

Tendances récentes de la mise en œuvre de la réforme des pensions dans les pays candidats à l'Union européenne

**Réunion informelle des Ministres lors de la Conférence
internationale du Travail,
Genève, 10 juin 2003**



**Organisation internationale du Travail
Bureau sous-régional de l'OIT pour l'Europe centrale et orientale
Budapest**

Tendances récentes de la mise en œuvre de la réforme des pensions dans les pays candidats à l'Union européenne

Réunion informelle des Ministres lors de la Conférence
internationale du Travail,
Genève, 10 juin 2003

Elaine Fultz

Mai 2003

Copyright © Organisation internationale du Travail 2003
Première édition 2003

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.

Fultz, E.

Tendances récentes de la mise en œuvre de la réforme des pensions dans les pays candidats à l'Union européenne
Budapest, Bureau international du Travail, 2003

Régime de pension, réforme de la sécurité sociale, privatisation, financement de la sécurité sociale, démographie, Bulgarie, Chypre, République Tchèque, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, Roumanie, Slovaquie, Slovénie, Turquie. 02.04.1

ISBN 92-2-214303-5

Egalement disponible en anglais : Recent trends in pension reform and implementation in the EU accession countries (ISBN 92-2-114303-1), Budapest, 2003

Données de catalogage du BIT

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 en Hongrie

Introduction¹

Dès qu'ils s'engagent dans une activité professionnelle couverte par un régime de sécurité sociale, les travailleurs contribuent au financement de ce régime auprès de l'administration nationale. Ils s'y soumettent en ignorant tout des aléas de leur vie future. Après plusieurs années d'activité, ceux que la mort et l'invalidité ont épargnés commencent généralement à toucher une retraite. Les années s'enchaînent et le moment arrive pour chaque travailleur, ou la personne qui lui survit, de percevoir l'ultime prestation qui lui est due. Au cours des 50 années ou plus qui s'écoulent entre la première cotisation et la dernière allocation, les revenus du travailleur vont varier au gré des divers risques imprévisibles. Il va subir les caprices à la hausse puis à la baisse des taux d'intérêt, les fluctuations du cours des actions, des périodes d'essor économique et de récession, le chômage, des catastrophes naturelles, des conflits armés, des changements de régimes politiques et des variations de son pouvoir d'achat. Et une fois à la retraite, le travailleur ignorera le nombre d'années pendant lesquelles il pourra bénéficier de sa pension.

Lors de l'élaboration des régimes de retraite, il faut résoudre le problème lié à la répartition des risques associés aux diverses éventualités. Qui doit les assumer et comment ?

Depuis longtemps déjà le débat sur le dossier des retraites porte sur cette question. Deux approches bien distinctes se dégagent des différents modèles et arguments utilisés pour défendre les retraites. Dans la première, les travailleurs perçoivent une pension payée à partir d'un partage des risques et des ressources entre toutes les personnes actives couvertes ; ce partage permet à

¹ Plusieurs collègues de l'OIT ont, par leurs observations, apporté leur contribution au projet de document : Friedrich Buttler, Petra Ulshoefer, Emmanuel Reynaud, Krzysztof Hagemeyer, Markus Ruck et Pierre DeLame. Mária Augusztinovic, Agnieszka Chłoń-Domińczak, Edward Gatt, Romas Lazutka et Lauri Leppik ont enrichi de leurs commentaires l'analyse de la partie 1. Markus Ruck a réalisé les tableaux de la partie 1 avec la collaboration des spécialistes nationaux des retraites et de Ayse Selcuk Gencer, Jiří Král, Cristina Mihes, Plamenka Markova, Cristian Toma, Inta Vanovska, Boris Vavro, Tine Stanovnik, Maria Svorenova et Panayiotis Yiallourous ; qu'ils soient ici remerciés. Les éventuelles erreurs et les prises de position exprimées dans la partie 1 n'engagent que l'auteur.

l'ensemble des travailleurs de se protéger jusqu'à un certain point contre la perte de revenus découlant de la réalisation des divers risques. Dans la seconde approche, le niveau de protection auquel peut prétendre chaque travailleur reflète étroitement sa contribution au régime de retraite. Les risques sont peu, voire pas du tout, partagés et les éventualités sont inchangées.

En matière de politique des retraites, le principe du partage des risques prend généralement la forme d'un contrat légal définissant une prestation liée au salaire du travailleur. Celle-ci est en général fixée dans une fourchette respectant le principe du revenu minimum décent tout en garantissant une flexibilité suffisante pour valoriser les compétences et les efforts. Ces dispositifs sont appelés régimes à prestations définies attendu que pour un niveau et une structure donnée de revenus, il est possible de connaître à l'avance le montant de la retraite. Ces régimes sont souvent, mais pas nécessairement, gérés par le gouvernement et financés par répartition, de sorte que les personnes actives du moment fournissent, par leurs cotisations, les ressources nécessaires pour payer les pensions des retraités du moment et une fois que les travailleurs atteignent l'âge de la retraite, ils bénéficient du même droit à prestation.

Dans le cadre des dispositions fondées sur un partage des risques, la prestation n'est pas directement liée à la cotisation versée : certains travailleurs perçoivent une rente supérieure à leurs contributions (les travailleurs frappés prématurément d'invalidité notamment) tandis que d'autres bénéficient d'une prestation inférieure (les travailleurs célibataires décédant peu après avoir pris leur retraite par exemple) ; mais chaque travailleur reçoit l'assurance raisonnable de percevoir, pour les personnes à sa charge, une prestation définie à l'avance pendant la période d'invalidité ou la retraite notamment. Lorsque des mutations économiques ou démographiques entravent la réalisation de cet objectif, il est procédé, bien avant la date d'ouverture du droit, à une renégociation politique et des ajustements sont apportés aux prestations, aux cotisations, ou aux deux. De la sorte, les risques associés aux incertitudes de l'environnement dans lequel opère le régime sont généralement partagés par la société, à savoir le gouvernement, les employeurs, les travailleurs et les retraités.

Dans la seconde approche, les travailleurs perçoivent une rente qui reflète les cotisations versées à titre individuel augmentées du rendement des investissements sur la durée et autres résultats financiers. Il n'existe pas de

méthode de calcul des prestations et le montant de la retraite ne tient pas compte des risques mentionnés précédemment. Le seul lissage concerne la longévité effective. Ce type de système oblige à tenir une comptabilité annuelle de la performance des investissements réalisés grâce aux sommes accumulées par chaque travailleur. Une telle disposition paraît simple du point de vue conceptuel mais la tenue des comptes est une tâche très lourde.

Ce type de régime est en général, mais pas toujours, administré par diverses entreprises privées opérant souvent sur un mode commercial ; celles-ci recouvrent et investissent les cotisations des travailleurs et tiennent un compte de la performance individuelle de chaque portefeuille. A sa retraite, le travailleur utilise les actifs de son portefeuille pour acheter une annuité lui garantissant le versement de prestations régulières pour le restant de sa vie. Ce type de régime est souvent appelé compte d'épargne "privatisé", "par capitalisation" ou "individuel". Il se caractérise essentiellement par l'absence d'un partage des risques, une personnalisation d'une grande part des risques mentionnés précédemment, une commercialisation de la gestion du portefeuille des travailleurs et le transfert des annuités à des entreprises privées.

