

Etude réalisée sous la direction de Julien Damon,  
avec Pierre-Yves Cusset, Sylvain Lemoine, Louis-Charles Viossat

*Les pages qui suivent sont des extraits d'un rapport de présentation et d'analyse de dix familles d'innovations dans le domaine des politiques sociales. Le document complet comprend, pour chaque famille d'innovations, une étude détaillée de l'innovation phare et des fondements théoriques sur lesquelles elle s'appuie, la présentation d'autres innovations dans le même champ, les évaluations existantes, et une analyse des conditions de transposition de ce type d'innovation en France.*

## **LES COMPTES D'EPARGNE EN MATIERE DE PROTECTION SOCIALE**

### **Le cas du Central Provident Fund singapourien**

#### **DEFINITION**

Les systèmes de protection sociale fondés sur les comptes d'épargne sont des systèmes dans lesquels les individus (et leurs employeurs, le cas échéant), plutôt que de cotiser à une caisse de sécurité sociale, épargnent sur des comptes d'épargne personnels. Ces comptes d'épargne ne diffèrent des comptes d'épargne traditionnels que par deux, voire trois caractéristiques : l'ouverture des comptes et leur alimentation sont généralement obligatoires ; les retraits d'argent sont conditionnés par l'occurrence d'un événement (perte d'emploi pour les comptes d'épargne licenciement) ou bien ne sont permis que pour certaines dépenses (achat d'un logement par exemple) ; éventuellement, les comptes peuvent être momentanément négatifs (dans ce cas, c'est la puissance publique qui avance l'argent). L'intérêt principal de ces comptes d'épargne individuels est de réduire ou d'éliminer l'aléa moral lié aux mécanismes assurantiels. Pour les pays en voie de développement, en plus de cette considération essentielle, il faut mentionner le fait que les comptes d'épargne individuels présentent l'intérêt d'être relativement simples à mettre en place, de contribuer au développement de l'épargne de long terme et de constituer une première étape dans l'émergence de marchés financiers efficaces.

#### **FONDEMENTS**

La justification essentielle des systèmes de protection sociale fondés sur des comptes d'épargne repose sur le fait que la plupart des transferts réalisés par la protection sociale (80 % selon certains auteurs) peuvent en fait se résumer à des transferts de revenus intertemporels au cours du cycle de vie de l'individu, le reste étant constitué de transferts entre individus (redistribution). Les promoteurs de ces comptes affirment qu'un système de

comptes d'épargne remplit cette fonction de lissage du revenu au cours du cycle de vie de façon plus efficace qu'un système de protection sociale traditionnel.

Remplacer les régimes de sécurité sociale (hors partie redistributive) par des comptes d'épargne personnels présenterait donc, pour leurs promoteurs, plusieurs avantages. Premièrement, un coût de gestion moindre puisque l'Etat ne prend en charge que la partie redistributive de la protection sociale. Deuxièmement, un coût du travail plus faible. Troisièmement, une plus grande transparence puisque les individus connaissent la part purement assurantielle et la part redistributive du système de protection sociale. Enfin, une plus grande incitation à travailler et à épargner car les individus sont amenés à internaliser le coût de leurs dépenses de protection sociale. Par exemple, dans le cas du compte d'épargne licenciement, si le compte est positif à la fin de la vie active, son propriétaire peut récupérer l'argent épargné ou bien le reverser sur son compte d'épargne retraite : il a donc intérêt à ne pas trop puiser dans son compte épargne licenciement, même si, dans le cas où le compte serait négatif en fin de vie active, les dettes sont annulées.

## **INNOVATION PHARE**

**Le « Central Provident Fund » de Singapour.** Le *Central Provident Fund* (CPF) de Singapour a été créé en 1955, à l'initiative de l'administration coloniale britannique, d'abord pour satisfaire les besoins des Britanniques expatriés. Il fut ensuite ajusté pour être opérationnel dans le nouvel Etat indépendant. A ce stade, il ne s'agissait encore que d'un régime obligatoire de retraites par capitalisation. Mais le CPF a peu à peu évolué pour couvrir d'autres types de risques ou de dépenses, et en particulier, les dépenses liées à l'achat d'un logement, les dépenses de santé et les dépenses d'éducation.

