupart des marchés financiers des pays d'Europe centrale et orientale, de placer l'épargne des cotisants dans des titres émis par l'Etat plutôt que dans des titres de sociétés privées. Du fait de cette préférence, cependant, l'accès des travailleurs aux rendements particulièrement intéressants que les investissements privés, certes plus risqués, peuvent rapporter, reste limité. En outre, si les bénéfices n'augmentent pas, les frais administratifs importants facturés par les sociétés de gestion pourraient bien venir grignoter l'épargne des adhérents et réduire le niveau des prestations qu'ils recevront dans l'avenir. Les différentes rectifications de tir auxquelles plusieurs des pays considérés ont procédé à mi-parcours ne semblent pas non plus être adaptées à des réformes radicales, pour lesquelles une période de mise en œuvre prolongée s'impose. S'il est difficile de prévoir quel sera le résultat des changements d'orientation effectués sur la période en question (voir notamment la décision du gouvernement du Fidesz, qui a renoncé à élever le niveau du revenu affecté au second pilier), il semble d'ores et déjà que les objectifs visés par les réformes radicales originelles ne seront pas atteints.

Certains observateurs ont continué de soutenir que, malgré ces difficultés, la privatisation restait la méthode la mieux adaptée pour restructurer les régimes de retraite de la région, arguant que seul un changement radical pouvait vaincre les résistances de certains groupes défendant des avantages acquis tels que les associations de retraités et les syndicats. Toutefois, l'expérience ne corrobore pas cette analyse. En effet, comme il est souligné dans la deuxième partie de la présente étude, la Lituanie, la République tchèque et la Slovaquie ont supprimé certains privilèges relatifs à la retraite sans pour autant privatiser leur régime, alors que le gouvernement polonais a toujours bien du mal à régler cette question dans le cadre de la mise en

œuvre de sa loi de privatisation. De même, les trois pays susmentionnés sont parvenus à élever l'âge de la retraite, et la Slovaquie a lancé un projet de réforme majeur, entériné par la loi, qui prévoit que les futurs retraités percevront des prestations inférieures de 25 pour cent à celles des retraités actuels. D'autres pays encore, parmi lesquels la Slovaquie, projettent de procéder à des privatisations importantes sans envisager pour autant d'élever l'âge de la retraite ou de supprimer les traitements préférentiels accordés à certaines catégories. Ce premier bilan contrasté ne corrobore donc pas l'affirmation selon laquelle la privatisation est la seule voie possible en matière de réforme des retraites.

La deuxième des observations qui s'imposent est que les réformes entreprises à ce jour sont restées de portée relativement limitée. Si la restructuration des prestations de retraite est un sujet de préoccupation majeur dans la région, les pensions invalidité ont connu peu de changements depuis le début de la période de transition, alors même que les gouvernements ont assoupli les critères ouvrant droit aux prestations considérées dans le but de faire face à l'accroissement du chômage. De ce fait, on dénombre beaucoup de retraités invalides qui pourraient encore occuper un emploi sous une forme ou une autre mais n'y sont pas encouragés ou ont peu d'occasions à saisir. De même, les conséquences des réformes menées dans les pays d'Europe centrale et orientale sur l'égalité entre les sexes ont été largement occultées, alors que les femmes sont souvent plus touchées que les hommes par le relèvement de l'âge de la retraite et l'abandon du principe de redistribution autrefois utilisé pour le calcul des prestations. Un troisième problème reste encore entier, celui des individus toujours plus nombreux qui sont exclus de la protection sociale parce qu'ils travaillent pour un secteur non structuré en expansion. La plupart des responsables des régimes de retraite en vigueur dans les pays considérés sont conscients qu'il faut trouver le moyen de recenser les travailleurs concernés et d'élargir la protection à leur endroit, mais les efforts entrepris à cette fin sont encore peu nombreux. Pour favoriser la recherche de solutions à ces différents problèmes, il conviendrait d'élaborer des études faisant le point sur la situation, sur les besoins des groupes cibles ainsi que sur les pratiques exemplaires qui peuvent être relevées en la matière dans la région, en Europe occidentale ou ailleurs et pourraient servir de modèles à de futures réformes. De telles études sont absolu-

ment nécessaires car elles pourraient susciter l'adoption de réformes plus ambitieuses.

Enfin, il est très préoccupant de constater que, dans beaucoup des pays considérés, la restructuration des retraites en cours ne fait pas l'objet d'un consensus au sein de la population. Qui oserait parier, pourtant, sur le succès à long terme d'une réforme que les principales parties prenantes n'auraient pas acceptée? Qui pourrait affirmer qu'une telle acceptation peut être suscitée sans que les intéressés aient leur mot à dire quant au contenu de la réforme? Qui prétendrait enfin que les parties prenantes peuvent participer effectivement au processus alors qu'elles n'ont pas bien perçu le rôle qui leur revient et les enjeux de la discussion? Dans un grand nombre des pays d'Europe centrale et orientale, cependant, la concertation sociale est toujours un maillon manquant ou défaillant dans l'élaboration des réformes des retraites, et nombre de travailleurs et d'employeurs continuent à chercher le moyen d'exercer une influence sur les politiques adoptées en la matière, sans grand succès pour l'heure. La formation est l'un des éléments qu'il convient de mettre en œuvre pour régler ce problème. Il doit s'agir, par cette formation, d'aider les partenaires sociaux à formuler des objectifs reflétant leurs préoccupations à court et à long terme et à parvenir à leur réalisation par la mise au point de stratégies concrètes. En outre, la formation devrait donner aux intéressés l'occasion de tirer les leçons des succès remportés par les partenaires sociaux d'autres pays de la région ou d'ailleurs, d'analyser les aspects techniques du financement des retraites ainsi que les avantages et les désavantages des différentes stratégies de réforme et d'obtenir des informations empiriques sur les premiers résultats des réformes mises en œuvre dans d'autres pays de la région. La formation dont il est question pourrait favoriser de façon très significative la

concertation sociale sur la réforme des retraites dans la région et, par là même, contribuer à ce que les politiques adoptées par les gouvernements en la matière soient appliquées avec succès et se prolongent dans le temps.