La controverse actuelle autour de ces deux modèles généraux est née d'une étude de 1994 de la Banque mondiale (*Averting the Old Age Crisis*) qui s'intéressait au défi démographique posé aux systèmes de retraite à travers le monde par le vieillissement de la population. L'étude estimait que le passage du premier au second type de régime éviterait aux dispositifs de retraite une crise financière due au vieillissement démographique. Depuis lors, la polémique a nourri le débat sur la politique des retraites à l'échelon international, surtout en Amérique latine, mais aussi en Europe, en Afrique et en Asie centrale. Désormais, la majorité des économistes et des analystes ont abandonné la thèse proposée dans l'étude pour concentrer le débat sur d'autres thèmes.² Cependant la controverse soulevée par l'étude n'a pas faibli. C'est dans les pays candidats à l'Union européenne qu'elle s'exprime avec le plus d'obstination et de virulence ; près de la moitié d'entre eux ont privilégié le

² En d'autres termes, il est désormais admis que la réforme de la méthode de financement des retraites ne modifie en rien le fait que le soutien des personnes âgées reste un fardeau, qui doit être assumé par le PIB du moment indépendamment du régime de retraite. Voir section 3.

second modèle ou envisagent actuellement l'adoption d'une législation en vue de son application.

Ce document présente, sur fond de controverse, l'évolution récente de la politique des retraites dans les pays candidats à l'Union européenne. La partie I donne un aperçu des changements intervenus depuis le milieu des années quatre-vingt-dix. Elle s'intéresse à la réforme des régimes d'assurance sociale, à la diminution de ces régimes au profit de nouvelles dispositions abolissant le partage des risques et transférant l'administration des nouvelles cotisations salariales à des entreprises opérant sur une base commerciale, et à la création de nouveaux mécanismes et incitations en faveur des régimes complémentaires privés et facultatifs. La partie II aborde d'autres problèmes liés aux retraites qui ont été plus ou moins occultés par la controverse et qu'il est nécessaire de prendre en considération.

L'OIT a suivi la réforme des régimes de sécurité sociale dans la région au cours de la période soumise à examen et les discussions afférentes. Elle s'intéresse plus particulièrement au travail en cours effectué par le bureau régional de l'OIT à Budapest en collaboration avec le gouvernement français. Ce travail est surtout axé sur la recherche et la coopération technique en vue de renforcer la sécurité sociale dans les pays candidats à l'Union européenne. Les études menées dans le cadre de ce projet portent sur la réforme des régimes de vieillesse et d'invalidité, la dimension sexospécifique de la restructuration de la sécurité sociale et les efforts visant à faire de la sécurité sociale un instrument de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale dans les pays sélectionnés. En ce qui concerne les pays méditerranéens, l'analyse de la réforme des retraites s'appuie sur des sources internes à l'OIT et à la Commission européenne, sur les gouvernements respectifs et sur des analystes nationaux.

I. Aperçu régional de l'expérience récente en matière de réforme des retraites

Depuis le milieu des années quatre-vingt-dix, les pays candidats à l'Union européenne ont combiné trois types de réforme de leur régime de retraite. Le premier consiste à ajuster les paramètres des régimes d'assurance sociale en

vigueur. Le second est basé sur une diminution de l'assurance sociale au profit de l'épargne individuelle. Le troisième encourage les nouvelles options d'épargne retraite facultative. La combinaison particulière de ces diverses politiques varie énormément d'un pays à l'autre tout comme le rythme de mise en œuvre de la réforme. Certains pays ont accumulé une expérience de plusieurs années en matière de réforme fondamentale de leur régime de retraite tandis que d'autres adaptent leurs dispositifs de façon progressive.

Certains pays ont procédé à des ajustements significatifs de divers paramètres composant leurs régimes publics d'assurance sociale : âge de la retraite, méthodes de calcul des prestations, traitement de certaines catégories de travailleurs, et recouvrement des cotisations. Comme le montre le tableau 1, le relèvement de l'âge de la retraite instauré par la plupart des pays varie de deux à trois ans pour les hommes, et de trois à six ans pour les femmes. Ce report résulte d'un compromis politique ; au départ, les gouvernements avaient proposé un relèvement plus marqué qui a été revu à la baisse suite aux négociations menées avec les syndicats et parfois les employeurs. Dans certains pays (Pologne, Slovaquie notamment), les propositions initiales visant à niveler l'âge de la retraite pour les hommes et les femmes ont été rejetées et la disparité d'âge entre les deux sexes a été maintenue.

Les pays ont adopté des approches différentes en ce qui concerne la révision de la méthode de calcul des prestations. Dans de nombreux cas, la tendance était à l'abolition du partage des risques en tant que composante des régimes de retraite, de façon à individualiser davantage les pensions et à les relier au salaire. Les mesures les plus importantes à cet égard sont venues de la Lettonie et de la Pologne ; ces deux pays ont remplacé leur régime à prestations définies par un régime théorique à cotisations définies. Dans ce cas, le niveau des prestations est fixé pour chaque travailleur au moment du départ à la retraite sur la base des cotisations accumulées tout au long de la vie et sur l'espérance de vie de la cohorte d'âge du travailleur à l'âge normal de la retraite.³ Cette façon de procéder élimine la redistribution en faveur des travailleurs à faibles revenus et entraîne une baisse (ou une augmentation) automatique des prestations en réaction à l'évolution de la longévité, à moins

³ Le calcul des cotisations inclut un rendement effectif basé sur l'indice des salaires.

qu'un individu opte pour un prolongement (raccourcissement) de sa période d'activité. D'autres pays candidats ont conservé leur régime à prestations définies en vigueur tout en abaissant le taux d'accumulation des retraites pour chaque année de travail (Slovénie) ou en réduisant la redistribution en faveur des travailleurs à faibles revenus (Hongrie).

Un nombre restreint de pays ont modifié leur méthode de calcul des prestations de façon à augmenter la redistribution en faveur des travailleurs à faibles revenus: Chypre a augmenté le montant minimum des retraites, la République tchèque a adopté un régime de prestations à deux piliers avec pour chacun d'eux une redistribution en faveur des travailleurs à faibles revenus et la Slovénie a réduit l'écart entre les retraites les plus faibles et les plus élevées versées aux personnes totalisant un nombre équivalent d'années d'exercice.

Les pays ont dans leur grande majorité augmenté le nombre d'années de travail prises en compte dans le calcul des prestations de retraite ; cette mesure a permis de renforcer la relation entre les prestations et les revenus encaissés tout au long de la vie en vue d'encourager le maintien sur le marché du travail formel.⁴

Tableau 1.
Age de la retraite dans les pays candidats
à l'Union européenne

	<i>Loi actuelle</i>	<i>Hommes</i>	<i>Femmes</i>
Bulgarie	2000	relèvement à 63 ans d'ici 2005 à raison de 6 mois supplémentaires de travail par an	relèvement à 60 ans d'ici à 2009 à raison de 6 mois supplémentaires de travail par an
Chypre	1995	65 ans (retraite anticipée à 63 ans)	65 ans (63 ans pour les femmes nées avant le 1 ^{er} janvier 1935)
République Tchèque	1995	relèvement à 62 ans d'ici 2006 à raison de 2 mois supplémentaires de travail par an	relèvement à 57-61 ans (en fonction du nombre d'enfants) à raison de 4 mois supplémentaires par an

⁴ Cependant, on ne dispose d'aucune preuve empirique de l'impact de cette incitation.

