

PROJET

RUIG

Les enjeux sociaux du développement.

secteur

Globalisation et protection sociale.

Francois-Xavier Merrien

Draft 1- Globalisation et protection sociale:les enjeux théoriques

Une explication des influences de la globalisation sur la protection sociale revient, d'une certaine manière, à mesurer l'importance du tournant néo-libéral (Jobert, 1994) dans les différents pays. Ce faisant, toute analyse sérieuse se doit tout à la fois se doit de mesurer les évolutions convergentes que de rendre compte du maintien des divergences.

L'analyse que nous proposons repose sur la prise en considération de quatre facteurs.

Le nouveau contexte économique international est la variable première. C'est la transformation des conditions externes qui déstabilise le fondement des politiques antérieurement menées et qui rend impossible ou difficile le maintien par les décideurs politiques du cap politique antérieur. Les chocs externes sont plus ou moins rapides selon la position des pays dans la division internationale du travail. Leurs effets sont plus ou moins brutaux. Mais, en tout état de cause, ils font partie des facteurs majeurs des réorientations politiques.

La seconde variable est relative aux effets de la "globalisation" sur les intérêts des acteurs (Keohane and Milner, 1996). L'histoire de ces vingt dernières années révèle que le contexte international tend à remettre en cause les accords entre décideurs politiques, patronat et syndicats qui ont prévalu jusqu'alors. De ce point de vue, on peut poser l'hypothèse d'un changement de préférences des élites étatiques et d'une modification des intérêts des acteurs. Dans une majorité de pays, une fraction des élites politiques et le patronat à visée internationale combat le développement de l'État social, ou milite pour son démantèlement.

Cependant, les pressions externes sont insuffisantes, à elles seules, à expliquer la réorientation profonde des politiques¹. Si le nouveau contexte international constitue le facteur déclenchant

¹ Il faut noter que stagflation, augmentation des taux d'intérêts, internationalisation des échanges, ont précédé, d'une décennie au moins, la vague dérégulatrice.

des réformes, c'est la nouvelle interprétation du monde diffusée par les communautés épistémiques néo-libérales qui rend compte des nouvelles orientations choisies. De ce point de vue, les vingt dernières années ont été marquées par une révolution profonde des paradigmes d'inspiration de la protection sociale.

Mais mesurer l'influence des nouvelles idées implique également de prendre en considération les conditions qui rendent possibles leur progressive hégémonie. La quatrième variable est celle du poids des problèmes et des politiques héritées. Chaque gouvernement doit gérer un héritage institutionnel, politique et social qui, dans une perspective de réforme peut constituer un atout ou un poids mort. Un système d'État social inscrivant les prestations sociales comme un droit acquis est plus difficile à réformer qu'un État-providence résiduel fondé avant tout sur des politiques d'assistance sous conditions de ressources. Les groupes de bénéficiaires de l'État-providence (retraités, agents et bénéficiaires des services publics...) peuvent s'opposer victorieusement à la mise en oeuvre de politiques radicales. Mais les capacités d'agir sont aussi fonction des règles institutionnelles qui distribuent le pouvoir de veto. Enfin, les contextes de mise en oeuvre des réformes, de situation de crise plus ou moins profonde des finances publiques et de la sécurité sociale jouent un rôle fondamental dans les formes et les résultats des remises en cause des situations héritées. Le problème se pose très différemment dans des pays figurant parmi les moins développés par ce l'édifice social institutionnalisé est particulièrement réduit. Néanmoins, durant la période d'ajustements structurels, les remises en cause des services étatiques existant n'ont pas été sans effet et ont tendu à réduire encore le niveau de protection sociale.

Pour évaluer la pertinence de ces hypothèses, l'analyse des pays (Suisse, Afrique du sud, Bulgarie, Vietnam Mali) objets de ce programme de recherche permet une analyse approfondie –quoique partielle- de ces hypothèses.

Le présent rapport a pour objectif d'approfondir la réflexion sur les liens entre globalisation et protection sociale et plus particulièrement dans le secteur des pensions.

Le rapport suivant présentera une analyse détaillée des cas nationaux.

1..Globalisation et protection sociale: la question théorique.

1.1. L'implacable mondialisation économique

Le rapport entre globalisation économique et nécessité de “ restructurer la protection sociale à la baisse ” repose principalement sur des arguments économiques. Le premier relève de l'économie internationale. La variable principale est celle des nouvelles conditions économiques cadres (la globalisation). La question posée est celle de savoir si, en période de globalisation accélérée des échanges, les pays peuvent maintenir un niveau élevé de dépenses sociales et de taxation sans provoquer en retour des réactions dommageables pour l'économie nationale. Le second mode d'analyse met d'abord l'accent sur les effets “ micro-économiques et sociaux ” négatifs de prestations sociales généreuses.

La majorité des recherches contemporaines met l'accent sur la mutation radicale de l'environnement international et des structures sociales et ses effets destructifs sur la protection sociale. Les fondations de l'Etat social en sont ébranlées (Esping-Andersen, 1996, 1999; Scharpf et Schmid, 2000 ; Pierson, 2001). L'âge d'or des décennies d'après-guerre (1946-1973) résulte d'un ensemble exceptionnel de circonstances. Le régime économique et financier international, tout autant que le régime démographique et l'évolution du système productif, permettent l'épanouissement de régimes d'Etats-providence relativement généreux. Sous l'égide du régime de Bretton-Woods, les États sont légitimement autorisés à constituer des systèmes économiques productifs et sociaux échappant partiellement aux évolutions erratiques des marchés. Les pays prennent le contrôle de leur économie et de leur monnaie et peuvent poursuivre à leur manière des politiques de modernisation. L'intervention de l'État dans l'économie est forte. Les secteurs économiques protégés (agriculture et services notamment) sont nombreux. Le système de changes fixes permet les réajustements nécessaires. La croissance industrielle fordiste est tirée par une consommation en hausse constante. L'économique et le social sont en phase.

La seconde période s'ouvre avec la crise pétrolière de 1973. L'ouverture économique internationale se traduit pour tous les pays par une grande vulnérabilité face aux mouvements internationaux de capitaux. Ils ne peuvent plus mener de politiques totalement autonomes. Petit à petit, leurs marges de manœuvre deviennent plus étroites. Il ne devient plus possible de combiner tout à la fois recherche de l'efficacité économique, du plein-emploi et de la justice

sociale (Esping-Andersen, 1996 ; Iversen and Wren, 1998²). L'Etat social doit fondre (« lean state »), se réformer radicalement selon les principes de marché ou disparaître.

Au sein de cette argumentation qui donne une importance prédominante à l'influence de la mondialisation économique, il convient cependant de distinguer le courant d'étude « externaliste » pour lequel la globalisation de l'économie internationale est le facteur déterminant en première instance, du courant d'étude « internaliste » selon lequel les mutations internes des économies développées tiennent le rôle principal.

L'économie politique de la globalisation se décline en deux versions : structurelle ou actionnaliste. Selon la première interprétation, la nouvelle économie internationale globalisée se traduit par l'affaiblissement rapide de l'autonomie des politiques nationales. Les défenseurs de cette approche, néo-libéraux, mais aussi marxistes et radicaux (Strange, 1996 ; Petrella, 1996 ; Castells, 2000 ; Saskia-Sassen, 1996) conçoivent la globalisation comme une force économique externe s'imposant aux gouvernements, quelle que soit leur couleur politique. Selon ces auteurs, deux éléments principaux concourent à ce que les États ne puissent plus poursuivre sans danger des politiques autonomes. Le premier facteur est celui de la sanction directe des marchés financiers. Le second est celui de la perte de compétitivité.

Tout d'abord, la fin du système de changes fixes établi par les accords de Bretton-Woods et l'abaissement généralisé des protections douanières et réglementaires impulsé par le GATT rendent les Etats très vulnérables face aux mouvements de capitaux à court terme. Il n'est plus possible de mettre en œuvre des politiques économiques keynésiennes expansionnistes, synonymes de déficit budgétaire accru et de risque inflationniste, sans courir le risque rapide d'une sanction par les marchés internationaux. L'extrême mobilité des capitaux à court terme compromet la possibilité de mener des politiques négativement appréciées par les investisseurs, telles une politique budgétaire laxiste, une augmentation de la pression fiscale ou des charges sociales ou encore des politiques sociales généreuses. La globalisation impose donc de manière inéluctable des politiques d'austérité d'inspiration monétariste.

En second lieu, la globalisation produit une concurrence internationale exacerbée qui pénalise les pays à haut niveau de salaire réel. En effet, l'internationalisation des échanges réduit tout à la fois les coûts des échanges et accroît les bénéfices attachés aux échanges. La diminution des coûts des transports (et des coûts de communication) renforce l'intérêt du commerce international et permet l'entrée dans la compétition économique des pays à bas niveaux de

² Torben Iversen and Anne Wren, 1998.

salaires. Ces derniers sont capables de produire à moindre coût les objets manufacturés à forte intensité en travail. Sauf à devoir supporter une augmentation rapide du chômage et de l'exclusion, les pays industrialisés n'ont d'autre choix que la baisse généralisée des coûts du travail. Au salaire social en vigueur, les travailleurs sans qualifications apparaissent trop chers et deviennent inemployables. L'effet est une déqualification relative des travailleurs des pays du Nord et par conséquent la mise à l'écart plus ou moins rapide de cette fraction de la force de travail (Wood, 1994). Par ailleurs, pour maintenir leurs profits, les firmes cherchent à rationaliser leurs activités productives, à limiter les coûts fiscaux et sociaux qui pèsent sur leur compétitivité à implanter leurs activités productives dans les pays à bas taux de salaires et de protection sociale. La recherche des coûts de production les plus bas et de nouvelles parts de marché dictent leur loi. Les pays ne peuvent que s'opposer marginalement à ce mouvement sauf à en subir les effets pervers (chômage, délocalisations, attaques contre la monnaie, nécessité de maintenir des taux d'intérêt élevés au détriment de l'investissement, déficits de la balance commerciale, perte de parts de marchés³.) Une politique fiscale expansionniste aura pour effet que de faire fuir les capitaux sans pour autant permettre de résorber un chômage, du avant tout à un excès de main-d'œuvre sous-qualifiée. La seule politique possible est celle d'une politique monétaire et fiscale restrictive associée à une politique de l'offre. C'est la conclusion à laquelle aboutit Iversen (1999) à l'issue d'une étude des politiques d'ajustement menées par les régimes social-démocrates européens au cours des quinze dernières années. Tout politique économique de relance ne peut conduire qu'à un désastre économique. En d'autres termes, l'unification des marchés des capitaux et des biens privent les gouvernements des instruments d'action (monétaires, budgétaires ou fiscaux) qui leur permettaient d'agir de manière relativement autonome. Les contraintes budgétaires, les contraintes de compétitivité imposent de douloureuses adaptations (Scharpf et Schmidt, 2000).

Cette forme d'analyse porte vers la thèse selon laquelle la globalisation conduit tout aussi nécessairement à une course des Etats vers le bas (" a race to the bottom "), c'est-à-dire vers la réduction massive de la protection sociale, la privatisation progressive de la sécurité sociale, la réduction des charges sociales, mais aussi des droits sociaux sous fond de lutte internationale pour la compétitivité. Les décennies 1980 et 1990 sont l'illustration de cette analyse. Les uns après les autres, les pays développés entrent dans une crise profonde. La relance socialiste française de 1981-1983 échoue comme va échouer dix ans plus tard la politique sociale de plein-emploi menée en Suède (Iversen, 1999 ; Merrien, 2000c). Il n'est

³ Comme le démontre leurs publications, cette interprétation est partagée par le FMI.

plus possible de maintenir tout à la fois plein-emploi, stabilité du budget public et niveau de la protection sociale. Certes, les calendriers d'apparition des problèmes ne sont pas identiques dans tous les pays. Mais tôt ou tard, la crise survient, la compétitivité économique décroît, le chômage augmente, les déficits publics se creusent.

A côté de cette explication structurelle, il faut faire place à une théorie du déplacement des intérêts des acteurs consécutif à l'instauration d'un nouveau régime économique international libéral. Cette approche privilégie non la thèse de l'influence directe du contexte international mais l'influence indirecte via les modifications induites sur les intérêts des grands acteurs collectifs. L'objet de l'analyse est les coalitions de groupes de producteurs. L'hypothèse est qu'il est possible d'expliquer les variations des politiques et les différences entre pays en analysant la manière dont le contexte international modifie les intérêts des groupes sociaux, conduit à la remise en cause des coalitions précédentes et à la constitution de nouvelles coalitions défendant des intérêts différents (Rogowski,1987 ; Frieden et Rogowski,1996 ; Garrett, G.and Lange,P,1995 ; Keohane R and Milner H, eds, 1996 ; Manow, 2001).

Au sein de cette approche, les auteurs diffèrent sur la manière de définir les frontières des groupes. A ceux qui défendent la distinction classique entre capitalistes, travailleurs, représentants du secteur agricole, s'opposent ceux qui affirment l'émergence de nouvelles oppositions : entre les secteurs ouverts et les secteurs fermés à la concurrence internationale (Rogowski ,1987 ; Frieden et Rogowski ,1996) entre production intensive en travail et production intensive en capital, ou enfin l'opposition entre le secteur industriel et le secteur financier. Rogowski (1989) défend l'idée que la nouvelle économie internationale a pour effet de miner l'ancienne opposition centrale entre le travail et le capital et de conduire à l'élaboration de coalitions transclassistes. Ainsi les salariés et les patrons des secteurs économiques ouverts à la concurrence internationale ont des intérêts en commun qui les opposent globalement à l'ensemble des acteurs des secteurs protégés. De cette manière, il serait possible de rendre compte de la crise du système de relations industrielles en Suède (Pontusson, Swenson, 1996). Inversement, Frieden (1991) défend l'hypothèse que la levée des barrières douanières et réglementaires aux échanges a pour effet de donner un avantage aux acteurs sociaux mobiles (firmes industrielles, capital financier) par rapport aux acteurs sociaux relativement peu mobiles que sont les salariés et leurs organisations. La menace de "l'exit" de la part des possesseurs de capitaux volatiles possède désormais plus d'influence que la "voix" des citoyens ou des syndicats. La globalisation accroît l'importance relative du secteur exposé par rapport au secteur protégé. Les nouvelles préférences des acteurs et un rapport de force toujours plus favorable au capital modifient complètement les règles du jeu

politique sur la scène domestique. Les coalitions syndicales et sociales pèsent d'un poids moindre que les firmes dont dépendent l'emploi et les revenus budgétaires. Les premiers peuvent déplacer leurs centres d'activité, exercer un chantage au départ ou imposer une réduction globale des coûts de production tandis que les seconds (syndicats) sont réduits à une position strictement défensive. Les États sont sommés par les acteurs en position de force de mettre en œuvre un cadre économique attractif : faibles charges sociales, fiscalité faible, droit du travail souple et peu contraignant.