Bibliographie

- Augusztinovics, Maria, «Pension Systems and Reforms in the Transition Countries», in *Economic Survey of Europe*, Commission économique pour l'Europe et Organisation des Nations Unies, 1999, Vol. 3.
- Economic Intelligence Unit, *Country Profiles for 2000*, à l'adresse www.eiu.com/schedule.
- Hagemeyer, Krzysztof, «The Transformation of Social Security in Central and Eastern Europe» (avant-projet, 1999), in Katharina Muller, Andreas Ryll et Hans-Jurgen Wagener, eds., *Transformation of Social Security: Pensions in Central-Eastern Europe*, Heidelberg: Physica-Verlag, 1999.
- Hausner, J., *Security through Diversity: Conditions for Successful Reform of the Pension System in Pologne*, Collegium Budapest, Institute for Advanced Study, Document de Travail, n° 49, 1996.
- IBUS Briefing Service, numéros de 1999.
- Latulippe, D., «Effective Retirement Age and Duration of Retirement in the Industrial Countries between 1950 and 1990», *Issues of Social Protection*, Bureau international du Travail, Document de travail n° 2, Genève, 1996.
- Muller, Katharina, «Ten Years After: Pension Reforms in Central and Eastern Europe and the Former Soviet Union», Frankfurt Institute for Transformation Studies, Frankfurt (Oder), février 2000.
- Palacios, R., M. Rutkowski et X. Yu, *Pension Reform in Transition Economies*, Washington, D.C., Banque mondiale, 1999.
- Pensions International, numéros de 1999 et 2000.
- Phare Consensus, *Change and Choice in Social Protection: The Experience of Central and Eastern Europe*, Pantheron: The University of York, 1999.
- Simonovits, A., «The New Hungarian Pension System and its Problems», in Katharina Muller, Andreas Ryll et Hans-Jurgen Wagener, eds., *Transformation of Social Security: Pensions in Central-Eastern Europe*, Heidelberg: Physica-Verlag, 1999.
- U.S. Social Security Administration, *Social Security Programs Around the World*, 1999.

Les retraites de sécurité sociale et leur réforme dans les Amériques: quelques leçons pour les travailleurs et les syndicats

Carmelo Mesa-Lago

Professeur émérite de sciences économiques
à l'Université de Pittsburgh,
Professeur et chercheur à l'Université internationale de Floride

I. Aperçu historique

Sur le continent américain, l'histoire de la sécurité sociale a débuté en Amérique latine sous l'influence des programmes mis en place en Allemagne à la fin des années 1880. Les premiers régimes relatifs aux risques professionnels font leur apparition au début du XX^e siècle et, en 1920, onze pays en sont dotés. Des régimes de pension (vieillesse, invalidité et survivants) ont ensuite été mis en place à l'intention de certains secteurs stratégiques et de catégories de fonctionnaires et de travailleurs particulièrement puissantes dans un groupe de pays qui a été désigné comme le groupe des *pionniers*. Il convient d'y inclure l'Uruguay (1919), le Chili (1924), le Brésil et Cuba (années 20) ainsi que l'Argentine (années 30). Des assurances maladie ou maternité ont suivi de peu. Un deuxième groupe, celui des pays *intermédiaires*, a attendu les années 40 pour se doter d'assurances sociales (sous l'influence du rapport Beveridge) voire les années 50 pour une minorité d'entre eux. Ce groupe comprend le Costa Rica, le Mexique, le Pérou, la Colombie, la Bolivie, l'Équateur, le Paraguay et le Venezuela. Enfin, un troisième groupe, celui des *retardataires*, englobe les pays qui n'ont pas établi de régime avant les années 60 ou 70. Il s'agit de la République dominicaine, du Guatemala, de El Salvador, du Nicaragua, du Honduras et de Haïti. Seuls une minorité de pays disposent de systèmes d'allocations de chômage et d'allocations familiales. L'institution de systèmes de sécurité sociale a été étroitement liée au niveau de développement des pays, c'est-à-dire que les plus développés d'entre eux ont été les premiers à s'en doter et inversement. Cependant, outre le rôle de l'État, l'influence des

groupes de pression, syndicats y compris, a joué un rôle important dans l'histoire de la sécurité sociale.

Les pays d'Amérique latine appartenant au groupe des pionniers ont précédé les États-Unis, qui ont promulgué leur loi sur la sécurité sociale («*Social Security Act*») en 1935 seulement, une loi qui ne portait du reste que sur l'institution d'allocations de chômage et de pensions de retraite. Au début du XXI^e siècle, les États-Unis ne disposent toujours pas d'un programme d'assurance maladie national. Lorsqu'ils faisaient partie du Commonwealth britannique, le Canada et la plupart des pays des Caraïbes n'appartenant pas à l'Amérique latine se sont inspirés des programmes de sécurité sociale mis en place au Royaume-Uni et ont institué des systèmes d'assurance maladie nationaux. Dans les Caraïbes, pays d'Amérique latine exclus, les premiers régimes de retraite ne sont apparus qu'après l'indépendance, en Jamaïque pour commencer (1966) et au Belize pour finir (1979). Le premier régime d'assurance maladie et maternité apparaît à la Barbade (1966) et le dernier à Grenade (1983).

Les pays d'Amérique latine, qui ont été à l'avant-garde en matière de sécurité sociale, ont aussi été les premiers à être confrontés à des crises financières et à lancer des réformes radicales des retraites. Dans les pays du groupe des pionniers, les régimes de sécurité sociale ont couvert l'ensemble de la population et assuré un niveau de prestation satisfaisant pendant les cinquante premières années qui ont suivi leur création. À la fin des années 60 et pendant les années 70, cependant, ces pays ont commencé à être confrontés à un certain nombre de problèmes, y compris à des déséquilibres financiers qui ont entraîné l'adoption de réformes

«paramétriques», c'est-à-dire de réformes portant sur les conditions ouvrant droit aux prestations, les cotisations et autres facteurs similaires. Par ailleurs, l'Etat a été contraint de couvrir les déficits par des subventions. Plusieurs facteurs expliquent les difficultés rencontrées: introduction de nouvelles prestations sans que des moyens de financement adéquats soient prévus en parallèle, importance de la dette publique, défaut ou retard de paiement des contributions par les sociétés privées, placement peu judicieux des réserves, frais de gestion élevés et manque d'efficacité, intervention excessive du gouvernement et utilisation des réserves pour d'autres dépenses que celles de la sécurité sociale. En outre, dans les pays du groupe des pionniers, où les régimes de retraite comme la population ont été parmi les premiers à connaître un vieillissement, un problème démographique a commencé à se poser: le nombre des cotisants à la sécurité sociale a diminué de façon relative par rapport au nombre de retraités, qui connaissait au contraire une expansion (diminution du rapport entre actifs et passifs). La crise économique grave, prolongée et profonde des années 80 a porté un coup supplémentaire à la sécurité sociale, qui a subi les conséquences de l'hyperinflation, du nombre toujours plus élevé de cotisants ne respectant pas leurs obligations, de la diminution des subventions publiques et de la détérioration des prestations.