Estonie	1998, entrée en vigueur en 2000	63 ans	relèvement à 63 ans d'ici 2016 à raison de 6 mois supplémentaires par an
Hongrie	1996	relèvement à 62 ans d'ici 2001 à raison d'1 an supplémentaire de travail tous les deux ans	relèvement à 62 ans d'ici 2009 à raison à raison d'1 année supplémentaire tous les deux ans
Lettonie	1998	relèvement à 62 ans d'ici 2003 à raison de 6 mois supplémentaires par an	relèvement à 62 ans d'ici à 2008 à raison de 6 mois supplémentaires par an
Lituanie	1994, 2000	relèvement à 62,5 ans d'ici 2003 à raison de 6 mois supplémentaires par an	relèvement à 60 ans d'ici à 2006 à raison de 6 mois supplémentaires par an
Malte	1987	61 ans	60 ans
Pologne	1998 (entrée en vigueur en 1999)	65 ans ; abolition de la retraite anticipée dès 2007 ¹⁾	60 ans ; abolition de la retraite anticipée en 2007 ¹⁾
Roumanie	2000	relèvement à 65 ans d'ici à 2015 à raison d'1 mois supplémentaire par trimestre	relèvement à 60 ans d'ici à 2015 à raison d'1 mois supplémentaire par trimestre
République Slovaque	1988 ²⁾	60 ans	53-57 ans (en fonction du nombre d'enfants)
Slovénie	1999	63 ans ³⁾	61 ans
Turquie	1999	60 ans	58 ans

1) L'abolition de la retraite anticipée s'applique aux travailleurs couverts par le nouveau dispositif, à savoir ceux nés après 1948. Des exceptions concerneront une liste limitée de professions qui sera précisée dans la future réglementation. Ces retraites seront financées séparément hors du système d'assurance sociale.

2) Le ministère du Travail, des Affaires sociales et de la Famille prépare actuellement une nouvelle législation, qui relèvera graduellement l'âge de la retraite à 62 ans à la fois pour les hommes et les femmes.

3) Des sanctions sont prévues en cas de départ anticipé à la retraite avant l'âge de 63 ans pour les hommes et de 61 ans pour les femmes (des exceptions à cette règle existent pour certains groupe d'assurés). Des primes existent également (à savoir taux d'accumulation plus élevé) lorsque la période d'emploi est supérieure à 40 ans pour les hommes et 38 ans pour les femmes.

Les gouvernements de certains pays post-socialistes ont normalisé la réglementation du calcul des prestations des travailleurs en abrogeant les privilèges accordés autrefois à des groupes particuliers (prestations plus élevées ou abaissement de l'âge de la retraite pour certaines catégories professionnelles jugées stratégiques par les gouvernements précédents, notamment). Certains pays ont purement et simplement aboli ces privilèges (République Tchèque et Lituanie notamment) tandis que d'autres les ont financés de façon

séparée (Slovénie notamment) ; dans d'autres encore (Estonie, Pologne, République Slovaque notamment), le problème des privilèges est toujours inscrit sur l'agenda politique national.⁵

Les efforts consentis en vue d'améliorer le recouvrement des cotisations se sont surtout concentrés sur l'adoption de systèmes unifiés. Dans ce cas, une seule agence d'exécution collecte les cotisations qui alimentent plusieurs régimes d'assurance sociale (retraites, soins médicaux, chômage, maladie, lésions professionnelles notamment) ; cette agence peut également être en charge de la collecte de l'impôt sur le revenu. Cette approche peut favoriser les économies d'échelle tout en permettant à l'agence d'accéder à des informations sur les entreprises détenues par diverses sources gouvernementales. Ces systèmes unifiés ont cependant une utilisation limitée car ils ne permettent pas d'entrer en contact avec les travailleurs indépendants et les travailleurs de l'économie informelle qui n'apparaissent sur aucun registre gouvernemental. En outre, ils répartissent les responsabilités de telle sorte que des difficultés de gestion des retraites peuvent apparaître.⁶ Des systèmes de recouvrement unifiés ont été créés en Lettonie (1996), Slovénie (1996), Estonie (1999), Hongrie (1999) et Bulgarie (2002). La Roumanie a adopté une loi instituant ce type de dispositif à partir de 2004. La République Slovaque étudie également depuis de nombreuses années une proposition en ce sens.

La Bulgarie a récemment adopté une nouvelle mesure en vue de lutter contre la fraude aux cotisations et le défaut de déclaration salariale en créant des seuils minimum de cotisation pour certaines catégories professionnelles et en imposant l'enregistrement de tous les contrats de travail auprès de l'institution en charge de la sécurité sociale.⁷

⁵ Dans la République Slovaque, les privilèges ont été abolis en 1992 (avec effet en 1993) alors qu'ils avaient été annuellement élargis au cours des années quatre-vingt-dix pour contrer les menaces de grèves. En 2000, les périodes d'emploi ont cessé d'être prises en compte pour l'octroi des privilèges ; cependant le droit à privilèges basé sur les périodes d'emploi antérieures se poursuivra jusqu'en 2003.

⁶ Par exemple, en Hongrie la Caisse d'assurance-pension est chargée du système de comptabilité individualisé des cotisations versées par les travailleurs mais elle n'a pas accès aux informations intéressant le recouvrement qui relève de la compétence de l'administration fiscale.

⁷ 48 catégories ont été établies. Pensions International, "Bulgaria : Funds show only slight growth", mars 2003, p. 11.

La seconde grande catégorie de réforme a concerné l'adoption du second volet de la controverse sur les retraites, à savoir une réduction de l'assurance sociale accompagnée d'une réaffectation d'une partie des cotisations de retraite vers des comptes d'épargne individuels et obligatoires gérés sur une base commerciale. Cette approche diffère de celle adoptée par certains pays d'Amérique latine dans lesquels les régimes d'assurance sociale ont été *totalem*ent remplacés par des comptes d'épargne privés individuels (Chili notamment). Les pays candidats à l'Union européenne ont surtout privilégié les régimes *mixtes* permettant aux futurs retraités de percevoir des prestations par le biais de deux circuits : privé et public. Dans le pilier privé, il n'y a pas de partage des risques ou de l'épargne jusqu'au moment de la retraite où les actifs accumulés par le travailleur lui servent à acheter une rente viagère. Les travailleurs ont généralement le choix entre plusieurs entreprises de gestion des fonds et ils ont le droit de transférer leur compte d'une entreprise à l'autre. Cette disposition permet de faire effectivement peser les risques non plus sur la société au sens large mais sur les travailleurs individuels ; le rôle du gouvernement n'est plus alors de fournir des prestations mais de réglementer le fonctionnement des entreprises du pilier privé.

Ce type de réforme a été adopté par la Hongrie (1998), la Pologne (1999), la Bulgarie (2000), la Lettonie (2001) et l'Estonie (2002). Des dispositions similaires ont été proposées par le nouveau gouvernement de la République Slovaque et par la commission spéciale de la réforme de la sécurité sociale de Malte. En Lituanie, le gouvernement a adopté une approche hybride (2002) caractérisée par une contribution facultative des travailleurs au régime privé individuel financé par les cotisations transférées du régime public d'assurance sociale pour les travailleurs ayant choisi cette option. Plusieurs autres pays ont mené des débats sur des propositions analogues sans les adopter (République Tchèque, Roumanie et Slovénie) tandis que d'autres (Chypre, Turquie) n'ont pas considéré cette approche avec le sérieux nécessaire. La configuration actuelle des choix politiques est résumée dans le tableau 2.

Tableau 2.
Situation de la privatisation des retraites
dans les pays candidats à l'Union européenne

<i>Pays disposant d'un régime de retraite fondé sur des comptes d'épargne individuels obligatoires gérés sur une base commerciale</i>	<i>Pays ne disposant pas de tels régimes</i>
Hongrie (1998)	Chypre
Pologne (1999)	République Tchèque
Lettonie (2001)	Lituanie ⁽¹⁾
Estonie (2002)	Malte ⁽²⁾
Bulgarie (2002)	Roumanie
	République Slovaque ⁽³⁾
	Slovénie
	Turquie

1) Le second pilier facultatif est financé par les cotisations du régime de retraite public.

