

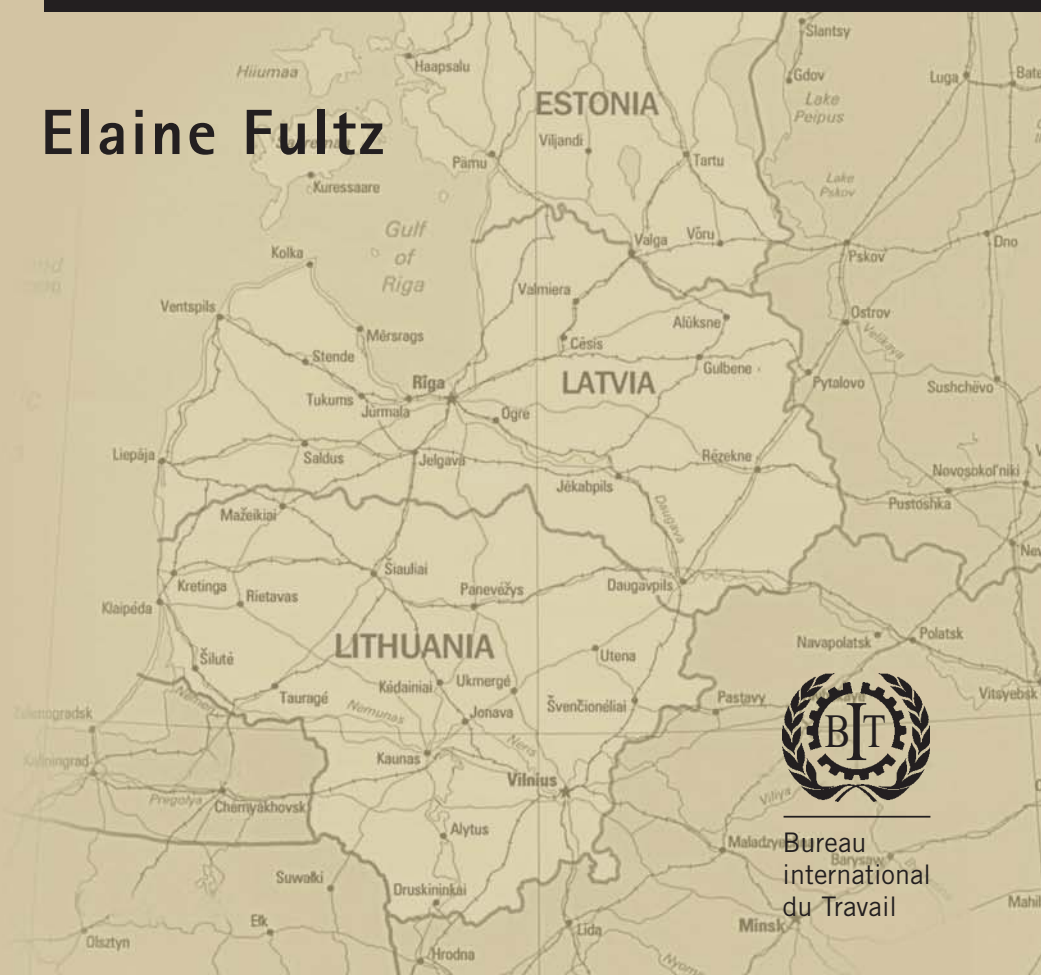
Bureau international du Travail

Bureau sous-régional de l'OIT pour l'Europe centrale et orientale • Budapest

Réforme des retraites dans les pays baltes : attentes et expériences de départ

Estonie • Lettonie • Lituanie

Elaine Fultz



Bureau
international
du Travail

Réforme des retraites dans les pays baltes

EDITE PAR
ELAINE FULTZ

Bureau international du Travail

Copyright © Organisation internationale du Travail 2006
Première édition 2006

Les publications du Bureau international du Travail jouissent de la protection du droit d'auteur en vertu du protocole n° 2, annexe à la Convention universelle pour la protection du droit d'auteur. Toutefois, de courts passages pourront être reproduits sans autorisation, à la condition que leur source soit dûment mentionnée. Toute demande d'autorisation de reproduction ou de traduction devra être envoyée à l'adresse suivante: Publications du BIT (Droits et licences), Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse, ou par email: pubdroit@ilo.org. Ces demandes seront toujours les bienvenues.

Fultz, E. (éd.)
Réforme des retraites dans les pays baltes : Estonie, Lettonie, Lituanie
Budapest, Bureau international du Travail, 2006

Traduit par Yann Foucault et Tamás Kuttner (AXBOX Bt.) et révisé par Michel Laroque.

Régime de pensions, réforme de la sécurité sociale, Estonie, Lettonie, Lituanie. 02.04.1

ISBN 92-2-219048-3, 978-92-2-219048-5 (CD-ROM)

Les désignations utilisées dans les publications du BIT, qui sont conformes à la pratique des Nations Unies, et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Bureau international du Travail aucune prise de position quant au statut juridique de tel ou tel pays, zone ou territoire, ou de ses autorités, ni quant au tracé de ses frontières.

Les articles, études et autres textes signés n'engagent que leurs auteurs et leur publication ne signifie pas que le Bureau international du Travail souscrit aux opinions qui y sont exprimées.

La mention ou la non-mention de telle ou telle entreprise ou de tel ou tel produit ou procédé commercial n'implique de la part du Bureau international du Travail aucune appréciation favorable ou défavorable.

Les publications du Bureau international du Travail peuvent être obtenues dans les principales librairies ou auprès des bureaux locaux du BIT. On peut aussi se les procurer directement, de même qu'un catalogue ou une liste des nouvelles publications, à l'adresse suivante: Publications du BIT, Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse, ou par email: pubvente@ilo.org ou par notre site web: www.ilo.org/publns.

Imprimé en Hongrie

Table des matières

A propos des auteurs	5
Avant-propos	7
 PARTIE I – RAPPORTS PAYS	 15
Chapitre 1	
La réforme des retraites en Estonie	17
<i>Lauri Leppik et Andres Võrk</i>	
1. Le paysage antérieur à la réforme	19
2. Les principaux éléments de la réforme à trois piliers	61
3. Les premiers temps de l'après-réforme	98
4. Conclusions	138
 Chapitre 2	
La réforme des retraites en Lettonie	153
<i>Inta Vanovska</i>	
1. Introduction	154
2. La situation avant la réforme	156
3. Les principaux éléments de la réforme	182
4. Les débuts de la mise en œuvre de la réforme	227
5. Synthèse	279
 Chapitre 3	
La réforme des retraites en Lituanie	291
<i>Romas Lazutka</i>	
1. Le contexte démographique et économique	293
2. Les éléments essentiels de la réforme des pensions	319
3. Conclusion	376

PARTIE II – PERSPECTIVES DES ETUDES DE CAS DES PAYS BALTES 383

Réforme des retraites dans les pays baltes :	
Attentes et expériences de départ	385
<i>Elaine Fultz</i>	
Le pilier manquant	413
<i>Mária Augusztinovics</i>	
L'économie politique de la privatisation dans les pays baltes	433
<i>Katharina Müller</i>	

A propos des auteurs

MÁRIA AUGUSZTINOVICS est une économiste, membre consultatif de l'Académie hongroise des Sciences et professeur honoraire à l'Université Corvinus de sciences économiques (ancienne Université de sciences économiques de Budapest). Ses recherches et son enseignement ont porté sur les modèles de planification macroéconomique jusqu'en 1984. Elle s'intéresse depuis à la macroéconomie du cours de la vie humaine, y compris à l'économie des pensions.

ELAINE FULTZ est spécialiste principale dans le domaine de la protection sociale au BIT de Budapest et également la directrice du projet qui a réalisé ce volume. Avant de rejoindre l'OIT, elle a travaillé au Sous-comité de Sécurité sociale de la Commission américaine du budget à la Chambre des représentants. Elle a traité, dans ses écrits, une large variété de questions relatives à la protection sociale. Elle est titulaire d'un doctorat de la *Wagner School of Public Service* de l'Université de New York.

ROMAS LAZUTKA est un chercheur et un spécialiste lituanien. Il occupe la Chaire de Travail social à l'Université de Vilnius et il est également chercheur associé à l'Institut pour la recherche sociale. Ses domaines d'intérêt principaux sont l'économie publique, la politique sociale et les recherches sur la pauvreté. Il a préparé de nombreux documents consacrés à la politique à suivre dans le domaine des régimes de sécurité sociale pour le gouvernement lituanien et a activement pris part aux débats publics sur la privatisation des pensions en Lituanie.

LAURI LEPPIK est un spécialiste indépendant des politiques sociales, un membre de l'équipe de recherche au Centre PRAXIS pour les études sur les politiques, de même qu'un professeur invité à l'Université pédagogique de Tallinn et à l'Université de Tartu. Ancien conseiller au Ministère des Affaires sociales

(de 1999 à 2001), il a également été adjoint-directeur général à la Caisse nationale d'assurance sociale (CNAS) (de 1995 à 1998). Entre 1997 et 2001, il a été membre de la Commission de réforme de la sécurité sociale du gouvernement estonien, participant au développement de la réforme des pensions qui est le point central de cette analyse. Lauri Leppik a rédigé le texte principal du rapport.

KATHARINA MÜLLER est membre du bureau de recherche à l'Institut de développement allemand, à Bonn. Ses articles et ses livres sur la politique sociale en Amérique latine, en Europe de l'est et en Asie centrale ont été publiés en onze langues. On lui a discerné le *Prix AEEEC* (EACES – Association européenne pour les études économiques comparatives), et le *Prix Ed A. Hewett* (de l'Association américaine pour l'avancement des études slaves) pour son livre intitulé « *L'économie politique de la réforme des pensions en Europe centrale et orientale* ». Elle a auparavant travaillé à l'Institut des études sur la transformation à l'Université européenne Viadrina de Francfort-sur-l'Oder et a travaillé comme consultante pour l'OIT, l'OCDE, le GTZ et d'autres institutions. Elle a reçu son doctorat en économie en 1999.

INTA VANOVSKA a été membre du groupe de travail du Projet letton de réforme sociale qui a élaboré le modèle original du nouveau système de pensions letton à trois piliers. Le groupe de travail a également fourni des prévisions financières pour le système de pensions à base d'une macro-simulation. Ces dix dernières années, elle a dirigé la Division de politique des pensions au Ministère des Affaires sociales.

ANDRES VÕRK est un spécialiste du travail et des politiques sociales au Centre PRAXIS pour les études sur les politiques et étudiant en doctorat à la Faculté d'économie de l'Université de Tartu. Pour cette étude, il a développé des prévisions allant jusqu'en 2060 sur la population, le marché du travail et le système de pensions.

Avant-propos

Ce volume, consacré à la réforme des retraites dans les pays baltes, est publié dans le cadre d'une série d'études effectuées par le projet de l'OIT intitulé *Renforcement du contrôle de la sécurité sociale en Europe centrale et orientale*, avec le soutien financier du gouvernement français. La composante de recherche du projet tente de donner une analyse des réformes de sécurité sociale dans les nouveaux Etats membres et dans les pays adhérents à l'UE. Les études examinent aussi bien l'élaboration des politiques dans ces démocraties multipartites que leurs expériences dans la mise en place des réformes. De manière générale, l'objectif de cette recherche est d'alimenter les pays qui délibèrent sur des réformes à effectuer en informations pertinentes sur les expériences et sur les résultats récents des politiques de leurs voisins ayant abordé des problèmes similaires. Il s'agit également de renforcer les partenaires sociaux des gouvernements dans leur rôle de participants à l'élaboration des politiques sociales.

La composante de recherche du projet porte principalement sur les pensions de retraite. Des études précédentes avaient analysé les réformes des retraites en Hongrie et en Pologne où les gouvernements avaient réduit les systèmes de pensions public par répartition en faveur de comptes de retraite individuels à gestion privée par capitalisation (privatisation des pensions) ; les situations de la République tchèque et de la Slovaquie ont également été analysées, pays où les gouvernements avaient rejeté la privatisation obligatoire en faveur de mesures cherchant à renforcer les régimes de pensions public et créer de nouvelles possibilités d'épargne privée¹. Par la suite, le projet a mené un *Examen des*

¹ Augusztinovics *et al.* (2002). « The Hungarian Pension System before and after the 1998 Reform », [Le système de pensions hongroise avant et après 1998] et Agnieszka Chłón, « The Polish Pension Reform of 1999 » [La réforme des pensions polonaise de 1999] dans Elaine Fultz (éd.). *La réforme des pensions en Europe centrale et orientale*, Volumes 1 et 2. Budapest, OIT-CEET.

dépenses de protection sociale en Slovaquie, une étude de la restructuration des pensions et d'autres réformes de la sécurité sociale². Ainsi, avec l'achèvement de l'étude de ces pays baltes, cette série de projets a analysé la réforme des retraites dans tous les nouveaux pays membres de l'UE.

Les trois pays baltes ayant partiellement privatisé leurs systèmes de pensions selon les mêmes orientations générales que la Hongrie et la Pologne, ces études sont centrées et organisées comme les études précédentes de l'OIT. Ainsi, elles accordent une importance particulière aux raisons qui ont suscité ces réformes radicales, au défi qu'a constitué la mise en place de ces systèmes privés, aux premiers résultats (participation, structure du marché et performance de départ de ces nouvelles caisses) et à l'effet qu'ils ont exercé sur les systèmes par répartition en place, de même qu'à l'adéquation des prestations futures. La dernière section de ce volume offre des remarques comparatives sur les trois réformes. Ces observations confrontent les attentes concernant les réformes et les résultats des premières phases, elles mettent l'accent sur la politique économique de la privatisation des pensions dans les pays baltes et sur le besoin de mesures supplémentaires pour garantir la protection minimale (le pilier zéro) dans les systèmes réformés.

Les études relèvent de nombreuses ressemblances entre les pays. De toute évidence, le point de départ des trois gouvernements baltes avait été le système de retraite soviétique. Ils ont, tous les trois, développé de nouveaux systèmes selon le même modèle de base, des variantes du système à trois piliers ayant été recommandées par la Banque mondiale³. De plus, ces études identifient de nombreux points communs qui seront d'une importance majeure pour les politiques de pensions futures de ces pays. Il s'agit entre autres de taux de dépendance bas ou en baisse, d'un manque dans les ressources de pensions publiques causé par la privatisation et, contrairement à la plupart des pays européens, de la perspective d'une certaine amélioration du ratio des travailleurs par rapport aux retraités dans les années à venir.

² Svorenova, Maria et Alexandra Petrasova (2005). *Social Protection Expenditure and Performance Review: Slovak Republic* [Dépenses de protection sociale et synthèse des performances : La République slovaque]. Budapest, OIT.

³ Banque mondiale (1994). *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*. [Eviter la crise du vieillissement. Politiques pour protéger les personnes âgées et promouvoir la croissance]. Washington, D.C..

- *Des taux de remplacement bas et en baisse* – Les études montrent que les retraites ont été considérablement entamées par l’inflation dans les trois pays au début des années 1990 et, depuis, les taux de remplacement n’ont que peu augmenté. Par rapport aux niveaux élevés du système soviétique (50–100 % des salaires), la retraite moyenne est à 40 % ou moins du salaire moyen. Les normes de l’OIT et du Conseil de l’Europe prescrivent un taux de remplacement minimal de 40 %⁴. De plus, dans deux des pays (en Estonie et en Lettonie), certaines prévisions anticipent une baisse des taux de remplacement dans les décennies à venir, aussi bien pour le premier que pour le deuxième étage du système⁵. On prévoit une baisse de 36 % pour les hommes et de 30 % pour les femmes, alors qu’en Lettonie, la baisse prévue pour les deux sexes est de 32 % du salaire remplacé.
- *Insuffisance dans les ressources de financement des pensions publiques due à la privatisation* – En canalisant une certaine partie des revenus issus des cotisations vers les nouveaux comptes d’épargne individuels, chacune des trois réformes a créé des « trous » de financement dans leurs systèmes publics. Ces trous sont de taille considérable et persistent, à l’échelle de 1,1 à 2,0 % par an au cours des 50 prochaines années. Les gouvernements ayant passé les lois sur la privatisation sans avoir préparé de stratégie à long-terme pour couvrir les pertes, la question de la compensation de ces pertes reste ouverte dans chacun des trois pays.

⁴ En 2003, la retraite moyenne remplaçait 34 % du salaire brut moyen en Estonie (43 % des salaires nets), 38 % en Lettonie (48 % du salaire net), et 32 % en Lituanie (40 % du salaire net). Voir Leppik et Võrk, graphique 37 ; Vanovska, Tableau 9 ; et Lazutka, graphiques 2–3, dans le volume ici présent. La Convention 102 de l’OIT prescrit la norme des 40 % minimales après 30 années de travail. De manière générale, on mesure ce taux par rapport au salaire du « bénéficiaire type », défini comme un travailleur masculin adulte. OIT (1984). *Introduction à la sécurité sociale*. Genève, p. 179.

⁵ Leppik et Võrk, graphique 37 et le texte s’y rapportant ; et Vanovska, graphique 21, dans le volume ici présent. Lazutka n’a pas effectué de prévisions à long-terme concernant les taux de remplacement pour la Lituanie à cause du manque d’une formule établie pour l’ajustement des retraites et de l’absence de toute expérience concernant les retours sur l’investissement privé au moment où il a complété son étude.

- *Progrès à court-terme dans la démographie* – Dans le cadre d'un développement tout à fait inhabituel en Europe, les trois régimes baltes de pensions publics prévoient la production d'excédents annuels dans les décennies à venir, grâce, en partie, à une amélioration provisoire du nombre de travailleurs par rapport aux retraités et aux bons résultats économiques. En Lettonie et en Lituanie, ces excédents atteindront leur maximum dans 15 à 20 ans, pour ensuite décliner progressivement. En Estonie, les excédents continueront jusqu'en 2060 (la fin de la période de prévision) ; à ce moment-là, l'accumulation aura atteint 40 % du PIB.

Comme le montrent ces études, ces traits communs interagissent de manière complexe. Sans stratégie à long-terme pour couvrir les pertes de la privatisation, les futurs excédents offrent une ressource évidente pour compenser les ressources de pensions publiques déviées. Cependant, utilisés de cette manière, les excédents ne seront plus disponibles pour améliorer les taux de remplacement actuellement bas (Lituanie) ou pour éviter la baisse prévue des taux de remplacement (Estonie et Lettonie). En Lettonie, on parle également de placer les excédents dans un fonds de réserve démographique. A moins qu'on n'attribue des ressources supplémentaires au financement des retraites, cet emploi aussi permettra aux taux de remplacement de décliner (dans les deux étages du système). Ces études sont opportunes dans la mesure où elles mettent l'accent sur ces questions au moment où une compréhension des effets du vieillissement de la population sur le financement des retraites peut mener à une discussion plus éclairée du problème. Il existe notamment un accord entre experts de toutes tendances sur le fait que les coûts élevés du vieillissement démographique ne peuvent être évités en passant d'un régime de retraites par répartition à un système d'épargnes capitalisées⁶. Tous les types de systèmes de retraites, qu'il s'agisse d'un régime par répartition ou par capitalisation, sont des mécanismes qui transfèrent, à partir des membres actifs de la société, une certaine partie du PIB actuel en direction des membres

⁶ Cette affirmation a vu le jour dans un rapport de la Banque mondiale, *Eviter la crise du vieillissement*, cité précédemment.

inactifs. En tant que tels, tous les types de régimes seront sous pression si le nombre de travailleurs baisse par rapport à celui des retraités. Selon l'explication de la Banque Mondiale,

finalement, chacun des deux types de régimes exige une génération suivante pour satisfaire le contrat intergénérationnel, soit sous la forme de cotisations actuelles (pour les régimes par répartition), soit par l'achat de l'actif accumulé (pour les régimes par capitalisation). L'argent mis de côté pour la retraite ne change pas ce fait et même l'idée d'investir dans des pays plus jeunes du point de vue démographique (c'est-à-dire dans des marchés émergents) ne peut probablement aider que partiellement à gérer une population vieillissante.⁷

Le concept antérieurement partagé – selon lequel un changement en direction des pensions privées peut prévenir une crise des retraites – étant dissipé, les stratégies possibles pour faire face aux coûts élevés des pensions se sont cristallisées. On y retrouve des suggestions pour :

- élever les taux d'emplois nationaux afin d'amortir le déclin prévu du nombre de travailleurs par rapport à celui des retraités. Allonger la vie active des personnes plus âgées peut représenter une solution, de même que la stimulation du taux d'emploi chez les jeunes, les femmes, les personnes invalides et d'autres groupes chez qui le taux des actifs est plus modeste. Permettre une immigration accrue peut également avoir ces effets⁸ ;
- renforcer le respect des obligations contributives, comblant ainsi les lacunes dans le financement des pensions causées par l'économie grise et la sous-déclaration chronique des salaires ;
- réduire la dette nationale afin de créer un champ d'action contributif pour l'augmentation des dépenses de pensions ;

⁷ Selon Robert Holzmann et Robert Palacios du secteur de protection sociale de la Banque Mondiale, Document de discussion sur la protection sociale n° 0114, juin 2001, p. 3.

⁸ Cependant, les effets possibles à long terme de l'immigration doivent également être pris en compte, à savoir un taux plus élevé de dépendance démographique.

- augmenter la productivité nationale pour faciliter le financement des coûts plus élevés de pensions ; et
- investir dès maintenant dans les biens, les services et l'infrastructure nécessaires à une société future avec un nombre plus élevé de personnes âgées.

Les bons résultats économiques des pays baltes au cours de ces dernières années leur offre un avantage dans l'exécution d'un bon nombre de ces stratégies. Leurs taux d'emploi actuels sont parmi les plus élevés des nouveaux pays membres de l'UE⁹. Les taux de croissance récents du PIB par habitant sont le double de ceux des autres nouveaux pays membres et excèdent encore plus la moyenne de l'Europe des Quinze¹⁰. Le déficit gouvernemental est bas en Lettonie et en Lituanie, et l'Estonie dispose d'un excédent budgétaire considérable¹¹. Afin de maintenir et de développer ces avantages, les gouvernements devront donner priorité absolue à la première stratégie mentionnée, c'est-à-dire l'augmentation du niveau global de l'emploi¹². Simultanément, le niveau relativement bas de leurs dépenses dans le domaine des pensions et le niveau bas de leur dette publique ouvre un espace de financement permettant de dépenser plus en faveur des personnes âgées, si une décision est prise dans cette direction.

Avec ces stratégies possibles en vue, le problème de l'adéquation des prestations posé par ces études mérite une attention particulière. Les points de référence clés sont fournis par la Convention 102 de l'OIT et le Code européen de sécurité sociale. Les études ont mis en évidence le fait qu'assurer des retraites adéquates aux générations présentes et futures, en même temps que couvrir les coûts de la privatisation, nécessite des ressources additionnelles. Un débat concernant le résultat des études pourrait offrir l'occasion d'analyser l'étendue et le coût des nouveaux piliers d'épargne-retraite privée. Modifier le second

⁹ Ces taux se situent entre 61 et 63 %. Seule la Slovénie dispose d'un taux plus élevé que ceux des pays baltes. EUROSTAT (2005).

¹⁰ Ceci est valable pour la période entre 1999 et 2004. Banque mondiale, EU8, comme cité précédemment, Graphique 11.

¹¹ Ces déficits se situaient entre 1 et 2 % du PIB entre 2001 et 2004. Banque mondiale, comme cité précédemment, Indice statistique.

¹² L'Union européenne a fixé l'objectif des 70 % pour 2010.

pilier des systèmes n'est cependant pas une condition nécessaire pour assurer des retraites décentes dans les pays baltes. Le dynamisme de leurs économies et le niveau bas de leurs dépenses permettent à ces pays d'atteindre et de maintenir des normes minimales d'adaptation des retraites et simultanément de financer les coûts de la privatisation, si une telle volonté politique s'impose.

L'OIT remercie chaleureusement les auteurs nationaux pour leur contribution à ce projet. Ils combinent leur profonde connaissance personnelle des réformes avec une compétence analytique exemplaire et une objectivité incontestable. Lauri Leppik, chercheur, conférencier et consultant dans le domaine de la politique sociale, était un membre de la Commission estonienne de réforme de la sécurité sociale et conseiller sur la sécurité sociale au Ministère des Affaires sociales au cours de l'élaboration du deuxième étage du système. Romas Lazutka, président du Département des Travaux sociaux à l'Université de Vilnius, a beaucoup écrit sur le système de retraites lituanien et avait pris une part importante dans les débats sur la privatisation partielle. Membre principal du Ministère des Affaires sociales letton, Inta Vanovska a fait partie de l'équipe qui a élaboré le modèle du système letton à trois étages. Par la suite, elle a dirigé le département du ministère chargé de la prévision à long-terme des résultats du système. L'implication personnelle des membres de notre équipe dans ces réformes leur permet d'offrir aux lecteurs un point de vue intérieur sur de nombreux aspects clés, en évitant cependant la partialité. Ils examinent les questions et les résultats de plusieurs points de vue, en identifiant les réussites et les problèmes qui méritent notre attention. A l'OIT, nous avons beaucoup appris de notre collaboration avec cette équipe et nous sommes persuadés que les lecteurs de ce volume en feront de même.

Nous remercions particulièrement les ministères français respectivement d'une part de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement et d'autre part de la santé et des solidarités pour le soutien financier qui a rendu possible l'élaboration de cette analyse. L'OIT apprécie le soutien que le Gouvernement français apporte à la mise en œuvre d'analyses cherchant à présenter l'expérience de départ des nouveaux pays membres dans le domaine de la réforme de la sécurité sociale et à indiquer ainsi la direction à prendre afin de renforcer ces systèmes.

A l'OIT de Budapest, nous espérons sincèrement que ces profils d'analyse sur la réforme des retraites dans les pays baltes seront à l'origine de nouveaux

débats nationaux concernant les questions importantes qu'ils mettent en valeur qu'ils permettront également à d'autres pays d'Europe centrale et d'ailleurs de tirer des leçons de l'expérience des pays baltes.

Petra Ulshoefer

Directrice

OIT Budapest

Elaine Fultz

Spécialiste principale

OIT Budapest

Partie I

RAPPORTS PAYS

Chapitre 1

La réforme des retraites en Estonie

Lauri Leppik, Andres Võrk

Chapitre 2

La réforme des retraites en Lettonie

Inta Vanovska

Chapitre 3

La réforme des retraites en Lituanie

Romas Lazutka

Chapitre 1

La réforme des retraites en Estonie

Lauri Leppik, Andres Võrk

Liste des abréviations

ASF	Autorité de surveillance financière
CNAS	Caisse nationale de l'assurance dépôt
CRSS	Commission de réforme de la sécurité sociale
DCVM	Dépôt central des valeurs mobilières d'Estonie
EEE	Espace économique européen
EEK	Couronne estonienne (monnaie)
EUR	Euro (monnaie)
FMI	Fonds monétaire international
IPC	Indice des prix à la consommation
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OIT	Organisation internationale du travail
PIB	Produit intérieur brut
UE	Union européenne

Introduction

L'Estonie a été le cinquième pays d'Europe centrale et orientale – après la Hongrie, la Pologne, la Lettonie et la Croatie – à instaurer un système de retraite à trois piliers, avec un second pilier totalement financé par capitalisation.

Si l'on adopte une vue d'ensemble, la réforme des retraites en Estonie présente certaines similarités avec d'autres réformes des retraites en Europe centrale et orientale, à savoir le cadre à trois piliers avec un deuxième pilier constitué de comptes d'épargne individuels à gestion privée et servant des prestations à cotisations définies. Toutefois, parce que plusieurs paramètres de la réforme estonienne, dont la configuration du premier pilier ou les conditions de mise en œuvre du deuxième pilier, tranchent par rapport aux autres pays, le cas de l'Estonie sort de l'ordinaire et mérite une analyse approfondie. En particulier, ce pays a été le seul, en Europe centrale et orientale, à augmenter le taux global de cotisation lors de la création du deuxième pilier, en recourant simultanément à un supplément et à un transfert de cotisations. Les autres pays d'Europe centrale et orientale s'étaient contentés de la seconde approche, et avaient réalisé leur réforme en scindant simplement l'ancien taux de cotisation au premier pilier entre le premier et le deuxième pilier nouvellement créé.

La transformation du système de retraite estonien s'est faite en deux grandes vagues. La première, en 1990–92, a été une période agitée, où les volets « financement » et « prestations » du système de retraite estonien ont été détachés du système soviétique. Il s'en est suivi une période de relative stabilité, durant laquelle le système de retraite a fonctionné selon un dispositif transitoire. La deuxième vague de transformations a eu lieu en 1998-2002, avec l'introduction d'un nouveau système à trois piliers.

Cette étude est essentiellement axée sur la seconde vague de transformations, enclenchée avec la rédaction d'un document de réflexion en 1997. La mise en œuvre de la réforme qui en est issue s'est étalée sur la période 1998-2002. La réforme du premier pilier a été mise en œuvre en 1999-2000, celle du deuxième pilier en 2002 et le cadre juridique du troisième pilier a vu le jour en 1998.

L'analyse qui suit comporte quatre grandes parties. La première partie offre un panorama de la situation antérieure à la réforme. On y analyse à la fois les facteurs objectifs à l'origine de la réforme (mutations démographiques et contexte économique) et le processus politique. La deuxième partie décrit les principaux éléments de la deuxième vague de transformations et parle des principales influences internationales qui semblent l'avoir marquée. La troisième partie est axée sur l'observation des premières retombées de la dernière réforme. La quatrième et dernière partie présente quelques conclusions.

1. Le paysage antérieur à la réforme

En Estonie, tout comme dans les autres pays baltes, le paysage antérieur à la réforme était différent de celui des autres pays d'Europe centrale et orientale qui, comme les pays baltes, sont désormais membres de l'Union européenne. Un héritage soviétique de près de cinquante ans a influencé, non seulement le système de retraites, mais encore toutes les facettes de la société ou presque. Même si des pays comme la Hongrie ou la Pologne ont également fait partie du bloc communiste et ont été fortement marqués par l'Union soviétique, tant par les liens économiques que politiques, ils ont toutefois toujours conservé un certain degré d'autonomie, y compris dans leur système de retraites.

De plus, l'ajustement aux conditions du marché et les réformes sociales afférentes qui ont suivi l'effondrement de l'Union soviétique ont connu une évolution quelque peu différente dans les pays baltes. La récession économique de la première moitié des années 1990 y a été plus grave qu'en Pologne, en Hongrie, en République tchèque ou en Slovaquie. L'évolution démographique y a été également plus spectaculaire, tant par la baisse de la natalité que par la hausse du taux de mortalité¹.

1.1 *Le contexte démographique et économique*

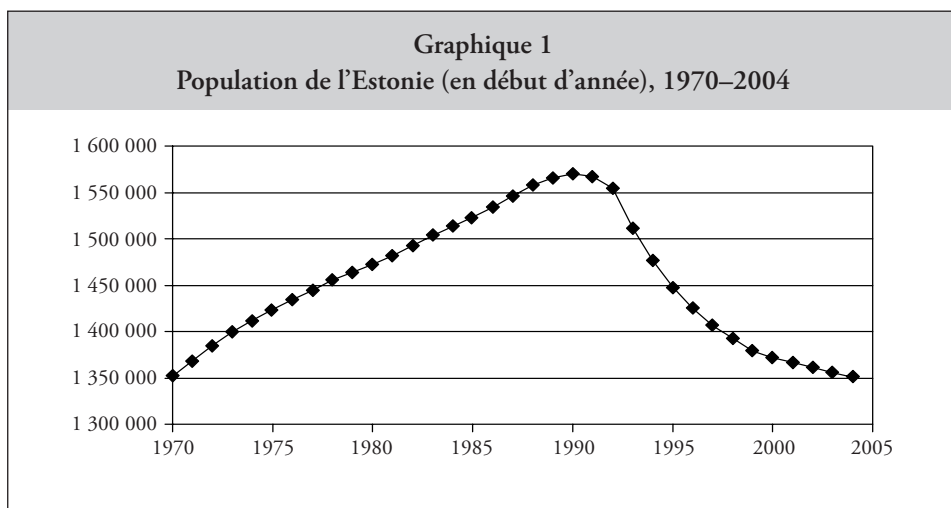
Les mutations démographiques

Les transitions de nature politique, économique et sociale qui ont accompagné le recouvrement de l'indépendance estonienne ont eu des répercussions démographiques majeures.

Après avoir connu une croissance constante dans les années 1970 et 1980 (causée par un taux de natalité et une immigration relativement élevés), la population a connu un déclin rapide à partir de 1991. Celui-ci a été l'effet de tout un faisceau d'évolutions négatives : migration nette négative, baisse du taux

¹ Pour plus de détails, voir, par exemple, Schmähl et Horstmann (2002).

de natalité et hausse du taux de mortalité (Institut estonien de la statistique, 2003). Les mutations les plus spectaculaires ont eu lieu en 1990–95. Par la suite, la situation s’est progressivement stabilisée : le flux migratoire sortant a diminué, le taux de natalité s’est stabilisé (bien qu’à un niveau nettement inférieur au niveau de naguère) et l’espérance de vie a même augmenté. Toutefois, si l’on prend le résultat net de cette évolution démographique, en 2004, la population totale était redescendue à son niveau du début des années 1970 (voir Graphique 1).



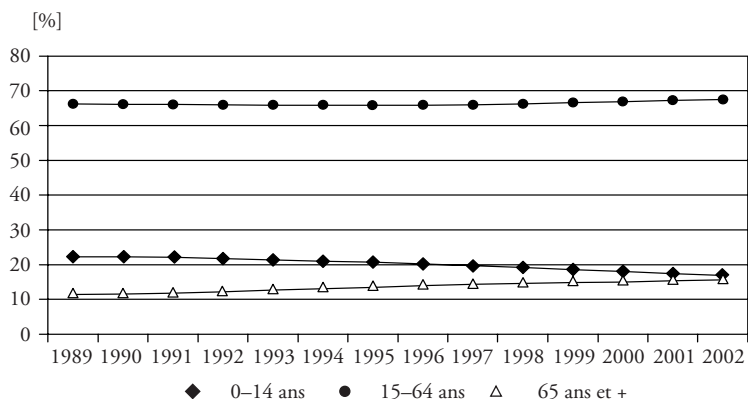
Source : Institut estonien de la statistique.

Parallèlement au déclin de la population, on a commencé à en observer le vieillissement. Entre 1989 et 2002, l’âge médian est passé de 34,1 à 38,1 ans, tandis que la proportion des 65 ans et plus passait de 11,5 % à 15,7 % (voir Graphique 2).

Le vieillissement de la population a pour causes principales la baisse du taux de natalité et les progrès de l’espérance de vie. Alors qu’il était supérieur au taux de reproduction nécessaire au maintien de la population (2,1 naissances par femme) en 1990, le taux de fécondité a chuté dans les années qui ont suivi pour atteindre un minimum absolu de 1,28 en 1998. Toutefois, ce taux a commencé à se stabiliser durant la seconde moitié des années 1990 et, à partir

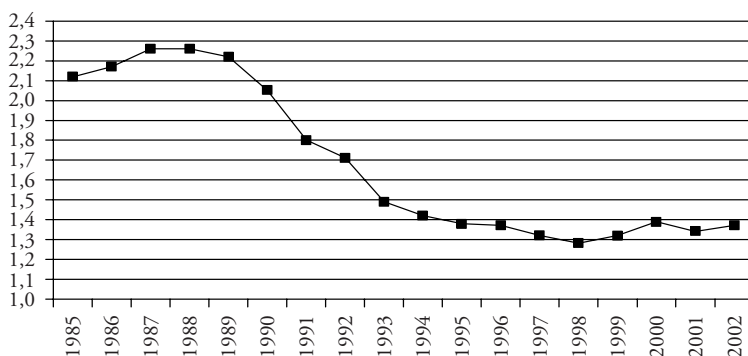
de 1999, on a pu observer une légère hausse du taux global de fécondité (voir Graphique 3). Néanmoins, cette amélioration demeure bien trop modeste pour modifier l'impact durable de plus d'une décennie de faible natalité.

Graphique 2
Structure par âge de la population, 1989–2002



Source : Institut estonien de la statistique.

Graphique 3
Taux global de fécondité, 1985–2002



Source : Institut estonien de la statistique.

L'espérance de vie moyenne à la naissance a reculé durant la première moitié des années 1990, pour atteindre son plus bas niveau en 1994, où elle a été de 61,1 ans pour les hommes et de 73,1 ans pour les femmes. Depuis, toutefois, elle est repartie à la hausse, pour atteindre, en moyenne, 65,2 ans pour les hommes et 77 ans pour les femmes (chiffres de 2002).

Le déclin de l'espérance de vie moyenne au milieu des années 1990 a été principalement dû à la hausse du taux de mortalité dans les tranches d'âge des 30–49 ans et des 50–69 ans. Dans le même temps, le taux de mortalité des personnes âgées de 70 ans et plus ayant diminué, la durée de vie des personnes âgées a augmenté.

La différence entre l'espérance de vie des hommes et des femmes à la naissance est considérable : presque 12 ans. A l'âge de 60 ans, toutefois, cette différence se limite à 5,5 ans.

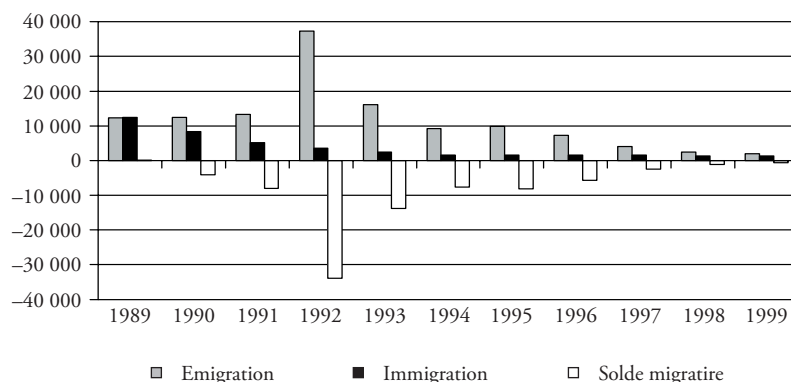
Tableau 1
Espérance de vie à la naissance et à l'âge de 60 ans, 1980–2002

		1980	1990	1994	1998	2002
Hommes	0	64,1	64,6	61,1	64,4	65,2
	60	14,8	14,8	14,1	14,8	15,4
Femmes	0	74,1	74,6	73,1	75,5	77,0
	60	19,4	19,4	19,3	20,3	21,2

Source : Institut estonien de la statistique.

Le solde migratoire est négatif depuis 1990, puisque le flux sortant a largement dépassé le flux entrant. Aussitôt après le retour de l'Estonie à l'indépendance, une forte proportion de la population non estonienne a déménagé, principalement en direction de la Russie ou d'autres parties de l'ex-URSS. Après avoir culminé en 1992, l'émigration est en baisse. Dans la seconde moitié des années 1990, le solde migratoire s'est rapproché de zéro à mesure que le flux d'émigration redescendait jusqu'au niveau du flux d'immigration (voir Graphique 4).

Graphique 4
Emigration, immigration et solde migratoire²



Source : Institut estonien de la statistique.

Le contexte économique

Le passage à un nouveau système économique et la reconstruction de l'économie ont causé une chute brutale du PIB de l'Estonie de 1991 à 1994. Après avoir recouvré son indépendance, l'Estonie a adopté une démarche de restructuration économique radicale, avec un basculement de ses relations économiques de l'est vers l'ouest. Sa réforme économique a eu pour pierre angulaire un taux de change fixe, une politique de libre-échange, une doctrine de l'équilibre budgétaire avec emprunts publics minimaux et privatisations de grande ampleur. Par-delà la succession des coalitions au pouvoir, ces principes ont été suivis par les gouvernements successifs.

² En 2000, l'Institut estonien de la statistique a cessé de publier des chiffres concernant les flux migratoires, à cause de la mauvaise qualité des données fournies par l'administration. Le problème principal vient de la sous-déclaration des changements de domicile : en effet, la déclaration de domicile n'est pas obligatoire.

La création d'une monnaie nationale, la couronne estonienne (EEK) en juin 1992, basée sur un dispositif de conseil monétaire, avec un taux de change fixe, a constitué un facteur majeur de stabilisation économique (voir Tableau 2)³.

Tableau 2
Croissance économique réelle et inflation, 1992–2003⁴

	Croissance réelle du PIB [en %]	Evolution de l'IPC [en %]
1992	-14,2	1 076,0
1993	-9,0	89,8
1994	-1,6	47,7
1995	4,5	29,0
1996	4,5	23,1
1997	10,5	11,2
1998	5,2	8,2
1999	-0,1	3,3
2000	7,8	4,0
2001	6,4	5,8
2002	7,2	3,6
2003	5,1	1,3

Source : Institut estonien de la statistique ; pour les données sur la croissance du PIB en 1992 et en 1993, Sillaste (1998).

³ Dès 1992, la couronne estonienne (EEK) a été arrimée au Deutsche Mark (DEM) au taux de 1 DEM = 8 EEK. Depuis 2002, elle est rattachée à l'euro au taux de 1 Euro = 15,64664 EEK.

⁴ En mai 2004, l'Institut estonien de la statistique a publié une série chronologique des PIB ajustés, recalculés conformément à la méthodologie d'Eurostat (les modifications concernaient surtout la prise en compte du loyer théorique et de l'amortissement du capital fixe). Il en résulte des incohérences entre diverses séries chronologiques, puisque certains indicateurs, calculés en pourcentage du PIB (par exemple, les pensions en % du PIB) n'ont pas encore été recalculés et sont toujours basés sur les anciens chiffres. Les projections de ce chapitre sont également fondées sur les anciens chiffres.

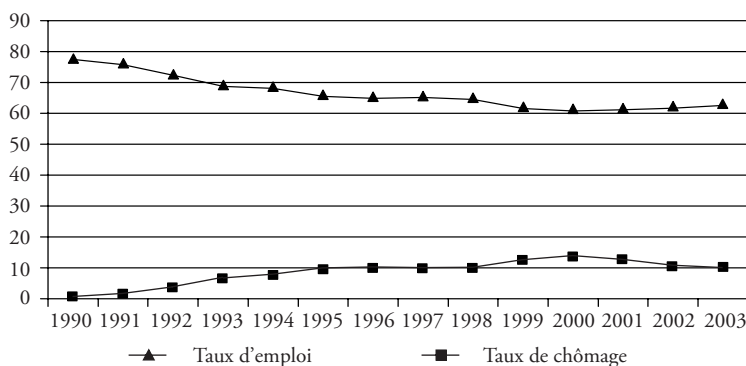
Les mesures prises ont été profitables : en 1995, la petite économie ouverte de l'Estonie avait surmonté la phase de récession. Dans les années qui ont suivi, l'économie s'est rapidement rétablie. La croissance économique a eu pour moteur principal une croissance rapide des exportations vers les pays de l'Ouest, doublée d'un fort niveau d'investissements étrangers. La croissance économique a atteint 10,5 % en 1997. En 1998, l'Estonie a connu un ralentissement économique, sous l'effet d'une crise du secteur financier combinée à une baisse de la demande extérieure (y compris une crise majeure du marché russe). Il en a résulté une baisse de 0,1 % du PIB de l'Estonie en 1999. En 2000, grâce à un rétablissement rapide, le pays a affiché une hausse du PIB de 7,8 %. Cette forte croissance s'est poursuivie de 2001 à 2003.

La réforme monétaire a réduit le taux d'inflation, qui a atteint jusqu'à 1100 % en 1992 et 90 % en 1993. Le taux d'inflation a continué à baisser constamment jusqu'en 1999. La reprise économique qui a suivi la récession de 1999 ainsi que la hausse de certains prix fixés par les pouvoirs publics (par ex : électricité, chauffage, transports en commun) ont fait augmenter le taux d'inflation en 2001, année où il a atteint 5,8 %. Toutefois, en 2002 et en 2003, le taux d'inflation a de nouveau diminué, pour atteindre un creux historique de 1,3 % en 2003. L'inflation a, en Estonie, ces dernières années, suivi l'évolution de la zone euro (quoiqu'à un niveau légèrement plus élevé), indice des liens étroits de l'économie estonienne avec l'UE par la voie des échanges commerciaux et des marchés financiers.

Le déclin économique de la première moitié des années 1990 s'est accompagné d'une double diminution du taux d'activité et du taux d'emploi. Cet ajustement à l'économie de marché a marqué la fin de l'ère communiste de plein emploi. Le taux d'emploi dans la tranche d'âge des 15–64 ans est passé de 77,4 % en 1990 à seulement 60,7 % en 2000. Au cours de la même période, le taux de chômage a augmenté, passant de 0,6 % à 13,8 % (voir Graphique 5).

En particulier, le taux d'emploi a continué à décliner durant la seconde moitié des années 1990 et ce, en dépit de la reprise économique, ce qui signifie que l'Estonie a connu une croissance sans création d'emplois. Même le très fort taux de croissance de 1997 a peu affecté la situation de l'emploi. Après une période de relative stabilité entre 1995 et 1998, le taux d'emploi s'est remis à baisser et le taux de chômage à augmenter en 1999 et en 2000.

Graphique 5
Taux d'emploi et de chômage dans la tranche d'âge des 15–64 ans [en %],
1990–2003



Note : Les chiffres du taux de chômage de 1990 à 1992 sont ceux de la tranche d'âge des 15–69 ans.

Source : Institut estonien de la statistique.

On ne commence à observer une certaine corrélation entre la croissance du PIB et le taux d'emploi qu'à partir de 2000. Des taux de croissance annuelle d'environ 5–7 % se sont accompagnés d'une hausse du taux d'emploi qui, entre 2000 et 2003, est passé de 60,7 % à 62,6 %, tandis que, sur la même période, le taux de chômage passait de 13,8 % à 10,3 %. Par rapport au taux de chômage moyen de l'UE (environ 8 %), le taux de chômage de l'Estonie reste élevé.

En chiffres absolus, la population active totale comptait 660 000 personnes en 2003, contre 831 000 en 1990. 594 000 personnes exerçaient une activité rémunérée, contre 826 000 en 1990. En 1994, le nombre de sans-emploi avoisinait les 66 000.

Héritage de l'époque communiste, le taux d'emploi des femmes est relativement élevé. En fait, durant la période de transition, leur taux d'emploi a moins diminué que celui des hommes. En 2003, le taux d'emploi masculin s'élevait à 66,7 %, pour un taux d'emploi féminin de 58,8 %, ce qui est supérieur à la moyenne européenne.

Contrairement à la situation qui prévaut dans plusieurs autres pays européens, les femmes connaissent un taux de chômage légèrement inférieur à celui des hommes : en 2003, 10,2 %, contre 10,5 %. Un écart de cet ordre est en fait permanent depuis le milieu des années 1990.

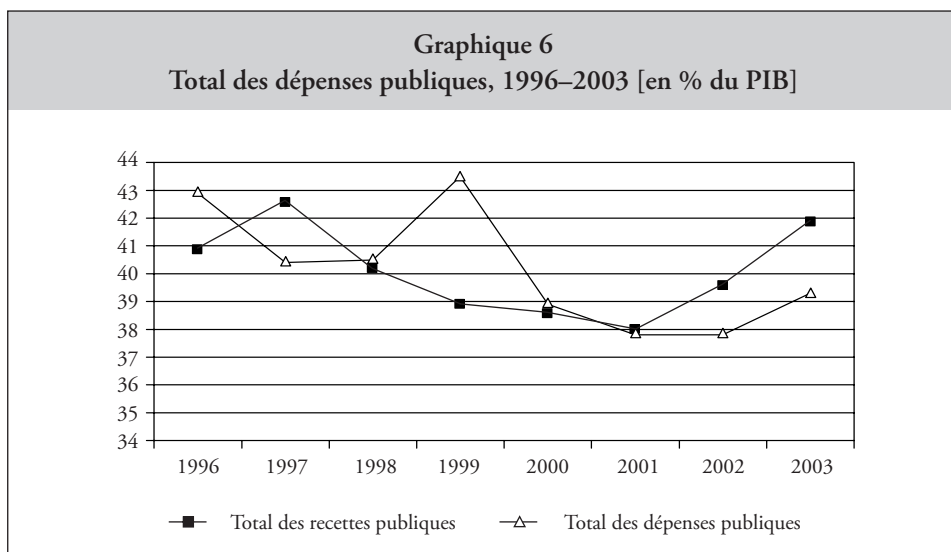
La baisse du taux d'emploi, durant la première moitié des années 1990, a été très importante chez les travailleurs âgés, c'est-à-dire la tranche d'âge des 55–64 ans. Toutefois, à partir de 1995, cette tendance s'est inversée, au point qu'en 2003, le taux d'emploi de cette classe d'âge a retrouvé son niveau de 1991–1992. Dans le même temps, le taux d'emploi des 15–29 ans a continué à reculer.

Parmi les autres tendances des années 1990, il faut mentionner la redistribution de la main d'œuvre entre secteurs économiques et la mutation des formes d'emploi. Ainsi, le nombre d'emplois des secteurs primaire et secondaire a reculé, tandis que le secteur des services a pris de l'ampleur. Et, alors que l'emploi reculait globalement, le nombre de travailleurs indépendants a augmenté, au point qu'ils représentent aujourd'hui 10 % des emplois totaux.

Préserver la compétitivité de l'économie estonienne a constitué une préoccupation majeure pour tous les gouvernements depuis le début des années 1990. Outre les mesures de politique économique mentionnées plus haut, ils ont utilisé la politique fiscale en ce sens. L'Estonie a abandonné la progressivité de l'impôt sur le revenu, au profit d'un impôt proportionnel, introduit en 1994. Au-delà d'un certain seuil annuel (16 800 EEK en 2000), le taux d'imposition est de 26 %. En 2000, les bénéfices réinvestis ont été exonérés d'impôt sur les sociétés. Le gouvernement s'est fixé pour cible de réduire le taux d'imposition à 20 % d'ici 2007, tout en relevant le seuil de non-imposition à 24 000 EEK annuels. En 2005, le taux d'imposition va passer à 24 % ; des réductions supplémentaires de deux points sont prévues pour 2006 et 2007.

Il est évident que l'adhésion à des principes stricts d'équilibre budgétaire, de limitation des emprunts et de baisse des impôts a limité les ressources publiques disponibles. Le total des dépenses publiques, durant la seconde moitié des années 1990, était légèrement supérieur à 40 % du PIB. En 1999, il est passé à 43 %, sous l'effet d'un budget public optimiste dans ses prévisions de croissance économique, alors que, en fait, le PIB a baissé cette année-là. Les années suivantes, un retour à la prudence dans l'établissement du budget s'est

traduit par un excédent de l'ensemble des comptes publics à partir de 2001. A la suite des baisses d'impôts (suppression de l'impôt sur les sociétés pour les bénéfices réinvestis), le total des dépenses publiques est descendu sous la barre des 38 % du PIB en 2001 et en 2002. La croissance économique, la hausse du taux d'emploi et les transferts de fonds européens ont augmenté les recettes de l'Etat en 2002 et en 2003. En revanche, les engagements pris dans le cadre de l'UE ou de l'OTAN ont fait progresser les dépenses (voir Graphique 6).

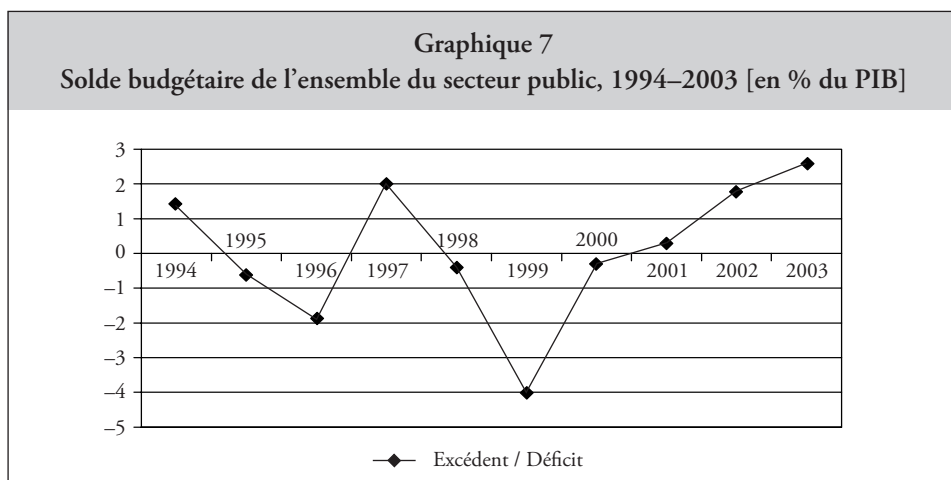


Source : Ministère des finances et Institut estonien de la statistique.

Le Graphique 7 illustre la politique budgétaire des gouvernements. L'Estonie a largement respecté les critères de Maastricht en matière de déficit public (pas plus de 3 % du PIB) : depuis trois ans, elle affiche même un solde budgétaire positif.

La dette publique globale est plutôt faible, puisqu'elle s'établit autour de 5-6% du PIB. En 1997, année de très forte croissance économique, le gouvernement a créé un fonds de stabilisation où il a placé l'excédent de recettes : un fonds régulateur destiné à atténuer l'effet de chocs macroéconomiques éventuels et à financer des réformes structurelles, comme la réforme des retraites. Le fonds de réserve a encore été accru en 2001–2003. En novembre 2004, les réserves du

fonds de stabilisation s'élevaient à 5 milliards de couronnes, soit 3,6 % du PIB. Environ 95 % de l'actif est placé en obligations des Trésors allemand, français, hollandais ou belge. Le total des réserves publiques (y compris les liquidités à court terme) s'élevait à 14 milliards de couronnes (soit 10 % du PIB) en novembre 2004, ce qui représentait plus du double de la dette publique.



Source : Ministère des Finances et Institut estonien de la statistique.

1.2. L'évolution du système de pensions dans les années 1990

L'Estonie, à l'instar des deux autres pays baltes, a hérité de l'Union soviétique son système de prestations. Jusqu'en 1990, le dispositif des pensions en Estonie faisait partie du système de pension soviétique. Parmi les caractéristiques du système de pensions héritées du communisme, on peut citer :

- 1) un âge légal de la retraite assez bas : 55 ans pour les femmes et 60 ans pour les hommes ;
- 2) un traitement préférentiel pour plusieurs catégories professionnelles, y compris en matière d'âge de départ en retraite ;
- 3) une ouverture des droits à pension basée sur la carrière professionnelle, le montant des prestations étant en rapport avec le salaire antérieur ;
- 4) un taux de remplacement relativement élevé, allant de 50 % pour les gros revenus à 100 % pour les revenus modestes ;

- 5) des régimes distincts pour les ouvriers et pour les agriculteurs ; et
- 6) un financement assuré par l'Etat, et non par des cotisations individuelles des salariés.

Ainsi, alors que les règles d'ouverture des droits avaient des caractéristiques bismarckiennes, les pensions de retraite étaient alimentées par le budget de l'Etat et non par des cotisations comme c'est le cas dans un régime bismarckien ordinaire.

Dès 1990, Moscou avait reconnu la nécessité de réformer le système de pensions et, dans le cadre de la campagne de *glasnost*, un débat public sur un projet de loi portant sur un nouveau système de pensions a été lancé. Toutefois, une forte aspiration à l'indépendance s'était désormais emparée du pays et le gouvernement estonien avait pour objectif politique de détacher tous les régimes sociaux du reste de l'Union soviétique. Et, pourtant, en dépit de cette visée, l'idée que se faisait l'opinion publique d'un système de retraites optimal était, par bien des traits, à l'image du système soviétique, notamment en matière d'âge de départ en retraite, de taux de prestations et d'inclination (ou plutôt de réticence) à cotiser.

Il est clair que la précocité de l'âge du départ en retraite et le taux de remplacement relativement élevé, légués par le système soviétique, ne constituaient pas un point de départ favorable pour un régime de pensions indépendant, surtout si l'on tient compte du fait que le coût des pensions de retraite était largement dissimulé durant l'époque communiste.

1.2.1 La première vague de transformations, 1990–93

Le début de la transformation du système de retraites peut être découpé en étapes (voir également Leppik, 2002) :

- 1) la séparation financière du régime de prestations (1990) ;
- 2) l'échec de la tentative d'assouplissement des règles en matière de prestations (1991) ;
- 3) la réduction des montants de prestations avec l'instauration d'un taux uniforme (1992) ;
- 4) la refonte des prestations avec la Loi sur les allocations publiques de subsistance (1993).

1990 – La séparation financière

La séparation du système de retraites estonien du dispositif soviétique a commencé par la dimension financière en 1990, tandis que les principales règles en matière de prestations devaient rester inchangées durant encore une année⁵. Cette précocité a été due à l'aggravation des problèmes économiques et budgétaires du système soviétique : le gouvernement estonien a donc dû prendre des mesures pour consolider le financement du régime de pension avant même que le pays ait officiellement recouvré son indépendance⁶.

Ayant pour motif de limiter les transferts en direction du budget soviétique et de circonscrire les dégâts de la tourmente économique causée par la libéralisation des prix, la hausse de l'inflation et la perturbation des flux de liquidités, le gouvernement a détaché le financement du système de retraites estonien du reste de l'Union soviétique (Leppik, 2002).

L'adoption d'une Loi sur la contribution sociale en 1990 a marqué l'instauration d'une contribution sociale équivalente à 20 % de la masse salariale, à la charge des employeurs, à titre de moyen de financement du régime public de pension⁷. Les recettes recouvrées par le Fonds social étaient préaffectées à celui-ci et les dépenses des retraites étaient distinctes des autres dépenses inscrites au budget.

1991 – Echec de la tentative d'introduction d'une nouvelle loi sur les pensions

Même si le système de pensions soviétique offrait des taux de remplacement relativement élevés, les premières tentatives de réforme du gouvernement estonien ont été, en partie, motivées par le désir d'élever encore le niveau de

⁵ Quelques modifications ont cependant été adoptées dès 1990, comme la suppression des pensions personnelles des responsables du Parti communiste, entrée en vigueur en juillet 1990 ou encore le relèvement du montant de la pension minimale en octobre 1990.

⁶ L'Estonie a recouvré l'indépendance le 20 août 1991. Voir Leppik et Männik (2002) pour une description plus détaillée de la situation en 1989–1990.

⁷ La loi a été votée le 12 septembre 1990 et est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1991.

protection sociale. On pensait, alors couramment, que la séparation financière permettrait de servir de meilleures prestations.

La nouvelle Loi sur les pensions estoniennes, adoptée le 15 avril 1991, avait deux objectifs principaux : séparer le volet « prestations » du régime de pensions estonien d'avec le système soviétique et augmenter l'étendue de la protection ainsi que le montant des prestations. Le Premier ministre Edgar Savisaar (chef du Front national) a donné l'ordre que le texte de la nouvelle loi sur les retraites diffère de celui de la loi soviétique jusque dans ses moindres paragraphes (Leppik et Männik, 2002).

Les régimes ouvrier et agricole (pour les membres des kolkhozes), auparavant distincts, ont été fusionnés au sein d'un régime unique à couverture universelle. La nouvelle loi a assoupli les règles d'ouverture des droits, en étendant la protection du régime de pensions à tous les résidents, et a prescrit une hausse des taux de pension (Leppik, 2002).

L'âge légal de la retraite et le nombre d'années de travail requis pour avoir droit à une pension de retraite sont demeurés inchangés. En revanche, la condition de durée de travail préalable a été supprimée pour la pension d'invalidité, ce qui a facilité l'accès aux pensions d'invalidité.

La loi prévoyait une formule mixte pour le calcul des pensions : un montant de base à taux uniforme, complété par un élément proportionnel au salaire. Le calcul de la pension était donc fonction de deux variables : le salaire minimum et les salaires antérieurs du salarié. Ainsi, pour obtenir le montant d'une pension de retraite, il fallait additionner 60 % du salaire minimum et 40 % de la moyenne des rémunérations passées du titulaire⁸. Les anciens suppléments pour absence d'interruption de carrière ont été supprimés. La pension de retraite minimale a été fixée à 85 % du salaire minimal. La loi a aussi instauré une pension de type social, égale à 70 % du salaire minimal, pour les personnes

⁸ Tout comme dans le système soviétique, en matière de rémunérations antérieures, on prenait en compte les « meilleures années ». Il s'agissait désormais des cinq meilleures années consécutives au cours des 15 années précédant la demande de liquidation de la retraite ou la fin de la carrière professionnelle.

⁹ La nécessité de devoir constamment recalculer le montant des pensions dans le contexte de très forte inflation des années 1991–1992 posait également problème. Les calculs devaient être faits à la main, étant donné le degré d'informatisation encore très faible des bureaux chargés des pensions au début des années 1990.

n'ayant pas droit à une pension de retraite ; toutefois, celle-ci n'était pas servie dès l'arrivée à l'âge de la retraite, mais au bout d'un délai de cinq ans.

La nouvelle loi a créé un régime de pensions à prestations définies tout à fait habituel, avec financement par cotisations. Toutefois, de grandes attentes se sont vite heurtées à la réalité économique ; la loi a eu une durée de vie très courte, puisqu'elle n'a été appliquée que quelques mois. Parce que les calculs financiers avaient été complètement négligés, il s'est révélé qu'on n'avait pas les moyens d'appliquer la loi⁹. L'échec de cette première réforme a été essentiellement due à l'absence frappante de personnel qualifié capable de mettre au point une politique et une législation cohérentes, la situation ayant été encore exacerbée par la grave crise économique qui a accompagné l'effondrement de l'Union soviétique (voir Leppik et Männik, 2002, et Leppik et Kruuda, 2003).

1992 – Des pensions à taux uniforme

Le Parlement a suspendu la Loi sur les pensions en février 1992 ; ces dernières ont alors été remplacées par des allocations de subsistance à taux uniforme. L'instauration de ces allocations était une mesure provisoire de sauvetage, destinée à aider les gens à faire face à une crise économique profonde, plutôt que l'effet d'une conversion à des principes égalitaires¹⁰. Avec des prestations à taux uniforme, les paiements étaient plus faciles à gérer et les calculs plus faciles à faire. Le montant des pensions était lié au salaire minimum. Pour suivre le rythme, très élevé, de l'inflation (voir Tableau 2), le salaire minimum et le taux des pensions ont été revalorisés à cinq reprises, cette année-là. Toutefois, en dépit de ces hausses nominales, la valeur réelle et le taux de remplacement des pensions ont baissé considérablement. Katus *et al.* (2004) ont calculé que le taux de remplacement brut de la pension de retraite moyenne est passé de 36 % à seulement 16 % durant cette période troublée. Le dispositif à taux uniforme s'est donc traduit par une réduction substantielle des prestations.

