

## La retraite entre épargne individuelle et assistance : la recette de la Banque mondiale

Lucy apROBERTS

La Banque mondiale a publié en 1994 un rapport retentissant sur le financement de la retraite. Les actions et les recommandations de cet organisme international sont dirigées en priorité vers les pays en voie de développement et les pays d'Europe de l'Est. Cependant, le rapport sur la retraite formule des recommandations pour l'ensemble des pays et énonce de nombreuses critiques des systèmes de retraite des pays industrialisés, dont ceux des Etats-Unis et de l'Europe de l'Ouest. Les auteurs prennent en compte les différences possibles entre pays en ce qui concerne la structure de la protection sociale et le niveau de développement. Cependant, ils prônent un modèle unique vers lequel tous les pays devraient se diriger.

Ce modèle consiste en deux volets :

- d'une part, un système public minimal qui sert de filet de sécurité pour les personnes âgées pauvres ;
- d'autre part, des comptes d'épargne individuels, financés par des cotisations obligatoires pour l'ensemble des travail-

leurs et confiés à des institutions financières privées chargées d'investir le capital.

Le rapport de la Banque mondiale a eu une influence non négligeable dans certains pays. Il a été largement ignoré en France, où les médias n'ont donné pratiquement aucune suite à sa parution. Cependant, certaines des thèses qu'il développe rejoignent des thèmes présents dans les débats sur la retraite en Europe et en France en particulier. Il est donc important d'analyser son contenu, d'une part, pour comprendre certaines évolutions à l'étranger, et, d'autre part, pour situer les débats européens par rapport à ses positions.

### Le modèle de la Banque mondiale

La Banque mondiale prône une séparation radicale entre l'aide aux pauvres âgés, qui devrait être prise en charge par l'Etat, et le financement de la retraite du reste de la population, qui devrait être strictement régi par des mécanismes de marché.

### **Le système public**

Le système public devrait verser des pensions d'un niveau très bas (le rapport cite le chiffre de 20 % du salaire moyen). Cette prestation minimale pourrait revêtir deux formes différentes : soit une pension d'assistance, accordée sous condition de ressources, versée donc seulement aux personnes âgées pauvres ; soit une pension forfaitaire (voir encadré 1). Le rapport présente des arguments pour et contre chacune des deux solutions, tout en affichant une préférence pour l'assistance parce qu'elle est ciblée et donc moins coûteuse. Le point sur lequel les auteurs insistent est l'idée selon laquelle un régime public ne devrait surtout pas verser des pensions dont le montant augmente avec les salaires.

Le système public devrait être financé par un impôt progressif sur le revenu et non pas par des cotisations sociales. De multiples justifications sont données pour ce choix. L'impôt sur le revenu serait plus équitable que les cotisations prélevées sur les salaires parce que toutes les formes de revenu sont incluses dans l'assiette. De plus, un impôt progressif ponctionne proportionnellement davantage les revenus des riches, ce qui correspond à l'objectif d'assistance aux pauvres du dispositif public. Ensuite, les cotisations sociales engendreraient l'évasion fiscale par le travail au noir. Enfin, dans la mesure où elle sont supportées par les employeurs, les cotisations sociales tendraient à réduire l'emploi en augmentant les coûts salariaux.

### **Les comptes d'épargne individuels**

Les comptes d'épargne individuels doivent être financés par des cotisations salariales obligatoires. Tous les travail-

leurs sont tenus d'y verser un certain pourcentage de leur salaire, prélevé par l'Etat. La Banque mondiale prône un financement uniquement salarial afin d'éviter que le système ne pèse sur les coûts salariaux et donc sur l'emploi.

Chaque travailleur doit choisir individuellement une institution financière agréée par l'Etat pour gérer son compte et placer son épargne. L'individu peut changer d'institution au cours de sa carrière. A l'âge de la retraite, l'individu peut commencer à retirer le capital de son compte.

Ce modèle place la retraite sous le double signe de l'assistance et du marché. L'assistance prend en charge les personnes laissées pour compte par le marché. Les revenus des autres personnes âgées sont régis par le marché. D'abord, le marché du travail détermine combien chacun épargne pour sa retraite, les cotisations étant strictement proportionnelles aux salaires. Ensuite, les marchés des capitaux déterminent combien rapporte à chacun son épargne.