2) La commission spéciale de réforme de la protection a proposé une privatisation partielle.

3) Le nouveau gouvernement travaille actuellement à une privatisation partielle.

Le changement de régime de pensions a un coût financier très élevé, qui résulte de la double nécessité de constituer des réserves individuelles et de continuer à verser les pensions dues financées par répartition. Cette condition va aggraver pendant plusieurs décennies les difficultés budgétaires, qui représentent 0.5 à 2,5% du PIB par an. La répartition de la charge de ces coûts pose des problèmes particuliers aux pays candidats à l'Union européenne, déjà soumis à des pressions politiques interdisant toute augmentation des cotisations. Ces pressions sont dues aux taux de cotisation en vigueur, qui sont très élevés en vue de satisfaire aux normes internationales (voir tableau 3).

Tableau 3.
Taux de cotisation aux régimes de retraite dans les pays
candidats à l'Union européenne, 2002 (en pourcentage des salaires assurés)

	<i>Employeurs</i>	<i>Employés</i>	<i>Pays</i>	<i>Total</i>
Bulgarie	21.75 ¹⁾	7.25 ¹⁾		29 ¹⁾
Chypre	6.3	6.3	4	16.6 ²⁾
République Tchèque	19.5	6.5		26
Estonie	20	2 ³⁾		22 ⁴⁾
Hongrie	18	8		26 ⁵⁾
Lettonie	--	--	27.10 ⁶⁾	30.86 ⁷⁾
Lituanie	22.5	2.5		25
Malte	10	10	10	30
Pologne	16.26	16.26		32.52
Roumanie	23 ⁸⁾	12		fonction du taux appliqué à l'employeur
République Slovaque	21.6	6.4		28
Slovénie	8.85	15.5		24.35
Turquie	11-13 ⁹⁾	9		20-22

1) Ces taux s'appliquent à des conditions de travail normales et aux personnes nées avant le 1^{er} janvier 1960. Pour celles nées après cette date, le taux de cotisation est de 20,25% (employeurs), 6,75% (salariés), 27% (total). Pour des conditions de travail difficiles et dangereuses, les taux sont les suivants : 1) personnes nées avant le 1^{er} janvier 1960 : 24,75% (employeurs), 7,25% (salariés), 32% (total) ; 2) pour les personnes nées le 1^{er} janvier 1960 ou postérieurement : 23,25% (employeurs), 6,75% (salariés), 30% (total).

2) Ces chiffres couvrent tous les risques.

3) 2% des cotisations des nouveaux venus sur le marché du travail (personnes nées en 1983 ou postérieurement) alimentent le second pilier capitalisé sur une base obligatoire ; pour les travailleurs en place, cette cotisation est facultative.

4) Pour les travailleurs qui n'ont pas adhéré au second pilier, le taux de cotisation totale au titre des retraites est de 20%.

5) En 2003, les taux sont de 18% pour les employeurs et de 8,5% pour les salariés pour un total de 26,5%.

6) Les retraites du premier pilier sont couvertes par le budget public de l'assurance sociale, de même que les prestations vieillesse accordées avant la réforme de 1996.

7) Inclut 3,76% pour l'invalidité (aucune distribution employeurs/salariés). En 2003, le taux de cotisation global à l'assurance sociale est de 33,09%. Il couvre à la fois les prestations à court et long terme. 24,09% sont payés par les employeurs (incluant 0,09% pour les lésions professionnelles) et 9% par les salariés.

8) 23% pour des conditions de travail normales, 28% pour des conditions de travail difficiles, et 33% pour des conditions de travail très difficiles.

9) Varie en fonction du secteur professionnel (augmente avec la pénibilité des conditions de travail).

En conséquence, la majorité des pays ayant opté pour cette approche cherchent à couvrir les coûts transitionnels en augmentant l'emprunt de l'Etat ou en s'appuyant sur un financement interne basé sur des coupes budgétaires opérées dans le régime public.⁸ D'autres pays, anticipant le coût élevé de la transition, ont préféré introduire graduellement le pilier privé. (Tableau 4).

Tableau 4.
Taux de cotisation des pays candidats
à l'Union européenne aux piliers privés obligatoires, 2002

Pays	Total			Répartition (1 ^{er} pilier)			Capitali- sation (2 ^{ème} pilier)
	<i>Total</i>	<i>Employeur</i>	<i>Salarié</i>	<i>Total</i>	<i>Employeur</i>	<i>Salarié</i>	
Bulgarie	29.00	21.75	7.25	27.00 ¹⁾	20.25	6.75	2.00 ¹⁾
Estonie	22.00	20.00	2.00 ²⁾	16.00 ³⁾	16.00 ³⁾		4.00 + 2.00 ²⁾
Hongrie	26.00	18.00	8.00	20.00	18.00	2.00	6.00 ⁴⁾
Lettonie	30.86	--	--	--	--	--	2.00 ⁵⁾
Pologne	32.52	16.26	16.26	25.22	16.26	8.84	7.30

1) Cette contribution au second pilier est obligatoire pour les personnes nées le 1^{er} janvier 1960 ou postérieurement. Les personnes nées avant cette date butoir ne contribuent pas au pilier par capitalisation mais au premier pilier (29%). La répartition des cotisations entre le premier et le second pilier est déterminée chaque année par la loi budgétaire.

2) Une contribution additionnelle (2%) est obligatoire pour les nouveaux venus sur le marché du travail (personnes nées en 1983 ou postérieurement) et facultative pour les travailleurs en place.

3) Pour les personnes qui n'ont pas adhéré au second pilier, le taux de cotisation pour les retraites du premier pilier est de 20%. Pour celles qui ont adhéré au second pilier, 4% de la taxe sociale de l'employeur va au régime capitalisé.

4) En 2003, ce taux de cotisation a progressé de 6-7%. Le taux total a augmenté à 26,5% et il inclut 18% pour les employeurs et 8,5% pour les salariés.

5) Il est prévu que les cotisations au second pilier augmentent pour passer à 4% en 2007, 8% en 2009 et 10% en 2010.

⁸ L'augmentation de l'emprunt public pose problème dans de nombreux pays du fait des déficits importants des finances publiques. De plus, dans le contexte du traité de Maastricht (protocoles à l'article 109), le déficit du budget gouvernemental (incluant la sécurité sociale) ne doit pas être supérieur à trois pour cent du PIB et la dette d'Etat doit être égale ou inférieure à 60% du PIB.