Néanmoins, la plupart de ces auteurs admettent que la forme des clivages et la force des remises en cause dépendent étroitement des spécificités des économies nationales, notamment du type d'économie dominante et du degré d'ouverture des économies. Garrett (1998) renforce cet argument en mettant l'accent sur le rôle des institutions comme médiations entre les pressions économiques, et les intérêts des acteurs. Selon lui, les résultats économiques ont été aussi bons, voire meilleurs, dans les pays où des gouvernements socialistes sont alliés avec des mouvements syndicaux fortement organisés, que dans les pays où la gauche et les syndicats sont faibles. Les pays où existent des modèles prédictibles de régulation des salaires en fonction de la productivité et des contraintes de compétitivité, des travailleurs hautement qualifiés et productifs, et où les bas niveaux de conflits collectifs sont attractifs, y compris pour les possesseurs de capitaux mobiles. Les avantages surpassent les désincitations à investir comme la taille du secteur public ou les coûts élevés du travail mis en évidence par les économistes néoclassiques. En d'autres termes, il existe plusieurs manières d'être compétitif sur la scène internationale. La globalisation ne rend pas impossibles des politiques sociales universalistes de type social-démocrate. Au contraire, la globalisation peut renforcer le besoin de politiques sociales protectrices (Garrett, 1995, 1998).

Mais la contrainte économique internationale sur les options sociales des gouvernements n'est peut être pas aussi majeure que l'annonce ces auteurs. La question de l'inéluctabilité de la fin du social est aussi l'objet de luttes symboliques intenses qu'il faut reconstituer avant de s'intéresser aux trajectoires concrètes des Etats.

1.2. Le tournant néo-libéral des politiques sociales:

Dès le début des années 1980, la scène internationale devient un champ de mission des experts néo-libéraux. La globalisation est utilisée comme un argument fort dans la lutte symbolique pour

justifier des analyses et des propositions qui placent au premier plan la croyance dans les vertus des marchés et des associations volontaires, et qui affirment dans le même temps la place résiduelle que doit occuper l'État et la politique sociale. Le succès de cette interprétation doit beaucoup à l'engagement dans cette lutte de grandes Organisations Internationales (World Bank, F.M.I., O.C.D.E.), d'experts internationaux, d'organisations-non-gouvernementales engagées dans la promotion de politiques néo-libérales à l'échelle internationale.

Du point de vue des changements de paradigmes en matière de politiques de protection sociale, il est essentiel de distinguer les deux –ou trois- moments des politiques sociales globales deux moments historiques: le premier est imbriqué dans le “consensus de Philadelphie/Bretton-Woods”, le second, dans “le consensus de Washington”, le troisième, en émergence, constituerait un “consensus post-Washington”.

a) Le “consensus de Philadelphie” :

Le “consensus de Philadelphie”⁴ né à la fin de la seconde guerre mondiale marque le triomphe de l'idée de régulation internationale, économique et sociale. Le contexte est éminemment propice à l'action des économistes développementalistes et keynésiens et à l'action du B.I.T., alliés aux élites modernisatrices. Le social est considéré comme le complément indispensable de l'économique. Le marché est perçu de manière négative (“markets failures” du fait d'externalités négatives ou de la concurrence imparfaite), tandis que la capacité de planification et d'intervention de l'Etat est parée de toutes les vertus. Dans ce cadre, le O.I.T. constitue la communauté épistémique numéro un dans le domaine social. La déclaration de Philadelphie (1944) redéfinissant les objectifs de l'Organisation Internationale du Travail proclame : “L'homme n'est pas une marchandise”. La Banque Mondiale se situe dans le pôle développement, mais les idées et les politiques qu'elle soutient ne sont pas en contradiction avec celles de l'O.I.T., dont l'action repose sur un socle épistémologique définissant de manière particulière l'acteur social, l'Etat, l'économie et le rôle des politiques sociales.

- Conception de l'acteur social comme être de bonne volonté, peu prévoyant, myope, peu planificateur, courant des risques sociaux collectifs, et donc susceptible de devenir une

⁴ Cette notion fait référence à la déclaration de Philadelphie (1944) redéfinissant les objectifs de l'Organisation Internationale du Travail .

victime. Cette définition de l'acteur social justifie des règles obligatoires visant à le protéger contre lui-même, et une protection sociale lui permettant d'affronter sereinement les risques de l'existence: responsabilité collective, systèmes de sécurité sociale;

- Une conception classiste de la société. Le cœur des sociétés est l'opposition structurelle entre les patrons et les syndicats. Le devenir des sociétés modernes est constitué par le développement inexorable de la société salariale. La protection sociale doit être adossée sur le travail salarié. Elle doit permettre de dépasser l'affrontement stérile des classes pour aboutir à un compromis corporatiste (accent mis sur les partenaires sociaux, la liberté syndicale...). Le syndicalisme constitue le représentant naturel de la société civile. Le partenariat syndicats-associations patronales constitue le gage d'une société de progrès.
- . une conception de l'Etat d'inspiration wébéro-durkheimienne. L'Etat poursuit l'intérêt général. Les agents de l'Etat sont désintéressés. L'action de l'Etat est à même de corriger ou de suppléer les défaillances du marché, constituant, par là même, une garantie d'équité. Il est un médiateur. Il doit également réglementer soigneusement le secteur social et contrôler directement les organismes de protection sociale. L'Etat doit favoriser le développement économique et social. Il est aussi un médiateur entre les intérêts opposés du capital et du travail.
- Une conception "keynésienne" de l'économie. L'économie privée est myope. L'équilibre n'est pas naturel. Les gouvernements peuvent gérer les politiques économiques grâce aux instruments de la macro-économie. Le plein-emploi est possible. Le social est un amortisseur de crise. C'est aussi un réducteur de crises sociales et un facteur de la croissance.

b) Le consensus de Washington et la protection sociale :

Les vingt ou trente dernières années du XXème siècle voient un retournement de perspective considérable dont il importe de mesurer l'ampleur.

L'accent est mis sur les effets pervers des activités régulatrices et redistributives. Dans la droite ligne des théories du " public choice ", le nouveau paradigme dénie toute aptitude des élites étatiques à bien faire. Le principe de responsabilité individuelle est rappelé. Le social n'est plus considéré que comme un appendice de l'économie et un filet de protection. Le FMI et la Banque mondiale deviennent le chef de file de la réforme des systèmes de protection sociale. L'O.I.T. est réduite à une position défensive. Le " consensus de Washington⁵ " symbolise admirablement ce renversement.

A nouveau consensus, nouvelle conception de l'individu, du marché, de l'Etat et des politiques sociales:

- Le marché est le meilleur mécanisme d'allocation de richesses. La croissance profite à tous ("Growth is Good for the Poor"). Il suffit de libérer les forces de marché pour que se crée la richesse et qu'elle se traduise par une augmentation générale du niveau de vie.
- Les élites politiques et administratives ont tendance à abuser de leurs positions. Les institutions privées, à but lucratif ou non lucratif, sont plus efficaces et moins corrompues que les institutions publiques. Il faut privatiser entreprises et services publics. Dans le domaine de la protection sociale, il faut privilégier le mécanisme de l'assurance privée et développer la concurrence entre prestataires de services.
- L'acteur n'est plus une victime qu'il faut protéger, mais un être rationnel et responsable, procédant à des calculs d'opportunités. Il faut lui permettre de faire des choix rationnels, éviter les phénomènes de "moral hazard" et de choix adverse.

⁵ La notion de consensus de Washington a été inventée par John Williamson (1989) pour désigner les nouveaux principes qui doivent guider les politiques économiques dans les pays en développement d'Amérique latine. De manière plus précise, les politiques recommandables sont au nombre de dix :

- 1-rétablir la discipline fiscale, plus particulièrement en réduisant les déficits publics;
- 2-diminuer les dépenses publiques, plus particulièrement dans les secteurs de l'administration, de la défense, des subventions aux entreprises d'Etat et aux biens de consommation et orienter les dépenses vers des domaines ciblés tels les infrastructures, les soins de santé et d'éducation de base;
- 3-mettre en place un élargissement de la base fiscale mais avec un taux marginal bas;
- 4-achever la libéralisation des marchés financiers produisant un taux d'intérêt positif;
- 5-établir un taux de change réel compatible avec le développement du secteur exportateur;
- 6-supprimer les restrictions quantitatives aux importations (quota) et baisser les tarifs douaniers;
- 7-supprimer les barrières aux investissements étrangers;
- 8-privatiser les entreprises nationales;
- 9-déréguler l'économie;
- 10-renforcer les droits de propriété.

- La société n'est pas constituée de classes, mais d'individus. Peuvent cependant exister des échelles de richesses et d'influence, voire une polarisation de la société entre riches et pauvres, groupes favorisés/défavorisés. La politique sociale (publique) doit aider les défavorisés à acquérir leur autonomie. Les autres groupes sociaux doivent s'assurer de manière volontaire. La politique d'aide aux pauvres et aux victimes doit transiter principalement par les O.N.G. Les syndicats sont suspects de favoriser les rentes de situation.

Les politiques d'ajustement orientées fondamentalement vers la réduction de l'inflation, la réforme de l'Etat (lean state), la dérégulation économique, et la privatisation des entreprises et du secteur public, sont annoncées comme des politiques menant directement à la croissance. Certes, ses promoteurs admettent qu'elles peuvent produire à court terme, des souffrances et une aggravation momentanée des niveaux de vie, mais les choses auraient été pires sans ajustements, et surtout, à moyen et à long terme, la situation des personnes en est formidablement améliorée.

Les politiques publiques de protection sociale des travailleurs, défendues par l'Organisation Internationale du Travail, sont l'objet d'une intense campagne de délégitimation. La Banque Mondiale souligne leur inefficacité et leur incapacité à affronter les défis démographiques ainsi que leurs effets anti-économiques. Elle propage mondialement un nouveau programme de politique sociale⁶. Les points forts en sont: la privatisation des régimes de pensions (le Chili devient le modèle à suivre), une moindre sécurité sociale pour les classes moyennes et le ciblage de la protection sociale au bénéfice des plus démunis. Les pays en voie de développement et les ex-pays communistes deviennent le laboratoire d'expérimentations de réformes de la protection sociale. L'objectif redistributif, préconisé traditionnellement par le B.I.T. et les professionnels de la sécurité sociale, est délaissé au profit d'une politique d'épargne individuelle accompagnée de politiques sociales ciblées sur les plus pauvres⁷. En matière de pensions de retraite, les grandes organisations prônent la suppression des régimes de pension publics. Les nouvelles politiques mettent l'accent sur la nécessité de privatiser les prestations de santé, présentées comme particulièrement coûteuses et bénéficiant principalement aux classes moyennes. L'effort des gouvernement devant se consacrer avant

⁶ Malgré les déclarations de neutralité affichées par la Banque Mondiale, les prêts sont conditionnés par l'adoption des nouvelles politiques. En ce sens, il faut se demander si la Banque Mondiale ne contredit pas sa Charte de non intervention politique (Deacon, 1997).

⁷ Birdsall N, Graham C, Sabot R, eds, Beyond trade offs. Market reform and equitable growth in Latin America, Washington DC: IADB/Brooking institution Press, 1998.

tout à fournir les ressources à la santé publique et aux politiques orientées vers les plus pauvres.

c) Les raisons d'un tournant :

Le tournant “ néo-libéral ” qui donne progressivement une hégémonie à la Banque mondiale dans la définition des politiques sociales à l'échelle internationale relève de deux facteurs. Le premier facteur est lié tout à la crise de légitimité des Etats-providence développés, confrontés à la récession économique, à la montée du chômage et de l'exclusion. Le second facteur est la crise du modèle de développement étatique-industrialiste-développementaliste en Amérique Latine qui justifie l'intervention, économique puis sociale, de la Banque. Un peu plus tard, l'effondrement du “bloc socialiste”, offrira à la Banque un terrain exceptionnel d'expérimentation dans la période de la transition vers l'économie de marché.

La première condition majeure, rendant possible le développement et la domination des nouveaux discours, est incontestablement liée à la crise du modèle économique keynésien de la fin des années 1970. Dès les années 1970-1980, la notion de crise de l'État-providence trouve un écho international. L'expression fait référence à deux éléments: la crise financière des États-providence et la crise de légitimité, ce second terme est celui qui compte le plus. Les propositions des experts sont clairement orientées: il convient de diminuer le poids de l'État, déréguler l'économie, supprimer les obstacles aux échanges internationaux, renforcer le sens des responsabilités sociales, réduire la place de la protection sociale (Yergin, Stanislaw, 2000 ; Spulber, 1997, Stiglitz, 2002). De concert avec les économistes des grandes universités et des “ think tanks ”, les experts de la Banque, tout comme ceux du F.M.I. et de l'O.C.D.E. prennent part à cette réorientation de la pensée économique.

La seconde raison est plus factuelle. C'est la crise en Amérique latine qui propulse la Banque au premier plan de la réforme économique et sociale. La crise sévère des années 1980 provoque un réexamen complet des politiques développementalistes poursuivies depuis les années 1960. Le déficit dramatique de la balance des paiements, les déficits budgétaires, les déficits des systèmes de sécurité sociale et des taux d'inflation considérables, signent la fin du modèle de développement étatique-industrialiste-développementaliste des décennies précédentes. Cette crise confère une influence considérable aux organisations préteuses internationales telles le F.M.I, la Banque Mondiale, et les banques régionales, notamment l'Inter-American Development Bank qui, avec l'appui de certaines élites de ces pays (Centeno,

Silva P, 1998), imposent tout d'abord un programme économique d'ajustements structurels dans la droite ligne de la nouvelle argumentation économique: des mesures d'austérité extrêmement sévères, une réorientation de la production vers l'exportation et un programme de dérégulation et de privatisation des activités étatiques et de coupes dans les budgets sociaux. Ces politiques ont pour effets immédiats, la destruction d'emplois, l'augmentation du chômage, la baisse du niveau de vie, l'accroissement des inégalités sociales et le développement de l'exclusion et de la pauvreté à grande échelle.