Mais ces mécanismes de marché sont loin d'être autorégulateurs : tout est orchestré par l'Etat. C'est lui qui devrait fixer le taux de cotisation, collecter les cotisations, agréer les organismes gestionnaires, réglementer la gestion de comptes, décider de la forme sous laquelle les épargnants peuvent toucher leur capital, fixer l'âge auquel ils peuvent en bénéficier... Dans le libéralisme de la Banque mondiale, un rôle très large revient aux pouvoirs publics.

### **Une critique de l'ensemble des régimes de retraite existants**

Le rapport se livre à une critique systématique des effets des régimes de retraite traditionnels sur le fonctionnement de l'économie : ils sont accusés d'avoir des effets dépressifs sur l'épargne, sur

### Les pensions forfaitaires

En France, les régimes de retraite publics ou professionnels versent des pensions liées aux salaires, c'est-à-dire que les pensions augmentent avec le niveau des salaires de carrière. Les pensions forfaitaires ne sont pas liées aux salaires. On peut distinguer, parmi les régimes de retraite existants qui versent des pensions forfaitaires, ceux qui versent des pensions universelles et ceux dont les pensions sont liées à l'emploi.

Les pensions forfaitaires universelles sont versées à l'ensemble des résidents âgés, comme la pension de base aux Pays-Bas ou en Suède (voir les articles sur ces pays dans ce numéro). Le montant peut être différencié pour les célibataires et les personnes âgées vivant en couple.

Les pensions forfaitaires liées à l'emploi sont réservées aux anciens travailleurs. Leur montant est lié à la durée de la carrière mais non aux salaires. Ainsi, des retraités ayant travaillé pendant le même nombre d'années auront des pensions identiques, quel qu'ait été leur niveau de rémunération, mais la pension de ceux qui ont travaillé peu d'années sera inférieure à celle des personnes qui ont connu une carrière pleine. Ce type de système doit être doublé par un système d'assistance, afin de subvenir aux besoins des pauvres qui ont peu travaillé. Au sein de l'Union européenne, ce second type de système existe dans deux pays : l'Irlande et le Royaume-Uni.

*Voir encadré 3, pages 25-26 du résumé en français*

l'emploi, sur la productivité du travail et enfin sur la croissance. Ces critiques se dirigent en premier lieu contre les régimes publics financés en répartition qui versent des pensions liées aux salaires.

Mais les régimes professionnels – d'entreprise ou de branche – ne sont pas épargnés. La discussion sur ces régimes est largement nourrie par une réflexion sur les régimes « à prestations définies » américains (voir l'article sur les Etats-Unis dans ce numéro), cibles de nombreuses critiques dans ce pays. Il s'agit de régimes de retraite qui versent une pension fonction de la durée de carrière et du niveau des salaires ; ces régimes accumulent des réserves placées sur les marchés financiers, mais le montant des pensions ne dépend pas de la valeur des réserves.

Ce qui leur est reproché est d'abord le fait que, lorsqu'ils sont volontaires (comme par exemple aux Etats-Unis, au Royaume-Uni ou en Allemagne), ils sont réservés à une fraction des salariés : ceux dont les syndicats ont réussi à les imposer et ceux dont les employeurs ont bien voulu les instaurer. Ainsi, ces régimes bénéficient surtout aux salariés déjà relativement privilégiés. L'ensemble des contribuables participent à leur financement à travers les exemptions fiscales dont bénéficie leur financement, ce qu'on peut considérer comme une forme de subvention publique qui ne revient donc qu'à une partie des travailleurs.

Ce problème pourrait être résolu en obligeant l'ensemble des employeurs à couvrir leurs salariés. Mais, de même que cette solution a été rejetée par les Américains aux Etats-Unis, la Banque mondiale la rejette pour le reste du monde. Les régimes professionnels donnent un certain pouvoir aux employeurs et parfois aux

syndicats : c'est eux qui fixent les conditions sous lesquelles les salariés ont droit à une pension et la manière dont la pension est calculée et qui contrôlent la gestion des fonds. Le modèle de la Banque mondiale élimine tout intermédiaire entre les salariés et les institutions financières. L'Etat fixe les règles du jeu et chaque travailleur est directement lié à une institution.