Les études menées par l'OIT en Hongrie et en Pologne, qui sont les deux premiers pays à s'être engagés sur la voie de la restructuration de leur régime de retraite, précisent davantage les conditions préalables au succès de ce type de réforme.⁹ L'expérience de ces pays peut servir aux responsables de la planification, de la mise en œuvre ou du débat autour de réformes similaires. Premièrement, et de façon essentielle, l'expérience montre qu'il faut contrôler les frais administratifs du pilier privé (qui ont contribué aux pertes enregistrées par les caisses privées), à savoir le rendement négatif en valeur réelle dans les deux pays.¹⁰ Deuxièmement, les comptes individuels exigent des systèmes comptables en vue d'enregistrer le montant exact des cotisations mensuellement effectuées pour chaque travailleur. Cette tâche pose un défi administratif coûteux qu'aucun des deux gouvernements n'a été en mesure de relever pleinement. Troisièmement, les régimes fondés sur les comptes individuels censés alimenter les prestations de retraite, opèrent selon des principes différents des autres régimes de prestations. Les nouveaux comptes doivent impérativement être intégrés aux autres prestations (prestations d'invalidité et de survivant) pour éviter que les coûts des prestations de retraite ne soient transférés vers ces autres programmes, dégageant des pertes ou des profits involontaires. Enfin, il est important de planifier à l'avance tous les paramètres du système et d'informer correctement l'opinion publique afin de permettre aux travailleurs sommés d'opter ou non pour le régime mixte, de faire un choix en toute connaissance de cause des réglementations régissant le fonctionnement des dispositifs d'épargne individuelle. Dans les deux pays, la pression exercée en vue d'instituer rapidement les nouveaux comptes individuels, a contraint les gouvernements à différer l'étude de certaines questions.

La troisième grande catégorie de réformes concerne les régimes de retraite complémentaires facultatifs, dont l'objectif est d'encourager les travailleurs à s'investir davantage dans le financement de leur propre retraite et donc

⁹ Elaine Fultz, éditrice, *La réforme des pensions en Europe centrale et orientale, Volume 1, La réforme des pensions en Hongrie et en Pologne : Aperçu général comparatif*, Budapest : OIT CEET, 2002.

¹⁰ En Hongrie, en 1998–2000, et pour l'ensemble du secteur d'activité, le taux de rendement ainsi calculé a été, en moyenne, de –4,1% (7,1% de croissance contre une inflation moyenne de 11,2%). En Pologne, les taux de rendement nets d'inflation de l'ensemble des sociétés de ce secteur d'activité ont été compris entre –3–14%. Ces taux ont été calculés pour la période s'étendant de septembre 1999 à juin 2001.

d'amener des ressources additionnelles pour financer les retraites dans le contexte du vieillissement démographique.¹¹ Les pays post-socialistes ont favorablement accueilli les régimes d'épargne facultatifs. Les premières lois sont apparues en Hongrie et en République Tchèque (1994) puis en République Slovaque (1996). Depuis lors, tous les pays ont suivi le mouvement à l'exception d'un seul (Tableau 5). En outre, la Turquie se prépare à développer des régimes facultatifs alors qu'à Malte, il a été proposé l'intégration de régimes complémentaires facultatifs au régime de retraite à trois piliers. A Chypre, l'épargne facultative se fait surtout par le biais de caisses de prévoyance qui versent des montants en capital au moment du départ à la retraite.

Les premières expériences montrent sans surprise que les principaux défis de la mise sur pied de régimes facultatifs séduisent les travailleurs les plus jeunes et les personnes à faibles revenus, qui sont encouragés à épargner des sommes importantes, et incitent les employeurs à contribuer aux régimes de retraite complémentaire. Le ralentissement de la croissance économique a freiné le développement des régimes facultatifs dans certains pays candidats (Pologne et République Slovaque notamment) alors que dans d'autres pays, le faible niveau démographique et l'absence de marchés financiers ont découragé les entreprises privées de créer des caisses de retraite (Lituanie notamment). Dans certains pays, les incitations fiscales en faveur de l'épargne volontaire, même si elles restent coûteuses, ont prouvé leur efficacité pour stimuler le développement.

Dans les pays candidats, les régimes facultatifs ont pris diverses formes : comptes d'épargne individuels, fonds commun de placement et régimes professionnels. Le coût administratif élevé de l'épargne individuelle a contraint certains gouvernements à promouvoir des accords professionnels permettant aux employeurs de contribuer au régime et de superviser son fonctionnement (République Tchèque et Roumanie notamment). Dans de nombreux pays, ce type d'accords a renforcé la gestion et amélioré le rendement par rapport aux régimes d'épargne individuels dans lesquels les employeurs ne jouent aucun rôle. De plus, ces régimes augmentent l'arsenal des dispositions soumises à

¹¹ Etant financées par des cotisations additionnelles, ces dispositions n'entraînent aucun frais transitionnels. Comme nous l'avons vu précédemment, la réforme mise en place en Lituanie en 2002 constitue une exception. La participation est facultative mais financée par les recettes du régime public pour les personnes qui décident d'y adhérer.

la négociation collective et ils peuvent donc permettre d'améliorer les prestations et d'élargir la couverture. En outre, les régimes professionnels prévoient souvent des méthodes de fonctionnement autorisant une gestion conjointe par les travailleurs et les employeurs.

Tableau 5.

Entrée en vigueur de la législation autorisant la création de caisses de pension facultatives dans les pays candidats à l'Union européenne

<i>Pays</i>	<i>Entrée en vigueur</i>
Bulgarie	1996
Chypre	-- ¹⁾
République Tchèque	1994
Estonie	1998
Hongrie	1994
Lettonie	1998
Lituanie	2000 ²⁾
Malte	-- ³⁾
Pologne	1999
Roumanie	-- ⁴⁾
Slovénie	2000 ⁵⁾
République Slovaque	1996
Turquie	2001

1) La couverture complémentaire privée est assurée par des fonds de prévoyance par le biais de paiements en capital. Une loi réglementant les fonds de prévoyance a été promulguée en 1981. En outre, Chypre a institué des régimes complémentaires *obligatoires* pour les salariés du secteur public et ceux de certaines entreprises para-étatiques.

2) Cependant, aucun fonds de prévoyance n'a jusqu'à présent été créé en Lituanie. Certaines retraites sont versées par les compagnies d'assurance et ne sont pas soumises à la nouvelle réglementation.

3) Les pensions professionnelles ont été abolies en 1979. Une proposition fondée sur un régime à trois piliers, dont un régime complémentaire volontaire, est à l'étude.

4) Des régimes professionnels proposés par le gouvernement sont actuellement à l'étude.

5) La législation sur le second pilier a été promulguée en 1992 mais sans exonération fiscale. La loi de 2000, qui prévoit des exonérations fiscales pour l'épargne retraite, a préséance sur l'ancienne législation. Pour un nombre restreint de travailleurs (ceux des secteurs industriels lourds et dangereux), les cotisations aux régimes complémentaires sont obligatoires pour les employeurs.

Source : CEE Countries : International Network of Pension Regulators and Supervisors, "Regulation of Pension Fund Investment in CEE Countries", 12 décembre 2002. Les informations relatives aux pays méditerranéens ont été fournies par les ministères du Travail respectifs.