Ce sont les conséquences sociales des politiques d'ajustements qu'elle a impulsé qui vont l'obliger à s'intéresser à un domaine dont elle était jusque lors absente : la protection sociale.

L'influence des organisations financières internationales et notamment de la Banque Mondiale sur la mise en œuvre des nouveaux schèmes de politiques sociales dans les pays en voie de développement s'exerce à quatre niveaux:

- En tout premier lieu, par leurs écrits, leurs opérations de formations et de conseils, elles légitiment et contribuent à développer un nouveau mode d'appréhension du social dont les fondements sont largement inspirés des travaux de l'école de Chicago;
- En second lieu, la Banque Mondiale contribue de manière directe aux assauts contre l'ancien credo social et ses défenseurs (en particulier contre l'O.I.T.);
- En troisième lieu, dans le contexte de plans d'ajustements, la Banque Mondiale, est un acteur majeur dans l'invention et la mise en œuvre des nouveaux programmes d'action sociale, en Amérique latine, aussi bien qu'en Europe Centrale et Orientale et sur les autres continents;
- Enfin, en conditionnant son aide financière à l'acceptation des programmes présentés par les pays demandeurs, la Banque est en mesure d'exercer une influence démesurée.

Faute de pouvoir examiner dans le détail l'ensemble des recommandations de politiques sociales préconisée, nous avons choisi de privilégier un domaine d'intervention parmi les plus représentatifs des politiques de protection sociale moderne: le secteur des pensions qui est aussi un domaine privilégié d'intervention de la Banque Mondiale.

2. La bataille des pensions.

Les organisations financières internationales et singulièrement la Banque Mondiale entrent en force dans le débat sur les pensions avec la publication en 1994 du rapport “Eviter la crise du vieillissement. De nouvelles politiques pour protéger les personnes âgées et promouvoir la croissance”. Ce rapport constitue tout à la fois une condamnation sans équivoque des régimes publics de pensions et la promotion d’une nouvelle orthodoxie, passant par la substitution de plans capitalisés à cotisations définies, en lieu et place de régimes publics collectifs par répartition à prestations définies.

Tandis que l’expertise en matière de pensions forme la substance de la mission du B.I.T. et de l’A.I.S.S.⁸, l’intérêt de la Banque Mondiale dérive de sa fonction de banque de développement. En cette qualité, elle est intéressée à la stabilité économique, aux mesures qui favorisent l’émergence de marchés de capitaux, mais aux effets des régimes de pensions sur les comportements économiques et démographiques. L’implication de la Banque dans la réforme des régimes possède donc sa légitimité. En revanche, l’intervention active de la Banque dans le débat public, ses tentatives multiples, tout au long des années 1990, de délégitimer les positions défendues par l’O.I.T. et l’A.I.S.S. est, pour le moins, contestable. S’il s’était agi de pointer du doigt les défaillances incontestables des politiques défendues par les deux autres organisations, le positionnement aurait été compréhensible, mais tout porte à croire que l’argumentation de la Banque est bien moins solide que l’on a bien voulu le faire croire (Beattie, McGillivray, 1995; Stiglitz, 1999 ; Gillion, 2000). En définitive, la critique acerbe de la Banque vis-à-vis des systèmes publics de pensions par capitalisation n’a de pertinence que pour autant que l’on adhère à son paradigme d’inspiration, qui renvoie très clairement à la théorie de l’école de Chicago. Dès que l’on s’en écarte tant soit peu, une part des critiques s’estompe, d’autres deviennent beaucoup plus mesurées. Les conflits de paradigmes occasionnent parfois des controverses insolubles (Rein, Schön, 1994). Contrainte d’agir, la Banque doit en arriver à des positions beaucoup plus pragmatiques.

Dans ses publications des années 1980 et 1990, et encore tout récemment, la Banque défend une position extrêmement précise, prenant le contre-pied complet de celle traditionnellement défendue par les spécialistes de sécurité sociale. Le message est clair: il faut abandonner les régimes de pensions par répartition à prestations définies (pay-as-you-go - defined benefits:

⁸ Association Internationale de Sécurité Sociale, Genève.

payg-db-), et passer à des régimes totalement capitalisés, gérés par le secteur privé et à cotisation définie (privately managed, fully funded, defined contribution: ff-dc)

La Banque mondiale justifie cette évolution par la volonté de mettre fin aux dysfonctionnements inhérents aux premiers⁹. L'analyse des systèmes publics repose sur neuf éléments constituant le cœur de sa critique et qui motivent selon elle un changement de paradigme:

- ils imposent des contributions sociales élevées qui produisent des effets négatifs sur l'emploi;
- ils induisent une évasion vers les secteurs informels pour éviter de verser les contributions;
- ils contribuent à favoriser le développement des pré retraites, donc à péjorer le ratio de dépendance;
- ils contribuent à la baisse de l'épargne nationale. Estelle James (1998, 255), admet néanmoins que la vérification empirique manque;
- ils empêchent ou limitent le développement des marchés financiers;
- ils produisent des taux de rendements faibles;
- ils provoquent des effets de substitution: en cas de déficits des régimes de pensions, les Etats doivent financer la dette au détriment d'investissements plus rentables; dans le cas inverse, les gouvernements utilisent les surplus à leur guise;
- Les régimes publics ont souvent des effets régressifs en dépit d'un effet redistributif apparent, (Banque Mondiale, 1994, 131, 133-34);
- les premières cohortes, ayant bénéficié des régimes publics, sont avantagées par rapport aux cohortes ultérieures;

En outre, la Banque mondiale estime que les gouvernements utilisent inéluctablement les régimes publics de pensions à des fins politiques, promettant des pensions élevées pour des raisons purement électoralistes, mais n'hésitant pas à les réduire lorsque ils sont dans l'impossibilité de tenir leurs promesses. Ils utilisent l'opacité du système par répartition pour privilégier les groupes supports, (leurs "constituencies": armée, fonctionnaires, employés du secteur public ou du secteur d'Etat).

L'envers de la remise en cause radicale des systèmes publics (payg-db) est la recommandation d'un passage rapide à un système par capitalisation individualisée (ff-dc). La méfiance vis-à-

⁹ Dans une littérature considérable, c.f. par exemple, l'excellent plaidoyer de Estelle James, 1998, " Pension reform: an efficiency-equity trade-off", in Birdsall Graham C, Sabot R, eds, 1998, p 253-271.

vis de l'action de l'Etat (théorie des "governments failures", directement inspirée de la théorie du Public choice), sous-tend l'argumentation sur les effets inévitables et parfois régressifs des régimes de pensions, les risques de détournements des cotisations et la nécessité de passer à des régimes par capitalisation, gérés par des firmes privées (fonds spécialisés, compagnies d'assurances ou autres institutions financières).

Au nom de l'impératif de la stabilité macro-économique, de la nécessité de développer les marchés de capitaux et de maîtriser les évolutions démographiques, la Banque préconise le passage à des comptes individualisés par capitalisation à cotisations définies. Le modèle chilien mis en place sous le gouvernement Pinochet (sur les conseils des "Chicago boys"), devient le modèle de référence. Il repose sur le principe de la cotisation individuelle (l'entreprise ne cotise plus), de la capitalisation intégrale et de la gestion par des institutions privées en concurrence. Ainsi, lors de la transition vers l'économie de marché des anciens pays communistes, la Banque organise des missions d'études au Chili (et en Argentine) au profit des politiciens, hauts fonctionnaires, syndicalistes, journalistes des pays d'Europe centrale et orientale.

De manière symptomatique, le modèle Suisse qui maintient la contribution des employeurs au second pilier et la participation des partenaires sociaux à la gestion des fonds, ne fait l'objet d'aucune publicité. Pour la Banque, le meilleur tournant est le tournant le plus radical. Il est vrai que la Banque recommande également de créer un premier pilier par répartition de préserver un minimum de protection sociale pour les plus pauvres. Dans tous les cas de figures, la Banque recommande de fixer le niveau du premier pilier à un bas niveau pour faciliter l'attrait du second pilier.

Ces recommandations ne sont pas restées sans effet. Après le Chili, l'Argentine, la Bolivie, la Colombie, le Mexique, l'Uruguay, le Pérou, le Salvador, la Pologne, la Hongrie, le Kazakhstan, la Lettonie se sont engagés de manière plus ou moins radicale dans la voie chilienne. Ainsi, en mettant l'accent sur la crise future des régimes publics de retraites, la Banque Mondiale introduit une nouvelle manière d'aborder la question des pensions, déstabilise les défenseurs des régimes publics, divise les élites politiques et rend possible, dans de nombreux cas, la formation d'une nouvelle majorité d'idées et la création de nouvelles agences en charge des nouvelles politiques.

3. L'évaluation des nouvelles politiques de pensions.

Disons-le d'emblée, une part du diagnostic de la Banque est, indéniablement, et malheureusement, pertinente; tout particulièrement celle concernant les distorsions sous l'angle de l'équité (James, 1998, p 256-259) qui sont particulièrement préoccupantes si l'on considère que l'objectif justice sociale est essentiel pour l'Etat social¹⁰. Ceci est non seulement vrai pour les pays en développement, mais aussi pour les pays développés. La question majeure demeure: évaluer précisément si ces échecs résultent inéluctablement, comme l'affirme la Banque, de la structure institutionnelle choisie (publique, obligatoire, par répartition, à cotisation définie); et si la solution préconisée (privée, par capitalisation, à cotisation définie) est vraiment adaptée.

En ce qui concerne le premier point, vingt ans après les premières mesures de restructuration forcée des régimes de protection sociale en Amérique latine, on peut sans doute commencer à porter un jugement un peu plus neutre sur la nécessité des réformes, la manière dont elles ont été conduites et les autres stratégies possibles.

Dans le débat international, la critique des politiques d'ajustement a été menée avec une grande vigueur et nous n'en contestons pas les conclusions essentielles: ces politiques ont été extraordinairement violentes, menant des fractions entières de populations concernées à la pauvreté et l'angoisse du lendemain ; en outre, elles n'ont pas tenu leurs promesses. En revanche, la défense du bilan des régimes de sécurité sociale en Amérique Latine est intenable. La réforme était devenue de l'ordre de l'urgence.

Dès l'origine, la possibilité de mener une politique sociale cohérente en Amérique Latine a été minée par les contradictions entre des systèmes sociaux de répartition des richesses parmi les plus inégalitaires au monde, une démocratisation inachevée ou pervertie, la faible intégration des travailleurs sur le marché du travail formel et la tentative de mettre en œuvre des systèmes de sécurité sociale qui implique fondamentalement un certain penchant pour la solidarité.

De ce point de vue, les pays d'Amérique latine accentuent les tendances inhérentes aux systèmes corporatistes-conservateurs d'Etat-providence, soit comme l'a montré Esping-Andersen (1999), la tendance à privilégier la solidarité à l'intérieur du groupe professionnel sur la solidarité générale. En outre la structure sociale et économique contribue encore à pervertir le principe de solidarité nationale. En d'autres termes, l'héritage institué pèse d'un poids très lourd et bloque les possibilités de réformes internes.

¹⁰ Par exemple le traitement privilégié accordé à certains groupes sociaux, mais aussi l'expédient qui consiste à ne pas indexer les pensions sur l'inflation afin de réduire le montant de celle-ci, ce qui constitue indéniablement une mise en cause particulièrement hypocrite du contrat social.

Dans nombre de pays, notamment ceux qui ont joué un rôle pionnier dans la mise en œuvre de la sécurité sociale¹¹, la création des assurances sociales a assuré le lien politique entre des leaders populistes et la classe salariée urbaine, entraînant une dérive clientéliste de l'idéal social (Mesa-Lago, 1978). Dans ce jeu de nature corporatiste, les différentes catégories professionnelles ont négocié leur soutien politique au régime en échange de bénéfices spécifiques. La sécurité sociale s'est donc développée selon un processus de segmentation corporatiste inégalitaire, au sein duquel les groupes disposant des plus fortes ressources se sont vu octroyer des bénéfices disproportionnés par rapport à leur contribution. Ce sont tout d'abord les militaires, puis les fonctionnaires, puis les salariés qualifiés du secteur public, enfin les travailleurs du secteur industriel qui bénéficient les premiers de systèmes d'assurances sociales demeurant séparés en autant de régimes distincts. Par ailleurs, nombre de gouvernements se sont dispensés du principe de bonne gestion financière des régimes, n'hésitant pas à puiser dans les réserves pour mener des politiques sans rapport avec la sécurité sociale. Dans le même temps. Les systèmes de sécurité sociale ne couvrent qu'une part restreinte de la population. Personnes âgées, malades, femmes sans travail sont très mal protégés et les plus démunis, c'est à dire essentiellement ceux qui ne trouvent pas de travail au sein du secteur formel, se retrouvent sans la moindre protection sociale.

L'autre conséquence du système d'échange politique entre les politiciens populistes et les organisations syndicalo-corporatistes est de bloquer toute possibilité de réforme. Les dirigeants sont dans l'impossibilité de toucher aux intérêts enracinés dans la structure productive fondée sur le protectionnisme d'Etat. Le jeu pervers, de mobilisations syndicales et de concessions politiques, inhérent aux régimes populistes, permet sans aucun doute une amélioration du statut salarial, mais en aucun cas de répondre au besoin d'équité générale, pas plus d'ailleurs qu'à la solidification des régimes de sécurité sociale.

