

Les institutions de protection sociale dans les PED

UN INSTRUMENT SUPPLÉMENTAIRE DE MOBILISATION DE L'ÉPARGNE

Rachel Meghir,

Consultant, Centre de développement de l'OCDE

Pour faire face à la crise financière internationale, les pays en développement (PED) devraient orienter leurs efforts principalement dans deux directions : l'accroissement de la mobilisation de l'épargne nationale et l'affectation efficace de ces ressources à des fins productives. C'est là une condition quasi préalable au renouveau des flux de capitaux externes en direction de ces pays ; les capitaux externes pourraient être alors couplés à l'épargne intérieure mobilisée.

L'hypothèse sous-jacente à cette approche est que les PED ont une capacité d'épargne que les institutions financières existantes exploitent de façon insuffisante et inefficace. Il en résulte qu'une partie de l'épargne intérieure se dirige vers le secteur informel plutôt que vers des circuits plus formels d'où elle pourrait être acheminée vers des investissements productifs.

Il s'agit de trouver les moyens de « drainer » ces ressources non exploitées vers des formes appropriées d'épargne à long terme afin d'augmenter le capital disponible pour des investissements productifs à long terme. Cela pourrait ainsi ouvrir la voie au renouvellement des flux financiers externes.

Dans la recherche de nouvelles sources locales de financement à long terme pour le développement économique et social, il faut aussi considérer, parmi les divers établissements financiers locaux, le rôle que peuvent jouer les institutions de protection sociale. La sécurité sociale ainsi que les institutions d'épargne contractuelle telles que les fonds de prévoyance, les caisses de retraite par capitalisation, les assurances (publiques et privées), les mutuelles, etc.¹ non seulement assurent la protection sociale mais génèrent aussi de

107

¹ Précisons l'usage des termes fait ici. La protection sociale englobe sécurité sociale et institutions

l'épargne financière, laquelle en retour peut être canalisée vers des investissements pour le développement.

Ainsi l'épargne intérieure à long terme pourrait-elle être mobilisée, et son affectation améliorée, grâce à une politique active et novatrice de protection sociale. Le fait que le motif principal de l'épargne des ménages dans les PED réside dans la volonté des épargnants de s'assurer contre des imprévus souligne la pertinence d'une telle démarche qui remplit à la fois une fonction économique et sociale.

Dans cet article, nous allons d'abord traiter la question de « l'épargne pour le développement » : quelle peut être la contribution des institutions de protection sociale dans la mobilisation et l'affectation de l'épargne intérieure. Dans les deux sections suivantes, nous présenterons en parallèle les expériences latino-américaines et asiatiques en matière de protection sociale et de mobilisation et d'affectation de l'épargne. Le cas de l'Afrique, où l'ampleur du secteur informel est considérable, est traité séparément. Enfin, nous analyserons de plus près le cas des institutions d'épargne contractuelle, et plus particulièrement les questions relatives au développement de l'assurance dans les PED.

L'épargne pour le développement

Il y a deux volets à la fonction économique-financière assignée aux institutions de protection sociale² : la mobilisation de l'épargne intérieure d'une part, la gestion et l'affectation des surplus accumulés d'autre part.

En ce qui concerne le potentiel de mobilisation de l'épargne par les institutions de protection sociale, il faut distinguer l'épargne brute et l'épargne nette. Le niveau des surplus dégagés (épargne brute) est fonction :

- du mode de financement adopté (seul un financement par capitalisation génère des surplus, et donc de l'épargne) ;
- du degré de « maturité » du système, dans la mesure où un système « jeune » aura peu de prestations venant à échéance par rapport aux recettes perçues ;
- de la structure démographique de la population couverte, puisque celle-ci détermine à la fois le moment où les prestations devront être versées aux ayants droit et la durée de leur période de contribution avant toute prestation ;
- de l'aspect court terme ou long terme des risques couverts (la

d'épargne contractuelle. Par sécurité sociale nous entendons les programmes publics contributaires et obligatoires lesquels garantissent un niveau minimal de prestations couvrant un ou plusieurs des « risques » suivants : vieillesse, décès, invalidité, maladie, maternité, allocations familiales, licenciement, chômage, etc. Le mode de financement peut combiner les techniques de capitalisation et de répartition, selon le risque couvert par les diverses branches. Les institutions d'épargne contractuelle incluent les fonds de prévoyance, les caisses de retraite par capitalisation, les assurances, les mutuelles. Elles utilisent le mode de financement par capitalisation.

² Les institutions de protection sociale doivent remplir deux fonctions principales : une fonction sociale — le maintien à long terme du niveau de revenu de l'individu — et une fonction économique/financière, à titre d'instrument supplémentaire de mobilisation de l'épargne et de financement de l'investissement.

mutualisation des risques par capitalisation n'est possible et appropriée que dans le cas de la couverture de risques à long terme) ;

— de l'impact de l'environnement économique (l'inflation peut ronger la valeur réelle des fonds de réserve) et de facteurs externes tels que la récession économique ou le chômage qui peuvent affecter les taux de cotisation.

En ce qui concerne l'épargne nette, il s'agit de voir si les surplus dégagés par un régime de protection sociale constituent une épargne « supplémentaire » qui augmente d'autant la valeur totale de l'épargne nationale. En fait, tout dépend de la façon dont sont gérés les surplus et de la façon dont le système affecte le comportement d'épargne, notamment celui des ménages. Les opinions divergent sur ce point. Un régime de protection sociale a-t-il un effet de substitution, un effet de reconnaissance (*recognition effect*) ou un effet de coercition sur le comportement d'épargne des ménages ? Le débat théorique se poursuit. Toutefois, le point de vue le plus répandu est le suivant : même si les surplus dégagés par un régime de protection sociale ne constituent pas forcément une augmentation nette de l'épargne nationale, il n'en reste pas moins qu'une part de cette épargne résulte de l'existence d'un régime obligatoire capitalisé.

En fait, la question de l'épargne nette mérite sans doute d'être approfondie, mais elle est d'un moindre intérêt pour notre propos. Les ménages épargnent selon leurs possibilités, une fois les besoins de base satisfaits. Pour nous, il s'agit de repérer les mesures incitatives susceptibles de drainer une plus grande partie de l'épargne des ménages vers des usages à long terme.

Pour ce qui est de l'affectation des ressources, il y a trois voies possibles :

- rechercher un taux de rendement maximal ;
- investir en tenant compte des objectifs fixés par la stratégie nationale de développement ;
- « rendre » les surplus à la population affiliée au régime.

Dans le premier cas, on laisse une marge de manœuvre relative eu égard à la composition du portefeuille d'investissement (à noter que celle-ci ne coïncidera pas forcément avec les priorités établies par le gouvernement). En assurant une demande régulière de titres, les institutions de protection sociale peuvent contribuer à un élargissement des marchés financiers nationaux, à condition que ces derniers puissent offrir suffisamment de placements viables à long terme. Dans le cas contraire, ces institutions risquent de s'engager dans des activités spéculatives (souvent sur le marché immobilier) et/ou d'investir dans des actifs étrangers, aggravant ainsi les problèmes de fuite des capitaux.

La deuxième voie suppose l'acheminement des ressources vers des secteurs industriels favorisés ou des équipements sociaux (écoles, hôpitaux, routes) ou encore leur placement dans des titres d'Etat, ce qui permet au secteur public de disposer d'une source importante de fonds. A cette fin, le gouvernement peut imposer une législation plus ou moins restrictive portant sur la composition du portefeuille d'investissement, un certain pourcentage des surplus devant être investi en des titres d'Etat.

Dans le premier cas, la « restitution » d'une partie des surplus aux affiliés du régime peut se faire par divers moyens : diminuer les niveaux des cotisations, augmenter les prestations, octroyer des prêts personnels ou des

crédits hypothécaires, allouer des logements sociaux ou offrir d'autres services sociaux.

Précisons que le choix de l'une ou l'autre de ces voies dépend, en dernier ressort, de la législation nationale réglementant la politique d'investissement des institutions de protection sociale.

Régimes de protection sociale dans les PED

Contrairement à ce qu'on pourrait croire, la plupart des PED ont déjà une expérience dans le domaine de la protection sociale. Certains régimes sont plus anciens que d'autres ; le degré de couverture et le niveau des prestations varient aussi d'un pays à l'autre. Ces régimes jouent effectivement un rôle d'intermédiaire financier dans certains pays ; dans d'autres, leur impact est moins marqué eu égard à la mobilisation et à l'affectation des ressources.

