

Liban

Rapport au gouvernement

Analyse du projet de loi de 2004 sur la réforme des pensions et propositions du BIT

Service international du financement et de l'actuariat (ILO/FACTS)
Secteur de la Protection sociale, Genève

Bureau régional pour les Etats arabes, Beyrouth

Juin 2004

Copyright © Organisation internationale du Travail 2004

Les publications du Bureau international du Travail jouissent de la protection du droit d'auteur en vertu du protocole n° 2, annexe à la Convention universelle pour la protection du droit d'auteur. Toutefois, de courts passages pourront être reproduits sans autorisation, à la condition que leur source soit dûment mentionnée. Toute demande d'autorisation de reproduction ou de traduction devra être adressée au Bureau des publications (Droits et licences), Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse. Ces demandes seront toujours les bienvenues.

ISBN 92-2-215616-1

Première édition 2004

Les désignations utilisées dans les publications du BIT, qui sont conformes à la pratique des Nations Unies, et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Bureau international du Travail aucune prise de position quant au statut juridique de tel ou tel pays, zone ou territoire, ou de ses autorités, ni quant au tracé de ses frontières.

Les articles, études et autres textes signés n'engagent que leurs auteurs et leur publication ne signifie pas que le Bureau international du Travail souscrit aux opinions qui y sont exprimées.

La mention ou la non-mention de telle ou telle entreprise ou de tel ou tel produit ou procédé commercial n'implique de la part du Bureau international du Travail aucune appréciation favorable ou défavorable.

Les publications du Bureau international du Travail peuvent être obtenues dans les principales librairies ou auprès des bureaux locaux du BIT. On peut aussi se les procurer directement, de même qu'un catalogue ou une liste des nouvelles publications, à l'adresse suivante: Publications du BIT, Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse, ou par email: pubvente@ilo.org ou par notre site web: www.ilo.org/pblns

Imprimé par le Bureau international du Travail, Genève, Suisse

Contents

	<i>Page</i>
Abréviations et acronymes	v
Préface	vii
Sommaire exécutif.....	ix
1. Contexte de la sécurité sociale au Liban.....	1
1.1. Population, marché du travail et salaires	1
1.2. Contexte économique et fiscal.....	1
1.3. Les institutions financières au Liban.....	2
1.4. Analyse du contexte légal, administrative et financier de la sécurité sociale	3
1.4.1. Dispositions légales et principaux enjeux.....	3
1.4.2. Opinion publique sur les lacunes du régime actuel d'IFS	5
1.4.3. Analyse du contexte administratif de la CNSS	6
1.4.4. Situation financière de la sécurité sociale	7
2. Analyse du projet de loi sur les pensions du Gouvernement du Liban (2003).....	9
2.1. Description du projet de loi.....	9
2.2. Analyse des avantages et inconvénients	11
2.2.1. Avantages	11
2.2.2. Inconvénients	12
2.3. Commentaires sur certains articles du projet de loi	14
2.4. Évaluation du coût de la pension minimum.....	18
2.4.1. Coût à court terme	19
2.4.2. Coût à long terme	20
3. Propositions alternatives du BIT.....	23
3.1. Options envisagées avec une composante à prestations déterminées	23
3.2. Transition	24
3.3. Coût impliqués.....	24
3.4. Analyse des avantages et inconvénients d'un régime à prestations déterminées financé en répartition.....	25
3.4.1. Avantages	25
3.4.2. Inconvénients	26
3.5. Variante du projet de loi : une régularisation « notionnelle »	26
3.6. Politique de placement.....	28
3.7. Considérations administratives.....	29
Annexe. Sommaire des dispositions de la Loi relative à la sécurité sociale libanaise.....	31
Références.....	35

Liste des tableaux

Tableau 1.	Répartition de la population active libanaise, 1996.....	1
Tableau 2.	Revenus et dépenses des régimes de la CNSS, 2002	7
Tableau 3.	Réserves accumulées des régimes de la CNSS, 31 décembre 2002.....	8
Tableau 4.	Distribution actuelle des salaires des assurés	19
Tableau 5.	Nombre annuel d'assurés atteignant 64 ans (parmi les assurés actuels).....	20
Tableau 6.	Hypothèses pour déterminer les facteurs d'annuité de conversion à 64 ans	20
Tableau 7.	Coût à long terme de la pension minimum selon divers profils de carrière.....	21

Abréviations et acronymes

AF	Régime « allocation familiale et scolarité »
AMM	Régime « assurance maladie et maternité »
BIT	Bureau international du Travail
CNSS	Caisse nationale de Sécurité sociale, « la Caisse »
IFS	Régime « indemnité de fin de service »
LL	Livre libanaise
OIT	Organisation internationale du Travail
PIB	Produit intérieur brut
SMIG	Salaire minimum d’insertion garanti
USD	Dollar des Etats-Unis

Préface

Depuis quelques années, le gouvernement du Liban envisage la réforme de son système de sécurité sociale, notamment au niveau des pensions de vieillesse, et a développé différentes options. Les trois principales options envisagées en 2004 sont comme suit :

- le Conseil économique et social du Liban, sur la base d'une proposition formulée par les chefs d'entreprise, a proposé un système à trois piliers, dont le premier serait financé en répartition et les deux autres en capitalisation ;
- la Banque mondiale a proposé, dans un rapport de 2002, l'établissement d'un système de comptes individuels capitalisés ; et
- la Caisse nationale de Sécurité sociale (CNSS) a proposé un régime à prestations déterminées, financé en répartition provisionnée.

Au cours de l'année 2003, un projet de loi a été élaboré à la demande du Premier Ministre. Ce projet de loi préconise le remplacement de l'actuelle Indemnité de Fin de Service par un régime de retraite qui repose sur des comptes individuels capitalisés.

Le Gouvernement libanais a demandé au Bureau international du Travail (BIT) d'analyser le projet de loi et d'évaluer d'autres options de réforme envisageable.

Le Directeur général du BIT a mandaté M. Pierre Plamondon, actuaire associé au Département de la Protection sociale du BIT, et M. Albrecht Otting, avocat au Ministère allemand de la Santé et de la Sécurité sociale. Mesdames Anne Drouin et Ursula Kulke, du Secteur de la Protection sociale du BIT, ont supervisé le déroulement des analyses techniques.

Les deux experts du BIT ont effectué une mission à Beyrouth du 19 au 24 octobre 2003. Leurs termes de référence consistent principalement à analyser les objectifs des différentes options envisagées et évaluer globalement leurs implications financières, fiscales et économiques. L'analyse prend en compte les capacités administratives de la CNSS et des autres fournisseurs potentiels de prestations pour prendre en charge l'implantation du régime proposé. Ils ont rencontré les différents intervenants politiques impliqués dans la réforme, notamment les gestionnaires de la CNSS et les fonctionnaires responsables de la réforme au niveau du gouvernement. Ils ont également discuté avec des représentants du Conseil Économique et Social et de compagnies d'assurance.

Le Directeur général du BIT tient à exprimer ses remerciements au Ministre du Travail. En particulier, le Secteur de la Protection sociale et les experts remercient les autorités libanaises ayant soutenu les experts dans leur travail de recherche et de consultation avec une grande ouverture. Ces remerciements s'adressent tout particulièrement à M. Nabil Semaan, Directeur de l'Administration de la CNSS.

Sommaire exécutif

La réforme des pensions décrite dans le projet de loi actuellement à l'étude comporte certains avantages. Il y a continuité par rapport au régime actuel. La combinaison d'un régime capitalisé avec une garantie de pension minimum représenterait un compromis combinant les deux approches de financement classiques, soit la répartition et la capitalisation. Le projet solutionnerait le problème actuel lié à la mobilité des travailleurs. Dans la mesure où le gouvernement n'a pas à financer séparément la pension minimum, le régime s'autofinancerait et n'accentuerait pas le problème du déficit gouvernemental. La réforme générerait des fonds additionnels dans sa phase initiale d'implantation qui pourraient contribuer au développement économique du pays et au développement des marchés financiers.

Par contre, le régime de pensions proposé dans le projet de loi comporte plusieurs inconvénients:

1. Un régime de pensions basé sur des comptes individuels et géré par le secteur des assurances privées entraînerait fort probablement une réduction de la couverture des travailleurs si l'on se fie à l'expérience de pays qui ont adopté ce type de réforme des pensions.
2. Un tel régime entraîne inévitablement une hausse des coûts administratifs.
3. Un régime capitalisé à cotisations définies transférerait aux travailleurs, sur une base individuelle, les risques élevés d'inflation et de faible rendement des investissements qui sont particulièrement préoccupant dans le cas du Liban.
4. Il n'y aurait pas de garantie que le taux de remplacement, tel que prescrit par les normes minimales de l'Organisation internationale du Travail, soit vraisemblablement atteint dans toutes les circonstances individuelles.
5. Il y a un fort risque que les institutions financières libanaises ne soient pas totalement en mesure, à court et moyen terme, d'investir adéquatement les fonds accumulés à partir des cotisations. Dans le cas d'une gestion des fonds par une institution publique, le même problème se poserait pour la définition d'une politique de placement et l'existence de débouchés intéressants.
6. Le marché des rentes viagères est actuellement sous-développé au Liban.
7. Il y aurait un coût important à assumer par les employeurs au cours des prochaines années relativement à la régularisation des comptes pour les services antérieurs à la date d'entrée en vigueur du nouveau régime.
8. Les travailleurs âgés ne profiteraient pas de l'augmentation du taux de cotisation vu la courte période restant pour accumuler leurs cotisations.

Il existe un certain nombre de principes qui sont à la base de la sécurité sociale et auxquels l'Organisation internationale du travail souscrit. Il s'agit de :

- financement de la sécurité sociale basé sur la solidarité ;
- mise en commun des risques ;
- responsabilité générale de l'État à l'égard de l'offre de prestations et de la saine administration ;

-
- prestations minimales prévisibles ;
 - préservation de la valeur réelle des prestations, et
 - égalité entre les sexes.

Un régime de pensions à cotisation déterminée tel que proposé dans le projet de loi actuellement à l'étude ne respecte pas l'ensemble de ces principes.

Au lieu de l'approche des comptes individuels capitalisés, il serait possible d'envisager une option à prestations déterminées financée en répartition. Une telle option aurait l'avantage de couvrir immédiatement les travailleurs qui sont déjà près de l'âge de la retraite. Il serait par ailleurs possible de fixer le coût initial à un niveau qui ne représenterait pas d'obligations additionnelles pour les entreprises.

Le projet de loi proposé par les services du Premier Ministre a sans aucun doute ses mérites. Il se base sur un fondement déjà existant, à savoir les comptes individuels accumulés dans le passé dont disposent les assurés de la Caisse. En proposant de calculer le montant des pensions en fonction de ces comptes, il crée un lien étroit entre les cotisations versées et les prestations accordées, ce qui peut constituer une mesure contribuant à limiter la fraude fiscale et toute forme de manipulation ou de sous déclaration du revenu assurable. Mais le projet de loi évite de traiter de questions importantes telles la fixation du montant de la pension minimum, le mode de financement de cette pension minimum et le mode de financement de l'assurance maladie des pensionnés. En outre, il présente des inconvénients majeurs qui, à notre avis, pourraient facilement être évités, notamment la régularisation immédiate des comptes et l'accumulation d'un capital important au sein de la Caisse qui serait difficile à investir sur le marché financier libanais.

Dans le cas où l'option des comptes individuels serait retenue, nous suggérons de ne procéder qu'à une régularisation "nominale", c'est-à-dire basée sur les déclarations des entreprises mais sans leur demander de financer cette mesure. Il en résulterait des comptes "fictifs" dont une partie seulement serait capitalisée (voir Section 3.5). Une telle capitalisation partielle serait suffisante pour assurer à long terme la stabilité et l'autofinancement d'un régime basé sur une assurance obligatoire grâce à un apport constant de nouveaux capitaux. Dans les conditions politiques et financières qui prévalent actuellement au Liban, une capitalisation totale des pensions ne nous paraît ni nécessaire, ni opportune.

En ce qui concerne l'assurance maladie des pensionnés, des études approfondies seront encore nécessaires pour évaluer plus précisément l'impact de cette mesure, en déterminer le coût probable, et recommander un mode de financement approprié.