De ce point de vue, la nécessité de réformer les régimes de sécurité sociale en Amérique latine, et tout particulièrement les régimes de pensions, est une impérieuse nécessité. La réforme des systèmes de protection sociale héritée du communisme est aussi en grande partie légitime, notamment en ce que les systèmes fondés sur une appréciation "politique" plutôt que actuarielle de la protection sociale ne peut survivre dans un système de marché, d'autant que

¹¹ les pays d'Amérique latine n'ont pas été en retard dans la mise en œuvre du modèle d'assurance sociale. Si on prend en considération, l'édification des premières lois significatives, nombre d'entre eux, et particulièrement le Chili, l'Argentine, l'Uruguay, le Costa Rica et, à un degré moindre le Brésil, puis le Mexique, sont parmi les premiers à se lancer dans cette voie, avant même les États-Unis, la Suisse, le Canada ou l'Espagne. Cette chronologie tend à montrer que les facteurs externes (degré d'industrialisation et d'urbanisation) ne sont pas toujours les facteurs essentiels de développement des États-providence.

les entreprises publiques premières sources de financement des systèmes sociaux étaient pour la plupart au bord de la faillite.

La question qui reste posée est celle de la valeur de recommandations fondées sur la condamnation sans appel des régimes publics et la défense de systèmes privés et individualisés

L'évaluation des réformes préconisées peut et doit se faire à deux niveaux : d'une part au niveau théorique, d'autre part au niveau pratique.

Au niveau théorique, le débat fait clairement apparaître deux camps. La majorité des économistes libéraux, on ne s'en étonnera pas, défendent cette stratégie. Inversement, la majorité, des experts en sécurité sociale et des actuaires, conteste fortement, et le constat de la Banque, et les stratégies proposées.

Dans un article retentissant, publié en 1995, Roger Beattie et Warren McGillivray¹² affirment que la stratégie recommandée par la Banque est extrêmement risquée et donc inacceptable. De manière plus détaillée, ils tendent à démontrer que :

-le degré de risque devant être supporté l'individu est incomparablement plus grand que dans un régime public, du fait que des prestations déterminées produisent des prestations incertaines. Le risque est beaucoup plus élevé pour les travailleurs à bas salaire;

-un système par capitalisation ne résout pas la question de la transition démographique;

-la gestion privée ne garantissant pas l'efficacité, risque de conduire à une corruption accrue et implique donc un accroissement du rôle régulateur de l'Etat;

-sur le plan technique, la transition pose le difficile problème de devoir financer tout à la fois les nouveaux fonds d'épargne personnels et les pensions des retraités; il n'existe aucune solution à un règlement réellement satisfaisant de ce problème;

-le financement fiscal du premier pilier risque de renforcer les risques politiques de remise en cause des droits sociaux;

¹² Respectivement du B.I.T. et de l'A.I.S.S.;

Les auteurs concluent qu'“il n'est pas du tout certain que les propositions contenues dans le rapport en matière de pensions, déboucheront sur des prestations adéquates et acceptables, ni qu'elles seront viables des points de vue technique et administratif. Une approche plus efficace et moins perturbatrice...consisterait à concentrer les efforts sur des mesures propres à rectifier les défauts de conception et les injustices des régimes en vigueur” (1995, 24).

Au-delà de l'évaluation des risques contenus dans les réformes préconisées, il est indispensable de s'intéresser à la validité des hypothèses théoriques qui sous-tendent les propositions avancées par la Banque.

Depuis vingt ans, les rapports sur la crise du vieillissement et les réformes des régimes de pension n'ont pas manqué et la publication du rapport de la World Bank a relancé l'intérêt pour ces problèmes et un renouvellement des analyses.

Le moins que l'on puisse dire, est qu'un accord est loin de se conclure sur les analyses avancées dans le rapport de 1994 et les rapports ultérieurs. La critique la plus inattendue¹³ et l'une des plus sévères, émane de Joseph Stiglitz¹⁴ (associé à Peter Orszag), économiste en chef et numéro deux de la Banque, “Repenser la réforme des pensions : Dix mythes concernant les régimes de sécurité ” L'étude est basée sur le principe que “La nécessité de réformes sérieuses ne nous dit rien sur les réformes spécifiques qu'il faut entreprendre dans des pays spécifiques. Et, malheureusement, le évaluations des réformes possibles ont été obscurcies par une série de mythes qui ont dominé les débats publics et fait déraillé le processus de prise de décision rationnel ”. Sont désignées comme autant de mythes, les idées suivantes : (1)celles selon lesquelles les comptes de pensions individuels augmentent nécessairement le taux d'épargne, (2) que les rendements des comptes individualisés sont nécessairement plus élevés, (3)que les rendements déclinants des régimes par répartition sont le signe d'un défaut interne, (4)que le fait d'investir dans des actions plutôt que dans des obligations d'Etat n'a pas d'effets macro-économiques, (5)que les comptes individuels provoquent plus d'incitations au travail, (6)que les régimes à prestations définies fournissent plus d'incitations à se retirer jeune du marché du travail que les régimes à cotisations définies, (7)que la concurrence entre fonds de pensions conduit nécessairement à réduire les frais d'administration et de gestion, (8)le fait que les gouvernements sont souvent corrompus et inefficaces justifie le passage à des régimes privés de pensions, (9) que la pression des

¹³ Participant à cette conférence, je peux témoigner qu'elle a provoqué un certain choc chez ceux qui n'étaient pas avertis à l'avance.

¹⁴ A l'époque économiste en chef de la Banque. Il démissionne quelques mois plus tard.

gouvernements pour venir à la rescousse de régimes en faillite est plus forte dans les régimes publics, et enfin (10) que les régimes publics sont toujours mal gérés.

Par ailleurs, Stiglitz et Orszag réitèrent un constat, souvent établi par les experts du B.I.T. et de l'AISS: la tendance du célèbre rapport de 1994 à inférer des chaînes causales erronées conduisant à des propositions non logiques: par exemple, celle qui consiste à déduire de dysfonctionnements réels apparaissant dans les systèmes publics par répartition de ce que ces défauts dérivent logiquement de la structure de ces systèmes et de la nécessité de passer à des régimes différents. En réalité, des dysfonctionnements similaires peuvent apparaître dans les systèmes privés par capitalisation; et il peut donc être plus efficace, pour la résolution de problèmes de ce type, de réformer les systèmes publics, plutôt que de s'engager dans des réformes coûteuses et risquées. Si l'on prend la peine d'évaluer les coûts sociaux des réformes si longtemps préconisées par les experts de la Banque en se fondant sur des hypothèses aussi peu fiables, l'on peut aussi considérer que c'est peut-être trop tard. A l'issue de cette critique dévastatrice, il ne reste donc plus grand chose du travail accompli par les experts de la Banque en matière de pension. En définitive la conclusion des auteurs selon laquelle "l'approche optimale est susceptible de varier d'un pays à l'autre, en fonction des attitudes vis à vis du partage des risques, tout autant que de la redistribution inter-générationnelle, et aussi d'autres facteurs" est sans doute la meilleure que l'on puisse adopter dès lors que l'on abandonne le terreau idéaliste des hypothèses de l'économie néo-néo-libérale.

Soulignons que ces critiques ne sont en aucun cas nouvelles et qu'on les lit depuis longtemps sous la plume de nombreux experts, notamment ceux du B.I.T. et de l'A.I.S.S.. Il est permis de se demander si les critiques de Stiglitz et Orszag ont, ou vont avoir, une véritable influence sur la pratique de la Banque. Si elles induisent, tant soit peu, une modification des approches de la Banque et ouvrent, comme le déclare Joseph Stiglitz, une ère "post Washington consensus".

Nombre des spécialistes ont mis en évidence les effets sociaux souvent dramatiques des réformes introduites en Amérique latine et en Europe Centrale et Orientale, suite aux recommandations des experts de la Banque. Ces derniers ont beau jeu de répliquer qu'ils ne sont pas responsables du détail des réformes entreprises par les gouvernements. Certes, il est difficile d'assumer que les politiques d'ajustements sont en elles-mêmes responsables de la situation sociale dramatique dans laquelle a plongé l'Amérique Latine au cours de ces deux dernières décennies, tout comme il est malaisé de démontrer scientifiquement que les

recommandations de la Banque (et du F.M.I.) sont, à elles seules, responsables des crises monétaires asiatiques, brésiliennes ou russes qui ont plongé des millions de personnes dans la pauvreté. Néanmoins, nombreux économistes et non des moindres, tels Joseph Stiglitz et Jeffrey Sachs, déclarent que l'adoption de ces politiques imposées pour l'obtention des prêts, notamment des politiques de rigueur budgétaire privilégiant de manière absolue la lutte contre l'inflation et la dette publique, ont, dans ces contextes particuliers, accentué la crise plutôt que contribué à la résoudre.

En matière de pensions, il n'est pas certain que la Banque puisse s'exempter facilement de ses responsabilités. En effet, le rapport de 1994, contient des recommandations qui, prises à la lettre par certains gouvernements d'Amérique latine et des pays en transition, ont conduit à une chute brutale du niveau de vie des pensionnés, conduisant des millions d'entre eux en dessous du seuil de pauvreté.

Ces recommandations concernent les meilleures mesures à adopter pour assurer de manière convenable le passage, de régimes par répartition à des régimes par capitalisation. En effet, cette transition pose un problème particulièrement difficile à résoudre : comment financer le nouveau système tout en continuant à assurer le financement des pensions des retraités actuels (problème dit de " la double cotisation "). La solution préconisée par la Banque consiste à réduire les prestations dues sous l'ancien système ou à ne prendre en compte que partiellement les droits acquis_(WB., 1994, p 263-270)¹⁵:

“ Une recommandation forte de ce rapport est que les anciens régimes publics doivent être réformée juste avant la transition vers un nouveau régime ou bien simultanément. La réforme des régimes publics est importante parce qu'elle conduit à améliorer l'efficacité économique et l'équité. Elle a aussi pour effet de redéfinir les droits que les travailleurs et les pensionnés peuvent faire valoir et par conséquent de réduire le niveau des taxes ou des emprunts que le gouvernement devrait effectuer pour financer la dette de sécurité sociale. En définitive, elle augmente les incitations des travailleurs à passer d 'un système à l'autre ”.(WB, 264)

“ Le régime public de pension doit être réformé. Il faut instituer un nouveau taux de pension (nb :par rapport au salaire) qui soit plus réaliste. Ce taux modeste doit être indexé sur l'inflation...une campagne d'information publique extensive doit être menée afin que les attentes deviennent plus réalistes et que soit pris en considération le fait que les anciennes promesses sont mauvaises pour l'économie et impossibles à tenir ”. (265).

¹⁵ Dans le même temps, la Banque dénonce les gouvernements qui n'ont pas été capables de respecter leurs promesses d'avoir mis à mal les droits de propriété des pensionnés et assurent que les ff-dc est le seul moyen de les respecter.

“ Si le calcul de la dette implicite est trop généreux, les pensionnés et les travailleurs âgés sont absolument gagnants puisqu'ils vont continuer à percevoir des pensions que le gouvernement n'aurait vraisemblablement pas pu leur verser ...” (271).

“ Les versements à ces groupes ne peut as être trop géénreux. La réforme implique en général de réduire le niveau du nouveau premier pilier. ...ceci n'est possible que si la personnes âgées sont convaincues qu'il est impossible de maintenir le niveau actuel. Pour ce faire, au Chili, les hauts fonctionnaires ont mené une campagne intensive dans les médias afin de convaincre le peuple que l'ancien système est au bord de la banqueroute...(272)...les retraités et les travailleurs approchant de la retraite dans cette période de transition d'un régime de pension à un autre recevront une pension publique qui les maintient au dessus du seuil de pauvreté ”.

En définitive, le discours de la Banque en 1994 est fort éloigné de la philosophie de la bonne gouvernance démocratique et civile qu'elle proclame aujourd'hui. Le discours est un discours à l'intention unique des gouvernants. Les passages cités ont un côté cynique assez choquant.

Cette attitude cynique, fondée sur l'adage que la fin justifie les moyens, et que c'est le prix de transition à payer, est largement responsable de l'hostilité populaire à l'égard des réformes préconisées par la Banque. Partout où il a été appliqué, le prix humain et social de cette seule recommandation a été énorme. En Amérique latine, tout comme en Europe Centrale et Orientale (Ferge, 2000), des millions de pensionnés sont réduits à la misère, quant bien même ils ont cotisé une vie entière¹⁶.

Dans une analyse de la politique de réforme de pensions impulsée en Hongrie sous l'égide de la Banque mondiale, les experts hongrois indépendants¹⁷ mettent en évidence les trois étapes des recommandations de la Banque. La première période (-1992) se caractérise par des recommandations visant à réduire le coût des pensions, notamment en diminuant la dette sociale due aux pensionnés; dans la seconde période (1992-94) la Banque met l'accent sur la nécessité de contenir les dépenses et d'augmenter la participation à la vie active. A partir de 1994, la Banque propose son plan de transformation radicale (les trois piliers).

Tout en admettant que les réformes étaient nécessaires, Susza Fergé et ses collègues contestent tant les coupes budgétaires dont ont été victimes les retraités, que le choix arbitraire de favoriser la mise en œuvre d'une réforme radicale dont les risques ont été insuffisamment

¹⁶ Ainsi, en Argentine, 32 retraités se donnent la mort dans les deux mois qui suivent la décision de Menem, (sur les recommandations de la Banque), de réduire les pensions à 150\$ par mois (Paul, 1995, 697).

¹⁷ Experts hongrois, sous la direction de la spécialiste des politiques sociale S Ferge, participants à l'initiative SAPRI (structural adjustment participatory review initiative) initié par Stiglitz à la demande des organisations civiques.

estimés. Ils sont convaincus que si les choix ont été ceux des nouvelles élites politiques de la Hongrie, il n'en demeure pas moins que la Banque les a appuyé de tout son poids.

Durant ces vingt dernières dernières années, la Banque a prêté une faible attention aux conséquences sociales de ses programmes.

La raison ne tient pas à ce que la Banque serait sourde aux préoccupations sociales, mais plus simplement que la Banque intègre sa réflexion et son action au sein du paradigme libéral néo-classique renouvelé par l'école de Chicago. En d'autres termes, elle attend de la seule libération des forces du marché, un épanouissement de la croissance économique profitant à tous¹⁸.

Le " consensus de washington " symbolise admirablement ce point de vue.

Les politiques d'ajustement orientées fondamentalement vers la réduction de l'inflation, la réforme de l'Etat (lean state), la dérégulation économique, et la privatisation des entreprises et du secteur public, sont annoncées comme des politiques menant directement à la croissance. Certes, ses promoteurs admettent qu'elles peuvent produire à court terme, des souffrances et une aggravation momentanée des niveaux de vie, mais les choses auraient été pires sans ajustements, et surtout, à moyen et à long terme, la situation des personnes en est formidablement améliorée.