Épargne ou « désépargne » ?

Comme il a déjà été mentionné, les régimes par capitalisation sont les plus appropriés pour générer des réserves. Pourtant, l'expérience montre que la capitalisation n'a pas toujours été une réussite absolue dans les PED. En effet, nombre de régimes capitalisés n'ont pu résister ni aux tensions créées par les impératifs sociaux de redistribution qui leur ont été imposés (élargissement de la couverture aux groupes à faible revenu), ni aux pressions de groupes sociaux puissants réclamant une augmentation des prestations. Par conséquent, ils sont passés d'un mode de financement par capitalisation à un mode de financement par répartition, ce qui a mis fin à la capacité de générer des surplus.

Dans cette section, nous allons comparer les forces et les faiblesses de régimes capitalisés extensifs (tant du point de vue de la population que des risques couverts) à celles de régimes capitalisés ayant une structure de prestations plus limitée. Les expériences latino-américaines et asiatiques nous serviront respectivement d'exemples.

Amérique latine

Les régimes de protection sociale en Amérique latine sont parmi les plus anciens du Tiers Monde, certains remontant aux années vingt. De façon générale, la couverture est étendue : 61 % de la population totale de l'Amérique latine est couverte ; si l'on exclut le Brésil, qui compte la moitié de la population assurée dans la région, ce chiffre est de 43 %. Il faut signaler toutefois que ces chiffres globaux masquent le fait que les taux de couverture pour chacun des pays pris individuellement peuvent varier de moins de 10 % à plus de 70 % de la population totale³.

La protection sociale en Amérique latine est en général la plus complète⁴.

³ Les derniers chiffres globaux disponibles sont pour 1980. Pour des chiffres détaillés par pays pour 1985, voir Mesa-Lago, Carmelo, *La seguridad social y el sector informal*, Genève, BIT, PREALC, *Investigaciones Sobre Empleo*, n° 32, 1990.

⁴ Une critique fréquente adressée aux systèmes de protection sociale en Amérique latine touche aux fortes inégalités de couverture selon l'activité professionnelle, le secteur économique ou la localisation géographique. Ainsi, certains groupes restreints (les groupes de pression les plus

Elle peut couvrir : la vieillesse, l'invalidité, la pension aux survivants, les accidents de travail, la maternité, la maladie, les allocations familiales, le chômage. Elle est aussi parmi les plus coûteuses. Les prestations sont souvent généreuses et les conditions d'éligibilité souples. En fait, c'est la phase d'expansion des années 30 jusqu'à la fin des années 50 qui a conduit à la montée en flèche des dépenses d'assurance sociale et à la crise financière des institutions de protection sociale qui s'en est suivie, puisque la croissance des prestations n'a pas eu comme contrepartie une augmentation correspondante des cotisations.

Les déséquilibres financiers et actuariels qui sont à la source des tensions subies par les régimes peuvent être attribués à des facteurs tels que : les retards dans le paiement des cotisations (y compris par l'Etat) ; l'évasion parafiscale ; l'inefficacité, les sureffectifs et les coûts d'administration élevés au sein des institutions concernées ; le degré de « maturité » des régimes ; le vieillissement des populations ; et la détérioration du ratio passifs-actifs (qui a même atteint des niveaux de 1 à 1,2 en Uruguay en 1983).

Au fur et à mesure que les dépenses au titre des prestations continuaient à dépasser les recettes, on a assisté au transfert de fonds entre les différentes branches (certaines excédentaires, d'autres déficitaires) des régimes : par exemple, des ressources en provenance des réserves des caisses de retraite ont servi à couvrir les déficits des programmes de santé. Cela a marqué le début du processus de décapitalisation, puisque ces sommes empruntées ne pouvaient plus être restituées. L'érosion de la valeur réelle des réserves restantes par l'inflation n'a fait qu'aggraver la situation. Le glissement de la capitalisation vers la répartition était donc inévitable, alors que les régimes dépendaient de plus en plus de subventions gouvernementales. Dans certains cas, les déficits ont atteint des proportions gigantesques (*voir tableau 1*).

TABLEAU 1

**FONDS DE SÉCURITÉ SOCIALE AU NIVEAU DU GOUVERNEMENT
CENTRAL : DÉFICIT (entre parenthèses) OU EXCÉDENT (en %) DES
RECETTES ANNUELLES**

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988 ¹
AFRIQUE									
Cameroun	39,5	47,2	42,6	(26,0)	(29,7)	34,3	33,3	15,9	—
Maroc	35,2	46,3	41,3	29,4	32,4	32,9	27,7	20,1	—
Sénégal	18,9	8,6	7,7	(0,8)	(15,1)	—	—	—	—
Togo	32,2	2,5	18,8	43,6	42,9	51,6	38,7	44,1	—
AMÉRIQUE LATINE									
Argentine	(10,4)	0,3	0,8	(16,6)	0,7	(27,1)	(33,3)	(26,3)	—
Bésil	(7,7)	(10,0)	(1,5)	(11,8)	(3,9)	(0,6)	0,1	3,2	—
Chili	(28,8)	(74,2)	(143,5)	(170,3)	(202,0)	(221,9)	(231,4)	(255,1)	(272,5)
Colombie	(43,6)	(64,9)	(155,8)	(81,8)	(77,3)	(65,5)	(75,6)	(71,0)	—
Costa Rica	(20,7)	(17,8)	(21,2)	3,1	6,0	4,5	3,9	—	—
Mexique	(31,8)	(20,4)	(20,9)	(8,5)	(5,7)	(8,5)	(10,1)	(1,9)	3,5
Paraguay	25,4	20,2	8,9	15,1	5,4	7,6	9,4	12,5	—
Uruguay	(48,4)	(64,7)	(106,6)	(85,1)	(74,5)	(47,1)	(34,7)	—	—
Venezuela	10,0	9,2	11,8	(12,3)	(6,4)	(5,9)	(20,9)	—	—
ASIE									
Malaisie	89,4	(92,6)	88,2	83,8	82,1	76,6	69,8	60,8	55,1

Source : IMF, Government Finance Statistics Yearbook, 1989, vol. 13.

— Données non disponibles.

1. Données entièrement ou partiellement provisoires, préliminaires ou des projections.

En ce qui concerne la part des dépenses de sécurité sociale dans le PIB, les chiffres sont généralement plus élevés pour l'Amérique latine que pour les autres régions du Tiers-Monde, et sont comparables par ailleurs aux pourcentages dans certains pays de l'OCDE (voir tableau 2).

LES INSTITUTIONS DE PROTECTION SOCIALE DANS LES PED

TABLEAU 2

DÉPENSES DE SÉCURITÉ SOCIALE * (en % du PIB)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
AFRIQUE								
Cameroun	0,7	0,7	—	0,8	0,8	0,9	1,0	0,1
Ethiopie	0,9	1,1	1,1 ¹	1,2 ¹	1,3 ¹	1,8 ¹	1,7 ¹	1,6 ¹
Maroc ³	1,8	1,8	1,9	2,1	1,9	1,9	2,0	—
Sénégal ³	1,5 ²	1,6	1,5 ²	1,6	1,7	—	—	—
Togo	—	0,6	0,6	1,0	2,3	1,9	2,5	—
Zambie	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6	0,4	0,3	0,3 ¹
Zimbabwe	2,2	1,6	1,5	1,2	1,2	1,1 ²	1,0	—
AMÉRIQUE LATINE								
	7,1	7,3	5,4	7,0	6,0	—	6,7	—
Brésil	6,1	5,9	6,9	6,6	5,9	5,1	5,6	5,1
Chili	8,6	10,1	13,4	13,0	12,9	11,6	10,9	—
Colombie	—	—	3,0	2,7	3,0	—	—	—
Costa Rica	1,8	2,2	2,1	3,5	2,6	3,2	5,1	—
Mexique	2,7	2,8	3,0	2,6	2,2	2,4	2,3	1,5 ¹
Paraguay	1,6	2,0	3,5	3,7	3,3	2,6	—	—
Uruguay	9,0	11,7	14,8	12,0	10,0	9,4	10,2	—
Venezuela	—	—	2,0	1,8 ²	1,3	1,2	1,5	—