Si le modèle élimine tout rôle pour les employeurs et les syndicats, il met l'accent sur la liberté individuelle des travailleurs-épargnants. Chacun choisirait l'institution qui gère son compte. De plus, les institutions pourraient offrir différentes options de placement, à l'image d'une pratique répandue dans les plans d'épargne salariale aux Etats-Unis (les plans dits « 401(k) »), qui offrent couramment aux salariés un choix individuel entre plusieurs fonds communs de placement.

Finalement, dans ce modèle, il n'y a pas de liberté qu'individuelle et le seul système de représentation collective est l'Etat, qui fixe le cadre à l'intérieur duquel agissent les institutions financières et les travailleurs.

**Deux normes de justice distinctes : aider les pauvres et la « neutralité actuarielle »**

La Banque mondiale conçoit un système de retraite comme ayant deux fonctions distinctes, qui doivent faire l'objet de deux dispositifs également distincts. L'une est d'aider les pauvres, domaine réservé au système public dans leur modèle. L'autre est de donner aux autres travailleurs les moyens de maintenir leur niveau de vie pendant la vieillesse, fonction remplie par les comptes d'épargne individuels. Une certaine conception de la justice est sous-jacente à cette cons-

truction. Toute forme de transfert qui ne consiste pas en un transfert des riches envers les pauvres est à proscrire.

En dehors de l'aide aux pauvres, les auteurs considèrent que le financement de la retraite devrait obéir au principe de la « neutralité actuarielle ». Il s'agit d'un principe d'équivalence entre les cotisations versées par chaque individu et les prestations qu'il reçoit. Appliqué à la retraite financée en capitalisation, cela veut dire que la somme des cotisations versées par un bénéficiaire pendant toute sa carrière doit être égale en valeur à la somme des prestations qu'il peut s'attendre à recevoir (voir encadré 2 sur le calcul de cette équivalence). L'idée de base est que chacun doit récupérer sa mise, ni plus, ni moins.

Le rapport passe en revue les multiples façons dont les régimes de retraite publics et professionnels s'écartent de cette norme sans pour autant obéir à une logique d'aide aux pauvres. Il les condamne tour à tour.

**Les transferts entre générations**

Lorsque les régimes de retraite sont instaurés, ils accordent souvent des pensions aux premières cohortes de nouveaux retraités, générations qui n'ont cotisé que depuis peu d'années. Aussi bien les régimes professionnels, d'entreprise ou de branche, que les régimes publics, adoptent souvent cette politique qui leur permet de donner des pensions aux salariés partant en retraite peu de temps après leur instauration.

La Banque mondiale considère cette pratique comme inéquitable puisque les premières générations de bénéficiaires reçoivent beaucoup plus, par rapport aux cotisations qu'elles ont versées, que les générations suivantes. Les premières gé-

### **La neutralité actuarielle et le financement de la retraite**

La neutralité actuarielle est un principe de l'assurance privée commerciale selon lequel les primes versées pour payer l'assurance doivent juste couvrir le risque de perte encourue et les frais de fonctionnement de l'assureur. Si cette règle est respectée, alors le prix de l'assurance est celui d'un marché concurrentiel qui fonctionne de manière efficace.

S'agissant d'un dispositif de retraite, pour convertir la valeur des deux flux que représentent cotisations et prestations en deux stocks de capital, il faut les actualiser en appliquant un taux d'intérêt (ou « taux d'actualisation ») qui permet, d'une part, de revaloriser les versements passés, et, d'autre part, d'assigner une valeur actuelle aux versements futurs.

Si le taux d'intérêt est, par exemple, de 4 %, la valeur actuelle de 100 F reçus l'année prochaine sera de 100 F divisé par 104 %, soit environ 96,15 F. De même, une cotisation de 100 F versée l'année dernière sera équivalente en valeur actuelle cette année à 100 F multiplié par 104 %, soit 104 F.