Au début des années 80, sous l'influence du néolibéralisme, le Gouvernement militaire du Chili a entrepris de réformer de façon radicale le régime de retraite et le régime d'assurance-maladie du pays en procédant à une «privatisation» plus ou moins poussée selon le cas. Ces réformes n'ont pas eu de répercussions sur le reste de la région avant les années 90, principalement à cause de l'image négative véhiculée par le régime chilien mais aussi du fait de la forte opposition affichée par les syndicats, les assurés, l'administration de la sécurité sociale, les associations de retraités et certains partis politiques. Dans les années 90, deux événements ont fait évoluer les choses. Tout d'abord, la démocratie a été restaurée au Chili et le nouveau gouvernement a donné son aval aux réformes entreprises en matière de sécurité sociale, leur donnant de la sorte une nouvelle respectabilité sur le plan politique. Ensuite, la Banque mondiale a publié deux rapports, portant respectivement sur les systèmes de santé et sur les retraites, dans lesquels elle a pris fermement position en faveur des réformes du type de celles qui avaient été adoptées au Chili.

Par le biais de conditions assorties à l'octroi de crédits, la Banque mondiale a du reste encouragé l'adoption de réformes similaires en Amérique latine et ailleurs. Sur la période 1993-2000, des réformes radicales des retraites ont été adoptées dans neuf pays d'Amérique latine et des réformes des systèmes de santé dans cinq d'entre eux. Cependant, s'agissant de la santé, les caisses et les fournisseurs sont plus nombreux que dans le cas des régimes de retraite, et le degré de privatisation est moindre.

S'il est vrai que les réformes des retraites adoptées en Amérique latine ont fait des émules en Europe de l'Est (Hongrie, Pologne, République tchèque) voire en Europe occidentale (Suède), elles n'ont pas été imitées ailleurs en Europe. Au Canada, outre le régime de pensions traditionnel en vigueur dans les provinces anglophones, un régime particulier à la région francophone, le Régime des rentes du Québec, a été créé en 1966, qui est géré par l'administration mais à la manière d'un fonds privé. Les pays des Caraïbes, Amérique latine exclue, continuent d'appliquer des plans de pension traditionnels, de même que les Etats-Unis. Dans ce dernier Etat, il convient de signaler cependant qu'une discussion sur la réforme des retraites s'est ouverte dans les années 90 et que le débat a pris de l'ampleur au cours des élections présidentielles de 2000.

Du fait de la longueur et de la diversité de l'expérience accumulée par l'Amérique latine en matière de réforme des retraites, et comme la privatisation a été plus poussée et plus ambitieuse dans ce cas que dans celui des réformes des systèmes de santé, c'est sur le premier de ces deux aspects que le présent article se concentre. Il sera question des différents modèles de réforme des retraites suivis par dix pays donnés, de leurs caractéristiques, du rôle qu'y jouent le secteur privé et l'Etat, du résultat des réformes et, enfin, de leurs conséquences éventuelles pour les assurés et les futurs retraités ainsi que pour l'économie. Enfin, quelques leçons seront formulées à l'intention des travailleurs et des syndicats. Différents points de vue relatifs à la réforme des retraites aux Etats-Unis seront évoqués brièvement par ailleurs.

II. Les caractéristiques de la réforme des retraites en Amérique latine

Trois modèles de réforme structurelle

Jusqu'au début des années 1980 des réformes «paramétriques», ou non structurelles, ont été mises en œuvre dans un grand nombre de pays d'Amérique latine désireux d'améliorer et de renforcer leur régime de sécurité sociale (ci-dessous appelé «régime public»). Les réformes plus récentes peuvent être désignées comme des «réformes structurelles» car elles ont visé à transformer de façon radicale l'essence du régime public traditionnel, que ce soit en le remplaçant par un nouveau régime, que nous qualifierons de «privé» pour simplifier, en le doublant d'un tel régime ou en l'y intégrant. La réforme des retraites mise en œuvre au Chili est généralement présentée comme un modèle universel et unique mais les dix pays qui ont adopté des réformes de ce type ont en réalité suivi *trois grands modèles différents*, qu'ils ont mis en application avec des différences considérables en fonction de leurs caractéristiques et de leurs besoins particuliers. Ces trois grands modèles sont les suivants:

Modèle du remplacement

Ce modèle, qui est similaire à celui que le Chili a mis au point, a été adopté en Bolivie (1997), au Mexique (1997), à El Salvador (1998) et au Nicaragua (2000). Dans ce cas de figure, le régime public est clos, toute nouvelle adhésion devenant impossible. Le régime public en question présentait les caractéristiques suivantes: *a)* un financement collectif par répartition (les revenus étaient utilisés pour payer les prestations et un principe de solidarité s'appliquait entre les différentes catégories de revenu et les générations), avec un recours à une capitalisation partielle dans certains cas cependant (réserves); *b)* des cotisations salariales qui tendaient à augmenter avec le temps à cause du vieillissement du régime et de la population (diminution du ratio entre actifs et passifs); *c)* des prestations «définies», c'est-à-dire que la loi prévoyait une rente minimum, une formule pour le calcul de la prestation, etc., et que l'Etat garantissait le versement de la rente (après la crise, certaines de ces conditions n'ont plus été garanties, avec, par exemple, une diminution des pensions en termes réels du fait de l'inflation. Ce régime public a été *remplacé ou substitué* par un régime «privé» présentant les caractéristiques suivantes: *a)* une capitalisation totale et un financement individuel, c'est-à-dire que

les cotisations versées par l'assuré sont déposées sur un compte individuel puis investies, le rendement (rapport de l'investissement ou intérêt) étant versé sur ce même compte; il n'y a donc plus de solidarité entre les catégories de revenu ou les générations; *b)* des cotisations «définies», c'est-à-dire qui restent au même niveau au fil du temps (quoi qu'elles puissent être augmentées sur le long terme si l'espérance de vie des retraités augmente); *c)* des prestations «non définies» car le montant de la rente n'est pas connu: il dépend en effet du salaire assujéti à cotisation, du volume des cotisations et du rendement de l'investissement généré par les fonds déposés sur le compte d'épargne individuel; et *d)* une administration assurée par des sociétés privées qui se consacrent exclusivement à cette tâche (c'est-à-dire qu'elles ne peuvent pas exercer d'autres activités que la gestion de fonds de pension), sauf au Mexique, où la gestion est «multiple» (assurée par des organismes privés, publics et mixtes).

Modèle parallèle

Dans le cas de ce modèle mis en œuvre au Pérou (1993) et en Colombie (1994), le régime public ne disparaît pas mais se double d'un nouveau régime privé qui constitue une *alternative*. Le régime public repose toujours sur les mêmes principes mais il est réformé, que ce soit partiellement ou dans sa totalité, et le régime privé présente les mêmes caractéristiques que le régime chilien, sauf en Colombie où il est administré par plusieurs organismes de nature différente.