REVUE D'ÉCONOMIE FINANCIÈRE

ASIE								
Bangladesh ³	—	0,2	0,4 ¹	0,3 ¹	n	1,2 ¹	—	—
Corée	1,1	1,0	1,8	0,8	0,9	0,9	0,9	1,0
Philippines	0,2	0,1	0,2	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2
Singapour	0,2	0,3	0,3	0,2	0,2	0,4	0,4	0,4
Sri Lanka ³	5,1	3,7	3,6	3,2	3,0	3,0	2,9	3,1
Thaïlande	0,4	0,4	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6
PAYS OCDE								
Allemagne ³	14,9	15,5	15,7	15,5	15,4	15,1	14,8	—
Australie	6,7	6,6	7,0	7,9	8,2	7,9	7,6	7,4 ¹
Canada	5,3	5,5	6,9	6,7	6,6	6,6	6,7	6,5
Etats-Unis	6,3	6,5	6,9	7,4	6,5	6,0	5,8	5,6
France ³	17,3	18,2	19,0	19,3	17,5	16,7	—	—
Italie	11,2	12,3	13,6	14,3	13,7	13,8	13,8	15,2
Royaume-Uni ³	10,2	11,6	12,4	11,7	11,7	11,6	11,7	11,1

Source : IMF, Government Finance Statistics Yearbook, 1989, vol. 13.

* Dépenses consolidées de sécurité sociale au niveau de l'administration publique centrale.

— Données non disponibles.

n Grandeur négligeable.

1. Données entièrement ou partiellement provisoires ou préliminaires, ou des projections.

2. Données ne faisant pas partie d'une même série statistique.

3. Données recouvrant les dépenses de sécurité sociale et œuvres sociales.

En somme, l'expérience latino-américaine met en évidence les conséquences néfastes que peut avoir pour l'accumulation de surplus un rythme trop rapide d'expansion du régime (expansion du point de vue de la population couverte, des risques assumés et du niveau des prestations) sans planification financière préalable. Un système où les dépenses excèdent les revenus, exigeant un transfert budgétaire pour combler le déficit, crée une situation de « désépargne », et le passage d'un système par capitalisation à un système par répartition qui est lui-même déficitaire vient corroborer l'état de fait.

Asie

Les cinq « réussites » (*success stories*) de l'Asie — Malaisie, Philippines, Inde, Sri Lanka et Singapour — semblent être aux antipodes de l'expérience latino-américaine, en ce sens qu'elles ont une base financière solide. Ces

régimes de protection sociale sont plus « jeunes », datant des années 50, et ont été conçus dans une perspective plus étroite.

Leur étendue, en termes de population et de risques couverts, est beaucoup plus limitée, comme l'illustre le *tableau 3*. Tous les régimes couvrent le risque vieillesse, mais ils sont peu nombreux à offrir des prestations d'assurance maladie, maternité, chômage, des allocations familiales, etc. Cela a d'importantes implications quant à la technique de financement adoptée, car le risque vieillesse peut être couvert par un système par capitalisation. En effet, les cinq pays considérés ont des régimes de type fonds de prévoyance ; de plus, l'ensemble des prestations est versé en une somme forfaitaire au moment de la retraite plutôt que d'être étalé sous forme de pension ou de rente dont la durée est plus difficile à prévoir.

Le financement des régimes est bi-partite, étant assuré par les cotisations des employeurs et des employés. Des réserves substantielles sont générées, les coûts d'administration sont faibles, et le revenu des investissements représente souvent plus d'un tiers des recettes, parfois plus, ce qui permet de maintenir les cotisations sur les salaires à des niveaux relativement bas⁵. Les prestations d'assurance maladie, quand elles sont offertes, sont généralement financées sur une base tri-partite et par répartition ; mais comme elles dépendent de régimes distincts, tout transfert de surplus tirés des fonds de prévoyance pour financer d'éventuels déficits est ainsi exclu.

TABLEAU 3

ÉLÉMENTS DE BASE : LES SYSTÈMES DE PROTECTION SOCIALE CHILIEN ET ASIATIQUE

	Chili	Malaisie	Philippines	Inde	Sri Lanka	Singapour
Mise en place du système	1915	1952	1954	1951	1958	1953
Risques couverts :						
— vieillesse	x	x	x	x	x	x
— maternité-maladie	x		x	x		
— chômage	x					
— allocations familiales	x					
— accidents de travail	x	x	x	x	x	x
— santé publique	x	x			x	x

Source : *Wallich C.*, World Bank Staff Working Papers, n° 553.

A première vue donc, l'expérience asiatique semble suggérer qu'une couverture élargie et la viabilité financière des systèmes sont des objectifs

⁵ *Wallich Christine*, Savings Mobilization Through Social Security. The Experience of Chile During 1916-1977, Washington D.C., World Bank, World Bank Staff Working Papers, n° 553, 1983, 109 p.

incompatibles. Toutefois, on ne peut pas toujours poser le débat en ces termes-là. Sur la question de la population couverte, il faut noter les circonstances particulières des pays comme la Malaisie (où la population active est relativement organisée) et Singapour (vu ses caractéristiques géographiques), lesquelles ont permis d'élargir rapidement l'affiliation à la majorité de la population active (97 % en 1974 en Malaisie ; 100 % en 1976 à Singapour) sans porter atteinte à la viabilité financière du système.

L'exemple malaisien peut encore être cité en réponse à une critique fréquente de ces régimes, à savoir que ce sont les catégories sociales à revenu moyen ou élevé qui en bénéficient. En effet, le Fonds de Prévoyance des Employés (*Employees Provident Fund*) dans ce pays a été créé initialement pour assurer les employés à faible revenu ; les travailleurs dont le revenu dépassait un plafond salarial déterminé et/ou qui étaient affiliés à des régimes privés en étaient exclus. Ce n'est que progressivement que la couverture fut élargie à l'ensemble des travailleurs, quel que soit leur niveau de revenu.

Il reste enfin la question du champ réduit des risques couverts. En fait, la structure du système de protection sociale, telle qu'elle est, avec des régimes ou institutions distincts pour couvrir différents risques, n'est pas nécessairement un inconvénient et peut même être un atout. En effet, un tel dispositif permet à d'autres agents économiques susceptibles de générer des surplus, tels que les assurances, les mutuelles, etc., d'intervenir et de compléter la couverture.

En résumé, le contraste entre les expériences latino-américaines et asiatiques met en évidence l'importance d'une planification financière préalable à l'expansion d'un régime capitalisé. Une protection élargie est un objectif louable ; mais il ne saurait se réaliser au détriment de la viabilité financière du système, car cela peut mettre en cause la capacité du système à faire face à ses engagements dans l'avenir. Un régime capitalisé capable de s'autofinancer, même limité au départ, peut générer des surplus qui servent à l'investissement et au développement ; en même temps, une stratégie d'investissement judicieuse permettra éventuellement l'expansion du système.

L'affectation des ressources

Si les institutions de protection sociale doivent jouer un rôle d'intermédiaire financier, la question se pose aussi de l'affectation efficace des ressources mobilisées. Les sommes ainsi mises en jeu et leur impact potentiel sur l'investissement exigent un certain degré de contrôle gouvernemental sur la politique d'investissement de ces institutions.

Une telle régulation de l'investissement a à la fois des aspects positifs et négatifs. Le placement obligatoire de ressources en bons du Trésor ou leur investissement dans des entreprises publiques peut affecter le rendement du portefeuille, à moins que le gouvernement n'assure un taux de rendement au moins équivalent à celui qui aurait été obtenu par d'autres placements. Il faut aussi souligner que l'obligation d'investir dans des titres d'État ne signifie pas nécessairement que les fonds cumulés contribuent effectivement au dévelop-

peuvent socio-économique du pays : le gouvernement peut disposer des fonds pour les acheminer vers des investissements non productifs, pour soutenir des industries non rentables, ou pour financer des dépenses publiques ou combler un déficit dans le budget. Néanmoins, une législation restrictive peut aussi avoir des effets positifs, dans la mesure où elle permet de pallier les éventuelles imperfections du marché financier national. En effet, le secteur privé d'un PED n'est pas toujours en mesure d'offrir des opportunités d'investissement viables, à long terme, permettant de tirer profit de l'horizon à long terme de l'épargne générée par les institutions de protection sociale. Une telle législation peut alors empêcher que les investissements s'orientent vers des valeurs étrangères, des spéculations immobilières, d'autres activités non productives, ou enfin, des prêts à la consommation, dont on peut difficilement dire qu'ils contribuent au développement socio-économique du pays.