¹⁰ L'échec de la loi de 1991 sur les pensions n'a jamais été reconnu par les hommes politiques. La résolution sur les allocations à taux uniforme s'est accompagnée de la décision de réinstaurer la loi sur les pensions trois mois après l'introduction d'une monnaie proprement estonienne. Toutefois, en réalité, la loi sur les pensions de 1991 n'est jamais rentrée en vigueur.

L'évolution ultérieure du système de pensions a été fortement influencée par deux réformes importantes de 1992, qui ont dressé un cadre général pour diverses politiques nationales : la réforme monétaire et l'adoption de la constitution^{11, 12}. Le régime de taux de change fixe, qui limitait les dépenses publiques aux recettes fiscales disponibles, imposait des limites budgétaires très strictes au système de retraite. La Constitution, quant à elle, posait, entre autres, les principes de la sécurité sociale :

« Les citoyens estoniens ont droit à l'assistance de l'Etat en cas de vieillesse, d'incapacité à travailler, de perte du soutien de famille et d'indigence. Les formes d'assistance, leur montant, les conditions et les procédures d'attribution seront déterminés par la loi. Sauf disposition contraire de la loi, ce droit vaut également pour les citoyens estoniens, les ressortissants étrangers et les apatrides résidant en Estonie. »

Il est à noter que les droits sociaux ont été formulés d'une manière assez timide dans la Constitution. Malgré une référence aux risques sociaux traditionnellement couverts par un régime de pension (vieillesse, invalidité, survivants), on n'y trouve aucune mention explicite du concept de « pension ». A la place, la rédaction se réfère à l'« assistance de l'Etat », avec le sous-entendu que la responsabilité principale incombe à l'individu.

1993 – La Loi sur les allocations de subsistance

Les premières élections législatives démocratiques de septembre 1992 ont porté un gouvernement conservateur et patriotique au pouvoir.

Le mécontentement public (particulièrement notable du côté des organisations de retraités) vis-à-vis du système de prestations à taux uniforme a forcé le gouvernement à préparer et à faire adopter une Loi sur les allocations publiques de subsistance, qui différenciait les pensions de vieillesse sur la base de la durée de service, ce qui marquait, au point de vue politico-social, une

¹¹ Le 20 juin 1992, les roubles soviétiques ont été convertis en couronnes estoniennes (EEK) au taux de 10 roubles la couronne. La couronne a été arrimée au Deutsche Mark, au taux de change fixe suivant : 8 EEK = 1 DEM.

¹² Rédigée par une Assemblée constituante, la Constitution a été adoptée par référendum, le 28 juin 1992, et est entrée en vigueur, le 3 juillet 1992.

modification du principe présidant à la distribution¹³. La formule de calcul de la pension comprenait deux éléments : un montant de base à taux uniforme et un élément dépendant du nombre d'années de service ouvrant droit à pension. Le montant de la pension était toujours lié au salaire minimum, la durée de service jouant le rôle de variable individuelle.

A l'origine, le montant de base a été fixé à 85 % du salaire minimum. Si la durée de service dépassait 40 ans, on ajoutait 1 % du salaire minimum au montant de base pour chaque année de service supplémentaire ; dans le même temps, quand la durée de service n'était que de quinze ans, une année de service ne valait que 0,5 % du salaire minimum (voir Tableau 3 et Graphique 8). En d'autres termes, plus les années de service étaient nombreuses, plus elles comptaient. Il est à noter que le montant des pensions n'était pas plafonné. Les pensions d'invalidité, quant à elles, conservaient un taux uniforme : seul le degré d'invalidité faisait varier celui-ci.

Changement essentiel, la Loi sur les allocations de subsistance de 1993 a instauré un relèvement progressif de l'âge légal de la retraite, à raison de 6 mois par an, en vue d'atteindre l'âge de 65 ans pour les hommes et de 60 ans pour les femmes en 2003. Avec l'expérience de l'échec de la loi sur les pensions de 1991, on a reconnu la nécessité de prendre des mesures pour consolider financièrement le système de retraites. Le relèvement de l'âge de la retraite reflétait aussi la prise en compte du vieillissement de la population estonienne en perspective et constituait un effort pour commencer à s'y préparer.

En fait, dans le projet de loi présenté au Parlement, le gouvernement suggérerait d'uniformiser l'âge légal de la retraite pour les hommes et les femmes à hauteur de 65 ans. Toutefois, lors de la mise au vote, les députées femmes ont réussi à faire modifier cette disposition en faveur d'un dispositif différencié : 65 ans et 60 ans.

Au rebours du relèvement de l'âge légal de la retraite, qui maintenait une différence de traitement entre homme et femme, la durée de service exigée

¹³ La Loi a été adoptée le 17 mars 1993 et est entrée en vigueur le 1^{er} avril 1993. L'intitulé de la loi : « allocations publiques de subsistance », a été suggéré par les hommes politiques qui avaient été les auteurs de la loi sur les pensions de 1991, mais qui ont atterri dans l'opposition après les élections de 1992. L'idée, en recourant à ce terme, était d'indiquer que la réglementation instituée par la loi en matière de prestations n'était que provisoire et dans l'attente d'une vraie « Loi sur les pensions ».

pour avoir droit à une pension de retraite a fait l'objet d'une uniformisation : de 25 ans pour les hommes et 20 pour les femmes, elle est passée à seulement 15 ans pour les deux sexes. Par ailleurs, on ne pouvait cumuler une pension avec les gains d'une activité rémunérée que si ces gains étaient inférieurs au salaire minimum.

La pension dite sociale a été rebaptisée pension nationale, avec un montant fixé à 85 % du salaire minimum. Dans son cas, le critère d'âge a été établi à 65 ans pour les hommes et à 60 ans pour les femmes, soit cinq ans de plus que pour une pension de retraite normale. Toutefois, comme un relèvement de l'âge légal de la retraite était prévu, le critère d'âge était destiné à devenir, à terme, identique pour une pension de vieillesse et une pension nationale.

Sur le plan du financement, la loi autorisait un régime de pension qui pourrait être classé comme un régime à cotisations définies au niveau macroéconomique (Leppik, 2002). Les recettes du régime étaient fixées par un taux de cotisation fixe et le montant des prestations devait s'ajuster aux recettes disponibles. Cette approche à budget fermé imposait des limites budgétaires strictes au système de retraites.

1.2.2 Règles en matière de pensions durant la période de transition 1993–99

La formule de calcul des pensions de la Loi sur les allocations publiques de subsistance de 1993 a été généralement considérée (par les partis politiques comme par les retraités) comme une solution temporaire, en période de transition économique. L'objectif politique était de réintroduire, dans un délai de quelques années, un système de pension où le montant des prestations soit en rapport avec celui des rémunérations passées. Toutefois, ces règles, en matière de prestations, qui avaient été établies comme provisoires, devaient perdurer plus de sept ans (d'avril 1993 à avril 2000) et exercer une forte influence sur les règles ultérieures concernant les pensions du premier pilier. Et, malgré leur longévité inattendue, elles ont eu le temps de faire l'objet d'importantes modifications paramétriques.

A partir de juillet 1994, le montant des pensions a été dissocié de celui du salaire minimum. Il en est résulté davantage de souplesse, tant pour le

système de pensions que pour la politique nationale des salaires : désormais, les pensions ont pu augmenter sans modifier le salaire minimum et vice-versa. On a créé un taux fixe pour servir de base au calcul des pensions, le taux de pension nationale (TPN), qu'il incombait au Parlement de définir au début de chaque année budgétaire¹⁴.

La formule utilisée pour calculer le montant des pensions de vieillesse de juillet 1994 à avril 2000 peut être formulée ainsi¹⁵ :

$$P = B + E \times \alpha (E) \times B,$$

où

B représente le montant de base à taux uniforme,

E la durée de service (années d'activité professionnelle et périodes comptées comme équivalentes), et où

α est un coefficient qui varie selon la durée de service.

A partir de septembre 1996, on a pu cumuler une pension avec une activité rémunérée sans aucune restriction. En conséquence, les pensionnés exerçant une activité rémunérée ont pu toucher une pension pleine.

Egalement à partir de 1996, le calendrier du relèvement de l'âge légal de la retraite a été modifié afin de mettre un terme à ce qui était perçu comme une injustice. En effet, le calendrier originel, en relevant l'âge légal de la retraite de six mois en milieu d'année, paraissait créer une différence trop grande entre les personnes nées durant les six premiers mois de l'année et celles nées durant les six derniers mois. Pour assurer un relèvement plus en douceur et plus progressif, le rythme du relèvement est passé de six mois par an à une moyenne de seulement quatre mois par an. L'âge cible du départ en retraite est resté de 65 ans pour les hommes et de 60 ans pour les femmes, mais, avec cette modification du calendrier, ces cibles ne seront atteintes qu'en 2007, au lieu de 2003.

En ce qui concerne le financement, le régime de pensions estonien a fonctionné au niveau macroéconomique, comme on l'a déjà expliqué, selon le principe des cotisations définies, de 1993 à 1999. Le taux des contributions

¹⁴ Il y avait, à ce propos, une seule clause restrictive : la valeur de la pension nationale d'une année donnée ne pouvait pas être inférieure à sa valeur de l'année précédente. Mais, dans les faits, le TPN est resté inchangé à 410 EEK de 1996 à 2000.

¹⁵ *B* et de α étaient fixées par le Parlement. Pour l'évolution des chiffres, voir le Tableau 3.

sociales destinées à financer le système de pension n'a pas changé, demeurant à 20 % de la masse salariale brute des entreprises. Par-delà les changements de gouvernement fréquents, les coalitions successives ont suivi une politique budgétaire prudente, en n'augmentant le montant des pensions que quand les recettes des contributions sociales dégageaient un excédent suffisant¹⁶.

Au niveau microéconomique, c'est-à-dire en ce qui concerne les règles de calcul des prestations, le régime de pension pouvait encore passer pour un régime à prestations définies. Même si, en théorie, le montant des prestations pouvait aussi varier à la baisse dans un tel régime, en pratique, cela ne s'est jamais produit, puisque les recettes des contributions sociales ont augmenté sous l'effet de la croissance économique et de l'inflation.

En l'absence de toute règle préétablie d'augmentation des pensions (par ex. l'indexation), deux méthodes ont été utilisées : revalorisation du montant de base (l'élément à taux uniforme de la pension) et augmentation du coefficient affectant la durée de service. Toute augmentation exigeait un amendement législatif *ad hoc* du Parlement pour modifier la formule de calcul de la prestation. De 1993 à 1999, cette formule a été modifiée à dix reprises (voir Tableau 3).

En principe, on pouvait aussi augmenter les pensions en relevant le taux de pension nationale (TPN), plutôt qu'en modifiant les coefficients. Mais cette méthode n'a pas été utilisée, parce que le TPN servait aussi de montant de base à taux uniforme. Or, en matière de pensions de retraite, les responsables politiques avaient pour objectif de mettre l'accent sur l'élément en rapport avec l'activité, c'est-à-dire l'élément de la durée de service. C'est pourquoi, à partir de 1996, le montant de base est resté inchangé et seuls les coefficients ont été revalorisés. Par conséquent, l'importance relative du montant de base à taux uniforme a décliné, tandis que l'élément de la durée de service augmentait. Pour une personne ayant travaillé pendant 40 ans, la part de l'élément à taux uniforme dans le montant total de la pension est passée de 71 % en 1993 à seulement 28 % en 1999. Ainsi, la différenciation des pensions a augmenté et le système est devenu plus avantageux pour les personnes ayant eu de longues carrières professionnelles. Dans le même temps, la progressivité de l'élément de la durée de service a été réduite, au point qu'en 1999, les années de service avaient désormais toutes la même valeur.

¹⁶ De 1993 à 1999, six gouvernements différents se sont succédés au pouvoir.

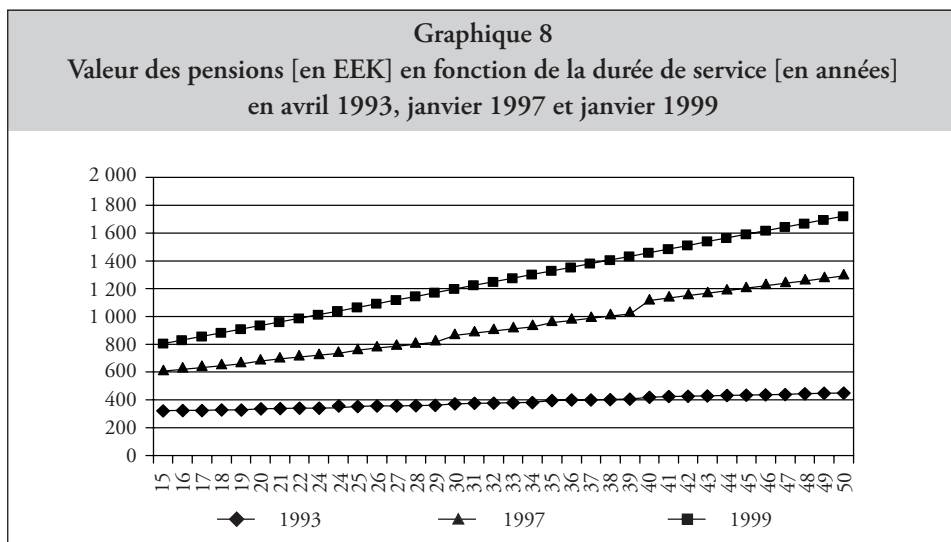
Tableau 3
Modification de la formule de calcul des pensions, 1993–99

	Avril 1993	Avril 1994	Juillet 1994	Septembre 1995	Janvier 1996
Salaire minimum (SM)	300 EEK	300 EEK	300 EEK	450 EEK	680 EEK
Taux de pension nationale (TPN)	—	—	—	—	410 EEK
Pension nationale (PN)	85 % du SM	85 % du SM	EEK 300	EEK 410	110 % TPN
Pension de retraite					
Montant de base	85 % du SM	85 % du SM	PN	PN	TPN
Valeur d'une année de service					
15–19 années	0,5 % du SM	1,0 % du SM	1,0 % de la PN	1,7 % de la PN	2,3 % du TPN
20–24 années	0,6 % du SM	1,1 % du SM	1,1 % de la PN	1,8 % de la PN	2,4 % du TPN
25–29 années	0,7 % du SM	1,2 % du SM	1,2 % de la PN	1,9 % de la PN	2,5 % du TPN
30–34 années	0,8 % du SM	1,5 % du SM	1,5 % de la PN	2,2 % de la PN	2,8 % du TPN
35–39 années	0,9 % du SM	1,6 % du SM	1,6 % de la PN	2,3 % de la PN	2,9 % du TPN
40 années et plus	1,0 % du SM	1,7 % du SM	1,7 % de la PN	2,5 % de la PN	3,1 % du TPN

	Avril 1996	Janvier 1997	Novembre 1997	Mars 1998	Janvier 1999
Salaire minimum (SM)	680 EEK	680 EEK	680 EEK	1100 EEK	1250 EEK
Taux de pension nationale (TPN)	410 EEK	410 EEK	410 EEK	410 EEK	410 EEK
Pension nationale (PN)	120% du TPN	135 % du TPN	145 % du TPN	160 % du TPN	195 % du TPN
Pension de retraite					
Montant de base	TPN	TPN	TPN	TPN	TPN
Valeur d'une année de service					
15–19 années	2,6 % du TPN	3,2 % du TPN	3,9 % du TPN	4,7 % du TPN	6,4 % du TPN
20–24 années	2,7 % du TPN	3,3 % du TPN	3,9 % du TPN	4,7 % du TPN	6,4 % du TPN
25–29 années	2,8 % du TPN	3,4 % du TPN	3,9 % du TPN	4,7 % du TPN	6,4 % du TPN
30–34 années	3,1 % du TPN	3,7 % du TPN	3,9 % du TPN	4,8 % du TPN	6,4 % du TPN
35–39 années	3,2 % du TPN	3,8 % du TPN	4,1 % du TPN	4,8 % du TPN	6,4 % du TPN
40 années et plus	3,4 % du TPN	4,0 % du TPN	4,3 % du TPN	4,9 % du TPN	6,4 % du TPN

Source : D'après Leppik et Männik, 2002.

Le Graphique 8 illustre l'impact des modifications de la formule de calcul des pensions sur la valeur de celles-ci.



Source : Calcul des auteurs.

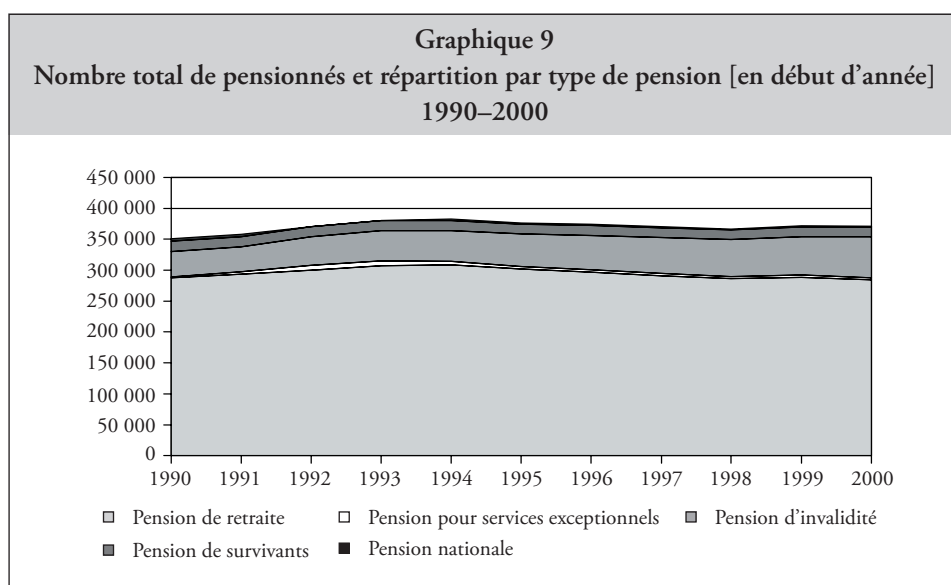
1.2.3 Le fonctionnement du régime public de pensions de 1990 à 2000

Administrativement, à partir de 1993, le régime public de pensions a été géré par la Caisse nationale de l'assurance sociale (CNAS), une administration dépendant du Ministère des Affaires sociales. Toutefois, comme il n'existait aucune direction, au Ministère en charge des affaires sociales, la CNAS devait se débattre avec tout un éventail de problèmes, allant de la mise au point des dispositifs à la supervision des caisses régionales de retraite, en passant par la gestion du budget de l'assurance pension¹⁷. Ces dernières avaient pour charge de recouvrer la part des cotisations de pensions dans les contributions sociales ainsi que de servir les prestations.

¹⁷ Une Direction de la sécurité sociale n'a été créée au Ministère des Affaires sociales qu'en 2000.

En 1992–93, il s'est produit une augmentation du nombre total de pensionnés, du fait de l'extension de la protection de l'assurance pension décidée en 1991 et de la suppression de la condition de durée de service pour les pensions d'invalidité. Le relèvement de l'âge légal de la retraite, promulgué en 1993 par la Loi sur les allocations publiques de subsistance, a stabilisé le nombre total de pensionnés autour de 375 000 dans la seconde moitié des années 1990 (voir Graphique 9).

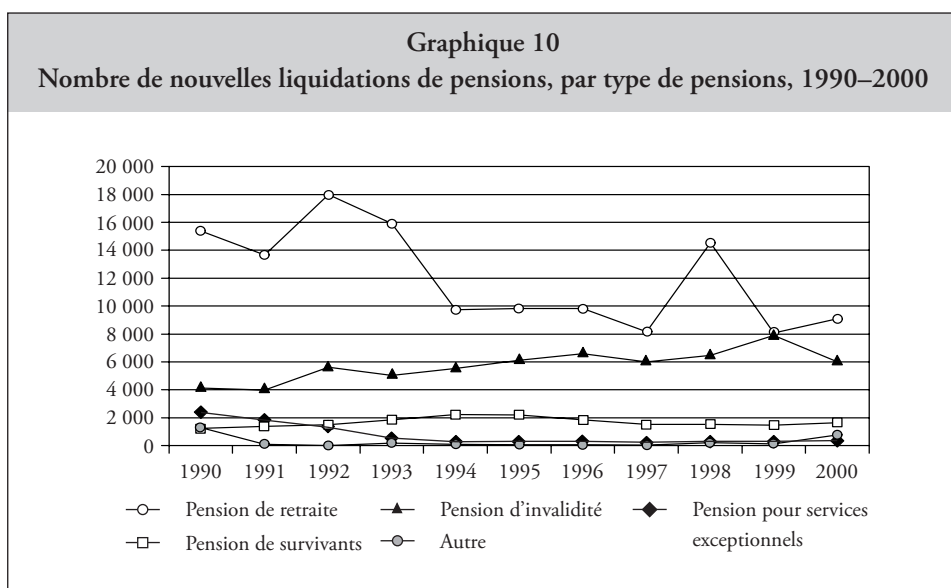
Entre 1994 et 2000, le nombre de retraités a baissé de près de 24 000, tandis que le nombre de titulaires d'une pension d'invalidité augmentait de 17 000.



Note : La pension dite pour services exceptionnels était un héritage du système de retraites soviétique. Il s'agit d'une pension de préretraite spécialement réservée à certaines catégories professionnelles, comme les artistes, les mineurs, les pilotes, les marins, etc.

Source : Ministère des Affaires sociales.

Le rythme de la hausse du nombre de nouveaux pensionnés a été ralenti par le relèvement de l'âge légal de la retraite (voir Graphique 10)¹⁸. Dans ce domaine, la modification du calendrier du relèvement et les différences de taille entre classes d'âge ont causé certaines fluctuations dans la croissance de la population des pensionnés. D'une manière générale, toutefois, le nombre de nouvelles liquidations de pensions de retraite a diminué. On peut observer une tendance inverse pour les pensions d'invalidité. Etant donné que l'incidence de l'invalidité augmente avec l'âge, le relèvement de l'âge de la retraite s'est traduit par une augmentation simultanée du nombre de nouvelles pensions d'invalidité.

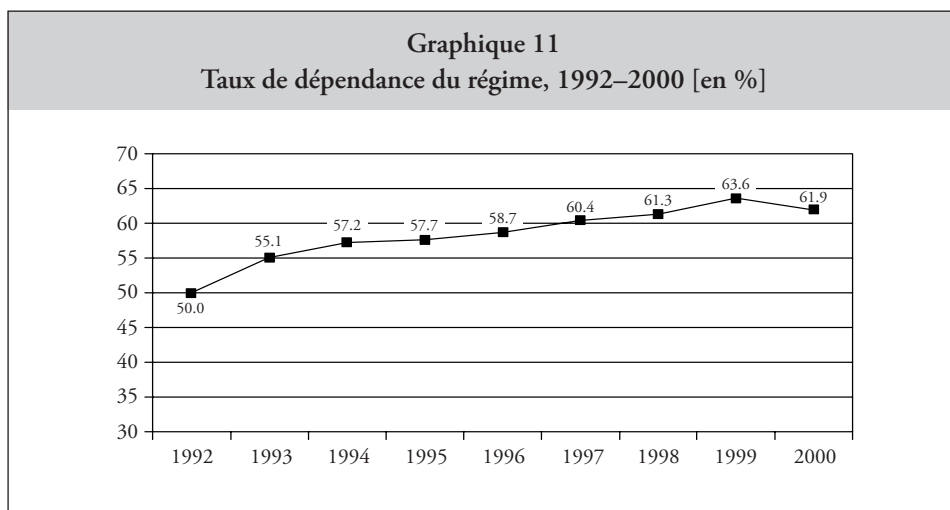


Source : Ministère des Affaires sociales.

Toutefois, malgré le relèvement de l'âge légal de la retraite, le taux de dépendance du système (ratio entre le nombre de pensionnés et le nombre

¹⁸ Sous l'effet du calendrier du relèvement de l'âge légal de la retraite (de 4 à 6 mois par an, en moyenne), certaines années, seule la moitié d'une cohorte (personnes ayant la même année de naissance) pouvait prendre sa retraite, tandis que, d'autres années (par ex. en 1998), la totalité d'une cohorte atteignait l'âge légal de la retraite.

d'assurés)¹⁹ est passé de 50 % en 1992 à 63,6 % en 1999 (voir Graphique 11). Bien que le nombre de pensionnés ait diminué à partir de 1994, le nombre de cotisants a baissé encore plus vite, sous l'effet d'un recul de l'emploi. On ne peut observer de rétablissement du marché du travail qu'à partir de 2000 (voir Graphique 5).



Source : Caisse nationale de l'assurance sociale, calculs des auteurs.

La hausse du taux de dépendance du régime n'a toutefois pas immédiatement causé de problème de financement pour ce dernier. Bien au contraire, malgré la baisse du nombre d'assurés, le budget de l'assurance pension a conservé des réserves (Tableau 4).

Cela était dû au fait que, comme on l'a déjà expliqué, le régime public de pension fonctionnait, au niveau macroéconomique, selon le principe des cotisations définies, en vertu duquel les dépenses étaient largement déterminées par les recettes générées par la contribution sociale. Toutefois, les dépenses annuelles étaient également influencées par le calendrier des revalorisations

¹⁹ Pour calculer le taux de dépendance d'un régime, on divise le nombre annuel moyen de pensionnés (nombre total de bénéficiaires d'une pension publique, de quelque type que ce soit) par le nombre annuel moyen d'assurés (salariés pour le compte desquels un employeur payait la contribution sociale et travailleurs indépendants qui versaient eux-mêmes leur contribution sociale au budget de l'assurance pension).

des pensions : celles-ci étaient revalorisées par décision politique *ad hoc*, en l'absence de toute règle prédéterminée concernant le moment ou le montant des augmentations.

Tableau 4
Recettes, dépenses et réserves du régime public de pensions
[en millions d'EEK], 1992–2000

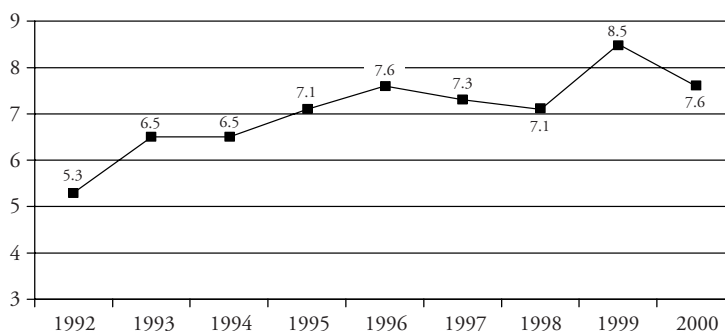
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Recettes de la contribution sociale	731	1 514	2 170	2 917	3 844	4 637	5 339	5 520	6 297
Subventions de l'Etat	—	—	30	—	26	19	150	176	254
Autres recettes	—	49	162	214	73	198	38	15	3
Total des recettes	731	1 563	2 362	3 131	3 917	4 855	5 527	5 711	6 554
Total des dépenses	694	1 440	1 970	2 908	4 067	4 728	5 306	6 460	6 504
Réserves d'encaisses en fin d'année	67	190	582	769	618	744	965	216	20
Variation annuelle des réserves	+36	+123	+392	+186	–151	+127	+221	–749	–196

Source : Caisse nationale de l'assurance sociale, calculs des auteurs.

Entre 1992 et 2000, les dépenses de pensions ont excédé les recettes durant deux années : 1996 et 1999, du fait d'une tentative de la part du parti politique au pouvoir pour s'attirer le vote des retraités. Le 1^{er} janvier 1999, les pensions ont été revalorisées de plus de 20 % en vue des élections générales de mars 1999. Dans un contexte de récession économique et de modification des procédures de recouvrement de la contribution sociale, les dépenses de pensions ont dépassé les recettes de la contribution sociale de plus de 750 millions d'EEK en 1999, ce qui a quasiment épuisé les réserves qui avaient été accumulées en 1997–1998²⁰. Toutefois, comme les pensions n'ont pas été revalorisées en 2000, année de reprise économique, l'équilibre entre les recettes et les dépenses a été rétabli dès la fin de l'année 2000.

²⁰ A partir du 1^{er} janvier 1999, le Fisc a pris la relève de l'administration des pensions pour assurer le recouvrement de la contribution sociale. Simultanément, la date du versement de la contribution sociale par les employeurs a été modifiée. Eu égard à la transition, aucune date-limite n'a été fixée pour le paiement de la contribution sociale en janvier 1999. En conséquence, cette année-là, les employeurs n'ont versé de contribution sociale que pour onze mois.

Graphique 12
Les dépenses publiques de pensions en % du PIB, 1993–2000



Source : Ministère des Affaires sociales.

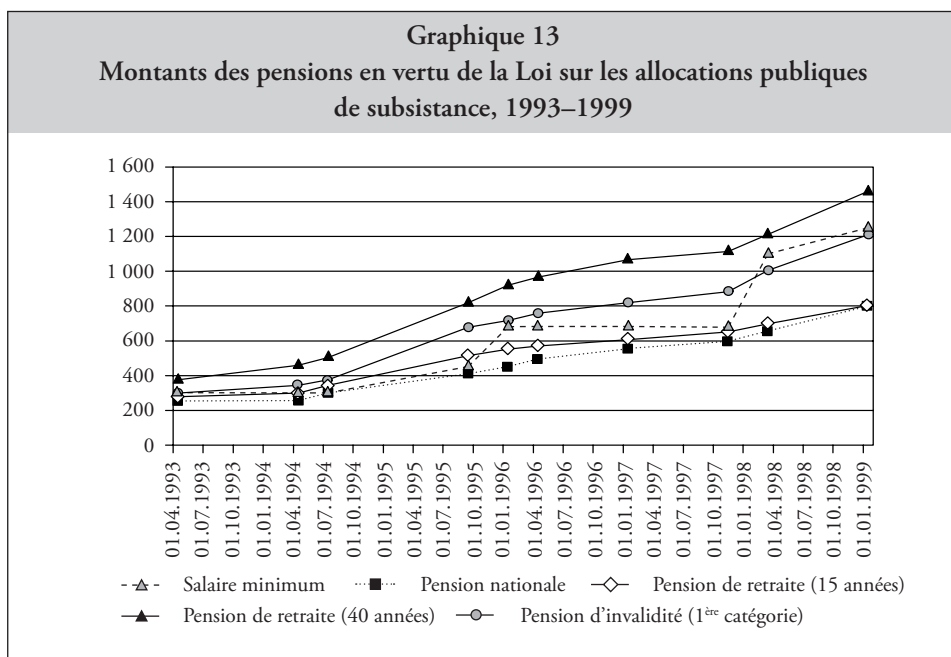
Les dépenses de pensions en pourcentage du PIB ont augmenté entre 1992 et 1996, tandis que le taux de cotisation sociale demeurait inchangé et qu'il n'y avait pas ouvertement de transferts en provenance d'autres sources (voir Graphique 12). Divers facteurs expliquent ce phénomène. En 1992–94, cette hausse a eu pour principal moteur l'augmentation des salaires réels, qui a compensé l'effet de la diminution du nombre de salariés et s'est traduit par une hausse de la masse salariale en pourcentage du PIB : 40 % en 1994, contre seulement 34 % en 1992. En conséquence, les recettes de la contribution sociale ont augmenté, permettant une augmentation des dépenses de pensions et la création de réserves. En 1995–97, la masse salariale totale en proportion du PIB a diminué. Toutefois, les dépenses de pensions ont continué à augmenter en 1995 et en 1996, augmentation permise essentiellement par la ponction opérée sur les réserves accumulées lors des années antérieures et par l'amélioration du recouvrement de la contribution sociale²¹. En 1997–98, le niveau de ces dépenses s'est stabilisé légèrement au-dessus de 7 % du PIB. En

²¹ Le taux de recouvrement de la contribution sociale (recettes de la contribution sociale divisées par le montant global de contribution sociale calculé à partir des salaires déclarés) est passé de 87 % en 1994 à 97 % en 1997 (voir Leppik et Männik, 2002, pour davantage de détails).

1999, ce pourcentage a bondi à 8,5 %, sous l'effet d'une forte revalorisation des pensions en période de récession économique. En 2000, comme les pensions n'ont fait l'objet d'aucune revalorisation malgré une reprise économique rapide, les dépenses de pensions en pourcentage du PIB sont redescendues à leur niveau du milieu des années 1990.

Les pensions de retraite représentent presque 85 % du total des dépenses de pensions. Par conséquent, les pensions de retraite seules représentent un peu moins de 6 % du PIB.

Le Graphique 13 illustre l'évolution du montant des pensions pendant que la Loi sur les allocations publiques de subsistance était en vigueur, soit de 1993 à 1999. Il est frappant de voir comment la différenciation des pensions a augmenté au cours de cette période. En valeur nominale, la pension de retraite des personnes ayant 40 ans de service a quadruplé, tandis que celle des personnes ayant 15 ans de service se contentait de tripler. Notons, toutefois, que la durée de service moyenne était fort longue, puisqu'elle dépassait les 40 années.



Source : Ministère des Affaires sociales, calculs des auteurs.

Comme le montre le Tableau 5, le montant moyen des pensions de retraite a augmenté en valeur réelle de plus de 50 % entre 1993 et 2000, leur taux de revalorisation ayant constamment dépassé celui de l'inflation (voir Tableau 5).

Tableau 5
La pension de retraite moyenne par rapport à l'indice des prix à la consommation, 1993–2000

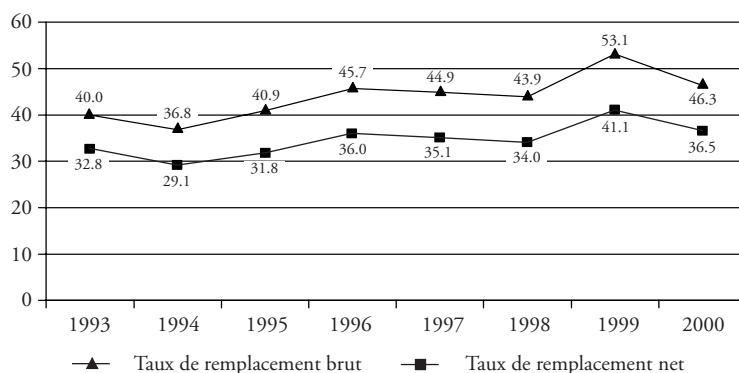
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Croissance cumulée de l'IPC (1993 = 100)	100	148	191	235	261	283	292	304
Pension de retraite moyenne [en EEK]	320	453	671	953	1 110	1 247	1 545	1 532
Pension de retraite en valeur réelle (1993 = 100)	100	96	110	127	133	138	165	157

Source : Institut estonien de la statistique, Caisse nationale de l'assurance sociale, calculs des auteurs.

Le taux de remplacement net de la pension de retraite moyenne (c'est-à-dire le montant de la pension moyenne exprimé en pourcentage du salaire moyen) est passé de 40 % au début des années 1990 à 45 % au milieu de la décennie, pour enfin dépasser 50 % en 1999. Toutefois, un tel niveau était impossible à maintenir, étant donné le rétrécissement de l'assiette de financement du régime de pensions : en 2000, le taux de remplacement est tombé à 46 % (voir Graphique 14).

Même si la plupart des retraités ont un revenu inférieur au revenu médian, le taux de pauvreté se révèle plus faible parmi les ménages de retraités que parmi d'autres groupes vulnérables, comme les chômeurs, les ménages monoparentaux et les familles nombreuses (voir Kutsar et Trumm, 1999; Kuddo *et al.*, 2002; Tiit *et al.*, 2004). Cela s'explique par la structure relativement uniforme des prestations de retraite : la plupart des retraités se retrouvent donc dans le second quintile des revenus – au-dessus du seuil de pauvreté, mais en dessous du salaire moyen. Puur (2000) a montré que le revenu relatif des personnes les plus âgées parmi les personnes âgées (75 ans et plus) s'est amélioré durant la période de transition.

Graphique 14
Taux de remplacement brut et net de la pension de retraite moyenne [en %],
1993–2000



Note : On a calculé les taux de remplacement en se fondant sur les salaires moyens qui ont fait l'objet d'un prélèvement pour contribution sociale.

Source : Caisse nationale de l'assurance sociale, calculs des auteurs.

1.3 Les motifs et les attentes de la réforme

1.3.1 Le débat sur la réforme des pensions au milieu des années 1990

A partir de 1994, c'est-à-dire l'année qui a suivi l'adoption de la Loi sur les allocations publiques de subsistance, une réforme des pensions a été promise par différents groupes politiques. S'il semble y avoir eu un consensus politique implicite sur la nécessité d'une réforme des pensions, les opinions ont été plutôt divergentes en matière de contenu d'une telle réforme. Entre 1994 et 1997, tous les ministres des Affaires sociales (quatre se sont succédés durant cette période) ont promis de présenter un nouveau projet de loi sur les retraites et tenu leur promesse. En outre, deux propositions de loi ont été déposées par des députés. Au total, en quatre ans, six projets de loi différents sur les pensions ont été soumis au Parlement.

Deux thèmes principaux ont dominé le débat public au milieu des années 1990 : le faible taux de remplacement assuré par les pensions publiques et des

questions relatives à l'équité de la formule de calcul des pensions. En ce qui concerne la première question, les associations de retraités demandaient un relèvement du montant de la pension de retraite à hauteur de 50 % du salaire moyen. Durant les élections législatives de 1995, plusieurs partis politiques ont promis de mettre en place une réforme des retraites qui réaliserait ce relèvement, s'ils étaient élus. Les discours publics tenus en ce sens ont amené l'opinion publique à associer réforme des retraites et hausse des prestations.

Quant au calcul de la pension, selon l'opinion dominante, il aurait dû se faire sur la base de l'ancien salaire. Cette idée était en rapport avec la question des « salaires versés en roubles », autrement dit avec la revendication formulée par les associés de retraités pour qu'on recalcule le montant des pensions sur la base des salaires gagnés à l'époque soviétique. Au fond, la question des salaires versés en roubles constituait une demande déguisée de revalorisation des pensions, puisqu'on pensait qu'un nouveau calcul de leur montant donnerait un coup de fouet à celui-ci. Ce projet a pourtant été rejeté par les partis conservateurs-patriotiques : à leurs yeux, il constituait un retour à l'héritage soviétique.

La situation a été encore compliquée par l'existence de projets rivaux au sein même de la coalition que les élections de 1995 avaient portée au pouvoir²². En plus des projets du gouvernement, la Commission sociale du Parlement a avancé ses propres propositions de loi.

Le débat sur les retraites a pris de l'ampleur, au point d'englober d'autres questions politiques et d'autres acteurs, dont les partenaires sociaux. Par exemple, au sujet de la gestion administrative du régime de pensions, on s'est demandé s'il fallait créer une entité juridique autonome de droit public, avec un conseil tripartite, ou maintenir une institution gouvernementale. Les partenaires sociaux militaient pour une institution autonome, tandis que le gouvernement était en faveur de l'autre solution.

Toutefois, en matière de financement des pensions, il existait un large consensus : il fallait que les pensions publiques continuent à être financées par une contribution sociale préaffectée et que le budget en reste équilibré.

²² Après les élections générales de 1995, le gouvernement a été formé par une alliance du Parti de la coalition, de centre-droit, et des partis agrariens de centre-gauche.

Dans cette situation, qui disait hausse des pensions, comme le réclamaient les associations de retraités, disait hausse du taux de cotisation sociale, solution qui suscitait l'opposition du patronat et qui s'est vu rejetée par toutes les coalitions qui se sont succédées au pouvoir.

Toutefois, la possibilité de répartir la charge de la contribution sociale entre les employeurs et les salariés a été débattue, surtout entre partenaires sociaux. Le patronat y était favorable, les syndicats opposés.

Ces débats sur la réforme se déroulaient malheureusement souvent sans aucune analyse à l'appui. On débattait des politiques de rechange surtout d'une manière abstraite, souvent en citant l'exemple de pays particuliers, sans analyse quantitative ni qualitative de la situation de l'Estonie.

Outre la réforme du régime public de pensions, les discussions publiques étaient aussi axées sur la possibilité de créer des régimes de pensions privés. Au milieu des années 1990, même si les secteurs de la banque et de l'assurance avaient déjà été privatisés, aucun produit d'épargne-retraite privé n'était disponible. A cela, une raison principale : il était impossible de savoir s'il existait un marché suffisant pour de tels produits. Les discussions se sont donc concentrées sur un système à deux étages, avec un pilier par répartition et pilier privé volontaire.

En conclusion, les obstacles principaux rencontrés par la réforme depuis le début jusqu'au milieu des années 1990 ont été l'existence de nombreuses idées concurrentes, le défaut de consensus politique sur les objectifs d'une réforme des retraites (y compris des conflits au sein de la coalition au pouvoir), le manque de longévité des gouvernements et l'absence d'analyse de référence pour appuyer les divers projets. La combinaison de ces facteurs a paralysé toute tentative de réforme jusqu'en 1997.

1.3.2 Le projet de réforme de 1997

Le Premier ministre Mart Siimann, à la tête du gouvernement minoritaire qui est venu au pouvoir en mars 1997, a rapidement pris des mesures pour sortir de cette impasse. Par un décret en date du 5 mai 1997, le gouvernement a créé une Commission de réforme de la sécurité sociale (CRSS), chargée de préparer une ébauche de réforme des retraites. Cette commission d'experts, qui

avait à sa tête M. Ardo Hansson, conseiller économique du premier ministre, comprenait des experts provenant tant de la Caisse nationale de l'assurance sociale que du Ministère des finances. En moins d'un mois, elle avait mis au point un projet de réforme : un document d'orientation, intitulé *Cadre théorique d'une réforme des pensions*.

La rédaction de ce document a marqué un changement de stratégie et de tactique dans la préparation de la réforme. Etant donné le grand nombre de projets de réforme des pensions en concurrence, la CRSS suggérait qu'avant de passer au stade de la rédaction d'une loi, on parvienne à un accord politique sur les choix fondamentaux d'orientation.

Le document de réflexion présentait également une analyse des problèmes pesant sur le système de retraite, en attirant particulièrement l'attention sur la dégradation de la situation démographique et ses conséquences à longue échéance pour le financement des pensions. Ce faisant, la CRSS a élargi le débat sur la réforme des retraites : par-delà le seul intérêt des retraités présents, il a introduit le sujet de la pérennité du système à long terme et celui de l'équité intergénérationnelle.

Le document assignait également des objectifs à un nouveau régime de pension. Il affirmait qu'une réforme des retraites devrait à la fois réaliser un juste équilibre entre les intérêts de différentes catégories et être source de stabilité politique et juridique. Comme objectif social, il suggérait que le régime de pension obligatoire réponde au moins aux normes européennes minimales en matière de sécurité sociale, telles que définies par la Charte sociale européenne et par le Code européen de sécurité sociale (voir *infra*). Dans le même temps, insistaient les auteurs du document, toute réforme devrait préserver la stabilité financière et la pérennité du système de retraite ainsi que des finances publiques. Sur le long terme, soutenaient-ils, ces objectifs ne pourraient être atteints que par un système de pensions à plusieurs piliers. Ils proposaient notamment d'instaurer un deuxième pilier obligatoire financé par capitalisation et ayant les caractéristiques suivantes :

- 1^{er} pilier : régime de pensions obligatoire, administré par l'Etat, suivant le principe de la répartition, financé par la contribution sociale à la charge de l'employeur et servant des prestations en rapport avec l'ancien salaire ;
- 2^e pilier : un régime de pensions à gestion privée, obligatoire, entièrement financé par capitalisation grâce aux cotisations individuelles des salariés ;

- 3^e pilier : des régimes de pensions volontaires, à gestion privée, sous la forme de fonds de pension ou de polices d'assurance offertes par des compagnies d'assurance.

On créerait le premier pilier en réformant le régime de pensions public existant, tandis que les deuxième et troisième piliers seraient créés de toutes pièces. Le premier pilier prémunirait contre les risques de vieillesse, d'invalidité et de survivant, le deuxième pilier, uniquement contre le risque de vieillesse et le troisième pilier, facultatif, contre les risques de vieillesse et d'invalidité.

La CRSS a également pris position sur plusieurs sujets faisant l'objet d'un débat public. Elle a montré qu'un taux de remplacement de 50 % était irréalisable, vu les contraintes financières existantes (c'est-à-dire maintien, tels quels, de l'âge légal de la retraite et du taux de cotisation sociale). Elle a aussi montré qu'étant donné l'augmentation du ratio de dépendance du système, même le taux de remplacement courant ne saurait être préservé à long terme sans un resserrement des critères d'ouverture des droits. Elle a pesé de tout son poids contre une réévaluation des pensions existantes sur la base des salaires versés en roubles. En ce qui concerne la répartition de la charge de la contribution sociale entre employeur et salarié, elle a soutenu que le financement du système par répartition devrait rester à la charge de l'employeur, tandis que le deuxième pilier financé par capitalisation devrait être alimenté par les cotisations individuelles des salariés. Dans les faits, cela revenait à repousser le partage de la charge de la contribution sociale jusqu'à la création du deuxième pilier.

Quant au calendrier de la réforme, la Commission n'a pas jugé réaliste d'entreprendre celle-ci en une fois. A la place, elle a suggéré de procéder d'abord à la réforme du premier pilier, avant de passer à l'introduction d'une loi-cadre pour le troisième pilier, facultatif. Elle ne prévoyait la création du deuxième pilier que pour 2001. Ce choix était principalement motivé par les considérations suivantes :

- acquérir d'abord une certaine expérience grâce aux fonds de pension, facultatifs, du troisième pilier, tant pour l'Etat, en tant qu'instance de réglementation et de contrôle, que pour les gestionnaires de fonds comme administrateurs ;

- la poursuite attendue du développement du marché des capitaux en Estonie ; et
- la poursuite attendue de la baisse du taux d'inflation, qui était toujours de 11 % en 1997.

Voici ce que la Commission a assigné comme objectifs principaux à la réforme :

- 1) renforcer l'incitation financière à participer au régime de pension et réduire les distorsions du marché du travail, notamment le phénomène des salaires versés au noir, en instituant un rapport plus étroit entre le montant de la pension d'un assuré et les cotisations versées par ou pour lui quand il était salarié²³ ;
- 2) lutter contre l'augmentation attendue du ratio de dépendance du système (ratio bénéficiaires/cotisants) du fait du vieillissement démographique, en resserrant les critères d'ouverture des droits. Par là, on pourrait éviter une baisse de la valeur relative (taux de remplacement) des pensions ;
- 3) accroître la transparence financière en transférant à l'Etat la charge du financement des pensions non basées sur l'assurance et de celui des pensions complémentaires ;
- 4) assurer la conformité avec l'acquis communautaire de l'UE, d'une part, en appliquant une égalité de traitement aux hommes et aux femmes dans tous les aspects du régime de retraites et, d'autre part, en faisant bénéficier du système européen de coordination sociale tant les Estoniens travaillant dans un Etat-membre que les citoyens de l'Union travaillant en Estonie.

La réalisation du premier objectif supposait la création de comptes individuels pour enregistrer les montants de cotisations sociales versées par un employeur pour le compte de chaque salarié : jusqu'alors, les employeurs

²³ Ces salaires au noir ou dessous de table, baptisés « salaires sous enveloppe », renvoient à la pratique suivante : les employeurs ne tiennent la comptabilité et ne paient d'impôts que sur une fraction du salaire (souvent, seulement à hauteur du salaire minimum). L'autre fraction est versée (et acceptée par le salarié) « sous enveloppe » et échappe ainsi aux fisc.

payaient la contribution sociale sur l'ensemble de la masse salariale. Quant au quatrième objectif, il était directement en rapport avec la candidature d'adhésion à l'UE déposée par l'Estonie en novembre 1995.

Même s'il proposait un renforcement du lien entre les prestations et les cotisations individuelles sur le premier pilier, le document de réflexion considérait la solidarité, tant intra- qu'intergénérationnelle, comme une caractéristique importante de ce pilier. La redistribution au sein d'une même génération devait être réalisée grâce à un taux uniforme du montant de base, tant de la pension de retraite publique que du minimum vieillesse garanti.

Le deuxième pilier avait pour objectif principal déclaré d'accroître la responsabilité individuelle en servant une prestation entièrement basée sur les cotisations individuelles de chaque salarié. En outre, ce nouveau pilier obligatoire permettrait, à long terme, une diversification des revenus des retraités, puisque ces derniers dépendraient d'au moins deux sources de revenus différentes. Les auteurs du document de réflexion établissaient les principes suivants pour le deuxième pilier :

- participation obligatoire de toutes les personnes couvertes par le premier pilier ;
- prestations exclusivement déterminées par les cotisations versées, c'est-à-dire un régime à cotisations définies ;
- cotisations versées par les individus (non par les employeurs) ;
- financement à 100 % par capitalisation ;
- fonds de pensions ouverts à tous les travailleurs et administrés par des sociétés privées de gestion de portefeuille ; et
- surveillance de l'Etat.

La recommandation faite par la Commission de rendre le deuxième pilier obligatoire, afin d'accroître la responsabilité de l'individu, peut paraître, de prime abord, déroutante. Mais il y avait une logique sous-jacente : une fois que les gens se mettraient à cotiser individuellement pour leur pension privée, ils attendraient moins du régime public, ce qui relâcherait la pression financière sur ce dernier. La Commission jugeait qu'une protection universelle obligatoire par le deuxième pilier accélérerait ce changement de paradigme.

Tout en traçant les contours d'un deuxième pilier, la Commission est restée muette sur plusieurs questions pratiques. Loin de prendre une position ferme

sur le taux de cotisation à ce pilier, elle a invoqué la nécessité de procéder à des projections démographiques et financières supplémentaires. Selon elle, il ne fallait pas que le taux de cotisation au deuxième pilier soit trop faible, ou le nouveau régime serait incapable d'assurer un taux de remplacement raisonnable. D'un autre côté, ajoutait-elle, il ne fallait pas qu'il soit trop élevé, de peur que les cotisations ne soient perçues comme un impôt, plutôt que comme des cotisations.

La Commission n'a pas non plus pris fermement position sur un partage éventuel de la contribution sociale entre le premier et le deuxième pilier. Elle a toutefois clairement fait comprendre que la création d'un deuxième pilier pourrait être en partie financée par un type de cotisation supplémentaire.

Le troisième pilier avait pour objectif d'offrir un instrument d'épargne supplémentaire pour la vieillesse, afin de permettre aux salariés de maintenir leur niveau de vie antérieur. La CRSS s'est prononcée pour une épargne individuelle (approche similaire à celle du deuxième pilier), en écartant les régimes d'entreprise, au motif qu'ils pouvaient avoir des effets négatifs sur la flexibilité du marché du travail. Toutefois, alors qu'elle concevait la pension du deuxième pilier comme un produit standardisé unique, elle envisageait deux grandes formes de développement pour le troisième pilier : des polices d'assurance pension offertes par des compagnies d'assurance-vie et la participation volontaire à des fonds de pensions privés. Selon le document de réflexion, il fallait encourager les deux formes en exonérant d'impôt les primes et les placements effectués par les particuliers, tout en rendant les prestations imposables.

Le document de réflexion a reçu le soutien appuyé du Premier ministre et du Parti de la coalition au pouvoir. Entériné par le gouvernement le 3 juin 1997, il a servi de base à la rédaction du nouveau projet de loi sur les retraites.

Par-delà les objectifs et les arguments explicites du *Cadre théorique d'une réforme des pensions*, l'auteur a pu, grâce à des conversations privées, découvrir plusieurs autres motifs derrière la réforme à trois piliers suggérée par la CRSS. Premièrement, selon la CRSS, sans deuxième pilier, le taux de remplacement finirait par tomber en dessous du seuil adéquat, ce qui ne serait viable ni socialement ni politiquement. Deuxièmement, la Commission considérait qu'un second pilier était indispensable pour empêcher qu'on ne procède à une hausse de la contribution sociale en vue d'augmenter les pensions

du premier pilier. En ce sens, elle voyait dans ce deuxième pilier une sorte d'assurance contre d'éventuelles hausses futures de la contribution sociale, lesquelles auraient augmenté le coût de la main d'œuvre. Ces considérations ne découlaient pas de spéculations sur des problèmes futurs imaginaires, mais reflétaient la situation réelle de 1997. Même si le régime respectait le principe d'un système à cotisations définies au niveau macroéconomique, avec un maintien inchangé du taux de la contribution sociale tout au long des années 1990, son relèvement avait été réclamé à mainte reprise, en vue de permettre une revalorisation des pensions publiques. Aux yeux de la Commission, avec le vieillissement de la population, de telles pressions ne pouvaient que croître. Dans cette situation, un deuxième pilier faisait figure d'instrument nécessaire pour faire comprendre concrètement le coût des retraites à l'opinion publique et, ainsi, ajouter un élément de réalisme et d'équilibre au débat public. La Commission jugeait aussi que, tant qu'à augmenter la contribution sociale, il serait préférable, pour la pérennité du système, qu'un relèvement de son taux serve à la création d'un deuxième pilier plutôt qu'à un gonflement du premier pilier.

1.3.3 Les préparatifs de la réforme des pensions en 1998–2002

La réforme du régime public de pensions a commencé par une nouvelle Loi sur la contribution sociale, adoptée le 15 avril 1998 et entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1999. Mais c'est la Loi sur l'assurance pension publique, votée le 26 juin 1998 et dont l'application progressive était prévue pour 1999–2000, qui a apporté les transformations les plus cruciales. Le cadre juridique du troisième pilier a également été promulgué en 1998, avec la Loi sur les fonds de pensions, adoptée le 10 juin 1998 et entrée en vigueur le 1^{er} août de la même année²⁴.

Notons que ces changements sont entrés dans la loi par le fait d'une coalition minoritaire. Même s'il n'y a pas eu d'entente officielle entre le gouvernement et l'opposition, celle-ci n'a pas remis en cause les principes de la réforme.

²⁴ Ces transformations juridiques seront décrites dans la deuxième partie.

Après les élections générales de mars 1999, l'ancienne opposition a obtenu la majorité au Parlement²⁵. Une nouvelle coalition tripartite s'est constituée, comprenant le Parti réformateur, libéral, le parti conservateur patriotique *Pro Patria (Isamaaliit)*, et un parti social-démocrate de type « troisième voie », les Modérés.

Malgré ces changements politiques, la coalition tripartite a repris les grandes lignes de la réforme avalisée par le gouvernement précédent. De plus, dans l'entente de coalition signée par les trois partis figurait la promesse de mener à son terme la réforme des pensions entamée et de créer un régime de retraite obligatoire financé par capitalisation. Simultanément, la coalition s'engageait à ne pas augmenter le taux de la contribution sociale.

La nouvelle coalition n'a pas tardé à réorganiser la Commission de réforme de la sécurité sociale. Deux membres du cabinet, le ministre des affaires sociales (M. Eiki Nestor) et le ministre des finances (M. Siim Kallas), sont entrés dans la commission, le ministre des affaires sociales en prenant la présidence.

La commission reconstituée – comprenant un mélange d'hommes politiques et d'experts – a ouvert un débat sur des questions d'orientation essentielles liées à la création du deuxième pilier :

- qui couvrir et par quel type de protection : volontaire ou obligatoire ;
- le taux de cotisation au deuxième pilier ;
- la gestion du deuxième pilier ;
- la garantie du régime par l'Etat ;
- le traitement fiscal des cotisations et des prestations du deuxième pilier ;
- comment couvrir les coûts transitoires de la création du deuxième pilier ;
- et
- les répercussions des prestations du deuxième pilier sur celles du premier.

Trouver un compromis acceptable pour les trois partis, qui représentaient un spectre politique étendu (libéraux, conservateurs et sociaux-démocrates),

²⁵ Fin 1998, le Parti de la coalition au pouvoir, dans l'espoir d'être réélu, a décidé, ce qui a suscité la controverse, de revaloriser les pensions publiques de plus de 20 % à la date du mois de janvier 1999, dans un contexte de récession économique. Mais cette mesure ne lui a pas valu la faveur des électeurs : au contraire, ce parti a perdu les élections de 1999 et a été démantelé deux ans plus tard.

n'était pas facile. Simultanément, le gouvernement a organisé des consultations tripartites avec le patronat et les syndicats, ce qui a encore élargi le débat. Même si aucune des parties en présence ne mettait en doute la nécessité d'une réforme, les opinions étaient assez divergentes sur les modalités de sa mise en œuvre.

Ces débats ont duré près de deux ans. On a envisagé différentes manières de scinder les cotisations entre le premier et le deuxième pilier, les options allant d'un 10 + 10 radical (c'est-à-dire 10 % pour le premier et 10 % pour le deuxième pilier) à un 16 + 6 (voir également Oorn, 2004). Le débat a aussi porté sur une répartition éventuelle de la charge de la contribution sociale entre employeur et employé, avec une hausse simultanée du salaire nominal. Autre sujet de débat : l'étendue de la protection du deuxième pilier, les propositions allant d'une participation obligatoire pour tous les moins de 50 ans à une participation facultative pour tous.

Pour finir, la coalition est parvenue à une solution de compromis en janvier 2001. En matière de répartition des cotisations, celle-ci comprenait la formule « 16 + 4 + 2 », soit, au titre des cotisations patronales, 16 % pour le premier pilier et 4 % pour le deuxième, plus, pour le deuxième pilier, 2 % à la charge des salariés²⁶. Et, quant à l'étendue de la protection, le compromis a été le suivant : caractère volontaire du deuxième pilier pour tous les salariés, quel que soit leur âge, une réglementation attrayante devant les inciter à choisir cette option.

En vertu de ce projet, les coûts financiers transitoires de la création du deuxième pilier étaient estimés à environ 0,3-0,8 % du PIB annuel : le coût exact, au sein de cette fourchette, serait fonction de la proportion des actifs qui décideraient d'adhérer au deuxième pilier²⁷. Parmi les méthodes suggérées par la Commission de réforme de la sécurité sociale pour couvrir ces coûts transitoires, on trouvait l'utilisation d'un fonds de stabilisation à court terme. A long terme, la Commission suggérait des transferts en provenance du budget de l'Etat et l'émission éventuelle d'obligations du Trésor (emprunt).

²⁶ On trouvera les détails complets du projet dans la deuxième partie.

²⁷ Les coûts transitoires renvoient au « trou » dans les ressources du premier pilier causé par le basculement d'une partie des recettes de la contribution du premier au deuxième pilier.

Notons que la position du gouvernement s'est nettement adoucie au fil du débat. Après avoir commencé par défendre une approche radicale (option 10 + 10, avec, instauration simultanée d'une part de cotisations salariales et participation obligatoire au deuxième pilier de tous les moins de 50 ans, position tenue jusqu'en juillet 1999, le gouvernement a fini par proposer le projet suivant : (1) réduction des cotisations patronales au premier pilier (contribution sociale) de seulement quatre points en pourcentage, (2) instauration d'une cotisation individuelle de 2 % au deuxième pilier, (3) pas de partage des cotisations du premier pilier entre employeur et salarié, et (4) aucune participation obligatoire pour les salariés.

Parmi les trois partis de la coalition, ce sont (d'une manière peut-être surprenante, vu la situation à l'étranger) les Modérés sociaux-démocrates qui ont le plus fortement soutenu cette réforme du deuxième pilier, avec, pour porte-parole principal, M. Eiki Nestor, ministre des affaires sociales et président de la Commission de réforme de la sécurité sociale. M. Siim Kallas, ministre des finances et chef du Parti réformateur d'orientation libérale, après avoir, à l'origine, soutenu l'option radicale 10 + 10, a adopté une position plus prudente, vu les coûts financiers élevés du passage au nouveau système.

Si l'on veut comprendre l'élaboration du compromis, il faut examiner la position des différents partis et l'évolution du débat public. Aux yeux des Modérés, l'introduction d'un second pilier n'était réalisable qu'en cas de hausse du taux global de cotisation : ils étaient donc partisans d'instituer un supplément. Comme ils ne voyaient aucun moyen d'augmenter la pension future des salariés, sinon en apportant de nouvelles ressources au système, ils étaient d'accord pour créer un type de cotisation salariale supplémentaire. Un tel supplément était également acceptable pour *Pro Patria*. En revanche, cela posait un problème au Parti réformateur, dont l'idéologie libérale était opposée à une hausse des impôts et des charges sociales. C'est pourquoi ce parti a insisté pour que le deuxième pilier soit facultatif, ce qui laisserait les individus libres de choisir de cotiser davantage ou non. Pour faire avancer la réforme des retraites, les Modérés et *Pro Patria* ont donné leur accord à cette condition.

Quand le projet de réforme a été rendu public, il a fait l'objet d'appréciations généralement positives de la part des médias, tant écrits que parlés ou audiovisuels. Toutefois, le caractère volontaire de la participation au deuxième pilier a été remis en question par un certain nombre de commentateurs qui

ont critiqué la mollesse de la position adoptée par le gouvernement sur ce point. Dans le débat public qui a suivi, l'idée d'une participation obligatoire a été notamment appuyée par les syndicats, d'une part, et, d'autre part, par les acteurs potentiels du marché : les établissements financiers. Dans ce contexte, le Parti réformateur a accepté qu'on rende la participation obligatoire pour tous les nouveaux entrants sur le marché du travail. Ce nouveau compromis permettait à tous les partis de sauver la face. Le Parti réformateur pouvait toujours souligner que les actifs en exercice étaient libres de choisir, tandis que les Modérés pouvaient mettre en avant l'instauration d'un supplément de cotisation pour le deuxième pilier.

Le projet de la Loi sur les retraites par capitalisation a été soumis au Parlement en avril 2001. Là, le projet de loi a été examiné conjointement par deux commissions : celle des affaires sociales et celle des finances, une procédure assez rare en la matière. Il a également été défendu devant le Parlement par deux ministres : le ministre des affaires sociales et le ministre des finances.

Le Parlement estonien a adopté la Loi sur les retraites par capitalisation, le 12 septembre 2001. Cette loi a reçu l'appui de 47 députés (sur un total de 101) appartenant à la coalition des Modérés, du Parti réformateur et de *Pro Patria*. Vingt-six députés du Parti centriste, de l'Union du peuple, agrarien et du Parti du peuple uni d'Estonie, essentiellement russophone, ont voté contre ; le reste des députés s'est abstenu. Toutefois, même les représentants des partis d'opposition ont manifesté leur soutien au deuxième pilier ; seulement, ils reprochaient au projet de loi du gouvernement la faiblesse des garanties dont bénéficieraient les participants au régime ainsi que l'impact négatif potentiel des coûts de transition sur les revalorisations des retraites publiques pour les personnes déjà retraitées.