1. Contexte de la sécurité sociale au Liban

1.1. Population, marché du travail et salaires

Le Liban compte une population de 3.6 millions de personnes, excluant environ 200 000 Palestiniens vivant dans des camps de réfugiés semi-permanents et 300 000 travailleurs expatriés provenant principalement de la Syrie. La population est très jeune par rapport à d'autres pays comme l'âge médian est de 26 ans environ et la population âgée de 60 ans et plus ne représente que 8.6 pour cent de la population totale.

En ce qui concerne l'espérance de vie, les données des Nations Unies¹ présentent une espérance de vie à la naissance, pour la période 2000-2005, de 71.9 années pour les hommes et de 75.1 années pour les femmes. Pour les fins d'analyse du système de pensions, l'espérance de vie correspondante serait de 18.5 années pour un homme de 60 ans et de 15.6 années pour un homme de 64 ans selon les tables modèles des Nations Unies.

La disponibilité des données sur la population active est très limitée. Selon une enquête du Ministère des Affaires sociales de 1996, la population active compterait 944 283 personnes, dont 623 949 salariés (voir Tableau 1).

Tableau 1. Répartition de la population active libanaise, 1996

	Nombre	Pour cent du total
Employeurs	52 054	5.5
Travailleurs indépendants	252 110	26.7
Salariés	623 949	66.1
Autres	16 170	1.7

Source : *Housing and Population Survey*, Ministry of Social Affairs (Lebanon) and UNFPA, 1996.

Sur les 623 949 salariés, environ 200 000 font partie de la fonction publique, ce qui laisse une population d'assurés potentiels au régime de sécurité sociale de 425 000 personnes environ sur la base de données datant de 1996. De ce nombre, seulement 300 000 salariés actifs voient présentement des sommes portées sur leur compte individuel en vertu du régime d'Indemnité de Fin de Service.

Selon des données obtenues de la Caisse nationale de Sécurité sociale (CNSS), le salaire mensuel des cotisants au régime était de 825 000 LL (550 USD) en moyenne au cours de la période 1998-2000. Le salaire minimum au Liban est présentement de 300 000 LL (200 USD) par mois.

1.2. Contexte économique et fiscal

Le Liban est un pays qui a une dette publique parmi les plus élevées au monde. A la fin de 2002, la dette publique représentait plus de 170 pour cent du produit intérieur brut. Le déficit du gouvernement se situait autour de 13 pour cent du PIB en 2002, alors qu'il était supérieur à 17 pour cent du PIB au cours des cinq années précédentes.

¹ World Population Prospects: The 2002 Revision, United Nations, Economic and Social Affairs Department, New York, 2003.

Le sommet « Paris II » a permis au Liban d'obtenir une aide financière de ses alliés principalement des pays du Golfe et de l'Europe pour un montant de 4.4 milliards USD, soit environ 24 pour cent du PIB de 2002. Cette aide permet notamment au gouvernement libanais de refinancer d'anciennes dettes à mesure que les titres arrivent à échéance. Les banques commerciales ont également contribué à cet effort pour supporter le gouvernement en lui octroyant des prêts sans intérêt pour un montant de \$4.0 milliards. Ces mesures ont permis à la banque centrale du Liban de baisser ses taux d'intérêt, ce qui permet au gouvernement de réduire le coût du service de la dette et supporte la croissance économique. Par exemple, le taux d'intérêt sur les bons du Trésor de 2 ans est passé de 16 pour cent en 2001 à 9.4 pour cent en 2002, son plus bas niveau depuis la guerre civile.

Le gouvernement a entrepris un programme de privatisation, mais ce programme se réalise à un rythme plus lent que prévu.

Le taux d'inflation a été de 0.5 pour cent en 2001 et de 4.0 pour cent en 2002. Il devrait se situer autour de 2.5 pour cent en 2003 et est projeté à 2.0 pour cent en 2004.²

1.3. Les institutions financières au Liban

Il existe un secteur financier très actif au Liban. Le secteur bancaire libanais comprend 52 banques commerciales (dont 10 étrangères), 8 banques d'investissement et 18 représentations de banques étrangères. Quinze banques ont des dépôts en excédent de \$1 milliards et font partie de ce qu'on appelle le Groupe Alpha.

Le secteur financier est supervisé par une Commission de Contrôle. La réglementation prévoit une supervision étroite des établissements et des activités des banques commerciales libanaises, des filiales de banques étrangères, des banques spécialisées, des institutions financières locales et étrangères et des firmes de courtage.

Les banques commerciales ont profité, dans le passé, des déficits importants du gouvernement pour acheter des bons du Trésor à rendement élevé. Étant donné que les taux d'intérêt ont baissé depuis la fin des années 1990, les banques ont été forcées de trouver des alternatives aux bons du Trésor. Cependant, la lenteur de la reprise économique a limité les possibilités de prêter au secteur privé et les taux d'intérêt élevés ont découragé les emprunteurs.

Depuis qu'elle a réouvert en 1995, il est rapporté que la Bourse de Beyrouth a fait face à d'importantes difficultés. Seules 14 compagnies sont listées en bourse et la liquidité des investissements en bourse est faible. L'indice de la bourse est passé de 89.4 en 1998 à 16.6 en 2001, puis à 18.4 en 2002.

En plus du secteur bancaire, environ 70 compagnies d'assurance opèrent au Liban. La plupart sont libanaises, mais un certain nombre ont leur siège social à l'étranger. Sur un niveau de prime global de \$400 millions, 35 pour cent provient de l'assurance santé et 20 pour cent de l'assurance-vie. Très peu d'entre elles offrent des rentes viagères. Une loi a été adoptée en 1999 pour renforcer la réglementation et établir des exigences de capital minimum. Il est à noter qu'en vertu de la loi, au moins 50 pour cent des réserves des compagnies d'assurance doivent être investies au Liban.

² Source: Economic Intelligence Unit, *Lebanon - Country report*, August 2003.

1.4. Analyse du contexte légal, administrative et financier de la sécurité sociale

1.4.1. Dispositions légales et principaux enjeux

Le régime de sécurité sociale au Liban est régi par la loi du 26 septembre 1963 relative à la Sécurité sociale. Un sommaire de la loi apparaît en annexe 1. Cette loi prescrit que la CNSS gère les trois branches de sécurité sociale, dont:

1. un régime d'indemnité de fin de service (IFS), en vigueur depuis le 1^{er} mai 1965;
2. un régime d'assurance maladie et maternité (AMM), en vigueur depuis le 1^{er} novembre 1970 pour le versement des cotisations et depuis le 1^{er} février 1971 pour le paiement des prestations ; et
3. un régime d'allocations familiales et de scolarité (AF), en vigueur depuis le 1^{er} novembre 1965.

Une quatrième branche est également prévue dans cette loi pour la mise en place d'un régime d'assurance pour les accidents du travail et maladies professionnelles quoique celui-ci n'a pas encore été mis en application.

La CNSS couvre obligatoirement tous les salariés du secteur privé ainsi que les employés non permanents (travailleurs contractuels) de la fonction publique. Les fonctionnaires permanents ainsi que les militaires bénéficient d'un régime séparé et financé entièrement par l'Etat.

Depuis sa mise en place, la couverture des travailleurs de la CNSS a été élargie à d'autres groupes professionnels dont les chauffeurs de taxis, les vendeurs de journaux et magazines, les membres du corps enseignant des écoles privées et, les étudiants d'université (seulement pour l'assurance maladie), aux élus locaux (les « moukhtars » des municipalités) et aux personnes âgées.

Les cotisations sont principalement à la charge des employeurs et s'élèvent à :

- 8.5 pour cent du salaire non plafonné pour la branche IFS, (dont 0.5 pour cent est alloué à la gestion),
- 6 pour cent du salaire plafonné à cinq fois le salaire minimum³ (1 500 000 LL)⁴ pour la branche AF, et

³ Le taux de cotisation des employeurs pour les branches AF et AMM a été réduit en avril 2001. Avant cette date, il était de 15 pour cent pour la branche AF et de 12 pour cent pour la branche AMM. Il en est de même pour la cotisation des travailleurs qui était de 3 pour cent pour la branche AMM. Cette réduction , ce qui a entraîné une chute des revenus qui n'a pas été compensée par l'augmentation du plafond cotisable de trois à cinq fois le salaire minimum effectuée en même temps.

⁴ Ce qui correspond actuellement à 1 000 US\$ par mois.

-
- 7 pour cent du salaire plafonné (1 500 000 LL) pour la branche AMM. Cette branche est co-financée par une cotisation du travailleur au taux de 2 pour cent du salaire plafonné et une participation de l'Etat de 25 pour cent des dépenses.⁵

Les personnes qui ne remplissent plus les conditions d'affiliation ont le droit de maintenir leur couverture en vigueur sur une base volontaire dans la mesure où ils présentent leur demande dans les trois mois suivant la date d'expiration de leur affiliation obligatoire et dans la mesure où ils paient la totalité des cotisations. Les assurés volontaires sont gérés par une section séparée de la CNSS avec une comptabilité indépendante qui est censée assurer son propre équilibre financier. Cette branche de la CNSS est actuellement en déficit.

Les prestations du régime d'indemnités de fin de service

Dès son établissement en 1965, le régime IFS a été considéré comme provisoire « en attendant la promulgation d'une législation d'assurance vieillesse » (Article 9 de la Loi). Ce régime remplace un régime antérieur, l'indemnité de licenciement, établi en vertu du droit du travail, selon lequel l'indemnité était entièrement à la charge de l'employeur.

Les salariés assujettis au régime de l'IFS, obligatoire ou facultatif, ont droit au versement de l'indemnité s'ils remplissent l'une des conditions suivantes :

- totaliser au moins 20 ans de travail passés au service d'un ou plusieurs employeurs, et ceci indépendamment de l'âge de l'assuré et même s'il continue de travailler auprès du même employeur ;
- être atteint d'une invalidité d'au moins 50 pour cent ;
- en ce qui concerne la femme salariée, abandonner son travail au cours des 12 mois qui suivent la date de son mariage ; et
- en cas de décès.

Le montant de l'IFS équivaut au produit du nombre d'années de service par le dernier salaire mensuel touché par le travailleur. L'assuré ayant atteint l'âge de 60 ans peut demander une indemnité supplémentaire égale à un demi mois de salaire pour chaque année de service au-delà de 20 ans, s'ils n'a pas liquidé son indemnité auparavant. En cas d'invalidité, l'assuré reçoit l'indemnité complète (au moins 20 fois son dernier salaire) et en cas de décès du salarié, l'indemnité est versée à ses ayants droit et représente un montant égal à six mois de salaire au minimum.

Le salarié qui quitte définitivement son travail sans avoir l'intention de reprendre une activité rémunérée a droit à une indemnité réduite s'élevant à :

- 50 pour cent, s'il a cotisé moins de 5 ans,
- 65 pour cent, s'il a cotisé entre 5 et 10 ans,

⁵ Cependant, nous avons été informés qu'en pratique l'Etat n'a pas donné suite à ses obligations financières envers la CNSS au cours des dernières années, tant en ce qui concerne sa participation aux dépenses de l'AMM qu'à sa part des cotisations relative à certains groupes d'assurés (chauffeurs de taxis, élus locaux). Il a aussi failli à son obligation de cotiser pour ses propres travailleurs contractuels. Globalement, sa dette envers la Caisse est estimée à 245.000 millions LL à la fin de 2003.

-
- 75 pour cent, s'il a cotisé entre 10 et 15 ans, et
 - 85 pour cent, s'il a cotisé entre 15 et 20 ans.

Des dispositions spéciales sont appliquées aux chauffeurs de taxis, aux salariés du secteur maritime et aux vendeurs de journaux.

En théorie, le régime est basé sur le concept d'épargne obligatoire permettant à l'employeur de se décharger de son obligation, en vertu du droit du travail, de verser une indemnité à la fin de service. Cependant, même si le taux de cotisation (fixé à 8.5 pour cent des salaires) a été suffisant au moment de l'instauration du régime pour couvrir entièrement son obligation, tel n'est plus le cas aujourd'hui pour assurer le maintien de la valeur des cotisations accumulées pour satisfaire les termes de la loi sur l'IFS. Ainsi, suite à la chute de l'économie causée par la guerre menée sur le territoire libanais entre 1975 et 1989, et suite à l'inflation galopante du début des années 1990, les cotisations payées antérieurement par l'employeur ont presque totalement perdu leur valeur réelle. Par conséquent, les employeurs sont tenus de payer à la Caisse la différence entre :

- le montant de la prestation versée à l'individu relativement à son dernier emploi, et
- la somme, accumulée avec intérêts, des cotisations versées à la caisse à l'égard de l'assuré.