Amérique latine

De façon générale, les institutions de protection sociale en Amérique latine présentent un bilan peu satisfaisant quant à la rentabilité des investissements des surplus. Diverses raisons peuvent expliquer cet état de fait, entre autres :

- l'absence d'une politique d'investissement clairement définie et qui ne soit pas en désaccord avec les plans nationaux de développement ;
- le manque d'expérience du personnel dans la gestion des investissements ;
- des marchés financiers peu développés, conjugués à une politique financière contraignante (la répression financière) ;
- un environnement économique inflationniste, lequel a conduit à l'érosion de la valeur réelle des réserves cumulées et a incité les employeurs à retarder le paiement de leurs contributions de façon à en réduire la valeur réelle.

Il s'en est suivi que le taux de rendement des investissements dans presque toute la région, quand il n'était pas négatif, était inférieur aux taux d'intérêt bancaires. Les réserves cumulées étaient acheminées principalement vers :

- des obligations et des titres d'Etat qui étaient non négociables et non transférables (et, dans le cas de la Colombie, d'une échéance de 25 ans). Surnommées des « valeurs sans valeur », il s'agissait en fait de prêts forcés en vue de combler les déficits budgétaires ;
- des prêts personnels et hypothécaires aux assurés, qui ont pu profiter de l'environnement inflationniste et obtenir en fait des prêts sans intérêt ;
- des prêts aux programmes nationaux de santé pour couvrir leurs déficits. Cette utilisation des fonds est peut-être louable du point de vue social, mais il est difficile de la qualifier de profitable, d'autant plus qu'elle a marqué le début de la décapitalisation des régimes ;
- la construction de logements à l'usage des assurés. Là encore les taux de rendement étaient peu élevés ou nuls, entre autres à cause du gel des loyers, de l'inefficacité de la perception des loyers et de l'inflation ;
- dans certains cas, des investissements matériels dans l'agriculture, l'industrie, le commerce et d'autres services au bénéfice des assurés. La faiblesse du taux de rendement de ces investissements a été d'autant plus

aggravée que des changements fréquents dans des projets souvent mal exécutés ont conduit, à long terme, à une augmentation du coût nominal à cause de l'inflation.

Asie

Au sein de la région asiatique, le degré de contrôle gouvernemental sur l'affectation des ressources mobilisées varie beaucoup selon chaque pays. En Malaisie, par exemple, le Fonds de Prévoyance des Employés est contraint d'investir au moins 75 % des surplus en des titres d'Etat ; dans la pratique cependant, cette proportion avait déjà atteint 94 % en 1975. La part restante des surplus doit être investie dans des actifs approuvés, de haute qualité. A Singapour et au Sri Lanka, ces proportions approchent 98 % à 100 %, puisque les titres d'Etat sont la seule option d'investissement permise.

En Inde, par contre, la législation permet un portefeuille d'investissement un peu plus diversifié (même si l'orientation principale des investissements demeure le secteur public), tandis qu'aux Philippines — où la réglementation concernant l'investissement des surplus est réduite — l'investissement dans une gamme plus étendue d'actifs est permise. A juger du cas des Philippines, cependant, il semblerait que l'absence d'une législation contraignante n'ait pas eu comme effet un portefeuille d'investissement plus équilibré. En effet, la part dans le portefeuille d'investissement global de divers prêts individuels — prêts personnels, prêts à la consommation, prêts pour financer la scolarité, prêts immobiliers et hypothécaires — s'est accrue considérablement durant la période 1960-1974 (atteignant 67 % en 1974), et ceci au détriment de la part d'actions et d'obligations du secteur privé, laquelle a décliné de façon constante au cours de cette même période. Par ailleurs, un programme de logement mis sur pied à cette époque à l'intention des catégories sociales à faible revenu fut interrompu ; il est donc difficile d'estimer quelle proportion des fonds a été attribuée au programme de logement mentionné ci-dessus et quelle proportion a servi à la construction de logements de luxe ou d'hôtels.

Les cas du Sri Lanka et de Singapour sont également intéressants à comparer. Dans les deux pays, l'Etat a une forte influence sur l'affectation des ressources : tous les surplus dégagés doivent être investis dans des titres d'Etat. Cependant, au Sri Lanka, ces ressources ont servi à financer jusqu'à un tiers du déficit net de trésorerie du gouvernement, puisqu'elles ont été utilisées pour assurer un réseau extensif de services sociaux. Les ressources mobilisées par les institutions de protection sociale ont donc été « redistribuées » pour la plupart aux ménages sous forme de services sociaux, et n'ont pas contribué directement au développement financier, industriel ou agricole du pays.

A Singapour aussi, le gouvernement impose une législation restrictive sur la politique d'investissement du Fonds Central de Prévoyance (*Central Provident Fund*, ou CPF) mais, par contre, il a fait preuve de plus de responsabilité quant au rendement et à l'affectation des ressources dont il disposait ainsi. Par exemple, l'exonération d'impôts sur le revenu des investissements dans le secteur public assurait aux contribuables une rentabilité de leurs primes comparable à celle qu'ils auraient obtenue par la voie alternative de

l'investissement dans le secteur privé, sans compter l'avantage que présentait la possibilité d'obtenir un financement pour le logement.

Par ailleurs, le CPF a directement participé à un vaste programme de logement et de rénovation urbaine entamé en 1968. Dans une volonté explicite de reloger la population à faible revenu, le gouvernement ouvrait la possibilité aux affiliés du CPF de faire des emprunts gagés sur leurs cotisations pour financer l'achat de leur logement. Ainsi, 82 % de la population put obtenir un logement. En jouant le rôle d'agent financier pour un programme public de logement, le CPF a contribué au développement de l'infrastructure sociale de Singapour et a rendu possible un meilleur partage de la richesse nationale ⁶.

En fin de compte, il est important pour les institutions de protection sociale de mettre en œuvre une politique d'investissement bien définie, en accord avec les plans nationaux quand cela est possible. Cela permet d'une part d'assurer que le revenu des investissements contribue de façon substantielle aux recettes globales du système, renforçant ainsi sa capacité d'autofinancement, et d'autre part de contribuer, s'il y a lieu, au développement socio-économique du pays, tout en maintenant une solvabilité financière. En plus de l'intervention gouvernementale, qui peut varier, d'autres facteurs peuvent aussi influencer la politique d'investissement : l'attrait des investissements alternatifs (ce qui soulève la question de la capacité d'absorption du secteur privé), et l'environnement économique et monétaire.

Le cas de l'Afrique : le secteur informel

Nous avons choisi de traiter le cas de l'Afrique séparément, avant tout parce que la protection sociale en Afrique a une composante informelle importante, ce qui a un impact sur la situation actuelle et aura certainement des retombées sur le développement futur de la protection sociale.

Les institutions de protection sociale du secteur formel couvrent une faible partie de la population et privilégient l'élargissement des risques couverts. Les prestations couvrent les pensions de retraite, les allocations familiales, la maladie, la maternité et les accidents de travail. L'affiliation est liée à l'activité professionnelle ; les régimes sont financés par les cotisations sur les salaires des travailleurs et de leurs employeurs. Cela centre le régime sur les travailleurs salariés du secteur formel urbain (qui ne représentent souvent qu'une part minoritaire de la population active totale) et explique le faible taux de couverture de la population, puisque 70 % à 80 % ou plus de la population dans ces pays réside et travaille dans le secteur rural/agricole. Au Sénégal, par exemple, où 81 % de la population vit dans des zones rurales, seulement 2,5 % de la population totale est couverte par la sécurité sociale. De même, en

⁶ Il est intéressant de noter les suites de cette expérience, qui a commencé à dévier de ses objectifs initiaux vers le milieu des années 80. Le taux élevé d'épargne forcée à Singapour (les taux de cotisation au CPF sont de 10 % à 15 %) conjugué à cette politique de logement a eu pour résultat que les ressources ont éventuellement été détournées du secteur privé et acheminées vers la construction de grands immeubles commerciaux (bureaux) et résidentiels. Cela a donné de l'élan à la croissance économique dans les années 80 mais s'est bientôt révélé artificiel. En même temps, on reconnaît qu'une telle politique a entraîné en fait une « surproduction » dans le secteur de la construction.