Un nouveau consensus post-Washington en matière de pensions?

Le quatre dernières années marquent un infléchissement des discours et des politiques. D'autres considérations, comme la nécessité de mieux prendre en considération les questions de pauvreté (et d'environnement), sont désormais inscrites sur son agenda. S'orienté-t-on vers un nouveau consensus comme l'affirme un certain nombre d'observateurs ?

¹⁸ " The Western economics profession was at the time, and largely remains, committed to its own version of the romantic fallacy, which is at least five centuries old and concerns the "natural" perfection of man, whom society allegedly corrupts. They believed that humans are natural capitalists. By destroying socialist obstacles to capitalism in Eastern Europe and the former Soviet Union as rapidly as possible, they believed that people would spontaneously respond by creating capitalist prosperity. Alan Greenspan himself has admitted that he (or "we," as he says) assumed that communism's collapse "would automatically establish a free market entrepreneurial system." He assumed that capitalism was "human nature." It turned out, he says, to be "not nature at all, but culture." Culture is not the economists' department. What was created was a disaster, the equivalent for that region of the Great Depression ".

William Pfaff, " Good Economics, Maybe, but Villainous Policy for Real People ", International Herald Tribune, August 26, 1999

Répondre à cette question n'est pas simple. En matière de pensions apparaît de manière évidentes, d'une part, un nouveau discours mettant davantage l'accent sur la nécessité de concilier les objectifs de croissance économique et de protection sociale, la nécessité de tenir compte des traditions historiques et des préférences des clients et de ne pas promouvoir nécessairement un passage vers des systèmes par capitalisation individuelle¹⁹.

En dépit d'une évolution dans le sens d'une atténuation des positions polémiques à l'encontre des autres organisations internationales, traduite par des positions moins dogmatiques et plus pragmatiques que par le passé, il existe néanmoins, un paradigme théorique et pratique (politique) de la Banque qui continue à diverger fortement de celui défendu par le B.I.T. et l'A.I.S.S. Plutôt que de " nouvelle convergence " (Queisser, 2000), il est plus juste de parler de cessez-le-feu théorique et de pragmatisme politique.

Cependant, la conception de la protection sociale et des politiques de sécurité sociale qui se dégage du rapport stratégique sur la protection sociale²⁰ ne manque pas d'inquiéter.

En tout premier lieu, le schéma de gestion sociale des risques reste clairement inscrit dans un paradigme libéral de la responsabilité individuelle. Pour reprendre les termes de Robert Holzmann, chef du département de la protection sociale à la Banque mondiale, « les efforts pour faire face aux risques prennent d'abord place aux niveaux des individus et de la famille, et ensuite au niveau de la communauté »²¹. L'objectif principal ne consiste pas à mettre en place des mécanismes étatiques ou para-étatiques de protection sociale, mais plutôt de renforcer les capacités des individus de faire face aux risques, capacités qui ont été diminuées par le développement des protections sociales instituées (thème de la "Welfare dependency"). En outre, le rapport insiste sur la nécessité de donner la priorité aux formes d'assurances privées sur les assurances publiques, puisqu'elles seules sont en mesure de responsabiliser les personnes. L'individu doit apprendre à se gérer les risques. L'objectif de la gestion des risques n'est pas, comme dans la théorie traditionnelle de la protection sociale, de couvrir les

¹⁹ "La Banque a adopté différentes approches en matière de réforme. En Lituanie, par exemple, elle a aidé le gouvernement à formuler et à mettre en place un régime relativement modeste, financé par répartition et basé sur la redistribution; elle continue en outre de travailler...à l'instauration de régimes supplémentaires volontaires...Une voie similaire est préconisée pour le vieux régime financé par la répartition de la Bulgarie, la jeune régime de la République de Corée et le très récent régime de la Thaïlande. En Lettonie, la réforme passe par des comptes fictifs financés par répartition...Au Kazakhstan, la réforme a remplacé le régime financé par répartition par un régime financé par capitalisation. Une approche similaire est prônée en Bolivie, au Pérou et au Mexique, alors que les projets de réforme, en Argentine et au Costa Rica, sont axés sur une approche à deux piliers ". (Robert Holzmann, 2000, 1, p 30).

²⁰ Social Risk Management (Holzmann et Jorgensen, Banque Mondiale, 1999). Ce rapport est devenu la bible des experts travaillant dans les pays en développement.

²¹ 'Efforts to manage risk take place first of all at the individual and family levels, then at the community level' (1999, p.6).

risques et les besoins sociaux, en incluant la recherche d'une certaine justice sociale, mais tout simplement de mettre l'individu à l'abri du besoin défini de manière minimale (basic needs).

L'aide aux pauvres est de la responsabilité des associations et en dernier lieu de l'Etat lorsque les formes de protection sociale primaire (famille, communauté) ont échoué.

Cette stratégie est cohérente avec son programme de privatisation des assurances sociales (en matière de pensions et de santé). Elle implique une certaine conception de la division du travail entre le secteur de la protection sociale et le secteur de l'aide aux pauvres. Au privé lucratif, le secteur rentable, là où les individus libres et responsables font des choix rationnels. Au plus pauvres des formes plus primitives de micro-assurance et de micro-crédit. Cette orientation est activement soutenue par les compagnies privées d'assurance et de santé qui ont ainsi le champ libre, mais aussi par les N.G.O. qui y gagnent légitimité et soutiens et finissent souvent par se substituer aux institutions publiques nationales existantes.

Mais le consensus des experts autour de politiques ciblées n'est pas sans danger. Le risque est de proposer aux pays en développement un modèle de développement social résiduel-libéral identique à celui de l'Amérique du nord, c'est-à-dire reposant sur l'acceptation darwinienne des inégalités sociales, le refus de développer au-delà de certaines limites les services publics, et la priorité donnée à l'assistance sociale sous conditions restrictives (morales, de ressources, mais aussi de travail).

Le risque le plus grand est que l'accent mis sur la responsabilité individuelle conduise à une détérioration accentuée de la situation des pauvres, acculés à réussir à faire face sous peine de se voir accuser de toutes sortes de pathologies sociales. En outre, la théorie de la gestion des risques ne peut en aucun cas permettre de mettre fin aux difficultés des personnes les plus vulnérables, notamment les personnes les plus âgées dont la capacité à inventer des stratégies pour faire face aux risques paraît pour le moins limitée.

4. Les réformes en acte.

Les rapports entre la mondialisation, les organisations internationales et les réformes des politiques sociales et des pensions peuvent s'articuler autour de trois points:

4.1. le rapport entre l'évolution internationale et les politiques sociales :

- Le régime économique international au sein duquel se meuvent les États-sociaux est profondément différent des décennies précédentes. L'effondrement du régime économique de Bretton-Woods, l'interpénétration croissante des économies, la désindustrialisation et les changements des structures sociales (vieillesse des populations, transformation des structures familiales) sont quelques unes des transformations majeures des trente dernières années. La transformation de l'environnement déstabilise le fondement des politiques sociales-keynésiennes antérieurement menées et rend impossible ou difficile le maintien par les décideurs politiques du cap politique des années de grande croissance industrielle. Les pays sont plus vulnérables aux mouvements internationaux de capitaux et, à l'interne, aux pressions des détenteurs de capital.
- La crise sociale de la protection sociale avant tout une crise qui trouve ses fondements dans les processus économiques et qui est accentuée par des facteurs structurels, l'évolution des formes familiales et des évolutions démographiques²². Les pays développés tout comme les pays en transition d'Europe centrale et orientale sont confrontés aux problèmes démographiques. La baisse de la natalité et l'allongement de la durée de la vie provoque mécaniquement un vieillissement de la population²³. Du point de vue de la protection sociale, ces deux phénomènes posent de redoutables problèmes. Les dépenses de santé et les dépenses de retraite constituent les deux postes de dépenses essentiels de la protection sociale. La baisse de la natalité réduit le nombre de contributeurs potentiels. Les deux phénomènes minent le financement des dépenses à venir. Dans le cas des retraites, le phénomène est facile à circonscrire. En Europe continentale, le problème est particulièrement crucial. L'évolution du taux de dépendance, c'est-à-dire la part de la population âgée de 65 ans au moins par rapport à

²² Dans une littérature considérable: Gösta Esping-Andersen, (ed), (1996). *Welfare States in Transition*, London: Sage, 1996 ; Gösta Esping-Andersen, *Foundations of post-industrial economies*, Oxford University Press, 1999, Stein Kühnle, ed, *Survival of the European welfare state*, London: Routledge, 2000, Evelyne Huber, John Stephens, *Development and crisis of the Welfare state*, Chicago University press, 2001; Paul Pierson, ed, *The New Politics of the Welfare State*, Oxford : Oxford University Press, 2001; Fritz Scharpf , Viviane Schmidt V, eds, *Welfare and work in the open economy*, 2 vol., Oxford University Press, 2000.

²³ Tableau: Evolution du pourcentage de population âgée de plus de 60 ans dans quelques pays (projections):

	2000	2025	2050
France	20,5	28,7	32,7
Allemagne	23,2	33,2	38,1
Pays-Bas	18,3	29,4	32,8

Source: United Nations, Division of economic and social affairs, Population division, 2002

la population théoriquement en âge de travailler (15 à 64 ans) est particulièrement préoccupante. A tendance stable, le nombre de cotisants qui s'élevait à 3 pour un retraité, ne représentera plus que 1,9 en 2010 et 1,7 (peut-être même 1,3) en l'an 2040.²⁴ Du point de vue strictement démographique, la situation est légèrement meilleure en France. Cependant, la détérioration du rapport entre contributeurs et bénéficiaires ne résulte pas uniquement de la démographie. D'autres facteurs jouent un rôle tout aussi fondamental, au nombre desquels il faut compter l'entrée retardée dans la vie active, les départ précoces à la retraite, la croissance des cas d'invalidité et les taux élevés de chômage.

- Dans le contexte de la mondialisation, les analyses et les politiques préconisées par les nouvelles communautés épistémiques néo-libérales jouissent d'une grande influence. Les experts, économistes pour la plupart, dessinent un portrait négatif des États-providence. Le social est devenu une charge pour l'économie et pour la société tout entière (Trade-off between « equity and Efficiency »). Il mine la compétitivité internationale des nations avancées et constitue un prélèvement inacceptable de richesse. La protection sociale n'est plus la bonne réponse adéquate aux problèmes du monde contemporain, c'est devenu le problème lui-même. En d'autres termes, les États doivent choisir entre le marché libre créateur d'insécurité mais aussi d'emplois ou le maintien de la protection sociale au détriment de l'emploi. Économiquement, la seule option possible est l'adoption d'un modèle résiduel et libéral du social et d'introduire davantage de flexibilité dans le marché du travail.
- La scène internationale devient un champ de mission des experts néo-libéraux. La globalisation est utilisée comme un argument fort pour justifier des analyses et des propositions qui placent au premier plan la croyance dans les vertus des marchés et qui affirment dans le même temps la place résiduelle que doit occuper l'État et la politique sociale. Le succès de l'interprétation néo-libérale du monde doit beaucoup à l'engagement dans cette lutte de grandes Organisations Internationales (F.M.I., Banque Mondiale, O.C.D.E.), d'experts internationaux, et d'organisations engagées dans la promotion de politiques néo-libérales à l'échelle internationale. Dans le domaine de la

²⁴ Gösta Esping-Andersen, Duncan Gallie, John Myers, New welfare architecture for Europe, report for the European Union, Oxford University Press, 2001; Livre Blanc sur les retraites, Paris, La documentation française, 1981,

protection sociale, ce programme conduit à préconiser des stratégies de privatisation, d'individualisation, de contractualisation et de ciblage des politiques sociales²⁵.

4.2. L'influence des communautés épistémiques sur les réformes.

La pression des communautés d'idées ne suffit pas à introduire des réformes. Pour ce faire, il faut que le contexte politique et les institutions le permettent. L'analyse des expériences internationales permet de tirer quelques conclusions provisoires:

- Dans la plupart des pays on voit apparaître des configurations particulières d'acteurs. D'un côté, les syndicats, les retraités, les organismes de sécurité sociale, les partis socialistes –souvent mais pas toujours- restent fidèles au modèle classique hérité de Bismarck et de Beveridge, estiment qu'il n'est ni nécessaire ni souhaitable de lancer une réforme radicale. De l'autre, les organisations patronales, les partis conservateurs, les "économistes", et souvent les ministères des Finances sont partisans d'une privatisation à la sud-américaine et jugent que pour remplacer un régime public financièrement condamné, la seule solution est d'établir un système privé de prévoyance individuelle financé par capitalisation. Les rapports de la Banque mondiale (BM) sont souvent utilisés pour appuyer cette démarche.
- Les réformes sont d'autant plus difficiles à mettre en œuvre que les formes institutionnalisées des Etats-providence ont produit des effets de verrouillage (lock-in effects). Il est difficile de modifier les institutions non seulement parce que des intérêts sont attachés à ces institutions, mais également parce que les

²⁵ OCDE, 1994, *New orientations for social policy*, Paris : OECD ; World Bank, 1994, *Averting the old age crisis. Policies to protect the old and promote growth*, Washington DC; Deacon B, 1997, *Global social policy*, London : Sage ; Dezalay Y, Garth B, 1998, « Le "Washington consensus". Contribution à une sociologie de l'hégémonie du néo-libéralisme », in *Actes de la recherche en sciences sociales*, No 121-122: 3-22 ; Charlton R, McKinnon, *Pensions in development*, Alderfort : Ashgate ; Williamson J, 1990, «What Washington means by policy reform» in Williamson J, ed, *Latin American Adjustment: how much has happened?*, Washington DC: Institute for International Economics, p 5-20.

difficultés techniques sont innombrables. Ainsi, par exemple, passer d'un système de pension de retraite par répartition à un système par capitalisation pose la question de la double cotisation que doit assumer la génération de la période de transition : celle qui est immédiatement nécessaire pour assurer la pension des retraités et celle qui doit contribuer à la constitution de leur "épargne salariale". Lorsque les pays sont dotés depuis longtemps de systèmes de retraites par répartition ("earlycomers" comme l'Allemagne ou la France), les réformes radicales sont presque impossibles à mettre en œuvre et les pays adoptent la plupart de temps des réformes incrémentales²⁶. En revanche, dans les pays où ces régimes sont apparus récemment ("latecomers" comme la Grande-Bretagne) les réformes sont relativement aisées (Myles, Pierson, 2001).