Le calcul de la valeur actuelle des cotisations est relativement simple. Il suffit de calculer la valeur actuelle du montant versé chaque année, en appliquant un taux d'intérêt, et de les additionner. Le calcul de la valeur actuelle d'une pension de retraite est plus complexe parce qu'il faut prendre en compte la durée de la retraite. Pour le calculer au moment du départ en retraite, il faut partir de l'espérance de vie du bénéficiaire, ce qui permet d'estimer le nombre d'années pendant lesquelles il peut s'attendre à toucher une pension. Il faut appliquer un taux d'intérêt qui permet d'estimer la valeur actuelle de la pension pour chacune des années futures et ensuite les additionner.

La Banque mondiale applique ce type de calcul à des régimes de retraite publics fonctionnant en répartition et à des régimes professionnels à prestations définies. Pour ce faire, on additionne toutes les cotisations passées, après les avoir revalorisées en appliquant un taux d'intérêt. Ensuite, on calcule la valeur actuelle de la prestation au moment de la retraite. En comparant les deux sommes, on peut mesurer l'écart entre le fonctionnement du régime et la norme de la neutralité actuarielle. Ce procédé revient à calculer ce que les cotisations auraient rapportées à l'individu si elles avaient été placées et à comparer la valeur de ce capital à la valeur actuelle de la pension de retraite versée à l'individu. Autrement dit, la norme de référence est celle d'un système fonctionnant en capitalisation individuelle (c'est-à-dire un compte d'épargne individuelle) et l'on compare l'écart entre les régimes existants et cette norme.

Dans un dispositif d'épargne individuelle, le capital accumulé en fin de carrière sera par construction égal en valeur à la somme des cotisations versées, augmenté des intérêts gagnés sur les placements. La norme de la neutralité actuarielle sera automatiquement respectée. Les régimes de retraite publics et les régimes professionnels à prestations définies ne calculent pas les prestations sur la base des cotisations, donc ils s'écarteront forcément de cette norme.

nérations seraient indûment enrichies, tandis que les suivantes seraient indûment appauvries par le système de retraite.

#### **Les années de carrière**

Les auteurs du rapport de la Banque mondiale s'inquiètent également du fait que les régimes de retraite – publics ou professionnels – ne calculent pas la pension sur la base des salaires de l'ensemble de la carrière mais seulement sur une partie. Beaucoup de régimes professionnels – dont la plupart de ceux des Etats-Unis, du Royaume-Uni, des Pays-Bas... – utilisent comme base de calcul le salaire de fin de carrière. Le rapport signale que des régimes publics dans des pays en voie de développement en proie à une forte inflation font parfois de même, afin de garantir que les pensions suivent à peu près l'évolution des salaires. On pourrait ajouter que les régimes publics de beaucoup de pays industrialisés (l'Espagne, les Etats-Unis, la France...) calculent la pension sur la base d'une partie de la carrière. Là encore, la Banque mondiale considère que ce type de politique rompt l'équivalence qui devrait exister entre cotisations versées et prestations reçues.

#### **Les prestations familiales**

Beaucoup de régimes de retraite publics majorent les prestations de retraite pour les couples ou les familles. Cela se fait de deux façons : certains régimes (Etats-Unis, Pays-Bas, Belgique) majorent les pensions pour les couples mariés où l'un des deux membres (généralement la femme) a acquis peu de droits directs ; les régimes de base versent souvent des pensions de réversion aux conjoints survivants à la suite du décès d'un affilié.

Ces majorations ne correspondent manifestement pas à la logique de l'équivalence entre cotisations et prestations.

La recommandation de la Banque mondiale est à l'image des pratiques des régimes de retraite professionnels aux Etats-Unis. A carrière égale, les célibataires et les salariés mariés touchent des prestations de même valeur actuelle (voir encadré 2 sur la neutralité actuarielle). Les individus mariés dont le conjoint bénéficie d'une pension de réversion la « paient » sous forme d'une réduction de leur pension de retraite de manière à ce que la prestation totale soit identique en valeur à celle d'un célibataire.