Mauritanie, 69 % de la population appartient au monde rural, alors que seulement 1,6 % de la population totale, et 3,2 % de la population active — et même, seulement 48 % des travailleurs salariés (y compris les fonctionnaires) — sont couverts par le régime de sécurité sociale ⁷.

Du point de vue financier, le rythme d'expansion et de réajustement du niveau des prestations est plus rapide que celui de la croissance du taux de cotisations, une situation semblable à celle décrite pour l'Amérique latine. Par ailleurs, les arriérés de paiement des cotisations peuvent parfois atteindre l'équivalent d'une année de cotisations. Néanmoins, les systèmes continuent de générer des surplus ⁸ qui font l'objet d'une politique d'investissement qui comprend deux volets. Une partie des surplus est rentabilisée grâce à des placements immobiliers, des prêts, des dépôts à terme, des parts dans les fonds nationaux d'investissement, etc. Une autre partie (qui, au Cameroun, est l'équivalent de quatre mois de cotisations) doit, conformément à la loi, être affectée à des actifs non rémunérés tels que les dépôts à vue, les prises de participation dans des entreprises publiques et les prêts gouvernementaux ⁹.

Malgré le décalage entre les prestations accordées et les taux de cotisation, les arriérés de paiement des cotisations, et la rentabilité insuffisante d'une partie des réserves générées et investies, les régimes de protection sociale présentent tout de même un solde financier positif, pour deux raisons principales : leur étendue limitée ; la structure démographique de la population, et plus particulièrement de la population affiliée. Puisqu'il s'agit d'une population encore « jeune », les sommes versées (prestations) sont inférieures aux recettes perçues et, du moins temporairement, la situation peut se maintenir.

Plus inquiétants, par contre, sont les coûts élevés d'administration (qui peuvent atteindre jusqu'à 36 % des frais de fonctionnement, au Cameroun par exemple) et les lacunes dans la gestion, le contrôle et le retour d'information (*data feedback*) indispensables aux calculs actuariels. En effet, il est impératif de suivre l'évolution des dépenses, l'accroissement du nombre de bénéficiaires, les variations dans la structure démographique de la population affiliée, etc., d'autant plus que ces systèmes n'ont pas encore atteint leur régime de croisière.

7 Lespès J.L., Les institutions de protection sociale et la mobilisation de l'épargne dans les pays en développement : la Mauritanie et le Sénégal, étude de cas pour le Centre de Développement de l'OCDE, 1988.

8 Ibid. En Mauritanie, au cours de la période 1983-1986, les surplus de la caisse de pension représentaient entre 54 % et 56 % des recettes annuelles, et le revenu des investissements était de 9 % à 17 % des recettes. Au Sénégal, le fonds de retraite a généré des réserves équivalentes à 14 % des recettes du régime en 1984.

9 L'absence d'une politique d'investissement optimal peut être illustrée par le cas de la Caisse Nationale de Prévoyance Sociale au Cameroun. Les surplus en 1984 avaient atteint 131,9 milliards de FCFA, soit l'équivalent de 4 % du PIB. Ayant investi au préalable, sous pression gouvernementale, dans des actions d'entreprises manufacturières (qui étaient en fait des entreprises para-publiques en difficulté), la Caisse plaçait alors 54 % de ses ressources dans le secteur bancaire (sous forme d'investissements à court terme) dans des dépôts à vue ou des dépôts à terme, le reste des fonds étant utilisé comme suit : 29 % dans des prêts à moyen et à long terme, à faible taux d'intérêt, au profit du gouvernement ; 14 % dans ses propres installations (terrains, immobilier, etc.) ; 3 % dans d'autres prises de participation. Une telle transformation de ressources à long terme en des emplois à court terme représente en fait un degré substantiel de décapitalisation du système financier et un « gaspillage » de quantités considérables de ressources investissables.

Le secteur informel

Le faible taux de couverture de la population par les régimes du secteur formel en Afrique peut être perçu soit comme cause, soit comme résultat de l'étendue du secteur informel. En effet, l'inadaptation du dispositif institutionnel aux caractéristiques de la population active (sa localisation géographique, le statut salarié ou non salarié des travailleurs) et à la structure de l'entrepreneuriat en Afrique conduit ceux qui sont laissés hors du champ de la sécurité sociale formelle à chercher d'autres réseaux de protection. Mais, d'un autre côté, il se peut que la population choisisse de recourir au secteur informel plutôt que de s'affilier au régime de sécurité sociale¹⁰, compte tenu des services plus adaptés du secteur informel, de la proximité des sources de service et de la meilleure compréhension de leur mode de fonctionnement.

Par ailleurs, vouloir étendre la sécurité sociale au secteur informel appelle à s'interroger aussi sur l'impact économique de celle-ci sur les entreprises, lesquelles peuvent elles aussi opter pour l'informalité après avoir pesé les coûts et avantages d'une affiliation au régime. Adhérer à la sécurité sociale peut contribuer à l'accroissement de la productivité du travail de la main-d'œuvre et réduire la rotation de la main-d'œuvre et par là les coûts de formation pour l'entreprise. Mais l'affiliation implique aussi une hausse du coût de la main-d'œuvre, hausse que l'entreprise ne peut pas toujours reporter sur le prix des biens produits (notamment s'il s'agit de produits dont l'élasticité-prix de la demande est forte), ce qui peut alors susciter deux types de réactions : la substitution du travail par le capital ; ou la non-adhésion au système, afin de maintenir les marges bénéficiaires de l'entreprise et sa compétitivité sur le marché¹¹. Quant au marché externe, la hausse du prix des biens (qui reflète celle du coût du travail) peut, du moins à court terme, avoir un effet négatif sur la balance des paiements. Dans une perspective de plus long terme, on peut évoquer l'amélioration de la qualité et de la quantité de travail disponible dans l'économie qui résulterait de l'application d'un système de sécurité sociale. Quoi qu'il en soit, le choix de l'informalité par les individus et les entreprises signifie que des flux d'épargne potentiels échappent aux circuits formels au profit du secteur informel, lequel manifeste cependant une forte capacité d'innovation tant pour la mobilisation que pour l'affectation des ressources.

Des recherches et des enquêtes de terrain ont révélé qu'une des forces motrices de l'activité financière informelle est la volonté de l'individu de se prémunir contre le risque. En effet, le secteur informel lui aussi offre certaines formes d'assurance-vie et des possibilités d'épargne contractuelle (notamment sous forme d'associations d'entraide mutuelle), ce qui favorise le recours à ce secteur et semble avoir plus d'attrait aux yeux de la population concernée que la perspective d'une rémunération (faible) sur un compte d'épargne ou que la plus grande sécurité assurée par les institutions financières formelles.

A titre d'exemple, citons le cas d'un type d'association d'entraide mutuelle

¹⁰ Certes, la question de l'affiliation ne se pose que si les individus ont effectivement la capacité financière de cotiser, auquel cas ils prendront en considération le coût de cette affiliation par rapport à la qualité et aux montants des prestations attendues.

¹¹ Dans la mesure où les prestations sociales contribuent à une certaine redistribution des revenus, cela peut aussi stimuler la demande interne au profit des entreprises.

en Ethiopie. L'*idir* est, en pratique, une sorte de programme d'assurance géré par la communauté ou un groupe défini (basé sur des liens de parenté, de profession, d'ethnie, de résidence, etc.) servant de provision pour imprévus. La mort d'un membre du groupe (ou d'un membre de sa famille) est le principal risque couvert, auquel cas une somme fixée à l'avance est déboursée pour contribuer aux dépenses funéraires ou pour apporter une aide financière à la famille du défunt. La maladie, le chômage, l'incendie, les accidents et le vol peuvent aussi être couverts. Le financement des *idirs* comporte le paiement d'un « droit d'admission » et par la suite une cotisation périodique fixe, la même pour tous les membres, avec une amende pour tout retard de paiement. Les fonds cumulés sont déposés dans une banque afin de toucher les intérêts et d'éviter tout vol, perte ou fraude de la part du « comité » responsable. En Ethiopie, chacun est membre d'au moins un *idir* ; si pour les plus pauvres cela constitue la seule forme d'épargne possible, la participation à plusieurs *idirs* représente une forme privilégiée d'utilisation du revenu quand celui-ci augmente.