En examinant la distribution de ces trois catégories de régimes entre les pays concernés, nous pouvons dégager deux stratégies générales qui correspondent approximativement aux termes de la controverse mentionnée précédemment. Un groupe de pays a diminué le pilier public reposant sur la répartition pour adopter parallèlement des régimes d'épargne individuels gérés sur une base commerciale (Hongrie, Pologne, Bulgarie, Lettonie, Estonie). Un second groupe de pays (République Tchèque, Slovaquie, Turquie et Roumanie) a procédé à des ajustements du régime public tout en développant des régimes complémentaires facultatifs.¹² En résumé :

- En 1994, la République Tchèque a adopté une loi portant sur la création de caisses de retraite complémentaires privées et facultatives, et au cours des années quatre-vingt-dix elle a voté 13 aménagements des régimes publics de pension. Ainsi, une loi de 1995 a relevé l'âge de la retraite, institué une nouvelle méthode de calcul des prestations et augmenté le nombre d'années prises en compte dans le calcul des retraites. Actuellement, près de la moitié des travailleurs tchèques contribue à un régime complémentaire facultatif.
- La Slovaquie a voté en 1999 des réformes importantes : relèvement de l'âge de la retraite pour les femmes, création d'un système de primes pour retraite différée et de sanctions pour retraite anticipée, baisse du taux de remplacement des salaires, redistribution accrue et incitations fiscales en vue d'élargir fortement les régimes d'épargne privés. Actuellement, les nouvelles caisses privées couvrent un quart des travailleurs slovaques.
- La Turquie a promulgué en 1999 une réforme qui relève l'âge de la retraite, décourage l'emploi non officiel et augmente le plafond des salaires couverts. En 2001, elle a autorisé les régimes complémentaires privés. La Turquie planifie actuellement de pousser plus loin la réforme en vue de ren-

¹² Les pays restants (Chypre, Lituanie et Malte) n'entrent dans aucune de ces catégories. Comme nous l'avons vu précédemment, Chypre continue de se servir de son régime de retraite public pour assurer la protection retraite ; ce pays n'a adopté ni le second modèle ni les régimes de retraite privés pour l'épargne individuelle facultative. La Lituanie a adopté une approche hybride dans laquelle le second pilier est facultatif et financé par les cotisations de retraite publiques pour les personnes y adhérant. A Malte, un dispositif à trois piliers a été proposé mais il a rencontré l'opposition des syndicats et aucun consensus n'a été atteint.

forcer la gestion des régimes publics en accordant une attention particulière au recouvrement des cotisations.

- La Roumanie a pendant de nombreuses années mené des débats sur la privatisation des régimes de retraite publics sans toutefois parvenir à l'imposer. En 2000, le gouvernement a adopté une réforme du régime public qui prévoyait le relèvement de l'âge de la retraite. Elle élabore actuellement une législation qui autorisera les régimes professionnels complémentaires sur une base facultative.

Il convient de noter que trois de ces pays (République Tchèque, Roumanie et Slovénie) ont mené des débats animés sur la privatisation de leurs régimes de retraite publics en s'inspirant de la ligne d'action adoptée par le premier groupe de pays. Dans chaque cas, la décision du gouvernement de privilégier cette option s'est faite en toute connaissance des frais transitoires élevés du passage d'un régime par répartition à un régime par capitalisation. En République Tchèque et en Slovénie, la décision gouvernementale a également été influencée par une forte opposition des syndicats, qui estimaient que la privatisation des retraites mettrait à mal le système public d'assurance sociale. En outre, ces deux pays ayant une faible dette extérieure, ils ont sans doute été moins sensibles à l'influence des institutions financières internationales qui prônent la privatisation.¹³

En résumé, pratiquement tous les pays candidats ont entamé une réforme de leur régime de retraite public. Certains changements (relèvement de l'âge de la retraite) ont été adoptés par l'ensemble des pays, mais d'autres font évoluer les dispositifs dans des voies différentes (révision de la méthode de calcul des prestations en vue d'accroître ou d'abaisser le partage des risques). Une minorité significative de pays (cinq) procède actuellement à une diminution du pilier reposant sur la répartition et à un transfert des cotisations vers les nouveaux comptes d'épargne individuels gérés sur une base commerciale. Une grande majorité de pays encourage les travailleurs et les employeurs à augmenter l'épargne volontaire à des fins de retraite.

¹³ Katharina Müller, "Entre public et privé : Comparaison de la réforme des pensions en République Tchèque et en Slovénie" dans Elaine Fultz, éditrice, *La réforme des pensions en Europe centrale et orientale – Volume 2, Restructuration des pensions : études de cas de la République Tchèque et de la Slovénie*, Budapest, OIT, 2002.

II. L'avenir des régimes de retraite

Malgré l'importante restructuration engagée par les pays candidats dans le secteur des retraites, les régimes sont toujours confrontés à de réels problèmes à caractère fiscal, économique, démographique et administratif. Une des tâches essentielles des gouvernements de ces pays sera de parvenir à un consensus sur les mesures efficaces à mettre en place pour surmonter ces obstacles. La focalisation durable de l'attention sur la controverse soulevée par les deux approches publique et privée a quelque peu freiné les avancées en reléguant au second plan certaines difficultés importantes et en dénaturant certains problèmes.

Un des tout premiers problèmes à prendre en considération concerne l'administration des régimes, en particulier en ce qui concerne le recouvrement des cotisations de retraite. Suite à la progression de l'emploi indépendant et de l'économie informelle, la majorité des pays candidats ont enregistré une baisse du nombre de cotisants au cours des années quatre-vingt-dix. Pour certains des pays post-socialistes, ces pertes ont été très importantes, de l'ordre de 25% du nombre de cotisants antérieurs.¹⁴ Dans le même temps, on a observé une progression du défaut de déclaration des salaires. La baisse consécutive des recettes malmène les régimes de retraite nationaux qui doivent compter sur des subventions publiques fiscalement très lourdes ou sur une baisse des prestations préjudiciable aux personnes âgées.¹⁵ Comme nous l'avons vu précédemment, la principale solution consiste à instituer un système de recouvrement unifié au sein du gouvernement, en s'appuyant notamment sur l'administration fiscale. Cette approche, qui peut contribuer à lutter contre certaines formes de fraude, doit être complétée par de nouvelles stratégies permettant d'entrer en contact avec les entreprises et les travailleurs de l'économie informelle ainsi que les retraités, dont les transactions n'apparaissent pas sur les registres des organismes gouvernementaux.¹⁶ De plus, il

14 R. Palacios, M. Rutkowski et X. Yu, *Pension Reform in Transition Economies*, Banque mondiale, Washington, D.C., 1999.

15 Cette dernière est en partie due au manque d'ajustements adéquats pour contrer l'inflation.

16 Par exemple, les cotisations pourraient être collectées comme un impôt sur la production ou des contributions de certains secteurs industriels ou basées sur une estimation de la main-d'œuvre nécessaire dans certains types d'activité (construction par exemple).

faut envisager des actions de haut niveau en vue d'obliger les grandes organisations para-étatiques de certains pays à respecter l'obligation de payer des cotisations. Le fonctionnement de tout régime de retraite étant basé sur le principe du versement de prestations garanti par des recettes, cette question revêt une importance capitale pour tous.¹⁷

Le second point à prendre en compte concerne les régimes d'invalidité. Dans la plupart des pays candidats, ces régimes ont reçu moins d'attention que les régimes de retraite, et la réforme de la loi, lorsqu'elle a été promulguée, a eu une portée plus limitée, se résumant souvent à une disposition additionnelle à la législation sur les retraites. En général, les réformes des régimes d'invalidité intervenues au cours des années quatre-vingt-dix visaient à renforcer les critères d'éligibilité et à recentrer plus étroitement les régimes sur leur objectif principal, à savoir combler la perte de revenus. Les études ont montré que ces réformes avaient réduit les dépenses et la croissance des régimes mais qu'elles avaient eu un impact très limité sur le retour au travail des titulaires d'une pension d'invalidité. Bien au contraire, dans une majorité de pays, le taux de retour a même chuté. La situation va devenir d'autant plus critique que la population vieillit et que le nombre de travailleurs âgés souffrant de problèmes de santé mineurs ou modérés sollicitant une pension d'invalidité va augmenter.¹⁸ Il faut se préparer dès maintenant en intégrant les régimes de retraite à diverses initiatives, concernant notamment la réadaptation professionnelle, qui permettent et encouragent les travailleurs à se maintenir dans l'emploi ou à réintégrer le marché du travail.¹⁹

Le troisième sujet de préoccupation concerne la dimension sexospécifique de la réforme des retraites. Dans de nombreux pays candidats, les réformes d'entre-

¹⁷ Cette nécessité de renforcer l'attention portée aux cotisations a été soulignée lors de la Conférence sur les retraites de Ljubljana (novembre 2002) parrainée par l'OIT en coopération avec le gouvernement français, le Conseil de l'Europe et l'Initiative de cohésion sociale du Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est. Les conclusions ont souligné que le besoin essentiel dans la région concernait les progrès à réaliser et elles ont fourni un cadre en vue de concentrer l'attention et l'expertise sur l'amélioration du recouvrement.