Modèle mixte

Ce modèle a été adopté par l'Argentine (1994), l'Uruguay (1996) et le Costa Rica (2000). Dans ce cas, le régime public ne disparaît pas mais devient *l'un des deux piliers d'un nouveau système obligatoire et intégré*. En effet, le pilier public garantit une pension de base alors que le pilier privé correspond à une retraite complémentaire. Le régime public conserve les mêmes caractéristiques qu'auparavant mais subit quelques réformes et le régime privé présente les mêmes caractéristiques que le système chilien sauf qu'il est géré par plusieurs organismes de nature différente.

La «privatisation» et le rôle de l'Etat

Le nouveau système a été qualifié de «privé» à défaut de mieux, mais ce terme est imprécis, connoté politiquement et ne donne

pas une idée exacte de la réalité. Ainsi, c'est seulement dans la moitié des dix réformes des retraites examinées que la gestion du régime est confiée exclusivement à des sociétés privées, et ce n'est le cas que pour des pays relevant du modèle du remplacement. Il s'agit du Chili, de la Bolivie, de El Salvador et du Nicaragua (mais aussi du Pérou pour le régime privé proposé en parallèle au régime public). Au contraire, dans le cas du modèle parallèle adopté en Colombie et au Pérou, le régime public est géré par les assurances sociales. Dans trois régimes mixtes (Argentine, Uruguay et Costa Rica), la gestion est publique pour le régime de base alors qu'elle est assurée par plusieurs caisses privées pour le régime complémentaire. Pour le régime «privé» parallèle mis en place en Colombie comme dans le cas du système de remplacement du Mexique, il est fait recours à plusieurs sociétés de gestion. Le pourcentage de travailleurs ayant adhéré au régime unique ou complémentaire «privé» varie de façon marquée selon les pays. En effet, il est de 100 pour cent en Bolivie et au Mexique, de 97/99 pour cent au Chili et à El Salvador, de 78/79 pour cent en Argentine et au Pérou et de 49/50 pour cent en Uruguay et en Colombie (aucune donnée n'est encore disponible pour le Costa Rica et le Nicaragua). Il convient de souligner que, dans le cas des systèmes parallèles ou mixtes, et à une exception près, la gestion est assurée par plusieurs organismes de nature différente.

Par ailleurs, il est apparu que l'intervention de l'Etat était essentielle au bon fonctionnement et à la pérennité des régimes privés. Plusieurs raisons entrent en jeu à cet égard: a) il s'agit de régimes obligatoires et non pas facultatifs; b) ils sont fortement réglementés par l'Etat et sont contrôlés, surveillés et sanctionnés par une institution publique de surveillance qui est financée par l'Etat dans plusieurs pays; c) les instruments d'investissement sont réglementés et notés par une institution publique; et d) l'Etat verse des subventions importantes et offre certaines garanties, comme il sera exposé plus en détail ci-dessous.

Les réformes relevant du modèle dit du remplacement et du modèle parallèle génèrent trois types de charges financières lourdes pour l'Etat. La première découle du déficit du régime public, qui perd tous ses cotisants ou n'en conserve qu'une minorité alors qu'il doit continuer d'assumer la charge des retraites en cours et de celles qui seront versées plus tard aux cotisants encore affiliés. En effet, l'Etat finance ce déficit dans tous les pays. La deuxième de ces charges est liée au montant des cotisations ver-

sées au régime public par tous les assurés qui l'abandonnent au profit du régime privé (on parle souvent à cet égard d'une «obligation de reconnaissance»). Ce montant est indexé sur l'inflation chaque année et deux pays (Colombie et Chili) versent par ailleurs un intérêt sur cette somme. L'Etat s'acquitte de cette obligation dans tous les pays sauf au Mexique et en Uruguay (le Pérou a accordé relativement peu d'obligations de reconnaissance). Une troisième charge découle de la pension minimum qui est garantie à tous les assurés du régime privé même si le montant accumulé sur leur compte d'épargne individuel ne suffit pas à financer une pension de ce niveau. L'Etat prend la différence à sa charge dans cinq pays, mais ni la Bolivie ni le Pérou n'assurent cette garantie dans les faits. Dans le cas du modèle mixte, le pilier public peut être déficitaire ou non, mais il n'est pas nécessaire de prévoir des mécanismes tels que les obligations de reconnaissance ou les pensions minimums garanties pour le pilier privé car les assurés sont toujours affiliés au pilier public, qui assure le versement d'une rente minimum. L'Etat fournit parfois d'autres garanties et prestations: a) octroi d'une pension relevant des assurances sociales pour les travailleurs non assurés démunis (Argentine, Chili, Costa Rica et Uruguay); b) indexation des retraites sur l'inflation, y compris dans le cas de la pension minimum; c) rendement annuel minimum de l'investissement si les fonds de la caisse ne sont pas suffisants pour permettre le versement d'un tel rendement; et d) versement des rentes si la caisse fait faillite et que les assurés et les retraités adhérant au fonds correspondant ne bénéficient plus d'aucune protection (c'est le cas en Argentine, au Chili, en Colombie et en Uruguay).

La liberté de choix

Entre autres objectifs essentiels, la réforme visait à rompre le monopole du régime public et à permettre aux assurés de choisir librement leur régime et leur caisse et de changer de caisse à leur convenance. Cependant, ces libertés sont parfois totalement inexistantes ou assorties de restrictions importantes. Ainsi, lors de l'entrée en vigueur des réformes adoptées en Bolivie et au Mexique, les assurés n'ont pas eu la possibilité de rester dans le régime public: tous ont été transférés d'autorité vers le régime privé. Qui plus est, en Bolivie, le gouvernement a réparti les assurés entre les deux seules caisses existantes en fonction de leur domicile et il a interdit le transfert de l'une à l'autre excepté en

cas de changement de domicile. Partout, à deux exceptions près, toute personne intégrant la population active qui a droit à une couverture doit adhérer au régime «privé» ou au régime mixte. Dans trois pays donnés (El Salvador, le Nicaragua et l'Uruguay), les assurés ont été répartis par classes d'âge au moment de l'entrée en vigueur de la réforme et seuls les plus jeunes ont été autorisés à continuer d'adhérer au régime public s'ils le souhaitaient. L'Argentine et la Colombie sont les pays dans lesquels la liberté de choix est la plus grande puisque les personnes affiliées au moment de la réforme comme ceux qui intègrent la population active peuvent choisir entre le régime public et le régime privé ou mixte et changer de système à leur convenance. Dans six pays dotés d'un régime ou d'un pilier privé, il est possible de changer de caisse entre une et deux fois par an seulement. Enfin, les assurés ne peuvent pas choisir leurs instruments d'investissement ni la composition de leur portefeuille car la caisse est souveraine en la matière, et, au moment de leur départ à la retraite, ils n'ont pas droit à retirer le montant accumulé sur leur compte d'épargne individuel. Seules trois options s'offrent à eux: la perception d'une rente, une retraite programmée ou un panachage de ces deux possibilités.