Cette obligation de « régulariser » les comptes des assurés chaque fois qu'ils font valoir leur droit à une indemnité entraîne une charge financière lourde pour les employeurs et une charge administrative lourde pour la CNSS. Au début des années 1990, les sommes nécessitées aux fins de cette régularisation représentaient en moyenne 85 pour cent du montant de la prestation IFS perçue par chaque personne. Toutefois, avec la stabilisation de l'économie et de la monnaie, cette quote-part a graduellement diminué et représente actuellement environ 40 pour cent de la prestation moyenne versée à un individu.

1.4.2. Opinion publique sur les lacunes du régime actuel d'IFS

Il existe un accord général au sein de la société libanaise sur la nécessité de réformer le régime d'IFS, qui constitue actuellement plutôt un régime obligatoire d'épargne qu'un régime efficace de protection contre la perte du revenu à la retraite. Les raisons principales avancées sont les suivantes :

- l'indemnité payée sous forme de versement unique peut être rapidement dilapidée et laisse ensuite les retraités sans ressources ;
- il y a manque d'équité entre les travailleurs du secteur public et ceux du secteur privé, car seuls les employés permanents du secteur public bénéficient d'un véritable régime de retraite ;
- les retraités ne sont plus couverts par une assurance maladie propre, mais seulement, le cas échéant, par l'assurance dérivée de ses enfants, lorsque ceux-ci y sont assujettis ;

- les conditions d'ouverture du droit à l'indemnité sont trop libérales car l'IFS peut être demandée par le travailleur ayant accompli 20 ans de service sans condition de retraite ou d'âge ;⁶
- le niveau des prestations, même après un grand nombre d'années de service, est insuffisant pour procurer un revenu décent à la retraite.⁷ Il n'est donc pas surprenant que l'indemnité ne soit que rarement convertie en rente viagère. Une telle conversion est encore aggravée par le fait que selon les dispositions fiscales en vigueur, la rente viagère est soumise à l'impôt sur le revenu alors que le versement d'un capital unique en est exempté ;⁸
- le niveau des cotisations est insuffisant pour permettre le financement de l'indemnité, qui n'est pas calculé en fonction du capital constitutif accumulé sur le compte de chaque assuré, mais en fonction du dernier salaire. L'employeur (seul cotisant) est donc tenu de verser au moment de la liquidation de l'indemnité un montant de « régularisation » très important. Une charge de provisionnement vient donc s'ajouter à la charge des cotisations. Pour les employeurs, ce régime présente l'inconvénient qu'ils doivent supporter le risque lié à l'inflation, et pour les employés l'inconvénient principal réside dans le fait que l'employeur n'est tenu que de régulariser le temps de service passé chez lui. Les travailleurs ayant changé d'employeur pendant leur carrière perdent donc la régularisation relative aux emplois antérieurs.

1.4.3. Analyse du contexte administratif de la CNSS

Selon la loi, la CNSS est une institution autonome à caractère social jouissant d'une personnalité morale et d'une autonomie financière et administrative. Outre son siège à Beyrouth, elle dispose de 32 bureaux locaux et régionaux. La Caisse est soumise à la tutelle du Conseil des Ministres et du Ministère du Travail.

Les organes de la Caisse sont :

- le Conseil d'Administration composé de 6 représentants du gouvernement, 10 représentants des employeurs et 10 représentants des travailleurs, qui dispose d'un pouvoir décisionnel ;
- le Secrétariat, géré par le Directeur général, qui dispose d'un pouvoir exécutif, et
- la Commission technique qui est un organe autonome de contrôle interne ayant la tâche de vérifier les opérations et les comptes de la Caisse, de soumettre des propositions d'amélioration du travail et de préparer des rapports annuels ou spéciaux sur le résultat de ses travaux.

⁶ En pratique, les assurés semblent faire fréquemment usage de cette possibilité en renonçant ainsi à l'indemnité supplémentaire prévue pour ceux qui attendent jusqu'à l'âge de 60 ans pour la liquidation de leur droit.

⁷ Selon des calculs effectués par la Banque mondiale, le niveau atteint après 40 années de service ne dépasse pas 30 pour cent du dernier salaire.

⁸ Il n'existe donc qu'une offre très limitée sur le marché libanaise pour des rentes viagères. Seules les compagnies d'assurance Axa et American Life y offrent présentement ce type de produit. Le régime d'impôt punitif incite en outre les entreprises qui veulent offrir à leurs employés le bénéfice d'une pension complémentaire à le faire par l'intermédiaire d'une compagnie dont le siège se trouve en dehors du territoire libanais.

L'administration de la CNSS a été critiquée pour sa lourdeur, son inefficacité et l'insuffisante utilisation de l'informatique. En effet, une grande partie des opérations sont encore effectuées manuellement. En outre, le régime IFS dépend d'une manière excessive des informations fournies par l'employeur. Il y a donc risque de manipulation.

La Caisse dispose de fichiers individuels contenant des données sur les personnes assurées et les employeurs ainsi que les numéros d'immatriculation. Mais il y a encore peu de temps, ces fichiers ne contenaient pas encore les informations relatives aux cotisations payées pour chaque employé et donc l'état de son compte individuel. Pour calculer le montant de l'indemnité fin de service, il fallait donc demander une déclaration de l'employeur relative au salaire final de l'employé et au temps de service effectué. Ce n'est que depuis 2002 qu'on a commencé à saisir les cotisations payées automatiquement.⁹ Mais l'employeur n'est toujours pas tenu d'individualiser les cotisations payées mensuellement. Les rapports mensuels ne font état que du total des salaires et des cotisations, sans informations individuelles sur les travailleurs couverts et la quote-part des cotisations payées pour chacun. La réconciliation des données n'est effectuée qu'en fin d'année lors de l'envoi par l'employeur d'un bordereau qui contient les données individuelles.

La Caisse a fait un effort considérable pour informatiser les arriérées. Les données concernant les cotisations versées pour chaque assuré ont été complètement informatisées pour la période passée jusqu'à l'année 1996. Il est projeté d'informatiser la période de 1997 à 2001 d'ici juillet 2004. En même temps, on veut connecter le siège social et les bureaux locaux. Ainsi, les employés des branches seront en mesure de fournir directement aux assurés les données sur leurs comptes individuels.

1.4.4. Situation financière de la sécurité sociale

Globalement, la sécurité sociale libanaise a un niveau de revenu supérieur à ses dépenses courantes. La branche « indemnité de fin de service » est en surplus, mais les branches « maladie et maternité » et « allocations familiales » sont en déficit. Ces déficits sont en grande partie la conséquence d'une réduction des taux de cotisation qui a été décrétée en avril 2001 pour les branches maladie et maternité et allocations familiales. De plus, le gouvernement ne remplit pas son obligation de couvrir 25 pour cent des dépenses de la branche maladie et maternité. Ceci accentue le déficit de la CNSS.

Tableau 2. Revenus et dépenses des régimes de la CNSS, 2002 (million LL)

Branches	Maladie et maternité	Allocations familiales	Indemnité de fin de service
Revenus			
– Cotisations	237 197	140 059	367 450
– Intérêts	31 651	20 920	280 550
Dépenses			
– Prestations	376 950	207 303	303 603
– Frais adm.	27 787	30 347	13 579
Surplus (déficit)	(135 889)	(76 671)	330 818

Source : CNSS, 2003.

La CNSS a accumulé des réserves de 2 393 millions LL au 31 décembre 2002. Il faut mentionner que suite à la dévaluation de la livre libanaise, les réserves avaient presque totalement disparues au début des années 1990. Elles ont été reconstruites depuis cette

⁹ Ce qui a permis d'annuler 28 000 double immatriculations.

date. Les réserves de la Caisse ont été investies en bons du Trésor depuis 1990. Etant donné que ce type de placement n'est plus disponible, les bons du Trésor qui arrivent à maturité sont réinvestis en placements à terme dans les banques (11 des 15 plus grandes banques du Liban).

Tableau 3. Réserves accumulées des régimes de la CNSS, 31 décembre 2002 (millions LL)

Branches	Réserve
Maladie et maternité	174 759
Allocations familiales	127 607
Indemnité de fin de service	2 393 436
Source : CNSS, 2003.	

2. Analyse du projet de loi sur les pensions du Gouvernement du Liban (2003)

2.1. Description du projet de loi

Le projet de la loi préconisé par les services du Premier Ministre prévoit la transformation du régime actuel d'Indemnité de Fin de Service en un régime de pensions de vieillesse, d'invalidité et de survivants. Il propose de conserver le principe des comptes individuels et de la capitalisation, mais prévoit qu'à l'âge de la retraite (64 ans pour la retraite normale ou 60 ans en cas d'invalidité partielle), le capital accumulé dans le compte individuel puisse être converti en rente viagère. Il prévoit la possibilité que 25 pour cent du compte de l'assuré puisse faire l'objet d'un versement unique à sa demande. Une rente minimum est prévue, dont le niveau doit être déterminé par décret du Conseil des Ministres.¹⁰

Le projet de loi établit le principe que la pension dépendra du nombre d'années cotisées, mais il ne fixe pas de nombre minimum d'années d'assurance, ni pour la pension ordinaire (à partir de 64 ans), ni pour la pension anticipée (à partir de 60 ans), ni pour la pension minimum.¹¹

Dans le projet de loi, l'invalidité est définie comme une incapacité totale et permanente, ne résultant pas d'un accident de travail, qui réduit la capacité de travail de l'assuré des deux tiers et l'empêche à poursuivre une activité professionnelle rémunérée. La pension d'invalidité est calculée en fonction d'un capital théorique minimum égal à 48 fois le dernier salaire. Les conditions d'admissibilité à la pension d'invalidité sont les suivantes : une durée d'immatriculation d'au moins 3 années, l'exercice d'un emploi effectif durant au moins 6 mois au cours des 12 mois précédant l'arrêt de travail, et un âge inférieur à 60 ans.

En cas de décès de l'assuré, une pension de survivant peut être servie à la veuve ayant atteint l'âge de 55 ans ou au veuf s'il a atteint l'âge de 60 ans ou s'il est invalide à 50 pour cent, à condition que le mariage ait duré au moins deux ans. Cependant, toutes ces conditions ne s'appliquent pas si le mariage a donné lieu à la naissance d'un enfant. Le taux de cette pension est fixé à 40 pour cent plus 10 pour cent pour chaque enfant à charge jusqu'à un maximum de 40 pour cent. Le maximum de 80 pour cent de la pension de la personne décédée sera donc atteint par un conjoint survivant avec 4 enfants ou plus. Si l'assuré décédé n'a ni conjoint ni enfant à sa charge, la pension de survivant revient à ses descendants et ascendants jusqu'au 5^{ème} degré.

Le Conseil de Ministres est habilité à déterminer un montant maximum en cas de cumul d'une pension de survivant avec une pension de retraite ou d'invalidité.

Pour ce qui est de la couverture des pensionnés en cas de maladie, le projet de loi se limite à établir le principe, sans en spécifier les détails. Il est envisagé de faire participer

¹⁰ Selon les informations fournies par la CNSS, plusieurs options de rente minimum en pourcentage du salaire minimum sont présentement à l'étude (par exemple : 40 pour cent, 50 pour cent, 65 pour cent ou même davantage). Le salaire minimum est fixé par le Conseil des Ministres à des intervalles très irréguliers. Le salaire minimum en 2003, qui est en vigueur depuis plusieurs années déjà, s'élève à 300 000 LL par mois, soit environ 200 USD.