¹⁸ E. Fultz et M. Ruck, éditeurs, *Reforming Worker Protections : Disability Pensions in Transformation*, Budapest, OIT, 2002.

¹⁹ Les autres mesures incluent la politique fiscale et la fourniture d'une technologie censée améliorer les conditions de travail de certaines personnes invalides.

prises dans les années quatre-vingt-dix ont eu un impact asymétrique sur les deux sexes, qui a généralement tourné au désavantage des femmes.²⁰ Du fait de la persistance de l'écart entre les salaires féminins et les salaires masculins, les régimes reliant plus étroitement les prestations au salaire et aux cotisations des travailleurs (régimes théoriques à cotisations définies et comptes individuels gérés sur une base commerciale) ont davantage porté préjudice aux femmes. L'étude souligne également les incidences néfastes d'une réforme associant 1) la suppression de la redistribution dans la méthode de calcul des prestations avec 2) un maintien du principe de la retraite anticipée avec prestations inférieures, comme en Pologne. Cette option va réduire considérablement le niveau des pensions versées aux femmes par rapport aux hommes et les exposer à un risque accru de pauvreté tout au long de la retraite. Il est d'ailleurs surprenant de constater que, du fait de la précocité de l'âge de la retraite pour les femmes dans les pays post-soviétiques, les réformes visant à niveler l'âge du départ à la retraite pour les hommes et les femmes se sont traduites par un relèvement plus marqué pour les femmes. Et surtout, les études montrent que l'utilisation de tables d'espérance de vie spécifiques aux deux sexes lors de la conversion de l'épargne accumulée en annuités au moment de la retraite, est plus préjudiciable aux femmes et accentue le risque de les voir plonger dans la pauvreté au moment de la retraite.

Souvent négligée par la plupart des pays dans les années quatre-vingt-dix, la dimension sexospécifique devrait être prise en compte dans toute proposition de réforme. Cette prise en compte peut apporter un nouvel éclairage sur les réformes, révéler l'impact particulier de certains choix politiques et renforcer la participation des organisations engagées dans les questions d'égalité entre hommes et femmes aux délibérations sur les réformes.

Alors que dans certains pays, la controverse sur les modèles a occulté ces problèmes, elle a également contribué à altérer l'image du vieillissement national dans la population. Comme le reflète le titre de la désormais célèbre publication de la Banque mondiale (*Averting the Old Age Crisis*), la diminution des piliers nationaux et la prépondérance accordée à l'épargne indivi-

²⁰ E. Fultz, M. Ruck et S. Steinhilber, éditeurs, *The Gender Dimensions of Social Security Reform in Central and Eastern Europe : Case Studies of the Czech Republic, Hungary and Poland*, projet, OIT CEET, Budapest, 2003.

duelle ont été à l'origine considérées comme un moyen de parer à la crise financière des régimes de retraite par répartition due au vieillissement de la population et donc d'éviter une augmentation des déficits résultant d'une baisse progressive du ratio cotisants-bénéficiaires. Les régimes d'épargne individuels étaient censés conjurer cette crise financière en permettant à chaque travailleur de se constituer une épargne pour sa retraite. Bien que séduisant, cet argument a depuis lors été abandonné par les économistes et les analystes de tous horizons car il a été prouvé que le vieillissement démographique national affecte à la fois les régimes par répartition et par "capitalisation". En termes macro-économiques, les deux types de régimes sont des mécanismes permettant de répartir le PIB du moment entre les travailleurs et les retraités ; peu importe le régime privilégié, les travailleurs doivent dans les deux cas prendre en charge les retraités en partageant la richesse qu'ils produisent et cette prise en charge prend la forme de cotisations directes ou d'un achat d'actifs dans le cadre de leur compte individuel. Dans ce contexte, le passage d'un régime par répartition à un régime par capitalisation n'évite pas le problème du vieillissement démographique. D'autres mesures doivent relever ce défi.

Il convient de noter que ce sont là les conclusions clés de plusieurs conférences récentes axées sur le vieillissement, incluant le Comité sur la sécurité sociale de la Conférence internationale du Travail (Genève, juin 2001) ; l'Assemblée mondiale sur le vieillissement (Madrid, avril 2002) ; la Conférence ministérielle sur le vieillissement parrainée par la Commission économique pour l'Europe (Berlin, septembre 2002) ; la Conférence sur le dialogue social et le vieillissement dans les pays candidats à l'Union européenne, parrainée par l'OIT et les gouvernements allemand et japonais (Budapest, novembre 2002) et la Conférence sous-régionale sur la restructuration des régimes de retraite invalidité parrainée par l'OIT et le gouvernement tchèque (Prague, décembre 2002).

Au rang des premières mesures à envisager figurent les politiques macro-économiques du marché du travail axées sur la multiplication des emplois dans l'économie car elles créent des opportunités pour les travailleurs les plus âgés. Dans le même temps, il faut s'intéresser aux réformes des retraites qui encouragent et permettent aux plus âgés de rester actifs ou de partir graduellement en retraite. Il est également nécessaire d'envisager des réformes plus

vastes. L'assouplissement des politiques d'immigration peut augmenter le nombre d'actifs dans chaque pays.²¹ Et les mesures visant à promouvoir la productivité nationale peuvent augmenter la taille du gâteau économique servant de base à la prise en charge des retraités. Ces mesures permettront de mieux soutenir les personnes âgées indépendamment du type de régimes de retraite.

Lors de leur réflexion sur ces mesures notamment, les gouvernements doivent élargir le débat aux partenaires sociaux et à tous ceux que l'avenir des régimes de retraite intéresse. Seul le dialogue social permettra à tous les pays de combiner efficacement les mesures politiques adaptées à leurs priorités, valeurs et ressources spécifiques. Et seule cette approche peut conférer aux réformes la pertinence, la légitimité et le soutien public qui sont les véritables garants de leur efficacité et de leur durabilité.

Dans certains pays, il faudra trouver un nouvel équilibre entre les objectifs imposés par la concurrence et la durabilité économique, et ceux liés à un revenu décent. Comme nous l'avons vu, dans certains pays, cet équilibre a plutôt penché en faveur du premier terme au cours des années quatre-vingt-dix et il a débouché sur des régimes de retraite exposant les travailleurs à un risque plus élevé de pauvreté au moment de la retraite. Le renoncement au partage des risques est particulièrement mal adapté aux nouvelles économies de marché de l'Europe centrale dans lesquelles les travailleurs sont exposés à de nouveaux types de risques qui renforcent leurs besoins de mesures collectives en vue de garantir leur protection.

La polémique et l'inadaptation de la riposte opposée au vieillissement national ont fait perdre beaucoup de temps. Cependant, toutes les considérations ci-avant constituent des réponses concrètes capables de relever le défi démographique des cinquante prochaines années mis en exergue par la controverse. Les gouvernements et leurs partenaires sociaux devront accorder à ces options toute l'attention qu'elles méritent dans les années à venir.

²¹ Cependant, le vieillissement des immigrants doit également être pris en compte.