III. Les résultats de la réforme en Amérique latine

Cela fait près de vingt ans que le Chili a réformé son régime, contre trois à sept ans pour sept autres pays (pour les deux pays restants, le processus vient de commencer). Le moment est donc venu de faire le bilan de ces réformes à partir des critères fondamentaux suivants: le niveau des cotisations, le pourcentage de couverture de la population active et l'égalité entre les hommes et les femmes, la concurrence et les frais de gestion, l'accumulation de capital et le rendement de l'investissement et, enfin, les conséquences sur le marché financier et l'épargne nationale.

Contributions des employeurs et cotisations des assurés

Les régimes de retraite sont principalement financés par des cotisations salariales versées par les employeurs et les travailleurs couverts (avant la réforme, la part employeur représentait en moyenne trois fois la part travailleur). Cependant, une discussion toujours ouverte est née sur la question de savoir si les employeurs

devaient s'acquitter effectivement de leur contribution ou la transférer vers leurs employés ou vers le consommateur. Si l'on s'en tient au parti adopté par les promoteurs de la réforme au Chili et par la Banque mondiale, les employeurs doivent verser leur part, mais ils peuvent remplacer le capital par du travail afin de la réduire en tout ou en partie, c'est-à-dire limiter la création d'emplois. C'est en raison de ce point de vue que le Chili, la Bolivie et le Pérou ont décidé de supprimer la part employeur. Cependant, s'il y a effectivement transfert de cotisations, il ne devrait pas y avoir de conséquences négatives sur l'emploi. Partant de cette idée, et compte tenu des principes constitutionnels et de la ferme opposition des travailleurs et des syndicats, quatre pays ont préféré ne pas toucher à la part employeur (Argentine, Costa Rica, El Salvador et Mexique) et un autre s'est contenté de la réduire dans une faible proportion (Uruguay) alors que trois autres Etats l'ont augmentée (Colombie, Costa Rica et Nicaragua). Inversement, le niveau des cotisations prélevées aux assurés a augmenté dans six pays (Bolivie, Colombie, El Salvador, Nicaragua, Pérou et Uruguay). Dans trois autres pays (Argentine, Costa Rica et Mexique), il est resté inchangé. Dans la plupart des pays, le coût de la réforme a donc été transféré de l'employeur vers l'assuré, et la suppression de la part employeur s'est traduite par une augmentation de la cotisation due par l'assuré ou des subventions versées par l'Etat selon le cas.

Portée de la protection et égalité entre hommes et femmes

Avant la réforme, le pourcentage de couverture des actifs par les régimes de retraite dépendait du niveau de développement, et notamment de la taille du secteur structuré, soit du nombre de salariés. Dans les pays les plus développés, le secteur structuré était particulièrement développé et le niveau de couverture important. En revanche, dans les pays les moins développés, les travailleurs de l'agriculture et ceux du secteur non structuré (c'est-à-dire les indépendants, les employés de maison, les salariés de micro-entreprises, les individus travaillant pour l'entreprise familiale sans recevoir de rémunération et les travailleurs temporaires) étaient particulièrement nombreux. Tous ces groupes étant exclus des régimes de retraite, ceux-ci couvraient dès lors une proportion bien moindre des actifs. Dans les dix pays considérés ayant réformé leur régime de retraite tels qu'ils sont répartis entre

les trois groupes définis précédemment, les pourcentages de couverture étaient les suivants: groupe des pionniers (c'est-à-dire l'Argentine, le Chili et l'Uruguay, le Costa Rica devant toutefois être ajouté) de 70 pour cent à 80 pour cent; groupe des pays intermédiaires (Colombie, Mexique et Pérou) de 32 pour cent à 44 pour cent et groupe des retardataires (Bolivie, El Salvador et Nicaragua) de 12 pour cent à 23 pour cent.

Le pourcentage des actifs couverts après l'entrée en vigueur des réformes a été estimé sur la base de deux chiffres différents: a) le nombre de *membres*, c'est-à-dire des personnes ayant adhéré au régime à un moment ou à un autre de leur vie professionnelle, et b) le nombre de *cotisants actifs*, soit le nombre de membres qui versent régulièrement une cotisation au régime. Le premier de ces deux chiffres est sensiblement supérieur au second. A la fin de l'année 1998, ces pourcentages, calculés sur les deux estimations correspondantes, étaient les suivants: 72 pour cent et 66 pour cent en Uruguay, 109 pour cent (impossible du point de vue statistique) et 59 pour cent au Chili, 63 pour cent et 30 pour cent en Argentine, 44 pour cent et 23 pour cent en Colombie, 36 pour cent et 23 pour cent au Mexique, 29 pour cent et 20 pour cent à El Salvador, 26 pour cent et 13 pour cent au Pérou et 13 pour cent en Bolivie (aucune donnée n'est disponible sur les cotisants actifs pour ce pays). Les estimations fondées sur le nombre de membres réalisées pour les périodes précédant et suivant la réforme montrent que la couverture a diminué dans quatre pays, l'Uruguay et El Salvador faisant exception (pas d'évolution significative), de même que le Chili et la Colombie (avec, pour le premier de ces deux pays, une augmentation dont l'importance est difficile à apprécier). Les estimations relatives à la couverture qui se fondent sur le nombre de cotisants actifs ne peuvent pas être comparées avec les données portant sur la période précédant la réforme mais elles sont en tous les cas inférieures de beaucoup à celles qui sont fondées sur le nombre de membres. Cette particularité s'explique en grande partie par le fait que seuls 55 pour cent en moyenne des membres sont aussi des cotisants actifs (ce chiffre est compris entre 46 pour cent pour l'Argentine et 65 pour cent pour l'Uruguay). Elle pourrait aussi découler accessoirement du fait que les cotisations versées par les assurés ont augmenté.