¹¹ Il convient de rappeler que les normes internationales du BIT (Conventions 102 et 128) stipulent que la durée de stage pour une pension de vieillesse ne doit pas être supérieure à 15 années de cotisations.

les pensionnés au coût de l'assurance maladie et maternité, mais vu leurs revenus très faibles, cette participation ne pourra guère être suffisante pour couvrir les dépenses d'une telle assurance.¹²

Quant au financement du régime, le projet envisage l'établissement de deux comptes séparés : un compte individuel et un compte unifié. Le compte individuel servira à financer la pension retraite. Il sera alimenté par une cotisation de 13 pour cent du salaire. Le compte unifié servira à financer les risques d'invalidité et de décès. Il sera alimenté par une cotisation de 2.25 pour cent du salaire.¹³ Une cotisation au taux de 0.75 pour cent est prévue pour couvrir les frais d'administration. La cotisation totale pour la branche pensions s'élève donc à 16 pour cent, dont 12 pour cent sont à la charge des employeurs (donc une augmentation de 3.5 pour cent) et 4 pour cent à la charge des salariés.¹⁴

D'autre part, le projet de loi prévoit un plafonnement du salaire soumis à cotisation à 10 fois le salaire minimum.¹⁵ Une autre tranche de salaire située entre 10 fois et 20 fois le salaire minimum sera soumise à une cotisation de "solidarité" de 2 pour cent pour financer la pension minimum.¹⁶

En outre, le projet de loi prévoit, au moment de son entrée en vigueur, la régularisation prématurée des comptes individuels pour tous les assurés actifs sans attendre l'échéance normale de liquidation (article 54, paragraphes 1 à 4), ce qui entraînera une charge très lourde pour les employeurs. Cette régularisation sera faite sur la base d'une auto-déclaration : les employeurs seront tenus au moment de la transition de l'ancien vers le nouveau régime de soumettre à la Caisse un relevé nominal détaillé, signé par les assurés concernés, comprenant pour chaque assuré la durée de cotisation, le total des salaires, les cotisations dues et le dernier salaire. Ce relevé servira de base pour calculer la différence entre le montant enregistré au compte individuel de l'assuré et le montant dû si l'assuré avait droit, à ce moment, à une indemnité de fin de service. Pour alléger un peu leur fardeau financier, les employeurs auront la possibilité de demander l'échelonnement de la somme due sur une période maximale de 20 ans et les versements des dix premières années seront exempts d'intérêts.

¹² Il faudra aussi tenir compte du fait que les dépenses de santé pour les personnes âgées sont bien supérieures aux dépenses pour les personnes actives. À titre d'exemple, elles représentent 47 pour cent des dépenses totales en Allemagne et plus de 2 fois celles des personnes actives au Québec.

¹³ Nous ne partageons pas l'avis exprimé par P. Petauton dans son rapport d'août 2003 à l'effet que ce taux soit exagéré. Même si le nombre de ceux qui profitent actuellement d'une indemnité pour cause d'invalidité ou de décès soit très faible, ce nombre a toutes les chances d'augmenter en vertu du nouveau régime car, contrairement au régime actuel, la possibilité de toucher une prestation avant l'âge de la retraite sans être reconnu invalide n'existera plus. En outre, l'augmentation de l'âge de la retraite de 60 à 64 ans entraînera comme corollaire une augmentation du nombre de ceux qui demanderont une prestation avant cet âge pour cause d'invalidité.

¹⁴ Le projet prévoit que les cotisations relatives aux personnes en cours d'apprentissage et aux bas salariés incombent toutes en totalité à l'employeur.

¹⁵ Donc 3000 000 LL selon les données actuelles. Présentement, les cotisations de l'employeur pour le régime d'indemnité de fin de service sont calculées sur le total des salaires.

¹⁶ On peut douter que cette cotisation soit suffisante, à long terme, pour garantir le financement de la pension minimum.

2.2. Analyse des avantages et inconvénients

Il existe un certain nombre de principes qui sont à la base de la sécurité sociale et auxquels l'Organisation internationale du travail souscrit. Il s'agit de :

- financement de la sécurité sociale basé sur la solidarité ;
- mise en commun des risques ;
- responsabilité générale de l'État à l'égard de l'offre de prestations et de la saine administration ;
- prestations minimales prévisibles ;
- préservation de la valeur réelle des prestations, et
- égalité entre les sexes.

Un régime de pensions à cotisation déterminée tel que proposé dans le projet de loi actuellement à l'étude ne respecte pas l'ensemble de ces principes, ce qui constitue pour l'OIT un obstacle majeur au support d'un tel système. Nous listons cependant dans la suite de cette section les principaux avantages et inconvénients relatifs à l'option actuellement à l'étude.

2.2.1. Avantages

Dans le contexte libanais, l'option d'un régime de retraite basé sur des comptes individuels capitalisés présente les avantages suivants :

1. Il y a une certaine continuité par rapport au régime actuel dans le fait que la pension du régime réformé prendra en compte le montant du compte IFS individuel qui existe déjà. La population est familière avec ce concept et ne verrait donc pas la réforme des pensions comme une révolution par rapport au système actuel.
2. La combinaison d'un régime capitalisé avec une garantie de pension minimum représenterait un compromis minimal combinant les deux approches de financement classiques, soit par répartition et capitalisation.
3. La formule de pension choisie (conversion d'un capital constitutif en rente viagère) permettrait au régime en général de tenir compte de toute augmentation de l'espérance de vie dans la mesure où un ajustement serait automatiquement pris en compte dans le facteur de conversion en annuité.
4. Le projet solutionnerait le problème actuel lié à la mobilité des travailleurs sur le marché du travail. Souvent, ces derniers perdent une partie de leurs droits sous l'IFS actuel car l'employeur n'est tenu de régulariser que la partie du compte individuel qui correspond au service accompli chez lui. De plus, le projet de loi solutionnerait le problème actuel des travailleurs qui peuvent encaisser leur compte accumulé au moment où ils quittent définitivement tout travail rémunéré et se retrouvent à la retraite sans revenu.
5. Dans la mesure où le gouvernement n'a pas à financer séparément la pension minimum, le régime s'autofinancerait et n'accentuerait pas le problème du déficit gouvernemental. Un tel autofinancement du régime serait d'autant plus acceptable que seulement le tiers de la population active est actuellement couverte par la sécurité

sociale.¹⁷ Il serait politiquement difficile de justifier l'utilisation de fonds publics pour servir les intérêts d'un nombre limité de personnes.

6. Il est probable que la réforme générerait des fonds additionnels dans sa phase initiale d'implantation par l'effet combiné de l'augmentation du taux de cotisation et du fait que le montant forfaitaire actuellement versé à la retraite serait remplacé par une rente, ce qui entraînerait un échelonnement de la liquidation. Ces surplus pourraient contribuer au développement économique du pays dans la mesure où ils sont investis de manière productive au Liban. Ils pourraient également contribuer au développement des marchés financiers.
7. Cette option permettrait d'en finir éventuellement avec l'obligation des employeurs de verser la régularisation représentant un fardeau pour les entreprises et la CNSS.
8. Le taux de cotisation est fixe. Le système capitalisé garantit que le taux de cotisation demeurera constant même en période d'instabilité économique, de stagnation des salaires ou de décroissance du nombre de cotisants.

2.2.2. Inconvénients

Le régime de pensions proposé dans le projet de loi comporte les inconvénients suivants :

1. Un régime de pensions basé sur des comptes individuels et géré par le secteur des assurances privées entraînerait fort probablement une réduction de la couverture des travailleurs si l'on se fie à l'expérience de pays qui ont adopté ce type de réforme des pensions. Les gestionnaires de fonds privés ont peu d'intérêt à solliciter la participation des travailleurs à faible revenu pour qui les commissions et les coûts de gestion représentent un fort pourcentage des cotisations versées. Il en découle généralement une baisse de la couverture des groupes de travailleurs les plus démunis et, conséquemment, une absence de protection du revenu à la retraite pour ceux qui en ont le plus besoin. On peut imaginer qu'il serait encore plus difficile de couvrir les travailleurs indépendants. Un système de surveillance publique aurait aussi des coûts importants.
2. Un régime de pensions basé sur des comptes individuels et géré par le secteur des assurances privées entraîne inévitablement une hausse des coûts administratifs tel que démontré dans les pays ayant adopté ce type de régime. Les primes à l'achat, la publicité segmentaire et la compétition entre les gestionnaires de fonds pourraient contribuer à la hausse des coûts administratifs.
3. Un régime capitalisé à cotisations définies transférerait aux travailleurs, sur une base individuelle, les risques élevés d'inflation et de faible rendement des investissements qui sont particulièrement préoccupant dans le cas du Liban. Même si certains s'attendent à ce qu'un régime basé sur la capitalisation individuelle soit, à long terme, plus viable financièrement qu'un régime basé sur la répartition, la volatilité des marchés des capitaux et l'insécurité politique et économique prévalant au Liban et au Moyen Orient constituent des risques importants pour tout investissement à long

¹⁷ En plus du grand nombre de travailleurs indépendants qui ne sont pas couverts, il existe un secteur informel important qui échappe également à la couverture.

terme¹⁸ tel que requis pour un régime de pensions. Pour cette raison, la pension minimum prévue dans le projet de loi constitue un filet de sécurité particulièrement important.

4. Il n'y aurait pas de garantie que le taux de remplacement, tel que prescrit par les normes minimales de l'Organisation internationale du Travail,¹⁹ soit vraisemblablement atteint dans toutes les circonstances individuelles. Bien que des études actuarielles nationales²⁰ démontrent que le taux de cotisation envisagé (13 pour cent accumulé aux fins de la rente de retraite) permettrait après 30 années de cotisations d'obtenir un taux de remplacement du revenu à la retraite entre 30 pour cent et 60 pour cent (dépendant du taux de rendement net et de l'évolution des salaires au cours de la carrière professionnelle de l'assuré), la formule de pension ne permettrait pas d'assurer qu'un tel taux de remplacement soit vraiment atteint. Il n'y aurait même pas de garantie que deux assurés qui ont complété la même période d'assurance et pour lesquels a été payé le même montant de cotisation, auraient une pension équivalente au moment de partir à la retraite à des moments différents. Ceci s'explique par la valeur du capital constitutif qui dépendrait des aléas des marchés financiers et qui changerait notamment en fonction de la variation des cours.
5. Il y a un fort risque que les institutions financières libanaises ne soient pas totalement en mesure, à court et moyen terme, d'investir adéquatement les fonds accumulés à partir des cotisations. Dans le cas d'une gestion des fonds par le secteur privé, l'actuelle insuffisance de véhicules d'investissement acceptables pour les travailleurs est préoccupante et devrait être analysée au préalable. De plus, la structure de surveillance des institutions financières reste entièrement à définir et serait cruciale pour assurer la sécurité des fonds.
6. Dans le cas d'une gestion des fonds par une institution publique, le même problème se poserait pour la définition d'une politique de placement et l'existence de débouchés intéressants. Il y a un risque d'interférence du gouvernement dans le choix des placements. Si une grande partie des fonds accumulés devait être investie dans des bons du Trésor, comme par le passé, ces fonds risqueraient de continuer à être utilisés pour financer les dépenses du gouvernement sans être investis profitablement dans l'économie nationale.
7. Le marché des rentes viagères est actuellement sous-développé au Liban. Le développement d'un tel marché demande du temps. Si les assureurs doivent émettre

¹⁸ La situation politique instable qui prévaut actuellement en Moyen Orient n'exclut nullement la possibilité d'un retour à une situation comme celle du début des années 1990, quand les réserves de la Caisse ont été presque totalement épuisées sous l'effet de l'inflation.

¹⁹ La Convention n° 102 de l'OIT concernant la sécurité sociale (norme minimum) exige un taux de remplacement de 40 pour cent après 30 années de cotisation, ce qui ne peut être atteint avec un taux de cotisation de 13 pour cent que si le rendement moyen des placements dépasse de 2 pour cent le taux moyen d'augmentation des salaires, ce qui est loin d'être garanti. De toute façon, le taux de remplacement projeté par les auteurs du projet de loi (entre 75 pour cent et 82 pour cent du dernier salaire avant la retraite) nous apparaît beaucoup trop optimiste.

²⁰ Selon les calculs faits par M. Petauton dans son rapport d'août 2003, le taux de remplacement atteindra, après 30 années de cotisations, entre 54 pour cent et /62 pour cent dans l'hypothèse d'une carrière professionnelle plate/uniforme (salaire constant), de 34 pour cent à /40 pour cent dans l'hypothèse d'une carrière moyenne (taux d'augmentation du salaire de 7.10 pour cent chaque année) et de 31 pour cent à /36 pour cent dans l'hypothèse d'une carrière professionnelle à forte croissance (taux d'augmentation du salaire de 11.4 pour cent chaque année) prévu que selon que le taux de rendement net atteintes de 3 pour cent ou 4 pour cent.

des rentes viagères à court terme dans le cadre du régime réformé, ils se verront forcés de déterminer le coût de celles-ci en incluant des marges énormes pour la prime de risque. Le niveau des rentes serait vraisemblablement réduit.