Assez étrangement, les plus grands critiques du deuxième pilier n'ont pas été les partis d'opposition, mais les compagnies d'assurance, qui s'inquiétaient de l'affaiblissement à court terme de leur situation sur le marché des produits de pension volontaire, vu l'arrivée prochaine des fonds de pensions de type obligatoire sur le marché.

Mais, avant même la mise en œuvre du deuxième pilier, le gouvernement a connu une crise. Manquant de confiance dans le troisième parti de la coalition et suite à des accusations mutuelles au sujet de privatisations controversées (à savoir, un échec de la privatisation des entreprises estoniennes d'énergie et des

problèmes liés à la privatisation des chemins de fer estoniens), *Pro Patria* et les Modérés ont quitté le gouvernement fin 2001.

En janvier 2002, le Parti réformateur d'orientation libérale a formé une nouvelle coalition avec le Parti centriste, qui avait été son principal adversaire idéologique durant la campagne électorale de 1999. Avec l'entrée du Parti centriste dans le gouvernement, certains anciens adversaires de la réforme se retrouvaient au pouvoir. Pourtant, l'entente constitutive de la nouvelle coalition a inclus un engagement en faveur d'un système de retraite à trois piliers²⁸. Comme le Parti centriste comptait un assez grand nombre de sympathisants parmi les retraités, la coalition a également promis une revalorisation des retraites, en plus de l'indexation habituelle.

La nouvelle ministre des affaires sociales, membre du Parti centriste (Mme Siiri Oviir) a participé personnellement à la campagne de publicité en faveur du deuxième pilier, en déclarant qu'elle-même allait y participer par inquiétude pour l'avenir.

2. Les principaux éléments de la réforme à trois piliers

On peut considérer que la nouvelle loi estonienne sur les retraites et sa mise en œuvre sur la période 1998–2002 ont constitué la seconde vague de transformations. Alors que la première vague avait vu le système de pensions estonien se détacher du système russe, la seconde vague a assuré le passage d'un régime à un pilier à un système à plusieurs piliers. En effet, même si elle a apporté des modifications au régime public de pensions, elle l'a surtout complété par des régimes financés par capitalisation et à gestion privée.

²⁸ Le changement de position du Parti centriste s'explique par les circonstances politiques du moment. Ce parti était dans l'opposition depuis longtemps, alors qu'il jouissait d'une base électorale assez forte. Comme il était en conflit avec presque tous les autres grands partis, ces derniers ne l'acceptaient généralement pas comme partenaire dans une coalition. La crise gouvernementale de 2001 lui a fourni l'occasion d'entrer au gouvernement. Mais, à cause de son faible pouvoir de négociation, il a été contraint de donner son aval aux projets du Parti réformateur.

2.1 *Les modifications du régime public de pensions*

Les réformes du premier pilier ont comporté des changements de paramètres, tant dans le financement que dans le montant des pensions.

Les modifications du financement

La Loi sur la contribution sociale de 1999 a apporté des changements importants dans le recouvrement de la contribution sociale. Jusqu'en 1999, le recouvrement de la part « assurance pension » de la contribution sociale (20 %) était du ressort de l'administration des pensions, tandis que la part de l'assurance maladie (13 %) était recouvrée par les caisses maladie. Comme le recouvrement était distinct, certains employeurs traitaient ces deux parts comme des contributions distinctes. A l'occasion, certains ne faisaient virer qu'un des deux montants, laissant l'autre impayé.

Sans toucher au taux de contribution sociale, la Loi sur la contribution sociale de 1999 a apporté un changement important dans son mode de recouvrement, qui a été totalement confié à l'administration fiscale (ou le Fisc). A partir du 1^{er} janvier 1999, les employeurs ont eu l'obligation de verser la totalité du taux de contribution sociale (33 %) au compte du Fisc. En vertu de cette nouvelle organisation, le Fisc procède ensuite au virement des 20 % prévus sur le compte du budget de l'assurance pension et des 13 % restants sur celui de l'assurance maladie²⁹. En outre, le Fisc cumule désormais les fonctions de contrôle assurées auparavant par l'administration des assurances pensions et maladie et le recouvrement des impayés.

Alors qu'auparavant, les employeurs calculaient et payaient les cotisations sociales sur l'ensemble de la masse salariale, sans fournir d'informations sur les salaires individuels, ils ont, depuis 1999, l'obligation d'indiquer le montant de cotisations sociales versé pour le compte de chaque assuré. Ce montant est déclaré chaque mois au Fisc, qui transmet l'information à la Caisse de l'assurance sociale.

²⁹ Les comptes de l'assurance pension sont administrés par la Caisse nationale de l'assurance sociale. Quant aux recettes de l'assurance maladie, elles sont gérées séparément par la Caisse de l'assurance maladie.

Conformément aux exigences de la nouvelle Loi sur l'assurance pension publique, un service autonome a été créé au sein de la Caisse de l'assurance sociale : le Registre de l'assurance pension publique, avec pour mission de tenir le compte des données concernant les assurés, y compris le montant des cotisations sociales versées en leur nom.

Ainsi, les nouvelles procédures ont rendu obligatoire la comptabilisation individuelle des cotisations sociales versées par les employeurs pour le compte de leurs salariés. Il s'agissait là d'une importante condition préalable à l'introduction d'un nouvel élément d'épargne individuelle dans les pensions publiques. La comptabilisation des cotisations sociales par individu a commencé le 1^{er} janvier 1999, tandis que de nouvelles règles en matière de prestations devaient s'appliquer à partir de 2000.

La nouvelle loi prévoyait aussi l'intégration des budgets, auparavant autonomes, des assurances sociales, au budget général de l'Etat. A partir de 1999, le budget de l'assurance pension publique a été voté annuellement par le Parlement, dans le cadre du vote du budget de l'Etat. Toutefois, ce changement était plus technique que substantiel, étant donné que la préaffectation des recettes des cotisations sociales au budget des assurances avait toujours été respectée et que la distinction stricte entre ces recettes et les autres recettes de l'Etat avait toujours été maintenue. La Loi sur l'assurance pension publique réaffirmait que la part « assurance pension » des cotisations sociales ne pouvait pas être utilisée à autre chose qu'à assurer le service des pensions publiques.

Le document de réflexion de 1997 avait proposé que, à partir de 1999, tout nouveau droit à pension soit exclusivement basé sur le paiement de cotisations sociales. Auparavant, en effet, certains types de périodes équivalaient à des périodes de service, même si aucune cotisation n'avait été versée. La prise en compte de ces périodes était financée par la redistribution intragénérationnelle. Toutefois, les coûts de cette redistribution étaient opaques. La CRSS suggérait que ce soit l'Etat qui cotise, sur un montant virtuel équivalent au salaire minimum, pour le compte des parents élevant leurs enfants, des appelés du contingent et des sans-emploi. Au fond, cette participation de l'Etat consoliderait la base financière du régime de retraite.

Quand il s'est agi de faire passer cette proposition dans la loi, le Parlement a modifié le projet originel de la CRSS. Tout en réduisant le montant des

cotisations à verser par l'Etat, il a allongé la liste des catégories de personnes pour lesquelles l'Etat cotise :

- parents d'un enfant de trois ans au plus qui sont en congé parental ou qui reçoivent une allocation parentale d'éducation en vertu de la Loi sur les prestations familiales ;
- appelés du contingent ;
- personnes s'occupant d'un enfant ou d'un adulte handicapés ou recevant une allocation compensatrice tierce personne en vertu de la Loi sur les prestations sociales aux handicapés ;
- personnes handicapées travaillant dans une entreprise inscrite sur une liste du Ministère des affaires sociales ;
- conjointes, sans activité rémunérée, de diplomates en poste à l'étranger ;
et
- personnes, sans activité rémunérée, ayant participé au nettoyage de la catastrophe nucléaire de Tchernobyl.

Toutefois, ces cotisations que verse l'Etat pour le compte de ces personnes sont assises sur une assiette virtuelle de seulement 700 EEK par mois, alors que le salaire minimum de 1999 était de 1400 EEK³⁰. En conséquence, les droits à pension accumulés grâce aux périodes passées à l'extérieur du marché du travail sont plutôt modestes.

La Loi sur l'assurance pension publique de 1998 a également transféré une partie de la charge du financement du régime public de pensions au contribuable. L'Etat est devenu responsable du financement des pensions non contributives (pensions dites nationales), de certaines pensions complémentaires servies pour motif politique, sans rapport avec des salaires passés éventuels, (par ex. pour indemniser les victimes d'une époque de répression) ainsi que des coûts administratifs de l'administration des pensions.

³⁰ Le montant des cotisations sociales versées par l'Etat n'a pas varié depuis 1999, alors que le salaire minimum était, en 2004, désormais de 2 460 EEK. Il en résulte que le coefficient d'assurance pension des périodes pour lesquelles l'Etat a cotisé tourne autour de seulement 0,15, c'est-à-dire 15 % des droits à pension acquis par un salarié gagnant le salaire moyen.

Les modifications du volet « prestations »

La Loi sur l'assurance pension publique de 1998 a apporté un grand nombre de changements d'orientation par rapport à la Loi sur les allocations publiques de subsistance, notamment :

- 1) uniformisation de l'âge légal de la retraite pour les hommes et les femmes ;
- 2) possibilité de départ en préretraite, avec une pension réduite ;
- 3) introduction d'un élément lié aux cotisations dans la formule de calcul des pensions : désormais, seules les périodes cotisées rapportent de nouveaux droits à pension ;
- 4) remplacement des pensions d'invalidité par des pensions dites d'incapacité de travail ;
- 5) introduction de la durée de service parmi les conditions d'ouverture des droits à une pension d'incapacité de travail ou de survivants ;
- 6) calcul des pensions de retraite, d'incapacité de travail et de survivants selon des principes similaires.

La plupart de ces changements sont entrés en vigueur le 1^{er} avril 2000. Toutefois, la comptabilisation des périodes d'assurance pension sur la base des versements de cotisations sociales enregistrés a commencé dès le 1^{er} janvier 1999.

L'âge légal de la retraite avait été relevé une première fois par la Loi sur les allocations publiques de subsistance en 1994. Mais celle-ci maintenait un traitement différent pour les hommes et les femmes : d'ici 2007, l'âge légal pour les hommes devait passer à 65 ans et, pour les femmes, à 60 ans. La Loi sur l'assurance pension publique, elle, a stipulé une égalisation de l'âge de la retraite pour les deux sexes à 63 ans. Au fond, l'âge cible de la retraite pour les hommes a été ramené de 65 à 63 ans (cet âge cible a été atteint en 2001), tandis que, pour les femmes, il a été encore augmenté de trois ans, augmentation qui sera pleinement réalisée en 2016. Avec la perspective du vieillissement démographique, le relèvement de l'âge légal de la retraite a été considéré comme une mesure essentielle pour juguler les dépenses.

Tout en augmentant l'âge légal de la retraite, la nouvelle loi a rendu possible le départ en retraite jusqu'à trois ans avant l'âge normal, contre une réduction

du montant des prestations de 0,4 % par mois de préretraite (c'est-à-dire 4,8 % par an)³¹. L'objectif déclaré de cette disposition était de permettre une plus grande souplesse en matière de décision de départ en retraite ; il s'agissait, en particulier, d'offrir une solution de rechange aux personnes qui perdaient leur emploi peu avant d'atteindre l'âge légal de la retraite.

Pour contrebalancer les options de préretraite, une pension de retraite différée a été introduite le 1^{er} janvier 2002. En vertu de cette option, le montant de la pension était majoré de 0,9 % par mois supplémentaire d'activité au-delà de l'âge légal de la retraite (soit 10,8 % par année). Ce pourcentage de majoration, très supérieur à un simple ajustement actuariel, constitue une incitation forte à continuer à travailler au lieu de demander la liquidation de sa pension³². Prolonger son temps d'activité est donc doublement avantageux : en plus d'allonger le temps de service pris en compte pour le calcul de la pension, cela augmente le montant de celle-ci.

La nouvelle formule de calcul de la pension de retraite comprend trois éléments qui s'additionnent :

- un montant de base à taux uniforme ;
- un élément de durée de service qui s'applique aux années d'activité antérieures au 31 décembre 1998 ;
- un élément de cotisation à l'assurance pension qui concerne les cotisations versées après le 1^{er} janvier 1999.

La formule de calcul de la pension peut s'écrire ainsi³³ :

³¹ Le projet de loi du gouvernement prévoyait une réduction de la pension de 0,5 % par mois de préretraite, ce qui était équitable d'un point de vue actuariel. Toutefois, les représentants des syndicats ont obtenu que le coefficient soit abaissé à seulement 0,4 %, ce qui a rendu la préretraite plus attrayante. Néanmoins, à la différence des pensions de retraite ordinaires, les pensions de préretraite ne sont pas servies aux personnes exerçant une activité rémunérée.

³² Un taux de 0,6 % par mois, environ, constituerait une majoration équitable d'un point de vue actuariel.

³³ Depuis avril 2004, le montant de base B est de 663,70 EEK et la valeur V de l'année de service est de 37,31 EEK. Prenons, par exemple, une personne ayant 39 années de service antérieures à 1999 et des coefficients d'assurance pension accumulés depuis 1999 égaux à 3,5. En vertu de la formule, sa pension serait la suivante : $P = 663,70 + 39 \times 37,31 + 3,5 \times 37,31 = 663,70 + 1\,455,09 + 130,59 \approx 2\,249$ EEK.

$$P = B + s \times V + \sum I \times V$$

où

B montant de base ;

s nombre d'années de service ouvrant droit à pension ;

$\sum I$ somme des coefficients d'assurance pension de l'assuré ;

V valeur en espèces d'une année de service et coefficient d'assurance pension 1,0³⁴.

Le montant de base à taux uniforme constitue l'élément de solidarité du régime public de pensions, en assurant une redistribution verticale en direction des revenus modestes. L'élément de durée de service est, lui aussi, redistributif, puisqu'il tient compte uniquement du nombre d'années de service, pas du niveau des rémunérations. Toutefois, cet élément ne s'applique qu'aux années d'activité antérieures à la réforme, soit fin 1998.

Depuis 1999, l'acquisition de droits à pension passe obligatoirement par le versement de cotisations sociales. Les droits acquis par un assuré pour une année donnée sont exprimés par un coefficient annuel d'assurance pension, qui traduit le rapport entre le montant des cotisations sociales versées pour le compte de l'assuré en question et le montant moyen de cotisations sociales versées pour un salarié cette année-là. Le coefficient 1,0 correspond donc au montant de cotisations sociales versé, divisé par la part soumise à cotisations du salaire moyen.

En fait, comme la valeur en espèces d'une année de service ouvrant droit à pension est égale à la valeur du coefficient d'assurance pension 1,0, toutes les années de service antérieures à 1998 sont traitées comme si la totalité des personnes avait touché le salaire moyen.

Ainsi, le montant d'une pension dépend de deux variables individuelles : durée de service accomplie avant 1999 et somme des coefficients d'assurance pension accumulés depuis. Plus la carrière antérieure à 1999 est longue et plus les montants de cotisations sociales versés (autrement dit, le salaire déclaré) depuis 1999 sont élevés, plus la pension de l'individu sera importante :

³⁴ Cette relation sera expliquée plus loin.

il n'existe pas de plafond. Comme les pensions sont calculées sur la base de l'ensemble des gains d'une vie, on peut supposer que ce mode de calcul ne dissuade en rien d'exercer un emploi et n'a donc aucun effet désincitatif sur le marché du travail.

Fondamentalement, la nouvelle formule de calcul va entraîner une différenciation progressive des pensions publiques, dans la mesure où la variation des coefficients d'assurance pension d'une personne à l'autre va être supérieure aux différences de durée de service. En même temps, une pension minimale a été instaurée, ce qui limite la différenciation au bas de l'échelle : la pension de retraite d'une personne ayant accompli la durée de service obligatoire (maintenue à 15 années) ne sera pas inférieure à la pension nationale.

Pour la majorité des retraités actuels, qui ont cessé leur activité avant 1999, le montant de la pension dépend uniquement du montant de base à taux uniforme et du nombre d'années de service. Pour les personnes qui sont entrées sur le marché du travail en 1999 ou plus tard, la pension publique comportera deux parties : le montant de base à taux uniforme et l'élément d'assurance lié aux cotisations. En fait, la formule de calcul en trois parties ne concerne que les « générations de la transition », celles qui auront travaillé à la fois avant et après 1999.

Le montant réel des pensions courantes dépend des valeurs de B (montant de base) et de V (valeur d'une année de service et coefficient d'assurance pension 1,0). Jusqu'en 2002, ces valeurs étaient déterminées, chaque année, par le Parlement et par le Gouvernement respectivement, dans la limite des contraintes budgétaires. Depuis 2002, les pensions couramment servies, tout comme les composantes déterminant le montant des pensions nouvellement liquidées (c'est-à-dire B et V), sont indexées annuellement au 1^{er} avril³⁵, selon

³⁵ Le document de réflexion de 1997 avait proposé l'indexation des pensions. Au cours de la rédaction du projet de loi, cette idée a été rejetée par la coalition au pouvoir, qui s'en est tenue au principe des « cotisations définies au niveau macroéconomique ». La coalition a en effet soutenu qu'en cas d'indexation, les recettes des cotisations sociales pourraient s'avérer insuffisantes pour financer les pensions, selon l'évolution des facteurs déterminant l'indice et vu la hausse possible du nombre de retraités. En réalité, les responsables politiques opposés à l'indexation avaient pour principale motivation de vouloir garder les mains libres pour revaloriser les pensions avant les prochaines élections générales, prévues pour mars 1999.

un indice constitué par la moyenne arithmétique de l'indice des prix à la consommation et de la hausse des recettes de cotisations sociales³⁶.

Fait important, l'instauration d'une indexation a transformé le premier pilier estonien en régime de pensions à prestations définies, puisque les prestations sont désormais ajustées selon une formule contenue dans la loi plutôt que sur une base *ad hoc*, en fonction des ressources disponibles³⁷. Ce nouvel indice, qui donne un poids égal aux hausses de prix et aux augmentations des recettes de cotisations sociales, est, avec le temps, source de modification des pensions individuelles et du montant total des charges de l'Etat en matière de pensions.

Les pensions d'invalidité ont été remplacées par les pensions dites d'incapacité de travail. Alors que les premières pouvaient être servies sans considération d'âge (de la naissance à la mort), les secondes sont réservées aux personnes en âge de travailler (de 16 ans à l'âge légal de la retraite). Les

³⁶ En principe, les recettes des cotisations sociales et l'indice des prix pouvaient également diminuer. Toutefois, la loi interdit toute réduction des pensions. Si la formule d'indexation produit un indice négatif, l'indexation n'est pas appliquée. Quand on calcule l'indice, on prend en compte l'ensemble de la part « assurance pension » (20 %). Par conséquent, la perte d'une partie des recettes de cotisations sociales, désormais affectée au deuxième pilier, n'a pas d'incidence sur l'évolution du montant des pensions du premier pilier.

³⁷ On peut toutefois soutenir que, d'un point de vue qualitatif, la détermination des droits à pension sur la base de coefficients d'assurance pension calculés à partir des cotisations sociales (c'est le cas du premier pilier estonien) est similaire à la détermination des droits à pension dans les régimes à cotisations définies dites notionnelles (CDN) (par ex. le premier pilier polonais ou letton). De plus, les régimes à CDN ont, eux aussi, recours à l'indexation pour augmenter tant les cotisations que les pensions courantes. En matière de comptabilisation des cotisations individuelles, la seule différence réside dans le fait que, dans le premier pilier estonien, les données concernant les cotisations sont comptabilisées en chiffres relatifs (par rapport au montant moyen de cotisation), tandis que, dans les premiers piliers letton et polonais, les cotisations versées sont comptabilisées en chiffres absolus. On peut évidemment soutenir que cette deuxième méthode est moins opaque. En outre, la ressemblance qualitative en matière d'acquisition de droits à pension ne fait pas du premier pilier estonien un régime à CDN, puisqu'il lui manque un élément crucial propre aux régimes de ce type : le facteur d'ajustement démographique, dit facteur G.

trois catégories d'invalidité existantes ont été supprimées et remplacées par une appréciation de l'incapacité de travail exprimée en pourcentage. En outre, une période préalable liée à l'âge est désormais exigée pour ouvrir droit à une pension d'incapacité de travail ou de survivants³⁸.

Le calcul des pensions d'incapacité de travail ou de survivants est généralement fondé sur la même formule que celle de la pension de retraite. Il y a, toutefois, quelques divergences. On commence par prendre le plus élevé des deux montants que voici :

- le montant de la pension de retraite à laquelle l'individu aurait droit, étant donné ses années de service et ses coefficients d'assurance pension (c'est-à-dire le montant d'une pension de retraite normale)³⁹ ou
- le montant de la pension de retraite d'un assuré comptant 30 années de service⁴⁰.

En ce qui concerne la pension d'incapacité de travail, la base de calcul qu'on vient de décrire est multipliée par le pourcentage d'incapacité de travail de l'assuré. Pour garantir un plancher minimal aux pensions d'incapacité de travail, la loi stipule en outre que celles-ci ne peuvent pas être d'un montant inférieur au taux de la pension nationale (c'est-à-dire la pension de retraite

³⁸ Pour une pension de survivant, la condition de période préalable s'applique au soutien de famille avant son décès.

³⁹ Dans le cas d'une pension d'incapacité de travail, l'individu en question est l'assuré lui-même, tandis que, dans le cas d'une pension de survivant, il s'agit du soutien de la famille du décédé.

⁴⁰ Le choix de ce second plancher (la pension de retraite d'un assuré comptant 30 années de service) n'est pas sans rapport avec les exigences du Code européen de sécurité sociale signé par le gouvernement estonien en janvier 2000. Ce code exige que la pension de retraite d'un bénéficiaire ordinaire (une personne ayant cotisé pendant trente années) soit équivalente à au moins 40 % du salaire d'un travailleur masculin adulte. Cette même norme de 40 % s'applique également à la pension d'invalidité d'une personne présentant une incapacité de travail totale ainsi qu'à la pension de survivants d'une veuve avec deux enfants. En instituant ce plancher particulier, le gouvernement a fait un lien avec ces obligations, de sorte qu'une personne présentant une incapacité de travail totale a droit à une pension au moins égale à la pension de retraite d'un assuré faisant état de 30 années de service.

minimum). Autrement, les individus dont l'incapacité de travail est modérée (40–60 %) finiraient avec une pension très faible.

En fait, cet algorithme de calcul a créé un plancher à deux niveaux pour le montant des pensions d'incapacité de travail, selon le niveau d'incapacité de travail. En pratique, la plupart des moins de 50 ans (soit les deux tiers des bénéficiaires) reçoivent le taux fixe, étant donné que leur passé de cotisation est relativement court. La formule de la pension de retraite normale ne concerne que les personnes qui sont proches de l'âge de la retraite et qui, soit ont cotisé plus de trente ans, soit disposent d'un total de coefficients de pension qui dépasse le nombre 30.

La pension de survivant dépend du nombre de personnes à charge dans la famille.

En vertu de la nouvelle loi, elle a pour montant :

- 100 % de la base de calcul, si la famille compte trois personnes à charge ou plus ;
- 70 % de la base de calcul, si elle en compte deux ;
- 40 % de la base de calcul si elle en compte une seule⁴¹.

Là encore, le plancher sous-jacent à la base de calcul (équivalent à la pension de retraite d'un assuré comptant 30 années de service) constitue la pension de survivant minimale. Toutefois, étant donné que, parmi les soutiens de famille ayant des enfants mineurs, beaucoup ont un historique de cotisation relativement court, la majorité des pensions de survivant équivaut à ce montant fixe.

La Loi sur l'assurance pension publique a aussi apporté des changements significatifs à la pension nationale. Auparavant, la pension nationale couvrait les personnes ayant une durée de service insuffisante contre le seul risque de *vieillesse*. En vertu des nouvelles règles, la pension nationale se voit aussi attribuée aux personnes dont la durée de service est insuffisante pour leur ouvrir droit à une pension d'invalidité ou de survivant. Mais, alors que la pension nationale de retraite est servie à un taux uniforme⁴², la pension nationale d'incapacité de travail se calcule de manière à refléter à la fois la capacité de travail perdue et le

⁴¹ Ces pourcentages ont été modifiés le 1^{er} avril 2004 : le taux de la pension est alors passé à 50 % pour un seul survivant et à 80 % pour deux survivants.

⁴² Comme on l'a déjà expliqué, le taux de la pension nationale sert aussi de minimum garanti pour les pensions de retraite.

taux de la pension nationale. Par opposition à la pension d'incapacité de travail ordinaire, elle n'est minorée par aucun plancher : il en résulte que le montant de la pension nationale des personnes ayant un degré modéré d'incapacité de travail (40–50 %) est modeste, étant carrément inférieur au montant des prestations d'assistance sociale. Quant aux survivants, pour eux, la pension nationale est également fonction du nombre de personnes à charge au foyer et, si elle se calcule au moyen des mêmes pourcentages que la pension de survivant en général, là encore, les pourcentages s'appliquent au taux de la pension nationale.

Ainsi, fondamentalement, le premier pilier comprend deux étages distincts :

- la pension nationale, à laquelle tout résident a droit, et
- les pensions de retraite fondées sur l'activité exercée, les pensions d'incapacité de travail et les pensions de survivant.

Tableau 6
Comparaison entre l'ancienne et la nouvelle réglementation du premier pilier

	Jusqu'en 1999	Depuis 1999–2000
Recouvrement des cotisations pension	Administration des pensions	Fisc
Paiement et déclaration de la contribution sociale par les employeurs	Paiement sur la totalité de la masse salariale, pas de comptabilisation individuelle des salaires	Montant des cotisations sociales indiqué de manière distincte pour chaque employé
Age légal de la retraite ciblée	65 ans pour les hommes, 60 ans pour les femmes, à atteindre d'ici 2007	63 ans pour les deux sexes, à atteindre d'ici 2001 pour les hommes et d'ici 2016 pour les femmes
Mode d'acquisition des droits à pension	Sur la base des années de service	Sur la base des cotisations sociales versées
Formule de calcul de la pension de retraite	Base à taux uniforme, modulations selon la durée de service	Base à taux uniforme, modulations selon les cotisations versées sur l'ensemble de la carrière
Revalorisation des pensions	Décisions politiques <i>ad hoc</i>	Indexation (depuis 2002)
Principe fondamental du premier pilier	Cotisations définies au niveau macroéconomique : taux de cotisations sociales fixe (20 % du salaire brut), montant des pensions fonction des recettes qui en résultent	Principe des prestations définies : montant initial de la pension déterminé par le montant des cotisations versées ; ajustement des pensions et dépenses totales en fonction de l'indice

Le régime public de pensions sert également des pensions de retraite à des conditions avantageuses et des pensions dites pour services exceptionnels. Les premières concernent les salariés de professions considérées comme pénibles ou à risque (par ex. les travailleurs de la chimie, de la métallurgie, du verre, de la pâte à papier, des mines, etc.). Ces derniers peuvent partir en retraite 5 ou 10 ans avant l'âge normal, pourvu qu'ils remplissent certains critères : avoir 15 à 25 années de service ouvrant droit à pension, dont au moins la moitié dans la profession en question. En outre, les parents d'enfants handicapés, les parents qui ont élevé trois enfants ou plus et quelques autres catégories peuvent partir en retraite avant l'âge normal. Les pensions pour services exceptionnels sont essentiellement des pensions de préretraite pour certaines catégories professionnelles, comme les pilotes, les marins, les mineurs et les artistes, dont on suppose que les capacités déclinent avant l'âge légal de la retraite. La plupart de ces règles préférentielles sont héritées du système de pensions soviétique⁴³.

Dans sa proposition de réforme de 1997, la CRSS avait suggéré qu'on limite ces privilèges. Elle invoquait comme motif l'amélioration des conditions réelles de travail de nombreuses professions privilégiées. Elle faisait aussi remarquer que ces prestations spéciales octroyées aux salariés exerçant un métier considéré comme nocif pour la santé n'incitaient nullement les employeurs à améliorer les conditions de travail et dissuadait, pour des motifs financiers, les travailleurs de faire pression en faveur de telles améliorations. Quant aux pensions dites pour services exceptionnels, la CRSS remettait également en question la préretraite assurée par l'Etat aux pilotes et aux marins, étant donné que les entreprises du secteur étaient désormais privatisées : ces règles avantageuses en matière de retraite pouvaient être considérées comme un mode de subventionnement indirect de ces entreprises.

⁴³ En vertu de la loi soviétique sur les retraites, l'âge légal de la retraite était réduit de cinq ans pour les mères de cinq enfants ou plus. La Loi sur les allocations publiques de subsistance de 1993 a étendu ce droit à l'un ou à l'autre des parents, au choix de la famille. La Loi sur l'assurance pension publique de 1998 a élargi la préretraite aux parents de trois enfants ou plus : réduction de l'âge légal de la retraite d'un an pour les parents de trois enfants, de trois ans pour les parents de quatre enfants et de cinq ans pour les parents de cinq enfants ou plus.

La CRSS suggérerait l'application de règles universelles au régime public de pensions, tout dispositif spécial de préretraite devant être financé séparément par les employeurs dans le cadre d'une assurance volontaire. Ces propositions n'ont toutefois, jusqu'à présent, pas abouti. Elles ont suscité une forte opposition de la part des syndicats, qui ont réclamé la création d'un régime distinct d'assurance contre les accidents du travail et les maladies professionnelles comme une précondition à toute modification⁴⁴. Une telle mesure aurait nécessité l'instauration d'un type de cotisation supplémentaire, c'est-à-dire une hausse du coût de la main d'œuvre, ce à quoi tant les employeurs que les pouvoirs publics étaient opposés.

Jusqu'en 2002, les pensions publiques étaient exonérées d'impôt. Depuis, les pensions sont traitées comme un revenu imposable, même si la part qui est en non imposable est plus élevée que pour les autres types de revenu⁴⁵.

2.2 La mise en œuvre du deuxième pilier

Le deuxième pilier est devenu opérationnel le 1^{er} juillet 2002, date à laquelle a débuté le recouvrement des cotisations aux nouveaux régimes d'épargne individuelle. L'essentiel de la réglementation du deuxième pilier a été édicté par la Loi sur les retraites par capitalisation (entrée en vigueur le 12 septembre 2001) et les décrets et arrêtés ultérieurs pris par le gouvernement ou le ministère des finances. Toutefois, outre cette loi, la mise en œuvre du deuxième pilier relevait également de la Loi sur le fonds de garantie (adoptée le 20 février

⁴⁴ Il n'existe pas de régime distinct garantissant contre ces risques dans le système de protection sociale estonien. Le risque d'accident du travail est pris en charge par l'assurance maladie et celui de maladie professionnelle, par les régimes d'assurance pension ; il faut ajouter à cela la responsabilité civile des employeurs.

⁴⁵ Le revenu général non imposable en 2004 s'élevait à 16 800 EEK annuelles. En ce qui concerne les pensions, ce montant était porté à 36 000 EEK. Comme la majorité écrasante des titulaires d'une retraite publique touche moins que ce montant, elle n'est pas imposable.

2002), de la Loi sur les fonds de placement et des amendements à la Loi sur le Registre central des valeurs mobilières d'Estonie (adoptée le 12 septembre 2001).

De plus, étant donné que la réforme du premier pilier avait acquis force de loi avant la création du deuxième pilier, l'introduction de celui-ci a nécessité des amendements supplémentaires à la législation sur le premier pilier.

L'étendue de la protection

Le deuxième pilier protège uniquement contre le risque de vieillesse et ne sert aucune pension d'invalidité ni de survivants. Si la participation au deuxième pilier est obligatoire pour les nouveaux entrants sur le marché du travail à compter de 2002, elle est facultative pour les actifs en exercice, c'est-à-dire ceux qui étaient déjà sur le marché du travail avant 2002⁴⁶. A la différence de la Pologne ou de la Lettonie, l'Estonie a choisi de ne pas instituer d'âge plancher, car cela aurait barré l'accès du deuxième pilier aux cohortes les plus âgées. Pour empêcher un accès prématuré aux prestations du second pilier, on a juste imposé une période d'attente de cinq ans. Toutefois, les décideurs politiques ont jugé que cette période d'attente pourrait, elle aussi, décourager les personnes âgées d'adhérer au nouveau système.

Quiconque est né avant le 1^{er} janvier 1983 s'est vu accorder la possibilité d'adhérer volontairement au deuxième pilier. Néanmoins, les règles de fonctionnement régissant l'exercice de ce droit opèrent une certaine discrimination sur la base de l'âge, à savoir que les cohortes les plus âgées ont eu un délai plus court que les autres pour effectuer leur choix (voir Tableau 7).

L'idée sous-jacente était que l'existence de dates-butoirs différentes selon l'âge pourrait bien décourager totalement les personnes âgées d'adhérer, puisqu'elles auraient à décider sur la base d'informations incomplètes.

⁴⁶ Concrètement, la participation au deuxième pilier est obligatoire pour les jeunes de 18 ans qui seront entrés sur le marché du travail en 2002 ou après, c'est-à-dire pour quiconque est né après le 1^{er} janvier 1983.

Tableau 7
Dates-butoirs pour le dépôt d'une demande d'adhésion, pour les cohortes dont la participation au deuxième pilier est facultative⁴⁷

Date-butoir	Cohortes
31 octobre 2002	Naissances 1942–1956
31 octobre 2003	Naissances 1957–1961
31 octobre 2004	Naissances 1962–1964
31 octobre 2005	Naissances 1965–1967
31 octobre 2006	Naissances 1968–1970
31 octobre 2007	Naissances 1971–1973
31 octobre 2008	Naissances 1974–1976
31 octobre 2009	Naissances 1977–1979
31 octobre 2010	Naissances 1980–1982

Source : Loi sur les retraites par capitalisation.

Passage en revue de la réglementation régissant la participation au deuxième pilier

L'adhésion au deuxième pilier implique deux choix fondamentaux :

- premièrement, la décision d'adhérer au système, en acceptant de devoir payer une cotisation supplémentaire de 2 % sur son salaire ;
- deuxièmement, le choix d'un fonds de pension, qui reçoit le montant des cotisations pour le placer.

⁴⁷ Le délai laissé aux cohortes les plus jeunes a été raccourci en 2004. Selon le calendrier originel, les personnes nées en 1982 avaient jusqu'en 2024 pour adhérer au deuxième pilier. Mais, comme, en 2004, plus de la moitié des ayants droit avaient déjà adhéré au deuxième pilier, on a raccourci la période d'ouverture. Un autre facteur a joué : pour avoir une vision claire des coûts financiers de la transition, le gouvernement souhaitait pouvoir établir avec certitude la proportion d'adhérents et de non-adhérents au deuxième pilier.

La première de ces décisions est irrévocable : on n'a ni la liberté de cesser de cotiser, ni la possibilité de rebasculer sur le premier pilier. Une fois qu'on a adhéré au régime, le paiement des cotisations devient une obligation juridique. Le principal incitatif poussant à adhérer est le fait que l'Etat complète la cotisation individuelle : en effet, au lieu d'affecter, comme auparavant, la totalité de la contribution sociale versée par l'employeur au premier pilier, il en fait virer une partie (équivalente à 4 % du salaire brut) sur le compte individuel d'épargne-retraite de l'assuré. Autrement dit, l'adhésion au deuxième pilier et le paiement de cotisations individuelles équivalentes à 2 % du salaire brut donnent droit à la réaffectation de 4 points de pourcentage de cotisations patronales à un compte d'épargne-retraite personnel dans un fonds de pension privé.

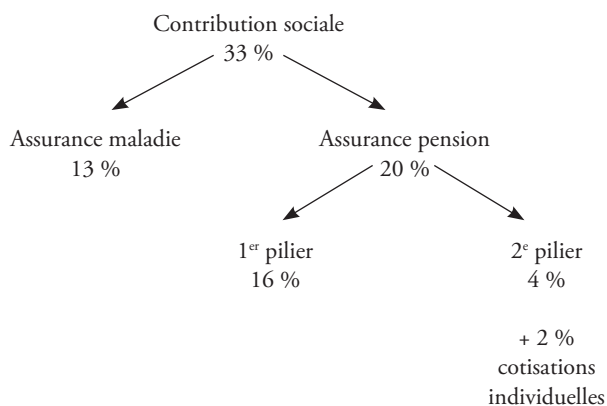
Le deuxième type de choix, celui concernant l'adoption d'un fonds de pension précis, est, en revanche, régulièrement révocable.

Si l'on veut traduire la nouvelle répartition de la part « vieillesse » des cotisations sociales, la meilleure expression est fournie par la formule « 16 + 4 + 2 ». Les adhérents du deuxième pilier versent une cotisation individuelle de 2 % sur leur rémunération brute, cotisation que l'Etat complète par 4 points de pourcentage de leur salaire brut, tel qu'il apparaît déclaré sur le compte de contribution sociale de l'employeur⁴⁸. Au total, 6 % du salaire brut va s'accumuler sur un compte individuel dans un fonds de pension du deuxième pilier, tandis que 16 points de pourcentage continuent à financer les pensions publiques courantes et servent de base de calcul pour le montant de la future pension publique contributive qui sera servie au salarié⁴⁹.

⁴⁸ La cotisation individuelle de 2 % diminue le montant de revenu imposable (puisque les cotisations sont exonérées d'impôt) ; par conséquent, la diminution du salaire net est, elle, inférieure à 2 %.

⁴⁹ Notons que les 16 % de cotisations au premier pilier couvrent trois types de risque (vieillesse, invalidité et survivants), tandis que celles du deuxième pilier ne garantissent que contre le risque de vieillesse.

Graphique 15
Affectations de la contribution sociale depuis la création du deuxième pilier



En conséquence, l'adhésion au deuxième pilier réduit les droits à pension sur le premier pilier. Puisque seulement 16 points de pourcentage de la contribution sociale (contre 20 % auparavant) vont au premier pilier, le coefficient annuel d'assurance pension (qui détermine le montant de l'élément lié aux cotisations dans la pension du premier pilier) est réduit en proportion (de 4/20, c'est-à-dire 1/5). Toutefois, cette diminution n'affecte que les périodes postérieures à la réforme et laisse intacts les droits à pension acquis antérieurement.

Parmi les éléments importants composant la prestation du premier pilier, deux ne sont nullement affectés par la décision individuelle d'adhérer au deuxième pilier. Premièrement, le montant de base de la pension publique (qui, en 2002, lors de la mise en œuvre de la réforme, représentait environ 25 % de la pension de retraite moyenne) ne subit aucune réduction. Deuxièmement, le minimum vieillesse garanti sur le premier pilier (disposition qui stipule qu'une pension de retraite ne peut pas être inférieure au taux de pension nationale) est maintenu, sans égard à la décision de l'individu d'adhérer au deuxième pilier et, partant, à la baisse de ses cotisations au premier pilier. Ces règles régissant le premier pilier constituent des incitatifs à adhérer au deuxième pilier.

Les particuliers qui décident de ne pas adhérer au deuxième pilier n'accumuleront des droits que sur le premier pilier réformé. La part « vieillesse »

de la contribution sociale, demeure, pour eux, de 20 % et ils ne recevront de pension que du premier pilier.

Comme on l'a décrit plus haut, la réglementation du deuxième pilier donne la possibilité de sortir partiellement du régime public, à condition que l'assuré cotise en plus. Autrement dit, le second pilier n'a pas fait que relayer le premier pilier : il est aussi venu en supplément. Parallèlement à la réaffectation d'une partie de la part « vieillesse » de la contribution sociale, son édification est passée par un supplément de cotisation salariale. Si la réforme est neutre en ce qui concerne le taux global de cotisation sociale patronale, elle affecte la répartition de ses recettes, en en reportant une partie du premier au deuxième pilier.

A l'origine, seuls les salariés pouvaient cotiser au deuxième pilier. Même s'il n'existait aucune interdiction officielle empêchant les travailleurs indépendants d'adhérer au deuxième pilier (c'est-à-dire qu'ils pouvaient déposer une demande), ils ne pouvaient pas cotiser sur la base des revenus générés par leur travail indépendant⁵⁰. Cette disposition a été modifiée en 2004 : il est désormais possible, pour les travailleurs indépendants comme pour les salariés, d'accumuler les éléments d'une pension du deuxième pilier.

En général, les périodes passées à l'extérieur du marché du travail ne rapportent pas de droits à pension sur le deuxième pilier, puisque les cotisations ne sont payées que sur les salaires (et, à partir de 2005, sur les revenus d'une activité autonome). Une exception a toutefois été instituée en 2004 : l'Etat verse une cotisation de 1 % sur l'allocation parentale d'éducation⁵¹.

⁵⁰ S'il n'a pas été permis de cotiser sur la base des revenus d'une activité indépendante durant les deux premières années de la mise en œuvre du deuxième pilier, c'est pour des raisons administratives et techniques plutôt que politiques. Les obstacles provenaient d'une différence entre périodes fiscales (périodicité annuelle pour les travailleurs indépendants et mensuelle pour les salariés) et du mode de paiement de la contribution sociale par tiers provisionnel pour les travailleurs indépendants.

⁵¹ L'allocation parentale d'éducation est une prestation liée au salaire qui a été introduite en 2004. Elle remplace à 100 % le salaire antérieur de l'un des parents du nouveau-né durant les 11 premiers mois suivant la naissance. La cotisation de 1 % versée par l'Etat ne représente toutefois que 1/6^e du montant de cotisation dégagé par le même salaire.

Types de fonds de pensions et règles d'adhésion

Par nature, en Estonie, les fonds de pension sont des fonds de placements contractuels libres. Un fonds ne constitue pas une personne morale distincte, mais une mise en commun d'éléments d'actif qui sont la propriété collective des adhérents au fonds. L'actif d'un fonds de pension est formé du montant des cotisations et du rendement des placements. Chaque adhérent, dans la mesure où il a droit à une partie de l'actif du fonds, détient une part de celui-ci.

Les fonds de pension sont gérés par des sociétés de gestion de capitaux. En 2002, six sociétés de gestion de fonds de pension ont fait irruption sur le marché estonien. Trois d'entre elles sont une filiale d'une des trois plus grosses banques d'Estonie (Gestion de portefeuille Hansa, Gestion de portefeuille Ühispank, et Gestion de portefeuille Sampo), deux sont liées à une compagnie d'assurance (Gestion de portefeuille Ergo et Gestion de portefeuille Seesam) et la dernière est rattachée à une maison de courtage de valeurs (Gestion de portefeuille LHV).

Les fonds de pension eux-mêmes peuvent être classés en trois catégories, selon leur stratégie de placement :

- fonds à faible risque (ou prudent), qui ne peuvent investir que dans des instruments à taux d'intérêt fixe (obligations, titres du marché monétaire et dépôts bancaires) ;
- fonds à risque modéré (ou équilibré), qui peuvent placer jusqu'à 25 % de son capital en actions ;
- fonds à haut risque (ou dynamique), qui peuvent placer en bourse jusqu'à 50 % de son capital, proportion maximale autorisée par la loi.

La Loi sur les retraites par capitalisation oblige toute société gestionnaire de fonds à mettre sur pied un fonds à faible risque. La société peut, ensuite, créer un fonds de second pilier supplémentaire, mais celui-ci doit avoir une stratégie de placement qualitativement différente. Dans les faits, toutes ces sociétés de portefeuille ont mis en place un fonds à haut risque ; trois d'entre elles proposent également un fonds à risque modéré. En conséquence, il existe, au total, 15 fonds de pension différents sur le second pilier : six à faible risque, trois à risque modéré et six à haut risque.

D'un point de vue pratique, il existe trois procédures possibles pour adhérer au deuxième pilier et s'inscrire à un fonds. Cela est aussi valable pour

quiconque voudrait changer de fonds par la suite. Le particulier doit remplir une demande :

- soit dans une succursale bancaire,
- soit sur un site de services bancaires en ligne,
- soit sur un site internet spécial du Registre central des valeurs mobilières : *www.pensionikeskus.ee*, en utilisant une carte d'identité et une signature numérique spéciales.

Si le particulier passe par une succursale bancaire ou un site de services bancaires en ligne, la banque concernée fait suivre la demande au Registre.

Dans sa demande, le particulier indique le fonds de pension de son choix et doit signer une acceptation des conditions d'adhésion posées par celui-ci.

Au cours d'une année civile donnée, on ne peut cotiser qu'à un seul fonds. Toutefois, au début de l'année suivante, on peut décider d'affecter ses futures cotisations à un nouveau fonds, tout en laissant les parts déjà obtenues dans l'ancien fonds. Ainsi, un salarié peut, sur l'ensemble de sa carrière, accumuler des parts dans plusieurs fonds différents⁵².

Il est aussi possible de convertir les parts d'un fonds de pension en parts d'un autre fonds de pension. Toutefois, en ce cas, un seuil minimal de 500 parts s'applique⁵³. On ne peut changer de fonds qu'une fois l'an, toujours début janvier⁵⁴. Ces règles limitent la capacité des adhérents à réagir aux fluctuations à court terme du marché.

L'administration du deuxième pilier

La cotisation salariale de 2 % au deuxième pilier est prélevée à la source par l'employeur qui en fait parvenir le montant, de pair avec la contribution sociale, au Fisc. Le Fisc complète ces 2 %, en leur ajoutant 4 points de pourcentage

⁵² Faire basculer ses futures cotisations sur un autre fonds est devenu possible le 1^{er} janvier 2004.

⁵³ Etant donné le salaire moyen des participants au deuxième pilier (environ 7 000 EEK mensuelles), il faut environ un an à un salarié moyen pour acquérir 500 parts.

⁵⁴ Il est permis de changer de fonds depuis le 1^{er} janvier 2005 : durant les premières années de la réforme, c'était impossible.

provenant de la contribution sociale, et fait virer le tout sur le compte bancaire du Registre central des valeurs mobilières d'Estonie (RCVM)⁵⁵. Le RCVM calcule le nombre de parts de fonds de pension correspondant au montant de cotisation versé, émet ces parts, enregistre les informations pertinentes et fait virer le total de la cotisation à la banque dépositaire de la société gestionnaire du fonds. Ensuite, les gestionnaires du fonds de pension décident comment placer ce capital. Ainsi, les fonctions d'administration des comptes et de gestion des placements sont totalement séparées.

Le Dépôt central des valeurs mobilières d'Estonie (DCVM) – chargé de la tenue du Registre central des valeurs mobilières – a joué un rôle essentiel durant les deux premières années de la réforme. C'est une société privée qui appartient au groupe HEX Tallin, est propriétaire de la Bourse de Tallinn et assure l'infrastructure du marché des valeurs mobilières en Estonie. LE DCVM a pour principale fonction de déposer les valeurs mobilières dans les banques dépositaires, y compris les parts des fonds de pension du deuxième pilier ainsi que de traiter les informations pertinentes. LE DCVM ouvre un compte de retraite à tout participant au deuxième pilier. Ce compte de retraite est un type particulier de compte de valeurs mobilières où seules les parts de fonds de pension du deuxième pilier sont enregistrées.

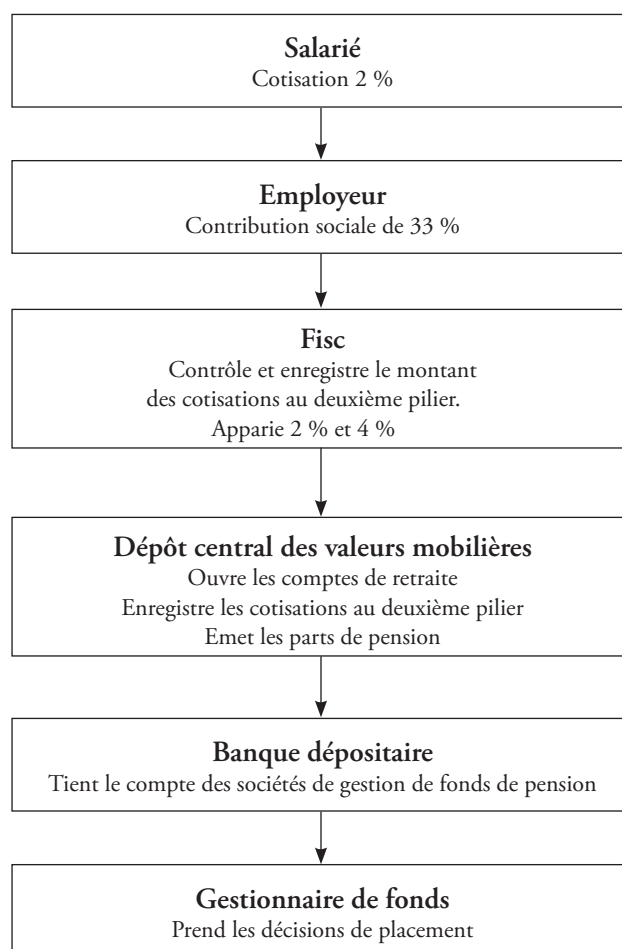
Pour chaque compte de retraite, les informations suivantes sont portées au registre :

- 1) le nom du titulaire du compte,
- 2) l'adresse du titulaire du compte,
- 3) son code d'identification personnel ou, à défaut, sa date de naissance,
- 4) le numéro de compte bancaire du titulaire du compte et le nom de sa banque,
- 5) le numéro de son compte de retraite et la date d'ouverture de celui-ci,
- 6 le nom du fonds de pension du second pilier dont le titulaire du compte possède des parts,
- 7) la date d'enregistrement des parts et leur code de registre,

⁵⁵ Pour ce faire, le Fisc doit identifier tous les adhérents du deuxième pilier. Elle reçoit cette information des employeurs, mais peut aussi la vérifier auprès du Registre central des valeurs mobilières. En fait, il existe des taux de cotisation différents pour différents employés d'un même employeur, selon qu'ils sont adhérents au deuxième pilier ou non.

- 8) la nature de l'opération à l'origine de l'acquisition ou du rachat de parts (cotisations, changement, signature ou résiliation de contrat de pension, etc.),
- 9) la date d'acquisition des parts,
- 10) la quantité de parts,
- 11) la modalité à suivre pour expédier les relevés de compte au titulaire du compte de retraite (par voie électronique ou postale).

Graphique 16
L'administration du deuxième pilier



Tout participant au deuxième pilier reçoit un relevé de compte annuel du DCVM, soit par courrier, soit par courriel. Il peut aussi consulter le solde de son compte en tout temps grâce aux services des banques en ligne ou au site internet du Registre (www.pensionikeskus.ee). En principe, il peut aussi s'informer du solde de son compte auprès de sa succursale bancaire (auprès du gestionnaire de son compte). Toutefois, à la différence de ce qu'offrent les services bancaires en ligne, cette information n'est pas gratuite : d'ordinaire, les banques exigent des frais (modiques) pour vous fournir un relevé de compte.

Quand un particulier change de fonds et décide de cotiser à un nouveau fonds, le DCVM liquide les parts de l'ancien fonds et émet des parts du nouveau fonds.

Dans l'avenir, le DCVM traitera également les demandes de liquidation des pensions du deuxième pilier : il liquidera alors les parts de fonds de pension et transférera le montant correspondant à une compagnie d'assurance-vie. En cas de retrait programmé (voir l'explication un peu plus loin), le DCVM liquidera les parts et servira directement la pension.

La loi permet aux sociétés de gestion de fonds de pension et à leurs banques dépositaires d'obtenir du DCVM le nom et le code d'identification personnel de leurs titulaires de compte ainsi que des données statistiques sur l'émission et le rachat de parts de pension effectués pour le compte de ces personnes. Le code d'identification contient des informations sur le sexe et la date de naissance de la personne. Ainsi, les gestionnaires de fonds peuvent connaître l'identité de leurs adhérents. En outre, la loi permet à des tiers de savoir si une personne particulière a adhéré au deuxième pilier ou non. Il suffit de s'adresser au Registre par Internet, en précisant le code d'identification personnelle de la personne. Le Registre révélera si un compte de retraite a été ouvert au nom de cette personne et en quelle année elle a dû ou devra commencer à cotiser ; en revanche, il ne divulguera pas le nom du fonds choisi par la personne.

La décision de confier la gestion des comptes de retraite du deuxième pilier au DCVM plutôt qu'à l'administration de la sécurité sociale (la Caisse nationale de l'assurance sociale) est en rapport avec la nature particulière des comptes de valeurs mobilières que constituent les comptes de retraite du deuxième pilier. Avant l'institution du deuxième pilier, le DCVM possédait déjà l'infrastructure de base pour gérer les comptes de valeurs mobilières ainsi que des liens institutionnels avec les autres établissements concernés (banques

dépositaires, sociétés de gestion de fonds, compagnies d'assurance-vie). On a donc considéré qu'il serait plus facile d'étendre les compétences du DCVM que d'attribuer de nouvelles fonctions à la Caisse de l'assurance sociale.

La réglementation des placements

L'actif des fonds de pension est soumis à des obligations qualitatives et à des limites quantitatives. Il ne peut être investi que dans des valeurs mobilières reconnues (actions, obligations, parts de fonds de placement, effets du marché monétaire, produits dérivés), dans des dépôts bancaires ou dans l'immobilier. Pour garantir une diversification des risques, un fonds n'a pas le droit de placer plus de 5 % de son capital dans la même entité (instruments émis par un même émetteur), à l'exception des obligations émises par un Etat membre de l'Espace économique européen (EEE) : en ce cas, la limite est de 35 %.

Parmi les pays d'Europe centrale et orientale, l'Estonie est un des pays qui dispose d'une des réglementations les plus libérales en matière de placements à l'étranger (FI-AD 2003). A la différence de pays comme la Pologne ou la Hongrie qui ont fixé un plafond général limitant la part de son actif qu'un fonds de pension peut placer à l'étranger (5 % en Pologne et 30 % en Hongrie), la loi estonienne ne fixe aucune limite générale. A la place, il existe un plafond en matière de devises : les instruments de placement libellés en devises ne peuvent pas excéder 30 % de l'actif du fonds. Toutefois, cette limite ne concerne pas les instruments libellés en euros, puisque la couronne estonienne y est arrimée.

Pour diversifier le risque géographique, la part de son actif qu'un fonds de pension peut placer auprès d'émetteurs d'un seul et même pays ne peut généralement pas dépasser 30 %, sauf mention expresse dans les conditions d'exploitation du fonds de pension⁵⁶. Il existe aussi une limite sur les placements hors EEE et OCDE : un fonds de pension ne peut pas placer plus de 30 % de son actif dans les entreprises domiciliées dans le reste du monde ; et, quant aux valeurs mobilières négociées dans le reste du monde, le plafond est encore plus bas, soit 20 %.

⁵⁶ Ces conditions d'exploitation sont soumises à l'approbation de l'Autorité de surveillance financière.

Tout comme la Pologne ou la Hongrie, l'Estonie a fixé une limite à l'exposition au risque des marchés boursiers. Les fonds de pension ne peuvent pas investir plus de 50 % de leur capital en actions, que ce soit directement ou par l'entremise de fonds communs de placement. Quant aux instruments du marché monétaire, ils ne peuvent pas constituer plus de 35 % du portefeuille d'un fonds de pension. Enfin, les fonds de pension ont le droit d'investir dans l'immobilier, jusqu'à concurrence de 10 % de leur actif ; toutefois, ils ne peuvent pas placer plus de 2 % de celui-ci dans le même bien immobilier.

Cette réglementation des placements avait pour objectif de garantir une répartition efficace des risques de placement, tant entre zones géographiques qu'entre types de placements, puisqu'on peut supposer qu'une telle diversification est dans le meilleur intérêt des adhérents. D'une part, le principe européen de libre circulation des capitaux a été appliqué. Et, d'autre part, si l'on considère la taille relativement modeste du marché boursier national, des restrictions importantes aux placements à l'étranger auraient entraîné une forte concentration du risque pays.

Les règles d'exploitation des sociétés de gestion de fonds de pension

Une société de gestion de capitaux qui cherche à établir un fonds de pension du second pilier doit remplir de nombreuses obligations. Elle doit d'abord solliciter un agrément spécial de l'Autorité de surveillance financière (ASF). Pour avoir droit à celui-ci, elle doit disposer d'au moins 3 millions d'euros de fonds propres. Une fois obtenu cet agrément, la société de gestion de capitaux doit faire enregistrer les conditions d'exploitation de son fonds de pension. Si elle a l'intention d'avoir plus d'un fonds de pension du deuxième pilier, chacun de ces fonds doit avoir une stratégie de placement différente, avec une proportion différente d'actions dans son portefeuille, la différence de proportion devant être au moins égale à 25 points de pourcentage. Comme la loi ne permet pas à un fonds de pension d'investir plus 50 % de son capital en actions, en fin de compte, une société de gestion de capitaux ne peut pas posséder plus de trois fonds de pension du second pilier.

Outre des fonds de pension du deuxième pilier, une société de gestion de capitaux est toutefois autorisée à avoir d'autres types de fonds de placement

(par ex. fonds de pension volontaires, fonds communs de placement, sociétés d'investissement à capital fixe ou portefeuilles individuels).

Une société de gestion de fonds de pension a l'obligation d'adhérer elle-même aux fonds de pension qu'elle gère ; en même temps, il lui est interdit d'adhérer à d'autres fonds de pension. Elle doit donc détenir des parts de ses propres fonds de pension, en maintenant, si l'on peut dire, sa part de parts au-dessus d'un seuil fixé : après avoir créé un fonds de pension, elle a un délai de trois ans pour porter sa participation à au moins 2 % du total des parts du fonds en question. Si le nombre de parts du fonds de pension dépasse les 100 millions, l'obligation de 2 % de participation (c'est-à-dire 2 millions de parts) ne s'applique qu'aux 100 premiers millions de parts : des parts en plus, elle n'est obligée de posséder que 1 %.

Comme on l'a fait remarquer plus haut, les parts d'un fonds de pension représentent les droits des adhérents à une partie du capital du fonds en question. La valeur nominale d'une part de fonds de pension est de 10 EEK. Sa valeur marchande, en revanche, est constituée par ce qu'on appelle sa valeur liquidative. On calcule celle-ci en divisant la valeur marchande totale d'un fonds par le nombre total de parts qu'il contient⁵⁷.

Les coûts d'exploitation de la société de gestion de capitaux sont facturés aux adhérents sous la forme de frais. Le tarif en est fixé chaque année : il s'agit d'un taux proportionnel à la valeur marchande de l'actif du fonds de pension. Le taux maximal est fixé par le ministre des finances. Il y a en fait deux taux différents : l'un, pour les fonds à revenu fixe, s'établit à 1,5 % des capitaux gérés ; l'autre, pour les fonds qui placent aussi des capitaux en bourse, s'élève à 2 %.

Les frais de gestion bruts comprennent, en plus des frais de gestion nets, des frais de registre, de garde, de garantie et de surveillance (pour la composition des frais de gestion, voir Põld, 2002). Les coûts d'émission et de rachat des parts du fonds de pension, les coûts d'administration des comptes de retraite et autres coûts liés à diverses obligations prévues par la loi sur les retraites, sont couverts par les frais de registre, que la société gestionnaire du fonds de pension doit verser au Registre (c'est-à-dire au DCVM).

⁵⁷ Pour calculer la valeur marchande d'un fonds, il faut déduire les frais de gestion de la valeur de l'actif.

Les adhérents des fonds doivent payer des frais distincts pour l'émission et le rachat de parts. Dans un cas comme dans l'autre, un plafond est prévu par la loi. Le tarif de souscription d'une part de fonds de pension (en vigueur jusqu'au 1^{er} janvier 2007) ne peut pas dépasser 3 % de la valeur liquidative de la part. Quant au tarif maximal de rachat, il est de 1%.

Mécanismes de protection des participants aux fonds

A la différence de ses équivalents polonais ou hongrois, le deuxième pilier estonien offre des garanties explicites relativement modestes. Il n'existe aucune garantie de taux de rendement, ni absolu, ni relatif, ce qui fait porter aux adhérents tout le risque de l'investissement. Il est même interdit aux sociétés de gestion de fonds de pension de garantir un certain taux de rendement. Les adhérents sont toutefois protégés contre toute infraction (c'est-à-dire toute violation des règles de placement) de la part des gérants des fonds. En guise de garantie contre tout tort éventuel causé par un de ses gérants, chaque société de gestion de fonds de pension doit cotiser à un Fonds de garantie.

En préconisant de telles dispositions, la CRSS souhaitait surtout éviter les effets pervers qui peuvent accompagner un taux de rendement garanti, en exerçant un effet dissuasif, tant sur les gérants que sur les adhérents des fonds. Elle a jugé plus adapté d'incorporer au système des incitatifs adéquats. Par exemple, en rendant obligatoire l'adhésion du gérant du fonds à son propre fonds. Ainsi, le gérant a un bon motif de prendre des décisions de placement raisonnables. Il faut aussi tempérer la portée de l'absence de garanties, dans la mesure où les participants au deuxième pilier sont libres de choisir entre des fonds de pension plus ou moins risqués.

Toutefois, même si, en principe, les adhérents d'un fonds de pension peuvent « voter avec leurs pieds », c'est-à-dire quitter un fonds de pension dont les rendements sont mauvais, cette option est limitée, puisque les adhérents mécontents ne peuvent changer de fonds qu'au mois de janvier de l'année suivante.

Les prestations du deuxième pilier

Comme le deuxième pilier constitue un régime à cotisations définies, le montant de la future pension d'une personne sera fonction de la valeur de l'actif accumulé par elle sur l'ensemble de sa carrière : total des montants cotisés, auquel s'ajoute, puisqu'ils ont fait l'objet d'un placement, leur rendement, déduction faite des frais de gestion. Ainsi, le taux de rendement net est également fonction, entre autres, des tarifs de la société gestionnaire du fonds.

Pour remplir les conditions d'attribution d'une pension du deuxième pilier, il faut :

- avoir atteint l'âge légal de la retraite (identique à celui du premier pilier),
- s'être vu attribuer une pension du premier pilier,
- participer au régime du deuxième pilier depuis au moins 5 ans.

En fait, cette dernière règle n'a de sens que pour les adhérents volontaires au régime.

En général, les pensions du second pilier doivent être servies sous forme de rente, c'est-à-dire qu'il est obligatoire d'acheter une rente. Font toutefois exception les pensions qui, une fois converties en rentes, s'avèreraient d'un montant mensuel plutôt modeste, c'est-à-dire inférieur à $\frac{1}{4}$ du taux de pension nationale (ou $\frac{1}{4}$ de la pension minimale du premier pilier). En ce cas, l'assuré est autorisé à retirer son capital du fonds de pension selon un calendrier programmé. De même, quand le montant de la rente, après conversion de la pension, est supérieur à trois fois le taux de pension nationale, l'assuré peut appliquer un plan de retrait programmé des fonds qui restent sur son compte, après achat de la rente obligatoire. En d'autres termes, le montant de la rente obligatoire est encadré entre un seuil et un plafond. Si le calcul de sa rente produit un nombre inférieur au seuil (actuellement 16 EUR) ou supérieur au plafond (actuellement, environ 190 EUR), l'assuré peut choisir un retrait programmé qui, dans le premier cas, remplace la rente et, dans le second, la complète.