Le déclin de la couverture des actifs est sans doute une conséquence de l'expansion du secteur non structuré dans la région d'une part et de la «flexibilisation» de la main-d'œuvre que

la mondialisation a entraînée de l'autre. Ce problème soulève des préoccupations quant à quatre aspects fondamentaux: a) l'avenir de la sécurité sociale, qui doit s'adapter aux mutations du marché du travail afin que la couverture qui prévaut dans le secteur structuré aujourd'hui perdure et que de nouveaux mécanismes propres à assurer la couverture du secteur non structuré, des travailleurs à temps partiel et des autres travailleurs non protégés soient mis au point; b) la détérioration de la protection réservée aux pauvres, étant donné que la pauvreté s'accroît, que seul un petit nombre de pays fournit des retraites relevant de l'assistance sociale et que ces pensions, lorsqu'elles sont versées, ne sont pas suffisantes pour couvrir les besoins essentiels des intéressés; et c) la proportion minimale des dépenses de sécurité sociale et du PIB qui est affectée aux pensions relevant de l'assistance sociale et aux allocations versées aux membres de certaines catégories données pour les aider à adhérer au système.

Les membres de sexe féminin reçoivent souvent des pensions inférieures à celles de leurs homologues masculins, ce qui s'explique par trois raisons: a) les rémunérations perçues par les femmes sont généralement inférieures à celles qui sont versées aux hommes à travail équivalent; b) les femmes cotisent de façon moins continue que les hommes car elles sont amenées à interrompre leur activité à titre temporaire pour cause de grossesse ou pour élever un enfant; et c) en Amérique latine, les femmes prennent souvent leur retraite cinq ans avant les hommes alors que leur espérance de vie est de quatre ans supérieure à la leur en moyenne. Les régimes publics peuvent corriger partiellement ces déséquilibres grâce au principe de solidarité qui prévaut en leur sein et à la redistribution des hommes vers les femmes qui y a cours, mais les régimes de retraite privés ne font rien pour palier cette discrimination.

Concurrence et frais de gestion

Les réformes structurelles lancées en matière de retraites avaient entre autres objectifs fondamentaux celui de garantir une concurrence adéquate entre les sociétés gérant des fonds de pension, car la concurrence joue un rôle clef pour améliorer la rentabilité et réduire les frais de gestion. En théorie, les caisses sont en concurrence auprès des assurés et ceux-ci disposent des informations nécessaires pour choisir la meilleure d'entre elles, c'est-à-dire celle qui offre un rendement sur l'investissement optimum tout en facturant des commis-

sions aussi modestes que possible. Les données disponibles sur l'Amérique latine montrent cependant que la concurrence ne fonctionne pas de façon idéale. L'analyse de huit réformes des retraites montre que plus le nombre d'assurés est élevé, plus les caisses sont nombreuses, et vice versa. Ainsi, le Mexique compte 14 millions d'assurés pour 14 caisses, des chiffres qui passent à 8 millions et 13 pour l'Argentine, 6 millions et 8 pour le Chili, 3 millions et 6 pour la Colombie (mais la gestion est assurée par différents types d'organismes, ce qui facilite l'adhésion), 2 millions et 5 pour le Pérou, 670 000 et 2 millions pour El Salvador et 492 000 et 2 millions pour la Bolivie. Rappelons que, dans ce dernier pays, le gouvernement a réparti les assurés entre les deux régimes en fonction de leur lieu de résidence en leur interdisant de passer de l'un à l'autre, si bien qu'il n'y a pas de concurrence mais une situation de duopole.

En outre, les assurés se répartissent de façon prépondérante entre les trois caisses principales de leur pays. C'est le cas pour 100 pour cent d'entre eux en Bolivie et à El Salvador, et ce chiffre passe à 78/75 pour cent pour le Chili et le Pérou, 69/60 pour cent pour l'Uruguay et la Colombie, 54 pour cent pour l'Argentine et 45 pour cent pour le Mexique, où chaque caisse couvre donc 17 pour cent des assurés au maximum. Une telle concentration n'aurait rien de préjudiciable si les trois caisses principales étaient aussi les meilleures, mais des études menées au Chili et en Colombie montrent que les sociétés considérées ne sont pas celles qui ont facturé systématiquement les commissions les moins élevées ni versé les rendements les plus intéressants. Comment expliquer dès lors la préférence des travailleurs? Plusieurs éléments interviennent en la matière: a) l'activité des représentants, qui perçoivent une commission pour chaque adhérent qu'ils convainquent de s'affilier à l'une des caisses existantes (au Chili, il y avait 19 000 représentants en 1998, soit un pour 160 cotisants actifs); b) les cadeaux et autres traitements préférentiels offerts aux assurés pour les encourager à changer de caisse; c) le fait que les assurés ne disposent pas des informations ni des connaissances nécessaires pour se décider en connaissance de cause et choisir la société de gestion la plus intéressante; et d) l'effet des campagnes publicitaires, qui se placent sur un plan symbolique et ne fournissent pas d'informations sur la performance.

Puisque la concurrence ne joue pas comme elle le devrait, les frais de gestion ne devraient pas diminuer, et c'est bien le cas si l'on en croit les informations disponibles pour neuf des

pays considérés. Les commissions, qui sont entièrement à la charge des assurés et sont généralement prélevées sur la rémunération représentent 4,1 pour cent au Mexique, entre 3,8 pour cent et 3,0 pour cent au Pérou, en Colombie, en Argentine, à El Salvador et au Nicaragua et entre 2,6 et 2,5 pour cent en Uruguay, au Chili et en Bolivie. La commission comprend deux éléments: les frais que la caisse facture pour la gestion du compte d'épargne retraite individuel, élément principal dont le montant varie beaucoup mais qui n'a pas tendance à baisser, ou quasiment pas, et la prime que la société en question transfère à une compagnie d'assurance des entreprises pour couvrir les risques invalidité et survivants, un deuxième élément qui est secondaire et tend à diminuer. La combinaison de ces deux tendances se traduit par une commission stable ou en très légère diminution. Il est possible d'évaluer les frais de gestion considérables qui sont à la charge de l'assuré en calculant le pourcentage de la rémunération qui sert à payer la commission par rapport à la retenue totale (commission plus montant accumulé sur le compte individuel). Ce pourcentage est compris entre 30 pour cent et 32 pour cent au Pérou, en Argentine, à El Salvador et au Mexique et entre 20 pour cent et 26 pour cent en Colombie, au Chili et en Bolivie; il est de 17,5 pour cent en Uruguay.

Accumulation de capital et rendement de l'investissement

Les partisans de la réforme des retraites (Banque mondiale y compris) affirment que cette opération génère un cercle vertueux pour l'économie: l'accroissement de l'accumulation de capital conduirait à une augmentation de l'investissement sur le marché financier, qui se développerait d'autant, cette évolution favoriserait la diversification du portefeuille, entraînant par conséquent une augmentation du rendement de l'investissement, et tout cela aboutirait pour finir à une augmentation de l'épargne nationale et de la croissance. Si les informations relatives à huit des pays considérés confirment un petit nombre de ces affirmations, elles montrent aussi que la plus grande partie d'entre elles ne sont pas fondées.