8. En ayant recours aux assureurs privés pour émettre des rentes viagères, il serait important d'interdire l'utilisation de taux de mortalité différenciés selon le sexe pour ne pas désavantager les femmes. L'utilisation de taux de mortalité « unisexes » pourrait par contre créer de l'anti-sélection, à moins de mettre en place un « pool » qui absorberait la différence de coût entre les rentes de hommes et celles des femmes.
9. Il y aurait un coût important à assumer par les employeurs au cours des prochaines années relativement à la régularisation des comptes pour les services antérieurs à la date d'entrée en vigueur du nouveau régime. Dans un tel cas, les vieilles entreprises se retrouveraient défavorisées par rapport aux plus récentes parce qu'elles seraient obligées de payer la régularisation pour des périodes de service beaucoup plus longues. Ce fardeau, même s'il pouvait s'étaler pour une période de quelques années, risquerait de nuire sérieusement à la rentabilité de ces entreprises.
10. Les travailleurs âgés ne profiteraient pas de l'augmentation du taux de cotisation vu la courte période restant pour accumuler leurs cotisations. Ils risqueraient donc de recevoir des revenus de retraite inadéquats pour encore une longue période.

2.3. Commentaires sur certains articles du projet de loi

Une série de commentaires sur des articles spécifiques du projet de loi proposé par les services du Premier Ministre²¹ sont présentés.

Article 49-3 (période de transition)

Cet article protège la confiance des anciens immatriculés dans le maintien de l'ancien régime. Il ne prévoit l'assujettissement obligatoire au nouveau régime que des assurés nés après le 31.12.1966 ou de ceux qui n'ont été immatriculés pour la première fois qu'après son entrée en vigueur. Tous les autres auront le droit d'opter pour le nouveau régime dans un délai d'un an après son installation.

Cette période de transition nous paraît excessivement longue. La génération des assurés nés après 1966 ne touchera une pension de vieillesse qu'à partir de 2037 quand elle aura atteint l'âge de 64 ans. Nous suggérons de raccourcir cette période pendant laquelle les deux régimes s'appliqueront simultanément à cinq ou dix ans au maximum.

Article 50-1 (base de calcul de la pension)

La base de calcul de la pension n'est pas claire. L'article dispose seulement que la pension sera basée sur le capital accumulé qui se compose des cotisations payées sur le compte de l'assuré, des revenus de placement et des pénalités de retard dans le versement des cotisations. D'ailleurs, l'âge de l'assuré et le nombre d'années cotisées ne devraient pas être mentionnés dans cet article puisque l'âge de la retraite et le nombre d'années de cotisation sont des conditions d'ouverture du droit et ne constituent pas des facteurs servant à déterminer le montant de la pension.

²¹ Une version anglaise datant de 2002 et une version française plus complète mais plus ancienne a été mise à la disposition des experts.

D'autre part, un élément important de la formule de pension n'est pas spécifié dans cet article, à savoir le barème de conversion du capital constitutif accumulé en rente viagère. En effet, pour convertir ce capital en rente viagère, il est nécessaire de diviser le capital constitutif par un facteur qui tient compte de l'espérance de vie après la retraite, du taux d'intérêt et du taux de revalorisation de la rente. Il est suggéré de mentionner l'existence de ce facteur au présent article et de spécifier que ce facteur sera décrété par le Conseil des Ministres sur la base des données statistiques disponibles.²²

Il est recommandé de ne pas utiliser les pénalités de retard pour alimenter le compte individuel. Le retard à verser les cotisations provient, dans la majorité des cas, du délai de l'employeur à transmettre les cotisations à la CNSS. La pénalité devrait avoir pour objectif de mettre une pression sur l'employeur afin qu'il verse les cotisations en temps voulu, sans que cela n'affecte le compte individuel de l'employé. Il faudrait donc, d'une part, que le compte de l'employé soit crédité des intérêts perdus à cause du retard, intérêts qui seraient à la charge de l'employeur en plus de la pénalité de retard. D'autre part, il serait préférable d'utiliser les pénalités de retard pour financer le compte unifié qui servira à financer les pensions d'invalidité et de survivants.

Article 50-5 (retraite anticipée pour cause d'invalidité)

Le coût supplémentaire pour financer une rente à partir de l'âge de 60 ans (au lieu de 64 ans) en cas d'invalidité ne devrait pas être financé par le compte de l'individu, mais par un compte de solidarité (compte unifié) pour éviter que l'espérance de vie plus longue des pensionnés à cet âge n'entraîne une pension inférieure.

Cet article reconnaît l'incapacité partielle. Il pourrait donc y avoir des cas où la personne continue de travailler entre 60 et 64 ans même si elle est reconnue invalide. La personne pourrait ainsi cotiser au régime et augmenter son capital individuel constitutif pour la pension à l'âge normal de la retraite. Si, tel que suggéré précédemment, la pension de retraite anticipée est financée par le compte unifié pour la période à courir entre la date de l'invalidité et 64 ans, il n'y a pas de raison d'empêcher le pensionné d'améliorer encore sa pension de vieillesse au moyen de nouvelles cotisations payées entre 60 et 64 ans.

Article 50-7 (période d'assurance)

Étant donné que les cotisations sont versées sur base mensuelle, la loi devrait partout référer au nombre de mois d'assurance plutôt qu'au nombre d'années. Cela évite toute difficulté d'interprétation dans les cas où des cotisations n'ont été versées que pour une partie de l'année. Autrement, il faudra ajouter une définition à l'effet qu'une année cotisée se compose de 12 mois.

Articles 50-9 et 50-10 (indemnité forfaitaire et pension minimum)

Il serait essentiel d'assurer une cohérence entre l'article 50-9 qui prévoit le paiement d'un montant forfaitaire en cas d'insuffisance du compte individuel et l'article 50-10 qui prévoit le paiement d'une pension minimum. En effet, si le versement d'une pension minimum requiert une durée de stage minimum (par exemple 20 années de cotisation), il faudra exclure la possibilité qu'une indemnité forfaitaire soit versée dans les cas où la période de cotisation est égale ou supérieure à cette durée minimum de stage requise.

²² Biologiquement, l'espérance de vie de la femme est plus élevée que l'espérance de vie de l'homme. Néanmoins il est suggéré de faire le calcul sur la base d'un facteur neutre représentant la moyenne des deux espérances de vie pour éviter toute discrimination basée sur le sexe.

Article 50-11 (effet rétroactif d'une demande de pension)

Pour éviter de pénaliser ceux qui, par maladresse ou mauvaise connaissance de leurs droits, omettent de présenter leur demande de pension à temps, on confère normalement un effet rétroactif aux demandes de pensions déposées après l'âge de la retraite. Il est donc suggéré d'appliquer la même règle aux demandes de pensions de retraite que celle qui est appliquée aux demandes de pensions de survivants (voir l'article 52-6).

Article 50-12 (assurance volontaire)

L'assurance volontaire prévue à cet article permettra à ceux qui n'ont pas pu compléter une période de cotisation suffisante pour le versement d'une pension de combler ce manque. D'autre part, il sera important d'éviter que seulement les bas salariés profitent de cette possibilité dans le but d'obtenir la pension minimum. Il est donc suggéré de prévoir que la durée de stage requise pour avoir accès à une pension minimum (par exemple 20 années de cotisation) ne peut être comptabilisée qu'au moyen de cotisations obligatoires.

Article 50-13 (réception d'une pension de retraite et d'un revenu d'emploi)

Cette disposition n'est guère compatible avec un régime de pension basé sur la capitalisation et donc sur des droits acquis en vertu du paiement de cotisations. On pourrait peut-être concevoir de supprimer la pension minimum dans les cas où une personne occupe un emploi après l'âge de la retraite (même si le contrôle pratique d'une telle disposition est extrêmement difficile), mais il serait illogique de l'appliquer aussi à une pension financée exclusivement au moyen du capital accumulé par l'individu.

Article 51-4 (formule de pension d'invalidité)

Cette disposition prévoit le paiement d'une pension d'invalidité basée sur un capital constitutif d'au moins 48 fois le dernier salaire en ayant recours à un fond de solidarité (compte unifié) pour financer la différence entre le capital accumulé et ce capital minimum. Cette référence au dernier salaire manque de cohérence avec la formule proposée pour la pension de retraite qui ne fait pas référence au dernier salaire mais au capital accumulé *pendant toute la carrière* de l'assuré.

Partant de l'idée que la pension de retraite est en quelque sorte « une pension d'invalidité légalement présumée à partir de l'âge de la retraite », il est recommandé une formule qui assure que le montant de la pension d'invalidité soit identique à la pension de retraite à partir de l'âge de 60 ans (soit l'âge de la retraite pour les personnes invalides selon l'article 50-5). Ce résultat peut être atteint en augmentant le capital constitutif accumulé au moment de l'incidence de l'invalidité par un montant égal au produit du capital qui s'est accumulé en moyenne chaque mois entre l'âge de 20 ans et l'incidence de l'invalidité et le nombre de mois qui restent à courir entre l'incidence de l'invalidité et l'âge de 60 ans. Le capital fictif (C_2) à ajouter au compte serait déterminé selon la formule suivante :

$$C_2 = (C_1 / m_1) \times m_2$$

C_1 = capital accumulé au moment de l'incidence de l'invalidité

C_2 = capital fictif ajouté à C_1 pour le calcul de la pension d'invalidité

m_1 = nombre de mois entre l'âge de 20 ans et l'incidence de l'invalidité

m_2 = nombre de mois entre l'incidence de l'invalidité et l'âge de 60 ans.

Une telle formule pourrait ainsi être libellée : « Est allouée à l'invalidé une pension calculée selon la formule visée à l'article 50-2 en supposant que l'intéressé a atteint l'âge de 60 ans. A cette fin, le montant du capital accumulé au moment de l'invalidité est majoré d'un capital fictif calculé en divisant le capital accumulé au moment de l'incidence de

l'invalidité par le nombre de mois entre le mois du vingtième anniversaire de naissance de l'invalidé et le mois suivant l'incidence de l'invalidité, multiplié par le nombre de mois entre le mois de l'incidence de l'invalidité et le mois projeté suivant le soixantième anniversaire de naissance de l'invalidé. »

En outre, pour assurer un montant minimum, il est suggéré de prévoir que la pension minimum d'invalidité soit égale à la pension minimum dont aurait bénéficié l'individu s'il avait atteint l'âge de 60 ans.

Une telle pension d'invalidité pourrait être convertie en pension de retraite à partir du 60^{ème} anniversaire du bénéficiaire sans que le montant ne soit modifié (sauf si des cotisations supplémentaires ont été payées pendant l'invalidité).

Pour déterminer le mode de calcul d'une telle pension, une simple référence aux articles 50-8 et 50-9 de la loi ne suffit pas. Il importe de préciser que le barème de conversion doit être le même que pour une pension de vieillesse, indépendamment de l'âge du bénéficiaire. En d'autres mots, le facteur de conversion doit être calculé selon l'espérance de vie d'un assuré ayant atteint l'âge de 64 ans, sinon les pensions d'invalidité risqueront d'être trop basses. Toute différence entre le capital accumulé et le capital nécessaire pour financer une telle pension sera à la charge du compte unifié.

Article 51-7 (effet rétroactif d'une demande de pension)

Il est suggéré de permettre un effet rétroactif de la demande de pension pour les raisons énoncées à l'article 50-11. Même si, en pratique, la date du début de l'invalidité est généralement présumée être la même que la date de la présentation de la demande, il peut y avoir des cas où une telle présomption n'est pas justifiée.

Article 51-8, 3^{ème} alinéa (plafond en cas de cumul avec d'autres revenus)

La suspension, totale ou partielle, dans les cas où la pension d'invalidité cumulée avec des revenus de travail excède le salaire moyen gagné auparavant risque d'être inapplicable en pratique. Elle est en outre injuste en période de forte inflation. Il est donc suggéré d'y renoncer. A sa place, on pourrait éventuellement prévoir la suspension totale de la pension minimum en cas de cumul avec d'autres revenus. Il serait aussi concevable de considérer le fait que l'invalidé continue de toucher un salaire comme un indice que l'invalidité n'atteint plus les 2/3 prescrits, ce qui entraînerait un réexamen de sa condition.

Article 52-1 (conditions d'admissibilité à une pension de survivants)

Le 4^{ème} alinéa de cet article prévoit l'annulation des conditions d'âge et de durée de mariage si s'il y a présence d'un enfant. Il est suggéré de limiter cette annulation des conditions d'âge et de durée aux seuls cas c'est un enfant du cotisant décédé que le conjoint survivant a à sa charge (conformément aux dispositions de l'article 14 de la loi).