Pour obtenir une rente, il faut, après avoir pris contact avec une compagnie d'assurance vie spécialement agréée, déposer une demande de rachat de ses parts de pension auprès du Registre central des valeurs mobilières. Pour les

retraits programmés, il faut effectuer cette demande directement auprès du Registre.

Alors que, durant la période d'accumulation de l'épargne, les fonds de pension n'ont pas le droit de garantir un taux de rendement, les compagnies d'assurance, elles, peuvent garantir un taux d'intérêt sur les rentes. Toutefois, le taux d'intérêt utilisé pour calculer le montant de la rente (c'est-à-dire l'intérêt garanti) ne peut être supérieur à 3 %.

Pour le calcul du montant des rentes, les compagnies d'assurance doivent utiliser des tables de mortalité unisexes.

Si un assuré décède avant la liquidation de sa pension, ses ayants droit héritent de ses parts de fonds de pension. En revanche, s'il décède après, ils n'héritent de rien d'autre que du capital restant d'un plan de retrait programmé éventuel. Le capital à la base de la rente viagère ne fait pas partie de l'héritage, à moins qu'il n'ait été convenu d'une période de garantie au moment de l'achat de la rente.

En principe, les pensions du deuxième pilier constituent un revenu imposable. Toutefois, l'exonération fiscale supplémentaire dont bénéficient les pensions du premier pilier par rapport à d'autres types de revenu (voir 2.1) s'étend aussi aux pensions du deuxième pilier. Quand on additionne les montants des pensions du premier et du deuxième piliers, seule la partie qui dépasse ce seuil fiscal avantageux est soumise à contribution⁵⁸.

Les premières prestations du deuxième pilier seront servies en 2009.

⁵⁸ En 2004, la tranche non imposable des revenus ordinaires s'élevait à 16 800 EEK annuelles. En ce qui concerne le revenu des pensions, le plafond de la tranche bénéficie d'un relèvement de 36 000 EEK supplémentaires. En vertu des amendements apportés à la Loi sur l'impôt sur le revenu en 2003, la tranche non imposable des revenus ordinaires va augmenter de 24 000 EEK annuelles d'ici 2006. Par conséquent, un revenu de retraite n'est imposable que si le montant cumulé mensuel des pensions du premier et du deuxième piliers dépasse 5 000 EEK, l'impôt ne frappant que la partie dépassant ce seuil. Si l'on considère le montant moyen de la pension de retraite (actuellement 2 200 EEK) et les projections d'évolution des pensions du premier et du deuxième piliers, il est très probable qu'au moins les premières années (où les prestations du deuxième pilier devraient être plutôt modestes, étant donné la brièveté de la période d'accumulation), les prélèvements fiscaux réels sur les pensions du deuxième pilier seront minimes, à supposer qu'il y en ait.

2.3 Les influences extérieures

Le train de réformes des retraites estoniennes ne s'est pas élaboré à l'abri des influences extérieures. Les apports directs de l'étranger (par exemple, rédaction de la législation par des experts étrangers) ont, toutefois, été très limités. En revanche, différents acteurs estoniens ont intégré diverses influences étrangères. Lindeman (2004:12) a décrit ainsi la situation : « Même si les conseillers politiques estoniens les plus importants ont suivi de près les innovations et les réformes en matière de pensions dans les pays voisins, ainsi que les débats des revues savantes, la réforme à trois piliers finale a été un produit de fabrication estonienne /.../ ».

De fait, on a surveillé, en Estonie, l'évolution des autres pays d'Europe centrale et orientale. Par exemple, le *Cadre théorique d'une réforme des pensions* de 1997 comprenait, en annexe, une description de l'évolution des réformes des pensions en République tchèque, en Hongrie, en Lettonie, en Slovénie et en Pologne. Même si la réforme estonienne n'est la copie d'aucune autre, l'Estonie a tenu compte des leçons importantes à tirer des expériences de réformes antérieures. Outre cet apprentissage régional, un grand nombre d'organismes internationaux ont exercé une certaine influence sur l'élaboration des politiques estoniennes.

La Banque mondiale

Quiconque lit le *Cadre théorique d'une réforme des pensions* ne manquera pas de remarquer certaines influences évidentes du rapport publié en 1994 par la Banque mondiale sous le titre *Eviter la crise du vieillissement*. Il ne s'agit pas seulement de l'architecture générale à trois piliers préconisée par la Banque, mais encore des raisons avancées pour justifier la nécessité d'une réforme. Toutefois, si l'on y regarde de plus près, on remarque en même temps un grand nombre de divergences par rapport à la démarche de la Banque. Par exemple, pour le premier pilier, la Commission de réforme de la sécurité sociale a suggéré qu'on remplace graduellement, comme critère d'ouverture des droits à pension, le principe de la durée de service par un système de points à l'allemande, et ce, de préférence au passage à des pensions sous condition de ressources ou à taux uniforme, comme le préconisait la Banque mondiale à l'époque.

Même si le gouvernement a eu des consultations régulières avec la Banque mondiale en matière de politique économique et sur certaines mesures, l'implication directe de la Banque dans le domaine des retraites a été assez limitée. Un expert délégué par la Banque a émis un avis sur le projet de loi portant sur le troisième pilier en 1998, et un séminaire s'est tenu en 1999 pour débattre des dispositifs qui avaient la faveur de la Commission de réforme de la sécurité sociale (voir aussi Lindeman, 2004).

Ce peu d'implication de la part de la Banque s'explique en partie par le fait que le gouvernement ne l'a nullement sollicitée pour obtenir un prêt d'ajustement structurel en vue de réformer son système de pension. Il faut toutefois dire qu'à l'époque où l'Estonie s'est mise à débattre sérieusement d'une réforme des retraites, l'approche de la Banque avait changé : par rapport aux prescriptions contenues dans le rapport de 1994, *Eviter la crise du vieillissement*, la démarche était désormais plus flexible et tenait mieux compte des particularités de chaque pays (voir, par ex. Holzmann, 1999).

Le Conseil de l'Europe

L'Estonie est devenue un Etat membre du Conseil de l'Europe, en 1993, et, de l'avis général, cette adhésion constituait une étape importante de son intégration dans les structures européennes. L'un des actes juridiques majeurs du Conseil de l'Europe, la Charte sociale européenne, a clairement eu une influence sur les objectifs de la politique estonienne en matière de retraites. Le *Cadre théorique d'une réforme des pensions* de 1997 mentionne le respect des normes européennes minimales de sécurité sociale comme l'un des principaux objectifs de la réforme. Ces normes sont prescrites par le Code européen de sécurité sociale, qui est lui-même modelé sur les Normes minimales de protection sociale de la Convention 102 de l'OIT.

En mai 1998, le gouvernement a signé la version révisée de 1996 de la Charte sociale européenne. Puis la ratification a eu lieu en septembre 2000, sans exclure l'Article 12 sur le droit à la sécurité sociale, qui oblige les pays signataires à se conformer aux normes du Code. En matière de pensions de retraite, le Code exige que le montant de la prestation d'un assuré qui a 30 ans d'assurance derrière lui, corresponde, au moins, à 40 % du salaire d'un travailleur adulte ordinaire de sexe masculin. Une étude réalisée par le

Ministère des affaires sociales au moment où le gouvernement s'apprêtait à faire ratifier la Charte a indiqué que l'Estonie était à peine au-dessus de cette norme minimale : une pension de retraite ordinaire s'élevait juste à 41,4 % du salaire net moyen d'un ouvrier d'usine de sexe masculin en 1998. Toutefois, d'un point de vue politique, il était inconcevable que le gouvernement s'abstienne de ratifier cet article de la Charte : il est clair qu'il se serait aliéné les électeurs retraités. Tenant compte des réalités politiques, le gouvernement a signé le Code en janvier 2000 ; et cet acte juridique a été ratifié en mai 2004, y compris le chapitre concernant les pensions de retraite. Il n'en reste pas moins qu'en 2001, le taux de remplacement moyen, pour une personne ayant trente ans d'assurance à son actif, est passé sous le seuil minimal fixé par le Code (tombant à 37,4 %), sous l'effet d'une augmentation substantielle du salaire ouvrier. Toutefois, des revalorisations des pensions en 2002 ont fait repasser le taux de remplacement au-dessus de ce seuil, à savoir à 42,7 %.

La coalition tripartite actuelle (Res Publica, Parti réformateur et Union du peuple), qui constitue le gouvernement depuis 2003, a promis, dans son programme commun, de maintenir le montant des pensions au-dessus des normes minimales du Code, réaffirmant par là l'engagement antérieur du gouvernement.

Ainsi, le taux de remplacement de 40 % stipulé par le Code et la Charte a joué un rôle important dans le débat sur les dispositifs de retraite en Estonie. Il a servi de critère de référence essentiel pour mesurer l'adéquation du système, et l'idée que cette norme doit être respectée dans l'avenir recueille l'assentiment général. Qui plus est, du fait de la ratification du Code, il s'agit là désormais d'un engagement international pris par l'Estonie.

L'Union européenne

L'Estonie a déposé une demande d'adhésion à l'Union européenne en novembre 1995 et, depuis cette date, l'entrée dans l'UE a fait partie des priorités politiques de tous les gouvernements successifs.

Même si l'impact concret de l'acquis communautaire sur le système de retraite estonien a été plutôt limité, le rôle joué par l'UE dans la réforme estonienne a été plus substantiel qu'on ne l'a généralement admis.

En ce qui concerne les répercussions de l'acquis communautaire, mentionnons deux points. Premièrement, les règles de l'UE relatives à l'application

coordonnée des régimes de sécurité sociale aux travailleurs migrants (Règlements n^{os} 1408/71 et 574/72) impliquait, une fois l'adhésion réalisée, l'obligation de servir une pension à tout assuré, y compris s'il résidait désormais dans un autre Etat membre de l'UE. Jusque-là, on ne servait de pensions qu'aux personnes résidant en Estonie, le service de pensions à l'étranger n'étant possible qu'en vertu d'ententes bilatérales⁵⁹. Même si cette obligation nouvelle allait augmenter les dépenses de pension, cette hausse serait faible, étant donné le nombre limité de personnes concernées.

Deuxième point pertinent de la législation communautaire : l'égalité de traitement entre homme et femme. Les différences de conditions d'attribution entre homme et femme, héritées du système de retraite soviétique, avaient été déjà largement effacées par la Loi sur les allocations publiques de subsistance de 1993, à une exception majeure près : l'âge légal de la retraite. Toutefois, en matière d'âge légal de la retraite dans les régimes obligatoires, le droit communautaire autorise des dérogations (Directive 79/7). Malgré cela, le gouvernement s'est appuyé sur le principe européen de l'égalité de traitement pour justifier son projet d'uniformisation graduelle de l'âge de la retraite pour les hommes et les femmes.

Nettement plus importante que ces répercussions limitées du droit communautaire a été l'inclusion, par le Conseil et la Commission européens, d'une réforme des retraites parmi les critères économiques d'accession. C'était assez étonnant, étant donné qu'à l'époque, l'UE n'avait pas de politique commune en matière de pensions⁶⁰. De fait, puisqu'en vertu des traités fondateurs de l'UE, la réglementation des régimes de retraite relève de la compétence des Etats membres, imposer des conditions liées au système de retraites ne se justifiait pas clairement.

Pourtant, dans la communication *Agenda 2000* (parue en juillet 1997), document exprimant l'avis de la Commission européenne sur les progrès économiques de l'Estonie en tant que pays candidat, la Commission a émis l'inquiétude suivante : « la réforme du système de pension n'a pas encore commencé » (Commission européenne, 1997: 39). La partie descriptive et

⁵⁹ L'Estonie avait une entente de ce type avec la Lettonie, la Lituanie, la Finlande et l'Ukraine.

⁶⁰ Les objectifs de politique commune de l'UE en matière de pensions n'ont été élaborés qu'en 2001 et en 2002 dans le cadre du processus de Lisbonne.

analytique du document ne faisait pas d'autre référence au sujet. Par exemple, elle ne précisait pas quels problèmes la Commission avait observés dans le système existant, ni ses attentes quant aux résultats d'une réforme. On peut, toutefois, faire remarquer que, comme ce jugement était porté après l'adoption du *Cadre conceptuel des réformes de retraite* par le gouvernement estonien en mai 1997, on pouvait interpréter le document comme une approbation tacite des principes de réforme, doublée d'une inquiétude suscitée par le fait que la réforme n'avait pas encore commencé. Cette position est devenue explicite dans les documents publiés ultérieurement par l'UE.

Dans le Partenariat pour l'adhésion de l'Estonie adopté en 1998, l'adoption d'une loi majeure liée à la réforme des pensions apparaissait explicitement sur la liste des priorités à court terme pour 1998⁶¹. En vertu des modifications apportées au Partenariat pour l'adhésion en 1999, l'achèvement de la législation nécessaire à la réforme des pensions a été considéré comme une priorité à court terme pour 2000, tandis que l'achèvement de l'ensemble de la réforme a été considéré comme une priorité à moyen terme⁶². En fait, l'Estonie était désormais officiellement tenue d'atteindre ces objectifs, puisqu'en vertu de l'Accord européen entre l'Union européenne et l'Estonie, l'accès aux fonds communautaires d'aide à la préadhésion, dans le cadre des programmes PHARE, ISPA et SAPARD, était subordonné au respect des engagements pris lors de la signature du Partenariat pour l'adhésion.

La Commission européenne a surveillé de près le processus de réforme et émis des réflexions sur son évolution dans ses rapports d'évaluation annuelle. Par exemple, dans le rapport d'évaluation paru en novembre 2000 (c'est-à-dire après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur le premier pilier), la Commission a noté (Commission européenne, 2000) : « Les progrès sur la voie de la réforme des pensions et de la santé ont été constants. Avec l'entrée en vigueur de la Loi sur l'assurance pension publique, le 1^{er} avril 2000, la pérennité financière du premier pilier (composante par répartition) s'est

⁶¹ Décision du Conseil 98/264/CE du 30 mars 1998 concernant les principes, priorités, objectifs intermédiaires et conditions du partenariat pour l'adhésion de la République d'Estonie. *Journal officiel* n° L 121 du 23/04/1998, pp. 26–30.

⁶² Décision du Conseil 1999/855/CE du 6 décembre 1999, concernant les principes, priorités, objectifs intermédiaires et conditions du partenariat pour l'adhésion de la République d'Estonie. *Journal officiel* n° L 335 du 28/12/1999, pp. 35–40.

trouvée consolidée pour le long terme. (p. 25) [...] Néanmoins, trop peu de progrès ont été fait pour juguler les dépenses publiques, notamment dans les domaines des pensions et des soins de santé. (p. 31) [...] Il faut prendre des mesures supplémentaires pour mener à son terme le programme de réforme des pensions. Par conséquent, cette priorité n'a été que partiellement réalisée. (p. 89). » La Commission s'est félicitée de la nouvelle Loi sur l'assurance pension publique, tout en considérant qu'elle n'allait pas assez loin et que le gouvernement estonien devrait mettre en œuvre d'autres éléments de la réforme initialement envisagée.

Dans le rapport régulier de 2001 publié en novembre 2001 (c'est-à-dire après l'adoption de la loi sur le deuxième pilier), la Commission a déclaré (Commission européenne, 2001) : « Le système de pension fait actuellement l'objet d'une réforme progressive, en vue d'établir un modèle à trois piliers. [...] La loi portant création du régime obligatoire financé par capitalisation (deuxième pilier) a été adoptée par le parlement et entrera en vigueur en 2002. (p. 29) [...] La réforme des pensions a été adoptée. Le cadre juridique, institutionnel et réglementaire est en place et son application est grandement satisfaisante. (p. 33) [...] La législation nécessaire à la réforme des pensions a désormais été adoptée. [...] Par conséquent, cette priorité a été, dans une grande mesure, réalisée. (p. 94) » La Commission note donc avec satisfaction la mise en œuvre du deuxième pilier et considère la priorité à court terme de la réforme des pensions comme réalisée.

En conclusion, la Commission européenne a servi de garante de la mise en œuvre de la réforme. Même si ses appréciations ont parfois été vaguement formulées, elle avait une position clairement favorable au projet de réforme du gouvernement estonien. Comme une entrée rapide dans l'UE constituait une priorité qui faisait l'unanimité des partis politiques représentés au parlement, les engagements pris dans le cadre du Partenariat pour l'adhésion ont contribué à faire respecter le calendrier de la réforme (Leppik, 2003).

Le Fonds monétaire international

A partir du début des années 1990, après l'introduction de la couronne estonienne fondée sur un système de conseil monétaire, le gouvernement a

eu des consultations régulières avec le FMI sur la politique monétaire, dans le cadre d'accords dits de confirmation⁶³. Dans les rapports des équipes du FMI et dans les notes de politique économique du Fonds, le dispositif des retraites constitue un thème relativement courant : il constitue l'une des structures fondamentales de la politique économique générale.

Le FMI était connu pour ses positions en faveur des systèmes de pension privés. A la suite de consultations à l'automne 1997 (c'est-à-dire après l'approbation du *Cadre théorique d'une réforme des pensions* par le gouvernement estonien), le Conseil d'administration du FMI (Communiqué de presse du FMI n° 97/41, 24 décembre 1997) : « [...] a conseillé vivement aux autorités de poursuivre la privatisation des grandes entreprises de service public et la réforme du système de pension [...] »⁶⁴.

Mais, en 2000, le FMI a changé de position. La mission du FMI qui a visité l'Estonie, à l'été 2000, a émis un avis teinté de scepticisme quant au deuxième pilier et conseillé au gouvernement de reconsidérer son projet de réforme ou, du moins, de limiter la taille du deuxième pilier, pour juguler les coûts de financement de la transition. A la suite de cette mission, le Conseil d'administration du FMI a observé (Communiqué public du FMI n° 00/49, 11 juillet 2000) : « En ce qui concerne la réforme des pensions, de l'avis commun des Directeurs, même si un deuxième pilier à cotisations définies, entièrement financé par capitalisation, a certains avantages, il ne résoudra pas, en soi, les problèmes causés par une évolution démographique défavorable. [...] Selon les Directeurs, il faut absolument veiller à ce que les coûts de transition associés au deuxième pilier restent maîtrisés, pour éviter les tensions budgétaires ou une augmentation excessive de la dette publique »⁶⁵. Des inquiétudes similaires ont été exprimées dans l'article du FMI sur la réforme des pensions dans les Pays baltes (Schiff *et al.*, 2001).

⁶³ Le FMI a promis des crédits de confirmation en cas de déficit inattendu de la balance des paiements. Dans les faits, cette situation ne s'est jamais présentée et l'Estonie n'a jamais utilisé ces crédits.

⁶⁴ <http://www.imf.org/external/np/sec/pn/1997/pn9741.htm>

⁶⁵ <http://www.imf.org/external/np/sec/pn/2000/pn0049.htm>

Ces événements ont placé le gouvernement estonien dans une drôle de position : il lui a fallu justifier la faisabilité du deuxième pilier auprès d'un FMI auparavant enthousiaste.

En résumé, les influences étrangères sur la réforme estonienne des pensions ont surtout été le fait de ces quatre organismes internationaux. D'autres organismes ont joué un rôle plus modeste (par ex. l'OIT ou l'OCDE). Hormis ces grands acteurs internationaux, le Royaume-Uni mérite d'être mentionné, lui aussi : le *Know How Fund* a financé une mission d'assistance auprès du Ministère des finances, pour l'élaboration de projections en matière de retraites. Le cabinet Callund Consulting a apporté son aide pour la modélisation.

3. Les premiers temps de l'après-réforme

3.1 Les résultats des réformes du premier pilier

Les modifications du nombre de pensionnés

Les transformations du régime public de pension n'ont que légèrement influé sur l'effectif total des pensionnés. Entre 2000 (avant la réforme) et 2001 (après la réforme), le nombre de pensionnés n'a baissé que de 6 000, soit de moins de 1,5 % : quelques-uns d'entre eux se sont en effet vu retirer leur pension, au profit d'une prestation financée à même le budget de l'Etat.

Plus considérable a été l'effet de certains remaniements structurels internes au régime public de pension. A la suite du remplacement des pensions d'invalidité par des pensions d'incapacité de travail, le nombre total de pensionnés de cette catégorie a baissé de 24 000. Dans le même temps, le nombre de titulaires d'une pension de retraite a augmenté de 13 000 personnes. Ces variations sont, dans une grande mesure, le reflet de la substitution d'une pension de retraite à la pension d'invalidité pour les ex-titulaires d'une pension d'invalidité ayant dépassé l'âge de la retraite. De plus, du fait de l'instauration d'une condition de durée d'assurance parmi les critères d'ouverture des droits à pension d'incapacité ou de survivant, certains des anciens titulaires d'une

prestation de ce type se sont vu attribuer à la place une pension nationale, ce qui a contribué à la hausse rapide du nombre de titulaires de cette dernière prestation (voir Tableau 8).

Tableau 8
Titulaires d'une pension publique, 2000–2004
(au mois de janvier)

	Avant la réforme		Après la réforme		
	2000	2001	2002	2003	2004
Pension de retraite	284 327	297 363	298 490	296 836	294 063
Pension pour services exceptionnels	3 240	3 369	3 386	2 839	2 820
Pension d'invalidité	66 814	43 394	47 140	51 339	55 480
Pension de survivant	23 256	21 936	19 429	11 960	11 613
Pension nationale	1 655	6 816	7 481	11 391	11 012
Total	379 292	372 878	375 926	374 365	374 988

Source : Ministère des affaires sociales, Caisse nationale de l'assurance sociale.

Dans le sillage de la réforme, l'effectif total des pensionnés s'est stabilisé autour de 375 000. Le nombre de titulaires d'une pension de retraite a légèrement décliné. Une fois passée la baisse soudaine causée par la réforme, le nombre des titulaires d'une pension d'invalidité (ou d'incapacité de travail) s'est remis à augmenter. Dans le même temps, un durcissement supplémentaire des critères d'attribution de la pension de survivant en 2002 a fait baisser le nombre de titulaires de cette prestation.

Même si le relèvement de l'âge légal de la retraite est en train de provoquer une baisse de l'effectif total des titulaires d'une pension de retraite, la possibilité de partir en préretraite (introduite à partir de 2000 par la Loi sur l'assurance pension publique) a été assez largement mise à profit par les ayants droit. De 2000 à 2003, les pensions de préretraite ont constitué plus d'un cinquième des liquidations de pension de retraite (Tableau 9).

Tableau 9
Nouvelles attributions de pension de préretraite, 2000–2003

Année	En nombre absolu	En % de l'ensemble des liquidations de pension de retraite
2000	2 170	24
2001	2 363	21
2002	1 723	21
2003	1 564	20

Source : Caisse nationale de l'assurance sociale.

Dans le même temps, en dépit de forts incitatifs financiers, les assurés n'ont guère utilisé la possibilité qu'ils avaient de retarder la liquidation de leur pension de retraite en contrepartie d'une prestation majorée : rappelons que cette possibilité a été introduite en 2002, pour faire pendant à l'option de la préretraite et offrir davantage de choix aux individus. Les assurés ayant différé la liquidation de leur pension n'ont été que 87 en 2002, et 79 en 2003.

Si l'on examine de près les bénéficiaires d'une pension de préretraite, on s'aperçoit qu'environ 80 % d'entre eux étaient sans emploi au moment de la liquidation de la pension (Võrk et Uudeküll, 2002 ; Tiit *et al.*, 2004).

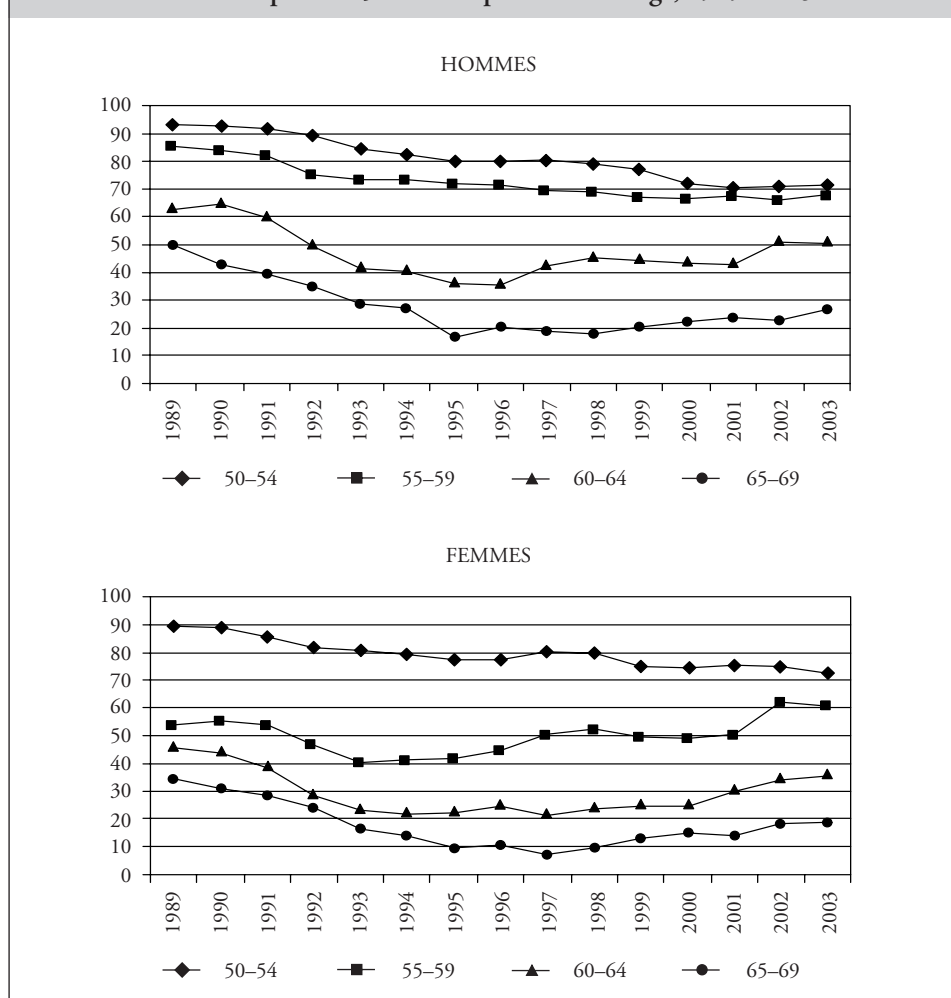
Si l'on approfondit l'observation des interactions du régime de pension et du marché du travail, on peut remarquer, après un recul dans la première moitié des années 1990, un rétablissement du taux d'emploi des travailleurs âgés (55-64 ans) dans la seconde moitié de la décennie, rétablissement qui s'est poursuivi au début de ce siècle (Leetmaa *et al.*, 2004).

Cette évolution a été attribuée à des modifications juridiques du système de pension : d'une part, le relèvement de l'âge de la retraite, entamé en 1994, et, d'autre part, depuis 1996, l'attribution d'une pension complète aux pensionnés exerçant une activité rémunérée (Tiit *et al.*, 2004).

En d'autres termes, le relèvement de l'âge de la retraite, combiné à la hausse du taux d'emploi, a eu des répercussions positives sur le marché du travail, ce qui a contribué à son tour à la viabilité du système de pension. Un indice supplémentaire de cette amélioration est fourni par l'âge moyen de sortie du marché du travail : 61,6 ans en 2002, ce qui est supérieur à la moyenne de l'UE

(Leetmaa *et al.*, 2004). Toutefois, comme l'indique l'analyse des pensions de retraite, une certaine discrimination envers les travailleurs âgés semble régner sur le marché du travail : même si le taux d'emploi moyen des travailleurs âgés (55–64 ans) a progressé, certains chômeurs de longue durée, incapables de trouver un emploi, liquident leur pension avant l'âge normal de la retraite.

Graphique 17
Taux d'emploi des 50–64 ans par tranche d'âge, 1989–2003



Source : Enquêtes sur la population active estonienne, Leetmaa *et al.*, 2004.

Certes, le versement d'une pension complète aux travailleurs exerçant une activité rémunérée a contribué à la hausse du taux d'activité des 55-64 ans, mais il y a un revers à la médaille : cette mesure incite aussi les gens à demander la liquidation de leur pension le plus tôt possible⁶⁶. En conséquence, l'âge réel moyen de liquidation de la pension est inférieur à l'âge de sortie du marché du travail. Une étude du Centre d'études politiques a montré que, en 2001, l'âge réel moyen de liquidation de la pension était, pour chacun des deux sexes, inférieur d'environ deux ans à l'âge légal de la retraite⁶⁷. Environ un tiers des femmes et la moitié des hommes ont, en fait, pris leur retraite avant l'âge normal : ils ont bénéficié d'une pension au moins un an avant d'atteindre l'âge légal de la retraite (Tiit *et al.*, 2004).

Les modifications de la valeur réelle des pensions et du taux de remplacement

Comme les hommes politiques ont refusé d'accorder une indexation automatique des pensions dans la Loi sur l'assurance pension publique de 1998, la revalorisation des pensions a encore été laissée, en 2000 et en 2001, à la discrétion du gouvernement. Etant donné que la revalorisation des pensions de 20 % en 1999 avait, une fois l'année 2000 arrivée, causé un épuisement des réserves antérieures, il n'y a pas eu de hausse du montant des pensions en 2001 (voir *supra*). En 2001, le montant moyen de la pension de retraite a, certes, été augmenté d'environ 3,3 % : mais, dans le même temps, l'inflation s'élevait à 5,8 % et l'augmentation du salaire moyen était d'environ 11 % (voir Tableau 10).

L'année 2002 a vu l'instauration d'une indexation régulière, au moyen d'un indice qui accorde un poids égal à l'indice des prix à la consommation (IPC) et à l'augmentation des recettes de contribution sociale. Comme ce dernier facteur équivaut, en principe, à l'augmentation de la masse salariale totale,

⁶⁶ Notons qu'on ne peut combiner une activité rémunérée avec une pension de préretraite. Ce cumul est, en revanche, possible avec une pension de retraite de type « à conditions avantageuses » ou bien avec une pension pour services exceptionnels.

⁶⁷ En 2001, l'âge légal de la retraite était de 58 ans pour les femmes et de 63 ans pour les hommes. En 2004, il était désormais de 59 ans pour les femmes.

l'indice dépend donc à la fois de l'évolution du nombre d'assurés et de celle du salaire moyen qui sert d'assiette aux cotisations. L'indexation des pensions a lieu une fois par an, au 1^{er} avril. Concrètement, en 2002, l'IPC a augmenté de 5,8 % et les recettes de la contribution sociale de 11 %⁶⁸. Conformément à la formule d'indexation, les pensions ont été revalorisées de 8,4 %, soit 11 % plus 5,8 %, le tout divisé par 2 (voir Tableau 11).

Tableau 10
Montant moyen de la pension de retraite [moyenne annuelle, en EEK], 2000–2003

	2000	2001	2002	2003
Pension de retraite	1 532	1 583	1 758	1 985

Source : Caisse nationale de l'assurance sociale, Ministère des Affaires sociales.

Tableau 11
**Ajustements des pensions (revalorisation indiciaire et ses éléments,
plus revalorisations ponctuelles), 2002–2004**

	2002	2003	2004
Indice des pensions	8,4	7,4	6,3
Variation de l'IPC	5,8	3,6	1,3
Hausse des recettes de la contribution sociale	11,0	11,1	11,3
Revalorisation ponctuelle des pensions ⁶⁹	3,7	5,2	4,8
Hausse totale de la pension de retraite moyenne	12,1	12,6	11,1

Source : Caisse nationale de l'assurance sociale, calculs des auteurs.

⁶⁸ Pour calculer l'indice de revalorisation des pensions, on se base sur la variation de l'IPC et des recettes de la contribution sociale de l'année précédente : il s'agit d'une indexation après-coup. Par conséquent, dans le Tableau 11, la variation de l'IPC utilisée pour déterminer l'indice des pensions de 2002 est celle de 2001, etc.

⁶⁹ Dans les faits, différentes méthodes ont été utilisées pour les revalorisations ponctuelles des pensions. En juillet 2002, on n'a augmenté que la valeur de l'année de service, d'où une majoration du seul élément lié à la durée de service dans la formule. En juillet 2003, seul le montant de base à taux uniforme a été augmenté. En avril 2004, tant le montant de base que la valeur d'une année de service ont fait l'objet d'une augmentation. Le pourcentage donné par le Tableau 11 se rapporte à la hausse de la pension de retraite moyenne.

La valeur de l'indice des pensions est passée de 8,4 % en 2002 à seulement 6,3 % en 2004, sous l'effet d'une baisse de l'IPC. Dans le même temps, l'augmentation annuelle des recettes de la contribution sociale s'est poursuivie au rythme de 11 %. Comme le nombre de pensionnés est resté stable en 2002–2004, à environ 375 000 (voir Tableau 8), la revalorisation indiciaire des pensions n'a pas épuisé toutes les recettes de la contributions sociales, d'où un surplus dans le budget de l'assurance pension. Dans ce contexte, la nouvelle coalition qui est arrivée au pouvoir en 2002 a inauguré une série de revalorisations des pensions, en plus de l'indexation régulière, à partir de juillet 2002 (voir également 1.3.3).

Le gouvernement suivant, porté au pouvoir par les élections de 2003, a repris la même méthode. Plutôt que de modifier l'indice de revalorisation des pensions, il a, lui aussi, consenti à des augmentations supplémentaires de leur montant pour 2005 et 2006.

Le taux de remplacement net moyen de la pension de retraite, après avoir bondi à plus de 50 % en 1999 (voir Graphique 14), était, dès 2001, redescendu à son niveau de 1995–1998, soit 43 %. L'indexation et les revalorisations supplémentaires de 2002 et de 2003 ont maintenu le taux de remplacement moyen à un niveau fondamentalement constant (Tableau 12).

Tableau 12
Evolution du taux de remplacement de la pension de retraite moyenne, 2000–2003

	2000	2001	2002	2003
Rémunération brute moyenne [en EEK] ⁷⁰	4 193	4 658	5 247	5 824
Rémunération nette moyenne [en EEK]	3 311	3 707	4 104	4 527
Taux de remplacement brut de la pension de retraite moyenne [%]	36,5	34,0	33,5	33,6
Taux de remplacement net de la pension de retraite moyenne [%]	46,3	42,7	42,8	43,8

Source : Caisse nationale de l'assurance sociale, calculs des auteurs.

Il est clair, toutefois, que, sans les coups de pouce supplémentaires, avec l'indexation seule, le taux de remplacement aurait baissé. Ce phénomène est

⁷⁰ La rémunération moyenne soumise à la contribution sociale comprend les salaires des salariés et le revenu imposable des travailleurs indépendants.

lié à la nature de l'indice de revalorisation des pensions : dans un contexte de hausse relative des salaires par rapport aux prix et d'augmentation (ou, du moins, de non-diminution) du nombre d'assurés, l'indexation sur les prix se traduit par une baisse du taux de remplacement, même si la valeur réelle des pensions augmente. Cet aspect n'a jamais été mentionné dans le débat public lors de l'instauration de l'indexation. Selon l'argumentation de la coalition au pouvoir en 2001 (année où l'indexation a été inscrite dans la loi), l'indexation était souhaitable : elle permettrait de mettre un terme à la manipulation politique de la revalorisation des pensions à la veille d'élections. Toutefois, la méthode actuelle, qui consiste à combiner l'indexation avec des coups de pouce *ad hoc* ne résout pas, non plus, complètement ce problème.

3.2 *Le passage au système mixte*

Le deuxième pilier est devenu opérationnel, le 1^{er} juillet 2002 : à partir de cette date, on a pu cotiser à un fonds de pension du deuxième pilier. Les premières demandes d'adhésion ont pu être déposées à partir du 4 mai 2002, avec une première date-butoir (différenciée selon la tranche d'âge) fixée au 31 mai 2002.

Le nombre d'adhésions selon les phases

Durant la première phase de la période d'ouverture, phase longue de seulement un mois, environ 37 000 personnes (6 % des assurés) ont adhéré au deuxième pilier en vue de pouvoir commencer à accumuler des montants de cotisation au 1^{er} juillet 2002. Si ce nombre s'est révélé inférieur aux prévisions, la phase suivante a vu une véritable explosion des adhésions au système à plusieurs piliers.

A la fin de la deuxième phase, le 31 octobre 2002, quelque 170 000 nouveaux adhérents avaient signé. Ils ont commencé à cotiser pour accumuler du capital, le 1^{er} janvier 2003⁷¹. L'effectif total des participants au deuxième pilier a ainsi dépassé les 207 000 personnes (soit 35 % des assurés). Pour les

⁷¹ Les assurés ont jusqu'au 31 octobre de chaque année pour déposer une demande d'adhésion, auquel cas ils doivent commencer à cotiser à partir du 1^{er} janvier de l'année suivante. La première année de la réforme (2002) a fait exception, puisque le système a démarré en juillet.

ayants droit nés entre 1942 et 1956 (c'est-à-dire les 46–60 ans de 2002), cette période constituait l'ultime chance de pouvoir adhérer au deuxième pilier.

Durant la troisième phase de la période d'ouverture, phase allant du 1^{er} novembre 2002 au 31 octobre 2003, presque 144 000 personnes supplémentaires ont adhéré au régime, avec des cotisations à verser à partir du 1^{er} janvier 2004. L'effectif total des participants a ainsi dépassé les 351 000, soit 59 % de la population assurée. Cette troisième phase représentait, pour les personnes nées entre 1957 et 1961, l'ultime chance d'adhérer au régime (voir Tableau 7).

Au 1^{er} novembre 2004, c'est-à-dire à la fin de la quatrième période d'ouverture, le nombre de participants dépassait les 423 000. Le taux de participation atteignait ainsi 55 % dans la tranche d'âge allant de 18 à 60 ans (c'est-à-dire la catégorie d'âge admissible au deuxième pilier) et 70 % au sein de la population active (entre 16 ans et l'âge légal de la retraite).

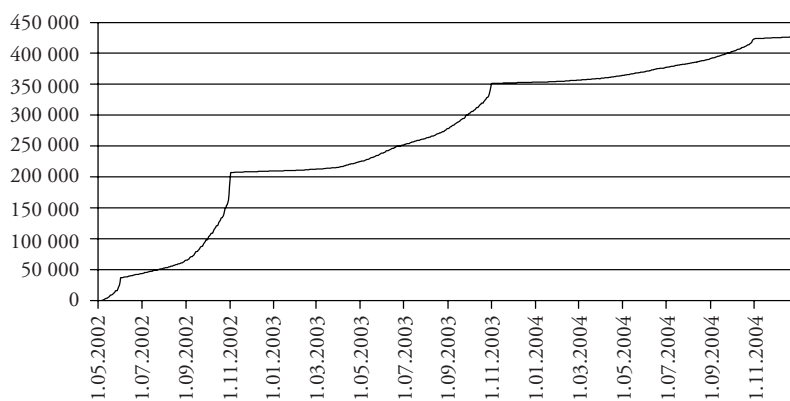
C'est nettement plus que ce que les sondages effectués auparavant auprès de la population annonçaient. Lors d'un sondage réalisé par *Estonian Surveys Ltd.* en avril 2002 (soit juste avant l'introduction du deuxième pilier), 6 % des répondants en âge de travailler avaient déclaré avoir l'intention d'adhérer au système mixte en 2002. 20 autres % avaient exprimé l'intention d'y adhérer dans l'avenir, 33 % étaient indécis et 41 % avaient affirmé qu'ils n'adhéreraient probablement ou certainement pas au deuxième pilier.

Dans ses prévisions, le gouvernement avait estimé que le deuxième pilier attirerait 50 % des assurés du premier pilier en l'espace de trois ou quatre ans. Ces prévisions étaient en partie fondées sur le taux de participation effectif au deuxième pilier en Pologne et en Hongrie, et sur le fait que, dans ces deux pays, le nombre d'adhérents au régime volontaire avait largement dépassé les premières prévisions. On jugeait, toutefois, qu'en Estonie, le taux d'adhésion au régime volontaire serait probablement inférieur au taux observé en Pologne ou en Hongrie, à cause du montant de cotisation supplémentaire exigé par le deuxième pilier estonien. Les faits ont montré que ce facteur dissuasif avait été éclipsé par les campagnes de publicité et le battage commercial des sociétés de gestion de fonds de pension ainsi que par la campagne de sensibilisation des pouvoirs publics. Il semble probable que ces deux types de campagnes ont surtout réussi à convaincre les personnes qui étaient indécises au moment du lancement de la réforme.

À présent que l'effectif participant dépassent les 425 000 (chiffres de fin 2004), il semble que la période d'augmentation rapide du nombre d'adhérents

est finie et que le rythme futur de l'accroissement sera plus lent (voir la partie 3.4 pour les projections). Désormais, l'augmentation viendra de l'entrée sur le marché du travail de nouveaux actifs, pour qui l'adhésion au deuxième pilier est obligatoire, ainsi que de l'adhésion volontaire d'actifs encore jeunes, qui ont toujours le droit d'adhérer s'ils le souhaitent⁷².

Graphique 18
Hausse cumulée de la participation au deuxième pilier, 2002–2004



Note : La date indiquée par le graphique est celle du dépôt de la demande d'adhésion au deuxième pilier. Mais la participation effective commence avec le premier versement de cotisation.

Source : Dépôt central des valeurs mobilières d'Estonie.

Le Graphique 18 illustre la hausse cumulée de la participation au deuxième pilier⁷³. Les quatre dates-butoirs pour déposer une demande d'adhésion

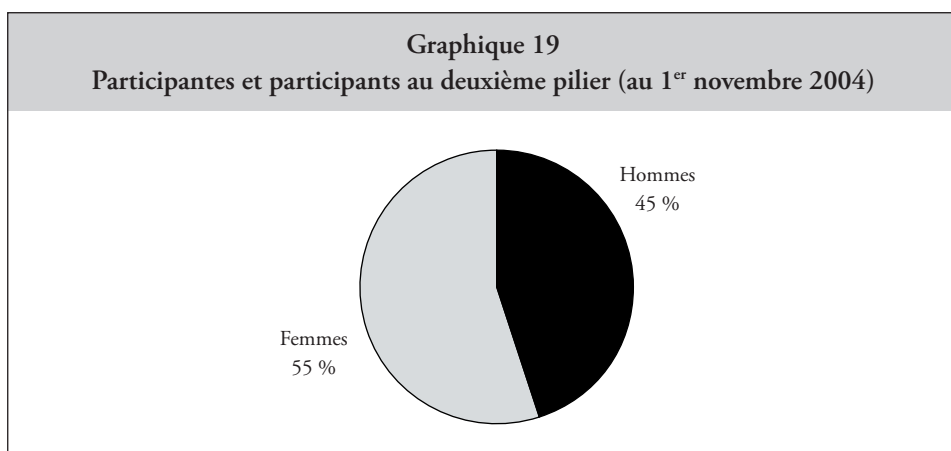
⁷² On peut suivre la progression des souscriptions au deuxième pilier et la croissance de l'actif des fonds de pension du deuxième pilier en ligne, à www.pensionikeskus.ee.

⁷³ La « participation » englobe ici toutes les personnes qui ont déposé une demande d'adhésion au régime et au nom de qui le DCVM a ouvert un compte, que l'adhésion se soit faite par obligation ou libre choix. Les « participants » comprennent les personnes temporairement inactives ou au chômage. En d'autres termes, le nombre de cotisants actifs est inférieur à celui des participants. De plus, même s'il faut avoir au moins 18 ans pour pouvoir cotiser au deuxième pilier, certaines personnes de 16 ou 17 ans ont déjà choisi un fonds et apparaissent donc parmi les participants.

dessinent comme des vagues : de nombreux particuliers ont attendu la dernière semaine, voire le jour de la date-limite pour souscrire. On peut qualifier ce phénomène d'« effet date-butoir ».

Changer de comportement : la répartition des participants au deuxième pilier selon l'âge et le sexe

Alors que le taux d'emploi masculin est supérieur au taux féminin en Estonie, il y a plus de participantes que de participants au deuxième pilier (voir Graphique 19)⁷⁴.

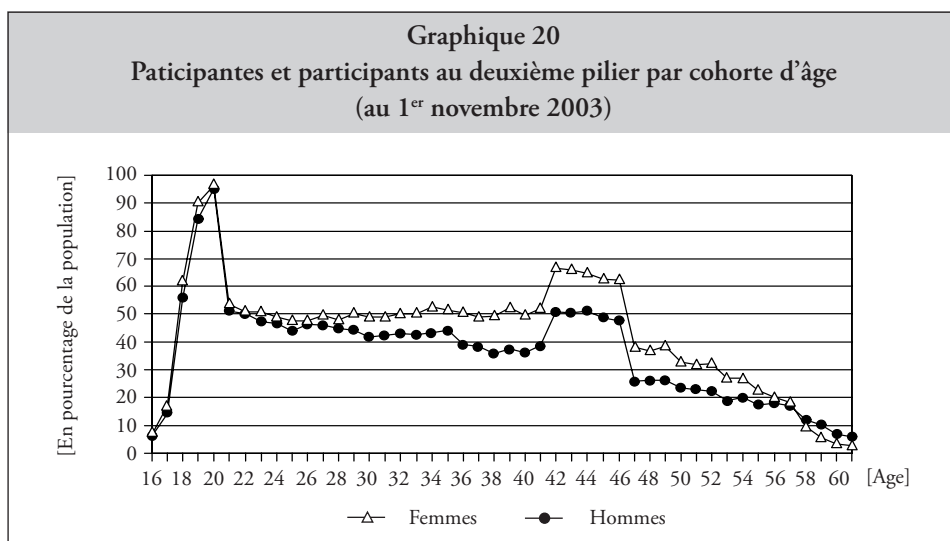


Source : Dépôt central des valeurs mobilières d'Estonie.

Le Graphique 20 indique le taux de participation au deuxième pilier des différentes cohortes d'âge : le taux est donné en pourcentage de la population totale d'une tranche d'âge large d'un an. Le graphique reflète un autre aspect intéressant de l'« effet date-butoir ». Alors que le taux de participation, chez

⁷⁴ En 2003, le taux d'emploi était de 66,7 % pour les hommes et de 58,8 % pour les femmes (tranche d'âge des 15–64 ans).

les 20–41 ans, oscille entre 40 % et 50 %, il est de 10 points de pourcentage plus élevé dans la tranche d'âge des 42–46 ans. Cet écart est dû au fait que, pour ces dernières personnes, le 31 octobre 2003 constituait le dernier délai pour adhérer au deuxième pilier : nombre d'entre elles n'ont pas voulu laisser échapper cette ultime chance.



Source : Dépôt central des valeurs mobilières d'Estonie, Institut estonien de la statistique, calculs des auteurs.

Les délais étant très courts pour les cohortes les plus âgées (voir Tableau 7), celles-ci ont dû prendre une décision sans avoir toute l'information souhaitée, alors que les cohortes plus jeunes ont eu la possibilité d'adopter une stratégie attentiste, en commençant par observer l'évolution du système et les performances des fonds, avant de prendre une décision par la suite, ayant des informations plus amples. De fait, comme les plus de 46 ans n'ont eu que l'année 2002 pour adhérer (c'est-à-dire la première année de la réforme), année où les informations sur les performances réelles du régime étaient limitées, le taux de participation dans cette tranche d'âge est relativement faible. Fin 2003, en revanche, on disposait désormais d'informations sur l'expérience de la première année : dans cette situation, l'existence d'une date-butoir irrévocable semble avoir stimulé le taux de participation parmi les 42–46 ans.

Le taux de participation des 18–20 ans dépasse les 90 %. Même si, pour eux, la participation est obligatoire, l'enregistrement de tous les résidents n'est pas automatique. Fondamentalement, il existe deux manières d'adhérer : premièrement, et c'est la manière la plus répandue, en déposant une demande. Notons que cette procédure s'applique aussi aux ayants droit dont la participation est obligatoire, puisqu'il leur faut indiquer le fonds de leur choix. Deuxièmement, quand on est un assuré dont la participation est obligatoire, en attendant de recevoir son premier salaire soumis à cotisation sociale : l'ayant droit de cette catégorie qui n'a pas déposé de demande se voit alors enregistré. Un compte de pension est alors ouvert en son nom et il se voit assigner un fonds au hasard. Seuls les fonds de type prudent sont inclus dans ce tirage aléatoire. Toutefois, les 18–20 ans qui n'ont déposé aucune demande et qui n'ont pas encore reçu de salaire soumis à cotisation sociale n'apparaissent pas comme participants au régime.

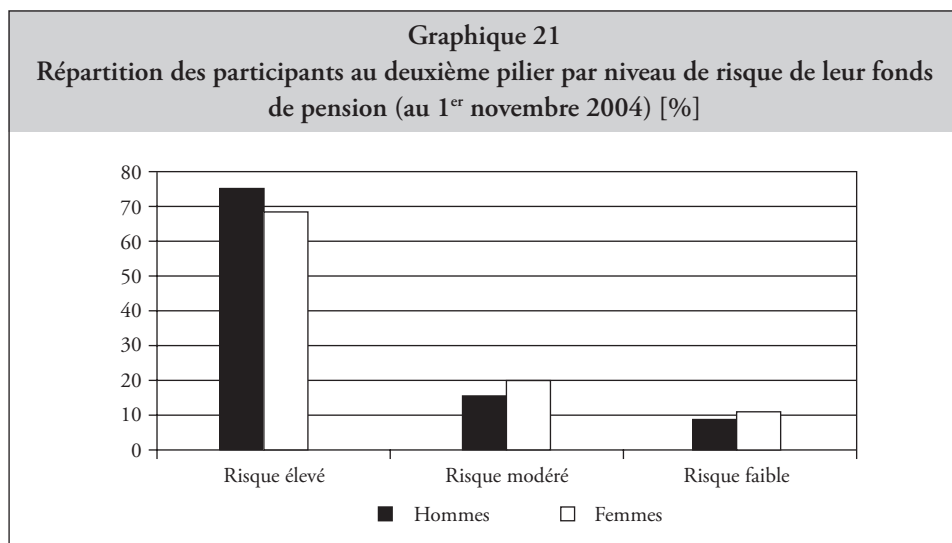
Le choix d'un fonds : répartition des participants par société gestionnaire et par niveau de risque

Si l'on songe que les participants au deuxième pilier doivent assumer la totalité des risques de leur placement, il peut paraître quelque peu étonnant que la majorité d'entre eux (71,4 %) aient adhéré à un fonds à haut risque, c'est-à-dire dont l'actif peut être placé jusqu'à 50 % en actions. Ce choix est évidemment lié à un espoir de rendements élevés et, peut-être, à une aversion au risque moins développée que chez les travailleurs des pays qui ont une longue expérience de la volatilité des marchés boursiers. Seuls 10,4 % des participants ont choisi des fonds à faible risque, les 18,3 % restants ayant souscrit à des fonds à risque modéré.

Il existe, toutefois, une répartition nette selon l'âge et le sexe, les personnes âgées et les femmes optant plus souvent que la moyenne pour des fonds à faible risque. Dans la tranche d'âge des 45–60 ans, 38 % ont adhéré à un fonds à faible risque et 34 %, à un fonds à risque modéré.

Gestion de portefeuille Hansa, le chef de file du marché, exploitant le plus gros fonds de pension, recommande un fonds à haut risque aux moins de 45 ans, en leur conseillant de le remplacer par un fonds à risque modéré à partir

de 45 ans, puis par un fonds à faible risque une fois qu'ils seront parvenus à l'âge de 55 ans (Hansapank, 2004).

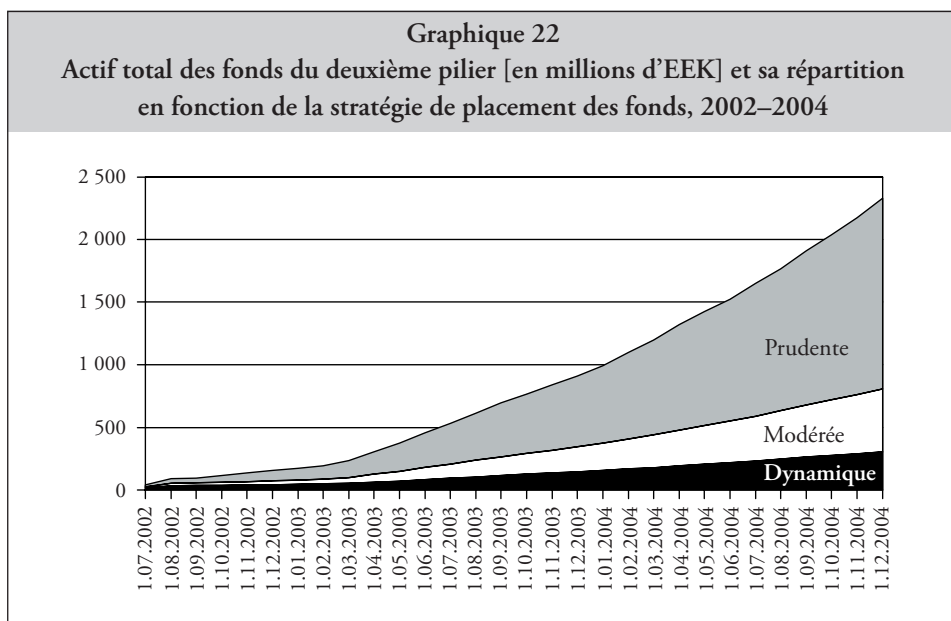


Source : Dépôt central des valeurs mobilières d'Estonie

3.3 Les performances initiales du deuxième pilier (2002–2004)

L'accroissement de l'actif total des fonds de pension du deuxième pilier

En décembre 2004, après environ deux ans et demi d'exploitation, l'actif total du deuxième pilier atteignait 2,3 milliards d'EEK, soit environ 1,8 % du PIB. Près des deux tiers de ce montant étaient détenus par des fonds à haut risque, le tiers restant étant réparti entre les fonds de type modéré (21,6 %) et prudent (13,1 %). L'évolution de l'actif total et sa répartition selon les diverses stratégies de placement des fonds sont illustrées au Graphique 22.

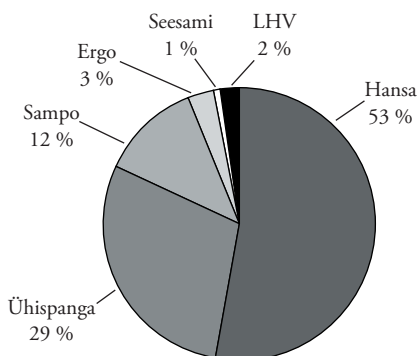


Source : Dépôt central des valeurs mobilières d'Estonie.

Le partage du marché entre les différentes sociétés de fonds de pension

Du Graphique 23, il ressort que ce sont les sociétés de fonds de pension filiales des trois plus grosses banques estoniennes (Hansapank, Ühispank, Sampo Pank) qui ont le mieux réussi à attirer la clientèle. Les sociétés liées à une compagnie d'assurance (Ergo, Seesam) ont eu nettement moins de succès. Premièrement, la faillite de certaines compagnies d'assurance durant la seconde moitié des années 1990 a terni la réputation de l'ensemble du secteur, tandis que la consolidation du secteur bancaire et l'appartenance des plus grosses banques à des investisseurs scandinaves ont inspiré confiance au grand public. Deuxièmement, les sociétés de gestion de fonds de pension affiliées à une banque ont tiré un avantage concurrentiel du recours aux employés de banque pour vendre des plans d'épargne-retraite du deuxième pilier. Comme on l'a déjà fait remarquer (voir partie 2.2), on pouvait déposer une demande d'adhésion au deuxième pilier dans n'importe quel succursale bancaire. Pour chaque client recruté, les employés de banque recevaient une commission de la société de gestion de portefeuille.

Graphique 23
Répartition des participants au deuxième pilier par société de gestion de portefeuille (au 1^{er} novembre 2004)

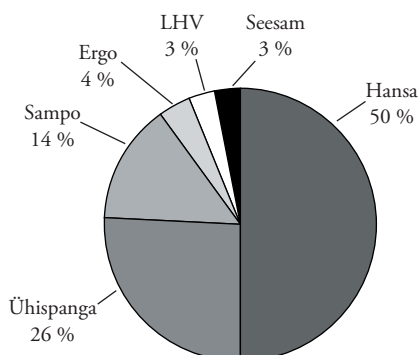


Source : Dépôt central des valeurs mobilières d'Estonie.

La répartition de l'actif entre les différentes sociétés de gestion de fonds de pension offre un tableau largement similaire (voir Graphique 24). Gestion de portefeuille Hansa gère environ 50 % de l'actif total des fonds de pension du deuxième pilier. A elles seules, les trois plus grosses sociétés de fonds de pension détiennent 90 % de la totalité de l'actif. Le taux de consolidation est similaire à celui qui prévaut sur les marchés hongrois et polonais (voir FI-AD 2003).

Toutefois, du point de vue de la répartition de l'actif sous gestion, la position des petits fonds paraît tout de même un peu meilleure que du point de vue de la répartition des adhérents. Cela est dû au fait que, chez eux, une plus grande proportion de souscripteurs cotise effectivement d'une manière régulière, par rapport aux gros fonds. En 2003, environ 24 % des comptes d'épargne-retraite avaient un solde égal à zéro, ce qui signifie qu'ils n'abritaient encore aucun dépôt de cotisations. Il s'agissait essentiellement des comptes de jeunes ayants droit qui avaient adhéré au régime, mais étaient encore lycéens ou étudiants.

Graphique 24
Parts de marché des sociétés de gestion de fonds de pension selon la valeur
de l'actif sous gestion (au 1^{er} décembre 2004)



Source : Dépôt central des valeurs mobilières d'Estonie.

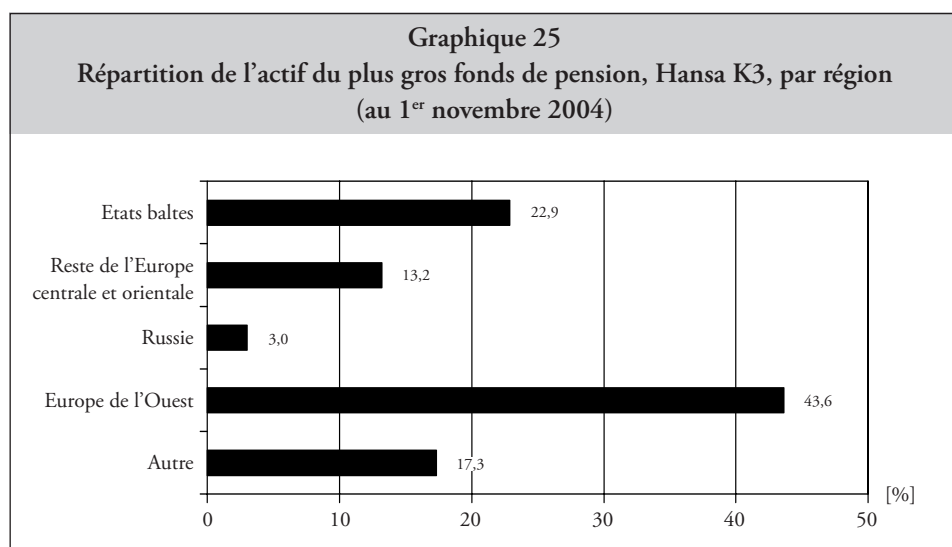
En juillet 2004, les deux plus petites sociétés de gestion de fonds de pension (Gestion de portefeuille Seesam et Gestion de portefeuille LHV) ont annoncé leur fusion. Une telle fusion réduirait le nombre des sociétés de gestion de fonds de pension de six à cinq.

Vue d'ensemble des portefeuilles des fonds

Au 1^{er} novembre 2004, l'actif total du plus gros fonds, le Hansa K3 de type dynamique, s'élevait à 580 millions d'EEK, soit un peu plus du quart de l'actif total du deuxième pilier. Selon sa stratégie de placement, son capital peut être détenu sous forme d'actions, d'une part, et sous forme d'obligations, d'autre part, jusqu'à concurrence de 50 %. En ce qui concerne son portefeuille d'obligations, la stratégie de Hansa K3 vise une proportion de 50 % en obligations d'Etats européens, de 20 % en obligations d'entreprises de l'UE et, pour le reste, de 30 % en obligations d'Etat ou d'entreprise des pays baltes. Quant au portefeuille d'actions, il est surtout composé de valeurs étrangères (européens, nord-américains ou asiatiques), essentiellement sous la forme

de titres indiciels ou de parts dans des fonds de placement tiers. Jusqu'à 30 % le portefeuille d'actions est placé en fonction de la situation spécifique d'entreprises particulières, avec pour cibles essentielles les pays baltes, l'Europe de l'est et la Russie.

Au 1^{er} novembre 2004, la répartition effective du portefeuille du fonds Hansa K3 était la suivante : 47,8 % en actions, 47,2 % en obligations et 5 % sous forme de dépôts bancaires. La répartition du portefeuille par zone géographique est indiquée par le Graphique 25. La plus grande partie de l'actif est placée sur les « vieux marchés » d'Europe de l'ouest et d'Amérique du nord. La part des marchés émergents est d'environ un tiers.



Source : Fonds de placement Hansa.

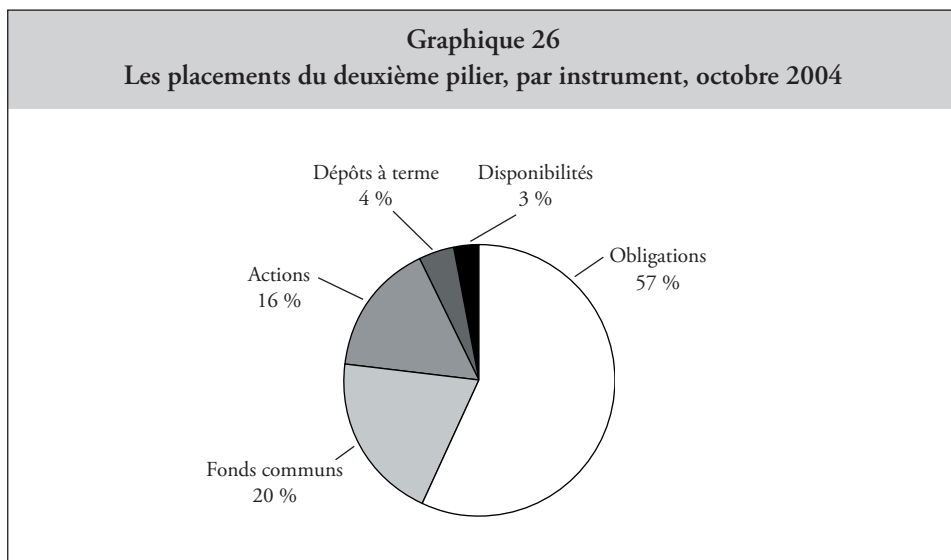
Comme 2003 a été une année assez favorable aux places boursières à travers le monde, Hansa K3 a affiché un taux de rendement relativement élevé : la valeur liquidative de ses parts (voir partie 2.2) a augmenté de 12,3 %, soit le plus haut taux de rendement parmi l'ensemble des fonds de pension du deuxième pilier estonien.