Dans un système de comptes d'épargne individuels, le rapport recommande l'application du même type de barème lorsque le capital individuel est utilisé pour acheter une rente viagère. Si l'individu choisit de conserver son capital, sans le convertir en rente, le problème est résolu par le fait que la famille peut hériter du capital, si le bénéficiaire n'a pas tout dépensé avant son décès.

#### **L'âge de la retraite**

La Banque mondiale s'en prend aussi à la manière dont l'âge de la retraite est pris en compte dans le calcul de la pension dans les régimes de retraite publics ou professionnels. Suivant le principe de la neutralité actuarielle, plus l'âge de départ est précoce, plus la pension devrait être faible, puisque la pension sera probablement versée pendant plus longtemps. De même, plus le départ en retraite est retardé, plus la pension devrait être majorée, pour compenser le fait qu'elle sera probablement versée pendant peu d'années. Autrement dit, elle préconise que le calcul de la pension soit actuariellement neutre par rapport à l'âge de la retraite.

Beaucoup de régimes publics, dont celui de la France, font peu varier la pension selon l'âge de départ en retraite. Au-delà d'un certain âge, elle n'est pas majorée pour ceux qui poursuivent une activité professionnelle, qui peuvent ainsi être obligés de continuer à cotiser sans voir leurs prestations augmenter. Beaucoup de pays en Europe continentale permettent des cessations d'activité anticipées, avec des revenus de remplacement équivalents ou proches de ceux versés aux personnes qui travaillent jusqu'à l'âge de la retraite normale. D'autres permettent à certaines professions ou catégories de commencer à toucher une pension relativement tôt.

Ces politiques, destinées à la fois à réduire le chômage et à soustraire les travailleurs relativement âgés à la concurrence sur un marché du travail difficile, sont condamnées à plusieurs reprises par la Banque mondiale. Le rapport développe surtout les résultats, néfastes pour le marché du travail, d'une telle politique, notamment l'idée qu'elle réduirait l'offre de travail de personnes expérimentées.

Dans le modèle proposé, le problème est résolu. Soit les individus ayant des comptes d'épargne conservent le capital en faisant des retraits périodiquement, ce qui fait que l'équivalence entre cotisations et prestations est respectée. Soit ils achètent une rente viagère auprès d'une compagnie d'assurance, qui, elle, applique un barème de prix prenant en compte l'espérance de vie.

#### **Les différences de longévité**

Enfin, la Banque mondiale s'attarde longuement sur une prétendue injustice dans les systèmes de retraite traditionnels, engendrée par les différences de lon-

gévité. Le raisonnement est le suivant. Généralement, les riches vivent plus vieux que les pauvres, ce qui fait que, en moyenne, les régimes de retraite versent une pension pendant plus d'années aux bénéficiaires riches. Donc, ils opèrent un transfert de revenus des pauvres en faveur des riches.

La Banque mondiale propose comme solution possible que les personnes ayant des comptes d'épargne achètent auprès de compagnies d'assurance des rentes viagères dont le prix serait calculé en fonction de l'espérance de vie individuelle : une personne en mauvaise santé aurait une rente plus élevée pour le même capital qu'une personne en bonne santé du même âge. Ce procédé tendrait à rétablir l'équivalence entre cotisations versées et prestations reçues. Cependant, cette solution soulève une multitude de questions. D'abord quels critères utiliser pour estimer l'espérance de vie (l'état de santé, l'histoire médicale de la famille, le sexe, la profession exercée...) ? Ensuite qui les définirait (les compagnies d'assurance, l'Etat...) ? Le rapport évoque les objections que ce fonctionnement pourrait soulever au nom d'un principe d'égalité des pensions pour des salaires égaux. En effet, deux travailleurs ayant connu des carrières identiques toucheraient des revenus de retraite d'un montant différent. En particulier, puisque les femmes vivent en moyenne plus longtemps que les hommes, un tel système rendrait leurs revenus plus faibles, à carrière identique, que ceux des hommes.

Les auteurs du rapport sont bien embarrasés par ces problèmes. Ils finissent par recommander que les personnes ayant des comptes d'épargne individuels puissent retirer le capital de leur compte pendant un certain nombre d'années (le

chiffre de 20 années est proposé) et que ceux qui vivent au-delà soient pris en charge par le système public. Ainsi, la Banque mondiale finit par s'opposer non seulement aux assurances sociales mais même à l'assurance tout court. L'Etat devient l'assureur en fin de vie pour les personnes qui vivent très longtemps, à travers l'assistance. Les pensions de retraite sont finalement perçues comme elles-mêmes injustes.