Toutes les caractéristiques sus-mentionnées des *idirs* (et des associations informelles semblables qui existent dans les autres pays sous d'autres noms) soulignent la pertinence de l'analogie avec le concept d'assurance. En même temps, les conditions requises pour qu'un régime plus formel puisse s'instaurer — familiarité avec le concept d'assurance, les divers risques contre lesquels on cherche à se prémunir, la notion de solidarité de groupe, et la création d'une habitude d'épargne et de dépôt — sont déjà en place. De plus, des sommes assez substantielles peuvent être engagées dans ce type et dans d'autres types de transactions financières informelles (prêteurs individuels, associations rotatives d'épargne et de crédit, clubs épargne, etc.)¹². Il est donc dans l'intérêt d'un pays de développer l'accès à ces fonds car, du point de vue macro-économique, le dualisme monétaire et financier qu'implique l'existence du secteur informel ne favorise pas la meilleure affectation des ressources. En outre, les politiques budgétaires et monétaires ont tendance à perdre de leur efficacité dans un tel contexte.

Les assurances

Dans les pages précédentes, nous avons surtout centré la discussion sur les régimes nationaux de protection sociale, dans le but d'évaluer leur rôle potentiel d'investisseur institutionnel dans l'économie. Dans la plupart des cas, comme nous l'avons vu, la couverture par la sécurité sociale ou bien n'est pas universelle, ou bien n'est pas suffisante, et elle n'est pas toujours adaptée aux besoins les plus pressants de la population. Des mesures de réforme seraient

¹² La part de l'épargne des ménages gérée par le secteur informel est parfois supérieure à celle mobilisée directement par le système bancaire formel. Par ailleurs, la proportion de la population ayant recours au secteur informel dépasse largement celle qui utilise les services bancaires modernes ; cela est vrai même dans les quartiers urbains où les agences bancaires sont plus accessibles.

Voir Germidis D., Kessler D., Meghir R., Systèmes financiers et développement : quel rôle pour les secteurs financiers formel et informel ?, Paris, OCDE, Etudes du Centre de Développement, 1991.

une façon de combler les lacunes mais elles sont lentes à mettre en œuvre et peuvent s'avérer coûteuses, ce qui ne veut pas dire qu'elles ne doivent pas être entreprises. Parallèlement, il pourrait y avoir un plus grand intérêt pour l'autre composante de la protection sociale, à savoir l'épargne contractuelle. Les fonds de prévoyance, les caisses de retraite par capitalisation, les assurances, les mutuelles pourraient effectivement offrir une couverture supplémentaire, facultative, sur une base capitalisée, à ceux qui, déjà affiliés au régime de sécurité sociale, recherchent cependant un niveau plus élevé de prestations. A noter qu'il restera toujours le problème soulevé précédemment de la couverture des « exclus » de la sécurité sociale et qu'il faut résoudre.

Dans cette section, nous allons traiter principalement du secteur des assurances, lesquelles proposent un vaste éventail de formules de protection pour les personnes et les biens. Leur rôle crucial dans le développement économique est d'ailleurs de plus en plus reconnu.

Du point de vue qui nous intéresse ici — à savoir, la mobilisation et l'affectation de ressources — les assurances présentent plusieurs avantages. D'abord, elles fonctionnent sur la base de la capitalisation et sont axées sur l'épargne en vue de maintenir leur viabilité financière. Dans le cas de l'assurance non-vie, les fonds cumulés représentent en général entre 120 % et 140 % des primes annuelles. Dans le cas de l'assurance-vie, les montants engagés sont plus importants, étant donné que les primes comportent une composante d'épargne implicite. Ensuite, l'épargne mobilisée, particulièrement dans le cas de l'assurance-vie, est une épargne à long terme, non liquide, stable (non sujette aux fluctuations conjoncturelles), régulière, non inflationniste, et qui peut dans une certaine mesure être déterminée à l'avance en fonction du degré de précision de la base actuarielle.

123

Par ailleurs, l'assurance opère comme un instrument financier. Elle diffère de l'épargne en ce sens qu'elle cherche à s'assurer elle-même de façon à pouvoir faire face à ses engagements futurs (il s'agit de la réassurance). Enfin, la gestion collective de l'épargne via les systèmes d'assurance-vie permet de couvrir des besoins que l'épargne pure à elle seule ne pourrait assumer.

Toutes les caractéristiques citées ci-dessus font des institutions d'assurance des sources appropriées pour le financement de l'investissement à long terme. En fait, quand la législation le permet, leur portefeuille d'investissement devrait refléter un effort pour maximiser les rendements, ou du moins pour investir dans des actifs sûrs et rentables.

En effet, en tant qu'investisseurs institutionnels, les assurances peuvent contribuer de façon substantielle au développement des marchés financiers nationaux — par leur demande régulière de titres — et plus généralement au développement financier et monétaire du pays. De plus, le gouvernement peut faire appel à elles pour orienter l'investissement de leurs surplus vers les secteurs désignés comme prioritaires.

A titre d'exemple, la Corée est un pays où l'on a cherché à se servir des assurances comme d'un levier pour le développement économique. Les institutions d'assurance y sont utilisées comme des véhicules de la gestion macro-économique. Elles sont contraintes à l'achat d'obligations d'Etat pour stabiliser la masse monétaire ; elles peuvent être sollicitées pour aider à

l'ajustement des marchés boursiers en augmentant ou en diminuant leurs avoirs en portefeuille ; par l'intervention sur la gestion de leurs actifs, le gouvernement peut aussi acheminer des ressources vers des secteurs industriels stratégiques.

Bien que déjà présent dans la plupart des PED, le secteur de l'assurance devrait connaître à l'avenir un élargissement de son champ d'application. Ainsi, au niveau des chiffres, la part des PED dans les primes mondiales a doublé depuis 1950, pour atteindre 5,7 % en 1980, puis tomber à 5,1 % en 1985 et 4,6 % en 1986¹³. En particulier, Taiwan, la Thaïlande, le Maroc, le Venezuela, la Corée du Sud, la Colombie, Singapour et le Chili ont vu une croissance rapide de l'ensemble de l'activité des assurances (en termes de primes émises) entre 1987 et 1988. Sur les dix pays avec le plus grand taux de croissance de leurs secteurs d'assurances en 1988, quatre sont des PED asiatiques et deux des pays latino-américains (voir tableau 4). Cependant, la croissance était ou très faible, ou négative dans les pays africains, ce qui s'explique entre autres par l'importance du secteur informel dans ces pays.

TABLEAU 4

CROISSANCE DES ACTIVITÉS D'ASSURANCE DE 1987 À 1988 : LES DIX PREMIERS PAYS (taux de croissance réel en %)

Espagne	34,5
Islande	20,9
Maroc	20,9
Taiwan	23,2
Thaïlande	21,1
Japon	19,5
Corée	19,2
Singapour	16,6
Venezuela	19,7
Colombie	17,1

Source : SIGMA, 1990, n° 4.

Quant à l'importance de l'assurance dans l'économie, qu'on peut évaluer par le ratio des primes rapportées au PIB, la valeur moyenne de ce ratio en 1986 était de 5,63 % pour les Etats-Unis, le Canada, le Japon et l'Europe occidentale, alors qu'elle n'était que de 1,66 % durant toute la période 1984, 1985 et 1986 pour les 91 PED enquêtés par la CNUCED¹⁴. Toutefois, il faut tenir compte des disparités entre les PED eux-mêmes : le ratio en Indonésie

¹³ SIGMA, *Swiss Reinsurance Company (Zurich), May 1988, n° 5.*

¹⁴ UNCTAD, *Statistical Survey on Insurance and Reinsurance Operations in Developing Countries 1984-1986, Geneva, United Nations, 9 January 1990.*

LES INSTITUTIONS DE PROTECTION SOCIALE DANS LES PED

était de 0,84 % alors qu'en Corée il s'élevait à 8,99 % ¹⁵ (voir tableau 5). En fait, dans le classement mondial des activités d'assurance, la Corée se plaçait en 1988 au 10^e rang du point de vue de l'ensemble des affaires (en termes de primes), au 7^e rang en termes des affaires-vie, et au 4^e rang en termes du ratio primes/PIB ¹⁶.