Article 52-2 (taux applicables la pension de survivants)

Les taux prévus pour la pension de veuve (40 pour cent) et pour les orphelins (10 pour cent avec un plafond de 40 pour cent) est peu élevé. Des législations comparables prévoient normalement un taux de 50 pour cent à 75 pour cent pour la pension de veuve et de 12 ½ pour cent à 20 pour cent pour chaque orphelin (avec un maximum global de 100 pour cent de la pension de la personne décédée pour l'ensemble des survivants). En outre, rien n'est prévu pour les orphelins de père et de mère. Il est donc suggéré de revoir ces pourcentages. Par exemple, on pourrait prévoir 50 pour cent pour la veuve et 12 ½ pour cent pour chaque orphelin avec un maximum de 100 pour cent, et prévoir en outre un taux de 25 pour cent pour chaque orphelin de père et de mère.

Article 52-4 (droits dérivés d'un assuré décédé qui n'a pas encore touché une pension)

Il faudrait indiquer que les conditions d'accès, dans un tel cas, sont les mêmes que ceux prévues à l'article 51-2 pour une pension d'invalidité.

Article 53-1 (assurance maladie des pensionnés)

L'un des objectifs de la réforme est d'assurer la couverture des pensionnés en assurance maladie et maternité. Il n'est pas suffisant de se limiter à énoncer le principe d'une telle assurance et de se référer aux règlements internes en ce qui concerne les détails.

Sans nier l'importance de cette mesure, il ne faut pas négliger les coûts qu'elle peut entraîner. Normalement, la demande de prestation de maladie par les personnes âgées est considérablement plus élevée que celle des personnes plus jeunes. Il n'est guère concevable que le coût d'une telle assurance soit entièrement à la charge des pensionnés. Il ne faut pas non plus oublier que les cotisations calculées sur le montant des pensions – même à pourcentage égal – sont nécessairement inférieures aux cotisations payées par les personnes en activité puisque le revenu de référence, à savoir la pension dans le cas d'un retraité, est généralement inférieur au salaire reçu avant la retraite. Le différentiel de coût devrait donc être supporté soit par l'Etat, soit par les assurés actifs.

Article 53-2 (cotisations supplémentaires)

Cette disposition peu spécifique fait apparemment allusion à l'idée qu'une cotisation additionnelle de 2 pour cent du salaire situé entre 10 et 20 fois le salaire minimum sera prélevée pour financer la pension minimum. Mais comme démontré par les calculs fait dans notre rapport, cette cotisation ne suffira pas et de loin à financer une telle pension à long terme.

De toute façon, il ne sera pas suffisant de laisser au règlement interne la tâche de déterminer la source de financement de la pension minimum, mais une telle précision devra se faire dans le texte de la loi elle-même.

Général

Il est recommandé de financer la pension minimum au moyen d'une cotisation spécifique incluse dans le taux de cotisation global du régime, plutôt que par une subvention du gouvernement, et ce pour deux raisons: le fait que le gouvernement doive actuellement financer l'importante dette nationale et le fait que la sécurité sociale ne couvre qu'une partie de la population.

Cette cotisation devrait alimenter un compte unifié qui prendra en charge non seulement les dépenses liées à la pension minimum, mais également les dépenses liées aux pensions d'invalidité et aux pensions de survivants. En effet, le financement de ces deux prestations ne pourra se faire que suivant la technique de la répartition, puisque la charge décroît au fur et à mesure de l'avancée en âge de l'éventuel bénéficiaire.

Il en est de même pour la partie de la pension de vieillesse servie avant l'âge de 64 ans en cas d'invalidité partielle. Sinon, l'avantage d'un âge de la retraite plus bas (60 ans au lieu de 64 ans) sera compensé par l'effet d'un facteur de conversion plus élevé.

2.4. Évaluation du coût de la pension minimum

Seules des données partielles sont disponibles pour permettre l'évaluation du coût de la pension minimum dans le cadre du système de comptes individuels tel que proposé. Par

ailleurs, le projet de loi laisse place à une adhésion volontaire au nouveau système pour les personnes nées avant le 1^{er} janvier 1967, ce qui représente une variable importante pouvant influencer sur le coût de la pension minimum. L'évaluation a donc été menée selon deux bases :

1. L'évaluation du coût maximum à *court terme* en supposant que toutes les personnes qui y ont avantage opteraient pour le nouveau système.
2. L'évaluation du coût à *long terme* en supposant que le nouveau système aurait atteint son stade de maturité.

Par ailleurs, les coûts ont été évalués selon trois niveaux de pension minimum, soit 50 pour cent, 65 pour cent et 75 pour cent du salaire minimum. Il est supposé que le salaire minimum suivrait dans le futur l'évolution du salaire national moyen. La distribution des salaires utilisée est celle présentée au Tableau 4.

Tableau 4. Distribution actuelle des salaires des assurés

Tranches de salaire (en LL)			Salaire mensuel moyen estimé	Distribution des assurés (%)
300.000	–	375.000	337 500	20.8
375.000	–	450.000	412 500	11.4
450.000	–	525.000	487 500	10.5
525.000	–	600.000	562 500	7.0
600.000	–	750.000	675 000	10.5
750.000	–	900.000	825 000	7.0
900.000	–	1.050.000	975 000	5.5
1.050.000	–	1.200.000	1 125 000	4.5
1.200.000	–	1.500.000	1 350 000	6.0
1.500.000	–	1.800.000	1 650 000	4.2
1.800.000	–	+	1 800 000	12.6
Total	–		817 763	100

Source : Estimations du BIT, 2004.

2.4.1. Coût à court terme

Le coût à court terme apparaît peu élevé dû au fait que la population des assurés est présentement très jeune. Même si toutes les personnes qui arrivent à 64 ans optent pour le nouveau système, le nombre de nouveaux bénéficiaires demeurera relativement faible au cours des 10 prochaines années. Il est d'environ 3 000 actuellement et atteindra un plateau d'environ 12 000 entre les années 2025 et 2038.

Tableau 5. Nombre annuel d'assurés atteignant 64 ans (parmi les assurés actuels)

Année	Nombre de personnes	Année	Nombre de personnes
2004	2798	2016	6453
2005	2947	2017	6994
2006	3015	2018	7908
2007	2790	2019	8355
2008	3467	2020	8714
2009	3667	2021	9546
2010	3797	2022	10383
2011	4336	2023	10599
2012	4682	2024	11842
2013	4659	2025	11978
2014	5405		
2015	5973		

En supposant que 4 000 personnes par année ayant 20 ans de service (minimum requis pour l'admissibilité) opteraient pour le nouveau système, le coût de la pension minimum représenterait le pourcentage suivant de la masse salariale soumise à cotisation :

- rente minimum égale à 50 pour cent du SMIG : 0.10 pour cent de la masse salariale assurable ;
- rente minimum égale à 65 pour cent du SMIG : 0.16 pour cent de la masse salariale assurable,
- rente minimum égale à 75 pour cent du SMIG : 0.21 pour cent de la masse salariale assurable.

2.4.2. Coût à long terme

Le coût à long terme a été déterminé en supposant différents profils de carrière (20 ans, 30 ans et 40 ans de service). Le compte accumulé à la retraite est converti en pension selon un taux de conversion basé sur les hypothèses démographiques et économiques apparaissant au Tableau 6. Selon ces hypothèses, la pension à la retraite payable à 64 ans, indexée annuellement en fonction de l'augmentation des prix, représentera environ 20 pour cent du salaire final si la personne compte 20 ans de cotisation, 35 pour cent du salaire final si la personne compte 30 ans de cotisation, et 50 pour cent du salaire final si la personne compte 40 ans de cotisation.

Tableau 6. Hypothèses pour déterminer les facteurs d'annuité de conversion à 64 ans

Facteur de conversion à 64 ans pour un homme (pension indexée selon l'augmentation des prix et réversible à 50 pour cent au conjoint)	14.0
Taux d'inflation	3.0 pour cent
Taux d'augmentation des salaires	4.5 pour cent
Taux d'intérêt	6.0 pour cent

Le coût de la pension minimum, exprimé en pourcentage de la masse salariale soumise à cotisation, apparaît au Tableau 7. Ces pourcentages doivent être interprétés comme le taux de cotisation additionnel qui doit être ajouté au taux de base de 13 pour cent pour financer la pension minimum.

Tableau 7. Coût à long terme de la pension minimum selon divers profils de carrière

Durée moyenne de service des assurés qui atteignent 64 ans	Niveau de la pension minimum		
	50 pour cent du SMIG	65 pour cent du SMIG	75 pour cent du SMIG
40 ans de service	0.0 pour cent	0.2 pour cent	0.4 pour cent
30 ans de service	0.3 pour cent	1.1 pour cent	1.8 pour cent
20 ans de service	2.8 pour cent	5.1 pour cent	6.8 pour cent

On observe que le coût de cette mesure est très sensible au niveau choisi de la pension minimum. Dans le pire des scénarios, si les personnes choisissent de limiter leur période de cotisation à 20 ans pour limiter leur période d'assurance et bénéficier de la pension minimum, alors le taux de cotisation additionnel requis pourrait atteindre 5.1 pour cent avec une pension minimum de 65 pour cent du SMIG, ce qui porterait le taux de cotisation global au régime à plus de 18 pour cent, sans compter le coût de l'administration et de l'assurance en cas d'invalidité et de décès.

Le coût d'une pension minimum à 50 pour cent du SMIG demeure cependant limité si l'on estime que le cotisant moyen arrivera à la retraite avec au moins 30 années de cotisation.

3. Propositions alternatives du BIT

Il paraît y avoir consensus au Liban à l'effet qu'au moins une partie des prestations de retraite découle de comptes individuels capitalisés. Cependant, plusieurs intervenants ont souligné au cours des dernières années la nécessité d'offrir une couverture de base financée en répartition. Une alternative au système de comptes individuels capitalisés consisterait donc à mettre en place un système à piliers multiples dont le premier pilier serait un régime à prestations déterminées financé en répartition. La structure, le coût et les risques associés à ce système alternatif dépendent de l'importance donnée au premier pilier à prestations déterminées.

Une telle approche permettrait de respecter davantage les principes à la base de la sécurité sociale qui ont été cités précédemment, à savoir : un financement de la sécurité sociale basé sur la solidarité, une mise en commun des risques, une responsabilité générale de l'État à l'égard de l'offre de prestations et de l'administration, des prestations minimales prévisibles, la préservation de la valeur réelle des prestations et l'égalité entre les sexes.

3.1. Options envisagées avec une composante à prestations déterminées

Deux options principales ont été véhiculées jusqu'à maintenant par les intervenants libanais à l'égard d'une structure à prestations déterminées :

- *Option 1* : Selon la première option, le régime de base offrirait une prestation à la retraite égale à 5 pour cent du SMIG par année de cotisation, avec un maximum de 150 pour cent du SMIG. Il s'agit de l'option élaborée par les chefs d'entreprise et soutenue par le Conseil Économique et Social.
- *Option 2* : Selon la deuxième option, le régime de base offrirait une prestation égale à 1.5 pour cent du salaire final par année de cotisation, ce qui représenterait 45 pour cent du salaire final de l'individu après 30 années de service.

Les deux options permettraient de superposer au régime de base à prestations déterminées un système en capitalisation, obligatoire ou facultatif.

Les deux options sont intéressantes puisqu'elles permettraient, avec des mesures transitoires appropriées, d'assurer un revenu de retraite de base décent à une grande partie des futurs retraités, même à court terme. Par ailleurs, ces deux formules comportent un élément d'assurance et d'équité individuelle en liant la prestation à la période cotisée, ce qui assure une certaine continuité avec la philosophie actuelle du régime de l'IFS.

En fonction des niveaux de salaires actuellement versés aux cotisants à la Caisse Nationale de Sécurité Sociale, les deux options sont à peu près équivalentes pour une personne qui compterait 30 années de service au moment de prendre sa retraite. En effet, le salaire moyen des cotisants âgés de 60 à 64 ans à la Caisse nationale de Sécurité sociale (CNSS) (ceux qui sont actuellement proche de l'âge de la retraite) est de 941.588 LL et le SMIG est de 300.000 LL. Une pension égale à 150 pour cent du SMIG représenterait 450.000 LL et une pension de 45 pour cent du salaire final équivaldrait à 423.146 LL.