Références

Augusztinovics, M. ; Gal, R. ; Matits, A. ; Mate, L. ; Simonovits, A. ; Stahl, J. :
“The Hungarian Pension System Before and After the 1998 Reform” in : Fultz,
Elaine (ed.) : *Pension Reform in Central and Eastern Europe. Volume 1*. Inter-
national Labour Office, Budapest, 2002.

Barr, Nicholas : “Reforming Pensions : Myths, Truths, and Policy Choices.”
IMF Working Paper WP/00/139, Washington, DC: IMF, 2000.

Baker, D. and Weisbrot, M. : “The Role of Social Security Privatization in Ar-
gentina’s Economic Crisis.” Washington, DC, Center for Economic and
Policy Research, 2002.

Beattie, R. and McGillivray, R. : “Risky Strategy : Reflections on the World
Bank Report Averting the Old Age Crisis”. *International Social Security Re-
view Vol. 48*. Geneva, 1995.

Ciao K. Koch-Weser : “Pension Reform in Central and Eastern European
Countries.” The World Bank, Washington DC, 1997.

Cichon, M., Hagemeyer, K. and Scholz, W. : “Social Budgeting in Transition
Economies.” *International Social Security Review Vol. 54*. Geneva, 1999.

Cichon, M., Hagemeyer, K. and Ruck, M. : “Social Protection and Pension
Systems in Central and Eastern Europe.” ILO CEET, Budapest, 1998.

Cichon, Michael (ed.) : “Social Protection in the Visegrad Countries : Four
Country Profiles.” ILO CEET, Budapest, 1995.

Chłoń-Domińczak, Agnieszka : “The Polish Pension Reform of 1999.” in :
Fultz, Elaine (ed.) : *Pension Reform in Central and Eastern Europe. Volume 1*.
International Labour Office, Budapest, 2002.

Economic Commission for Europe : *Economic Survey of Europe*. 1999/3.
Geneva, 1999.

Fultz, Elaine (ed.) : *Pension Reform in Central and Eastern Europe : Volume 1, Restructuring with Privatization : Case Studies of Hungary and Poland*. ILO CEET, Budapest, 2002.

Fultz, Elaine (ed.) : *Pension Reform in Central and Eastern Europe : Volume 2, Restructuring Public Pension Schemes : Case Studies of the Czech Republic and Slovenia*. ILO CEET, Budapest, 2002.

Fultz, Elaine and Ruck, Markus : "Pension reform in Central and Eastern Europe : An Update on the Restructuring of National Pension Schemes in Selected Countries," ILO CEET, Budapest, 2000.

Fultz, Elaine and Ruck, Markus (eds.) : *Reforming Worker Protections : Disability Pensions in Transformation*. ILO CEET, Budapest, 2002.

Fultz, Elaine ; Ruck, Markus ; and Steinhilber, Silke : *The Gender Dimensions of Social Security Reform in Central and Eastern Europe : Case Studies of Hungary, the Czech Republic, and Poland*, forthcoming publication, ILO CEET, Budapest, 2003.

Gal, R. ; Simonovits, A. and Tarcali, G. : "Generational Accounting and Hungarian Pension Reform." Social Protection Discussion paper No. 0127. The World Bank, Washington DC, 2001.

Gillion, C. and Bonilla, A. : "Analysis of a national private pension scheme : the case of Chile." *International Labour Review Vol. 131*. Geneva, 1992.

Gillion, C. ; Turner, J. ; Bailey, C. ; Latulippe, D. : *Social Security Pensions. Development and Reform*. International Labour Office, Geneva, 2000.

Holzmann, R. ; Orenstein, M. ; Rutkewski, M. : "Pension Reform in Europe : Process and Progress." The World Bank, Washington DC, 2000.

International Labour Office ; "Actuarial valuation of the pension scheme operated by the Human Resource Development Authority of Cyprus as of 31 December 2000. A Technical Note." Geneva, 2001.

International Labour Office ; “Republic of Cyprus. Report to the Government Actuarial valuation of the Social Insurance Scheme as of 1 July 1997.” Geneva, 1997.

International Labour Office ; *Social Security : A new consensus*. Geneva, 2001.

International Labour Office ; “World Labour Report 2000.” Geneva, 2000.

Macha, Martin : “The Political Economy of Pension Reform in the Czech Republic.” in : Fultz, Elaine (ed.) : *Pension Reform in Central and Eastern Europe. Volume 2*. ILO CEET, Budapest, 2002.

McGillivray, W.R. and Karasyov, D. : “Note on social security pension scheme systems of contributions collection.” International Social Security Association. Geneva, 2001.

Müller, Katharina : “Between State and Market : Czech and Slovene Pension Reform in Comparison.” in : Fultz, Elaine (ed.) : *Pension Reform in Central and Eastern Europe. Volume 2*. ILO CEET, Budapest, 2002.

Müller, Katharina : “Pension Reform in the East European Accession Countries,” manuscript, 2003.

Müller, Katharina : *The Political Economy of Pension Reform in Central-Eastern Europe*. Edward Elgar Publishing: Northampton MA, 1999.

Müller, Katharina : *Privatising Old-Age Security : Latin America and Eastern Europe Compared*. Frankfurt Institute for Transformation Studies. Frankfurt (Oder), 2002.

Müller, K. ; Ryll , A. and Wagener, H.J. : *Transformation of Social Security : Pensions in Central-Eastern Europe*. Physica-Verlag. Frankfurt (Oder), 1999.

Orszag, Peter R. and Joseph E. Stiglitz : “Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems.” Presented at the conference on New Ideas about Old Age Security. The World Bank, Washington DC, 1999.

“Pre-Accession Economic Programme 2002 – Republic of Turkey.”

Queisser, Monika : “Towards more individual choice in social protection ?” International Social Security Association – European Regional Meeting, 1999.

Sarfati, H. and Bonoli, G. (eds.) : *Labour Market and Social Protection Reforms in International Perspective*. International Social Security Association, Ashgate Publishing, 2002.

Samuel, Lenia : “Cyprus.” The Challenge of Tripartism in Social Governance. ILO CEET, Budapest, 1994.

Schmähl, W. and Horstmann, S. (eds.) : *Transformation of Pension Systems in Central Europe*. Edward Elgar Publishing, Northampton MA, 2002

“Social Protection Systems in the 13 Candidate Countries.” European Commission. http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/social/index_en.htm

International Social Security Association. *Social Security Financing : Issues and Perspectives*. Geneva, 1996.

Standing, Guy : “Globalisation and Flexibility : Dancing Around Pensions.” International Labour Office, Geneva, 2000.

Stanovnik, Tine : “The Political Economy of Pension Reform in Slovenia.” in Fultz, Elaine (ed.) : *Pension Reform in Central and Eastern Europe. Volume 2*. ILO CEET, Budapest, 2002.

Stanovnik, Tine : “Social Security in European Countries in Transition : Are There Lessons to Be Learned ?” a paper prepared for the ILO Employment Forum, Beijing, 2003.

Thompson, Lawrence : “Adjusting Pensions for Social and Demographic Changes : The Need for Truth in Packaging.” a paper prepared for the Conference of the European Institute of Social Security, Sweden, 2000.

Thompson, Lawrence : *Older and Wiser : The Economics of Public Pensions*.
The Urban Institute Press, Washington DC, 1998.

The World Bank ; *Averting the Old Age Crisis*. Washington DC, 1994.

The World Bank ; “Participation in Policy Formulation and Implementation :
Pension Reform in Poland” *Participation in Macroeconomics. Case studies*.
Washington DC, 2000.