Le plus gros fonds de type prudent (Ühispanga Konservatiivne Pensionifond), avec un actif total de 123 millions d'EEK au 1^{er} novembre 2004, a placé 64 %

de son actif en obligations d'Etat diverses et 32 % en obligations privées, le reste étant détenu sous forme de dépôts bancaires. Comme l'Etat estonien n'émet aucun titre de dette, les obligations d'Etat contenues dans le portefeuille proviennent essentiellement d'Europe centrale et orientale (Pologne, Lituanie, Lettonie, Hongrie, Croatie) et, dans une moindre mesure, d'Europe de l'Ouest (Suède, Allemagne).

Le Graphique 26 illustre la répartition du capital total des fonds de pension du deuxième pilier par instrument de placement. Les obligations (privées ou d'Etat) en constituent 57 % ; les actions (détenues en main propre ou par l'entremise d'un fonds commun de placement), 36 % ; et les dépôts bancaires, 7 %. La forte proportion d'obligations n'est pas étonnante, puisque c'est ce qu'impose la loi (voir partie 2.2). Néanmoins, depuis que le régime fonctionne, la part des actions a augmenté au fil du temps (voir Oorn, 2004 pour des comparaisons).

Quant à la répartition géographique des placements, environ 90 % de l'actif total du deuxième pilier sont placés à l'étranger et seulement autour de 10 % en Estonie (là aussi, voir Oorn, 2004).



Source : Ministère des finances.

Frais de gestion et autres

Les frais de gestion des fonds d'instruments à taux fixe varient entre 0,75 % et 1,5 % de la valeur marchande de l'actif total du fonds, contre 1,25 % à 2 % pour les fonds en actions. Les frais de souscription (pour l'émission des parts) vont de 1 % à 3 % de la valeur liquidative de la part. Quant aux frais de rachat, tous les fonds font payer exactement 1 % de la valeur liquidative de la part, ce qui constitue le maximum autorisé par la loi (voir partie 2.2).

Tableau 13
Tarifs des fonds de pension [en % de la valeur marchande de l'actif total du fonds]

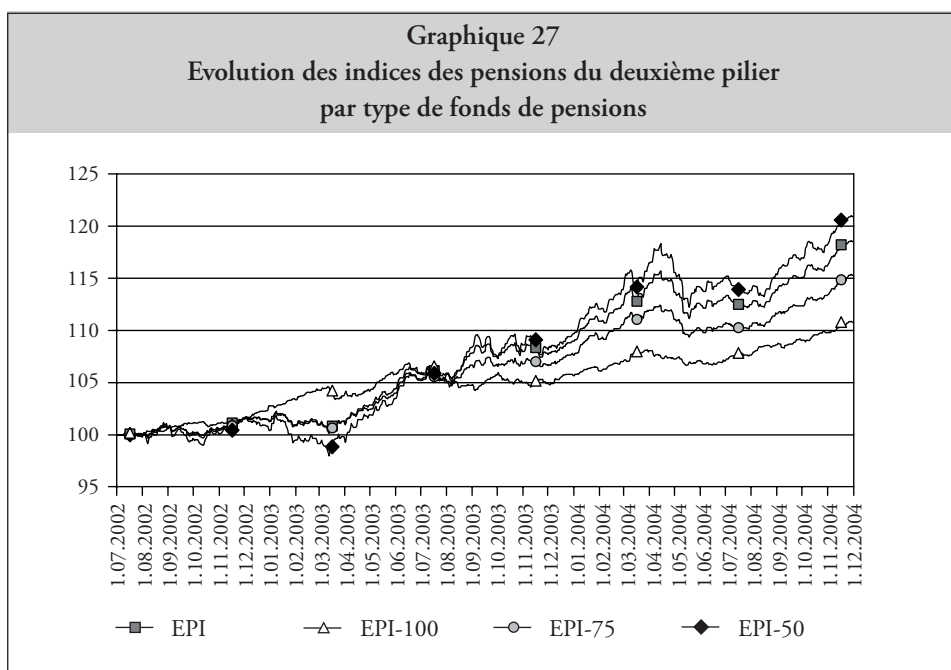
	Frais de souscription	Frais de rachat	Frais de gestion
Fonds prudents			
Hansa K1	1,5	1	1,19
Ühispanga Konservatiivne	1,5	1	1,20
Sampo Pension Intress	1,0	1	1,45
ERGO Rahulik	3,0	1	0,75
LHV Intressi	1,0	1	1,50
Seesami Võlakirjade	1,0	1	1,38
Fonds équilibrés			
Hansa K2	1,5	1	1,49
Sampo Pension 25	1,0	1	1,75
Seesami Optimaalne	2,0	1	1,63
Fonds dynamiques			
Hansa K3	1,5	1	1,59
Ühispanga Progressiivne	1,5	1	1,50
Sampo Pension 50	1,0	1	1,85
ERGO Tuleviku	3,0	1	1,25
LHV Aktsia	1,0	1	2,00
Seesami Kasvu	2,0	1	1,88

Note : les frais de souscription et de rachat sont calculés à partir de la valeur liquidative de la part. Les frais de gestion, eux, sont calculés d'après l'actif total du fonds de pension. Ensuite, pour calculer la valeur liquidative, on déduit ces frais du montant de l'actif total, c'est-à-dire que la valeur liquidative tient déjà compte des frais de gestion.

Source : Dépôt central des valeurs mobilières d'Estonie, perspectives des fonds de pensions.

Les variations de la valeur liquidative des parts des fonds de pensions par type (degré de risque) de fonds de pensions

On peut suivre l'évolution de la valeur liquidative des fonds de pension grâce à quatre indices des pensions, l'EPI, l'EPI-100, l'EPI-75 et l'EPI-50, que le DCVM calcule, tous les jours ouvrables. L'EPI reflète l'évolution de la valeur liquidative de l'ensemble des fonds de pension par rapport au jour précédent⁷⁵. L'EPI-100 suit les fonds dits prudents, l'EPI-75, les fonds à risque modéré et l'EPI-50, les fonds à risque élevé. En d'autres termes, les indices EPI reflètent l'évolution de la valeur liquidative moyenne pondérée des parts de fonds de pension.



Source : Dépôt central des valeurs mobilières d'Estonie.

⁷⁵ Chaque fonds de pensions influe sur l'indice en proportion de son poids dans la valeur liquidative totale des fonds.

La première année, entre juillet 2002 et juillet 2003, les meilleurs résultats ont été affichés par les fonds de type prudent et les pires, par les fonds dynamiques, ce qui reflétait la situation des marchés boursiers à travers la planète. Depuis mi-2003, date d'un renversement de tendance, les fonds dynamiques ont généré les plus forts rendements. Il ressort également du Graphique 27 que la valeur liquidative des fonds dynamiques a été plus volatile que celle des fonds prudents (Oorn, 2004).

Notons également que l'indice EPI, celui qui reflète l'ensemble des fonds, est très influencé par l'évolution de l'EPI-50, étant donné que les fonds dynamiques représentent environ 60 % de l'actif total du deuxième pilier.

Le taux de rendement nominal des fonds dynamiques s'est établi dans une fourchette de 8 % à 10 %, à l'exception du fonds dynamique de la plus petite des sociétés de gestion de fonds, Seesam, dont les résultats sont plutôt mauvais. Le taux de rendement des fonds prudents oscille, lui, entre 3 % et 5 %. Il est remarquable qu'en général, les meilleurs taux de rendement soient le fait des plus gros fonds (Tableau 14).

Toutefois, les taux de rendement nominaux ne tiennent compte, ni des frais de souscription et de rachat, ni de l'inflation. Selon nos calculs, nous pouvons estimer le taux de rendement effectif du deuxième pilier ainsi : pour une personne ayant adhéré au régime le 1^{er} juillet 2002, le profit réel (annuel) réalisé sur les cotisations versées s'élevait, au mois de septembre 2004, à 2,2 %⁷⁶.

⁷⁶ Il s'agit là d'un taux de rendement effectif moyen pondéré de l'ensemble du deuxième pilier. Dans nos calculs, on a fait l'hypothèse de frais de souscription de 1,5 % et de frais de rachat de 1 % (voir Tableau 13). Ce taux de rendement effectif ne tient pas compte de deux effets qui sont à l'avantage des participants au deuxième pilier : les reports d'impôt sur le revenu (voir partie 2.2) et le fait que, simultanément, sur le premier pilier, leurs cotisations baissent davantage que ne le fait le montant de leur pension.

Tableau 14
Taux de rendement nominal (annuel) des fonds du deuxième pilier,
1^{er} juillet 2002–1^{er} décembre 2004

	Taux de rendement nominal
Fonds prudents	
Hansa K1	4,9
Ühispanga Konservatiivne	4,2
Sampo Pension Intress	3,0
ERGO Rahulik	4,2
LHV Intressi	5,5
Seesami Võlakirjade	3,5
Fonds équilibrés	
Hansa K2	7,0
Sampo Pension 25	5,7
Seesami Optimaalne	2,1
Fonds dynamiques	
Hansa K3	10,0
Ühispanga Progressiivne	9,1
Sampo Pension 50	9,0
ERGO Tuleviku	10,3
LHV Aktsia	7,5
Seesami Kasvu	1,7

Note : Ces taux de rendement nominaux sont nets de frais de gestion.

Source : Dépôt central des valeurs mobilières d'Estonie.

Problèmes rencontrés en cours de route

La période de préparation de la mise en œuvre du deuxième pilier (du jour de l'adoption de la Loi sur les retraites par capitalisation à celui du versement de la première cotisation) a été d'environ 9 mois. Il s'agit d'un délai considérablement plus long que dans d'autres pays ayant entrepris une réforme similaire (par ex.

la Pologne). Et pourtant, il a été difficile de tenir les délais prévus par la Loi sur les retraites par capitalisation.

D'après la législation originelle, les demandes d'adhésion au deuxième pilier auraient dû être recevables à partir du 1^{er} avril 2002. En fait, à cette date, aucun fonds de pension n'était encore enregistré. Pour pouvoir ouvrir un fonds de pension, il faut remplir deux préconditions administratives. Premièrement, la société de gestion du fonds doit obtenir un permis d'exploitation de l'Autorité de surveillance financière⁷⁷. Deuxièmement, les conditions d'exploitation du fonds (qui énoncent, notamment, ses principes de placement) doivent être enregistrées par l'ASF. Alors que la Loi sur les retraites par capitalisation avait été adoptée en septembre 2001, les sociétés de gestion de fonds ont déposé des demandes d'agrément surtout en janvier-février 2002. En fait, ces demandes n'auraient pas pu être déposées plus tôt, puisque l'ASF unifiée n'a été instituée que le 1^{er} janvier 2002, en remplacement des trois autorités distinctes qui supervisaient jusque-là respectivement les banques, l'assurance et les marchés des valeurs mobilières. Les demandes d'enregistrement des conditions d'exploitation des fonds ont été déposées par la plupart des sociétés de gestion de fonds en mars 2002. Ces dépôts de demandes ont été retardés par le retard pris par l'adoption de la Loi sur le fonds de garantie, destinée à dédommager les détenteurs de parts en cas de violation de la réglementation par la société de gestion de fonds.

La loi prévoyait que l'ASF aurait jusqu'à six mois pour traiter une demande d'agrément et rendre sa décision, positive ou négative, plus deux mois supplémentaires pour décider d'accepter, ou non, d'enregistrer les conditions d'exploitation du fonds. Une enquête préalable approfondie de l'ASF était importante à plusieurs points de vue⁷⁸. Si l'on considère, d'une part, la responsabilité des sociétés de gestion de fonds, à savoir gérer un capital que

⁷⁷ Les permis d'exploitation accordés à certaines sociétés de gestion de portefeuille pour la gestion d'un fonds volontaire du troisième pilier n'étaient pas suffisants, étant donné que les exigences, pour le deuxième pilier, étaient plus strictes : par exemple, le capital social minimal requis était plus important.

⁷⁸ L'ASF contrôle, entre autres, le respect de l'obligation d'un capital social minimal, le bilan de la société de gestion de fonds, son plan d'affaires, les compétences des gérants du fonds et les ententes passées avec les banques dépositaires.

leur confient des clients, et, d'autre part, le fait que les permis d'exploitation seraient à durée illimitée, il était essentiel d'enquêter en profondeur, pour donner confiance au public.

Fin mars 2002, l'ASF avait accordé son agrément à deux sociétés de gestion de fonds ; mais aucun fonds n'était encore enregistré. Par conséquent, personne n'a pu choisir un fonds le 1^{er} avril. Qui plus est, l'ASF a lancé une mise en garde aux sociétés de gestion de fonds : interdiction de toute publicité en faveur d'un fonds tant que celui-ci ne serait pas enregistré. Dans cette situation, les sociétés de gestion de fonds ne pouvaient faire de publicité qu'autour de leur marque, non pour un produit spécifique, c'est-à-dire un fonds de pension particulier avec une stratégie de placement propre. Les quatre autres fonds de pension ont reçu leur agrément courant avril et, à la fin du même mois, les six sociétés de gestion de portefeuille qui avaient annoncé leur intention d'entrer sur ce marché se sont vu accorder un permis d'exploitation.

Pour éviter que les procédures d'enregistrement ne puissent fausser la concurrence, l'ASF a annoncé l'enregistrement de la majorité des fonds de pension le même jour. Onze fonds de pension ont été enregistrés le 30 avril et quatre autres, le 3 mai 2002. Le lendemain, soit le 4 mai 2002, le Dépôt central des valeurs mobilières d'Estonie a commencé à accepter les demandes d'adhésion des assurés. Ainsi, le 4 mai a vu le démarrage concret du fonctionnement du deuxième pilier. Ce retard a réduit à moins d'un mois la première période pour déposer une demande d'adhésion, ce qui a laissé très peu de temps aux sociétés de gestion de fonds pour faire de la publicité à leur fonds et aux travailleurs pour faire leur choix.

Dans sa première version, pour les plus de 50 ans, la Loi sur les retraites par capitalisation faisait du 31 mai 2002 la date-butoir ultime pour adhérer au deuxième pilier. Toutefois, vu le raccourcissement de la première période de dépôt des demandes, le gouvernement a été amené à reporter cette date : ces travailleurs âgés ont reçu la permission d'adhérer jusqu'au 31 octobre 2002.

Des problèmes pratiques se sont aussi posés. Puisque les règles de participation au deuxième pilier impliquent un taux de cotisation différent (plus élevé), tout employeur doit savoir si tel de ses salariés a adhéré au deuxième pilier pour pouvoir déclarer, retenir à la source et faire virer le montant des impôts et des cotisations au Fisc. Les comptables des entreprises jouent là un rôle crucial. En cas d'erreur dans la déclaration fiscale ou le calcul des cotisa-

tions, le Fisc ne peut pas procéder au virement du montant des cotisations au deuxième pilier, tant que le problème n'a pas été réglé.

Dans les cas ordinaires, le Fisc dispose de 15 jours ouvrables pour vérifier les données, appairer le montant de la cotisation individuelle de 2 % avec les 4 points de pourcentage payés par l'employeur et faire parvenir le montant total de 6 % de cotisation au second pilier au DCVM. Ce délai peut être prolongé en cas de problème de données ou de calcul des cotisations. Par ailleurs, si l'employeur a un impayé de contribution sociale, la cotisation de 2 % (même si elle a été retenue à la source par l'employeur) n'est pas transmise au DCVM, mais demeure bloquée par le Fisc jusqu'à ce que l'employeur ait réglé son arriéré.

Les premiers mois de la mise en œuvre du nouveau système ont vu surgir un grand nombre de problèmes de ce type. Ainsi, à la date d'octobre 2002, alors que le Fisc avait fait virer 48 millions d'EEK de cotisations du deuxième pilier au DCVM, presque 10 millions d'EEK (soit environ 17 % du montant total de cotisations du deuxième pilier recouvré par le Fisc) étaient retenus par le Fisc pour cause de problèmes divers de déclaration ou d'arriéré.

Néanmoins, le Fisc et le DCVM ont fait preuve d'une grande efficacité dans la résolution des problèmes quotidiens, en formant les employeurs et en leur offrant des méthodes plus conviviales pour le transfert des données. Par exemple, les employeurs peuvent vérifier par l'Internet, en tapant le code d'identification de tel de leur salarié, si celui-ci participe au deuxième pilier. Des formulaires de déclaration fiscale ont également été introduits, ce qui permet une vérification immédiate des données.

Dernière source de problèmes : les méthodes commerciales des fonds de pension, où l'on a relevé parfois des infractions. Pour attirer les clients, une des sociétés de gestion de fonds (Gestion de portefeuille Sampo) a annoncé qu'elle garantissait un taux de rendement de 10 % en 2004 à quiconque adhérerait à son fonds de pension à haut risque, Sampo Pension 50, et qu'elle rembourserait la différence au cas où le taux de rendement réel s'avérerait inférieur à ce chiffre⁷⁹. Cette offre n'était valable que pour les particuliers qui adhéreraient au fonds (déposeraient une demande d'adhésion) entre août et

⁷⁹ La formule utilisée était : « Sampo Pension 50 : 10 % garantis ». Sampo Pension 50 est le nom du fonds dynamique, en actions, de Gestion de portefeuille Sampo.

octobre 2004. L'Autorité de surveillance financière est intervenue, en faisant remarquer que la formule de la publicité était trompeuse : en effet, alors que la loi interdisait aux fonds de garantir un taux de rendement, la publicité donnait l'impression du contraire. A la demande de l'autorité de surveillance, la Gestion de portefeuille Sampo a modifié la formulation de sa publicité, tout en maintenant le principe d'une indemnisation si le taux de rendement se révélait inférieur à 10 %⁸⁰.

Facteurs expliquant l'importance du taux de participation au deuxième pilier

Le nombre inattendu des adhésions volontaires au deuxième pilier incite à chercher des explications. A nos yeux, la réussite de la réforme peut être attribuée à plusieurs facteurs (voir également Leppik, 2004).

Premier facteur : la présentation attrayante de la réforme. Ses concepteurs et ses promoteurs ont réussi à en modifier « l'optique ». Ce qui aurait pu être perçu comme une hausse du taux global de cotisation est largement apparu comme une prime accordée par l'Etat. Les pouvoirs publics et les gérants des fonds de pension ont surtout mis de l'avant la formule : « vous payez 2 %, l'Etat en paie 4 ».

Deuxième facteur crucial, selon nous : le débat sur les réformes a vraiment touché la population. La campagne d'information des pouvoirs publics a vraiment réussi à mettre le sujet à l'ordre du jour pour les gens. Il est évident qu'il ne faut pas sous-estimer la campagne de publicité, ni l'activité commerciale directe des employés de banque et des gestionnaires de fonds. Toutefois, il semble que, souvent, ce sont des gens ordinaires qui ont vendu l'idée autour d'eux et l'adhésion au deuxième pilier est devenue un phénomène socio-psychologique : une fois que la masse des participants a eu atteint une taille critique, d'autres personnes ont adhéré, juste pour imiter leurs amis ou leurs proches.

⁸⁰ Au 1^{er} décembre 2004, le taux de rendement annuel de Sampo Pension 50 sur les douze derniers mois s'établissait à 11,3 % : il était donc peu probable que la société de gestion de fonds doive indemniser ses clients.

Troisièmement, on peut désigner la transparence comme un important facteur de succès. A une époque où l'Internet est un canal majeur de communication et d'information, de nombreux Estoniens peuvent réaliser toutes les démarches nécessaires sans quitter le confort de leur domicile ou de leur bureau : il peuvent adhérer au deuxième pilier, choisir un fonds de pension, vérifier le solde de leur compte d'épargne-retraite, examiner le portefeuille de placement des fonds de pension, comparer les performances des différents fonds, etc. Un site spécial (www.pensionikeskus.ee), créé par le Dépôt central des valeurs mobilières d'Estonie, sert de bureau central d'information sur le deuxième pilier.

Dernier facteur, mais non le moindre : l'efficacité des organismes et de l'infrastructure chargés de la mise en œuvre. La décision de déléguer la tâche de coordonner le volet logistique du deuxième pilier au Dépôt central des valeurs mobilières d'Estonie (une société privée responsable de toute l'infrastructure du marché des valeurs mobilières en Estonie) s'est avérée la bonne, si l'on considère, par exemple, les difficultés éprouvées par l'Institution d'assurance sociale (ZUS) polonaise pour accomplir ces tâches. Cette institution fait preuve de motivation et d'efficacité, quand il s'agit d'établir des procédures conviviales pour fournir des informations aux adhérents des fonds ou de résoudre les problèmes quotidiens qui ont surgi au fil du processus de mise en œuvre. Le fait a également été noté par Lindeman (2004) : « La mise en œuvre du deuxième pilier estonien n'a presque pas connu les pépins qui ont affecté le reste de la région en la matière. C'est parce qu'elle a pu s'appuyer sur deux organismes déjà en état de marche [le Fisc et le Dépôt central des valeurs mobilières] qui remplissaient parfaitement les normes d'un système moderne. »

3.4 Les coûts de la transition

La mise en œuvre du deuxième pilier a modifié l'allocation de la contribution sociale. Pour les participants au régime de pension mixte, les quatre points de pourcentage de la contribution sociale ont été réaffectés au compte d'épargne-retraite individuel, transfert à l'origine de ce qu'on appelle le coût de transition de la réforme. Plus précisément, on peut diviser les coûts de transition en :

- coûts de transition bruts, qui correspondent au montant de contribution sociale transféré au deuxième pilier pour le compte des ayants droit qui ont adhéré au nouveau régime ;
- coûts de transition nets, qui correspondent à la différence entre les recettes et les dépenses du premier pilier, suite à la réforme.

Lors de la préparation du budget de 2003 puis de 2004, le gouvernement a envisagé d'affecter une partie des réserves du premier pilier, c'est-à-dire l'excédent accumulé, les années précédentes, à la couverture des coûts de transition. Pourtant, dans les faits, malgré le transfert d'une partie du montant de la contribution sociale aux fonds de pension du deuxième pilier et malgré les revalorisations des pensions publiques de 2002 et de 2003, l'excédent du premier pilier a encore pris de l'ampleur. En d'autres termes, en dépit de ses coûts de transition bruts, la réforme des pensions n'a occasionné aucun coût de transition net en 2002 ni en 2003. Au contraire, les réserves du premier pilier ont augmenté, puisque les recettes restantes de la contribution sociale ont dépassé les dépenses de pensions publiques (voir Tableau 15).

Cette situation inattendue a pu être attribuée à une combinaison inhabituelle de facteurs. La croissance de l'emploi et des salaires réels a donné un coup de fouet aux recettes de la contribution sociale (voir Tableau 11), tandis que l'indexation après-coup des pensions a empêché la revalorisation des pensions d'épuiser la totalité des recettes de cotisations sociales⁸¹. Etant donné le déclin du nombre de titulaires d'une pension de retraite (voir Tableau 8), même avec les revalorisations supplémentaires effectuées en 2002 et en 2003 pour préserver le taux de remplacement moyen (voir Tableau 12), la totalité des recettes de la contribution sociale n'a pas été épuisée.

Le premier semestre 2004 a dégagé un résultat net de la même nature : de nouveau, les recettes de cotisations sociales ont dépassé les dépenses de pensions publiques, au point que le solde excédentaire du budget des pensions a atteint 1,5 milliard d'EEK, soit presque 1,2 % du PIB.

En novembre 2004, le gouvernement a institué une réserve supplémentaire pour le premier pilier, en y transférant 532 millions d'EEK (soit 0,4 % du PIB) générés par les recettes fiscales de 2003, plus élevées que prévues. Les réserves actuelles du premier pilier s'élèvent à 1,6 % du PIB.

⁸¹ Voir partie 2.2.

Tableau 15
Coûts de transition brut et net de la mise en œuvre du deuxième pilier
[en % du PIB], 2001–2008

	2001	2002	2003	2004*	2005*	2006*	2007*	2008*
Excédent/déficit annuel du 1 ^{er} pilier	0,6	0,7	0,2	-0,3	-0,4	-0,5	-0,5	-0,3
Réserves de liquidités du 1 ^{er} pilier	0,6	1,2	1,4	1,4	0,9	0,3	-0,2	-0,5
Transferts au 2 ^e pilier	—	0,05	0,5	0,6	0,7	0,8	0,8	0,9

Note : * Prévisions.

Source : Ministère des Finances, Caisse nationale de l'assurance sociale, calculs des auteurs.

Toutefois, vu la progression persistante de la participation au deuxième pilier et les coups de pouce supplémentaires donnés aux pensions en 2004 et envisagés pour 2005 et 2006, les réserves du premier pilier seront épuisées d'ici 2007 et il va falloir chercher d'autres sources de recettes pour couvrir le déficit du premier pilier.

Cette question des coûts de transition a suscité des débats entre les partis de la coalition et les partis d'opposition sur la meilleure manière de combler l'écart entre les recettes et les dépenses de contribution sociale. La Commission de réforme de la sécurité sociale a suggéré qu'on ait recours à un fonds de stabilisation pour le court terme et, pour le long terme, à un subventionnement de l'Etat, voire éventuellement à l'émission d'obligations du Trésor. La CRSS a également plaidé pour un partage équitable des coûts de transition entre générations, en faisant remarquer qu'ils ne pèseront pas sur la même génération, selon qu'on adopte tel ou tel instrument de financement adopté : par exemple, puiser dans les réserves existantes en fait assumer la charge aux cohortes qui ont contribué à les produire, tandis qu'un recours à l'emprunt sollicite les contribuables futurs.

Le gouvernement actuel a annoncé qu'il avait l'intention de puiser d'abord et avant tout dans les réserves existantes du premier pilier (représentant actuellement 1,6 % du PIB) et, par la suite, dans le fonds de stabilisation (représentant actuellement 3,5 % du PIB). Les partis d'opposition s'opposent à cet usage des réserves existantes, en soutenant qu'il faut trouver un financement dans le budget de l'Etat, c'est-à-dire en ponctionnant d'autres recettes fiscales.

Ils ont également accusé le gouvernement actuel de faire porter un fardeau disproportionné aux retraités actuels, en limitant l'augmentation des pensions par le biais d'un nouveau mécanisme d'indexation (pour la description, voir *supra*).

Dans le même temps, la coalition au pouvoir a le projet ambitieux de réduire le taux d'imposition sur le revenu, de 26 % actuellement, à 20 % d'ici 2007 : d'où une diminution des recettes publiques, nécessitant une baisse des dépenses publiques. Il va donc être très difficile de trouver des ressources dans les caisses de l'Etat pour couvrir les coûts de transition de la réforme des pensions.

3.5 *Le troisième pilier*

Comme on l'a déjà fait remarquer (voir section 1.3.2), la participation au troisième pilier, volontaire, peut prendre deux formes différentes :

- des polices d'assurance pension offertes par des compagnies d'assurance privées agréées ;
- des parts dans des fonds de pension gérés par des sociétés privées de gestion de portefeuille.

Dans le cas des polices d'assurance pension, l'âge de liquidation de la pension est affaire de contrat entre l'assuré et la compagnie d'assurance. Toutefois, les avantages fiscaux ne s'appliquent pas en dessous de l'âge minimum de 55 ans. Dans le cas des fonds de pension volontaires, c'est le participant qui décide de la date à laquelle il puisera dans son épargne ; mais, là encore, les avantages fiscaux ne sont pas accessibles avant 55 ans. Ainsi, les pensions du troisième pilier sont accessibles jusque huit ans avant l'âge légal de la retraite. On peut également puiser dans son compte d'épargne-retraite en cas d'incapacité de travail totale et permanente.

Voici la réglementation fiscale qui s'applique au troisième pilier :

- le montant des cotisations (primes versées en vertu d'une police d'assurance pension ou versements effectués pour l'achat de parts d'un fonds de pension volontaire) est exonéré d'impôt jusqu'à concurrence de 15 % du revenu annuel ;

- les prestations reçues en vertu d'une police d'assurance pension privée ou sous la forme du rachat de parts d'un fonds de pension sont imposées à un taux inférieur (10 %) au taux normal d'imposition (26 %) ; et
- les prestations viagères périodiques, reçues en vertu d'une police d'assurance de type « à prestations définies », et dont le montant est uniforme ou croissant, ne sont pas imposables.

Le traitement fiscal est donc très avantageux. Dans le cas des rentes viagères, ni les cotisations ni les prestations ne sont imposables. Cette situation, loin d'être conforme au projet originel de la Commission de réforme de la sécurité sociale, est plutôt le résultat d'un effort d'influence réussi de la part des compagnies d'assurance lors de la discussion de la loi sur le troisième pilier au Parlement.

Cinq compagnies d'assurance-vie (Assurance-vie ERGO, Assurance-vie Sampo, Assurance-vie Seesam, Assurance-vie Ühispana et Assurance-vie Hansapanga) ont obtenu l'agrément pour vendre des polices d'assurance pension bénéficiant de ces avantages fiscaux.

Quatre sociétés de gestion de portefeuille (Gestion de portefeuille Hansa, Gestion de portefeuille Ühispank, Gestion de portefeuille Sampo, Gestion de portefeuille LHV) exploitent actuellement six fonds de pension volontaires. Les fonds de pension du troisième pilier sont, par nature, similaires aux fonds du deuxième pilier, excepté la plus grande souplesse des règles régissant leur investissement.

Contrairement aux craintes qu'avaient les compagnies d'assurance, à l'origine, l'instauration d'un deuxième pilier a, en fait, accru la participation au troisième pilier, qui était relativement faible jusqu'en 2001, malgré un traitement fiscal très avantageux. Ce phénomène est sans doute à rapprocher de la sensibilisation du public à la question des retraites par les campagnes en faveur du deuxième pilier.

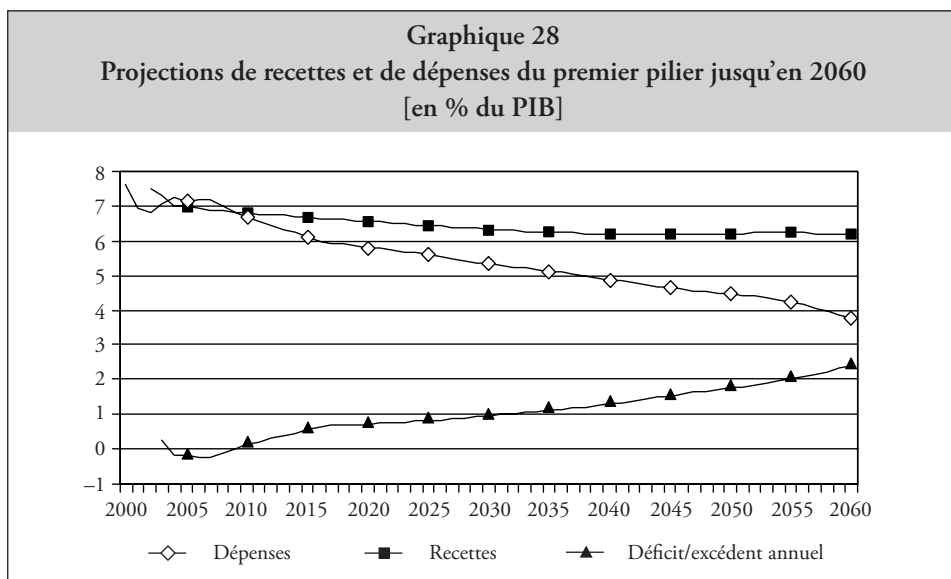
A la date d'octobre 2004, plus de 65 000 personnes (plus de 10 % de la totalité des salariés) avaient conclu un contrat de pension avec une compagnie d'assurance-vie, tandis que le nombre de participants à un fonds de pension volontaire était légèrement supérieur à 6 000 (environ 1 % des salariés). Les fonds de réserve des assurances en garantie des polices d'assurance pension s'élevaient à 784 millions d'EEK (soit 0,6 % du PIB), tandis que l'actif total

des fonds de pension volontaires dépassait les 150 millions d'EEK (0,1 % du PIB).

Le marché du troisième pilier se trouve donc dominé par les compagnies d'assurance, avantagées par des conditions fiscales plus favorables que celles des fonds de pension volontaires.

3.6 Projections (jusqu'en 2060)

Des projections que nous avons réalisées pour cette étude, il ressort que, vu les règles actuelles du premier pilier (si l'on tient compte du relèvement de l'âge de la retraite et du mécanisme d'indexation en vigueur), le déficit du premier pilier va être un phénomène plutôt à court terme, limité à la période 2004–2009 (voir Graphique 28)⁸². Et, même alors, le montant du déficit annuel ne dépassera pas 0,3 % du PIB.

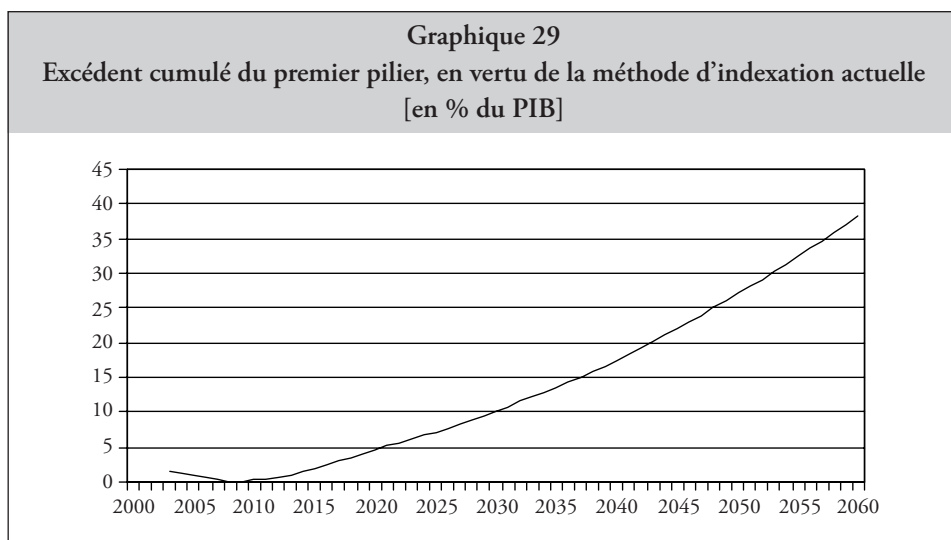


Source : Calculs des auteurs.

⁸² Ces projections tiennent également compte des coups de pouce supplémentaires annoncés par le gouvernement pour 2005 et 2006.

A long terme, les dépenses du premier pilier en pourcentage du PIB vont diminuer plus vite que les recettes du régime (en baisse, elles aussi), ce qui va dégager un excédent. Cette différence va surtout être due à l'indice de revalorisation des pensions, puisque nos projections sont basées sur l'hypothèse d'une croissance de la masse salariale totale supérieure à celle des prix.

L'excédent cumulé du premier pilier atteindrait 10 % du PIB d'ici 2030 pour approcher les 40 % d'ici 2060⁸³.

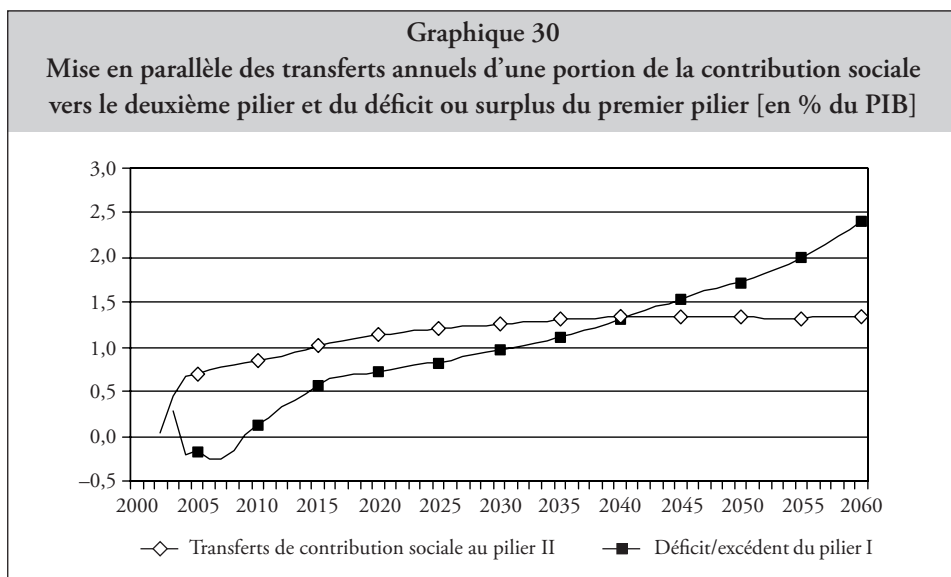


Source : Calculs des auteurs.

En d'autres termes, les coûts de transition nets seraient marginaux, grâce au freinage de la croissance des dépenses par l'indice actuel de revalorisation des pensions. La médaille a un revers : la baisse considérable du taux de remplacement moyen (voir Graphique 37).

⁸³ Il s'agit ici, bien sûr, de projections basées sur des hypothèses spécifiques d'évolution démographique et économique. Ces hypothèses de départ sont décrites dans l'Annexe. Au point de vue de l'économie politique, la création de telles réserves est très improbable.

On prévoit que le premier pilier dégagera un surplus, en dépit du transfert de quatre points de pourcentage de la contribution sociale, versés sur les comptes d'épargne-retraite individuels des fonds de pension du deuxième pilier. Le montant de ces transferts devrait s'élever à 0,7–0,8 % jusqu'à la fin de cette décennie, pour passer à 1 % du PIB d'ici 2015 (voir Graphique 30).



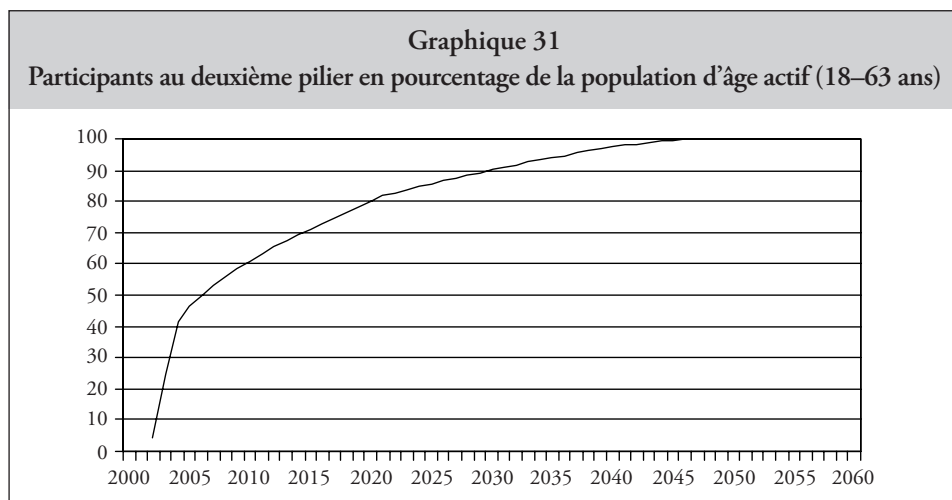
Source : Calculs des auteurs.

En 2004, 41 % des personnes en âge d'être actives (18–63 ans) participaient au deuxième pilier. On s'attend à ce que cette proportion passe à 60 % d'ici 2010, c'est-à-dire l'année où l'option de l'adhésion volontaire prendra fin. Par la suite, à mesure qu'augmentera le poids des cohortes dont la participation est obligatoire, la proportion de participants va augmenter, pour atteindre 100 % en 2045 (Graphique 31).

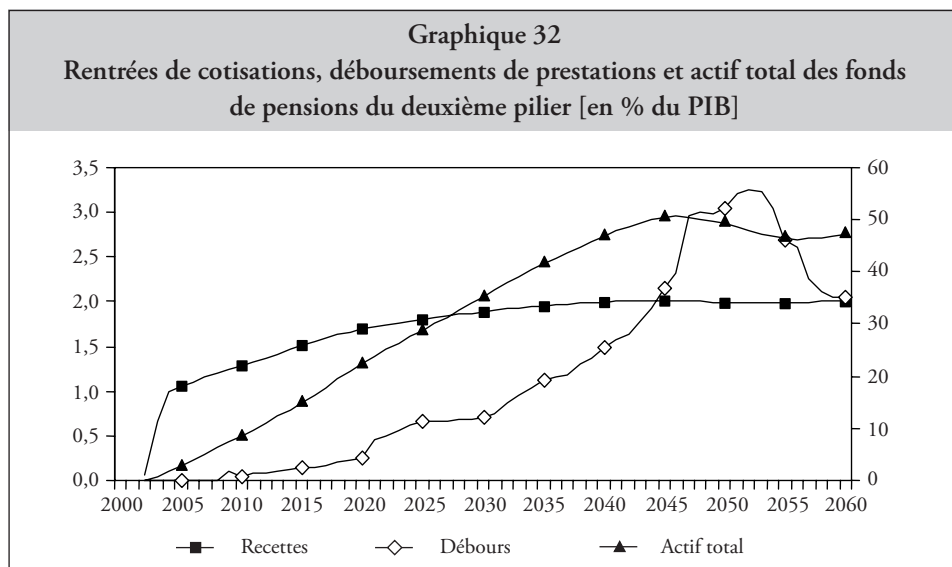
Le total des cotisations (2 % + 4 %) au deuxième pilier passera, de son niveau actuel de 1 % du PIB par an, à 2 % d'ici 2040 (voir Graphique 32). Même si les premières prestations seront servies dès 2009, on ne s'attend à un déboursement important de prestations qu'à partir de 2020, date à laquelle les premières cohortes avec un taux de participation de plus de 50 % devraient atteindre l'âge légal de la retraite. Le montant global des prestations devrait

atteindre 3 % du PIB d'ici la fin des années 2040, date à laquelle de grosses cohortes à la participation obligatoire devraient prendre leur retraite.

On s'attend à une croissance continue de l'actif total du deuxième pilier, qui devrait se stabiliser autour de 50 % du PIB d'ici le milieu des années 2040.



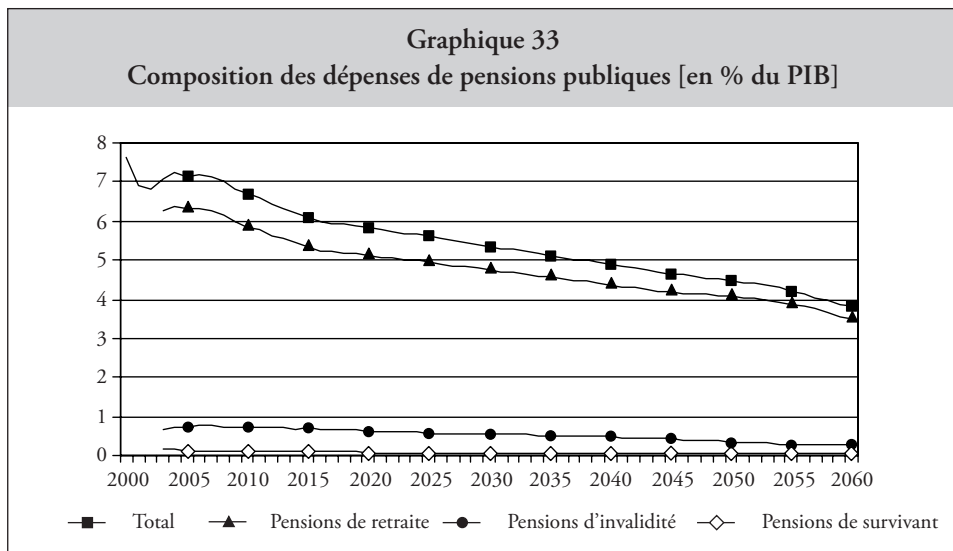
Source : Calculs des auteurs.



Note : Recettes et débours : axe de gauche ; actif total : axe de droite.

Source : Calculs des auteurs.

En ce qui concerne la composition des dépenses du premier pilier, les pensions de retraite continuent à y jouer un rôle dominant : combinées, les pensions d'invalidité et de survivant constituent moins de 1 % du PIB (Graphique 33).

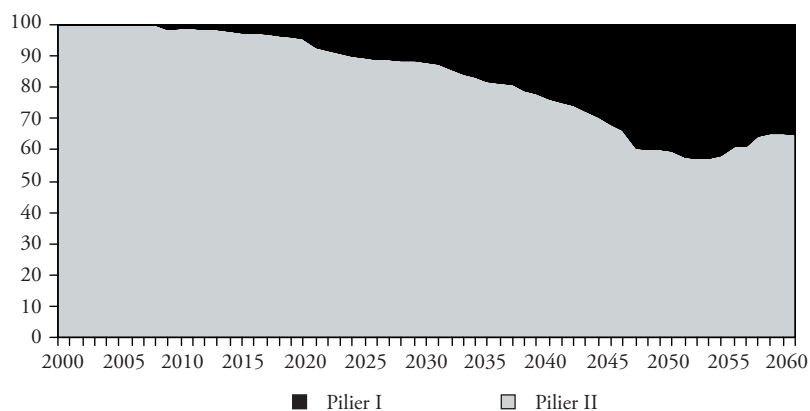


Source : Calculs des auteurs.

Malgré l'instauration d'un deuxième pilier par les pouvoirs publics estoniens, le rôle du premier pilier devrait rester dominant dans les prochaines décennies. La part des pensions du deuxième pilier dans les dépenses totales de pensions devrait passer à 20 % d'ici la fin des années 2030, pour atteindre 40 % d'ici 2050 (Graphique 34).

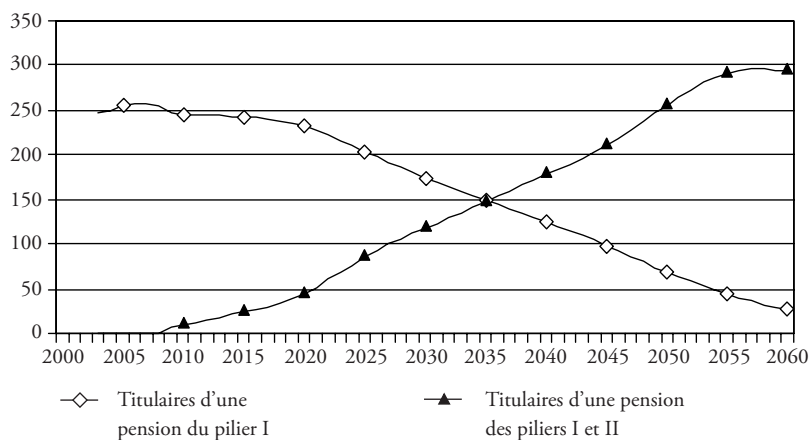
Il semblerait que le nombre de pensionnés dépendant uniquement du régime public de pension doive être relativement stable au cours des dix à quinze prochaines années. Ensuite, le nombre de « pensionnés du premier pilier » devrait commencer à diminuer, parallèlement à une augmentation du nombre de pensionnés « sur plusieurs piliers ». Ces deux catégories devraient atteindre la même taille autour de 2035 ; ensuite, la majorité des pensionnés devraient recevoir une pension sur les deux piliers (voir Graphique 35).

Graphique 34
Répartition des dépenses de pensions entre les premier et deuxième piliers

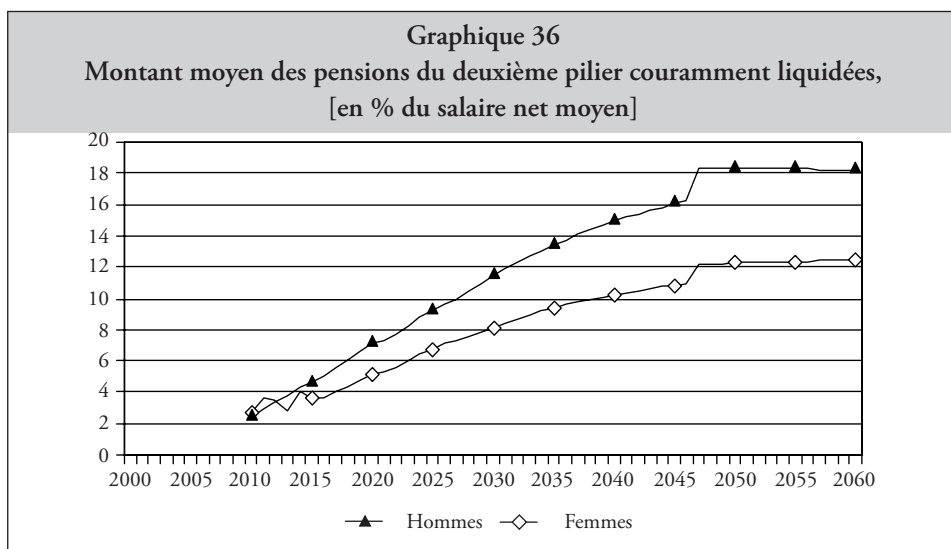


Source : Calculs des auteurs.

Graphique 35
Nombre de titulaires d'une pension de retraite ne recevant que la pension publique par rapport aux titulaires d'une pension sur les deux piliers



Source : Calculs des auteurs.



Note : Il s'agit du salaire moyen unisexe, le salaire net étant basé sur le salaire imposable moyen.

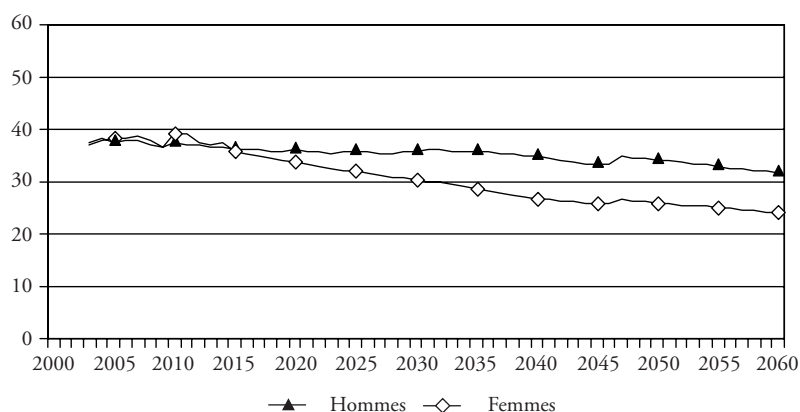
Source : Calculs des auteurs.

On s'attend à ce que l'allongement de la période d'accumulation de l'épargne s'accompagne d'une hausse du taux de remplacement du deuxième pilier (voir Graphique 36). D'ici au départ en retraite des cohortes dont la participation au deuxième pilier est obligatoire, il est prévu que le taux de remplacement moyen du deuxième pilier atteigne 12 % du salaire moyen pour les femmes et 18 % pour les hommes⁸⁴. En d'autres termes, même dans le cadre du nouveau régime de pension mixte, les pensions publiques continuent à jouer un rôle dominant pour assurer la sécurité de la vieillesse.

Qui plus est, il est peu probable que l'instauration d'un deuxième pilier empêche la baisse du taux de remplacement moyen des pensions obligatoires (premier et deuxième piliers confondus) (voir Graphique 37).

⁸⁴ On prévoit une hausse notable du taux de remplacement à la fin des années 2040, quand la première cohorte dont la participation au deuxième pilier est obligatoire prendra sa retraite.

Graphique 37
Taux de remplacement moyen (premier et deuxième piliers)



Dans une étude récente (Tiit *et al.*, 2004), il a été suggéré que, pour éviter une baisse importante du taux de remplacement, la part des recettes de la contribution sociale prise en compte dans l'indice de revalorisation de la pension du premier pilier passe à $\frac{2}{3}$ (contre $\frac{1}{2}$ actuellement). Même si une telle mesure était de nature à accroître le déficit du premier pilier durant la prochaine décennie, elle ne mettrait pas en danger sa pérennité financière, mais se bornerait plutôt à limiter l'excédent dont on prévoit l'accumulation sur le premier pilier après 2015 (voir Graphique 29).

Autre sujet : les effets redistributifs et incitatifs du premier pilier actuel. Selon une suggestion de Tiit *et al.* (2004), la répartition actuelle des salaires en Estonie pourrait mener, d'ici 40 ans, à une situation où environ 17 % des retraités recevraient une pension minimale⁸⁵. Cette catégorie serait surtout formée de travailleurs rémunérés au salaire minimum et d'ayants droit dont la carrière aura connu de longues interruptions. Lindell (2001) a fait remarquer qu'étant donné l'existence d'un minimum vieillesse garanti, l'incitation à

⁸⁵ Pour cette projection, on s'est basé sur l'analyse des coefficients d'assurance pension effectifs de l'ensemble des assurés entre 1999 et 2003.

cotiser est faible pour les travailleurs rémunérés au salaire minimum. D'après ses calculs, le taux de remplacement brut individuel irait, en vertu de la nouvelle formule de calcul sur le premier pilier, de 50 %, pour les salariés gagnant le salaire minimum, à 27 % pour les personnes gagnant le triple du salaire moyen⁸⁶.

4. Conclusions

La première vague de transformations du début des années 1990 a vu le système de pension estonien se séparer du système soviétique. La mise en œuvre de la réforme s'est faite en deux étapes : la première a consisté à transférer le financement des pensions du budget général de l'Etat à une contribution sociale préaffectée, c'est-à-dire à passer d'un régime non contributif à un régime contributif. De nouvelles règles ont, par ailleurs, été adoptées, en vue d'améliorer les prestations et d'élargir l'étendue de la protection. Toutefois, les fortes attentes sociales de la population se sont heurtées à la réalité troublée des premières années d'indépendance. L'instauration de pensions à taux uniforme en 1992 doit être interprétée comme une mesure de sauvetage temporaire, plutôt que comme un passage intentionnel à des principes égalitaires. Dans le même temps, dans un contexte d'hyperinflation, le régime de pension a considérablement réduit ses dépenses.

Dans la période suivante, le recours à une approche de type « cotisations définies » au niveau macroéconomique a limité les dépenses de pension aux recettes de contribution sociale disponibles. Le calcul des pensions à partir d'une base à taux uniforme, complétée par un élément reflétant la durée de service, a produit une répartition relativement uniforme des prestations. Les décideurs politiques se sont trouvés confrontés au défi de devoir, à la fois,

⁸⁶ Whitehouse (2004) a soutenu que le premier pilier estonien assurait un taux de remplacement individuel linéaire. Même si la méthodologie de son article est intéressante, ses calculs sont malheureusement incorrects, à cause d'erreurs sur la formule des pensions. L'auteur n'a tenu compte ni du montant de base à taux uniforme, ni du minimum vieillesse garanti.

satisfaire une opinion publique favorable à un renforcement du rapport entre montant de la prestation et montant des rémunérations et maintenir tous les pensionnés au-dessus du seuil de pauvreté. Si l'on considère la faiblesse du taux de remplacement moyen, la question était fondamentalement celle-ci : quelle dose de différenciation peut-on introduire sans accroître le taux de pauvreté des retraités qui se trouvent au niveau inférieur de l'échelle des pensions ?

La seconde vague de transformation des pensions, lancée en 1997, tout en introduisant des changements paramétriques importants dans le premier pilier (par ex. égalisation de l'âge de la retraite pour les deux sexes ou lien entre pensions et cotisations), a, d'une manière encore plus importante, eu pour objectif la création d'un système à plusieurs piliers, grâce à l'ajout de deux piliers supplémentaires basés sur la capitalisation.

La réforme de certains paramètres du premier pilier a amélioré la pérennité du régime et paraît conforme à la conception de la justice distributive dominante dans l'opinion publique. Toutefois, la persistance de certains problèmes réclame davantage d'efforts de la part du gouvernement. La proportion élevée des préretraites indique qu'il existe des incitatifs à partir en retraite le plus tôt possible. Aujourd'hui, un homme sur deux et une femme sur trois, environ, reçoivent une pension de retraite à des conditions avantageuses, qu'il s'agisse de préretraite ou de pension pour services exceptionnels. Paradoxalement, ce phénomène est encouragé par la possibilité qu'offre la loi de combiner une pension de retraite à taux plein avec une activité rémunérée. D'un autre côté, cette dernière disposition a, en combinaison avec le relèvement de l'âge de la retraite, augmenté le taux d'emploi des 55–64 ans.

Même si le régime public de pension a réussi à maintenir la majorité des retraités au-dessus du seuil de pauvreté, le taux de remplacement net moyen (autour de 40 %) est plutôt faible dans le contexte européen : il place la majorité des retraités franchement en dessous de la moyenne de l'échelle des revenus.

Des projections de l'évolution future du premier pilier, il ressort que, en vertu des règles actuelles, le régime ne sera pas capable de maintenir le taux de remplacement moyen au-dessus de 40 % sur la durée. Or, une baisse du taux de remplacement ne serait pas seulement un problème au point de vue de l'adéquation des prestations : elle serait en contradiction avec les engagements internationaux qu'a pris l'Estonie en ratifiant la Charte sociale européenne.

L'instauration d'un deuxième pilier financé par capitalisation a constitué un changement de paradigme dans le dispositif des pensions estonien. En la matière, l'Estonie n'a pas fait œuvre de pionnier en Europe centrale et orientale. Lindeman (2004) a désigné l'Estonie comme le plus prudent et le plus circonspect des pays baltes dans ce domaine, avec une « approche lente et très consensuelle ».

Müller (1999) a attribué l'instauration de régimes de deuxième pilier, totalement financés par capitalisation, en Pologne et en Hongrie, à la combinaison d'une constellation d'acteurs et d'un contexte structurel et institutionnel particulier. De son observation des facteurs structurels, elle a conclu que la situation du régime par répartition (déficit ou excédent) avait un effet sur la perception de l'urgence d'une réforme radicale. Autre facteur : le degré d'endettement extérieur et l'influence que celui-ci donne aux institutions financières internationales, favorables à une stratégie de privatisation des pensions. Dans son étude de cas, Müller a montré que ces deux types de facteurs avaient provoqué un engagement actif de la part de deux acteurs : le Ministère des finances et la Banque mondiale, ce qui s'était traduit par une privatisation des retraites. Il est clair, toutefois, qu'en Estonie, la constellation de facteurs expliquant la réforme était différente de celle qui valait pour la Pologne ou la Hongrie. Le premier pilier affichait un excédent, tant au moment de l'élaboration du projet de réforme que de sa mise en œuvre. La dette publique extérieure était très faible et l'implication de la Banque mondiale très limitée. Même si le Ministère des finances a été actif, le rôle de chef de file a été joué par le Ministère des affaires sociales. Il faut donc faire appel à un autre modèle pour expliquer les motifs de la réforme estonienne des pensions.

Dans le cas de l'Estonie, un contexte de privatisations de grande ampleur a constitué l'un des facteurs structurels. De ce point de vue, il serait illogique de s'attendre à ce que le balancier des privatisations s'arrête net avant d'atteindre l'assurance sociale. Toutefois, il est clair que la constellation d'acteurs derrière la réforme estonienne était elle-même unique. Les syndicats et le parti social-démocrate figuraient parmi ses principaux partisans, tandis que les compagnies d'assurance y étaient fermement opposées.

La réforme estonienne se distingue également, parmi les réformes des pensions d'Europe centrale et orientale, à plusieurs autres points de vue. Après de longs débats sur l'architecture de la réforme, la mise en œuvre a

été caractérisée par une continuité substantielle. En dépit des changements de gouvernement, les cabinets successifs ont suivi les principes généraux du schéma de réforme de 1997. La coalition, qui a mis en œuvre le deuxième pilier en 2002, était en fait la troisième coalition à succéder à celle qui avait adopté le projet de réforme. Comme les gouvernements de coalition se composent d'ordinaire de deux ou trois partis différents, en fait, sept partis politiques distincts ont, jusqu'à présent, été directement impliqués dans la préparation ou la mise en œuvre de la réforme des pensions.

Même s'il est certain que les projets de réforme ont suscité des controverses, il s'est agi de débats rhétoriques plutôt que de conflits politiques graves. L'opposition politique à la réforme a également été réduite par le caractère extrêmement peu contraignant, à court terme, des règles de participation. En rendant l'adhésion au deuxième pilier facultative pour tous les travailleurs, excepté les nouveaux entrants sur le marché du travail, on donnait aux gens la possibilité de « voter avec leurs pieds » pour ou contre la réforme. Et cette possibilité a, quant à elle, renforcé la stabilité politique du nouveau régime.

Le trait le plus novateur de la réforme estonienne a été l'instauration d'un supplément de cotisations et pas seulement d'un transfert de recettes, pour financer le deuxième pilier, ainsi qu'on l'a déjà expliqué. Jusqu'à présent, l'Estonie est le seul pays d'Europe centrale et orientale à avoir augmenté le taux global de cotisation au moment de la mise sur pied du deuxième pilier. Les autres pays d'Europe centrale et orientale n'ont eu recours qu'à la méthode du transfert, c'est-à-dire qu'ils ont réaffecté une portion de la cotisation à l'ancien premier pilier au deuxième pilier : certains pays ont été jusqu'à réduire le taux global de cotisation. Cela indique que des architectures institutionnelles similaires (par ex. des régimes du deuxième pilier totalement financés par capitalisation) peuvent être conçues pour remplir des objectifs politiques et philosophiques assez différents. Alors que, dans certains pays d'Europe centrale et orientale, le deuxième pilier a été introduit avec la visée implicite de réduire le régime de pension obligatoire et de diminuer les dépenses de pensions, dans le cas de l'Estonie, le deuxième pilier a étendu le système obligatoire et obligé ouvertement les adhérents de celui-ci à payer plus s'ils voulaient une pension plus élevée.

Les réformateurs estoniens avaient pour intention de réaliser un changement de paradigme d'un type particulier : déplacer le centre du débat sur les

retraites et la manière dont le sujet était abordé. Ils avaient trois objectifs distincts. Premièrement, ils espéraient que la hausse du taux global de cotisation au deuxième pilier atténuerait les pressions futures en faveur d'une hausse de la contribution sociale au premier pilier. Deuxièmement, ils espéraient qu'une cotisation au deuxième pilier permettrait aux particuliers de visualiser le coût des pensions, élément qui leur avait été partiellement caché jusque-là. Troisièmement, ils voulaient que la participation à un deuxième pilier et le versement de cotisations individuelles en vue d'une pension privée donne aux gens une appréciation et des attentes plus réalistes en ce qui concerne leur future pension publique. On ne saura qu'avec le temps si ces espoirs étaient fondés.