Si l'on considère les objectifs d'un système public de pension qui sont :

- de réduire la pauvreté des personnes âgées, et
- de maintenir un niveau de vie à la retraite en relation avec celui qui précède la retraite,

les deux formules ont leur justification. L'option 1 lie la prestation au SMIG et assure donc un niveau de revenu minimum. L'option 2 lie la prestation au salaire de l'individu et permet de maintenir le niveau de vie peu importe l'évolution du SMIG. L'option 1 est donc davantage redistributive.

Au cours des dernières années, le SMIG a peu évolué et l'on peut se questionner sur la pertinence de fixer la prestation de retraite en fonction d'un salaire minimum qui n'a que peu de lien avec l'évolution de l'économie. Fixer la pension de retraite en fonction du SMIG, dans un contexte où ce dernier ne suit pas l'évolution du salaire moyen dans l'économie, pourrait rendre le niveau des prestations graduellement insignifiant.

Par contre, le fait de fixer la pension en fonction du salaire de l'individu (option 2) assure, à la retraite, un lien avec le niveau de vie antérieur. La deuxième option est donc préférable. Dans ce cas, cependant, il est important d'utiliser dans le calcul de la pension un salaire final de référence (salaire final moyen) qui prenne en compte une période suffisamment longue pour éviter la manipulation des salaires en fin de carrière dans le seul but d'augmenter le montant de la pension. Une formule possible consisterait, par exemple, à fixer la pension à 1.5 pour cent du salaire moyen des 36 ou 60 mois précédant la retraite pour chaque année de cotisation au régime.

Au-delà de ce régime de base, il serait toujours possible d'instaurer un système complémentaire de comptes individuels capitalisés, obligatoire ou facultatif. Dans un tel cas, l'importance moins grande accordée à un deuxième pilier en capitalisation permettrait de tester son application et de mesurer la capacité des administrateurs et des gestionnaires de placements à prendre en charge un tel système, sans faire encourir aux futurs retraités les risques importants liés à un régime entièrement capitalisé.

3.2. Transition

La transition serait simple entre le régime actuel et le nouveau régime proposé. Il serait possible, par exemple, de commencer immédiatement à verser une rente de retraite aux personnes qui atteignent l'âge de 64 ans et qui comptent 15 années de cotisation au régime (antérieur ou nouveau) au moment de son entrée en vigueur. Le nouveau régime aurait donc un effet immédiat sur le revenu des personnes âgées.

3.3. Coût impliqués

Un régime de base offrant à l'âge de 64 ans une prestation, équivalente à 1.5 pour cent du salaire moyen des derniers mois pour chaque année de service complétée, pourrait être financé initialement par une cotisation de 13 pour cent du salaire assurable, soit la même que celle prévue dans le projet de loi. De plus, un co-financement par les travailleurs et par les employeurs permettrait :

- d'impliquer les travailleurs dans le financement des pensions, développant chez eux un sentiment d'appartenance et de co-responsabilité envers le régime ;

-
- de fixer le coût pour les entreprises à un niveau qui ne serait pas plus élevé que le coût total qu'ils doivent assumer en vertu du régime actuel. En effet, ils doivent verser actuellement une cotisation de 8.5 pour cent des salaires à laquelle vient s'ajouter la régularisation requise pour combler l'écart entre la valeur du compte accumulé et le montant de la prestation de retraite.

Ce taux de cotisation devrait être revu à la lumière d'évaluations actuarielles régulières et des mécanismes efficaces devraient être mis en place pour forcer sa révision à la lumière des résultats financiers et des perspectives démographiques et économiques. Il est important, dans le cadre d'un régime à prestations déterminées, d'effectuer une projection à long terme des engagements du régime pour anticiper l'augmentation des dépenses pouvant résulter notamment du vieillissement de la population, une réalité à laquelle le Liban devra faire face au cours des prochaines décennies.

En ce qui concerne la situation financière de la CNSS avec l'adoption d'un tel régime, il faut noter que les revenus de cotisations augmenteront à court terme. De plus, le montant des prestations annuelles diminuera de façon importante puisque la CNSS versera des pensions mensuelles plutôt que des sommes forfaitaires. Les pensions seront étalées sur plusieurs années et n'exigeront pas de sorties de fonds massives au moment de la retraite d'un cotisant. Cela signifie que des réserves importantes pourront être générées par ces « cash flows » positifs à court terme.

3.4. Analyse des avantages et inconvénients d'un régime à prestations déterminées financé en répartition

3.4.1. Avantages

Un régime à prestations déterminées financé en répartition offre les avantages suivants:

- (1) La pension ne dépend pas du rendement sur les placements, mais de l'évolution des salaires. Par conséquent, il apporte davantage de clarté et de transparence sur le taux de remplacement du revenu auquel le travailleur peut s'attendre à la retraite.
- (2) Il se base sur la solidarité intergénérationnelle, car c'est la génération active qui fournit les moyens financiers nécessaires pour payer les rentes des personnes âgées. Les cotisations ne font que transiter à travers la Caisse avant le paiement des prestations. Il se base aussi sur la solidarité nationale car il assure un partage équitable du produit national entre les actifs et les inactifs.
- (3) Un tel régime peut facilement intégrer des éléments redistributifs pour cause de justice sociale, comme par exemple la couverture des risques d'invalidité et de décès, la garantie d'une pension plus élevée pour les bas salaires, la prise en comptes de périodes non-contributives (chômage, maladie, éducation des enfants).
- (4) L'instauration d'un tel régime permettrait de couvrir immédiatement les travailleurs âgés qui sont actuellement près de l'âge de la retraite. Il mettra donc les jeunes et les vieux assurés sur un pied d'égalité et aura ainsi un impact à court terme sur le niveau de vie des retraités.
- (5) Il permet une revalorisation annuelle des pensions au coût de la vie et/ou selon l'augmentation des salaires.
- (6) Cette option évite aux employeurs le besoin de verser à court terme le montant de la régularisation pour les services passés de leurs employés actuels.

3.4.2. Inconvénients

Le financement des pensions en répartition a les inconvénients suivants :

- (1) Si le coût d'un tel régime est très faible au début, ce qui permet d'accumuler des réserves, il augmentera chaque année avec l'arrivée de nouvelles cohortes de retraité jusqu'à atteindre, après quelques décennies, son stage de maturité. Comme les obligations futures découlant des pensions à verser ne sont pas rendues explicites, il existe un risque politique à sous-estimer leur coût initialement.
- (2) L'expérience démontre que les réserves accumulées dans les premières années du lancement d'un tel régime disparaissent rapidement avec le nombre croissant de bénéficiaires, ce qui exige des mesures de correction.
- (3) Dès que le régime aura épuisé ses réserves, tout déséquilibre actifs/inactifs demandera une réaction immédiate du législateur pour rétablir l'équilibre financier :
 - soit par une augmentation des taux de cotisation,
 - soit par une baisse du niveau des prestations,
 - soit par une couverture du déficit par le budget de l'Etat,
 - soit par une combinaison des trois mesures précédentes.
- (4) Même si le régime a atteint son stage de maturité, il reste toujours un risque financier posé par l'accroissement de l'espérance de vie et, par conséquent, un accroissement de la durée de service des pensions.
- (5) Les capitaux générés par un régime financé en répartition n'ont habituellement pas le même effet sur les marchés financiers et sur l'investissement dans l'économie nationale que ceux générés par des systèmes capitalisés. Il n'est pas démontré cependant que l'accumulation de capital par l'assurance pension (associée aux systèmes capitalisés) apporte nécessairement une épargne supplémentaire au niveau de l'économie nationale.

3.5. Variante du projet de loi : une régularisation « notionnelle »

Cette section présente une variante à l'option des comptes individuels qui apparaît au projet de loi du Gouvernement. Dans le cas où l'option des comptes individuels serait retenue, nous suggérons de ne procéder qu'à une régularisation "notionnelle", c'est-à-dire basée sur les déclarations des entreprises mais sans leur demander de financer cette mesure. Il en résulterait des comptes "fictifs" dont une partie seulement serait capitalisée. Une telle capitalisation partielle serait suffisante pour assurer à long terme la stabilité et l'autofinancement d'un régime basé sur une assurance obligatoire grâce à un apport constant de nouveaux capitaux. Dans les conditions politiques et financières qui prévalent actuellement au Liban, une capitalisation totale des pensions ne nous paraît ni nécessaire, ni opportune.

Une technique utilisée récemment par plusieurs pays européens consiste à baser le calcul de la pension sur des comptes « fictifs » ou « notionnels ». ²³ Cette approche utilise

²³ A titre d'exemple, on peut citer l'Italie (depuis 1997), la Lettonie (depuis 1998) et la Suède (depuis 1999).

le vocabulaire et les techniques des comptes individuels financés par capitalisation, mais correspond dans les faits à un régime financé par « répartition » ou par « répartition provisionnée ».

Les principales caractéristiques des régimes de « comptes notionnels » ou de « capitalisation virtuelle » sont les suivantes :

- Chaque assuré est titulaire d'un compte individuel. Les cotisations versées chaque année par un assuré sont créditées « virtuellement » à son compte et leur accumulation forme un « capital virtuel ». Celui-ci est revalorisé chaque année en fonction d'un indice représentatif (par exemple, le taux de progression de l'assiette des cotisations du régime, le taux d'intérêt sur les obligations du gouvernement, etc.).
- Le montant de la pension liquidée dépend du capital virtuel accumulé à la retraite auquel est appliqué un coefficient de conversion dont la valeur dépend de l'âge de la retraite et de l'espérance de vie à cet âge. Pour définir ce coefficient, on égalise la valeur actualisée du flux des pensions à verser au cours de la période de retraite avec le capital virtuel revalorisé accumulé durant la vie active.
- Le coefficient de conversion est déterminé à partir des probabilités de survie à partir de l'âge de la retraite et du taux d'actualisation utilisé pour la revalorisation des pensions liquidées. Ce coefficient dépend donc de l'espérance de vie de la cohorte (bien que chaque retraité perçoive sa pension pendant toute la durée de la vie). Ainsi est introduite une nouvelle logique pour la détermination du volume des prestations. Une génération de cotisants récupère ni plus ni moins que ce qu'elle a cotisé quand elle était active, augmenté du seul effet de la croissance économique.
- Le taux de revalorisation de la pension liquidée (en termes réels) peut prendre une valeur comprise entre zéro (indexation sur les prix) et le taux de progression de l'assiette des cotisations. Comme il y a égalité entre capital accumulé et le flux des pensions, le niveau de la pension déterminé au moment de la retraite dépend de ce choix : le niveau de la rente est maximum dans le cas d'une indexation sur les prix, mais conduit à une stabilité à prix constant de la pension liquidée.

Ce système ressemble donc à un système capitalisé, mais cette capitalisation n'est que virtuelle puisque le régime continue de fonctionner en répartition, les cotisations perçues servant à financer les dépenses de l'année courante, sans accumulation financière suffisante pour provisionner complètement les engagements du régime. A cette caractéristique s'ajoute l'utilisation d'un taux de revalorisation des cotisations fixé en relation avec un indice standardisé, plutôt qu'un taux de rendement déterminé en fonction du rendement réel des marchés financiers.

Appliqué au contexte libanais, ce mode de financement aurait certains avantages :

- Il permettrait de renoncer à la régularisation immédiate des comptes, ce qui représente un fardeau lourd et inéquitable ²⁴ Inéquitable dans la mesure où elle défavorise les vieilles entreprises par rapport aux nouvelles entreprises avec des anciennetés des travailleurs beaucoup plus courtes pour les entreprises qui, selon le projet de loi du Premier Ministre, devront supporter la double charge de l'augmentation du taux de cotisation (de 8.5 pour cent à 12 pour cent) et du financement de la régularisation.

²⁴ Inéquitable dans la mesure où elle défavorise les vieilles entreprises par rapport aux nouvelles entreprises qui ont des travailleurs avec beaucoup moins d'ancienneté.

- Il limiterait l'accumulation d'un capital important au sein de la Caisse, et réduirait ainsi le risque lié aux investissements.
- Il ne défavoriserait pas les assurés qui verraient la valeur de leur compte déterminée exactement selon les mêmes paramètres que ceux stipulés dans le projet de loi (c'est-à-dire après une régularisation « déclarée », mais non « effectuée »). Comme leurs comptes seraient actualisés en fonction d'un taux de rendement déterminé d'avance par décret, les hausses et les baisses du cours des actions (ou de tout autre placement sur les marchés financiers) n'auraient aucune influence sur leur valeur.