- Les réformes sont plus aisées lorsque les opposants sont divisés, ou lorsque la dramatisation de la crise permet de faire accepter des mesures impopulaires. Dans certains contextes politiques, il est parfaitement possible de mettre en œuvre des politiques de restrictions sociales. Les périodes "critiques" ("critical junctures") et les contextes de crise sont particulièrement favorables à ces réorientations (Gourevitch, 1986 ; Visser, Hemmerijk, 1997).

Les contextes nationaux.

- Malgré l'attrait intellectuel des nouvelles propositions et les pressions en ce sens des coalitions patronales, les gouvernements occidentaux gardent une relative liberté de manœuvre dans type d'arrangements à prendre. La pression des syndicats et des associations de retraités interdisent des réformes trop abruptes. Et, dans la majorité des cas, les nouvelles politiques empruntent, mais seulement partiellement, au répertoire d'action néo-libéral²⁷. La plupart de réformes est de type incrémental et vise à tenir

²⁶ -les réformes révolutionnaires visent à abandonner plus ou moins totalement les systèmes "bismarckiens" ou "beveridgiens" hérités du passé et à l'adoption de systèmes privés par capitalisation et à primauté des cotisations. Il repose sur une hypothèse dite d'efficience selon laquelle une forte dépense sociale influe négativement sur la compétitivité économique d'un pays au niveau mondial. Les réformes incrémentales cherchent seulement à renforcer la solidité financière et actuarielle des systèmes existants.

²⁷ Dans une littérature considérable : Castles F., 1998, Comparative public policies : patterns of post-war transformation, Cheltenham, Edward Elgar ; Esping-Andersen G, 1999, Foundations of post-industrial societies,

compte des nouvelles contraintes (démographiques, financières, budgétaires). Néanmoins, les périodes de réformes sont aussi les moments de lutte politiques sur les enjeux.

- Il en va tout différemment dans les pays émergents et dans les pays en transition. En Amérique Latine, la crise sévère des années 1980 provoque un réexamen complet des politiques poursuivies depuis la fin de la seconde guerre mondiale. Le déficit dramatique de la balance des paiements, les déficits budgétaires, les déficits des systèmes de sécurité sociale et des taux d'inflation considérables signifient la fin du modèle de développement étatique-industrialiste-développementaliste des décennies précédentes. Cette crise donne une influence considérable aux organisations prêtes internationales comme le F.M.I, la Banque Mondiale qui, avec l'appui des nouvelles élites peuvent commencer à impulser des politiques en rupture avec le passé²⁸.
- Dans la période qui suit l'effondrement des régimes communistes, les pays d'Europe centrale et orientale deviennent un laboratoire d'expérimentations des réformes de la protection sociale. En dépit d'oppositions internes, les Organisations financières internationales (OFIs) défendent un changement radical d'orientation. Le modèle proposé est celui d'un système purement libéral au sein duquel le social constitue un simple filet de sécurité ou le résultat d'une décision économique dont le citoyen porte tous les risques (ou les gains éventuels). En pratique, le degré et la temporalité des réformes dépendent du rapport de force entre les élites sociales et les élites financières, de la situation sociale, démographique, financière et budgétaire des différents pays²⁹.

Oxford : Oxford University Press ; Scharpf, F and Schmidt V, eds, 2000, *Welfare and Work in the Open Economy*, 2 vol, Oxford : Oxford University Press,

²⁸ Mesa-Lago C, Amparo Cruz-Saco, eds, 1998, *The reform of pension and health care systems in Latin Ameirca*, Pittsburgh : Univeristy of Pittsburgh Press ; Weyland K, 1998, « The political fate of markets reform in Latin America, Africa, and Eastern Europe », *International Studies Quarterly*, 42, p 645-674.

²⁹ Citons en particulier l'ouvrage de Katharina Müller, *The political Economy of Pension Reform in Central-Eastern Europe*, 1999, Cheltenham : Edward Elgar ; ainsi que le numero spécial de la *Revue Internationale de Sécurité Sociale*, 2001: Europe centrale et orientale. *Transition et perspectives*, Genève : Peter Lang, avril-septembre ; Barr N, ed, 1994, *Labor Market and Social Policy in Eastern Europe*, N Y, Oxford ; ILO, 2002, *Pension reform in Central and Eastern Europe*, 2 vol, Geneva : BIT/ILO

Cas de figures :

Suisse

Héritage.

Le système de retraites suisse est basé sur trois piliers. Le premier – l'AVS³⁰ – a comme principe de couvrir les besoins vitaux par un système de répartition. Le deuxième pilier – connu sous le nom de prévoyance professionnelle (LPP), adopté en 1982 – est basé sur le principe de la capitalisation et a un caractère obligatoire pour les salariés dont le salaire égale ou dépasse un montant de coordination (actuellement de 24'120 francs suisses). Il vise à garantir un niveau de vie relativement équivalent à celui que possédait la personne en travaillant. Enfin, le troisième pilier – la prévoyance privée – est facultatif. L'affiliation peut être opérée sous diverses formes, de l'assurance-vie à d'autres moyens de capitalisation bancaire, et bénéficie d'avantages fiscaux.

- L'affiliation à l'AVS a un caractère obligatoire pour toute la population. Le financement est effectué selon le système de la répartition. Cela signifie que les recettes courantes (cotisations, mais aussi subventions, intérêts, etc.) sont réutilisées immédiatement pour financer les prestations, au sein desquelles se situent en premier lieu les rentes. Le taux de cotisation (actuellement de 8,4%) est réparti entre employé et employeur. Les pouvoirs publics contribuent au financement de ce Fonds à hauteur de 20% des dépenses de l'AVS (17% pour la Confédération et 3% pour les cantons). La rente minimale (pour une durée complète de cotisation) est actuellement de 1005 francs suisses par mois et la rente maximale de 2010 francs suisses. Ces rentes sont versées aux hommes âgés de plus de 65 ans et aux femmes dont l'âge est supérieur à 62 ans (63 ans en 2001 et 64 ans en 2005). Pour le calcul de la rente, il est tenu compte des années de cotisation et du revenu annuel moyen. Plusieurs distinctions sont effectuées dans l'octroi des rentes.
- Une révision importante de la loi a été introduite en 1995 (10^{ème} révision de l'AVS) afin de garantir l'égalité des membres du couple. En effet, selon la législation en vigueur précédemment, un couple marié recevait une pension correspondant à 150% de la pension du mari, quelles que soient les contributions de l'épouse, et sans que soient prises en compte les charges d'éducation des enfants et autres. Un projet de réforme fut introduit en 1990, mais il subit immédiatement les critiques des groupes femmes et de la gauche. Finalement la réforme de 1995 introduit le « splitting ». Dans le même temps, est décidé une augmentation progressive de l'âge de droit à pension pour les femmes. Depuis la 10^{ème} révision (1995), les rentes sont individuelles pour les personnes mariées. Pour un couple, les rentes sont plafonnées à 150% de

³⁰ Il conviendrait d'y ajouter l'assurance-invalidité (AI).

la rente simple maximale. Des rentes de survivants sont accordées aux veuves (après 45 ans et ayant été mariées 5 ans au moins), aux veufs (dont le dernier enfant n'a pas atteint l'âge de 18 ans) et aux enfants orphelins (jusqu'à l'âge de 18 ans ou 25 ans s'ils font des études). De plus, des allocations pour tâches éducatives et d'assistances ont été introduites lors de la 10^{ème} révision de l'AVS. Les bonifications pour tâches éducatives constituent un revenu fictif porté au compte AVS des parents (jusqu'aux 16 ans du plus jeune enfant). Le mécanisme est le même pour les tâches d'assistance.

- Depuis peu, une 11^{ème} révision de l'AVS est à l'étude. Cette révision se base sur un projet mis en consultation en 1998, sur les décisions prises par le Conseil fédéral le 31 mars 1999 et le message aux chambres du 2 février 2000.
- Les deux points forts de cette 11^{ème} révision de l'AVS sont la consolidation des bases de financement de l'AVS et de l'AI à moyen et à long terme, et l'introduction d'un dispositif de retraite à la carte qui tient compte de considérations sociales.
- Les problèmes financiers que connaît actuellement l'AVS s'expliquent, selon le Conseil fédéral, principalement par l'évolution démographique.
- . En effet, l'allongement de l'espérance de vie³¹ permet d'envisager une augmentation des inactifs par rapport aux actifs et d'ici peu, le total des jeunes hors du marché du travail et des personnes âgées risque de dépasser le nombre des travailleurs en activité³².
- L'assise financière de l'AVS sera consolidée, dans cette 11^{ème} révision, sur deux fronts: premièrement, l'augmentation des recettes de l'assurance par le biais des cotisations et la diminution de ses dépenses via des économies dans le domaine des prestations; et deuxièmement, le relèvement par étapes de la TVA.
- Au vu de la situation actuelle de l'économie, le Conseil fédéral envisage de n'augmenter le taux de cotisations sur les salaires que pour les indépendants et les salariés dont l'employeur n'est pas soumis à cotisation. Pour le reste, il propose que les besoins financiers supplémentaires soient couverts par un relèvement de la TVA. C'est en effet le mode de financement qui fournit le potentiel le plus élevé de nouvelles recettes pour l'Exécutif car son assiette est large, stable et peu sujette aux fluctuations. Le relèvement supplémentaire de 2,5% de la TVA se fera en deux étapes: dans un premier temps, la TVA sera relevée en 2003 de 1,5% (0,5% pour l'AVS et 1% pour l'AI). Et dans un second temps, aux alentours de 2007, 1% supplémentaire de la TVA sera nécessaire pour assurer le financement de l'AVS. Cette seconde hausse devra faire l'objet d'un projet en soi, qui pourrait ensuite être soumis au référendum facultatif.
- De plus, pour répondre aux problèmes liés à l'évolution démographique et à l'allongement constant de l'espérance de vie, le Conseil fédéral propose de fixer l'âge de la retraite à 65 ans pour les hommes et pour les femmes. C'est lors des débats parlementaires sur la 10^{ème} révision que les Chambres ont décidé de relever en deux étapes l'âge de la retraite des femmes à 64 ans, et qu'elles ont simultanément adopté une motion contraignant le Conseil fédéral à intégrer dans son Message sur la 11^{ème} révision un projet d'harmonisation de l'âge de la retraite pour les deux sexes. Ce relèvement de l'âge de la retraite pour les

³¹ Pour avoir une idée de cette augmentation de la longévité: en 1950, l'espérance de vie, en années, des personnes de 65 ans était de 12,8 pour les hommes et de 15,5 pour les femmes. En 1980, elle était de 15,1 pour les hommes et de 18,8 pour les femmes, et en l'an 2000, elle est de 17,3 pour les hommes et de 21,8 pour les femmes, cf. Extrait retravaillé du Message du Conseil fédéral. «La 11^{ème} révision de l'AVS et le financement à moyen terme de l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité. (11^{ème} révision de l'AVS)» in *Sécurité sociale*, janvier/février 2000, p. 20.

³² Selon le démographe Pierre Gilliard, il y avait 6 actifs pour 1 passif en 1950. Il y en a actuellement 4 pour 1. Ce rapport va se stabiliser dans les 50 prochaines années à 2,5 pour finalement arriver, en 2050, à 2 actifs pour 1 passif.

femmes devrait entrer en vigueur en 2009, soit 4 ans après la dernière étape de relèvement prévue par la 10^{ème} révision de l'AVS. Et estimant devoir tenir compte des parcours de vie différents des hommes et des femmes, le Conseil fédéral propose diverses mesures de flexibilisation de l'âge de la retraite. Les assurés auront la possibilité de prendre une retraite anticipée dès 62 ans ou d'une demi-rente anticipée dès l'âge de 59 ans. Par ailleurs, la 11^{ème} révision de l'AVS vise à uniformiser les conditions donnant droit à des rentes de veuve et de veuf. Alors que la 10^{ème} révision a introduit la rente de veuf, la 11^{ème} limitera par étapes les conditions d'octroi de la rente de veuve et les alignerait sur celles de la rente de veuf, qui seraient cependant légèrement améliorées.

Le second pilier (prévoyance professionnelle) est entré en vigueur en 1985. Ce complément à l'AVS est obligatoire pour les salariés assurés à l'AVS qui reçoivent un salaire allant de 24'000 francs suisses à 74 000 environ francs par année. Les indépendants sont assurés à titre facultatif. Les cotisations sont financées uniquement par les employeurs et les employés. Les 2 premiers piliers doivent permettre d'atteindre environ 60 % du dernier salaire. C'est un système « occupationnel »³³ dans le sens où l'obligation de s'assurer est liée à l'activité professionnelle et son financement se fait sur le mode de la capitalisation. La LPP est une loi-cadre qui fixe des exigences minimales aux institutions de prévoyance. Par conséquent, ces dernières sont libres de déroger aux exigences si cela est fait au bénéfice des assurés. Le 2^{ème} pilier est lui-même constitué de deux « étages » qui sont, pour le premier, l'assurance obligatoire régie par la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle de 1985 et, par ailleurs, la prévoyance professionnelle facultative décidée par l'employeur ou l'institution de prévoyance améliorant la couverture légale (prestations sur obligatoires). Le 2^{ème} pilier est géré de manière privée. Les exigences minimales prescrivent la primauté des cotisations, mais une relativement grande liberté est laissée aux caisses qui peuvent, si elles respectent les prescriptions légales, privilégier la primauté de prestations.

Les institutions de prévoyance jouissent d'une assez grande liberté, ce qui rend le système très complexe et peu transparent.

Réforme.

Le système de pension Suisse n'échappe pas aux contraintes structurelles, malgré son système multi-piliers. Les chocs du vieillissement de la population, des changements des structures sociales, et de la crise économique heurtent chacun des piliers de manière différente.