Aujourd'hui, le taux de contribution employeur est de 14,5 % et le taux de contribution employé, de 20 % (les taux s'appliquent aux salaires jusqu'à 4500 S\$ par mois). Ces taux sont moins élevés pour les travailleurs âgés afin d'encourager l'emploi des *seniors*. Les sommes ainsi collectées sont investies dans trois comptes individuels : le « compte ordinaire », auquel sont affectées 66 % des contributions pour les moins de 35 ans et qui, dans les faits, est surtout utilisé pour l'achat du logement, mais peut aussi être utilisé pour souscrire à une assurance agréée, pour investir dans différents actifs et pour les dépenses d'éducation ; le compte « *Medisave* », auquel sont affectées 19 % des contributions pour les moins de 35 ans (davantage pour les plus âgés), qui est utilisé pour payer les frais d'hospitalisation et pour souscrire une assurance santé agréée ; enfin, le compte « spécial », auquel sont affectées 15 % des contributions pour les moins de 35 ans et qui permet surtout de se préparer une épargne suffisante pour la retraite. Lien : <http://mycpf.cpf.gov.sg/Members/home.htm>

En mars 2008, on recensait 3 190 000 adhérents du *Central Provident Fund*, qui détenaient ensemble dans leurs divers comptes quelque 140 milliards de S\$, soit environ 72 milliards d'euros.

## **CONCLUSION SUR CE TYPE DE DISPOSITIFS**

Le *Central Provident Fund*, et plus généralement les systèmes de protection sociale fondés sur l'épargne, peuvent paraître à bien des égards exotiques. Peut-être sont-ils plus adaptés à des économies en phase de développement ou de rattrapage, car ils permettent une mise en place progressive de mécanismes de protection sociale reposant d'abord sur l'individu et qui peuvent s'articuler assez facilement avec les solidarités familiales préexistantes.

De fait, les comptes d'épargne individuels ont un attrait spécifique pour les pays en développement. Dans ces pays en effet, l'accès à l'épargne et aux autres instruments financiers reste très souvent compliqué. L'absence d'épargne individuelle y est compensée, en cas de difficulté, par un appel aux familles, aux usuriers locaux ou aux ressources issues des migrations internes ou internationales. L'insuffisant développement de l'épargne et des circuits financiers constitue donc tout à la fois un frein au développement et une source majeure d'insécurité économique pour les individus.

Depuis le milieu des années 1990, s'est développée toute une littérature, en particulier dans le monde anglo-saxon, pour défendre les mérites de politiques sociales fondées sur l'acquisition et la détention d'actifs (« *Asset-Based Welfare* »). Celles-ci cherchent à favoriser, notamment chez les plus pauvres, l'accumulation d'un capital financier qui pourra être converti ensuite en capital humain, en capital retraite, ou bien encore en capital immobilier.

Les systèmes de protection sociale fondés sur les comptes d'épargne présentent certainement l'intérêt de la transparence et de la responsabilisation : chacun sait ce qu'il paie et ce qu'il reçoit (qui est directement fonction de ce qu'il paie) et le risque d'aléa moral est réduit à néant. Mais ces systèmes doivent nécessairement être articulés avec des mécanismes davantage collectifs et redistributifs qui permettent de prendre en charge ceux à qui leurs revenus ne permettent pas d'être couverts par un mécanisme de pure auto-assurance.

Par ailleurs, et c'est très net dans le cas de Singapour, les coûts de contrôle et d'administration du système ne sont pas nuls. Par exemple, dans le cas de la santé, l'utilisation des comptes *Medisave* est très réglementée : seules certaines dépenses, auprès d'une liste prédéfinie de prestataires, peuvent faire l'objet d'un paiement par ce compte d'épargne. D'une façon générale, le fonctionnement du *Central Provident Fund* est plus paternaliste (épargne forcée, utilisation de l'épargne très réglementée) que réellement libéral, et est finalement assez cohérent avec le mode de gouvernement de la République de Singapour, qui reste autoritaire. Les systèmes de protection sociale fondés sur l'épargne n'ont sans doute véritablement de sens que dans des contextes où la protection sociale est moins généreuse que celle que nous connaissons. Mais ils évitent à coup sûr que cette générosité ne repose, de façon plus ou moins masquée, sur une dette que les générations d'aujourd'hui laissent aux générations futures.