Par contre, il faut rappeler qu'un régime de comptes notionnels, malgré les avantages qu'il amène, comporte plusieurs des désavantages qui ont été identifiés à l'égard des comptes individuels capitalisés (projet de loi), à savoir :

- Le manque de solidarité entre les travailleurs de différents niveaux de revenu. À cet égard, la rente minimum peut constituer une mesure de redistribution, mais elle a une portée limitée.
- La hausse probable des coûts administratifs.
- La difficulté de fixer à l'avance le taux de remplacement du revenu qui sera éventuellement atteint à la retraite.
- Le sous-développement du marché des rentes viagères au Liban et les coûts de conversion élevés.
- La difficulté de faire appliquer une couverture étendue à tous les travailleurs libanais, et particulièrement ceux à faible revenu.

3.6. Politique de placement

Quel que soit le mode de financement choisi, la Caisse aura des réserves importantes à investir. Ceci devrait être sous la gouverne d'une commission financière qui aura pour responsabilité la détermination de la politique de placement et la gestion des placements. La gestion des fonds pourrait être confiée à des gestionnaires externes à la CNSS si l'on juge qu'une expertise est disponible dans le pays. La commission financière serait alors responsable de la désignation et de la supervision de ces gestionnaires externes.

Le comité de placement devrait être composé, au minimum, des personnes suivantes :

- le Président du Conseil d'administration de la CNSS ;
- le Directeur-général de la CNSS ;
- le Directeur financier de la CNSS ;
- un représentant du ministre des Finances ;
- un représentant des groupements de travailleurs,
- un représentant des groupements d'employeurs.

La politique de placement devra être établie en tenant compte de la réalité libanaise en ce qui concerne les investissements disponibles et les risques associés à chaque titre.

- On sait que les bons du Trésor, qui représentaient un investissement rentable et peu risqué il y a peu de temps, ne peuvent plus être envisagés à court terme.
- Le domaine immobilier est en pleine effervescence au Liban et à Beyrouth en particulier avec les travaux de reconstruction qui sont en cours. Par ailleurs, les besoins en logement sont importants. Il existe des pays qui choisissent de financer des logements à prix modique ou d'offrir des hypothèques par l'entremise de la caisse de sécurité sociale aux personnes moins fortunées. L'investissement dans le domaine immobilier doit cependant se faire avec prudence à cause des coûts administratifs élevés qui peuvent découler d'une implication directe de la caisse dans l'administration de prêts. Toute implication d'une caisse de sécurité sociale dans ce domaine doit se faire par l'entremise d'intermédiaires qui sont responsable de la gestion courante des placements en immeubles ou en hypothèques, la caisse de sécurité sociale limitant son rôle à celui d'investisseur (détenteur de titres de placement).
- La Bourse de Beyrouth offre des débouchés limités. Seulement 14 compagnies sont listées et la liquidité est faible. Les rendements ont été décevants ces dernières années. La Caisse devrait donc considérer ce type de placement avec grande prudence. Il serait plus avantageux pour la caisse d'effectuer des placements directs dans des entreprises ayant des perspectives intéressantes, après une analyse rigoureuse par des experts. Ce type de placement n'offre pas la même liquidité que des bons du Trésor, mais une saine gestion de trésorerie et des évaluations actuarielles régulières permettent d'avoir une bonne estimation des besoins en liquidité à court et moyen terme et ainsi d'orienter une partie du portefeuille vers des placements plus liquides.
- Les placements à l'étranger par l'entremise des banques ou des compagnies d'assurance offrent l'avantage d'une plus grande liquidité et permettent de réduire les risques liés aux fluctuations de l'économie libanaise. Par contre, de tels investissements ne permettent pas d'atteindre l'un des objectifs visés par l'investissement des réserves de la sécurité sociale, soit celui du développement de l'économie nationale. Il est donc recommandé de limiter le montant des réserves qui pourrait être investi à l'étranger.

3.7. Considérations administratives

La CNSS possède une longue expérience dans le traitement des prestations en nature dans le cadre de son régime d'assurance maladie-maternité, mais elle n'a aucune expérience dans le paiement de pensions périodiques. Le régime AMM ne prévoit pas le versement d'indemnités de maladie et les allocations familiales prévues dans le régime AF sont généralement payées directement par l'employeur et décomptées des cotisations dues à la CNSS. Tous les autres paiements (indemnité de fin de service, remboursement des dépenses médicales) se fait généralement par l'émission de chèques bancaires.

Le service de pensions impliquera donc des tâches administratives nouvelles et plus complexes:

- Il faudra verser périodiquement des sommes (mensuellement ou, de préférence, trimestriellement) par virements bancaires, mandats ou versements en espèces à des guichets.
- Il faudra assurer un suivi des bénéficiaires jusqu'au décès de ceux-ci en demandant régulièrement des certificats de vie et en enregistrant toute modification d'adresse ou d'état civil. Un inventaire des pensions en cours sera nécessaire pour calculer,

dans le cas d'un fonctionnement par capitalisation, les provisions mathématiques correspondantes.

- Si les pensions deviennent assujetties à une cotisation pour l'assurance-maladie des pensionnés, le prélèvement d'une telle cotisation devra se faire à la source et donc par la CNSS.

Administrativement, la manière la plus facile d'effectuer des versements périodiques est par virements bancaires. De tels virements peuvent se faire par voie électronique, ce qui allège considérablement les tâches de gestion. De tels virements permettraient aussi de recouvrer facilement des sommes payées de trop en les récupérant directement du compte bancaire du bénéficiaire. Il serait donc utile d'encourager tous les bénéficiaires à ouvrir des comptes bancaires (s'ils n'en disposent pas déjà), mais on peut s'imaginer qu'un grand nombre de pensionnés préféreront encore de toucher leur argent directement aux guichets régionaux de la CNSS.

Sauf s'il s'avère possible d'instaurer un système d'information automatique à la CNSS en ce qui concerne tout décès d'un bénéficiaire de pension (par exemple par les municipalités), il faudra recourir à l'obligation pour tout intéressé de produire annuellement un certificat de vie pour éviter que la pension continue d'être versée pour des personnes décédées.

La CNSS n'a que récemment commencé à développer son propre système de traitement électronique de l'information. Un projet-pilote a été instauré au bureau local de Dora qui a donné de très bons résultats²⁵. Au siège social de Beyrouth, on a commencé à enregistrer toutes les données concernant les cotisations versées ce qui, à moyen terme, permettra un suivi régulier de l'évolution des comptes des assurés.

Ce système informatique pourra utilement être élargi pour assurer aussi le suivi régulier des pensions. Après une période d'essai, il conviendra donc d'utiliser ce système pour l'enregistrement et le suivi de tout paiement d'une pension. A cette fin, les différents bureaux régionaux et locaux de la CNSS devraient être connectés entre eux pour permettre l'échange de données par voie électronique en temps réel. En outre, il faudra installer des mesures de sécurité pour protéger toute donnée à caractère personnel de tout accès, altération ou communication non autorisée.

Il est évident qu'un tel travail nécessitera aussi un effort considérable de formation pour que le personnel de la Caisse soit vraiment en mesure d'utiliser et de profiter des possibilités offertes par la nouvelle technologie d'enregistrement, de traitement et d'échange de données par voie électronique.

²⁵ Selon le rapport du groupe CESIA, *Master Plan, Strategic Orientations*, de mars 2002, le projet a permis d'augmenter la productivité trois fois là où des simples ordinateurs ont été utilisés.

Annexe. Sommaire des dispositions de la Loi relative à la sécurité sociale libanaise

La loi est entrée en vigueur le 26 septembre 1963.

A1. Champs d'application

La loi couvre :

- l'assurance maladie et maternité (depuis 1970) ;
- l'assurance accidents de travail et maladies professionnelles (non en vigueur) ;
- le Régime des allocations familiales et de scolarité (depuis 1965),
- le régime d'indemnité de fin de service (depuis 1965).

A2. Organisation administrative

La Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS) est composée de trois organes :

- le Conseil d'administration, composé de 6 représentants du gouvernement, 10 représentants des employeurs et 10 représentants des travailleurs ;
- le Secrétariat, géré par le Directeur général,
- la Commission technique.

A3. Couverture des personnes

Le régime couvre l'ensemble des salariés du secteur privé et les employés non permanents de la fonction publique. Les fonctionnaires permanents sont couverts par un autre régime.

A4. Financement

Les cotisations aux différentes prestations sont les suivantes :

- indemnité de fin de service : 8.5 pour cent du salaire payé par l'employeur ;
- allocations familiales et de scolarité : 6 pour cent du salaire (plafonné à 1 500 000 LL) payé par l'employeur ,
- assurance maladie et maternité : 7 pour cent du salaire (plafonné à 1 500 000 LL) par l'employeur et 2 pour cent du salaire (plafonné à 1 500 000 LL) par le travailleur.

Par ailleurs, l'État finance 25 pour cent des prestations de l'assurance maladie et maternité.

De plus, l'employeur doit verser à la Caisse, au moment de la retraite d'un individu, un montant de *régularisation* égal à la différence entre :

-
- le montant de la prestation versée à l'individu relativement à son dernier emploi, et
 - la somme, accumulée avec intérêts, des cotisations versées à l'égard de cet individu.

A5. Assurance maladie et maternité (AMM)

Conditions d'admissibilité

Trois mois au cours des 6 mois précédant la maladie, la maternité ou le décès.

Prestations

- *Soins médicaux*

Soins couverts : Consultation de médecin, hospitalisation, médicaments, analyses, radiologie, soins entourant la maternité

- *Indemnité de maladie*

Montant : 50 pour cent du salaire pendant les 30 premiers jours et 75 pour cent par la suite.

Payable à partir du 4^{ème} jour de maladie.

Durée maximum : 26 semaines.

- *Indemnité de maternité*

Montant : 67 pour cent du salaire.

Durée maximum : 10 semaines.

- *Indemnité pour frais funéraires*

En cas de décès de l'assuré ou d'un membre de sa famille.

Montant : 150 pour cent du salaire minimum.

A6. Allocations familiales et de scolarité (AF)

Conditions d'admissibilité

L'assuré doit avoir travaillé au moins 15 jours durant le mois pour lequel les allocations sont dues. Pour qu'une allocation soit versée à l'égard de l'épouse, elle doit vivre au foyer et ne pas exercer de travail rémunéré. L'allocation est versée à l'égard des enfants jusqu'à l'âge de 18 ans, ou 25 ans s'ils poursuivent des études.

Prestations

Montant :

- pour l'épouse : 20 pour cent du salaire minimum,
- pour chaque enfant : 11 pour cent du salaire minimum (maximum 5 enfants).

A7. Indemnité de fin de service (IFS)

- *Indemnité complète*

Conditions :

- totaliser au moins 20 ans de service, ou
- atteindre l'âge de 60 ans, ou
- invalidité d'au moins 50 pour cent, ou
- mariage de la femme salariée qui abandonne son emploi, ou
- décès de l'assuré.

Montant : Dernier mois de salaire multiplié par le nombre d'années de service.

L'assuré qui a atteint 60 ans a droit à une indemnité supplémentaire égale à un demi mois de salaire pour chaque année de service au-delà de 20 ans.

- *Indemnité réduite*

Pour l'assuré qui quitte son travail définitivement :

- 50 pour cent de l'indemnité s'il a cotisé moins de 5 ans ;
- 65 pour cent de l'indemnité s'il a cotisé entre 5 et 10 ans ;
- 75 pour cent de l'indemnité s'il a cotisé entre 10 et 15 ans ,
- 85 pour cent de l'indemnité s'il a cotisé entre 15 et 20 ans.

Références

Bureau international du Travail (2001) : Sécurité sociale – un nouveau consensus.

— (2004) : Social protection financing.

Caisse Nationale de Sécurité Sociale (2003) : *Guide de l'assuré*.

Caisse Nationale de Sécurité Sociale : *Loi relative à la Sécurité Sociale libanaise (avec les amendements prévus jusqu'au 14/8/2000)*.

CESIA International (2002) : *National Social Security Fund – Master Plan – Strategic Orientations*.

Ministry of Social Affairs (Lebanon) and UNFPA (1996). *Housing and Population Survey*.

Petauton, Pierre (2003) : *Note d'étape*.

United Nations, Economic and Social Affairs Department, New York (2003): *World Population Prospects: The 2002 Revision*.

World Bank (2002) : *Lebanon – An Analysis of the Reform Proposals to Amend the End of Service Indemnity Program under the National Social Security Law*.