- En ce qui concerne l'AVS, l'objectif principal est de faire en sorte que l'AVS soit en mesure de faire face à l'évolution démographique, et d'en consolider les bases de financement à moyen et à long terme, s'inscrivant ainsi dans la tendance actuelle observée un peu partout en Europe. De surcroît, parallèlement à cette consolidation financière, la réforme entend également adapter l'AVS aux exigences actuelles de l'économie et de la société. La 11^{ème} révision de l'AVS est coordonnée avec la 1^{ère} révision de la loi sur la prévoyance professionnelle (LPP). En effet, les dispositions concernant l'âge de la retraite et son assouplissement, de même que l'introduction d'une rente de veuf dans la prévoyance professionnelle, sont étroitement liées à la réglementation correspondante de l'AVS.

³³ Traduction de l'expression anglaise : « occupational scheme »

La réforme de l'AVS correspond typiquement à la catégorie des réformes incrémentales d'ajustement des système de retraites, même si le type précis de réforme ouvre un débat politique sur le type et la portée des mesures à introduire.

L'exemple suisse révèle à quel point présenter le système en capitalisation comme le moyen de faire face à l'évolution démographique est une vision simpliste. En effet, la capitalisation subit de plein fouet l'accroissement de l'espérance de vie. En ce qui concerne le second pilier, sous fond de crise boursière, les réformes proposées vont beaucoup plus loin, certaines dans un sens plus social comme l'abaissement du seuil d'accès, d'autre dans un sens plus restrictif comme la baisse du taux de conversion et la baisse du taux d'intérêt minimaux. Si le contexte financier permet en partie d'expliquer la nécessité des réformes. Le processus politique lui-même révèle l'influence forte des groupes financiers et leur poids politique.

L'Afrique du Sud.

En dépit d'un PIB relativement élevé l'Afrique du sud présente un tableau très négatif en termes de pauvreté et d'inégalités. 61% de la population noire/africaine constituant la majorité de la population vivent en dessous du seuil de pauvreté pour seulement 38% de la population métisse, 5% des indiens et 15% de la population blanche. On estime que 3 enfants sur 5 vivent en dessous du seuil de pauvreté. 39% des foyers ne possèdent aucun membre possédant un emploi.

En Afrique comme en Amérique du sud, l'assurance sociale ne couvre qu'une toute petite minorité des populations pauvres. Ceci est majoritairement du à l'importance du secteur informel, au taux élevé de chômage et de l'occupation d'une grande partie de la population à des opérations de simple survie économique. Selon les chiffres officiels, 21.9% des foyers souffrent de la faim

La République sud-africaine (RSA) n'a pas un de système de pension national ou public. C'est donc le secteur privé qui depuis toujours a remplis les nombreuses tâches de ce secteur. Les premiers fonds de pensions sont apparus à la fin du XIXème siècle dans la République du Transval, sans pour autant bénéficier d'aucune réglementation ou d'une législation appropriée. Ils n'étaient de plus pas conçus – ni perçus – dans un principe "social" d'assurance. Au cours du premier quart du XXème siècle, ces fonds se sont essentiellement étendus à la population blanche à l'instruction élevée, l'Afrique du Sud, ou du moins sa plus haute classe, n'échappant pas à la fièvre de la Bourse qui s'emparait de l'ensemble du monde occidental. Le "Pension Fund Act" fut adopté en 1956 seulement, et maintenait cette disparité avec les salariés peu qualifiés (principalement de couleurs), tout en imposant les grandes lignes d'un système de retraite privé qui prévaut encore aujourd'hui (le Pension Fund Act est toujours en vigueur malgré plusieurs révisions).

C'est l'industrialisation du pays et la pression des syndicats de salariés au cours des années 70 qui obligèrent dans un premier temps à l'extension du champ d'application de la loi à l'ensemble du secteur "formel", c'est à dire des emplois salariés fixes.

Les fonds de pensions ont toujours fait partie du paysage économique sud-africain, à la fois en raison de leur implantation légale dans les usages contractuels entre employeurs et employés. Ils constituent les investisseurs majeurs dans le pays. La cotisation définie selon la loi est d'au moins 7.5% du salaire, versé à la fois par le salarié et l'entreprise. ceci signifie une masse financière énorme aux mains d'investisseurs privés. Les différents types de fonds se répartissent essentiellement selon deux types : d'une part les "provident funds", et de l'autre, les "pension funds". Les pension funds sont destinés à fournir un certain nombre d'annuités (de manière mensuelle pour l'immense majorité) lors de leur départ à la retraite et jusqu'à leur décès. Pas plus du tiers de la somme disponible lors du départ à la retraite ne peut-être utilisée en tant que lump sum ("somme globale"), ce qui assure à ce type de fonds une stabilité relative. Cette forme d'épargne-retraite bénéficie d'avantages fiscaux liés à cette stabilité, signifiant que la participation de l'employé à sa caisse de retraite est déductible jusqu'à hauteur de 17000 Rands³⁴.

Dans le cas de provident funds, le départ à la retraite signifie la possibilité pour le salarié de bénéficier en une fois du fruit de ses cotisations. Cette pratique est relativement répandue malgré un système fiscal relativement peu avantageux : les bénéfices mensuels dégagés par les pension funds ne sont souvent que faiblement au-dessus de l'assurance sociale. Les salariés préfèrent alors dégager un capital relativement important à la fin de leur activité, quand ils ne l'ont pas fait auparavant. En effet, les deux systèmes de cotisations permettent de bénéficier de prêt ainsi que de sommes que nous appellerons "intermédiaires", pour notamment la construction d'une habitation ou des mêmes des emprunts courants. De plus, à la mort du contractant (et pour autant que celui-ci ait bénéficié d'un système de mensualisation de sa retraite), les fonds de pension peuvent même faire office d'assurance-vie en assurant à la famille – et notamment au conjoint – le bénéfice de la somme restante.

La législation sud-africaine n'affirme aucunement l'obligation pour un salarié de contracter un fond de retraite lors de son engagement. Néanmoins, plus de 80% des employés du secteur formel bénéficie d'au moins un contrat de fond de pension. Mais le problème est que ce dernier est de plus en plus souvent imposé par l'employeur, d'autant plus si celui-ci a une masse importante, et la possibilité lors d'un changement d'emploi – et d'entreprise – de voir son fonds annuler ou de ne bénéficier que d'une somme fortement réduite par le transfert

³⁴ OLIVIER M., *Towards a coherent approach to social protection, labour market policies and financing of social security : A new paradigm for South Africa ?*, Helsinki, ISSA Research Programme, 2000.

administratif est important. De plus, aux nombreuses et complexes pratiques décrites ci-dessus s'ajoutent de nombreuses clauses limitatives formulées par les fonds de pension eux-mêmes, et qui provoquent souvent des situations où le bénéficiaire se voit priver de prestation de manière peu transparente, sans parler des situations directement liées à la nature "privées" et spéculatives de ces fonds, où la valeur peut soudain chuter et les prestations être réduites de manière drastique.

Le gouvernement encourage à la fois les gérants des fonds de pension et les employés à choisir le système du "defined benefit" au lieu du "defined contribution"³⁵. Même si ce deuxième assure des taux de croissance plus élevés à court terme, l'instabilité de leur rendement et donc, à terme, de la contribution au bénéficiaire, devrait encourager les salariés à s'engager vers des fonds aux placements souvent plus prudents et dont la stabilité est essentielle pour permettre d'assurer le versement des sommes garanties à la signature du contrat. C'est de plus dans le cadre de ces derniers fonds que l'on retrouve le plus souvent l'investissement "social" : les masses générées par les fonds de placement à travers les cotisations mais aussi leurs bénéfices constituent une masse d'investissements considérables pour un pays qui recherche les investisseurs étrangers et leur confiance.

Le système de retraites en Afrique du Sud n'est pas obligatoire. De plus, il repose sur le principe de la capitalisation intégrale et il est caractérisé par des fonds privés. Actuellement, environ 74% du secteur formel est couvert par une assurance sociale. Le système de retraites par répartition engendre toute une série de problèmes. En premier lieu, les sommes épargnées sont souvent dépensées avant l'arrivée à l'âge de la retraite. En second lieu, en l'absence d'obligation d'appartenir à une caisse de pensions, les travailleurs s'abstenaient de contracter une assurance ainsi que ceux appartenant au secteur formel où travaillant à leur compte deviennent souvent, à l'âge de la retraite, dépendants des subventions octroyées par l'assistance sociale. En troisième lieu, les cotisations dans le cadre de la retraite ne sont souvent pas transférables lors d'un changement d'emploi. En dernier lieu, il arrive que certains employés se voient refuser l'accès à une assurance sociale pour cause de discrimination raciale

³⁵ *Conversion from defined benefit to defined contribution: the South African experience* International Actuarial Association pensions seminar, 5-7 June 2001, Brighton, IAA, Ottawa 2001.

Indéniablement le système de retraites sud-africain rejoint presque intégralement le système de retraites préconisé par la Banque Mondiale. Seul le syndicat COSATU revendique une réforme profonde du système de pension et la mise ne place d'une allocation universelle.

Cependant, l'Afrique du Sud est -avec le Brésil-, l'un des rares pays en émergence à posséder un système d'assistance sociale de portée nationale. En effet, depuis 1972, l'assistance vieillesse autrefois réservée à la population blanche a été étendue à l'ensemble de la population. En revanche, les barrières raciales n'ont été supprimées pour l'ensemble des mesures d'assistance par la Social assistance Act de 1992. Ce n'est donc que depuis 10 ans que la majorité des familles peuvent bénéficier des allocations aux familles (State Maintenance Grant). Le caractère généralisé de la mesure a été fortement critiqué par les économistes sud-africains et des experts craignant que ce développement mette en péril la viabilité financière du système d'assistance. L'assistance-vieillesse peut être considérée en première instance comme un système qui marche relativement bien. Il est estimé que ce programme contribue de manière très significative à la diminution de la pauvreté, non seulement des personnes âgées elles-mêmes, mais plus largement des familles ayant une personne âgée en leur sein. Les ménages pauvres incluant un pensionné sont en moyenne beaucoup moins pauvres que les autres ménages. Cet effet est d'autant plus positif qu'avec la pandémie de SIDA, nombre de personnes âgées se retrouvent de fait chefs de famille.

Au début des années 2000, 90% du budget social de l'Afrique du Sud est consacré à la sécurité sociale (i.e incluant les mesures d'assistance).

En 1997 le White paper for Social Welfare a signifié un changement des orientations de la politique sociale. Au nombre des objectifs clairement affichés, l'un est de faire baisser considérablement le nombre des Africains dont les ressources proviennent de l'assistance étatique (Social Pensions Disabled pensions and State Maintenance Grant).

Les principes fondamentaux mis en avant par la nouvelle politique sont d'améliorer le niveau de vie des plus vulnérables et les opportunités pour les pauvres de faire face à leurs besoins sans recourir à l'assistance étatique.

Néanmoins, l'Afrique du Sud ne s'est pas ralliée à l'objectif néo-libéral de privatisation ou de réduction en soi de la sécurité sociale institutionnelle qui est toujours considérée comme un instrument puissant de lutte contre la pauvreté.

Bulgarie.

Héritage.

Sous le régime communiste, le système de retraite représentait un élément intégrant du budget de l'Etat. Ce système est basé sur le principe de la sécurité sociale. La cotisation définie par l'Etat est entièrement à la charge de l'employeur. Les conditions de départ en retraite se fondaient sur un certain nombre d'années d'ancienneté et sur l'âge de l'intéressé. Le montant concret de la pension vieillesse dépendait de la durée d'ancienneté, du secteur d'activité et du revenu.

Ce système de retraite fonctionnait relativement bien dans les conditions spécifiques de l'économie planifiée gérée de façon centralisée, basée sur la propriété des moyens de production par l'Etat. Cependant un tel système peut difficilement être maintenu dans les conditions de l'économie de marché. Le système bulgare de retraite hérité du passé a conduit, dans le milieu des années 90, à une situation fortement dégradée. Le coefficient de dépendance démographique a atteint quelque 37 %, contre 30% en moyenne pour les autres pays d'Europe Centrale et Orientale. Il en était de même pour la dépendance par rapport au système : 87% contre une moyenne de 48,3 pour les autres PECO. Les charges pour le règlement des pensions vieillesse représentaient 8% du budget de l'Etat bulgare, alors que dans les autres pays de la région elles étaient seulement de 7,3% (Cf. Annexe 1).

Aussi fallait-il ajouter à cela le fait de l'obsolescence du système, non seulement de par ses principes, mais également du point de vue de son fonctionnement concret : charges administratives trop élevées et un contrôle inefficace et doublé sur le règlement des cotisations.

Réformes

Depuis les années 90 le système de retraite a subi nombre de changements qui visaient d'une part à stabiliser le système et, d'autre part, à le préparer à des réformes plus radicales³⁶. Ces

³⁶ Les plus importantes portaient sur : l'augmentation et la différenciation des montants des cotisations selon les catégories de travail (1991) ; la réévaluation et l'introduction de mécanismes d'actualisation périodique des

modifications ont conduit à l'amélioration réelle de l'état financier du système de retraite et à la diminution de la part des charges pour les retraites au PNB de 9,1% en 1991 et 10,9% en 1993, à 6,2% en 1997. Toutefois elles se sont avérées insuffisantes pour résoudre les lourds problèmes hérités et nouvellement apparus au système d'assurance vieillesse. En effet, leur principal défaut était que la solution au problème des retraites était recherchée dans les limites du système d'assurance vieillesse existant.

L'ajournement de la réforme de la législation dans le domaine de la sécurité sociale a conduit à l'aggravation des problèmes et, naturellement, à de plus sérieuses difficultés aussi bien pour l'Etat, que pour la société en la personne des assurés ayant droit à la pension vieillesse. Dans ce sens, compte tenu de l'état du système de retraite qui allait de mal en pis, il n'y avait réellement plus le temps d'ajourner la réforme.

Une réforme radicale.

Sur cette toile de fond, vers la fin des années 90, a été adoptée l'idée de la nécessité d'un changement radical et complet. A cette fin, en 1998, le gouvernement bulgare a formé un groupe de travail chargé de concevoir et de mettre en œuvre la réforme du système de retraite après le 1er janvier 2000.