Ainsi, il semble avéré que l'accumulation de capital dans les fonds de pension a été importante. Voici la mesure de cette accumulation, en millions de dollars des Etats-Unis puis en pourcentage du PIB pour la période 1998/1999: 33 616 et 52 pour cent au Chili; 16 787 et 5,6 pour cent en Argentine; 8 300 et 2,5 pour cent au

Mexique; 2925 et 2,3 pour cent en Colombie; 2274 et 2,5 pour cent au Pérou; 472 et 4 pour cent en Bolivie; 591 et 3,5 pour cent en Uruguay et 211 et 1,7 pour cent à El Salvador. Les différences entre les pays s'expliquent bien sûr par la diversité des stratégies d'investissement adoptées, qui ont été plus ou moins heureuses selon le cas, mais aussi par d'autres facteurs, notamment par le temps écoulé depuis la mise en œuvre de la réforme (près de vingt ans au Chili contre deux ans seulement à El Salvador), le développement du marché financier, le nombre d'assurés, le niveau du PIB et, enfin, le niveau des salaires, le volume des sommes déposées sur les comptes individuels et le rendement de l'investissement.

Les rendements moyens réels sur l'année, calculés pour la période allant du début de la réforme à la fin de l'année 1998 ou 1999, ont également atteint des niveaux relativement élevés, soit 13 pour cent en Argentine, 11 pour cent au Chili, 10 pour cent en Colombie, 8 pour cent au Mexique et 7,5 pour cent en Bolivie, au Pérou et en Uruguay. Pour bien interpréter ces chiffres cependant, il convient de tenir compte des mises en garde suivantes: a) il s'agit de chiffres bruts, et les frais de gestion, dont le montant est considérable, devraient être retranchés pour obtenir le rendement net; b) dans tous les pays, exception faite du Chili, le régime a commencé à fonctionner dans les années 1990, lorsque les marchés internationaux généraient des rendements très élevés; c) le rendement moyen était bien plus élevé jusqu'à 1995, car le rendement a diminué de beaucoup à la suite des crises régionales de 1995 et de 1997/1998. Il ressort de ce dernier point que les fluctuations du marché financier ont un effet sur le montant des pensions, qui peut être très différent selon que la tendance est à l'expansion ou à la récession — on parle à cet égard de la «roulette de la Bourse». Ainsi, au Chili, les travailleurs qui ont adhéré au système dans les années 1980 recevront une rente bien plus élevée que ceux qui s'y sont affiliés par la suite.

Evolution des marchés financiers et de l'épargne nationale

Deux études portant sur le Chili, le pays où la réforme est la plus ancienne, ont examiné le bien-fondé des affirmations selon lesquelles les réformes des retraites seraient favorables au développement des marchés des capitaux et de l'épargne nationale. Elles ont conclu que cette affirmation était fausse pour l'une et qu'il était impossible de conclure en la matière pour l'autre. La première de ces études, réalisée à la

demande du Fonds monétaire international, qui en est également l'éditeur, aboutit aux conclusions suivantes: a) certains éléments empiriques *semblent corroborer* l'affirmation selon laquelle la réforme des retraites aurait contribué au développement du marché financier, mais ces éléments ne suffisent pas à prouver de façon irréfutable que la réforme a joué le rôle principal dans l'amélioration constatée (c'est-à-dire que d'autres facteurs ont pu jouer un rôle prépondérant); et b), dans l'hypothèse la plus optimiste, il semble incertain que la réforme ait eu un effet bénéfique sur l'épargne nationale, et rien ne viendrait donc justifier l'optimisme de mise en Amérique latine et en Europe de l'Est, où les réformes des retraites sont présentées comme un moyen facile de stimuler l'épargne nationale et la croissance. La seconde étude, réalisée par un haut fonctionnaire du ministère des Finances du Chili, conclut que la réforme des retraites a eu un *effet net négatif* sur l'épargne nationale. Elle montre en effet que, pour la période 1981/1996, l'épargne moyenne annuelle accumulée sur les comptes individuels représente 2,7 pour cent du PIB mais que, compte tenu de la charge assumée par le budget de l'Etat, qui est de 5,7 pour cent, le résultat est négatif et représente -2,6 pour cent du PIB.

IV. Les discussions sur la réforme des retraites aux Etats-Unis

Le régime de retraite de la sécurité sociale en vigueur aux Etats-Unis a subi plusieurs réformes «paramétriques» au fil des ans (augmentation des taux de cotisation et du plafond correspondant et relèvement de l'âge de la retraite de 65 à 67 ans). Ces aménagements permettront d'assurer l'équilibre du régime jusqu'en 2037, année à partir de laquelle l'excédent se transformera en un déficit qui devrait atteindre 1,7 milliard de dollars des Etats-Unis d'ici 2050 selon des estimations. Ce déficit découlera en partie de la diminution du rapport entre actifs et inactifs. En effet, lorsque les individus de la génération du baby-boom (qui ont moins d'enfants que les générations précédentes et vivront plus longtemps qu'elles) partiront à la retraite, ils cesseront de s'acquitter de leurs cotisations et commenceront à percevoir une rente, qui leur sera versée pendant une période prolongée. Lors de la campagne présidentielle de 2000, le débat a fait rage sur la question, Georges W. Bush défendant l'idée d'une réforme radicale en la matière alors que Al Gore a affirmé qu'il n'aurait jamais recours à une telle méthode. Cependant, l'un et l'autre des deux

candidats se sont engagés à ne pas élever davantage le niveau des cotisations ni l'âge de la retraite.

La proposition formulée par Al Gore, ancien Vice-Président, prévoyait une réduction d'impôt modeste et discriminée et le prélèvement, sur les excédents budgétaires escomptés pour les douze prochaines années, de 3,5 milliards de dollars E.-U. qui seraient affectés au remboursement de l'intégralité de la dette publique. L'épargne qui en découlerait chaque année du fait du non-paiement des intérêts serait ensuite affectée au régime, ce qui permettrait de prolonger la solvabilité du système de dix-sept ans. La proposition prévoyait en outre que les travailleurs gagnant moins de 100 000 dollars E.-U. par an seraient autorisés à ouvrir des comptes d'épargne facultatifs, dont le montant serait exonéré d'impôt, en vue de se constituer une retraite complémentaire. Des voix se sont élevées contre cette proposition, soulignant que, si les excédents budgétaires escomptés ne se concrétisaient pas, le gouvernement serait contraint de combler le déficit en augmentant l'impôt sur le revenu ou les cotisations de sécurité sociale ou encore en diminuant le montant des pensions et qu'un tel plan ne ferait que remettre à plus tard un déficit imminent sans régler véritablement le problème. Notons cependant que ces difficultés devraient se poser de façon plus aiguë encore avec la proposition de Georges W. Bush.