Même si la participation au deuxième pilier exige une cotisation supplémentaire de la part des salariés (2 % de leur salaire), le taux de participation, en Estonie, est l'un des plus élevés parmi les pays d'Europe centrale et orientale qui ont entrepris une réforme similaire : il atteignait 70 % de la population active en 2004. L'ampleur de l'étendue de la protection sur l'ensemble des tranches d'âge, là encore, rend le système politiquement plus stable, même si un taux de participation élevé entraîne des coûts de transition élevés. Plus le taux de participation volontaire est élevé, plus il est probable que des électeurs des différents partis ont adhéré au régime, ce qui dissuade les partis d'opérer des changements importants, de peur d'indisposer leur base.

Comme on l'a expliqué dans la partie 3.3, la popularité de la réforme peut être attribuée à plusieurs facteurs. Premièrement, la réforme a bénéficié d'une présentation attrayante : la hausse du taux global de cotisation a été largement perçue comme une prime accordée par l'Etat. Deuxièmement, l'adhésion au deuxième pilier est devenue un phénomène socio-psychologique : une fois obtenue l'adhésion d'une masse critique, d'autres personnes ont adhéré, pour faire comme leurs proches ou leurs amis. Troisièmement, le recours à l'Internet a facilité l'adhésion au deuxième pilier et le suivi de ses performances.

L'efficacité des autorités et de l'infrastructure chargées de la mise en œuvre apparaît comme un autre facteur déterminant de la réussite de la réforme. Les organismes estoniens concernés (en particulier, le Fisc et le Dépôt central des valeurs mobilières) se sont révélés assez efficaces dans l'établissement des procédures nécessaires, la fourniture d'informations aux adhérents des fonds et la résolution des problèmes quotidiens qui ont surgi au cours du processus de mise en œuvre.

Dernier point, mais non le moindre, le choix du moment de la réforme apparaît comme important. En 2002, lors de la mise en œuvre de la réforme, le secteur financier s'était consolidé et avait réglé les problèmes des premières années de transition. Si la réforme avait été mise en œuvre, ne serait-ce que quelques années plus tôt, par exemple avant le crack de la bourse estonienne de 1998, ou les crises financières russes de 1999, les probabilités d'échec auraient été autrement élevées.

Pour un certain nombre d'autres pays d'Europe centrale et orientale, l'introduction du deuxième pilier a posé un problème majeur quand il s'est agi d'assumer les coûts de la transition. Le problème semble moins grave en Estonie. D'une part, la situation budgétaire de l'Etat est relativement bonne : le gouvernement peut puiser dans plusieurs fonds de réserves constituées les années précédentes, comme les réserves du premier pilier ou le fonds de stabilisation. D'autre part, la relative modestie des coûts de transition est en rapport avec l'indice de revalorisation des pensions publiques adopté. Une modification éventuelle de cet indice pourrait, quant à elle, augmenter les coûts de transition : mais, si l'on maintient l'indice sous sa forme actuelle, il en découlera une baisse substantielle du taux de remplacement.

Dans cette situation, le principal défi, pour le système de pension estonien, dans les années à venir, consiste à savoir comment maintenir des pensions publiques adéquates, étant entendu que, comme cela ressort des pages qui précèdent, la viabilité politique et sociale d'un régime de pensions n'est pas moins importante que sa pérennité financière.

Bibliographie

- Ahelik, S. (1961). *Kes said kodanlikus Eestis pensioni* [Les titulaires d'une pension dans l'Estonie bourgeoise]. Tallinn.
- Banque mondiale (1994). *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth* [Eviter la crise du vieillissement : dispositifs de protection des personnes âgées et de stimulation de la croissance]. Oxford University Press.

- Chłton-Domińczak, A. (2002). « La réforme des pensions en Pologne en 1999 », in Fultz, E. (éd.) *Réforme des pensions en Europe centrale et orientale, volume 1*. CECO–OIT, Budapest.
- Commission Européenne (1997). *Agenda 2000 – Avis de la Commission sur la demande d’adhésion de l’Estonie à l’Union européenne*. Bruxelles.
- Commission Européenne (2000). *Rapport régulier de la Commission sur les progrès réalisés par l’Estonie sur la voie de l’adhésion*. Bruxelles.
- Commission Européenne (2001). *Rapport régulier de la Commission sur les progrès réalisés par l’Estonie sur la voie de l’adhésion*. Bruxelles.
- Financial Advisory Ltd. (FI-AD) (2003). *Investment of pension funds in CEE countries: Research Report* [Les placements des fonds de pension dans les pays d’Europe centrale et orientale : rapport de recherche]. Budapest.
- Fultz, E. (2002). « La réforme des pensions en Hongrie et en Pologne : aperçu général comparatif », in Fultz, E. (éd.) *Réforme des pensions en Europe centrale et orientale, volume 1* ». CECO–OIT, Budapest.
- Hansa Investeerimisfondid (2004). *Pensionifondide ülevaade: 30 juuni 2004*. [Panorama des fonds de pensions au 30 juin 2004]. Tallinn.
- Hansapank (2004). *Pension ABC: juhend elu õnnelikumaks muutmisele* [ABC des fonds de pensions : la clé d’une vie meilleure]. Tallinn.
- Holzmann, R. (1999). *The World Bank Approach to Pension Reform* [La réforme des pensions selon la Banque mondiale], Social Protection Discussion Paper Series, n° 9807. Washington D.C..
- Institut Estonien de la Statistique (1998). *Social Trends* [Tendances sociales]. Tallinn.
- Institut Estonien de la Statistique (2001). *Social Trends 2* [Tendances sociales]. Tallinn.
- Institut Estonien de la Statistique (2004). *Social Trends 3* [Tendances sociales]. Tallinn.
- Institut Estonien de la Statistique (2003). *Population 2002*. Tallinn.
- Katus, K., Puur, A., Pöldma, A. (2004). « Population-related policies in Estonia in the 20th century » [Politiques démographiques en Estonie au 20^e siècle], in *Yearbook of Population Research in Finland 40*. The Population Research Institute, Helsinki.
- Kuddo, A., Leetmaa, R., Leppik, L., Luuk, M., Võrk, A. (2002). *Sotsiaaltoetuste efektiivsus ja mõju töajõupakkumisele* [Les prestations sociales en Estonie : efficacité et répercussions sur les incitatifs au travail]. PRAXIS, Tallinn.

- Kutsar, D., Trumm, A. (éd.) (1999). *Poverty reduction in Estonia: Background and Guidelines* [Lutte contre la pauvreté en Estonie : contexte et conseils]. Tartu.
- Leetmaa, R., Võrk, A., Kallaste, E. (2004). *Vanemaealine tööjõud tööturul ja tööelus* [Les travailleurs âgés sur le marché du travail et en matière d'emploi]. PRAXIS, Tallinn.
- Leppik, L. (1998). *Eesti pensionireform: kolm sammast* [La réforme estonienne des pensions : trois piliers]. Jaan Tõnissoni Instituut, Tallinn.
- Leppik, L. (2002). « La protection contre l'invalidité en Estonie », in Fultz, E. et Ruck, M. (éd.) *Réformer la protection des travailleurs : les pensions d'invalidité en transformation*. CECO–OIT, Budapest.
- Leppik, L. (2003). « Social protection and EU enlargement: the case of Estonia » [Protection sociale et élargissement de l'UE : le cas de l'Estonie] in Pettai, V. et Zielonka J. *The road to the European Union. Volume 2: Estonia, Latvia and Lithuania* [Le chemin vers l'Union européenne, volume 2 : Estonie, Lettonie et Lituanie]. Manchester University Press.
- Leppik, L. (2004). *Success factors of pension reform* [Les facteurs de réussite d'une réforme des pensions], texte d'une communication au colloque international « Réformes économiques pour l'Europe », Bratislava, 18 mars 2004. http://www.ineko.sk/euroreform/menu4_leppik2.pdf.
- Leppik, L., Männik, G. (2002). « Transformation of old-age security in Estonia » [Transformation de l'assurance vieillesse en Estonie], in Schmähel, W. et Horstmann, S. (éd.) *Transformation of pension systems in Central and Eastern Europe* [La transformation des systèmes de pension en Europe centrale et orientale]. Edward Elgar Publishing Ltd.
- Leppik, L., Kruuda, R. (2003). « Study on the Social Protection Systems in the 13 Applicant Countries: Estonia Country Study » [Etude sur les systèmes de protection sociale de 13 pays candidats : étude sur l'Estonie], in Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und –gestaltung, version anglaise, *Social Protection in the Candidate Countries: Country Studies Estonia, Latvia, Lithuania* [La protection sociale dans les pays candidats : études par pays sur l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie]. AKA, Berlin.
- Leppik, L., Tiit, E.-M., Võrk, A. (2004). « Eesti pensionisüsteem Euroopa Liidu ühiste pensionieesmärkide valguses. » [Le système de pensions estonien à la lumière des objectifs communs de l'Union européenne en matière de pensions], *Riigikogu Toimetised* [Journal du Parlement estonien] 9/2004.

- Liiv, M. (1999). *Eesti pensionireform: pensionifondide järelevalve* [La réforme estonienne des pensions : supervision des fonds de pensions]. Jaan Tõnissoni Instituut, Tallinn.
- Lindell, C. (2001). « The Estonian pension system » [Le système de pension estonien], in Leppik, L. et Lindell, C. (2001). *Neighbours look at each other: Estonian and Finnish Pension Systems* [Echanges de regards entre voisins : les systèmes de pension estonien et finlandais], The Central Pension Security Institute Reports 2001 : 25. Helsinki.
- Lindeman, D. (2004). « Review of Recent Pension Reforms in the Baltic Region » [Compte rendu des réformes récentes des pensions dans la zone balte] in OCDE, *Pension Reform in the Baltic Countries* [La réforme des pensions dans les pays baltes], Private Pension Series n° 5.
- Ministère des affaires sociales d'Estonie (2003). *Social sector in figures* [Le secteur social en chiffres]. Tallinn.
- Müller, K. (1999). *The Political Economy of Pension Reform in Central-Eastern Europe* [L'économie politique de la réforme des pensions en Europe centrale et orientale]. Edward Elgar Ltd.
- Oorn, K. (2004). « Developments in the Estonian Pension System » [L'évolution du système de pension estonien] in OCDE, *Pension Reform in the Baltic Countries* [La réforme des pensions dans les pays baltes], Private Pension Series n° 5.
- Puur, A. (2000), *Change in Economic Status of Older Population: the Case of Estonia during the 1990's* [L'évolution de la situation économique de la population âgée : le cas de l'Estonie au cours des années 1990], RU Series B, n° 42, EKDK. Tallinn.
- Pöld, P. (2002). *The fee structure of pension products: the Estonian experience* [Composition des tarifs des produits d'épargne-retraite : l'expérience de l'Estonie], communication à la Réunion régionale de l'INPRS pour les pays d'Europe centrale et orientale, Tallinn, 7–8 février 2002.
- Sillaste, J. (1998). « Sotsiaaltrendide üldmajanduslik ja riigiehituslik taust » [Le contexte économique et politique général des tendances sociales], in *Sotsiaaltrendid* [Tendances sociales]. Institut estonien de la statistique, Tallinn.
- Schiff, J., Hobdari, N., Schimmelpfennig, A., Zytek, R. (2001). *Pension Reform in the Baltics: Issues and Prospects* [La réforme des pensions dans les pays baltes : problèmes et perspectives], Occasional Paper n° 200. FMI.

- Schmähl, W., Horstmann, S. (éd.) (2002). *Transformation of Pension Systems in Central and Eastern Europe* [La transformation des systèmes de pension en Europe centrale et orientale]. Edward Elgar Publishing Ltd.
- Tiit, E.-M., Leppik, L., Vörk, A., Leetmaa, R. (2004). « Euroopa Liidu ühiste pensionieesmärkide mõju Eesti pensionisüsteemile » [L'impact des objectifs communs de l'Union européenne en matière de pensions sur le système de pension estonien], in *PRAXISE Toimetised* 14/2004.
- Vörk, A., Uudeküll, K. (2002). *Ennetähtaegne vanaduspension ja selle seos tööturukäitumisega Eestis* [Les pensions de préretraite et leur impact sur l'offre de travail]. Tartu.
- Whitehouse, E. (2004). « Comparing the new pension systems of the Baltic States » [Comparaison entre les nouveaux systèmes de pension des pays baltes], in OCDE, *Pension Reform in the Baltic Countries* [La réforme des pensions dans les pays baltes], Private Pension Series n° 5.

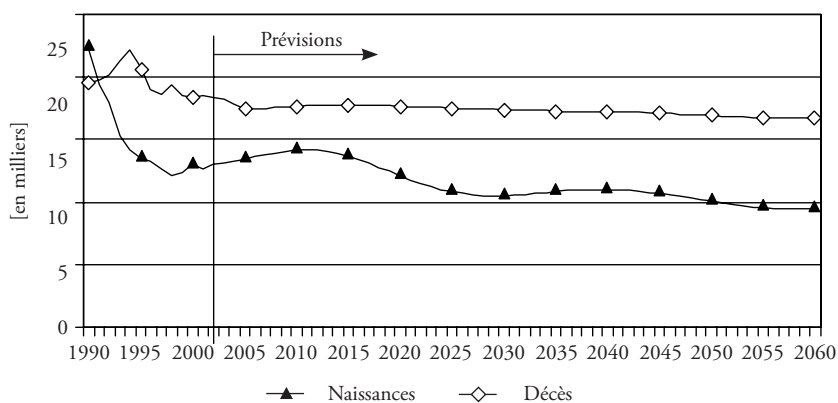
Annexe

Hypothèses à la base des projections

Tableau A.1
Hypothèses principales pour la simulation des dépenses et des recettes de pensions
[en %]

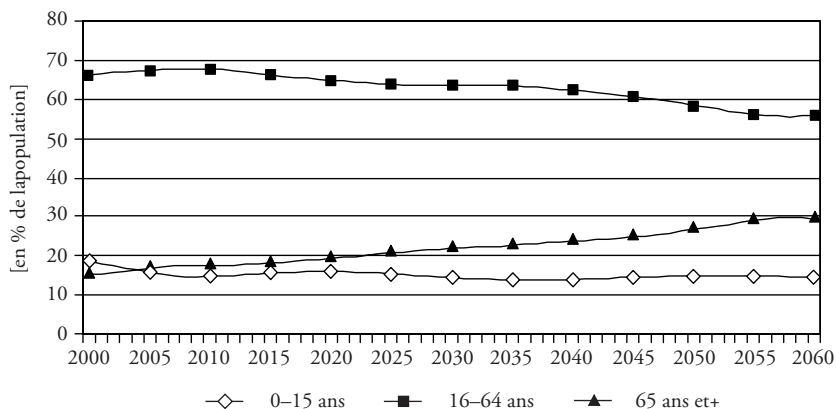
	2004	2010	2030	2060
Hypothèses				
Augmentation de l'IPC (= indice implicite du PIB)	4,0	3,5	2,0	2,0
Croissance de la productivité de la main d'œuvre (PIB par salarié) (= croissance des salaires réels)	5,0	4,3	2,0	2,0
Rendement réel des fonds du pilier II	5,0	4,3	2,0	2,0
Croissance de l'emploi	0,6	0,4	-0,4	-0,7
Résultats				
Croissance du PIB réel	5,6	4,8	1,6	1,3
Croissance des recettes nominales de la contribution sociale	9,7	8,5	3,4	3,3
Augmentation de l'indice de revalorisation des pensions	6,8	6,0	2,7	2,7

Graphique A
Naissances et décès en 1990–2003 et prévisions jusqu'en 2060

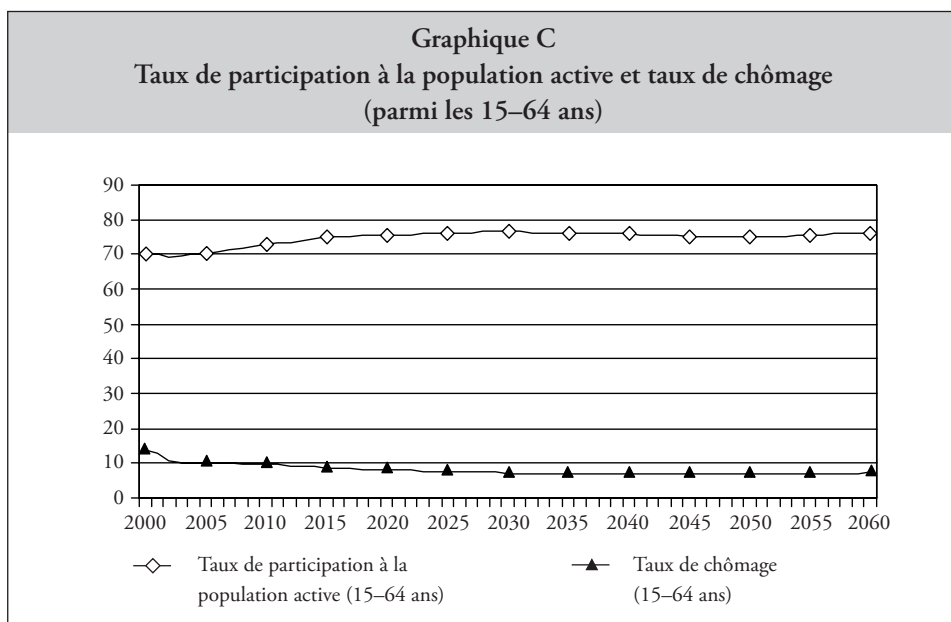


Source : Institut estonien de la statistique, Centre d'études politiques Praxis.

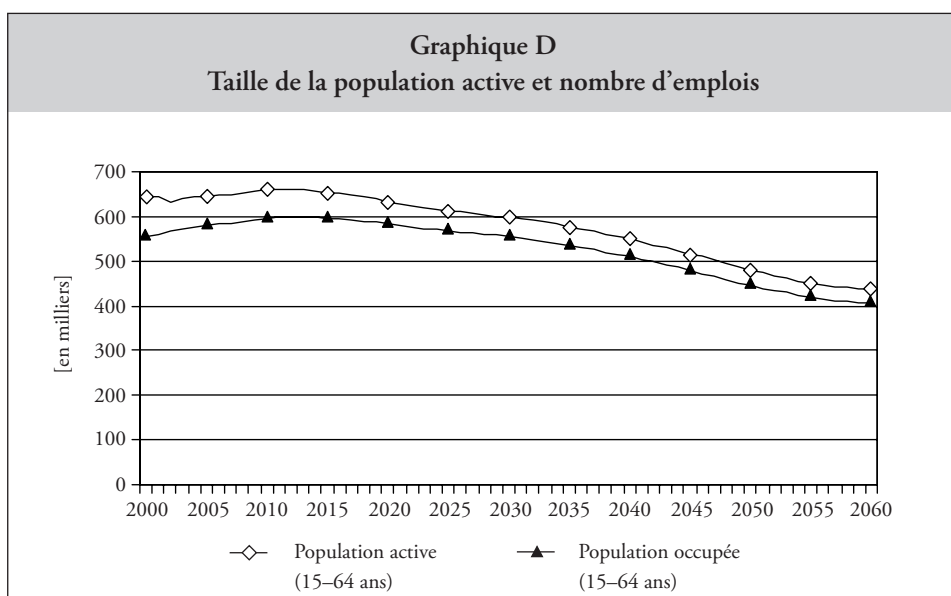
Graphique B
Structure démographique de la population estonienne, 2000–2060



Source : Institut estonien de la statistique, Centre d'études politiques Praxis.

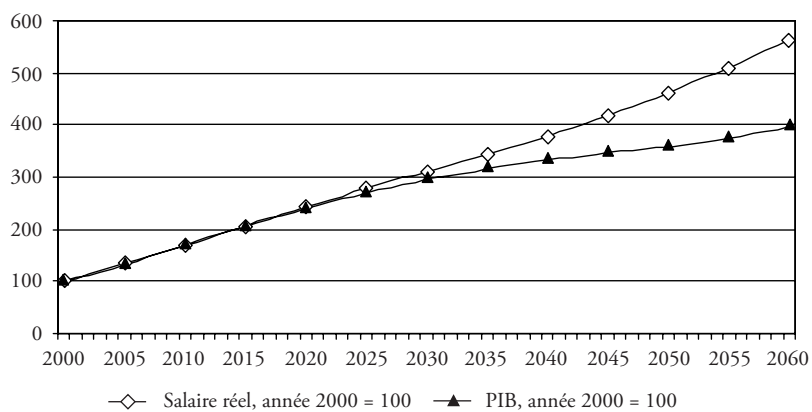


Source: Institut estonien de la statistique, Centre d'études politiques Praxis.



Source : Institut estonien de la statistique, Centre d'études politiques Praxis.

Graphique E
Evolution des salaires réels



Source : Centre d'études politiques Praxis.

Chapitre 2

La réforme des retraites en Lettonie

Inta Vanovska

Remerciements

L'auteur tient à remercier Sandra Stabina et Rita Pukinska du Ministère de la Protection sociale pour les simulations de l'aide sociale réalisées pour la présente étude, ainsi que Ruta Avotiņa de l'Office public d'assurance sociale pour son soutien technique dans le calcul du taux d'efficacité interne du régime de pensions du second pilier. L'auteur souhaite également remercier Mária Augusztinovics, professeur d'économie à l'Institut d'économie de l'Académie hongroise des sciences, pour l'aide méthodologique qu'elle lui a apportée dans le cadre du présent travail et Sue Ward, consultante britannique indépendante, spécialiste des pensions, pour sa révision attentive de la présente analyse. Plus largement, l'auteur est également redevable à Edward Palmer, de l'Agence suédoise de la sécurité sociale, qui a été le consultant principal du projet de réforme des pensions lettones. De pair avec Ingemar Svensson et Boguslaw D. Mikula, il a formé, appuyé et conseillé l'équipe lettone lors de la préparation et de la mise en œuvre de la réforme des pensions. Au fil de ce processus, cette équipe a grandement amélioré ses compétences en matière d'analyse et de contrôle.

Abréviations et expressions

ASDI	Agence suédoise pour le développement international
CDFC	Régime de pensions en cotisations définies financé par capitalisation (deuxième pilier en Lettonie)
CDN	Régime de pensions en cotisations définies dites notionnelles (premier pilier en Lettonie)
CMF	Commission des marchés financiers
CSIST	Conseil suédois d'investissement dans le soutien technique
DCL	Dépôt central de Lettonie
EPA	Enquête sur la population active
FPP	Fonds de pensions privé
FMI	Fonds monétaire international
ICS	Institut central de statistique letton
IPC	Indice des prix à la consommation
LATS	Lat letton (monnaie)
ONAS	Office national d'assurance sociale suédois
OPAS	Office public d'assurance sociale
PIB	Produit intérieur brut
Saïema	Parlement letton
TI	technologies de l'information

1. Introduction

Après avoir recouvré son indépendance en 1991, la Lettonie a connu une transition difficile vers l'économie de marché, marquée par une forte baisse du PIB, une inflation élevée, une diminution de la population et une faiblesse persistante du taux de fécondité. Aujourd'hui, la situation démographique de la Lettonie s'améliore et cette amélioration va probablement se poursuivre durant plusieurs années. A plus longue échéance, le pays va être confronté au déclin démographique, ce qui posera des problèmes de financement des pensions, quelle que soit l'architecture du système de retraite.

Parallèlement aux défis posés par le développement d'une économie de marché et la réalisation de diverses réformes, le nouveau gouvernement letton

s'est donné pour tâche de restructurer le système d'assurance sociale de type soviétique dont il avait hérité. Il a réalisé quelques réformes en 1992, mais les améliorations qui en étaient attendues sur le plan des finances ont été en grande partie annihilées par l'inflation et les troubles économiques. En 1994, le gouvernement a demandé l'aide de la Banque mondiale. Des experts secondés par celle-ci ont apporté leur concours à la rédaction d'un projet préliminaire de dispositif à « quatre piliers », puis ils ont été rejoints par des experts suédois qui ont travaillé avec eux à l'adoption d'un système à trois piliers assez différent. Ce système a été progressivement institué par plusieurs lois successives.

Il comprend, pour résumer :

- un premier pilier : régime par répartition en cotisations définies dites notionnelles (CDN), inspiré des projets alors en débat en Suède. Le montant de la pension du premier pilier dépend du « capital notionnel » (ou théorique) accumulé par chaque individu sur son compte, de son âge de départ à la retraite et de l'espérance de vie prévisionnelle de sa cohorte d'âge au moment de son départ en retraite, ainsi que de quelques montants minimaux garantis d'une certaine complexité ;
- un deuxième pilier : dispositif en cotisations définies, (baptisé dans ce chapitre régime de pensions en cotisations définies et à financement par capitalisation, ou CDFC), financé par une portion des cotisations qui, autrement, irait aux pensions du premier pilier. La participation est obligatoire pour les personnes qui avaient moins de 30 ans lors l'instauration de ce régime (en 2001) et facultative pour les personnes qui avaient alors entre 30 et 49 ans. Celles qui avaient plus de 50 ans à l'époque ne peuvent pas participer au deuxième pilier ;
- un troisième pilier : régime d'épargne facultatif en cotisations définies, ouvrant droit à un allègement fiscal, dont le capital peut être liquidé en une fois ou par retraits successifs.

Ces réformes avaient pour finalité d'offrir une assurance vieillesse combinant dispositifs public et privé, de diminuer les dépenses de l'assurance sociale au cours des prochaines années, puis de les maintenir constantes dans l'avenir. Cette combinaison de réformes (un régime en cotisations définies intégral sans promesses de prestations précises) reflétait la grande priorité accordée à la stabilisation des taux de cotisation.

Toutefois, la transition de l'ancien au nouveau système ne s'est pas faite sans heurts, loin de là. Une méthode radicale de conversion des droits à pension acquis dans le cadre de l'ancien régime en capital du nouveau régime a été adoptée, mais il en a résulté quelques conséquences arbitraires et l'on a manqué de pédagogie avec le public. Le fonctionnement du nouveau régime a été également caractérisé par quelques insuffisances. En conséquence, une série de modifications a été adoptée par le Parlement (Saeima) : elles ont rendu l'architecture du régime en CDN plus floue et l'ont rendu plus coûteux. Selon les hypothèses démographiques qui semblent les plus raisonnables aujourd'hui, nos prévisions indiquent une baisse du montant de la pension moyenne par rapport au salaire moyen (baisse du taux de remplacement). Des mesures compensatrices seront donc nécessaires pour écarter la menace d'une augmentation de la pauvreté parmi les personnes âgées.

La présente analyse décrit le tableau économique et démographique actuel, le dispositif de pensions antérieur à la réforme, les détails de la réforme, les avantages attendus des choix effectués et les problèmes rencontrés au cours de la mise en œuvre. La dernière partie suggère quelques améliorations supplémentaires du système de pensions à réaliser en priorité.

2. La situation avant la réforme

2.1 *Le contexte démographique et économique*

2.1.1 Le contexte démographique

La population lettone s'élevait à 2 668 000 en 1990, mais elle était tombée à 2 319 000 en 2004, soit une baisse de 13 %, ou 1 % par an¹. Cette baisse résultait de trois facteurs : un solde migratoire négatif, un faible taux de fécondité et une espérance de vie moyenne relativement réduite (mais désormais en hausse).

¹ ICS (2004). *Demography*, p. 29.

Le début des années 1990 a vu une émigration massive de la population russophone et du personnel de l'ex-armée soviétique. L'émigration, toutefois, diminue désormais progressivement. Après avoir été inférieur à -27 000 par an, en moyenne, de 1991 à 1995, le solde migratoire est remonté à presque -7 000 sur la période 1996-2000, avant de se rapprocher constamment de l'équilibre pour atteindre un petit -850 en 2003 (dernière année pour laquelle des chiffres soient disponibles)².

Les taux de natalité et de fécondité bruts sont tous deux faibles par rapport aux critères internationaux. Hormis durant quelques brèves périodes au début du 20^e siècle, c'est-à-dire durant les années postérieures aux deux guerres mondiales et en 1986-1988, le taux de fécondité en Lettonie a été inférieur au taux de renouvellement démographique (Zvidriņš et Vanovska, 1992, p. 111). Le taux global de fécondité est tombé de 2,16 en 1988 à un minimum absolu de 1,11 en 1998. Même si la tendance s'est renversée depuis, la Lettonie affiche toujours l'un des taux de fécondité les plus bas du monde (1,29 en 2003)³.

L'espérance de vie a connu des variations considérables ces dernières années. A cause des contraintes financières nationales, la qualité des soins médicaux a décliné durant la transition, ce qui a contribué à une augmentation des décès prématurés. L'espérance de vie moyenne a baissé de 3,49 ans pour les hommes et de 1,71 an pour les femmes durant les années 1990-1994⁴. En 1995, elle a recommencé à augmenter, atteignant 71,37 ans en moyenne en 2003⁵. Un prompt rebond (d'au moins 5 ans) entre 1995 et 2003 n'a fait que ramener les chiffres de l'espérance de vie à leur niveau de 1963-1964, le sommet de la période soviétique⁶. Il en résulte que la Lettonie affiche toujours l'une des espérances de vie les plus réduites du monde.

La structure démographique par âge et par sexe a été grandement déformée, si bien que le vieillissement se produira à la fois par le bas (conséquence de la baisse de la fécondité) et par le haut de la pyramide des âges (du fait de l'augmentation du nombre de personnes âgées).

² ICS (2004). *Demography*, p. 161.

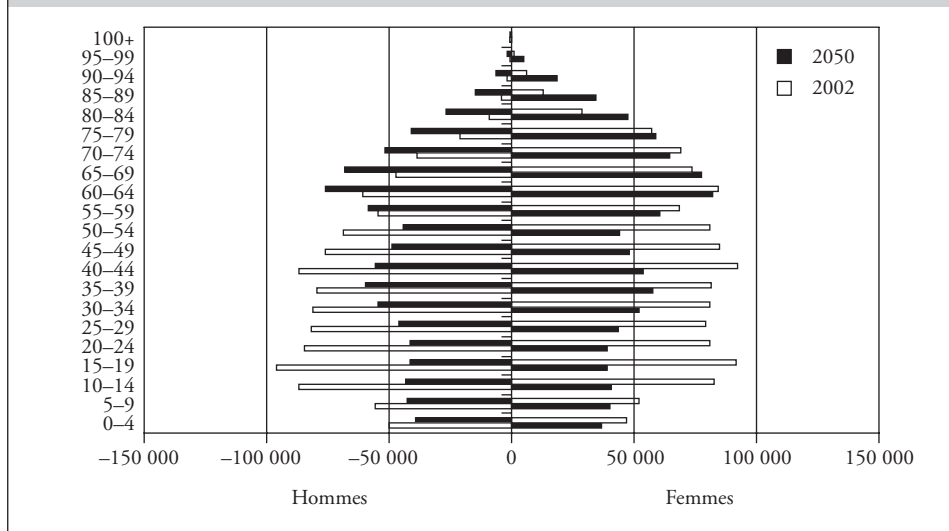
³ ICS (2004). *Demography*, p. 179.

⁴ Elle atteignait 66,38 ans en moyenne pour les deux sexes (combinés) en 1994.

⁵ C'est-à-dire 65,91 ans pour les hommes et 76,86 ans pour les femmes.

⁶ C'est-à-dire 71 ans en moyenne, 67 ans pour les hommes et 74 ans pour les femmes. ICS (2004). *Demography*, p. 139.

Graphique 1
Population par tranche d'âge (2002–2050)



Sources : Chiffres de 2002 tirés de *Demography* (ICS, 2003: 33) et projections du modèle du Ministère de la Protection sociale, mises à jour été 2004 (inédites).

Toutefois, au cours des huit dernières années, la part de la population en âge de travailler est passée de 57,2 % (en 1996) à 62,8 % (fin 2003). On s'attend à ce que ce pourcentage demeure plus ou moins stable jusqu'en 2010.

Tableau 1
Tranches d'âge en % de la population totale (en début d'année)

	1991	1996	2004
Pas encore en âge de travailler	22,8	20,5	15,4
En âge de travailler	56,4	57,2	62,8
En âge d'être à la retraite	20,8	22,3	21,8

Note : * L'âge de la retraite a changé au cours de cette période, comme on le verra plus loin. « L'âge de travailler » et « l'âge d'être à la retraite » dépendent donc de l'âge du départ en retraite en vigueur l'année concernée.

Source : ICS (2004). *Demography*, p. 30.

2.1.2 Perspectives démographiques à long terme

Selon les projections réalisées aux fins de la présente étude, il est probable que le vieillissement démographique se produira en Lettonie plus tard que dans la plupart des pays d'Europe de l'ouest⁷. En effet, on prévoit une amélioration du ratio de dépendance, qui devrait passer de 2,9 personnes en âge de travailler par personne en âge d'être à la retraite début 2004 à presque 3,3 autour de 2010. Cela donne à la Lettonie un intervalle de possibilités sur le plan démographique. En 2020, cet intervalle aura pris fin.

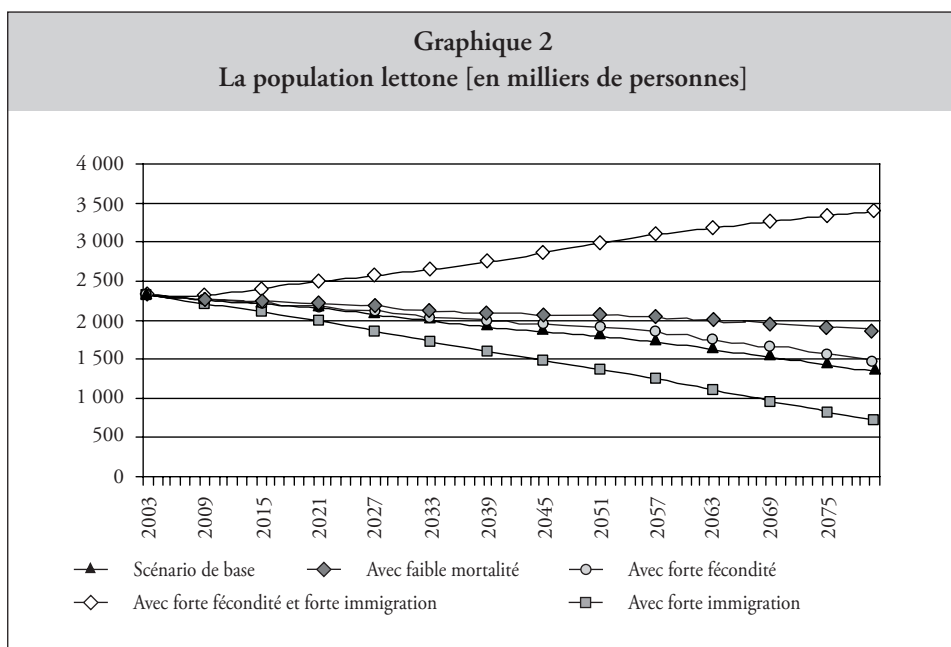
Même si davantage d'incertitude entoure l'avenir plus lointain, selon notre analyse, le paysage démographique, y compris le taux de natalité, a peu de chance de connaître des mutations considérables. Il est donc probable que la dépopulation va se poursuivre, ce qui pose un défi majeur pour l'économie dans son ensemble et le système de pensions en particulier.

Dans la présente étude, seul un scénario de base fondé sur les hypothèses les plus réalistes a été développé en détail. Toutefois, un certain nombre de simulations fondées sur des hypothèses démographiques plus extrêmes ont été effectuées et figurent dans les Graphiques 2 et 3. Le scénario de base suppose une augmentation du taux de fécondité de 1,2 enfant par femme en 2003 à 1,5 en 2015, puis à 1,6 pour le reste de la période considérée. On envisage également un scénario plus optimiste, selon lequel le taux de fécondité atteindrait 1,8 enfant par femme en 2015, puis augmenterait pour se stabiliser à 2 : ce scénario suppose implicitement que la prospérité économique causera une amélioration du taux de natalité.

Le scénario de base repose sur l'hypothèse d'un solde migratoire négatif jusqu'en 2010, puis nul ensuite. Deux autres scénarios reposent sur l'hypothèse de flux migratoire nets après 2010, positifs pour l'un et négatifs pour l'autre.

⁷ Cette analyse a été effectuée avec le modèle perfectionné de macrosimulation du Ministère de la Protection sociale, modèle mis au point avec l'assistance de fonctionnaires suédois dans le cadre de leur participation au processus de réforme de la protection sociale des années 1994–2003. Les hypothèses de base s'inspiraient de l'avis des démographes de l'Université de Lettonie et de l'Académie des sciences de Lettonie. Pour de plus amples informations, veuillez consulter l'annexe et la partie 2.2.4.

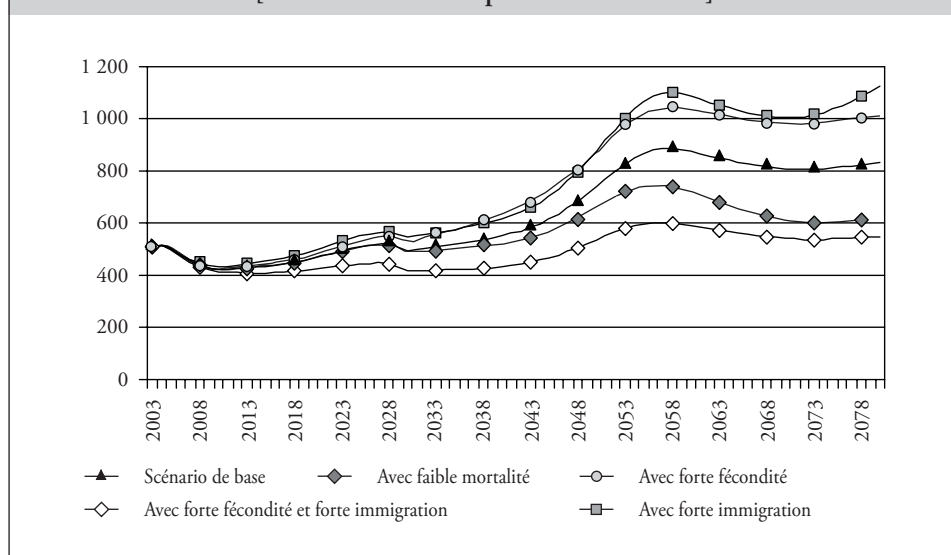
Dans le scénario de base, l'espérance de vie masculine à la naissance passe de 65,4 ans en 2002 à 74 ans en 2050 et l'espérance de vie féminine de 76,8 ans à 81 ans en 2050. Une évolution plus spectaculaire est également examinée, avec une augmentation de l'espérance de vie masculine à 81 ans et de l'espérance de vie féminine à 87 ans d'ici 2050. Il s'agit d'un bond de près de 16 ans pour les hommes et d'environ 10 ans pour les femmes.



Source : Projections du modèle du Ministère de la Protection sociale, mises à jour été 2004 (inédites).

Comme le montre le Graphique 2, selon les hypothèses démographiques de base, la population lettone passe de 2,3 millions aujourd'hui à seulement 1,5 million d'ici 2075. Si l'on ajoute une hypothèse pessimiste en ce qui concerne le solde migratoire, la population aura passé sous la barre du million en 2075. Ce scénario repose toutefois sur l'hypothèse d'une amélioration importante de la fécondité, dont les détails sont fournis dans le scénario de base, même si la fécondité reste tout de même dans ce cas de figure en dessous du seuil de remplacement. Espérons que ce scénario migratoire pessimiste ne se concrétise pas.

Graphique 3
Taux de dépendance du régime
 [nombre de retraités pour 1000 cotisants]



Source : Projections du modèle du Ministère de la Protection sociale, mises à jour été 2004 (inédites).

Comme le Graphique 3 l'indique, selon le scénario de base, le taux de dépendance du système se dégrade pour tomber à environ 1,1 à 1,2 travailleurs par retraité autour de 2055. Ensuite, il devient relativement stable. Selon les scénarios de forte émigration et de longue espérance de vie, le taux de dépendance du système tombe à moins de 1 travailleur par retraité. Ces scénarios reposent sur l'hypothèse d'un âge légal de la retraite de 62 ans (pour les hommes nés à partir de 1944 et les femmes nées à partir de 1948) et de 63 ans (à partir de la cohorte née en 1967). Si l'âge du départ en retraite de fait était plus élevé, la taille de la population active s'en trouverait augmentée (en supposant qu'il existe des emplois disponibles pour ces travailleurs âgés) et le taux de dépendance légèrement amélioré : mais fondamentalement, le tableau général n'en sortirait guère modifié.

2.1.3 Contexte économique

Entre 1991 et 1993, le PIB a connu une diminution cumulée d'environ 50 %, reflétant une forte baisse du nombre d'emplois (de 1,4 million en 1991 à 1 million en 1996) et une hausse rapide du chômage (de quasiment nul, selon la définition de l'OIT, en 1991, à 20,7 % en 1996)^{8,9}. Le chômage déguisé a lui aussi augmenté rapidement, prenant la forme du chômage technique, de congés forcés non payés ou de passage à mi-temps imposé. L'augmentation des allocations logement et chauffage décidée par les pouvoirs publics pour tenter de protéger certains groupes sociaux a causé des distorsions supplémentaires dans la structure des prix. En 1992, l'inflation a atteint 951 %¹⁰. Le nombre des contribuables a diminué de presque 50 % entre 1991 et 1995¹¹.

Un programme de stabilisation a été adopté au début des années 1990, parallèlement à une série de réformes structurelles. Le rétablissement a été interrompu par une crise bancaire en 1995, lors de la faillite de Banka Baltija, la plus grande banque de Lettonie, puis en 1998 par la grave crise du système financier russe. L'économie s'est, de ce fait, trouvée plongée dans une récession, qui a duré jusqu'en 2000. En 2002, le taux d'inflation moyen était tombé à 1,9 %¹².

De 1996 à 2003, la croissance annuelle du PIB réel a atteint 6,1 % en moyenne, soit deux fois la moyenne de l'Europe des 15¹³. Le PIB réel par tête,

⁸ ICS (2004). *Annuaire statistique de Lettonie*, p. 30, et projections du Ministère de la Protection sociale, mises à jour durant l'été 2004 (inédites).

⁹ Ministère de la Protection sociale, *Plan d'action national letton de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, 2004–2006, p. 5. Ce plan est fondé sur *La stratégie économique nationale unique*, *Le document de programmation unique*, 2004–2006, *Le plan d'action nationale pour l'emploi*, 2004, et d'autres documents d'orientation de la politique nationale.

¹⁰ ICS (2004). *Annuaire statistiques de Lettonie*, p. 65.

¹¹ Rapport d'évaluation économique préparé par le Ministère de la Protection sociale pour le projet de loi sur les pensions publiques, remis au gouvernement et au Saeima, 1995, p. 9 (inédit).

¹² ICS (2004). *Annuaire statistique letton*, p. 65.

¹³ Ministère de la Protection sociale, *Plan d'action national letton de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, 2004–2006, p. 4. Sauf influences externes contraires, on s'attend à ce que la croissance du PIB réel atteigne à moyen terme entre 7 % et 7,5 % par an. Ministère des Finances, *Scénario de développement macroéconomique 2004–2009*, 4 novembre 2004 (à usage interne).

du fait en partie du déclin démographique, est maintenant supérieur de plus de 70 % à son niveau de 1995, atteignant 2 500 lats (3 700 euros) en 2003¹⁴. C'était toutefois un montant assez faible si l'on considère la parité de pouvoir d'achat, puisqu'il ne représentait que 42,6 % de la moyenne de l'Europe des 25¹⁵.

Le processus de privatisation est maintenant terminé pour l'essentiel. Le secteur privé représente les deux tiers à la fois du PIB et des emplois. Les accords salariaux sont en grande partie décentralisés.

En termes réels, les salaires et les traitements bruts ont augmenté de presque 50 % au cours de la période 1996–2003. En 2003, le salaire mensuel moyen brut était de 192 lats (282 euros)¹⁶.

En 1992, le gouvernement letton a abandonné le rouble russe en faveur du rouble letton et, en 1993, il est passé au lat letton (LVL). Celui-ci a été arrimé au panier de monnaies des DTS (droits de tirage spéciaux) le 12 février 1994 (1 DTS = 0,7997 LVL) jusqu'en janvier 2005, date à laquelle il a été arrimé à l'euro, au taux de 1 euro pour 0,702804 lats¹⁷.

Les finances publiques lettones étaient équilibrées en 1997, mais la crise financière russe a été à l'origine d'un fort déficit. Celui-ci a lentement diminué au cours des années suivantes. Le déficit public global a été de 2,1 % en moyenne de 2000 à 2003. Conjuguée à la croissance du PIB, la modération de ce déficit a maintenu la dette publique à un faible niveau au regard du PIB : 13,2 % en moyenne sur la période 2000–2003¹⁸. Par conséquent, l'économie lettone est largement compatible avec les critères du traité de Maastricht, mais il demeure un certain risque d'inflation. Avant l'adhésion à l'UE, selon les prévisions du Ministère des Finances, l'inflation pourrait augmenter durant une brève période, en conséquence de l'harmonisation des prix fixés par le

¹⁴ ICS (2004). *Annuaire statistique letton*, p. 10. Comme la rédaction du présent ouvrage a débuté fin 2004, les calculs qu'on y trouve sont basés sur le taux de change du 23 octobre 2004 (selon la Banque de Lettonie) : 1 euro valait alors 0,677 LATS.

¹⁵ ICS (2004). *Annuaire statistique letton*, p. 242.

¹⁶ ICS (2004). *Annuaire statistique letton*, p. 58.

¹⁷ Le panier des DTS était composé des monnaies américaine, allemande, japonaise, britannique et française.

¹⁸ ICS (2004). *Annuaire statistique letton*, p. 19.

gouvernement et les municipalités ainsi que des taux d'imposition avec les normes européennes. En fait, en 2004, la hausse de l'IPC a atteint 6,2 %. On s'attend à ce qu'elle se stabilise dans l'avenir autour de 3 %¹⁹.

Le taux d'emploi (proportion de la population âgée de 15 à 64 ans exerçant une activité rémunérée sous quelque forme que ce soit) a augmenté entre 2000 et 2003, passant de 57,5 % à 61,8 %, même s'il est resté inférieur à celui de l'Europe des 15²⁰. Le taux d'emploi des femmes (57,9 %) dépassait la moyenne de l'UE en 2003 (56 %)²¹.

Le taux de cotisation sociale a baissé, de 38 % (en 1996) à 33 % (en 2003)²². La part patronale a été réduite, passant de 37 % à 24 %, tandis que la part salariale augmentait, de 1 % à 9 %. Le taux d'imposition sur les sociétés a diminué, de 25 % à 15 %²³. Les prélèvements obligatoires pesant sur le travail sont encore très lourds. La part des prélèvements obligatoires dans le coût du travail pour les bas salaires en 2003 était de 40,8 %, soit plus que la moyenne de l'Europe des 15 (37,2 %)²⁴. Lors du premier transfert de charges sociales des employeurs aux employés, le gouvernement a décrété une hausse correspondante des salaires. Le second transfert, en revanche, de 4 autres points de pourcentage du salaire, ne s'est pas accompagné d'une augmentation compensatrice automatique et a signifié, pour beaucoup, une diminution de salaire.

¹⁹ Ministère des Finances, *Scénario de développement macroéconomique 2004–2009*, 4 novembre 2004 (à usage interne).

²⁰ Ministère de l'Economie (2004). *Plan national d'action pour l'emploi*, p. 68.

²¹ Ministère de l'Economie (2004). *Plan national d'action pour l'emploi*, p. 46.

²² Il faut y ajouter 0,09 % pour l'assurance accidents du travail et maladies professionnelles.

²³ Cette diminution s'est produite entre 2002 et 2004.

²⁴ Base de données Newcronos d'EUROSTAT, consultée le 22 octobre 2004. Les charges à prélèvement obligatoire sont définies comme l'impôt sur le salaire brut plus les parts salariale et patronale des cotisations sociales. Le taux de prélèvement retenu est le taux de prélèvement moyen sur les salaires. Dans le cas présent, la part des prélèvements obligatoires imposés aux bas salaires se calcule comme le taux de prélèvement pour un célibataire (sans enfants) gagnant 67 % du salaire moyen d'un travailleur d'usine employé à plein temps dans l'industrie.

Le salaire moyen demeure également bas. Le salaire minimum a progressivement augmenté, pour atteindre 80 lats (118 euros) en 2004, soit environ 40 % du salaire brut moyen.

Au premier trimestre 2004, le salaire moyen versé aux femmes représentait 84,9 % de son équivalent masculin (81,5 % en 2002), essentiellement parce que l'emploi des femmes est concentré dans la fonction publique, nationale ou territoriale : éducation, santé et culture, soit les secteurs où les emplois restent parmi les moins rémunérés²⁵.

Toutefois, la sous-déclaration des salaires est très répandue. Employer des gens sans contrat de travail et les payer sous la table (salaire sous « enveloppe ») reste monnaie courante. On estime que le travail non déclaré représente environ 18 % du PIB en Lettonie²⁶.

Le chômage est retombé de son sommet de presque 20,6 % en 1995 à 10,6 % en 2003, tout en restant nettement supérieur au taux moyen sévissant dans les pays de l'Europe des 15, qui était de 8 % en 2003²⁷. D'ailleurs, le taux de chômage varie considérablement d'une région à l'autre. Les taux de chômage les plus élevés sont enregistrés dans l'Est, partie déprimée de la Lettonie, particulièrement en zone rurale. La situation est bien meilleure à Riga, où le taux de chômage est de 4,4 % et dans les environs, où il s'élève à 5,3 %²⁸.

La Lettonie a connu une forte augmentation des inégalités, le coefficient de Gini passant de 0,24 en 1990 à 0,34 en 2003²⁹. Les groupes les plus vulnérables ne sont pas ceux des pensionnés, mais les familles nombreuses et les familles

²⁵ ICS (2004). *Annuaire statistique letton*, p. 55.

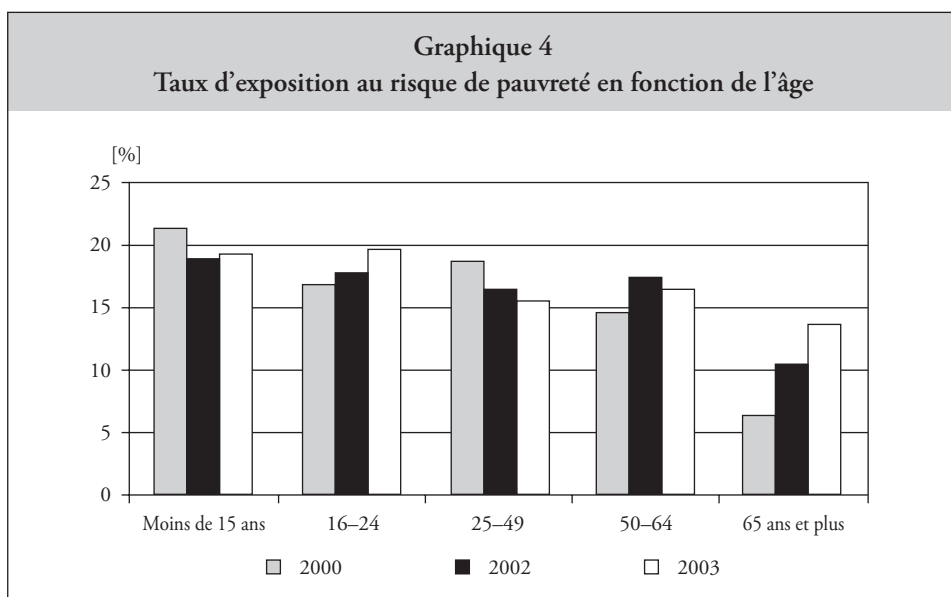
²⁶ Commission européenne, *Travail non déclaré dans l'Union européenne élargie*, <http://europe.eu.int>, consulté le 3 août 2004.

²⁷ ICS (2002). *Annuaire statistique letton*, p. 55, ICS (2004). *Annuaire statistique letton*, p. 235, et base de données Newcronos d'EUROSTAT, consultée le 22 octobre 2004.

²⁸ ICS (2004). *Annuaire statistique letton*, p. 55.

²⁹ Le coefficient de Gini est un indicateur de l'inégalité de la répartition de la richesse d'un pays. Il met en contraste la répartition réelle du revenu et du patrimoine avec une répartition parfaitement égalitaire. Plus ce coefficient ou indice prend une valeur élevée, plus grand est le degré d'inégalité. Ministère de la Protection sociale (2004–2006). *Plan national letton de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, p. 9.

monoparentales³⁰. Comme le montre le Graphique 4, ce sont les enfants de moins de 15 ans et les jeunes de 16 à 24 ans qui sont le plus exposés au risque de pauvreté, tandis que les plus à l'abri sont les 65 ans et plus, même s'ils le sont de moins en moins³¹.



Source : Communiqué de presse de l'ICS, « Indicateurs de pauvreté en Lettonie », 21 septembre 2004.

Tandis que les salaires et traitements nets augmentaient de 89 % entre 1995 et 2003, les pensions de vieillesse croissaient légèrement plus, de 99 % en moyenne³². En mai 2003, le gouvernement a adopté le Concept du salaire

³⁰ Ministère de la Protection sociale (2004–2006). *Plan national letton de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, p. 10.

³¹ Selon la définition d'EUROSTAT, le « taux d'exposition au risque de pauvreté » est le pourcentage d'individus vivants dans un foyer où le revenu équivalent total se situe en dessous de 60 % du revenu équivalent médian national.

³² CSB (2004). *Annuaire statistique de Lettonie*, p. 58, et OPAS (2004). *Revue statistique publique*, Tableau 47.

minimum, se fixant pour cible un relèvement du salaire minimum jusqu'à une hauteur de 50 % du salaire mensuel brut moyen en l'espace de 7 ans³³.

2.2 *Le régime de pensions antérieur à la réforme*

Le régime de pensions légué par l'Union soviétique à la Lettonie avait les caractéristiques suivantes :

- un âge de la retraite fixé assez bas pour la plupart des travailleurs : 55 ans pour les femmes et 60 ans pour les hommes ;
- des privilèges en matière de retraite accordés à diverses catégories professionnelles, y compris un départ en retraite précoce ;
- l'ouverture des droits à pensions fonction de la carrière professionnelle passée, le montant des prestations étant lié au montant de l'ancien salaire ;
- un taux de remplacement relativement élevé, allant de 100 % pour les faibles revenus à 50 % pour les hauts revenus ;
- des régimes distincts pour les salariés et les agriculteurs ;
- financement du régime de pensions par le budget général de l'Etat, sans cotisation individuelle des salariés.

A l'époque soviétique, le poids démographique défavorable pesant sur le financement de la sécurité sociale en Lettonie, ainsi que dans d'autres régions en voie de vieillissement de l'ex-Union soviétique, était compensé jusqu'à un certain point par les Républiques soviétiques ayant une structure par âge bien plus jeune. Ainsi, à court terme, dans une situation de plein emploi et de politique de redistribution des revenus, il était possible de maintenir l'âge de la retraite bas tout en garantissant une pension d'un montant correct à tous.

³³ Dans la procédure législative lettone, le terme de « concept » renvoie à un document de principe présenté d'abord au gouvernement puis au Saeima par le ou les ministre(s) concerné(s) avant d'être accepté ou rejeté. Il peut être suivi du vote d'une loi.

2.2.1 Les changements de 1991

Après le retour à l'indépendance, le gouvernement letton a commencé presque immédiatement à préparer des modifications de la structure et de la gestion des régimes sociaux. Cette restructuration avait pour visée essentielle la création d'un nouveau système qui correspondrait aux normes des pays d'Europe de l'Ouest. Deux nouvelles lois, la Loi sur les pensions publiques et la Loi sur les prélèvements sociaux, sont entrées en vigueur en janvier 1991. Le système de sécurité sociale s'est retrouvé indépendant du budget de l'Etat et financé par les cotisations salariales et patronales, avec un taux global de prélèvements sociaux de 38 %. Il s'agissait de la première tentative d'appliquer des principes d'assurance sociale bismarckiens à la protection contre la vieillesse. La population lettone attendait beaucoup de ce système :

La générosité du nouveau système reposait sur la conviction que le renouveau apporté par l'indépendance assurerait l'élimination de toutes les injustices dont on avait souffert sous l'ancien régime soviétique [traduction] (Bite, 2002, p. 130).

Dans l'euphorie politique du moment, la nouvelle loi lettone sur les pensions a été votée sans aucune estimation économique ni démographique détaillée.

Le nouveau régime de pensions était conçu comme un régime par répartition à prestations définies, lié aux gains. Il était universel. Les gens n'ayant pas travaillé un nombre suffisant d'années étaient couverts par une pension d'aide sociale, dans le cadre du même régime. Les conditions d'attribution d'une pension de vieillesse étaient de 25 années de service pour les hommes et de 20 ans pour les femmes. L'âge de départ en retraite obligatoire était de 60 ans pour les hommes et de 55 ans pour les femmes. Des conditions plus favorables s'appliquaient à un groupe plus vaste de personnes, dont les personnes exerçant une activité pénible ou dangereuse, les aveugles et les handicapés à titre permanent ainsi que les mères de famille nombreuse ou les enfants handicapés depuis l'enfance. Le taux de remplacement s'élevait à environ 55 % du salaire mensuel moyen, basé sur n'importe quelle période de 5 années consécutives choisie par le pensionné parmi ses 15 dernières années de travail, interruptions d'activité comprises, ou sur n'importe quelle période de 10 années dans la carrière professionnelle de la personne. Chaque année complète de travail, en sus de la période obligatoire, valait une augmentation

du montant de la pension de vieillesse, de 2 % du salaire pris en compte. Le montant de la pension ne pouvait pas dépasser 80 % de l'ancien salaire, sauf pour les pensions des personnes handicapées ou des victimes de la répression à l'époque soviétique.

2.2.2 Problèmes économiques et modifications des pensions

La hausse du chômage, l'hyperinflation et les mutations structurelles ont rapidement rendu la réforme de 1991 inabordable pour les moyens de la Lettonie. L'équilibre financier du régime de pensions nouvellement adopté a été bouleversé par la libéralisation des prix et l'inflation en flèche qui a suivi sur ses talons, et la situation a été aggravée par l'augmentation du nombre des retraités. En réaction au déclin économique général, des ajustements au coût de la vie ont été introduits et sont devenus une partie essentielle du régime de pensions. La conception de ces ajustements a eu pour effet d'aplatir la structure des prestations et, partant, d'enfreindre le principe d'assurance sociale bismarckien sur lequel reposait la réforme de 1991.

En janvier 1992, l'indemnité d'inflation a été remplacée par une nouvelle pension de base liée au niveau minimum de subsistance. Les pensions se divisaient alors en deux composantes : une pension (de base) à taux uniforme et une pension liée au salaire. Toutefois, au fil de l'année, l'hyperinflation a ôté son importance au facteur « salaire », et l'élément à taux uniforme de la pension est devenu dominant. En réalité, la loi sur les pensions de 1991 a perdu tout effet (Bite, 2002, p. 135). Quand le budget a été établi pour 1993, le budget distinct de l'assurance sociale a été supprimé et les dépenses sociales ont été de nouveau incluses dans le budget de l'Etat.

En novembre 1993, le Saeima nouvellement élu a instauré une série de « Règles temporaires de calcul des pensions », qui modifiaient la Loi sur les pensions publiques. Le montant des pensions se trouvait calculé à partir du nombre d'années travaillées, sans considération de l'historique des salaires individuels. La formule de calcul de la prestation comprenait une pension minimale à taux uniforme s'élevant à 30 % du salaire moyen national, majoré de 0,4 % par année de service :

$$P = (0.3 \times W) + (W \times 0.004 \times L)$$

où

P désigne la pension

W le salaire brut moyen letton au trimestre précédent et

L la durée totale de service.

Cette méthode de calcul différenciait les pensions au moins légèrement, en fonction de la durée de service. La formule prenait en compte jusqu'à 38 années de service. (Le montant des pensions versées aux victimes de la répression politique n'avait toutefois aucune limite). Les femmes avaient le droit de prendre leur retraite à 55 ans et les hommes à 60 ans, mais les personnes appartenant à certaines professions ou catégories pouvaient demander la liquidation de leur prestation dès 40 ans. Les Règles temporaires stipulaient également la revalorisation trimestrielle des pensions, selon l'augmentation du salaire brut mensuel moyen dans l'économie au cours du trimestre précédent. En tout, six revalorisations de ce type ont eu lieu pendant que les Règles temporaires étaient en vigueur : une en 1993, trois en 1994 et deux en 1995. Toutefois, à partir de 1994, l'indexation des pensions a été effectuée avec des retards chroniques (c'est-à-dire en sautant certains trimestres ou en utilisant des salaires passés de date au lieu du salaire du trimestre précédent).

Le régime de pensions a suscité le mécontentement permanent de la population, parce que le montant des prestations n'avait aucun rapport avec les salaires antérieurs, contrairement aux promesses passées. D'une façon générale, la situation matérielle des pensionnés était mauvaise. En termes relatifs, la pension moyenne d'une personne prenant sa retraite à 55 ans avoisinait 44 % du salaire moyen (en 1995) et 46 % dans le cas d'un sexagénaire (Fox et Palmer, 1999, p. 3).

2.2.3 Démarches en vue d'une poursuite des réformes

Durant la première moitié des années 1990, un niveau élevé de chômage et d'émigration a réduit le nombre de cotisants, tandis que le nombre de pensionnés était en hausse. Ainsi, une part croissante du PIB était allouée aux prestations d'assurance sociale, essentiellement les pensions. Le montant des

dépenses liées aux pensions était passé de 7,8 % en 1991 à un montant (budgété) de 10,2 % en 1994 ; on s'attendait à ce qu'il atteigne 9,7 % en 1995. Le Tableau 2 illustre la situation :

Tableau 2
Nombre de pensionnés et dépenses de pensions en Lettonie (1991–1995)

	1991	1992	1993	1994	1995
1. Nombre de personnes exerçant une activité rémunérée [en milliers]	1 397	1 345	1 245	1 208	1 180
2. Nombre de pensionnés [en milliers]	641	654	658	661	664
3. Montant de la pension moyenne [en LVL]	2,26	8,14	14,76	25,3	29,11
4. Recettes totales des prélèvements sociaux [en millions de LVL]	15,2	101,3	167,0	216,0*	269,2*
5. Dépenses de pension [en millions de LVL]	11,2	62,2	141,0	200,8*	231,1*
6. Pourcentage du montant des prélèvements sociaux affecté au financement des pensions [en %]	73,7	61,4	84,4	86,0	86,2
7. Dépenses de pensions [en % du PIB]	7,8	6,8	9,5	10,2	9,7

Note : * Estimations figurant dans le budget.