Dans le cadre de ce groupe de travail, et avec l'aide des institutions financières internationales financées par l'Agence américaine de développement international (déléguée par la Banque Mondiale) ainsi que par d'autres donateurs, a été élaboré le projet d'une Stratégie gouvernementale de réforme du système de retraite en Bulgarie. Le projet a été adopté au mois de juillet de 1999 pour servir à la prise de décisions législatives complexes.

pensions de vieillesse (1992 ; 1996 – introduction de coefficients de retraite individuels) ; l'introduction d'un montant minimal de cotisation salariale (2% en 1996 et 1% depuis le 1^{er} juillet 1999) ; la restriction des possibilités de retraite anticipée (par le rehaussement en 1992 de l'âge de la retraite des travailleurs de la 1^{ère} et 2^{ème} catégorie de travail) ; la mise en place de caisses d'assurances professionnelles (par exemple pour les enseignants depuis 1997) ; la stimulation et création de possibilités de report de la retraite (depuis 1996 avec trois ans après l'âge de la retraite en vigueur actuellement pour les bénéficiaires de la 3^{ème} catégorie de travail) ; l'augmentation de la période à prendre en considération pour le calcul du montant moyen de l'assiette des cotisations sociales (le salaire ou le revenu) des nouveaux retraités. Depuis 1997, une année de plus a été ajoutée aux trois « meilleures années » choisies par le bénéficiaire ; la séparation institutionnelle du budget de l'Etat du Fonds « Sécurité sociale » et la mise en place de la gestion tripartite (en 1996) ; le remboursement depuis le budget d'Etat de versements réalisés par le Fonds de la Sécurité sociale, derrière lesquels il n'est pas de contribution à la sécurité (en 1996) ; l'introduction de 22% de cotisations sociales sur les indemnités de chômage et sur les indemnisations en cas d'incapacité temporaire de travail, ou grossesse et maternité (depuis 1999), de même que sur les charges patronales.

Dès le début de l'année 2000 sont entrés en vigueur le Code des assurances sociales obligatoires ainsi que la Loi de l'assurance vieillesse complémentaire volontaire.

Cette réforme est beaucoup plus vaste et comprend non seulement le perfectionnement du système de répartition, mais également l'introduction du principe de la « capitalisation », nouveau pour la Bulgarie, par la création d'un régime de cotisations complémentaires obligatoires et de cotisations complémentaires volontaires à l'assurance vieillesse, qui rend le système de retraite bien plus souple et financièrement juste.

Le résultat final de la réalisation de la réforme sera un système à trois régimes, semblable à celui recommandé par la Banque Mondiale (1994) et qui est appliqué dans la plupart des économies en transition. A la différence de la privatisation des assurances sociales, où les systèmes sociaux d'assurance vieillesse avaient été complètement remplacés par la création de fonds privés, le système qui s'est imposé en Bulgarie est de type mixte. La réforme se fonde sur le pluralisme et la diversité des types et des formes de régimes d'assurance vieillesse qui conjugue : les assurances publiques et privées, le régime d'assurances obligatoires et volontaires, les assurances universelles et professionnelles, le régime par répartition et le régime par capitalisation des cotisations, la solidarité et les intérêts particuliers, la fonction de garant de l'Etat et l'initiative privée, le principe des cotisations déterminées et le principe des prestations déterminées.

En effet, l'architecture du système de retraite repose sur trois piliers, ou régimes principaux :

- 1^{er} pilier – le régime des cotisations sociales obligatoires;
- 2^{ème} pilier – le régime des cotisations complémentaires obligatoires (assurances universelles et professionnelles);
- 3^{ème} pilier – le régime des cotisations complémentaires volontaires.

Des risques et des problèmes à résoudre demeurent toujours dans la réforme du système d'assurance vieillesse en Bulgarie qui doivent trouver leur solution afin de pouvoir garantir la stabilité et la sécurité du système d'assurance vieillesse. Ces risques sont d'ordre :

- économique – croissance économique basse, voire négative, baisse de l'emploi et des revenus de la population, insolvabilité financière des assurés, part trop élevée de l'économie « grise », dissimulation de revenus de l'assiette des cotisations sociales, mauvaise gestion des fonds et perte de la confiance de la population) ;

- démographique - rythmes plus lents que prévus de croissance démographique, nouvelle vague d'émigration) ;
- politique - arrêt de la réforme et retour à un régime plus libéral d'accès aux droits d'assurance sociale ou augmentation des pensions sans couverture financière réelle sur le moyen et le long terme ; absence de volonté politique pour mener à bonne fin la réforme; problèmes mal pensés dans la législation, résolus sans l'accord et l'avis des personnes intéressées.

Conclusion.

Le cas bulgare illustre parfaitement l'influence des communautés épistémiques dans le cadre de la globalisation. La réforme bulgare s'inscrit aussi dans l'orientation générale de réforme des systèmes d'assurance vieillesse dans les pays d'Europe Centrale et Orientale implantées sous l'influence majeure des organisations financières internationales. La Bulgarie a été le troisième pays, après la Hongrie (en 1998) et la Pologne (en 1999) ayant mis en place un système d'assurance vieillesse de qualité nouvelle. Quatre autres pays se préparent à une réforme (la Lituanie, la Lettonie, la Roumanie et la Slovaquie).

Vietnam

Héritage.

Le système existe depuis 1962 dans le but de répondre aux besoins d'une économie planifiée pilotée par l'Etat.

Le système est administré conjointement par la Confédération Vietnamiennne du Travail (VCL) pour la maladie, la maternité et les accidents de travail et le Ministère du travail, de l'invalidité et des affaires sociales (MOLISA) pour la retraite, l'invalidité et les survivants.

Pour les bénéficiaires à long terme (*long term benefits*) (MOLISA), les contributions, collectées par le Fond des Assurances Sociales (*Social Insurance Fund*) sont de 10% pour les employés, le 90% du reste provenant de l'Etat. Pour les bénéficiaires à court terme (*short term benefits*) (VCL), les contributions se montent à 5 %. Le total des contributions payées par les employés est de 15 %. Retraite = 10% employés et 90% l'Etat.

L'âge de la retraite est de 60 ans pour les hommes et 55 pour les femmes. Après 30 années de contributions (25 pour les femmes), la pension équivaut à 75% du salaire de base).

Problèmes du système :

1. Système hautement inégalitaire : 13% des dépenses de l'Etat reviennent au 4,5% de la population. Et même si le coût du système devait être réparti entre l'Etat et les entreprises publiques (SOE), la part de l'Etat dans les dépenses de sécurité sociale s'est montée au fil des années et au vu des difficultés des SOE à 80%.
2. Problème de financement du système à long terme. Les contributions sont prévues ne plus suffire pour couvrir les dépenses.
3. Manque d'un cadre législatif permanent et cohérent réglant la sécurité sociale.
4. Administration du système non efficace au vu de la confusion des tâches entre MOLISA et le VCL.
5. Peu d'incitation au respect des engagements légaux. Plusieurs cas de fraudes des employeurs (sous-estimation des salaires et du nombre d'employés, évasion des contributions)

6. Insuffisance des prestations. 90% des retraités sont incapables de subvenir à leurs besoins avec seulement la pension de retraite. Les retraités continuent donc à travailler tout en touchant leur pension.

Réformes

La décision d'une réforme de l'ancien système de sécurité sociale a été prise en 1993 et le nouveau système est rentré en vigueur dès 1995.

La réforme est une décision interne du gouvernement Vietnamien et ne fait donc pas suite à des pressions extérieures. La réforme se base sur les recommandations du BIT qui a suivi le dossier depuis le début des années 90.

La réforme s'inscrit en fait plus généralement dans le processus de transition économique piloté par l'Etat d'une économie étatique à une économie de marché reposant sur le secteur privé. Il s'agit donc avant tout d'une adaptation du système social aux nouvelles conditions économiques, adaptation qui loin d'avoir eu des conséquences négatives (comme ça été le cas dans d'autres contextes nationaux), semble au contraire être un facteur sensible d'amélioration du système de protection sociale, bien que de nombreux défis se posent encore.

Le système de retraite réformé a vu sa couverture étendue aux entreprises privées de plus de 10 employés et aux Vietnamiens travaillant dans des joint-ventures ou des entreprises étrangère tout comme des organisations internationales. Le système est en outre obligatoire. Il est prévu un système volontaire qui n'est pas encore mis en place qui permettrait de couvrir les paysans, les indépendants, et les entreprises de moins de 10 employés).

Le système est désormais basé sur la contribution des employés (5%) et des employeurs (15%), ainsi que d'une contribution de l'Etat. L'âge de la retraite est de 60 ans pour les hommes et de 55 pour les femmes. Il faut avoir contribué 20 ans minimum au système pour avoir droit à une rente

Le montant des prestations dépend du nombre d'années de contribution ainsi que du salaire moyen des 5 dernières années. Le montant est compris entre un minimum de 45% de ce salaire moyen pour une contribution de 20 ans et un maximum de 75% (30 ans).

Finalement, l'Etat prend à sa charge les retraites d'avant 1995.

Evaluation du nouveau système :

Le nouveau système de sécurité sociale répond avant tout aux impératifs de la transition économique qui a entraîné la fermeture de nombreuses entreprises publiques (réduites de plus de la moitié) autour desquelles était organisée initialement la sécurité sociale, au profit du secteur privé qui est devenu l'objectif central de la politique économique. Dans ce cadre là, la réforme du système de sécurité sociale s'inscrit cette politique de favorisation du secteur privé. Mais cette adaptation à la transition économique a permis aussi une extension de la couverture et par là même occasion, le développement de la sécurité sociale (mise en place d'une assurance maladie obligatoire et extension de la couverture de la retraite). Cependant, le nouveau système doit faire face à de nombreux défis :

- La couverture effective reste faible : le nombre de contributeur est de 3,2 millions de personnes en 1998, dont 48% sont des fonctionnaires, 46% des employés des entreprises publiques et 6% des entreprises privées. Le problème d'évasion majeure vient des entreprises privées vietnamiennes (les entreprises privées étrangères remplissant généralement leurs obligations légales). D'autre part, le secteur rural qui couvre 70% de la force de travail n'est pas couvert. On peut estimer que la population couverte représente environ 14% de la force de travail (soit environ 7% de la population totale) (1998).

Cette faible couverture est due notamment à la faiblesse des contrôles de l'Etat et des sanctions en cas de non respect des règles. De plus, la crise économique depuis le milieu 1997, couplée avec des mesures de réduction des entreprises étatiques, a provoqué une augmentation du chômage urbain (environ 8% en 1998).

- Si le système de retraite est actuellement bénéficiaire, et semble être viable jusqu'en 2009, le BIT prévoit pour 2010 et notamment dès 2015 de nombreux problèmes financiers au vu d'une augmentation du nombre de retraités

Les organisations internationales et les retraites au Vietnam :

Les liens du BIT avec le Vietnam sont donc très développés au sujet de la sécurité sociale le gouvernement vietnamien reprend presque intégralement les propositions du BIT. Il est à ce

titre intéressant de voir que le gouvernement vietnamien ne suit pas les recommandations générales de la Banque mondiale en matière de retraite.

Le BIT a toujours défendu au Vietnam ses principes de base d'une assurance sociale obligatoire et étatique, dont la base est le partage des risques et la solidarité. Mais si ce discours sur les assurances sociales reste constant, il est possible de mettre en évidence une certaine évolution dans sa stratégie globale. Alors qu'au début des années 90, cette assurance sociale devait se coupler avec un système de « *safety net* » important et un appui à la protection sociale informelle en vigueur notamment dans les campagnes, elle préconise actuellement toujours un système en trois pilier mais où la composante informelle a laissé la place à l'idée d'une assurance volontaire (qui fonctionnerait selon le principe de la capitalisation, mais avec des prestations définies et garanties par l'Etat), notamment pour les paysans.

Mali.

Jusqu'à une date récente le Mali ne connaissait pas la problématique de la vieillesse en tout cas pas de façon structurelle et institutionnelle.

A l'indépendance (1960) les dirigeants du pays ont opté pour un régime à tendance socialiste. Il était basé sur une économie socialiste et planifiée. Les sociétés d'Etat et les groupements coopératifs constituaient le socle de l'économie. La protection sociale a été considérée comme une préoccupation importante dès les indépendances. Ainsi, dès 1961 l'Institut National de Prévoyance Sociale (INPS) et la Caisse de Retraite du Mali (CRM) furent créées pour la protection sociale des travailleurs et de leurs familles.

De nombreuses mesures législatives et réglementaires seront prises pour la couverture des risques sociaux concernant les fonctionnaires (civils et militaires) et autres agents des secteurs publics, parapublics et privés.

La politique Malienne de protection sociale a été comme dans la plus part des pays africains particulièrement orientée vers le secteur des travailleurs salariés excluant du coup une frange importante de la population évoluant dans le domaine de l'agriculture, de l'élevage, de la pêche et de l'artisanat.

Les programmes d'ajustement structurel détériore encore la situation des travailleurs. Les différents secteurs ont connu des mouvements de licenciement massif, de départ à la retraite par anticipation et un quasi arrêt des recrutements à la fonction publique. Les effets de ces licenciements combinés avec les difficultés économiques (retard dans le paiement des salaires) ont contribué au développement des premières initiatives de protection sociale de droit privée (les mutuelles et les fonds sociaux notamment) dans les entreprises et à travers certains syndicats ou corporations.

L'ajustement structurel a eu aussi des effets sur les recettes des institutions de prévoyance par la réduction drastique du nombre de cotisant et le gel des recrutements à la fonction publique.

Le système de sécurité n'a pas connu d'évolution significative de l'indépendance à nos jours. En effet, il est resté pendant toute la période dans une dynamique qui ne cible que les travailleurs salariés. Nous avons mentionné que la population dans ces secteurs représentent moins de 20% de la population malienne donc la majorité est exclue.

La protection sociale des maliens est insuffisante, inéquitable et mal organisée. Celle des personnes âgées est certainement une préoccupation émergente liée à l'effritement de la société.

Depuis quelques temps avec l'effet conjugué de la sécheresse et des difficultés économiques nous assistons à l'effritement du tissu social rendant encore plus précaire la situation des populations en milieu rural et dans le secteur dit « informel ».

Depuis un quinquennat nous enregistrons au Mali, une volonté de la part des populations exclues du système de sécurité sociale classique de mettre en place des mécanismes alternatifs de protection sociale. Nous assistons à une meilleure définition de la politique en matière de sécurité sociale mais aussi l'inscription de cette politique dans un cadre stratégique. Cette époque est marquée par la prise en compte de certaines questions émergentes notamment celle des personnes âgées.