S'inspirant en partie des réformes mises en œuvre en Amérique latine, le Président Bush a proposé pour sa part d'utiliser la moitié des excédents de la caisse de la sécurité sociale (soit 1 milliard de dollars E.-U.) pour créer un système dans le cadre duquel les jeunes travailleurs pourraient réaffecter un sixième de leurs cotisations à un compte d'épargne individuel et investir les sommes correspondantes en actions et en obligations. De la sorte, et si les marchés financiers continuent leur croissance de 7 pour cent par an, ce qui n'a pas de précédent dans l'histoire, les pensions futures devraient être plus généreuses que celles d'aujourd'hui. Certains ont critiqué cette proposition, qui pécherait selon eux par trois aspects. Il a été dit ainsi que si la moitié des excédents générés par la caisse était prélevée, celle-ci serait déficitaire quatorze ans avant ce qui avait été escompté, que la gestion de millions de comptes d'épargne individuels entraînerait des coûts très considérables (voir l'exemple latino-américain) et que les travailleurs qui prendraient leur retraite pendant des périodes de récession recevraient une rente bien inférieure à ceux qui quitteraient la vie active en période d'expansion. En outre,

cette proposition, qui prévoit de réduire les impôts de 1,6 milliard de dollars des Etats-Unis, accroîtrait la dette publique et réduirait les ressources fiscales disponibles pour lutter contre un déficit appelé à se manifester plus tôt que prévu. M. Bush a été élu à une majorité très faible et ne bénéficie pas d'un soutien massif de la population; en outre, le Sénat est divisé à parts égales entre républicains et démocrates. S'il est vrai que M. Bush a réitéré sa proposition telle qu'il l'avait formulée initialement dans le premier discours qu'il a prononcé en tant que président élu, il convient de souligner que certains membres éminents du Parti républicain ont exprimé publiquement leurs réserves quant à la possibilité de réaliser un tel programme dans la pratique et ont plaidé pour son abandon au profit de réformes partielles qui pourraient recevoir l'agrément des deux partis au Congrès.

Selon des actuaire, il faudra, pour assurer la solvabilité du régime de retraite sur le long terme, relever progressivement l'âge de la retraite (de 67 à 70 ans) et le plafond des cotisations (mécanisme qui aura un impact plus progressif sur la distribution que ce qui serait le cas avec une augmentation des cotisations en pourcentage). Sans cela, les prestations devront nécessairement être revues à la baisse, c'est-à-dire qu'il faudra utiliser une formule de calcul moins avantageuse, diminuer le niveau des rentes ou appliquer une indexation moins favorable sur l'inflation. La plupart des réformes mises en œuvre en Amérique latine ont adopté certaines de ces mesures ou l'ensemble d'entre elles.

V. Quelques leçons à retenir pour les travailleurs et les syndicats

Le vieillissement démographique semble inexorable sur le long terme, même si les pays dont la population et le régime de retraite sont plus jeunes ont plus de temps devant eux que ceux dans lequel le vieillissement est plus avancé pour l'un et l'autre de ces éléments. Les modifications apportées à certains paramètres des régimes peuvent prolonger la période d'équilibre, mais pas indéfiniment.

La privatisation, terme vague qu'il convient de préciser, n'est pas la panacée. En outre, dans ce cadre, un rôle fondamental revient à l'Etat, qui doit à la fois réglementer et surveiller le système et payer le triple coût de la réforme, un coût qui est considérable. La liberté de choix qui serait offerte aux assurés n'existe pas dans les faits ou a été assortie de restrictions très importantes dans certains pays.

L'expérience accumulée par l'Amérique latine en matière de réforme a permis de constater que la suppression de la contribution de l'employeur alourdit la charge pesant sur les travailleurs ou élève le niveau des subventions publiques selon le cas, que la couverture de la population active a décliné, que les femmes perçoivent des pensions moins généreuses du fait de la suppression du principe de la solidarité, que la concurrence ne joue pas suffisamment et que les frais de gestion sont très élevés et n'ont pas diminué de façon significative. En revanche, l'accumulation de capital et le rendement de l'investissement ont atteint des niveaux élevés, mais les différences sont grandes selon les pays pour ces deux données, et les chiffres relatifs au rendement de l'investissement doivent être interprétés avec prudence en tenant compte de plusieurs mises en garde. Enfin, rien ne prouve que la réforme mise en œuvre au Chili a conduit à un développement du marché financier dans ce pays alors que certains éléments attestent qu'elle a eu un impact négatif sur l'épargne nationale.

Il n'existe pas de modèle de réforme universel et unique. En Amérique latine, on peut distinguer trois grands modèles que les dix pays considérés ont adaptés à leurs particularités et à leurs besoins. Cette expérience et la discussion engagée aux Etats-Unis montrent qu'il faudra

consentir certains sacrifices, que ce soit en jouant sur le niveau des cotisations, le niveau des prestations ou sur ces deux plans à la fois, pour assurer la stabilité du système sur le long terme.

Bibliographie

- Arenas de Mesa, Alberto. 2000. *Efectos fiscales del sistema de pensiones en Chile: Proyección del déficit previsional 1999-2037* (Santiago: CEPAL Serie de Financiamiento del Desarrollo).
- Cruz-Saco, María Amparo et Carmelo Mesa-Lago, eds. 1998. *Do Options Exist? The Reform of Pension and Health Care Systems in America latina* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press).
- Holzmann, Robert. 1997. *Pension Reform, Financial Market Development and Economic Growth, Preliminary Evidence from Chile?* (Washington D.C.: IMF Staff Papers n° 44).
- Gillion, Colin et al. 2000. *Social Security Pensions: Development and Reform* (Genève: BIT).
- Mesa-Lago, Carmelo. 1998. «La reforma estructural de pensiones en América Latina: Tipología, comprobación de presupuestos y enseñanzas», in *Pensiones en América Latina: Dos décadas de reforma*, Alejandro Bonilla et Alfredo Conte-Grand, eds. (Genève-Lima: BIT).
- . 2000. *Estudio comparativo de los costos fiscales en la transición de ocho reformas de pensiones en América Latina* (Santiago: CEPAL Serie Financiamiento del Desarrollo, n° 93, mars).
- Mesa-Lago, Carmelo et Fabio Bertranou. 1998. *Manual de economía de la seguridad social latinoamericana* (Montevideo: CLAEH).