Source : *Pensiju reformas koncepcija*, Latvijas Vēstnesis, 9 février 1995, p. 9.

En 1993, Jānis Ritenis est devenu ministre de la Protection sociale. Quand il était en exil en Australie, il avait travaillé pour des compagnies d'assurance privées. Le nouveau ministre a commencé à ébaucher un document de principe fondé sur un modèle d'assurance privée. Ces nouvelles idées se sont toutefois heurtées à une forte résistance, notamment de la part de l'Association lettone des syndicats libres, de la Fédération des retraités et des partis de gauche. Elles ont été également critiquées par des spécialistes allemands des pensions et par des experts invités de la Banque mondiale. Toutefois, l'idée de passer à un régime financé par capitalisation a progressivement gagné du terrain dans les milieux politiques. La coalition au pouvoir a appuyé l'idée d'un régime de pensions individualisées qui lierait plus étroitement les prestations aux cotisations passées de chaque travailleur. Elle a également soutenu la constitution de régimes d'épargne individuelle obligatoire (fonds de prévoyance) pour encourager l'épargne et la croissance.

Pour mettre en œuvre ces projets, et dans le cadre d'un projet bien plus large de réforme de la protection sociale dans son ensemble, en 1993, le

gouvernement letton a négocié un prêt auprès de la Banque mondiale afin de réaliser une Réforme de la protection sociale. Au préalable, un document baptisé *Concept de réforme des pensions* a été rédigé par les services du Ministère de la Protection sociale. Lors des premières étapes de ce processus, certaines idées ont été fournies par Robert Holzmann de la Banque mondiale. Toutefois, le Concept était pour l'essentiel le produit des propres analyses du ministère. Ce document conceptuel final énonçait une série complète de propositions pour restructurer le régime de pensions. Il a été soumis au Saeima fin 1994.

Le document conceptuel

Voici les principes sous-jacents au Concept :

- les modalités devraient être simples et claires, et maintenir la stabilité financière indépendamment des mutations économiques à grande échelle ;
- le montant de la pension devrait être calculé au moyen d'une formule clairement définie, facile à comprendre, suscitant ainsi l'adhésion du public ;
- la méthode devrait tenir compte des difficultés rencontrées par la population âgée et assurer une augmentation générale du bien-être de tous ;
- la réforme des pensions devrait être compatible avec le processus général de transformation du pays, et y contribuer.

Le document conceptuel proposait un dispositif de pensions à quatre piliers, dont le dernier serait provisoire et progressivement supprimé. Il s'agit des quatre piliers suivants :

- **premier pilier** : régime de pensions public obligatoire universel financé par cotisation et fonctionnant par répartition. Il devait comprendre deux éléments distincts de financement par répartition : une pension de base et une pension complémentaire. L'âge légal de la retraite serait progressivement relevé à 65 ans pour les femmes comme pour les hommes entre 1995 et 2015. On pourrait partir en retraite dès 60 ans, mais moyennant une diminution de 6 % du montant de la pension de base par année manquante par rapport à l'âge légal de la retraite. Un

cotisant remplirait les conditions d'attribution d'une pension de base à taux plein, soit environ 20 % du salaire brut moyen, s'il avait cotisé, au début, pendant 40 ans, puis, une fois que l'âge légal de la retraite aurait été relevé à 65 ans, pendant 47 ans. Cette pension de base à taux plein se verrait amputée de 2 % par année manquante dans le compte du cotisant par rapport à la durée maximale de cotisation. Le second élément (complémentaire) du premier pilier devait être lié au salaire, en vue d'augmenter le taux de remplacement de 20 autres pourcent, de manière à ce que, lorsque ce régime de pensions aurait atteint son rythme de croisière, la combinaison des deux pensions équivaldrait à 40 % du salaire antérieur³⁴. Les personnes démunies d'autres ressources bénéficieraient d'un montant minimal garanti. Des dispositions transitoires complexes destinées à transférer les droits à pension existants au nouveau régime étaient également proposées ;

- **deuxième pilier** : régime d'épargne individuel qui, dans l'avenir, serait obligatoire pour tous les salariés et facultatif pour les travailleurs indépendants³⁵. Le taux de cotisation serait fixé à un niveau permettant, selon les estimations, d'assurer aux pensionnés entre 30 % et 40 % de leur ancien salaire (de sorte que le salarié moyen devrait, selon toute attente, toucher au moins 70 % de son revenu antérieur, en combinant les pensions du premier et du deuxième pilier). Le recouvrement des cotisations au deuxième pilier serait centralisé ; les participants auraient le choix entre un nombre limité de fonds individuels. Chaque fonds serait tenu d'offrir un rendement du capital investi équivalent à au moins 70 % du taux moyen. Les fonds qui n'atteindraient pas ce seuil auraient l'obligation de puiser dans leurs réserves pour compléter le montant d'épargne de leurs membres et, si la tendance se confirmait, de cesser

³⁴ Un tel taux de remplacement concorderait dans une certaine mesure avec le taux de remplacement assuré par le régime de pensions antérieurement à la réforme, taux de remplacement qu'on avait fixé pour satisfaire aux obligations édictées par le Code européen de sécurité sociale. *Pensiju reformas koncepcija*, Latvijas Vēstnesis, 9 février 1995, pp. 9–10.

³⁵ La participation au deuxième pilier serait obligatoire pour les travailleurs qui auraient 50 ans ou moins au moment de l'entrée en vigueur de la loi.

leurs activités. Les participants se verraient alors transférés à un autre fonds. Même si aucun taux de cotisation spécifique n'était mentionné dans le document conceptuel, on y donnait l'exemple de 5 %. On y indiquait que, par la suite, ce taux pourrait être relevé à 10 % ou 15 %³⁶ ;

- **troisième pilier** : régime privé facultatif, permettant aux individus qui le désirent d'épargner davantage en vue de leur retraite. Les cotisations bénéficieraient d'une certaine exonération d'impôts ;
- **quatrième pilier** : régime destiné à assurer un complément de retraite aux retraités ou aux personnes proches de la retraite qui ne participaient pas au deuxième pilier. Les travailleurs d'un certain âge (de plus de 50 ans) pourraient choisir d'adhérer, soit au quatrième, soit au deuxième pilier. Ce groupe, ainsi que les personnes déjà retraitées, recevraient une pension complémentaire sur le quatrième pilier. Le montant de ce complément dépendrait des recettes disponibles affectées à cette fin : par exemple, recette des privatisations ou montants supplémentaires provenant du budget de l'Etat (aides publiques d'origine fiscale, émission de titres de placement, etc.).

Les auteurs du document admettaient que la mise en œuvre de ces transformations supposait un travail préliminaire considérable, dont notamment :

- la réorganisation de l'administration des pensions, particulièrement de la tenue des comptes de cotisation et de versements ;
- la mise sur pied d'une structure administrative qui surveillerait le fonds de transition ;
- la création d'une structure juridique et administrative pour l'organisme central de recouvrement des cotisations au deuxième pilier qui était projeté ;
- l'instauration d'une réglementation destinée à encadrer et à contrôler l'activité des fonds de pensions privés ;
- la création des conditions nécessaires au développement de marchés financiers.

³⁶ *Pensiju reformas koncepcija*, Latvijas Vēstnesis, 9 février 1995, pp. 9–10.

Le Concept a été officiellement adopté par le Saeima en février 1995. Toutefois, à ce moment-là, les idées avaient évolué, comme on va le voir plus loin. Bien que le Concept n'ait jamais été formellement retiré par le gouvernement, la loi qui s'en est suivie a adopté une forme assez différente.

2.2.4 Le concours apporté par la Suède à la réforme lettone des pensions

À l'automne 1994, la Banque mondiale a contacté le gouvernement suédois pour lui demander d'apporter son aide à l'élaboration du nouveau régime de pension lettone³⁷. L'Office national d'assurance sociale suédois (ONAS) s'est dit intéressé et le directeur de son service de la recherche et de l'évaluation, Edward Palmer, ainsi que l'ancien ministre de la Protection sociale, Bo Konberg, se sont rendus à Riga en décembre 1994. Deux équipes d'experts ont été constituées, l'une, suédoise et l'autre, lettone, et elles se sont rencontrées à Stockholm en janvier 1995 pour produire une étude de faisabilité des projets lettons esquissés dans le Concept de réforme des pensions. Les délégués lettons en sont ressortis entièrement convaincus que le régime de premier pilier projeté dans le Concept n'atteindrait pas son but déclaré, à savoir assurer la sécurité du revenu. Ils ont jugé le régime très compliqué et dénué d'incitations financières claires à se conformer aux obligations contributives, puisque les travailleurs auraient à payer des cotisations sur la totalité de leur revenu, mais qu'un revenu dépassant cinq fois le salaire moyen une année donnée n'aurait valu aucun droit à pension. Le projet aurait également impliqué une modification annuelle du taux de cotisation, ce qui aurait contribué à susciter un climat d'incertitude dans les affaires³⁸. C'est pourquoi des solutions de rechange ont été débattues lors de la réunion, dans l'idée de présenter différentes idées aux ministres de la Protection sociale et des Affaires sociales.

³⁷ *La réforme du régime de protection sociale lettone*, plan de projet, ASDI 10525, Stockholm, 15 septembre 1995, Annexe 3, p. 1 (document non publié).

³⁸ Ministère de la Protection sociale, *Évaluation du Concept lettone de réforme des pensions*, rapport interne inspiré par la réunion de Stockholm, 16–20 janvier 1995, p. 15 (inédit).

Les résultats de l'étude de faisabilité de janvier ont été présentés par l'équipe lettone lors d'un séminaire en février 1995. Le ministre des Affaires sociales, M. Makarovs, a alors annoncé qu'il proposerait un train de lois au début de l'été 1995, avec l'intention de mettre en application la plupart de ses dispositions d'ici janvier 1996. Il était clair qu'une aide supplémentaire de la Suède serait nécessaire pour rédiger cette législation et préparer son application (et ce, d'autant plus que, dans le même temps, le ministère élaborait des lois pour presque tous les autres aspects de l'assurance et de l'aide sociales).

Le travail s'est poursuivi lors d'une réunion conjointe d'une semaine des équipes lettone et suédoise à Stockholm en mars 1995, en présence de M. Makarovs. A cette occasion a été mis en avant un document conjoint proposant un régime en cotisations définies notionnelles (CDN) comme solution de rechange au projet du Concept pour le premier pilier, et prenant pour modèle le nouveau régime suédois. Tandis que des équipes techniques continuaient à effectuer des calculs supplémentaires sur les projets originaux du Concept de 1994, les ministres Berzins et Makarovs ont décidé de préparer et de soumettre au Saeima en juin une nouvelle loi, selon les principes du projet de rechange de régime en CDN. L'équipe suédoise, désormais agrandie pour comprendre des experts juridiques, a travaillé avec les Lettons tout au long du printemps.

Dans le même temps, la version initiale d'un modèle pour effectuer des projections en matière de pensions était élaborée par l'équipe technique suédoise, avec l'assistance financière du Conseil suédois d'investissement dans le soutien technique (CSIST). Il s'agissait d'un « outil pédagogique contribuant également à structurer les problèmes soulevés et les hypothèses nécessaires pour réaliser une analyse nuancée du budget social à court, moyen et long terme » (ASDI, 1995, Annexe 3, p. 3).

Le Ministère de la Protection sociale et l'OPAS comptaient s'en servir pour pouvoir mieux examiner les conséquences des différents scénarios démographiques, économiques et du marché du travail sur l'évolution des recettes du système de pensions et des dépenses de prestations.

Une mission de la Banque mondiale en juillet s'est concentrée sur la mise en œuvre des points problématiques et sur la rédaction d'une législation concernant le troisième pilier (épargne volontaire) : en effet, le groupe de travail sur les pensions opérant dans le cadre du Projet de réforme de la protection

sociale lettone avait décidé de faire passer le troisième pilier avant le deuxième et de l'utiliser à des fins expérimentales. Bo Konberg et un consultant suédois spécialiste des médias se sont aussi rendus en Lettonie pour discuter de la présentation du nouveau régime de pensions à l'opinion publique lettone.

Le coût respectif des législations en vigueur et projetées pour la période 1996–2005 a fait l'objet d'une estimation, fondée sur diverses hypothèses en matière de taux de croissance, de chômage, de bonne déclaration des revenus et de taux de survie. Ces estimations ont nécessité la création d'un modèle de budget détaillé, permettant d'introduire des informations supplémentaires sur les droits à pension dans le modèle à long terme. De nouveaux calculs à long terme ont été effectués, allant jusqu'en 2050, pour le régime de pensions de retraite, en adoptant tour à tour différentes modalités de traitement pour le deuxième pilier financé par capitalisation et en utilisant différentes hypothèses en ce qui concerne les taux de croissance et les rendements des marchés.

La Loi sur les pensions publiques a été soumise au Saeima en juillet 1995 et votée en novembre 1995, sa mise en application étant prévue pour janvier 1996.

Tout au long de ce processus, la coopération entre les experts suédois et lettons a été étroite et minutieuse. Le représentant de l'ASDI pour l'Europe a émis l'observation suivante à la conférence de la Banque mondiale portant sur son Rapport de mise en application en 2004 :

D'un point de vue suédois, le moment ne pouvait pas mieux tomber, puisque nous pouvions faire fonds sur l'expérience récente de réforme de notre propre protection sociale. Nos meilleurs experts de différents secteurs étaient disponibles et ont pu être réunis pour travailler à ce projet en équipe. Rétrospectivement, ce projet a été presque aussi important pour nos propres experts que pour les experts lettons et nous espérons que, conjointement avec la partie lettone de ce qui constitue à présent « l'équipe », ils pourront faire part de leur expérience à d'autres et assister d'autres pays dans la réforme de leur protection sociale (Banque mondiale, 2004, p. 37).

Quelques critiques furent toutefois également émises. Dans le même rapport, le Ministère de la Protection sociale a fait observer que certaines activités avaient été mises en œuvre trop vite et que la faible capacité des institutions lettones avait parfois abouti à une dépendance excessive vis-à-vis des experts de l'extérieur et du personnel de la Banque mondiale (p. 31).

2.3 *Motifs de réforme et résultats attendus*

Selon le document conceptuel de 1994, les principaux objectifs de la réforme étaient les suivants :

- créer un régime de pension sûr, simple, à base de cotisation pour assurer la sécurité du revenu des cotisants ;
- accroître l'aisance des pensionnés actuels, limiter l'augmentation du nombre de pensionnés dans l'avenir et différencier les montants des pensions pour refléter le montant des cotisations versées ;
- faire de la place à un régime de pensions financé par capitalisation qui remplacerait une partie du régime public de pension existant ;
- augmenter le taux d'épargne nationale et stimuler le développement des marchés financiers afin de renforcer la sécurité sociale en Lettonie³⁹.

Selon les auteurs du document, le régime en vigueur était devenu onéreux et exigeait un effort financier considérable de la part à la fois des cotisants et du budget de l'Etat. On trouvait dans le document une série de projections pour 2004, réalisées par le service d'analyse et de prévision économique du Ministère de la Protection sociale, en partie sur la base de projections de démographes de l'Université de Lettonie. Selon ces projections, l'âge moyen de la population continuerait à s'élever et, si l'âge de la retraite n'était pas relevé, le ratio des pensionnés sur les actifs passerait de 391 à 429 pour 1000. Le Tableau 3 indique le montant prévu des dépenses de pensions en 2004 (c'est-à-dire à un horizon de dix ans) en l'absence de réforme :

Pour assumer les coûts sociaux, poursuivait le document :

... il faut des ressources de plus en plus grandes, mais un taux de prélèvements sociaux élevé met un frein au développement du secteur privé et favorise l'expansion de l'économie souterraine.

D'un autre côté, il est impératif d'agir sur le front de la sécurité sociale pour protéger une partie importante de la population contre la contraction de l'industrie, l'inflation et la hausse du chômage. Les gens à l'âge de la retraite forment le groupe le plus vulnérable et le moins bien protégé de la population⁴⁰.

³⁹ *Pensiju reformas koncepcija*, Latvijas Vēstnesis, 9 février 1995, partie 2.1.

⁴⁰ *Pensiju reformas koncepcija*, Latvijas Vēstnesis, 9 février 1995, partie 1.2.

Tableau 3
Montant prévu des dépenses liées aux pensions en 2004 en l'absence de réforme

	2004 (prévision)
Salaire moyen [en LVL]	75,10
Nombre de personnes assujetties aux prélèvements sociaux	805 000
Total des recettes des prélèvements sociaux [en millions de LVL]	268,4
Nombre de pensionnés	691 000
Montant de la pension moyenne	30,2
Dépenses liées aux pensions [en millions de LVL]	250,0
Dépenses liées aux pensions en % du total des recettes des prélèvements sociaux	93,0

Source : *Pensiju reformas koncepcija*, Latvijas Vēstnesis, 9 février 1995, p. 9.

Une réforme des pensions, concluaient les auteurs du document, s'imposait pour des motifs sociaux, économiques, financiers et liés à l'efficacité de la sécurité sociale⁴¹.

Sur la base des projections réalisées dans le cadre du Projet letton de réforme de la protection sociale, on a supposé que la réforme des pensions se traduirait par une économie de 2 % du PIB sur 10 ans, et que 1 % du PIB serait affecté aux comptes à gestion privée d'ici 2005, ce qui s'accompagnerait d'un impact positif sur l'épargne nationale (Banque mondiale, 2004, p. 15).

A mesure que les préparatifs de réforme progressaient, des projections supplémentaires concernant les taux de cotisations sociales qui seraient nécessaires, si le régime existant restait en place, ont été effectuées par l'équipe conjointe suédo-lettonne. Il en ressortait qu'en l'absence de réforme supplémentaire, le taux de cotisation nécessaire pour financer les dépenses de pension devrait passer de 30 % à 35 % ou 36 % (de 23 % à 28 % pour les seules pensions de vieillesse) d'ici 2050. Toutefois, ces prévisions étaient optimistes à double titre. Premièrement, elles supposaient une indexation du montant des pensions sur les prix (au lieu de l'ajustement trimestriel à l'augmentation des

⁴¹ *Pensiju reformas koncepcija*, Latvijas Vēstnesis, 9 février 1995, partie 1.3.

salaires imposé par la réglementation alors en vigueur) et, deuxièmement, elles ne tenaient pas compte des prestations versées aux handicapés dans le cadre de l'ancien régime de pensions de retraite, conformément à une disposition particulière de l'ancienne loi sur les pensions. Si l'on avait tenu également compte de ces deux points, le taux global de cotisation (taux de prélèvements sociaux) aurait dû être relevé encore plus haut que les 38 % établis en 1995⁴².

Tableau 4
Estimation des taux de cotisation selon le principe du financement
par répartition en l'absence de réforme du régime de pensions
(avec indexation du montant des pensions sur l'inflation) (1995–2050)

Année	Type de pension ou de prestation [en %]				Total
	Vieillesse	Invalidité*	Survivant	Autre	
1995	23,0	5,4	1,3	0,5	30
2010	23,0	4,0–5,5	1,2	0,4	28–30
2020	24,5	4,0–5,5	1,1	0,3	30–31
2030	24,5	4,0–5,5	1,0	0,3	32–33
2040	26,0	4,0–5,5	0,9	0,2	33–34
2050	28,0	4,0–5,5	0,8	0,2	35–36

Note : * Y compris la pension de vieillesse des personnes handicapées.

Source : Ministère de la Protection sociale (1995). *Fondements économiques du projet de loi de la République de Lettonie sur les pensions publiques*, Tableau 1 (document non publié, soumis au gouvernement et au Saeima).

⁴² Ministère de la Protection sociale (1995). *Fondements économiques du projet de loi de la République lettone sur les pensions publiques*, Tableau 1 (document non publié, soumis au gouvernement et au Saeima).

Citant les projections, les auteurs du document affirmaient également qu'un relèvement de l'âge de la retraite n'améliorerait que temporairement la situation financière. Si l'âge de la retraite passait progressivement de 55 à 65 ans pour les hommes et de 60 à 65 ans pour les femmes, toutes choses demeurant égales par ailleurs, le taux de cotisation aurait pu diminuer jusqu'en 2014, mais il aurait dû recommencer à augmenter ensuite (voir Tableau 5).

Tableau 5
Estimation des taux de cotisation selon le principe du financement par répartition
en l'absence de réforme du régime de pensions mais en cas de relèvement
de l'âge de la retraite à 65 ans (1995–2050)

Année	Type de pension ou de prestation [en %]				
	Vieillesse	Invalidité*	Survivant	Autre	Total
1995	23,0	5,4	1,3	0,5	30
2010	14,0	6,0–7,5	1,2	0,4	21–22
2020	14,5	6,0–7,5	1,1	0,3	22–23
2030	17,0	6,0–7,5	1,0	0,3	24–25
2040	17,0	6,0–7,5	0,9	0,2	24–25
2050	18,0	6,0–7,5	0,8	0,2	25–26

Note : * Y compris la pension de vieillesse des personnes handicapées.

Source : Ministère de la Protection sociale (1995). *Justification économique du projet de loi de la République de Lettonie sur les pensions publiques*, Tableau 1 (document inédit, soumis au gouvernement et au Saeima).

Selon leur analyse, durant les premières étapes de la réforme, le taux de cotisation requis pour les pensions demeurerait élevé. Il était toutefois prévu de stabiliser ce taux d'ici 2010, comme l'illustre le Tableau 6. Toujours selon leur analyse, avec une bonne croissance économique, il se pourrait qu'on puisse abaisser le taux de cotisation dans l'avenir.

Tableau 6
Estimation des taux de cotisation selon les projets de réforme
(avec indexation du montant des pensions sur l'inflation), avec stabilisation
du taux de cotisation vieillesse à 20 % (1995–2050)

Année	Type de pension ou de prestation [en %]				
	Vieillesse	Invalidité*	Cotisations invalidité et chômage au régime d'assurance vieillesse	Survivant	Total
1995	23	5,4	n.d.	1,3	30,2
2010	20	4,0–5,5	appr. 1+1	1,2	27,0–28,5
2020	20	4,0–5,5	appr. 1+1	1,1	27,0–28,5
2030	20	4,0–5,5	appr. 1+1	1,0	27,0–28,5
2040	20	4,0–5,5	appr. 1+1	0,9	27,0–28,5
2050	20	4,0–5,5	appr. 1+1	0,8	27,0–28,5

Note : * Y compris la pension de vieillesse des personnes handicapées.

Source : Ministère de la Protection sociale (1995). *Justification économique du projet de loi de la République de Lettonie sur les pensions publiques*, Tableau 1 (document inédit, soumis au gouvernement et au Saeima).

3. Les principaux éléments de la réforme

3.1 Modifications du volet public

Comme on l'a déjà expliqué, la législation visant le régime de pensions du premier pilier a été conçue en un laps de temps extrêmement bref. Elle a été votée par le Saeima, sans grand débat sur le détail des dispositions en novembre 1995. Quand la nouvelle Loi sur les pensions publiques est entrée en vigueur en janvier 1996, toute la population active lettone est passée sous un régime en cotisations définies, dites notionnelles.

3.1.1 Les dispositions du train de réforme

Formule de calcul de la pension en cotisations définies notionnelles : La formule en CDN retenue est calquée sur celle d'une pension à base de cotisations définies, comme pourrait en servir une compagnie d'assurance. On tient un « compte » individuel des cotisations sociales de chaque personne affectées au régime en CDN. Aucun capital réel ne s'y accumule. Au lieu de cela, le capital notionnel, c'est-à-dire théorique, de la pension, qui est égal à la somme des cotisations versées par le travailleur tout au long de sa vie active, est garanti contre toute déperdition de valeur par une indexation sur la croissance de la masse salariale totale de l'ensemble de l'économie qui sert d'assiette aux cotisations (masse baptisée « assiette contributive »). A la retraite, à un moment laissé à la discrétion de l'individu pour peu qu'il ait dépassé l'âge minimum légal de la retraite, on calcule le montant de la pension en divisant le montant comptabilisé sur le compte notionnel par l'espérance de vie unisexe à la retraite prévue pour la cohorte de l'individu. Comme tout report du départ en retraite réduit le nombre prévu de versements, cela permet une majoration de chaque versement.

Formule de calcul de la pension en CDN :

$$P = \frac{K}{G}$$

P représente le montant de pension annuel dans le cadre du régime de pension en CDN ;

K représente le capital retraite notionnel accumulé par l'assuré tout au long de sa vie et comptabilisé sur le compte notionnel individuel (montant total des cotisations plus croissance annuelle du capital) ; et

G représente la durée (en années) des versements de la pension, sur la base des projections de l'espérance de vie unisexe de la cohorte. Ces projections sont rectifiées chaque année selon l'analyse et les recommandations d'un groupe officiel de démographes, de statisticiens et d'actuaire professionnels, constitué exprès à cette fin. (Le recours à des projections d'espérance de vie des cohortes d'âge est l'un des éléments distinctifs du régime letton par rapport au dispositif suédois, qui n'utilise que les chiffres de l'espérance de vie actuelle. L'objectif est de tenir compte de

l'amélioration attendue de l'espérance de vie, à mesure que le niveau de vie des Lettons augmentera).

Le taux de *cotisation* au compte en CDN a été fixé à 20 %. L'assiette de cotisation devait être constituée par la totalité du salaire jusqu'à concurrence d'un certain plafond, qui devait entrer en application en 1998⁴³. Selon des calculs numériques simples, un taux de cotisation de 20 % se traduirait par un taux de remplacement du revenu de 40 % en cas de départ en retraite à l'âge légal de la retraite et pouvant aller jusqu'à 60 % en cas de report du départ en retraite.

Le taux de cotisation vieillesse des parts salariale et patronale combinées à ce moment-là dépassait nettement 20 %⁴⁴. Les montants de cotisation dépassant le seuil des 20 % étaient considérés comme un prélèvement obligatoire destiné à financer les coûts du passage de l'ancien au nouveau régime ainsi que la pension minimum.

L'attribution de points de retraite par équivalence aux périodes de non-cotisation a été considérablement réduite par rapport au régime antérieur à la réforme et rendu plus transparent. Pour les périodes passées au service militaire ou à la maison à élever des enfants (jusqu'à concurrence de 1,5 année par enfant), le montant des cotisations à payer doit être viré du budget de l'Etat au budget de la branche vieillesse, le salaire minimum servant de base aux calculs⁴⁵. Toutefois, pour les bénéficiaires de certaines prestations d'assurance sociale (par ex. chômage, maladie, invalidité, maternité, accidents du travail et maladies professionnelles), des virements internes au budget de l'assurance sociale sont autorisés pour couvrir ces périodes au titre de l'assurance vieillesse. Ces virements se font depuis le budget particulier de la branche concernée

⁴³ En 1998, le montant de cotisation était plafonné à 12 000 LATS (17 725 euros) par an. En 2004, il s'agissait de 19 900 LATS (29 394 euros), soit environ 10 fois le salaire moyen.

⁴⁴ Selon les calculs de la Banque mondiale, ce taux était de 27,5 %. Toutefois, cela incluait probablement les pensions d'invalidité et était donc trop élevé.

⁴⁵ Toutefois, à compter de 1999, année où le salaire minimum valait 50 LATS (74 euros), ce montant a été gelé. Depuis, l'assiette contributive utilisée pour ce calcul est demeuré uniformément fixée à 50 LATS.

(branche chômage, branche invalidité, maladie et maternité ou branche accidents du travail et maladies professionnelles) vers le budget de la branche vieillesse⁴⁶.

Indexation : la Loi sur les pensions publiques prévoit une revalorisation annuelle des pensions pour refléter l'évolution de l'indice des prix à la consommation et de l'indice de l'assiette de cotisation des salaires. Toutefois, en vertu de dispositions transitoires contenues dans la même loi, il est stipulé que, jusqu'en 2000, les pensions qui ne dépassent pas le triple du montant du salaire minimum seront ajustées tous les six mois selon l'IPC. Le Ministère de la Protection sociale établit l'indice d'ajustement.

Condition d'ouverture des droits : en vertu de la nouvelle loi, il faut avoir accumulé au moins 10 années de cotisation pour avoir droit à une pension de vieillesse.

Etendue de la protection : la nouvelle loi a rendu la participation au système d'assurance sociale obligatoire pour tous les salariés et tous les travailleurs indépendants de 15 ans et plus.

Pensions spéciales : instituées par une loi de 1992, les pensions spéciales sont des pensions privilégiées attribuées aux membres de certaines professions exigeant des aptitudes ou des capacités qui disparaissent vite avec l'âge (par ex. pilote de ligne, danseur de ballet, pompier). La réforme de 1995 n'a pas

⁴⁶ Les virements en provenance du budget des diverses branches ont les montants respectifs suivants :

- pour les bénéficiaires d'une prestation chômage : 20 % de la prestation chômage ;
- branche invalidité, maternité et maladie :
 - pour les bénéficiaires d'une pension d'invalidité n'exerçant aucune activité rémunérée : 20 % de la moitié (50 %) de l'assiette de cotisation du salaire moyen en Lettonie l'année précédente ;
 - pour les bénéficiaires d'une prestation maternité ou maladie : 20 % du montant de la prestation ;
- branche accidents du travail et maladies professionnelles :
 - pour les personnes handicapées n'exerçant aucune activité rémunérée : 20 % du montant de l'indemnité versée au travailleur ;
 - pour les bénéficiaires d'une prestation maladie : 20 % de la prestation.

supprimé ces pensions spéciales, mais elle dispose que leur montant soit calculé selon la formule en CDN⁴⁷.

Pensions de survivants : suivant l'avis des experts suédois, on n'instaura pas de pension de veuve ni de veuf. Une telle pension a été considérée comme une « allocation superflue », en particulier pour les conjointes sans enfants, étant donné que la participation des femmes à la population active durant la période de travail par excellence (25–50 ans) était proche de celle des hommes (84 % des femmes en 1997, contre 91 % des hommes). Ainsi, les femmes accumulaient leurs propres droits à prestation (Fox et Palmer, 1999, p. 13). Cette question n'a pas particulièrement prêté à polémique, puisque la réforme comprenait une pension pour enfants à charge, fonction de la valeur du capital notionnel inscrite sur le compte individuel, avec un montant plancher destiné aux enfants orphelins. Le montant du complément est fixé ainsi : pour un enfant, 50 % du montant de la pension, pour deux enfants, 75 %, et pour trois enfants ou plus, le plus élevé des deux montants suivants : ou bien 90 % du montant de la pension, ou bien 50 % du montant de la prestation de sécurité sociale nationale par enfant⁴⁸.

Pensions d'invalidité : dans un premier temps, la réforme de 1995 n'a pas modifié le mode de calcul des pensions d'invalidité. Une nouvelle méthode de calcul a été instaurée par des amendements à la Loi sur les pensions publiques, adoptés en décembre 1996 (et entrés en vigueur en janvier 1997). Cette

⁴⁷ Toutefois, ce dispositif de 1992 a été ultérieurement supprimé, à compter du 1^{er} janvier 1999. Cette suppression s'accompagnait d'une clause d'antériorité protégeant les personnes déjà bénéficiaires d'une telle pension ou sur le point de remplir les conditions d'attribution. Seules les personnes qui, à la date d'entrée en vigueur de la suppression, présentaient une durée de carrière au moins égale aux trois-quarts de la période de cotisation ouvrant droit à pension ont continué à avoir droit à une pension spéciale.

⁴⁸ La prestation de sécurité sociale nationale (actuellement de 35 LATS, soit 52 euros) a été instituée en 1996 en remplacement de l'ancienne pension sociale. Il s'agit d'une prestation liée à la résidence et attribuée aux personnes qui ne remplissent pas les conditions d'ouverture des droits à une pension d'assurance sociale. Cette prestation est financée par le budget de l'Etat et peut être attribuée aux personnes ayant dépassé l'âge minimum légal de la retraite d'au moins 5 ans, aux personnes handicapées de plus de 16 ans (y compris les handicapés depuis l'enfance) et aux personnes à charge d'une personne décédée, si celle-ci n'avait pas cotisé à l'assurance sociale.

méthode était censée être transitoire, dans l'attente d'une restructuration globale des pensions d'invalidité. (Toutefois, cette réforme reste à entreprendre). En vertu de la législation, les personnes qui se voient attribuer une pension sont classées dans une catégorie (allant de I à III) en fonction de la gravité de leur handicap. Les décisions de classement sont prises par une commission baptisée Commission médicale d'experts de la santé et de la capacité de travail. Ce type de pension est attribué aux personnes ayant cotisé au moins trois ans à l'assurance, dont le handicap n'est pas dû à un accident du travail ni à une maladie professionnelle et qui n'ont pas encore atteint l'âge de la retraite⁴⁹.

A l'âge légal de la retraite, les bénéficiaires d'une prestation d'invalidité se voient attribuer à la place une pension de vieillesse, calculée selon la formule de calcul normale du régime en CDN. Toutefois, si leur handicap persiste et si le montant de la pension d'invalidité à laquelle ils avaient droit s'avère supérieur à celui de la pension de vieillesse ainsi calculée, on continuera à leur servir leur pension d'invalidité sans modification

L'âge de la retraite a été fixé par la réforme de 1995 à 60 ans pour les hommes comme pour les femmes (plutôt qu'à 65 ans comme cela avait été envisagé dans le document conceptuel). En pratique, cela signifiait un relèvement de l'âge de la retraite seulement pour les femmes. Ce relèvement devait se faire progressivement : en 1996, il a été d'un an, puis de six mois chacune des années suivantes. La loi permettait également aux femmes de partir en préretraite (avec une pension réduite selon des calculs actuariels) à partir de 55 ans, pour peu qu'elles aient cotisé au moins 10 ans⁵⁰.

⁴⁹ Les personnes dont le handicap a pour origine un accident du travail ou une maladie professionnelle sont visées par la Loi sur l'assurance sociale contre les accidents du travail et les maladies professionnelles. Comme on l'a noté plus tôt, les bénéficiaires d'une prestation d'invalidité qui n'exercent pas d'activité rémunérée voient la branche invalidité, maladie et maternité cotiser à leur place et pour leur compte au régime en CDN.

⁵⁰ Comme on l'a noté précédemment, des âges de départ en retraite inférieurs sont maintenus pour les bénéficiaires d'une pension spéciale ainsi que pour diverses catégories de personnes qui ont travaillé dans des conditions particulièrement dangereuses et pénibles (définies par la précédente Loi sur les pensions publiques du 29 novembre 1990). L'âge de la retraite sera relevé pour ces personnes selon le même scénario que pour l'ensemble du système.

Pension minimum : une pension de vieillesse minimum, d'un montant égal à la prestation de sécurité sociale nationale, a été incluse pour protéger les personnes à faible revenu ayant cotisé au moins 10 ans à l'assurance sociale⁵¹. Cette prestation minimum a été recommandée par l'équipe d'experts lettons travaillant à la Loi sur les pensions publiques. Selon les conclusions de cette équipe, une formule minimum de ce genre était essentielle pour assurer le caractère adéquat des prestations durant la transition.

Quatrième pilier : l'idée d'un quatrième pilier devant être financé par le budget de l'Etat a été complètement abandonnée.

Nouveaux dispositifs comptables : trois modifications comptables importantes ont été apportées par le train de réforme des pensions de 1995. Premièrement, le lien établi par la réforme entre les cotisations versées pour le compte de chaque travailleur et les prestations vieillesse auxquelles il aurait droit imposait la création d'un système de comptabilisation du montant de cotisation sociale versé par chaque individu⁵². En novembre 1995, le Saeima a donné l'habilitation nécessaire à cette création en votant la nouvelle Loi sur les prélèvements sociaux (entrée en vigueur en janvier 1996).

Deuxièmement, les recettes des cotisations vieillesse ont été de nouveau séparées du budget de l'Etat, comme elles l'avaient été avant 1993. Cette séparation a été effectuée par un volet distinct du Projet de réforme de la protection sociale, qui a modifié le dispositif budgétaire national de l'assurance sociale. Même si cette modification a été votée avant le reste de la législation portant réforme des pensions, elle aussi est entrée en vigueur en janvier 1996. Depuis lors, les cotisations d'assurance sociale sont affectées à quatre comptes distincts au sein du Budget de l'assurance sociale (BAS), compte juridiquement distinct auprès du Trésor. La loi permet au BAS de conserver des excédents ou au contraire d'emprunter à l'Etat en cas de déficit, mais à condition de rembourser

⁵¹ Pour une définition de la prestation de sécurité sociale nationale, voir plus haut l'explication concernant les pensions de survivant.

⁵² Outre la réforme des pensions, plusieurs nouvelles lois ont été adoptées en 1995 au sein d'un train de réforme global qui établissait également un lien entre cotisations et prestations : Loi sur la sécurité sociale, Loi sur l'assurance sociale obligatoire contre le chômage, Loi sur l'assurance sociale obligatoire contre les accidents du travail et les maladies professionnelles et Loi sur les prestations maladie et maternité.

l'emprunt (avec intérêts) les années suivantes. Bien que le document intitulé *Concept de réforme des pensions* ait souligné l'importance de constituer une réserve ou un fonds « tampon », aucun fonds en bonne et due forme n'a été institué par la législation de 1995 ni par la suite.

Le taux de cotisation vieillesse : comme on l'a noté plus haut, le taux de cotisation de 20 % préaffecté au calcul du montant des pensions de vieillesse n'est pas le taux plein versé par les travailleurs et les employeurs au régime de pensions. Un taux plus élevé est nécessaire pour couvrir le coût de la prestation vieillesse minimum et les coûts de financement transitoire du deuxième pilier, ainsi que pour financer les pensions de survivant et certaines pensions spéciales. Alors que le taux de 20 % était fixé dans la réforme, cela n'a pas été le cas du taux global. Ce taux varie chaque année, sous le contrôle du gouvernement. En 1998, il était de 27,37 %, en 1999, de 27,91 %, en 2000, de 27,10 %, en 2001, de 26,93 %, en 2002, de 27,10 %, en 2003, de 25,59 %, en 2004, de 25,51 % et en 2005 de 25,26 %⁵³.

En outre, la Loi sur les prélèvements sociaux de 1995 a établi un calendrier pour réduire le taux de prélèvements sociaux global et simultanément répartir de façon plus égale le taux de cotisation entre la part salariale et la part patronale. Ce projet a toutefois été révisé à maintes reprises et son objectif, à savoir niveler la charge des prélèvements obligatoires, n'a été que partiellement réalisé jusqu'à présent. Les principaux rebondissements de cette histoire complexe sont relatés ci-dessous.

Encadré 1 Les prélèvements sociaux en Lettonie

La Loi sur les prélèvements sociaux de 1995 a établi un calendrier visant à ramener le taux de cotisation sociale de 38 % en 1996 à 33 % avant 2001 et à la redistribuer simultanément entre la part patronale et la part salariale : de 37 % et 1 % respectivement en 1996 à 18 % et 15 % en 2001. Ce transfert avait un double objectif : responsabiliser les salariés et réduire la charge des prélèvements obligatoires pesant sur les employeurs.

⁵³ Un système de répartition du taux de cotisation entre les différents régimes n'a été institué qu'en 1998.

Le transfert a commencé en juillet 1996, date à laquelle la répartition du taux de cotisation sociale a été modifiée pour passer à 5 % pour la part salariale et à 33 % pour la part patronale. Cette première étape a suscité de vigoureuses protestations de la part des travailleurs, notamment des syndicats. En réponse, le gouvernement a légiféré pour obliger tous les employeurs à donner un coup de pouce de 4 % au salaire de leurs employés. Cette mesure a signifié que, dans les faits, la charge financière pesant sur les employeurs ne s'est pas trouvée diminuée.

La diminution suivante a eu lieu en janvier 1997, date à laquelle le taux de cotisation sociale est passé à 9 % pour la part salariale et à 28 % pour la part patronale. Dans le même temps, le taux global de cotisation s'est trouvé ramené de 38 % à 37 %. Cette fois, le gouvernement n'imposa aucune augmentation salariale en compensation.

Toutefois, le calendrier établi pour d'autres transferts de la charge contributive a été annulé en janvier 1998, quand la Loi sur les prélèvements sociaux a été remplacée par la Loi sur l'assurance sociale nationale. La nouvelle loi prévoyait la poursuite de la diminution du taux de cotisation et une répartition égale de celui-ci entre parts patronale et salariale ($16,5 \% + 16,5 \% = 33 \%$).

Dans les faits, la part salariale n'a pas été augmentée autant que le disposait cette loi. En 2000, la part patronale était de 27 % (sur 36 %), en 2001, de 26 % (sur 35 %) et en 2002, de 25 % (sur 34 %). En janvier 2003, le taux de cotisation à l'assurance sociale a enfin atteint 33 %, soit l'objectif fixé en 1995. Toutefois, l'objectif concordant de niveler la répartition du taux de cotisation entre employeur et employé n'était pas réalisé. Les salariés cotisaient pour 9 % de leur salaire, tandis que les employeurs versaient les 24 % restants.

Dispositions transitoires

La période prévue pour la transition entre les anciennes et les nouvelles dispositions était très brève. Cette brièveté contrastait fortement avec le rythme des réformes suédoises qui servaient de modèle pour la nouvelle réglementation lettonne : en Suède, il était prévu que la transition dure l'équivalent de toute une carrière professionnelle. Les travailleurs nés avant 1938 y demeuraient soumis à l'ancien régime, ceux nés en 1954 ou après passaient entièrement

au régime en CDN, et ceux nés entre ces deux dates recevaient une pension calculée selon une formule combinant les deux systèmes, dans des proportions graduellement modifiées (voir Palmer, 1999a, p. 1).

Par opposition, dans le cas des réformes lettones, la législation prévoyait un basculement radical début 1996. Les arguments en faveur de l'adoption de cette démarche ont été résumés par Palmer et Fox en 1999 :

Même s'il existait des dossiers individuels comptabilisant les années de service et le montant des salaires (les « livrets de travail »), l'hyperinflation des années 1991-1992 a rendu cette comptabilisation des anciens salaires en roubles très difficile à utiliser. Il n'existait aucun indice des prix fiable. Toute méthode pour définir un tel indice aurait été arbitraire. Comme il n'existait pas de comptabilisation, ni de données centralisées, il était impossible de procéder à la simulation de diverses formules de calcul, ce qui augmentait la répugnance des décideurs politiques à baser le montant des futures pensions à verser sur celui des anciens salaires. D'un autre côté, on convenait qu'il était important d'honorer les années de service enregistrées par le livret de travail.

La réforme des pensions visait, parmi ses principaux objectifs, à renforcer les incitations à cotiser, en vue de réduire le déficit (futur attendu) des dépenses par rapport aux cotisations. Une façon d'encourager à cotiser tout en honorant les années de travail passées consistait à se fonder, pour estimer le montant du capital initial d'un individu, sur son nombre d'années de service et sur le montant de son salaire actuel. Il a été décidé de baser le capital retraite initial (et donc, dans une large mesure, le montant de la pension future) sur le montant des cotisations versées au cours des années immédiatement postérieures à la réforme. Cela revenait, dans les faits, à attribuer une très grande valeur sociale aux cotisations des premières années du nouveau régime (Fox et Palmer, 1999a, p. 11).

On a ainsi décidé de créditer les périodes d'assurance allant jusqu'en 1995 d'un capital notionnel initial basé sur l'assiette de cotisation du salaire moyen de chaque individu durant les années 1996–1999, selon la formule indiquée ci-dessous.

Encadré 2
Règles transitoires de calcul du capital notionnel initial

Formule	$K_s = V_i \times A_s + 0,2$
	K_s représente le capital retraite (notionnel) initial
	V_i désigne la part assujettie à cotisation du salaire moyen de l'individu de 1996 à 1999 (inclusivement)
	A_s représente la durée de participation à l'assurance de l'ayant droit jusqu'en 1995

Année de départ en retraite	Définition de V_i
------------------------------------	---------------------

1996	Salaire moyen soumis à cotisation de l'ensemble de la population, 1995
1997	Salaire moyen soumis à cotisation de l'assuré en 1996
1998	Salaire moyen soumis à cotisation de l'assuré en 1996–1997
1999	Salaire moyen soumis à cotisation de l'assuré en 1996–1998
et ensuite	Salaire moyen soumis à cotisation de l'assuré en 1996–1999

Pour calculer la part assujettie à cotisation du salaire annuel moyen pour la période 1996–1999, on convertit le montant des salaires mensuels gagnés durant ces années en valeur 1996. Pour ce faire, on diminue ce montant du taux de croissance de la masse salariale soumise à cotisation au cours des années concernées (le même indice est utilisé pour ajuster le montant du capital retraite pour chacune de ces années). Ensuite, on calcule le capital initial « K_s » (en valeur 1996) selon la formule indiquée ci-dessus, puis on l'indexe sur la croissance de la masse salariale soumise à cotisation jusqu'à l'année du départ en retraite (en guise de taux de rendement). On calcule le montant total de la pension durant la période de transition vers le régime de pensions purement en CDN, en utilisant les mêmes variables que pour la pension purement en CDN : $P = (L + K)/G$, où K , le capital retraite notionnel accumulé tout au long de la vie, est comptabilisé à compter de 1996.

Notons que la formule ci-dessus utilise le salaire soumis à cotisation plutôt que le salaire réel. Ces deux montants diffèrent, tant sur le plan individuel qu'à l'échelle de l'économie dans son ensemble. Cela est dû, premièrement, au plafonnement de l'assiette de cotisation dans le salaire. Deuxièmement, dans les

années 1990, la fraude et la sous-déclaration des salaires étaient très répandues dans l'économie lettone, ce qui est d'ailleurs toujours le cas aujourd'hui. Le salaire moyen soumis à cotisation sur l'ensemble de la population est donc d'un montant inférieur à celui du salaire moyen dans l'économie lettone.

Les droits acquis sous l'ancien régime ont été convertis en capital retraite notionnel initial dans le nouveau régime en CDN, de sorte que tous les assurés qui n'étaient pas retraités en janvier 1996 ont été immédiatement couverts par le nouveau régime. Les pensions liquidées avant 1996 n'ont pas été recalculées selon la formule en CDN, et les pensionnés existants ont continué à toucher leur pension de l'ancien régime par répartition.

3.1.2 Modifications ultérieures des dispositions du premier pilier eu égard aux pensions

Même si, pour sa partie essentielle, la formule en CDN est demeurée inchangée depuis la mise en œuvre de la réforme en janvier 1996, une série de modifications a affecté le reste des règles. Ces modifications ont résulté de rebondissements économiques, de problèmes rencontrés dans la mise en œuvre de la loi de réforme et de la situation politique du pays. Politiquement, les gouvernements de coalition ont été la norme en Lettonie depuis l'indépendance et bon nombre de ces coalitions ont été de courte durée. En tout, 12 gouvernements se sont succédés entre l'indépendance en 1991 et la rédaction de la présente étude. Il est courant que les ministères soient distribués entre différents partis, d'où certaines fluctuations dans les politiques suivies.

Des problèmes immédiats ont surgi du fait des règles qui viennent d'être expliquées, concernant la conversion des droits à pension antérieurs à 1995 en « capital notionnel ». Comme les fonctionnaires du Ministère de la Protection sociale étaient entièrement absorbés par les défis techniques posés par la mise en œuvre des réformes, peu de ressources ont été affectées à des efforts de communication, et la population, même parmi les personnes proches de l'âge de la retraite, s'est trouvée peu au courant des changements (Banque mondiale, 2004, p. 32). C'est seulement courant 1996 (après l'application des réformes) que l'OPAS s'est engagé dans un effort intense de relations publiques, en utilisant les médias pour expliquer le nouveau système. Au printemps 1997,

des documents ont été produits à l'intention du personnel et des cours ont été donnés. A l'été de la même année, tous les Lettons en âge de travailler ont reçu leur premier avis de cotisation au nouveau régime. Toutefois, beaucoup de gens l'ont reçu trop tard pour en tenir compte dans leur décision de départ en retraite. Dans de nombreux cas, même les personnes qui ont lu les renseignements contenus dans l'avis n'ont pas compris les répercussions, sur la nouvelle formule de calcul de la pension en CDN, d'un non-respect des obligations contributives ou d'une sous-déclaration de leurs salaires. Ces problèmes ont été particulièrement aigus de 1996 à 1999, années durant lesquelles le salaire moyen soumis à cotisation de chaque individu servait de base pour déterminer ses droits à pension antérieurs.

En outre, au moment du lancement de la réforme, le système de TI de l'OPAS était obsolète et inadapté. Les prestations étaient souvent calculées à la main, d'où des incohérences de traitement des individus d'un bureau à l'autre, de la part d'un personnel se colletant avec un système qu'il ne comprenait pas bien.

En conséquence :

- peu de gens, parmi les personnes prenant leur retraite, avaient conscience de la modestie de la prestation qu'ils allaient toucher et, en particulier, du fait qu'un départ anticipé en retraite leur enlèverait le droit à la prestation minimum garantie. Cela concernait particulièrement les femmes choisissant l'option de la préretraite à 55 ans. Pour les personnes qui s'étaient trouvées sans emploi durant les années précédant leur retraite, la pension, calculée sur la base du salaire antérieur à la retraite, était particulièrement faible ;
- d'un autre côté, il se trouvait un petit nombre de personnes « au courant », qui ont pu manipuler le système pour accroître le montant de leur assiette de cotisation, c'est-à-dire la base de leur capital notionnel, et ainsi toucher une pension très élevée.

Le 6 novembre 1996, une petite pension complémentaire *ad hoc* a été instaurée pour amener le montant des pensions nouvellement liquidées au niveau qui aurait été le leur avant la mise en œuvre de la réforme. Le 22 mai 1997, sous l'effet de pressions politiques, le gouvernement a stipulé que, du 1^{er} juin 1997 jusqu'en 2000, toute personne, qui aurait travaillé au moins 30 ans en Lettonie, recevrait, au minimum, une prestation dont le calcul serait basé

sur un capital initial (Ki) tiré de l'assiette de cotisation moyenne en Lettonie⁵⁴. De plus, si une personne demandant la liquidation de sa pension en 1997 ou en 1998 était inscrite au chômage durant les années nécessaires au calcul du capital-retraite initial, on calculerait celui-ci sur la base de l'assiette de cotisation moyenne à l'assurance sociale en Lettonie au cours de l'année précédente, et non sur la base de ses allocations chômage. Les femmes choisissant l'option de la préretraite (le droit de se retirer à partir de 55 ans) se voyaient attribuer une pension minimum garantie égale à au moins 80 % de la prestation de sécurité sociale nationale⁵⁵. A l'autre extrémité de l'échelle des revenus, les pensions se sont vues plafonnées et ce, de 1997 jusque fin 1999⁵⁶.

En octobre 1997, le gouvernement a fait passer le système d'indexation d'un dispositif « orienté vers le passé » à un dispositif tourné vers l'avenir. En novembre 1997, les pensionnés ont bénéficié de ce qui était en réalité une double indexation : 4,1 % pour l'inflation déjà survenue et 3,1 % pour l'inflation attendue d'ici la prochaine mesure d'indexation. En mars 1998, le gouvernement a annoncé des revalorisations supplémentaires. La pension des retraités soumis à l'ancienne loi a été augmentée de 15,87 %, dont 9,6 % destinés à compenser l'absence d'indexation en 1995. Quant à la pension des retraités selon le nouveau régime, elle a été majorée de 5,7 %.

Le 21 octobre 1998, la Loi sur les pensions publiques a été modifiée deux semaines avant les élections législatives, si bien qu'à compter du 1^{er} janvier 1999 :

- Quiconque s'était vu attribuer une pension de vieillesse avant 1997, mais avait continué à travailler et à cotiser pendant au moins 3 ans avait le droit de faire recalculer la totalité de sa pension selon la nouvelle loi.

⁵⁴ Cette mesure concernait tous ceux dont le salaire individuel moyen utilisé pour calculer leur capital retraite initial (« Vi » dans la formule indiquée dans l'Encadré 1 plus haut) était inférieur à l'assiette de cotisation moyenne à l'assurance sociale en Lettonie durant la période considérée.

⁵⁵ Comme on l'a expliqué précédemment, la loi ne prévoyait de possibilité de préretraite que pour les femmes. Les hommes ne pouvaient partir en retraite de façon anticipée que s'ils touchaient une pension spéciale ou avaient exercé un métier dangereux ou pénible tel que défini par la loi.

⁵⁶ En vertu de ce plafond, le montant de la pension d'un individu ne pouvait dépasser celui qui lui serait attribué si l'on tenait compte du maximum (plafond) de l'assiette de cotisation à l'assurance sociale, défini dans la Loi sur l'assurance sociale nationale.

- Une indexation supplémentaire a été accordée aux pensions des plus de 80 ans. En vertu des modifications, jusqu'en 2000, toute pension d'un montant inférieur à trois fois le salaire minimum devrait être revalorisée tous les six mois en tenant compte de l'IPC et de l'âge du bénéficiaire⁵⁷.
- Les individus de plus de 15 ans qui, n'exerçant pas d'activité rémunérée officielle, n'étaient pas couverts par l'assurance sociale obligatoire, étaient autorisés à adhérer au premier pilier à titre volontaire.

En avril 1999, la modification des modalités d'indexation des pensions pour les plus de 80 ans intervenue en 1998 a été remplacée par une nouvelle disposition, accordant un complément égal à 10 % du montant de leur pension au groupe des retraités les plus âgés. Cette nouvelle modification était essentiellement motivée par le fait qu'elle semblait moins onéreuse pour le budget de la branche vieillesse.

L'équilibre budgétaire de l'assurance sociale s'est très nettement dégradé en 1999, sous l'effet de la combinaison des concessions accordées aux pensionnés exerçant une activité rémunérée, de l'indexation supplémentaire de 1998 et la crise financière russe. En 1999, le gouvernement nouvellement constitué a proposé des amendements, à des fins d'économie, à la Loi sur les pensions publiques. Ces modifications prévoyaient :

- l'abrogation des amendements promulgués durant la période préélectorale,
- un relèvement rapide de l'âge de la retraite à 62 ans pour les deux sexes,
- la suppression de la préretraite,
- la suspension du versement de la pension des retraités exerçant une activité rémunérée.

Ces amendements ont été adoptés par le Saeima le 5 août 1999, mais les partis de gauche ont obtenu la tenue d'un référendum à leur sujet. Il en est résulté une sorte de crise politique et le gouvernement a appelé les gens à ne pas voter, tout en proposant de nouveaux amendements, plus mesurés :

⁵⁷ L'indice de revalorisation des pensions a été défini comme suit : $I = I_c + I_v$, où I_c est égal à l'IPC et où I_v s'obtient en divisant l'IPC par 10 puis en le multipliant par le nombre d'années par lequel le retraité dépasse 80 ans.

- le relèvement de l'âge de la retraite est devenu plus graduel : il devait augmenter de 6 mois par an jusqu'à ce qu'il atteigne 62 ans ;
- le départ en préretraite demeurait possible pour les femmes et le devenait pour les hommes à partir de 60 ans. Les personnes faisant ce choix verrait le montant de leur prestation réduite de 20 %, mais seulement jusqu'à la date où elles atteindraient l'âge minimum légal de la retraite ;
- la possibilité d'un recalcul du montant des pensions liquidées avant janvier 1997 était supprimée. Pour les personnes dont la pension avait été recalculée et réattribuée dans l'intervalle, les montants de pensions déjà versés (éventuellement depuis janvier 1996) seraient additionnés, puis divisés par l'espérance de vie restante, et le montant de leur nouvelle pension serait diminuée du résultat ainsi obtenu ;
- la pension complémentaire des plus de 80 ans était supprimée ;
- l'indexation des pensions était restreinte, les ajustements selon l'IPC ne devant avoir lieu désormais qu'une fois par an au lieu de deux ;
- les personnes exerçant une activité rémunérée conservaient le droit de toucher une pension. Toutefois, le montant de celle-ci ne pouvait pas dépasser deux fois le montant de la prestation de sécurité sociale nationale (60 lats ou 89 euros en 1999).

Ces nouveaux amendements ont été adoptés par le Saeima le 4 novembre 1999. A peine neuf jours plus tard, le 13 novembre, s'est tenu le référendum sur les amendements de la première mouture. Une proportion écrasante (94,2 %) des participants a voté pour le rejet de ces amendements, contre seulement 5,3 % de votes en leur faveur⁵⁸.

Toutefois, la participation au référendum n'ayant pas atteint le pourcentage minimum requis, les résultats ont été invalidés⁵⁹. Les partis politiques au pouvoir ont attribué la faible participation à l'importance de la confiance dont le gouvernement jouissait au sein de la population, tandis que l'opposition y voyait un effet de l'atténuation apportée par les amendements de la deuxième mouture et de l'appel au boycott du référendum lancé par le premier ministre⁶⁰.

⁵⁸ Ločmele N. (1999). *Apstiprina oficiālos rezultātus*, Diena, p. 3.

⁵⁹ Un total de 339 879 personnes a participé au référendum. Toutefois, le taux de participation était trois fois moindre qu'aux élections législatives précédentes et était loin d'atteindre le quorum obligatoire de 50 %.

⁶⁰ Ločmele N. (1999). *Referendumam pietrūkst kvoruma*, Diena, pp. 1–3.

« En fait, la non-participation de la population lettone au référendum constituait un vote en faveur du relèvement de l'âge de la retraite et d'autres mesures d'économie. » (Bite et Zagorskis, 2003, p. 43).

Le train de réforme modifié (en novembre) est entré en vigueur le 6 décembre.

A l'approche d'une nouvelle série d'élections, la Loi sur les pensions publiques a été de nouveau modifiée le 20 décembre 2001 (entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2002), cette fois-ci de la manière suivante :

- les personnes (hommes ou femmes) ayant élevé cinq enfants ou plus, ou un enfant handicapé, avaient désormais la possibilité de partir en retraite cinq ans avant l'âge minimum légal, pour peu qu'ils aient cotisé au moins 30 ans ;
- des règles d'indexation plus généreuses étaient prévues pour l'avenir. Au-delà de 2005, les ajustements seraient fonction de l'indice des prix à la consommation plus 50 % de la croissance réelle de l'assiette de cotisation globale. Toutefois, des règles transitoires plus strictes devaient s'appliquer jusque fin 2005 ;
- à partir de 2011, la croissance des salaires réels se verra attribuer un coefficient plus important dans l'indice de revalorisation des pensions. La part de la croissance des salaires réels prise en compte dans cette formule passera à 50 % pour le calcul du montant de toutes les pensions. La raison d'être de cette variation des modalités d'indexation remonte aux dispositifs transitoires institués en 1995. Ceux-ci avaient permis à certains de toucher une pension d'un montant très élevé en manipulant le système (au-delà de 1000 lats, soit 1477 euros), tandis que d'autres recevaient des montants minimes. Le gel de ces pensions d'un montant élevé avait pour but de réduire leur valeur réelle jusqu'à un certain point. Ce gel n'a déclenché aucune protestation de la part des personnes assez chanceuses pour recevoir de telles prestations, peut-être parce qu'elles appréhendaient qu'on n'enquête sur leurs agissements antérieurs, durant la période transitoire, et que leurs pensions leur soient retirées ou réduites encore davantage en termes réels ;
- les retraités exerçant une activité rémunérée devaient être autorisés à recevoir une pension, plafonnée à trois fois (au lieu de deux fois) le montant de la prestation de sécurité sociale nationale. Ce plafond serait

progressivement relevé au cours des trois années suivantes, jusqu'à se trouver complètement éliminé en 2005 ;

- des modifications supplémentaires ont été apportées aux règles transitoires régissant le calcul du capital notionnel initial. Pour toute personne ayant cotisé pendant au moins 30 ans, l'assiette de cotisation du salaire moyen letton en 1996–1999 servirait d'assiette de cotisation minimale pour le calcul, même si le salaire moyen de cette personne était inférieur au salaire moyen national. Cette disposition doit s'appliquer à quiconque part en retraite entre 2000 et 2009. Les individus dont la pension avait été liquidée avant l'entrée en vigueur de ces modifications avait le droit de faire recalculer leurs pensions ; et
- de nouveaux montants de pension de vieillesse minimaux ont été institués. Le montant minimal a été relevé en fonction de la durée d'affiliation de l'assuré, pour être plus équitable envers les personnes ayant travaillé le plus longtemps. La prestation de sécurité sociale nationale était multipliée par un facteur de 1,1, 1,3 ou 1,5 selon le nombre d'années de service : respectivement moins de 20 ans, de 20 à 30 ans et plus de 30 ans. Une augmentation de la prestation de sécurité sociale nationale s'accompagne automatiquement d'une augmentation de la pension garantie. En décembre 2003, la prestation de sécurité sociale nationale est passée à 35 lats (52 euros). En conséquence, le montant de la pension minimale garantie va de 38,5 à 52,5 lats (c'est-à-dire de 57 à 78 euros).

Les modifications les plus récentes, adoptées le 19 février 2004 (entrées en vigueur le 10 mars 2004), ont une fois de plus modifié la formule d'indexation des pensions servies :

- les années où la hausse de l'IPC dépasse 3 % (au lieu de 5 % précédemment), les pensions inférieures ou égales à cinq fois le montant de la prestation d'assurance sociale nationale doivent être indexées en avril et en octobre ;
- en avril, les pensions sont indexées sur le seul IPC mais, en octobre, les pensions modestes (montant inférieur ou égal à 3 fois le montant de la prestation d'assurance sociale nationale) doivent être indexées sur, outre l'IPC, 50 % de la croissance réelle de la masse salariale soumise à cotisation, au lieu des 25 % fixés précédemment.

Actions auprès de la Cour constitutionnelle

Outre cette série de modifications législatives, la Cour constitutionnelle de Lettonie a également été le théâtre d'actions juridiques, intentées par un groupe de retraités. Le 13 mars 2001, la cour constitutionnelle a jugé illégal de subordonner l'ouverture des droits à des prestations d'assurance sociale au versement effectif des cotisations par l'employeur. Il est résulté qu'à compter du 14 mars 2001, toutes les prestations ont dû être calculées d'après le montant de cotisations déclaré par l'employeur, que l'employeur l'ait effectivement ou non versé au trésor public. En conséquence, le salarié ne subit pas les conséquences des arriérés ou des impayés de cotisations de son employeur; c'est plutôt l'affaire des services de recouvrement de l'Etat.

Le 19 mars 2002, la cour constitutionnelle a également jugé que les limitations du montant de la pension versée aux retraités exerçant une activité rémunérée enfreignaient le droit constitutionnel à la sécurité sociale dans la vieillesse. Ces limitations ont donc été supprimées.