TABLEAU 5

STRUCTURE DU MARCHÉ DE L'ASSURANCE ET IMPORTANCE DE L'ASSURANCE DANS L'ÉCONOMIE

	Pourcentage des branches d'assurance (primes brutes)		Primes brutes en % du PIB		Total
	Assurance-vie	Assurance non-vie ²	Assurance-vie	Assurance non-vie ²	
AFRIQUE					
Burundi ¹	1,1	98,9	0,01	0,89	0,90
Maroc	19,7	80,3	0,36	1,46	1,82
Nigeria	16,1	83,9	0,16	0,84	1,00
Sénégal ¹	54,9	45,1	—	—	—
Zimbabwe	60,3	39,7	2,85	1,88	4,73

125

¹⁵ SIGMA, 1990, n° 4.

¹⁶ Ibid.

REVUE D'ÉCONOMIE FINANCIÈRE

AMÉRIQUE LATINE

Argentine	8,0	92,0	0,21	2,41	2,62
Bahamas ¹	61,0	39,0	3,93	2,52	6,45
Bésil	12,7	87,3	0,11	0,75	0,86
Chili	50,7	49,3	1,11	1,09	2,20
Colombie	15,5	84,5	0,27	1,46	1,73
Guatémala ¹	51,0	49,0	0,59	0,57	1,16
Guyane ¹	51,3	48,7	2,18	2,06	4,24
Mexique	36,3	63,7	0,42	0,74	1,16
Trinité-et-Tobago ¹	56,3	43,7	2,23	1,73	3,96
Venezuela	7,2	92,8	0,20	2,52	2,72

ASIE

Corée du Sud	83,2	16,8	7,48	1,51	8,99
Inde	65,5	34,5	0,88	0,46	1,34
Indonésie	25,6	74,4	0,21	0,63	0,84
Malaisie	47,1	52,9	1,23	1,38	2,61
Philippines	61,4	38,6	1,11	0,70	1,81
Singapour	50,5	49,5	1,45	1,43	2,88
Taiwan	70,0	30,0	2,68	1,15	3,83
Thaïlande	54,8	45,2	0,77	0,64	1,41

Source : SIGMA, 1990, n° 4.

1. Source : UNCTAD, Statistical Survey on Insurance and Reinsurance Operations in Developing Countries 1984-1986, United Nations, 1990.
Les données sont de 1987 pour le Sénégal ; de 1986 pour le Burundi, les Bahamas, le Guatémala ; de 1985 pour la Guyane et le Trinité-et-Tobago.

2. Comprend l'assurance incendie, automobile, transport et autres.

Aujourd'hui, dans la plupart des PÉD, les secteurs d'assurances nationaux sont dominants, ou alors les agents présents sur le marché sont soumis à une supervision locale ; nombre de pays ont institué un monopole d'Etat sur leur marché d'assurance. Par conséquent, la dépendance vis-à-vis des assureurs

étrangers a diminué considérablement. Cependant, les sociétés d'assurance nationales dans les PED sont souvent de petite taille et sous-capitalisées, et le déséquilibre de leur portefeuille de risques reflète la concentration de la demande pour une couverture de trois principales catégories de risques : la couverture de risques à faible coût (telle que l'assurance automobile) ; la couverture d'activités à haut risque (telle que l'assurance aviation) ; la couverture de gros risques. Il en résulte que les sociétés d'assurance dans ces pays ont souvent une faible capacité de rétention de risques. En effet, durant la période 1984-1986, le ratio global de rétention était inférieur à 50 % dans 21 pays et entre 50 % et 70 % dans 38 pays sur les 91 pays enquêtés par la CNUCED¹⁷. Cette situation entraîne une forte dépendance vis-à-vis des réassureurs internationaux ; la majorité des PED sont en effet des importateurs nets de réassurance. Mais une telle dépendance les expose à une fuite de devises étrangères, entrave la mise en œuvre d'une régulation fiduciaire rigoureuse, et rend ces pays vulnérables à un durcissement des conditions de réassurance ou même à la cessation tout court des services. Cela souligne le besoin pour les PED de renforcer leur capacité nationale en matière d'assurance et de réassurance afin d'atteindre un certain degré d'autosuffisance dans ce domaine.

Enfin, l'une des caractéristiques du secteur de l'assurance dans les PED est la part plus limitée de l'assurance-vie (comparée à celle de l'assurance non-vie) dans l'ensemble des activités d'assurance, à l'exception de 13 parmi les 91 pays de l'échantillon de la CNUCED (Bahamas, Chili, Corée du Sud, Guatemala, Guyane, Inde, Philippines, Singapour, Sénégal, Taiwan, Thaïlande, Trinité-et-Tobago, Zimbabwe) (voir tableau 5). D'après cette enquête, en 1984-1986, seulement 12 parmi les 91 pays de l'échantillon avaient un ratio de primes d'assurance-vie rapportées au PIB qui dépassait 1 %, tandis que pour l'assurance non-vie, le ratio primes/PIB était supérieur à 1 % dans 41 des 91 pays. Cet écart entre l'assurance-vie et l'assurance non-vie peut s'expliquer par des raisons telles que : la faiblesse des revenus disponibles, les faibles rendements sur l'investissement des réserves des assurances-vie, et des facteurs d'ordre idéologique, culturel ou religieux. (Nombre de groupes ethniques en Asie considèrent que l'achat d'une police d'assurance-vie porte malheur. En Afrique, ce sont les formes traditionnelles de solidarité au sein de la famille élargie qui assurent la sécurité économique recherchée.)

Devant cet état de fait, il faudra essayer d'améliorer et de diversifier les services offerts par les sociétés d'assurance ; celles-ci pourront alors mieux contribuer à la mobilisation de l'épargne intérieure pour l'investissement à long terme et au renforcement des marchés financiers nationaux. C'est dans ce contexte que de nouvelles formules d'assurance peuvent être envisagées, telles que diverses modalités d'assurance-vie, d'assurance sur hypothèques, d'assurance personnelle, etc. En Argentine, par exemple, on a mis sur pied, à l'échelle nationale, un système d'assurance personnelle comportant entre autres l'assurance-vie, la retraite et les accidents, le but étant de développer en parallèle avec le système de sécurité sociale un régime privé et volontaire

17 UNCTAD, op. cit.

dont les prestations serviraient de complément à celles du premier. De nouvelles réglementations sur les politiques d'investissement des compagnies d'assurance font également partie des mesures mises en œuvre.

De telles perspectives sont prometteuses, mais un certain nombre de conditions doivent être remplies pour en assurer la réalisation, à savoir le transfert de technologie, la formation de ressources humaines locales, l'accroissement de la capacité de rétention de risques, le développement de marchés des capitaux et de marchés secondaires, et l'intensification de l'activité d'intermédiation financière. Sans cela, le secteur de l'assurance, et plus généralement les institutions d'épargne contractuelle, ne pourront contribuer pleinement à l'épargne, à l'investissement et au développement.

L'étendue du secteur informel en Afrique, le taux élevé d'épargne contractuelle en Asie, et la pression constante pour plus de prestations en Amérique latine ne laissent pas de doute sur le besoin réel d'une protection sociale accrue et améliorée, ce qui devrait contribuer à mobiliser l'épargne dans les PED.

En ce qui concerne la sécurité sociale, les systèmes en Amérique latine doivent d'abord retrouver leur équilibre financier en se fixant des objectifs de couverture moins ambitieux, du moins pour un certain temps ; en réinstaurant progressivement la capitalisation là où elle est appropriée avec l'obligation de s'y maintenir strictement¹⁸ ; en cherchant un rendement plus élevé sur l'investissement des surplus ainsi générés.

Les régimes asiatiques — qui sont en fait des fonds de prévoyance publics — ont fait la preuve de leur viabilité et sembleraient prêts d'une part à assumer la responsabilité associée à une plus grande liberté dans la gestion des actifs, d'autre part à affronter une concurrence accrue de la part du secteur privé et de l'étranger.