**Les principes de justice dans les débats européens sur la retraite**

Toutes les formes d'écarts à la neutralité actuarielle dénoncées par la Banque mondiale peuvent être considérées non comme des injustices mais comme autant de formes de solidarité : entre générations, envers les familles, envers les travailleurs qui ont connu des carrières courtes, envers les chômeurs, envers les travailleurs âgés qui ont perdu leur emploi... Les solidarités mises en œuvre à travers la protection sociale ne se réduisent pas à l'aide aux pauvres : elles sont plus complètes et plus complexes. Les changements en cours dans les systèmes de retraite en Europe peuvent être considérés comme un processus de remodelage de ces solidarités.

L'une des tendances qui se manifeste est un mouvement vers une plus stricte proportionnalité entre les pensions et les cotisations versées par les individus au cours de leur carrière. Cette tendance s'est exprimée dans les débats dans la plupart des pays européens traités dans ce numéro, ainsi qu'en France, et elle a souvent façonné les projets de réforme.

Il s'agit de « resserrer » le lien entre les cotisations et les pensions en établissant une proportionnalité plus stricte pour chaque bénéficiaire entre sa pension et l'ensemble des cotisations qu'il a versées

pendant sa carrière. Les réformes consistant à élargir la base de calcul de la pension pour prendre en compte l'ensemble de la carrière plutôt qu'une partie vont dans ce sens.

Le principe de proportionnalité entre la pension et les cotisations n'est pas la même chose que l'équivalence entre prestations et cotisations prônée par la Banque mondiale. Il ne s'agit pas de neutralité actuarielle, c'est-à-dire d'une égalité entre la valeur des prestations et celle des cotisations. Il s'agit d'établir le même rapport pour tous entre leur pension et leurs cotisations.

Ce principe peut servir de règle pour répartir les prestations à l'intérieur d'une cohorte de retraités, mais il ne fournit pas de règle pour déterminer le niveau des prestations ou son évolution dans le temps. L'adoption de ce principe n'évite donc pas des décisions politiques, avec les débats, les conflits et les hésitations qu'elles entraînent. En revanche, dans le système de comptes d'épargne individuels de la Banque mondiale, une fois le taux de cotisation défini, le niveau des prestations est strictement déterminé par le marché (du travail et des capitaux). Il n'y a plus besoin d'intervention politique par la suite.

Le principe de la proportionnalité suit une idée de justice selon laquelle chacun doit recevoir strictement selon ce qu'il a donné. A l'intérieur de chaque génération, la valeur de la pension de chaque salarié serait déterminée par ce qu'il a gagné sur le marché du travail. Il est généralement question de tempérer cette rigueur à travers un deuxième volet du régime de retraite qui verse des prestations « non contributives ». Ce mécanisme est censé laisser un espace pour moduler les pensions en fonction de

considérations autres que les salaires gagnés.

En France, on décrit couramment ce type de séparation entre des prestations correspondantes à deux fonctions distinctes de la protection sociale comme une séparation entre « solidarité » et « assurance ». Cette terminologie fait courir le risque de se méprendre sur le sens plus général de ces mots. D'abord l'« assurance » au sein de l'« assurance sociale » ne correspond pas au fonctionnement de l'assurance privée : en particulier, la protection sociale n'applique pas le principe de la neutralité actuarielle. Ensuite, la protection sociale met en œuvre de multiples formes de solidarité qui ne sauraient être reléguées à une partie des prestations. La Banque mondiale dénonce les solidarités autres que l'assistance aux pauvres. Les systèmes de retraite existants reposent sur beaucoup d'autres formes de solidarité.

**Sources :**

Banque mondiale, *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*. Oxford : Oxford University Press, 1994.

Résumé en français : La crise du vieillissement : mesures destinées à protéger les personnes âgées et à promouvoir la croissance. Washington D.C. : Banque mondiale, 1994.