La perspective en Afrique est plutôt favorable : une population « jeune », conjuguée au fait que la majorité de celle-ci n'est pas encore couverte, laisse présager une croissance régulière dans le nombre de cotisants pour quelque temps encore (des calculs actuariels aideraient à en déterminer la durée). A noter toutefois que si l'on veut drainer l'épargne informelle vers les circuits officiels en étendant le système de protection sociale, il faudrait envisager des

¹⁸ *Revenir à la capitalisation à partir de la répartition peut être un exercice difficile, comme l'illustre le cas du Chili. Une réforme en 1981 dans ce pays a instauré un programme de plans de pension individuels obligatoires, gérés par des sociétés privées à but lucratif (les AFP : Administradoras de Fondos de Pensiones) en concurrence les unes avec les autres pour la clientèle des assurés (qui peuvent choisir leur AFP, et en changer librement) et touchant une commission pour leurs services. L'AFP ouvre un compte d'épargne individuel pour chaque assuré dont les contributions (comportant une contribution minimale exonérée d'impôts et des contributions supplémentaires facultatives) sont investies et rémunérées. Les cotisations des employeurs ont été supprimées. Le nouveau système est entièrement capitalisé comme une assurance privée, en contraste avec l'ancien système qui fonctionne sur la base de la répartition. L'analyse de cette expérience peut être utile pour d'autres pays qui envisagent d'entreprendre des réformes similaires. En effet, il s'agit d'un transfert de sommes considérables du secteur public au secteur privé (et d'une perte subséquente de recettes publiques tirées des cotisations de retraite). Dans le cas particulier du Chili, cela a conduit en fait à une concentration de richesse et de pouvoir dans les mains des douze AFP en place ; neuf d'entre elles appartiennent à des grands groupes économiques qui contrôlent plus de 46 % du capital et des réserves du système financier national tout entier.*

modifications au système, de sorte que les conditions de financement et les modalités de cotisation soient plus adaptées aux réalités spécifiques de la population qu'on cherche à couvrir.

Il n'en reste pas moins que la réforme de la sécurité sociale peut et doit être accompagnée par des mesures pour renforcer le secteur national d'assurance et augmenter la capacité de rétention de risques. Les systèmes qui ont une composante implicite d'épargne, notamment les diverses formules d'assurance-vie, méritent de ce fait une attention particulière, d'autant plus que la part de l'assurance-vie demeure encore relativement faible dans l'ensemble des opérations d'assurance dans les PED.

Aussi bien la réforme de la sécurité sociale que l'effort marqué dans la sphère de l'assurance devraient être accompagnés d'une politique monétaire non répressive pour que ces institutions puissent effectivement jouer un rôle d'intermédiaires financiers non bancaires. Mieux encore, les politiques financières devraient stimuler l'intermédiation financière et non seulement cesser de lui faire obstacle. Les effets bénéfiques seraient réciproques : d'une part, des marchés financiers plus développés donneraient aux institutions d'épargne contractuelle la possibilité de viser un portefeuille d'investissement optimal ; d'autre part, une demande accrue d'actifs de la part de ces institutions peut donner un élan aux marchés financiers et au développement de marchés secondaires et, de façon plus générale, contribuer à l'intensification de l'intermédiation financière dans un pays.

En définitive, les institutions de protection sociale peuvent jouer un rôle crucial dans la mobilisation de ressources et leur investissement à long terme pour le développement économique. Renforcer leur rôle en tant qu'intermédiaires financiers nécessite des mesures pour améliorer aussi bien les institutions elles-mêmes que l'environnement économique dans lequel elles opèrent. Cela revient à identifier les systèmes et produits appropriés pour mobiliser l'épargne et à créer un climat propice à l'investissement productif de cette épargne.

129

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Akintola-Bello O., « Investment Behaviour of Insurance Companies in Nigeria », *Savings and Development*, 1986, vol. 10, n° 4, pp. 379-407.
- CNUCED, *Les assurances dans le Tiers-Monde à la fin des années 70*, Rapport du Secrétariat de la CNUCED, New York, Nations unies, 1981.
- Datta G. and Phone P., *Social Security and Household Savings : Asian Experience*, Tokyo, Institute of Developing Economies, 1980.
- Euzéby A., « Le rôle de la sécurité sociale dans la dynamique du développement », *Revue Tiers-Monde*, oct.-déc. 1977, tome 18, n° 72, pp. 763-778.
- Germidis D., Kessler D., Meghir R., *Systèmes financiers et développement : quel rôle pour les secteurs financiers formel et informel ?*, Paris, OCDE, Etudes du Centre de Développement, 1991.
- Gilbert N., « Alternative Forms of Social Protection for Developing Countries », *Social Service Review*, Sept. 1976, vol. 50, n° 3, pp. 363-555.

- Godfrey V.N., « A Broader Role for National Provident Funds : the Zambian Experience », *International Labour Review*, Feb. 1974, vol. 109, n° 2, pp. 137-152.
- Gruat J.V., « Les régimes de sécurité sociale en Afrique : tendances et problèmes contemporains », *Revue internationale du travail*, 1990, vol. 129, n° 4, pp. 443-461.
- ILO, *Financing Social Security : the Options*, Geneva, 1984.
- IMF, *Government Finance Statistics Yearbook*, Washington D.C., IMF, 1989, vol. 13.
- Kessler D., « Sur les fondements économiques de la Sécurité sociale », *Revue française des affaires sociales*, 1986, n° 1, pp. 97-113.
- Kessler D. et Ullmo P.A., « Assurance et développement », Paris, CEREP, document mimeographié, 1986.
- Lespès J.L., *Les institutions de protection sociale et la mobilisation de l'épargne dans les pays en développement : la Mauritanie et le Sénégal*, étude de cas pour le Centre de Développement de l'OCDE, 1988.
- Mesa-Lago C., ed., *The Crisis of Social Security and Health Care : Latin American Experiences and Lessons*, Pittsburgh, University of Pittsburgh, Center for Latin American Studies, Latin American Monograph and Document Series, 9, 1985.
- Mesa-Lago C., *La seguridad social y el sector informal*, Genève, BIT, PREALC, Investigaciones Sobre Empleo n° 32, 1990.
- Reviglio F., « Social Security : A Means of Savings Mobilization for Economic Development », *IMF Staff Papers*, July 1967, vol. 14, n° 2, pp. 324-368.
- Shome P., « La sécurité sociale, organisme mobilisateur de l'épargne : l'expérience de la Malaisie », *Revue internationale de sécurité sociale*, 1987, année 31, n° 1, pp. 65-78.
- Shome P. and Saito K.W., « The Impact of Contractual Savings on Resource Mobilization and Allocation : The Experience of Malaysia », *The Malayan Economic Review*, April 1987, vol. 23, n° 1, pp. 54-72.
- Shome P. and Saito K.W., « Investments of Social Security Funds in India and Sri Lanka : Legislation and Experience », *The Indian Journal of Economics*, Jan. 1980, vol. 60, n° 238, pp. 349-360.
- Shome P. and Saito K.W., « Social Security Funds in Singapore and the Philippines : Ramifications of Investment Policies », *Labour and Society*, Jan. 1980, vol. 5, n° 1, pp. 19-30.
- Shome P. and Squire L., *Alternative Mechanisms for Financing Social Security*, Washington D.C., World Bank, World Bank Staff Working Papers, n° 265, 1983.
- SIGMA, Swiss Reinsurance Company (Zurich), 1990, n° 4 ; May 1998, n° 5.
- Szmaragd J., « Adapter l'assurance à l'Afrique », *Journal de l'économie africaine*, 13 mars 1986, n° 80, pp. 45-55.
- Taba J., « The Promotion of Contractual Savings Institutions », Washington D.C., International Finance Corporation (World Bank), mimeographed document, July 10, 1984.
- Tamburi G., « Escalation of State Pension Costs : The Reasons and the Issues », *International Labour Review*, May-June 1983, vol. 122, n° 3, pp. 313-327.
- UNCTAD, *Statistical Survey on Insurance and Reinsurance Operations in Developing Countries 1984-1986*, Genève, United Nations, 9 Jan. 1990.
- UNDIESA, *Administration of Social Welfare : A Survey of National Organizational Arrangements*, New York, United Nations, 1985.
- Wallich C., *Savings Mobilization Through Social Security. The Experience of Chile During 1916-1977*, Washington D.C., World Bank, World Bank Staff Working Papers n° 553, 1983.
- Wasow B. and Hill R.D. eds., *The Insurance Industry in Economic Development*, New York, New York University Press, 1986.
- Yoon-Je Cho, « How the United States Broke into Korea's Insurance Market », *The World Economy*, Dec. 1987, vol. 10, n° 4, pp. 483-496.