La combinaison des modifications législatives et des décisions du tribunal ont causé de graves problèmes administratifs à l'OPAS. Les changements ont dû être appliqués dans des délais très courts, d'où une tension pour le personnel de l'office. La mise au point et à l'essai des logiciels nécessaires demandait souvent plus de temps qu'on n'en disposait. La fréquence des changements et les délais serrés imposés pour leur mise en œuvre était source de stress et de mécontentement des deux côtés : les administrateurs des pensions et les pensionnés.

3.1.3 Résumé de la situation en juin 2004

Voici un résumé des dispositions relatives au premier pilier en CDN tel qu'il était en juin 2004, à la suite des diverses modifications et décisions de justice qui viennent d'être relatées.

Encadré 3
Résumé des dispositions relatives à la pension financée par répartition

Etendue de la protection de la pension en CDN	Obligatoire pour tous les salariés et travailleurs indépendants de plus de 15 ans ; facultative pour les personnes n'exerçant pas d'activité rémunérée ⁶¹ .
Condition d'ouverture des droits	Au moins 10 ans d'affiliation à l'assurance vieillesse.
Montant de cotisation	20 % de l'assiette de cotisation, dans la limite d'un plafond, qui équivaut actuellement à environ 10 fois le salaire moyen (mais voir plus bas pour les effets du second pilier) ⁶² .
Calcul du montant de la pension	Formule de la pension en CDN : $P = K/G$ où <i>P</i> désigne le montant de la pension dans le cadre du régime en CDN ; <i>K</i> désigne le capital-retraite notionnel accumulé par l'individu au cours de sa vie et comptabilisé dans son compte notionnel individuel (montant total enregistré plus les intérêts gagnés chaque année sur le capital) ; et <i>G</i> désigne le nombre d'années prévisibles de versement de la pension, sur la base des projections de l'espérance de vie unisexe de la cohorte du travailleur, nombre ajusté chaque année pour être appliqué aux nouvelles demandes de pensions.

⁶¹ Depuis 1998, les personnes non couvertes par l'assurance sociale obligatoire peuvent adhérer au régime public d'assurance vieillesse à titre volontaire. Les catégories visées par ce nouveau règlement sont essentiellement les femmes au foyer, les étudiants et les sans-emploi.

⁶² Comme on l'a dit précédemment, ces 20 % ne constituent qu'une partie des recettes de cotisations perçues par la branche vieillesse (ou ces 18 %, dans le cas des participants au 2^e pilier). Le reste est considéré comme un « impôt » destiné à financer d'autres dépenses liées aux pensions, y compris les montants minimum garantis et le manque à gagner subi par le premier pilier du fait d'un transfert partiel de cotisations en direction du second pilier.

Capital notionnel initial	$K_s = V_i \times A_s \times 0.2$ où K_s désigne le capital-retraite (notionnel) initial de l'individu ; A_s désigne la durée d'affiliation de l'individu à l'assurance jusqu'en 1995 inclusivement ; et V_i désigne le montant de l'assiette de cotisation moyenne de l'individu de 1996 à 1999 (inclusivement). Pour les personnes qui auront pris leur retraite avant 2009 et auront cotisé au moins 30 ans, l'assiette de cotisation du salaire moyen letton en 1996–1999 sert d'assiette de cotisation minimale pour le calcul, même si le salaire moyen de l'ayant droit est inférieur au salaire moyen letton.
Points de pension accordés pour périodes non travaillées	Les périodes de service militaire ou les années passées au foyer à élever ses enfants (1,5 an par enfant au maximum) donnent lieu à des cotisations dont le versement est assuré par l'Etat pour le compte des individus, sur la base d'une assiette de cotisation de 50 lats (74 euros). Pour les bénéficiaires de certaines prestations d'assurance sociale (par ex. chômage, maladie, maternité, accidents du travail et maladie professionnelle), les cotisations vieillesse sont versées en leur nom par la branche qui leur verse leurs prestations (chômage, invalidité, maladie et maternité, accidents du travail et maladies professionnelles), le montant de leurs prestations servant d'assiette de cotisation. Pour les titulaires d'une pension d'invalidité n'exerçant aucune activité rémunérée, des cotisations sont également versées en leur nom à la branche vieillesse par la branche invalidité, maladie et maternité, mais leur montant est dans ce cas calculé en partant de l'hypothèse que l'ayant droit a gagné 50 % du montant du salaire moyen letton soumis à cotisation l'année précédente.
Age de la retraite	L'âge minimum légal de la retraite fait actuellement l'objet d'un relèvement progressif avec 62 ans pour cible. Pour les femmes, il a augmenté d'un an en 1996 et de 6 mois chacune des années suivantes. Pour les hommes, il a augmenté de 6 mois par an, depuis 2000. Les hommes ont atteint l'âge minimum légal de la retraite de 62 ans en 2003, mais les femmes ne l'atteindront qu'en 2008. En juillet 2005, l'âge minimum légal de la retraite pour les femmes était de 60,5 ans.

Préretraite	Jusqu'en juillet 2005, on pouvait prendre un départ en retraite anticipé de deux ans, soit à 60 ans pour les hommes et, pour les femmes, deux ans avant le point atteint par l'âge minimum légal dans sa phase de relèvement. Ces règles étaient censées disparaître en juillet 2005. Toutefois, en juin 2005, le Saeima a repoussé l'application de nouvelles règles jusqu'en juillet 2008. D'ici là, on pourra donc toujours prendre une retraite anticipée de deux ans. La préretraite entraîne une réduction actuarielle et en outre • le montant de la pension de préretraite (y compris la pension minimum garantie) est minoré de 20 % jusqu'à ce que l'individu atteigne l'âge légal de la retraite ; et • la pension de préretraite n'est pas cumulable avec une activité rémunérée. Dans le cadre du processus de transition, presque tous les « droits particuliers » à la préretraite prévus par l'ancien système ont été progressivement éliminés, en étant convertis en capital retraite du régime en CDN.
Activité rémunérée au-delà de l'âge de la retraite	Les personnes qui ont dépassé l'âge de la retraite ont le droit de cumuler activité rémunérée et pension pleine. Ils continuent alors à cotiser et accumuler du capital-retraite supplémentaire. Leurs pensions peuvent être recalculées tous les trois ans pour tenir compte de ces montants de cotisation, s'ils en font la demande. Le montant ajouté est calculé en fonction de l'espérance de vie prévue pour la cohorte de l'ayant droit au moment du calcul.
Pension minimum garantie*	Le montant de la pension minimum est fonction de la durée d'affiliation de l'ayant droit à l'assurance. Pour déterminer ce minimum, la prestation de sécurité sociale nationale est multipliée par un facteur de 1,1, 1,3 ou 1,5 selon le nombre d'années de service : respectivement moins de 20 ans, de 20 à 30 ans et plus de 30 ans. * Les pensionnés ayant moins de 10 ans de service et ayant dépassé depuis au moins 5 ans l'âge légal de la retraite ont droit à la prestation de sécurité sociale nationale, financée par le budget de l'Etat. Pour les personnes démunies, il existe également plusieurs types de prestations d'aide sociale, à la charge des municipalités. En règle générale, si les revenus d'une personne tombent en dessous du Revenu minimum

	garanti (RMG), fixé actuellement (en 2005) à 21 lats par mois (31,5 euros), alors sa municipalité doit lui verser une prestation qui comble la différence.
Pensions spéciales	Le montant des pensions spéciales servies aux membres de professions particulières est calculé selon la formule de la pension en CDN. La réglementation antérieure autorisant les pensions spéciales a été abrogée le 1 ^{er} janvier 1999, mais avec une clause d'antériorité protégeant les personnes déjà titulaires d'une pension et celles proches de la retraite. Ainsi, avec le temps, les pensions spéciales seront graduellement remplacées par le seul régime en CDN.
Pension d'invalidité	Pour remplir les conditions d'ouverture des droits, il faut être atteint d'un handicap reconnu et avoir été affilié à l'assurance pendant au moins 3 ans. La formule de calcul de la pension d'invalidité dépend de la gravité du handicap : En cas d'invalidité de catégorie I, $P = 0.45 \times Vi + ASi / ASie \times Vi \times 0.1$ En cas d'invalidité de catégorie II, $P = 0.4 \times Vi + ASi / ASie \times Vi \times 0.1$ où P désigne la pension ; Vi désigne l'assiette de cotisation du salaire moyen de l'assuré durant n'importe quelle période de 36 mois consécutifs au cours des 5 années antérieures à l'attribution de la pension d'invalidité ; ASi désigne la durée de l'affiliation de l'individu à l'assurance ; $ASie$ désigne la plus longue durée d'affiliation possible entre 15 ans l'âge de la retraite. En cas d'invalidité de catégorie III, le montant de la pension est égal à celui de la prestation de sécurité sociale nationale (35 lats, soit 52 euros à la date de la présente analyse) Parvenus à l'âge légal de la retraite, les titulaires d'une pension d'invalidité passent sous le régime de la pension de vieillesse, calculée selon la formule ordinaire. Toutefois, si l'assuré demeure handicapé et si le montant de sa pension

	d'invalidité est supérieur à celui de sa pension en CDN éventuelle, il conserve sa pension d'invalidité ⁶³ .
Minima garantis en cas d'invalidité	Les montants minimaux garantis des pensions d'invalidité sont fixés comme suit : • pour la catégorie I, 1,6 fois la prestation de sécurité sociale nationale ; • pour la catégorie II, 1,4 fois la prestation de sécurité sociale nationale ; • pour la catégorie III, le montant de la prestation de sécurité sociale nationale.
Pensions de survivant	Il n'existe pas de pension de veuve ni de veuf. Il existe en revanche une pension pour enfant à charge survivant, dont le montant dépend de la valeur du capital notionnel accumulé sur le compte du travailleur décédé. Pour un enfant, le montant s'élève à 50 % de la pension ainsi calculée ; pour deux enfants, à 75 % ; pour 3 enfants ou plus, le moindre de ces deux montants : 90 % de la pension ainsi calculée ou 50 % du montant de la prestation de sécurité sociale nationale multiplié par le nombre d'enfants.
Imposition	Depuis janvier 1997, les pensions sont assujetties à l'impôt sur le revenu. Toutefois, les pensions de vieillesse liquidées avant janvier 1996, date d'entrée en vigueur de la nouvelle loi, demeurent non imposables. Les pensions liquidées aux termes de la nouvelle loi sur les pensions sont imposées au taux de 25 %, avec un abattement annuel de 1 200 lats (1 773 euros). Cet abattement est fixé à 1 500 lats (2 216 euros) pour les handicapés des catégories I et II et à 1 440 lats (2 127 euros) pour les handicapés de la catégorie III ⁶⁴ .

⁶³ Des cotisations continuent d'être versées au régime en CDN au nom des titulaires d'une pension d'invalidité et ce, par la branche invalidité, maladie et maternité. Le montant de ces virements de branche à branche équivaut à 20 % de la moitié (50 %) de l'assiette de cotisation du salaire moyen letton au cours de l'année précédente.

⁶⁴ En Lettonie, un taux d'imposition sur le revenu de 25 % s'applique à tout gain d'activité rémunérée dépassant 21 lats (31 euros) par mois, ou 252 lats (372 euros) par an. De plus, il existe un abattement pour chaque personne à charge (sans aucune limitation du nombre d'enfants) égal à la moitié de l'abattement ci-dessus, c'est-à-dire 10,5 lats (15 euros) par mois, ou 126 lats (186 euros) par an.

Indexation	Jusqu'en 2011, les années où la hausse de l'IPC dépassera 3 %, les pensions inférieures ou égales à cinq fois le montant de la prestation d'assurance sociale nationale devront être indexées en avril et en octobre. En avril, les pensions seront indexées sur le seul IPC mais, en octobre, les pensions d'un montant inférieur ou égal à 3 fois le montant de la prestation d'assurance sociale nationale seront indexées sur, outre l'IPC, 50 % de la croissance réelle de la masse salariale soumise à cotisation, tandis que les pensions comprises entre 3 fois et 5 fois le montant de la prestation d'assurance sociale nationale demeurent indexées sur l'IPC seul. Les pensions d'un montant supérieur ne seront pas indexées avant 2011. A partir de cette date, toutes les pensions seront indexées sur l'IPC plus 50 % de la croissance réelle de la masse salariale assujettie à cotisation.
------------	--

Information des assurés : depuis 1997 les participants au régime reçoivent un relevé de compte annuel indiquant le montant de capital-retraite notionnel accumulé durant l'année en question. En revanche, ils ne reçoivent pas de relevé cumulatif, puisque l'OPAS ne détient toujours pas tous les dossiers individuels antérieurs à 1996. Cette lacune est essentiellement due au retard pris par la mise en œuvre des logiciels et des systèmes de TI sur la mise en application de la réforme. Un désaccord entre les pouvoirs publics et le fournisseur de TI a entraîné la rupture d'un contrat et le passage à une nouvelle plateforme complète de TI n'est toujours pas achevé (Banque mondiale, 2004, p. 7). Ainsi, les individus ne voient leur capital notionnel initial calculé qu'au moment de leur départ en retraite, quand ils apportent leur livret de travail à l'OPAS.

Néanmoins, l'élaboration d'une base de données longitudinale est en cours. Une fois qu'elle sera achevée, chaque participant au régime se verra également informé par relevé du montant total cumulé de son capital-retraite.

3.2 *Mise en œuvre des piliers privés*

3.2.1 Fonds d'épargne volontaire du troisième pilier

L'instauration des deux piliers financés par capitalisation a constitué une tâche plus complexe. Comme on l'a déjà expliqué, le lancement du deuxième pilier, prévu à l'origine pour 1998, a été reporté. A la place, le groupe de travail chargé des pensions dans le cadre du Projet de réforme de la protection sociale lettone a décidé d'ériger le travail d'élaboration du cadre réglementaire et institutionnel nécessaire au troisième pilier en étape expérimentale pour le deuxième pilier. Cela laisserait aussi aux marchés financiers le temps de se développer et à une réserve le temps de s'accumuler sur le second pilier pour contrebalancer le manque à gagner sur le plan des recettes de cotisations⁶⁵. Un groupe de travail comprenant des spécialistes de l'autorité de surveillance de l'assurance publique (qui appartient désormais à la commission des marchés financiers), le Ministère de l'Economie et le Ministère de la Protection sociale ont, avec le soutien d'experts de la Banque mondiale, rédigé un projet législatif visant le fonctionnement des régimes d'épargne-retraite volontaires, baptisés fonds de pensions privés (FPP). La loi sur les Fonds de pensions privés a été adoptée par le Saeima en juin 1997 et elle est entrée en vigueur en juillet 1998.

Le terme de fonds de pensions privés (FPP) a un sens particulier en Lettonie. Il s'agit de régimes en cotisations définies sans promesse spécifique de prestation, ni obligation d'utiliser l'épargne accumulée pour acheter une rente à la retraite⁶⁶. Sans promesse de prestation, ni taux de remplacement cible, il n'est pas non plus nécessaire de procéder à des calculs actuariels. Les FPP ont le statut juridique d'établissement financier et de crédit à responsabilité limitée. Ils accumulent et investissent les cotisations effectuées volontairement

⁶⁵ Toutefois, comme on l'expliquera plus loin dans la partie 4.1.1, toutes les réserves avaient déjà été utilisées en 1998, ce qui a plongé le budget de l'assurance sociale en déficit en 1999.

⁶⁶ Au lieu de cela, comme on l'explique plus bas, cette épargne peut être librement retirée en une fois ou en une série de retraits progressifs.

par les membres du régime en vue d'accroître la sécurité de leur retraite dans leur vieillesse. Ils peuvent être de deux types : des fonds ouverts, qui peuvent offrir leurs services à tout le monde, ou des fonds fermés, qui ont pour seuls membres les salariés du fondateur (l'actionnaire) du fonds. Seuls les employeurs signataires d'un contrat d'affiliation collective avec un fonds de pensions peuvent être fondateurs (et ainsi actionnaires) d'un FPP fermé, tandis que seules les banques commerciales et les compagnies d'assurance vie enregistrées en Lettonie peuvent fonder des FPP ouverts⁶⁷. Tant les fonds que les plans spécifiques de placement élaborés par eux doivent détenir un permis de la commission des marchés financiers (CMF).

Pour obtenir un tel permis, les actionnaires d'un FPP doivent, entre autres, n'avoir aucun arriéré de cotisation d'assurance sociale ni d'impôt. Si un arriéré de cotisation est découvert, le fisc peut obliger l'employeur à interrompre ses cotisations au FPP jusqu'à ce que la dette soit réglée.

Il n'existe pas d'âge minimal, ni maximal fixé par le législateur pour limiter l'appartenance à un régime. Les individus peuvent adhérer directement ou, quand leur employeur a conclu un contrat d'affiliation collective avec un fonds de pensions ouvert ou fermé, ils peuvent adhérer par l'intermédiaire de leur employeur. Si un employeur institue un FPP pour ses employés, ceux-ci doivent tous avoir le droit de participer au régime sous réserve éventuellement de critères objectifs comme l'âge ou le statut professionnel (mais pas à la discrétion de l'employeur). Quand un participant quitte son emploi, il a le droit, en vertu de la loi, de maintenir sa participation au régime ou de faire transférer le capital-retraite accumulé à un autre FPP⁶⁸.

Un âge de la retraite doit être spécifié dans le régime de pensions, âge qui généralement ne doit pas être inférieur à 55 ans. Il existe une liste de professions agréées par l'Etat pour lesquelles un âge de départ en retraite anticipé est admissible : par exemple, pour les athlètes professionnels ou les pilotes de ligne, l'âge de la retraite autorisé est 45 ans ; pour les radiologistes

⁶⁷ Cela ne concerne que les banques commerciales autorisées à recevoir les dépôts de personnes physiques en Lettonie.

⁶⁸ Toutefois, une disposition du régime peut permettre à un membre ayant atteint un âge de la retraite spécifié de verser des cotisations supplémentaires.

des professions de la santé, c'est 50 ans. Toutefois, il n'a été créé aucun régime spécial pour couvrir les membres de ces professions.

Les membres des FPP ont droit à toucher le montant total de leur capital-retraite accumulé en une fois ou par retraits progressifs⁶⁹.

Si le membre d'un FPP contracte un handicap permanent ou grave, son avoir accumulé peut lui être versé avant l'âge de la retraite. Cette possibilité est également offerte si l'employeur cotisant pour le compte d'un adhérent à un FPP déclare faillite, ou si un adhérent décède avant l'âge de la retraite prescrit par le régime du FPP. Un membre a également le droit de mettre fin à son adhésion à un FPP pour transférer son épargne à un autre régime ou à un autre fonds.

Jusqu'en 2003, les placements qu'un FPP pouvait faire étaient soumis à des limites strictes. Par exemple, les placements à l'étranger ne pouvaient pas dépasser 15 % de l'actif d'un FPP. Parce que ces règles entravaient le rendement des placements, elles ont été considérablement allégées. Les limites qui ont été maintenues sont similaires à celles qui s'appliquent au deuxième pilier, mais avec plus de flexibilité⁷⁰. Par exemple,

- un placement dans un bien immobilier donné ne doit pas dépasser 10 % de l'actif d'un FPP, et le montant total des placements immobiliers ne doit pas dépasser 15 % de ce même actif ;
- les placements dans des titres ou des instruments du marché monétaire émis ou garantis par un Etat, une collectivité locale ou une autorité financière internationale ne doivent pas dépasser 35 % de l'actif d'un régime de pensions ;
- les placements dans les actions d'une société donnée ne doivent pas dépasser 10 % de l'actif d'un FPP ;
- les dépôts dans une institution de crédit ne doivent pas dépasser 20 % de l'actif d'un fonds ; et

⁶⁹ Le surcroît de revenus par rapport aux dépenses ne peut être distribué ni aux membres sous forme de versements ni aux actionnaires sous forme de dividende. A la place, la totalité de ce montant doit être placée sur le compte individuel des participants au régime, conformément aux obligations prescrites par la Loi sur les fonds de pensions privés.

⁷⁰ Voir la partie 3.2.2. Loi sur les fonds de pensions privés, p. 15, www.fktk.lv, consulté le 29 juin 2005.

- les placements dans un seul fonds de placement ne doivent pas dépasser 10 % de l'actif d'un FPP.

A l'heure qu'il est, l'actif d'un FPP ne peut pas servir à des prêts⁷¹.

Les cotisations sont exonérées d'impôt jusqu'à concurrence d'un montant égal à 10 % du revenu imposable annuel du salarié⁷². Cela signifie que l'employeur ne paie pas d'impôt sur les sociétés (15 %) ni de cotisations sociales (24,09 %) et que le salarié ne paie pas d'impôt sur le revenu (25 %) ni de cotisations sociales (9 %) sur ces cotisations⁷³.

Jusqu'en janvier 2005, la totalité de la prestation versée par un FPP (à l'exclusion du gain en capital, qui est exonéré d'impôt) était imposée. En vertu de modifications apportées à la Loi sur l'impôt sur le revenu, depuis janvier 2005, seule la partie de la prestation (du capital-retraite) provenant des cotisations patronales est imposable : la portion du capital-retraite accumulé durant la participation à un FPP en vertu des cotisations salariales n'est plus imposable.

3.2.2 Le régime en cotisations définies financé par capitalisation (deuxième pilier)

Les consultants de la Banque mondiale travaillant sur le Projet de réforme de la protection sociale ont averti que le retard pris par le lancement du deuxième pilier risquait d'avoir pour effet de laisser dépenser l'excédent du régime

⁷¹ Lors de l'adhésion de la Lettonie à l'UE, la Directive sur la surveillance des institutions de retraites professionnelles de 2003 s'appliquera, et ce, à compter de septembre 2005 ; et cela signifie des modifications supplémentaires des règles de placement. De plus, selon des modifications de la Loi sur les fonds de pensions privés, à compter du 13 janvier 2005, la limite de 10 % par monnaie non correspondante ne s'applique pas aux placements en euros.

⁷² Par cotisation, on entend les cotisations au FPP plus toute prime d'assurance mixte de longue durée (vie et décès).

⁷³ Toutefois, cet allègement fiscal ne s'applique que si l'employeur n'a aucun arriéré d'impôt ni de cotisation, comme on l'a expliqué précédemment.

de pensions en prestations courantes. C'est le scénario qui s'est produit en Lettonie.

Début 1998, le Ministère de la Protection sociale a présenté au gouvernement l'idée générale d'un régime de pensions public financé par capitalisation et les grandes lignes d'un projet de mise en œuvre. Les fonctionnaires du ministère ont décrit la nécessité de cette nouvelle étape de la réforme et donné un aperçu des principes qui présideraient au fonctionnement du régime. Sur la base d'estimations courantes, ils recommandaient d'établir le taux de cotisation au deuxième pilier entre 1 % et 6 % de l'assiette de cotisation durant les premières années de fonctionnement du régime. Ils demandaient instamment l'établissement d'un cadre réglementaire et de garanties efficaces visant à protéger les montants transférés au deuxième pilier. Ils décrivaient succinctement un mécanisme d'administration et de surveillance du deuxième pilier, y compris la possibilité pour les individus de reverser au premier pilier leur épargne accumulée sur le deuxième pilier lors de leur départ en retraite (voir plus bas pour les détails). Ils proposaient de rendre le deuxième pilier obligatoire pour les moins de 50 ans et de l'introduire en l'an 2000, en supposant qu'un cadre juridique approprié soit alors en place⁷⁴.

En juillet 1998, le Ministère des Finances, avec l'aide du Ministère de la Protection sociale et des consultants de la Banque mondiale, a rédigé un document préliminaire intitulé « Justification économique de la Loi sur les pensions publiques financées par capitalisation ». Ce document faisait partie d'un ensemble nécessaire à la soumission du projet de la Loi sur les pensions publiques financées par capitalisation. Selon ce document, cette réforme avait une double visée⁷⁵ :

- augmenter le montant des futures pensions en investissant une partie des cotisations d'assurance sociale sous forme de placements. Le document demandait explicitement le maintien au même niveau du montant global des cotisations ;

⁷⁴ « Aperçu d'idées concernant la création d'un régime de pensions public financé par capitalisation », présenté au conseil des ministres au printemps 1998 (en letton seulement, inédit).

⁷⁵ Ministère des Finances (1998). *Pensions publiques financées par capitalisation : justification économique* (en letton seulement, inédit).

- favoriser le développement économique de la Lettonie et, en conséquence, améliorer le financement de la sécurité sociale tout en réduisant la nécessité d'avoir un filet de sécurité social.

Puisque ce dispositif en CDFC du deuxième pilier serait financé par ponction sur les cotisations d'assurance sociale, le Ministère des Finances indiquait dans ce document certaines conditions à remplir avant son instauration. Notamment, si l'indexation du montant des pensions couramment servies était limitée à 50 % du taux de croissance de l'assiette des cotisations, le lancement du régime en CDFC pourrait avoir lieu en 2000. En revanche, si l'on procédait à une indexation intégrale, ce lancement devrait attendre début 2006. Ce report s'imposait pour permettre au budget de l'assurance sociale d'accumuler un excédent assez important pour qu'on puisse affecter une partie des cotisations au financement du deuxième pilier sans faire plonger le budget dans le rouge.

Les auteurs de l'analyse parvenaient également à la conclusion que les ressources du budget de l'assurance sociale seraient insuffisantes pour permettre à tous les assurés de participer au deuxième pilier dès le début. Ils recommandaient que la participation ne soit obligatoire que pour les moins de 30 ans au moment de l'entrée en vigueur de la loi, et qu'elle soit facultative pour les personnes ayant entre 30 et 50 ans. Les plus de 50 ans n'auraient pas la possibilité d'adhérer au régime : non seulement pour limiter le manque à gagner sur le plan des recettes pour le régime public, mais aussi parce que la durée de placement de ces personnes serait trop brève pour leur assurer un taux de remplacement élevé.

L'instauration de ce régime sur un deuxième pilier, selon le document, favoriserait le renforcement du marché des valeurs mobilières en Lettonie, aurait un effet positif sur la totalité du système financier et apporterait une contribution importante à l'économie nationale dans son ensemble. Selon les calculs présentés, d'ici 2007, les montants accumulés dans les fonds du second pilier pourraient totaliser de 160 à 390 millions de lats⁷⁶. Dans le document, on avançait aussi l'idée que, par les fonds de pensions, l'Etat pourrait avoir

⁷⁶ Ministère des Finances (1998). *Pensions publiques financées par capitalisation : justification économique*, p. 16 (en letton seulement, inédit).

accès au crédit à un taux d'intérêt inférieur à celui qu'offraient les institutions financières internationales.

Les auteurs du document admettaient que, lors de l'instauration du deuxième pilier, les sociétés de gestion de portefeuille privées ne seraient pas suffisamment développées. La Loi sur les pensions publiques financées par capitalisation prévoyait donc que, durant les deux premières années de fonctionnement du régime, la gestion des actifs serait assurée par l'Etat, le Trésor pour être précis.

Le document contenait également une analyse de l'effet de différents taux de cotisation initiaux au deuxième pilier sur le budget de l'assurance sociale. Conclusion : 2 % du salaire serait un point de départ raisonnable, suivi d'une progression permettant d'atteindre 5 % en 2010⁷⁷. Il en résulterait un déficit du budget de l'assurance sociale sur la période de 2002-2006. Toutefois, selon les prévisions indiquées dans le document, l'Etat pourrait ensuite être remboursé assez rapidement de ses avances.

Tableau 7
Taux de rendement réel du capital investi et taux de remplacement [en %] (prévisions)

Taux de cotisation		Taux de rendement réel, selon le gestionnaire des cotisations		Age de la retraite [en années]	Taux de remplacement
Premier pilier	Deuxième pilier	Trésor public	FPP		
20	—	—	—	62	45,0
20	—	—	—	65	54,0
20	—	—	—	68	65,3
14	6	2,3	—	62	46,9
14	6	2,3	—	65	56,9
14	6	2,3	—	68	69,7
14	6	—	5	62	60,5
14	6	—	5	65	75,5
14	6	—	5	68	95,6

Source : Ministère des Finances (1998). *Pensions publiques financées par capitalisation : justification économique*, p. 14 (inédit).

⁷⁷ C'est-à-dire une ponction de 2 points de pourcentage sur les 20 % du taux de cotisation retraite affecté au compte individuel notionnel en CDN, ce qui laisserait 18 % pour le régime en CDN.

Les hypothèses concernant le rendement du capital investi par des opérateurs privés étaient tout à fait positives : selon les prévisions, alors que le taux de rendement réel annuel des capitaux investis par le Trésor serait de 2,3 %, il serait de 5 % à 6 % du côté des gestionnaires de fonds privés. Comme l'indique le Tableau 7, ces hypothèses donnaient des taux de remplacement élevés, en particulier pour les personnes qui attendraient longtemps avant de prendre leur retraite. Selon les auteurs du document, comme les gestionnaires privés prendraient plus de risques et obtiendraient donc un taux de rendement plus élevé, le montant des pensions s'en trouverait augmenté de 29 % à 34 % : « L'analyse du taux de remplacement des revenus indique que la participation au régime garantit une pension plus élevée dans l'avenir, ce qui encouragera les gens à travailler plus longtemps et à prendre leur retraite plus tard »⁷⁸.

De là, le document aboutissait à la conclusion que le fonctionnement en parallèle d'un régime financé par répartition sur un premier pilier et d'un régime financé par capitalisation sur le deuxième pilier aurait plus de stabilité que le fonctionnement d'un seul régime face aux fluctuations démographiques et économiques et par rapport aux décisions politiques. Les auteurs du document admettaient toutefois qu'il existait un « certain degré de méfiance » du public envers les structures financières et de surveillance, à cause du souvenir récent de l'effondrement de la Banka Baltija et de la crise bancaire qui avait suivi. Il serait donc important de procéder à des opérations soigneuses et systématiques d'information et de persuasion visant à convaincre la population que le système de sécurité sociale était fiable et sans risque.

Toutefois, le lancement du deuxième pilier n'a pas eu lieu en 2000 comme on le proposait dans le document. Au lieu de cela, il a été reporté à 2001, en conséquence de deux séries d'événements dont la combinaison a plongé le budget de l'assurance sociale dans un déficit dont il ne s'est toujours pas complètement rétabli⁷⁹ :

- la décision d'ordre politique prise en octobre 1998 de faire des concessions aux retraités exerçant une activité rémunérée et d'accorder une indexation supplémentaire des pensions⁸⁰ ;

⁷⁸ Ministère des Finances (1998). *Pensions publiques financées par capitalisation : justification économique*, p. 17 (inédit).

⁷⁹ Voir plus bas, dans la partie 4.1.1.

⁸⁰ Voir plus bas, dans la partie 3.1.2.

- la crise financière russe de 1998, qui a causé une récession subite et brutale en Lettonie, entraînant hausse du chômage et chute des recettes de cotisation.

Entre autres mesures de rétablissement, la mise en œuvre du deuxième pilier a été repoussée. La Loi sur les pensions publiques financées par capitalisation, dont le projet avait été rédigé par le Ministère des Finances en conjonction avec le Ministère de la Protection sociale, a été finalement approuvée par le Saïema en février 2000 et est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2001. Il n'y a guère eu de débat ni de polémique dans l'opinion publique, ni parmi les hommes politiques, en grande partie parce que les dispositions spécifiques de la législation n'ont pas été bien comprises et que leurs conséquences à long terme n'ont guère été considérées. Même si les coûts financiers transitoires de l'établissement du deuxième pilier (c'est-à-dire le « trou » dans le financement du régime public causé par la réaffectation d'un certain montant de recettes de cotisation aux nouveaux comptes d'épargne-retraite individuels) a été souligné dans le document intitulé *Concept de réforme des pensions*, il a lui aussi reçu peu d'attention durant les délibérations sur la législation.

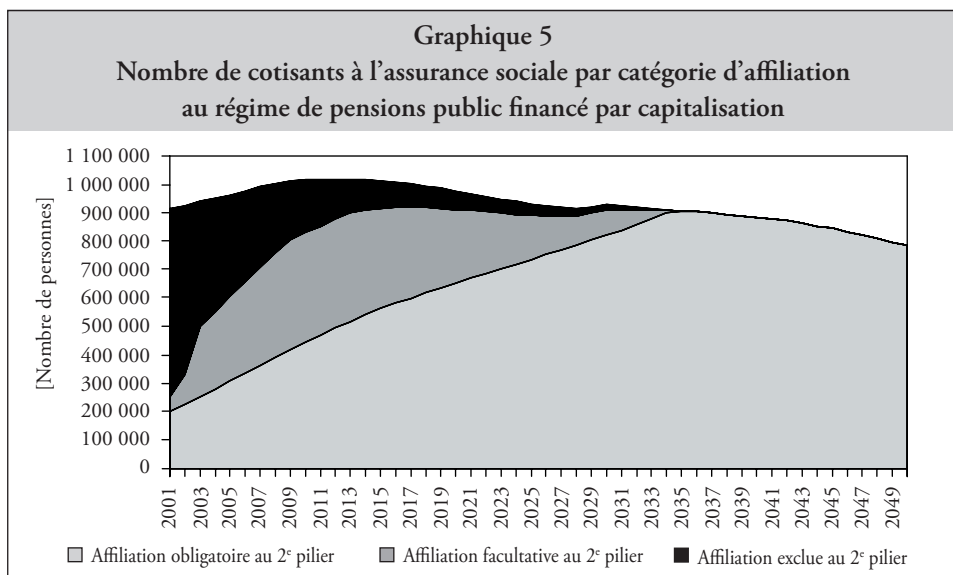
Le régime en CDFC sous sa forme définitive diffère des projets originels présentés dans le *Concept de réforme des pensions* de 1995 sous plusieurs aspects importants. Ces différences distinguent également les dispositions régissant le deuxième pilier letton de leurs équivalents de beaucoup d'autres pays d'Europe centrale et orientale :

- les gestionnaires de portefeuille privés ne sont pas tenus de produire un taux de rendement minimal et l'Etat n'assure aucune garantie ;
- tout individu prenant sa retraite a la possibilité de transférer au premier pilier le montant de son épargne accumulée dans le deuxième pilier, contre une pension calculée selon une formule spécifique (« option de remboursement ») ;
- lors du décès d'un cotisant, le montant de son épargne est rendu au premier pilier et fondu dans le budget global de l'assurance vieillesse, une pension de survivant étant éventuellement servie par le régime du premier pilier (« gain successoral ») ;
- la part des cotisations à réaffecter en dernier lieu au deuxième pilier a été presque multipliée par deux, passant des 5 % à 6 % proposés sur

les 20 % du taux de cotisation du régime en CDN, à la moitié de ce taux, soit 10 %.

Cette dernière modification a été adoptée durant les discussions parlementaires sur le projet de loi, discussions au cours desquelles des représentants des institutions financières lettones, citant le *Concept de réforme des pensions* (selon lequel « par la suite, selon l'augmentation des salaires, les cotisations au deuxième pilier pourraient tourner autour de 10 % à 15 %), ont insisté pour que ce taux soit relevé à 10 %.

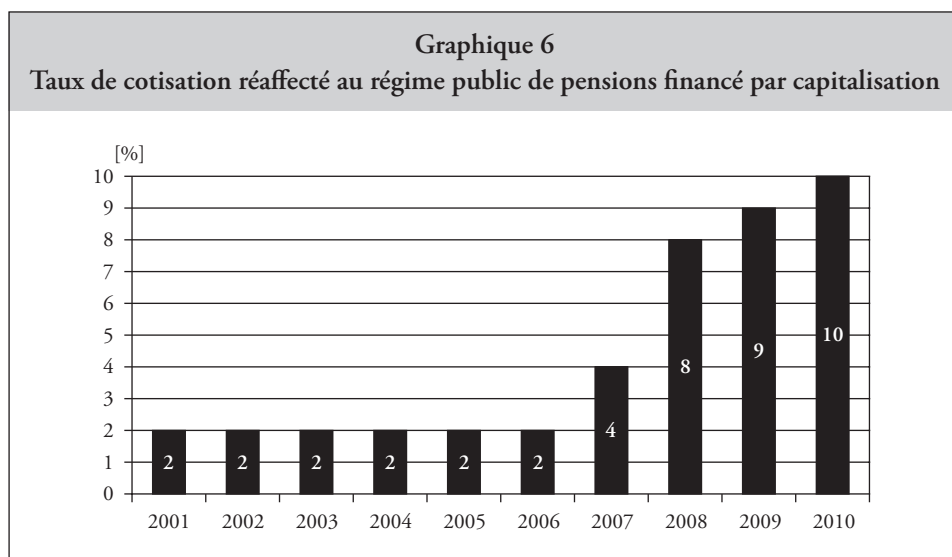
Etendue de la protection : durant la longue période d'introduction progressive du régime en CDFC, la protection s'étend à certaines cohortes d'âge et pas à d'autres, comme on l'a expliqué plus haut. Pour ceux qui ont la possibilité de choisir, par un choix irréversible, d'adhérer au régime (personnes âgées de 30 à 50 ans à la date de promulgation de la loi), l'affiliation devient définitive, tout comme pour les personnes obligatoirement affiliées. La participation au régime ne prend fin qu'avec la liquidation de la pension ou le décès de l'ayant droit. Ces règles signifient que le régime en CDFC s'étendra progressivement jusqu'à englober quiconque relève de l'assurance vieillesse publique. Cette universalité devrait être réalisée aux environs de 2035. (Voir Graphique 5.)



Source : Ministère de la Protection sociale (2003). *Le système public de l'assurance sociale en Lettonie : Analyse financière*.

Cotisations : au début, seuls 2 % du montant du salaire de chaque travailleur affilié sera réaffecté à des fins de placement. Quand le taux de cotisation au deuxième pilier passera à 10 % (en 2010), le taux de cotisation sera égal pour les deux piliers (10 % + 10 % = 20 %).

Dispositif de financement : lors de leur recouvrement par le fisc, les cotisations sociales sont agrégées puis elles sont réparties entre les budgets des différentes branches de l'assurance sociale, dont la branche vieillesse et le régime du deuxième pilier. Sur le montant affecté au régime public de pensions (25,51 % en 2004), 20 % (18 % dans le cas des travailleurs ayant cotisé aux deux piliers) sont affectés aux pensions en CDN. Le montant restant est attribué aux pensions d'invalidité et de survivant, aux pensions spéciales, aux frais d'obsèques, aux engagements transitoires (pensions servies en vertu de la législation antérieure et réaffectation de recettes au deuxième pilier) ainsi qu'aux pensions minimum garanties⁸¹.



Source : Loi sur les pensions publiques financées par capitalisation

⁸¹ Conformément à une décision de la Cour constitutionnelle datant de 2001 (voir partie 3.1.2), l'OPAS crédite le compte des individus des montants de cotisation dus, même si l'employeur a des arriérés de paiement. Si le fisc réussit à recouvrer les montants dus, ceux-ci sont alors virés à l'OPAS.

L'OPAS ne joue aucun rôle dans le recouvrement des cotisations. Ses activités sont plutôt axées sur la fourniture de renseignements, le traitement des demandes de prestations et la répartition des cotisations d'assurance sociale entre le deuxième pilier et les autres régimes d'assurance sociale. En vertu d'un contrat valable jusqu'en 2006, l'OPAS a sous-traité la fonction de comptabilisation au Dépôt central de Lettonie (DCL). La décision a été prise en raison des problèmes de technologie de l'information rencontrés par l'OPAS quand le deuxième pilier a commencé à fonctionner (Banque mondiale, 2004, p. 20). Sur la base des renseignements que lui fournit l'OPAS, le DCL tient le compte des participants au régime en CDFC et assure le virement des montants cotisés aux gestionnaires de portefeuille. Ainsi, les renseignements essentiels sur le compte de chaque participant sont enregistrés par le DCL ; et les gestionnaires de portefeuille du deuxième pilier ne connaissent pas l'identité des individus participants. Le DCL enregistre les changements de fonds et les changements de plan de placement effectués par les participants⁸².

Prestations à la retraite : comme le deuxième pilier est considéré comme un élément du régime public de pensions en Lettonie, le versement global unique du capital retraite accumulé sur le deuxième pilier n'est pas autorisé. A la retraite, ce capital doit être converti en rente. Il est prévu de laisser au particulier le choix entre :

- a) acheter une rente auprès d'une compagnie d'assurance⁸³, et
- b) opter pour le « remboursement », c'est-à-dire le virement du capital au régime de pensions du premier pilier, en échange d'une prestation dont le montant sera calculé selon la formule des pensions en CDN légèrement

⁸² Le DCL fait partie de la Division Bourses (www.lcd.lv) d'OMX, la société qui possède et gère les bourses de Stockholm, Helsinki, Tallinn, Riga et Vilnius (www.omxgroup.com).

⁸³ Après le rétablissement de l'indépendance, la Lettonie a entrepris de créer des compagnies d'assurance nationales qui ont repris les obligations du Gosstrah (le monopole d'Etat soviétique en matière d'assurance). Partant pratiquement de zéro, le marché de l'assurance privée a été établi en très peu de temps (pour en savoir plus, voir Bokans, 2004). La Loi réglementant les activités d'assurance a été votée en 1993 et l'assurance-vie a été séparée des autres types d'assurance en 1994. L'autorité permanente de surveillance des assurances a été instituée en 1995, avant d'être remplacée par la Commission des marchés financiers en 2001.

modifiée. En ce cas, le capital-retraite du particulier comprend à la fois le capital-retraite notionnel (Kn) accumulé sur le premier pilier et le capital financier (Kf) accumulé sur le deuxième pilier⁸⁴. Ainsi, la pension sera calculée de la manière suivante :

$$P = (K_n + K_f) / G$$

Tous les détails des modalités de fonctionnement de ce système n'ont pas encore été mis au point, étant donné que les titulaires d'une pension en CDFC ne commenceront pas à partir en retraite avant 2014⁸⁵. Selon la conception actuelle, lorsqu'un participant demandera la liquidation de sa pension de vieillesse, l'OPAS enjoindra à son gestionnaire de portefeuille de faire virer le montant du capital accumulé sur le compte de l'individu sur un compte à l'OPAS, puis il communiquera à l'assuré :

⁸⁴ En fait, la Loi sur les pensions publiques financées par capitalisation n'oblige nullement un travailleur qui prend sa retraite à demander la liquidation de sa pension du deuxième pilier en même temps que celle de sa pension du premier pilier. La personne en question pourrait au contraire continuer à cotiser au deuxième pilier et recevoir sa part de pension financée par capitalisation ultérieurement. En ce cas, l'option de remboursement prévoit la conversion du capital retraite du deuxième pilier en pension selon la formule de calcul de la pension du régime en CDN, faisant appel à l'espérance de vie prévisionnelle (G) pour l'âge auquel l'ayant droit fait liquider sa pension.

⁸⁵ Deux participants ont pris leur retraite en 2004, ayant tous deux acquis des droits particuliers à la préretraite en vertu de la dangerosité de leur travail. Leur capital, d'un montant de 113 lats (167 euros) a été « remboursé » au budget du premier pilier (OPAS (2005). *Rapport sur la performance du régime de pensions public financé par capitalisation en 2004*, (en letton) p. 9). Plusieurs ébauches de règles concernant les rentes qu'un participant pourrait recevoir d'une compagnie d'assurance ont été inscrites dans la réglementation adoptée en conseil des ministres : il s'agit des « Dispositions ordinaires visant les rentes d'assurance-vie », émises en conformité avec la Loi sur les pensions publiques financées par capitalisation (en vigueur depuis le 19 mars 2003). La mise en paiement de pensions du deuxième pilier doit commencer en 2014 puisque, aux termes de la loi, les personnes qui avaient entre 30 et 50 ans à la date de promulgation de la loi avaient le libre choix d'adhérer ou non au deuxième pilier. Ainsi, une personne qui avait 49 ans en juillet 2001, lors de l'entrée en vigueur de la Loi, atteindra l'âge légal de la retraite, à savoir 62 ans, 13 ans plus tard, soit en 2014.

- le montant de ce capital,
- le montant de la pension que ce montant lui vaudrait s'il choisissait l'option de remboursement,
- le montant de la rente qu'il pourrait recevoir d'une compagnie d'assurance.

L'OPAS devra assurer une égalité de traitement des travailleurs et appliquer des exigences identiques à toutes les compagnies d'assurance-vie. Si un participant opte pour une rente viagère, l'OPAS signera un contrat et fera virer le capital-retraite accumulé à la compagnie choisie par le participant. Il reste encore à déterminer à quelles conditions les compagnies d'assurance pourront vendre des rentes et quels frais de gestion elles seront autorisées à faire payer.

Encadré 4

Avantages respectifs des options offertes par le « remboursement » et par les compagnies d'assurance pour l'obtention d'une rente à la retraite

Du point de vue des individus :

- *Avantages du « remboursement » :*
 - Les frais de gestion du régime en CDN devraient être inférieurs à ceux d'une compagnie d'assurance privée.
 - L'indexation régulière de la pension serait garantie.
 - Pour les femmes, des tables d'espérance de vie unisexes serviraient au calcul de la pension, d'où un montant de prestation supérieur en moyenne à ce qu'on obtiendrait en utilisant des tables d'espérance de vie distinctes pour les femmes et les hommes.
- *Avantages de l'option de la compagnie d'assurance :*
 - Plus grande flexibilité potentielle : en vertu de la réglementation adoptée par le gouvernement (en conseil des ministres), intitulée « Dispositions ordinaires visant les rentes d'assurance-vie », le particulier pourrait choisir de différer le début des versements de sa rente jusqu'à dix ans et différencier les montants qu'on lui sert selon les périodes (jusqu'à trois montants différents).
 - Possibilité de protection du conjoint ou de la conjointe : les compagnies d'assurance pourraient offrir la possibilité d'acheter une rente conjointe.

Le niveau de vie des conjoints survivants, catégorie non couverte par le premier pilier, pourrait s'en trouver amélioré.

- Possibilité d'éviter le risque politique : puisque les rentes viagères seraient considérées comme des biens privés, un système par capitalisation pourrait contribuer à isoler une partie des cotisations d'assurance sociale des pressions politiques à court terme.
- Pour les hommes, le recours à des tables d'espérance de vie propres à chaque sexe se traduirait par des prestations d'un montant plus élevé en moyenne. (Toutefois, comme le dispositif du deuxième pilier est considéré comme un élément du régime public de pensions aux termes de la législation de l'UE, il se peut que cette inégalité de traitement entre homme et femme ait à être éliminée).

Du point de vue de l'Etat :

- *Avantages du « remboursement » :*
 - A court terme, le rapatriement du capital du deuxième pilier de certains particuliers dans les caisses du régime public de pensions se traduirait pas une augmentation plus rapide des réserves du premier pilier.
- *Avantages de l'option de la compagnie d'assurance :*
 - Evite le risque d'assister à une augmentation importante des obligations du régime public de pensions du fait d'une éventuelle « ruée » des femmes sur l'option « remboursement », en vue d'obtenir une rente calculée selon des tables unisexes.
 - Evite le risque politique de voir l'épargne rapatriée sur le premier pilier utilisée à court terme et donc non disponible pour faire face à l'accroissement des obligations à long terme qui résulteraient d'un tel rapatriement.

Source : Analyse de l'auteur.

Comme on peut l'observer en lisant l'analyse ci-dessus, l'existence d'options est généralement à l'avantage des individus, puisqu'elle leur permet de choisir la rente la meilleure pour leur situation particulière. Toutefois, dans la mesure exacte où les individus sont économiquement rationnels en faisant leur choix, on peut s'attendre à ce que les obligations de l'Etat augmentent. L'Etat devra financer la pension d'un nombre disproportionné de pensionnés à coût élevé

(essentiellement des femmes). Selon l'auteur, on pourrait résoudre une partie du problème en plaçant le capital « remboursé » dans un fonds de réserve, en veillant à ce qu'il rapporte un taux de rendement au moins égal au taux d'indexation du capital dans le cadre du régime en CDN.

Prestations au décès : tout comme sur le premier pilier, il n'existe pas de pension de réversion. Si un cotisant décède avant de partir en retraite, le solde de son compte est transféré au dispositif en CDN du premier pilier et sert à financer les prestations de survivant destinées à ses enfants à charge. S'il n'avait pas d'enfant à charge, l'épargne du défunt est tout simplement versée au budget du régime public.

Dans le régime en CDN suédois, il existe une disposition similaire régissant le traitement du « gain successoral », selon laquelle ces ressources sont distribuées à tous les participants survivants de chaque cohorte d'âge ayant atteint l'âge minimum de la retraite, en proportion de la part qu'ils détiennent dans le capital notionnel total de leur cohorte. Toutefois, en Lettonie, cette épargne est actuellement considérée comme une ressource destinée à couvrir le coût global du passage au nouveau système.

Gestion et administration d'actifs : durant les 18 premiers mois de fonctionnement du deuxième pilier, tout l'actif qui s'y est accumulé a été géré par le Trésor public. À partir de début 2003, les particuliers pouvaient placer le montant de leurs cotisations auprès de sociétés de placement agréées par la Commission des marchés financiers (CMF) et ayant conclu une entente avec l'OPAS⁸⁶. On ne peut choisir qu'un gestionnaire de portefeuille et qu'un plan de placement à la fois, même s'il est permis de changer de gestionnaire une fois par an et de changer de plan de placement chez le même gestionnaire deux fois par an. Ces changements sont sans frais. Chaque fonds de placement est unifié : au lieu d'acheter des placements individuels, les membres du régime achètent des parts d'un fonds global composé d'un portefeuille de divers placements. Ces parts doivent être évaluées « à l'aune du marché » quotidiennement, c'est-

⁸⁶ La Commission des marchés financiers a commencé à opérer en juillet 2001, cumulant les responsabilités en matière de surveillance auparavant assumées séparément par la Commission des marchés des valeurs mobilières, l'Autorité de surveillance des assurances et la Banque de Lettonie.

à-dire évaluées selon le prix des titres sous-jacents⁸⁷. A la demande de l'OPAS, le DCL calculera également la valeur quotidienne des placements d'un individu sur le deuxième pilier.

Pour garantir que les participants aient le libre choix entre gestionnaires de placements, l'OPAS est tenu par la loi de favoriser une concurrence équitable et de traiter les fonds avec impartialité. Il envoie la liste des gestionnaires de portefeuille existants à tous les nouveaux participants au deuxième pilier mais il lui est interdit d'émettre quelque recommandation ou quelque opinion que ce soit sur le fonctionnement des gestionnaires de portefeuille.

Les sociétés gestionnaires de portefeuille sont tenues de fournir à l'OPAS leurs prospectus et leurs plans de placement ainsi que des rapports réguliers sur le rendement de leurs plans de placement⁸⁸. Chaque antenne locale de l'OPAS tient ces informations et ces rapports à la disposition du public et toute la documentation est également disponible sur Internet. Il semble qu'on en fasse une grande utilisation⁸⁹.

Les personnes qui ne souhaitent pas confier le montant de leurs cotisations à un gestionnaire de portefeuille privé conservent la possibilité de le placer dans le plan de placement géré par le Trésor public. En outre, la réglementation ordonne que les cotisations de tout nouvel adhérent au deuxième pilier qui n'aurait pas choisi un plan de placement au bout de deux mois soit placé dans le plan de placement du Trésor public, qui sert ainsi de dispositif par défaut.

⁸⁷ La valeur d'une unité est déterminée par le rendement du placement : c'est le rapport entre la valeur des actifs au moment du calcul et le nombre d'unités enregistrées au même moment.

⁸⁸ L'OPAS oblige toutes les sociétés gestionnaires de portefeuille à communiquer le rendement de leurs placements et leurs dépenses sous une forme normalisée et il met ces informations à la disposition de tous les participants.

⁸⁹ Selon les informations recueillies par le service de l'OPAS qui s'occupe du régime public de pensions financé par capitalisation, 1 173 personnes visitent chaque mois en moyenne la page d'accueil de l'OPAS (www.vsaa.lv) pour obtenir des renseignements sur le deuxième pilier. La page d'accueil du DCL, créée pour donner des nouvelles du rendement du deuxième pilier (www.manapensija.lv) a reçu en moyenne 1 650 visites par mois. Ce comptage a été effectué au 30 juin 2005.

Frais administratifs : jusqu'en 2004, les dépenses administratives de l'OPAS liées au deuxième pilier étaient couvertes par le budget (de la branche vieillesse) de l'assurance sociale nationale.

Depuis 2004, des frais administratifs sont prélevés sur les cotisations des participants au régime à leur arrivée au DCL. Ces frais sont plafonnés à 2,5 % du montant total annuel de cotisation payé par chaque participant. En réalité, toutefois, la moyenne pour 2004-2005 n'est que de 1,5 %⁹⁰.

La loi en Lettonie n'impose aucune limite aux frais de gestion de portefeuille. Toutefois, leur montant doit figurer dans le rapport annuel du fonds destiné à ses membres et rendant compte de ses activités et de son rendement. En moyenne, au premier trimestre 2004, 1,1 % de l'actif d'un plan de placement était absorbé par les frais de gestion⁹¹.

Garanties et surveillance : tant la Loi sur les sociétés de placement que la Loi sur les pensions publiques financées par capitalisation imposent une séparation stricte des actifs. Les actifs de chaque plan de placement doivent être conservés dans une banque dépositaire, séparément des actifs des autres plans de placement, des propres actifs de la banque, des actifs de la société de gestion de portefeuille et des actifs des autres clients de la banque. Il existe également des obligations étendues en matière d'audit et de communication

⁹⁰ Ce calcul est basé sur le Rapport annuel de l'OPAS (2004) et les projets de dépenses pour 2005 fournis par le service de l'OPAS chargé de l'administration du régime de pensions financé par capitalisation. En 2004, l'OPAS a supposé qu'il appliquerait le taux maximal autorisé (2,5 %) sur le montant de cotisation prévu. En fait, les cotisations au deuxième pilier ont grandement dépassé les prévisions, créant ainsi un excédent pour l'administration en 2005. Compte tenu de cet excédent, le taux de prélèvement des frais administratifs sur les cotisations en 2005 a été fixé à 0,5 %. Il est clair qu'un tel pourcentage est irréaliste, puisqu'il résulte seulement de l'excédent non anticipé de l'année antérieure. C'est pourquoi la moyenne des deux années dont on se sert ici (1,5 %) est un indicateur bien plus révélateur.

⁹¹ Source d'information : www.fktk.lv, visité le 3 août 2004. Des frais annuels de 1 % de l'actif réduiront les économies d'un travailleur d'environ 20 % sur l'ensemble d'une carrière entière. Barr, N. « Mixed Pension Systems : Funding and the Role of the State », communication présentée à la conférence de l'OIT intitulée « Faits nouveaux dans la restructuration des pensions en Europe centrale et orientale », Budapest, 9-10 décembre 2005, et Casey (2004).

d'informations, sous la surveillance de la Commission des marchés financiers (CMF). Les sociétés gestionnaires de l'actif du deuxième pilier doivent se conformer aux mêmes obligations en matière de capital et aux mêmes limitations de l'exposition au risque que celles qui s'appliquent aux banques et elles sont responsables des pertes causées par des responsables de la société ou des personnes autorisées par suite d'actes de malveillance, de négligence ou illégaux.

La CMF délivre un permis aux gestionnaires de fonds privés, compte tenu de la longueur de leur expérience et en examinant s'ils ont fait l'objet de sanctions ou non. Elle surveille également leur fonctionnement durant la période d'accumulation, et fera de même avec les fournisseurs de rente durant la période de paiement. Si jamais la CMF décide de retirer ou de suspendre la licence d'un gestionnaire de fonds, les actifs détenus en portefeuille par ce dernier seront transférés au Trésor public ou (avec l'aval de la CMF) à d'autres gestionnaires de fonds désignés par les adhérents au fonds d'origine. Le cas ne s'est toutefois encore jamais présenté. La division du Trésor chargée du placement des capitaux du deuxième pilier n'est pas soumise à la surveillance de la CMF, mais elle doit publier et suivre un plan de placement.

Les banques dépositaires surveillent également quotidiennement les gestionnaires de fonds, au moment où elles exécutent leurs ordres. Elles sont tenues d'informer à la fois le gestionnaire de fonds et la CMF (ou le Ministère des Finances, dans le cas du Trésor public) en cas de non-respect, par le gestionnaire de portefeuille, des restrictions de placement imposées par la loi ou de son propre plan de placement. La CMF exerce aussi une surveillance sur les banques dépositaires.

Le Ministère de la Protection sociale surveille le régime de pensions financé par capitalisation en tant qu'élément du régime public de pensions. L'OPAS est tenu de remettre un rapport annuel de fonctionnement, accompagné de l'opinion d'un commissaire aux comptes, au Ministère de la Protection sociale, dans un délai d'un mois suivant son approbation par le conseil d'administration de l'OPAS, et jamais au-delà de sept mois après la fin de l'exercice financier.

Politique de placement : suivant l'avis de la Banque mondiale, les fonds du second pilier en Lettonie ne sont pas tenus d'offrir un taux de rendement de garantie du capital déposé sur les comptes en CDFC. Cette politique contraste avec le dispositif en vigueur dans un certain nombre d'autres pays d'Europe

centrale et orientale⁹². Toutefois, la Loi sur les pensions publiques financées par capitalisation réglemente strictement les types de placements dont peut faire l'objet l'actif du deuxième pilier, en imposant un grand nombre de restrictions quantitatives et qualitatives. Là aussi, cela contraste avec la « règle de prudence », plus souple, adoptée dans un certain nombre d'autres pays. Les gestionnaires de fonds de pensions privé et le Trésor public en sa qualité de gestionnaire de portefeuille ne sont pas soumis aux mêmes règles : elles sont plus libérales pour les gestionnaires privés. Par rapport à des pays voisins comme l'Estonie ou la Suède, la démarche lettone est très prudente (Zilite, 2004, p. 112).

A l'heure actuelle, le Trésor public n'a le droit de placer des capitaux que dans des titres émis par l'Etat letton, sous forme de dépôts bancaires à terme, d'hypothèques ou de certificats de dépôt. Les gestionnaires de fonds privés, eux, ont le droit de placer des capitaux dans des titres émis par l'Etat ou les collectivités locales, en obligations d'entreprise ou en actions, dans des SICAV ou sous forme de dépôts bancaires ou même de produits dérivés. La réglementation fixe également des restrictions qualitatives : les actions, les obligations d'entreprise ou municipales doivent être cotées dans une bourse (ou l'équivalent) d'un pays de l'UE ou de l'Association européenne de libre-échange (AELE). Les placements sous forme d'actifs étrangers ne sont soumis à aucune limite formelle. Il est permis d'investir dans tout pays de l'UE, de l'AELE et de l'OCDE ayant une cote de crédit de qualité. Toutefois, la loi impose une règle de correspondance des monnaies à 70 %, c'est-à-dire qu'au moins 70 % de l'actif doit être placé dans des titres libellés dans la même monnaie que le passif sous-jacent. Et sur les 30 % restants, une même monnaie ne peut pas correspondre à plus de 10 %⁹³.

⁹² Pour l'exemple polonais de taux garantis obligatoires, voir Chłon-Dominczak, A. (2002). « La réforme des pensions en Pologne », dans Fultz, E. (éd.), *La réforme des pensions en Europe centrale et orientale, Volume 1, Restructuration avec privatisation : les cas de la Hongrie et de la Pologne*. OIT, Budapest, pp. 107.

⁹³ En juin 2005, de nouveaux amendements à la Loi sur les pensions publiques financées par capitalisation sont entrés en vigueur, précisant que cette limite de 10 % ne s'applique pas à l'euro.

En vertu des règles de diversification, un fonds donné n'a pas le droit de :

- a) détenir plus de 30 % de son actif sous forme d'actions ;
- b) placer plus d'une certaine proportion de son actif dans les titres d'un même émetteur, cette proportion étant de :
 - 5 % dans le cas des actions,
 - 5 % dans le cas des parts de fonds de placement,
 - 10 % dans le cas des obligations d'entreprise,
 - 10 % dans le cas des dépôts bancaires ;
- c) eu égard à un émetteur donné, détenir plus d'un certain pourcentage du montant total de la dette émise par celui-ci, cette limite étant de :
 - 35 % si l'émetteur est un gouvernement ou un organisme financier international,
 - 15 % si l'émetteur est une banque,
 - 5 % si l'émetteur est une municipalité,
 - 5 % si l'émetteur est une société privée.

Il est interdit au gestionnaire de fonds du deuxième pilier d'investir dans l'immobilier ou dans des titres émis par lui-même. Il lui est aussi interdit de prêter les capitaux qui lui sont confiés.

4. Les débuts de la mise en œuvre de la réforme

4.1 *Résultats et problèmes de la réforme du premier pilier*

Même s'il est encore bien trop tôt pour juger de l'impact de l'ensemble de la réforme lettone, quelques ébauches de tendances se dessinent, qu'on peut comparer aux attentes qui régnaient au moment de l'adoption de la réforme. Dans la présente section, on analyse cinq de ces tendances initiales :

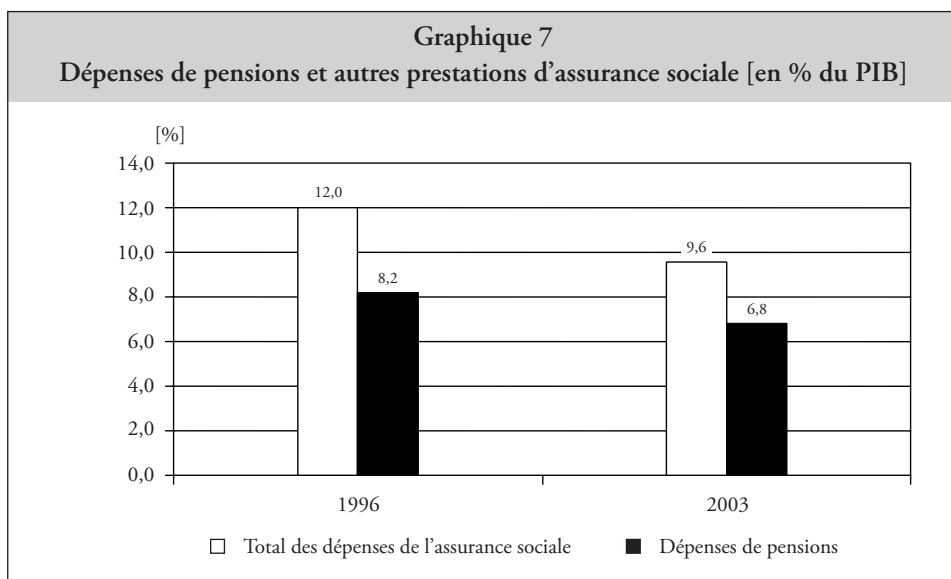
- les dépenses de pension et l'équilibre financier du budget de l'assurance sociale;
- les droits à pension acquis dans le cadre du dispositif en CDN;
- les changements de comportement suscités par le relèvement de l'âge de la retraite;

- les effets redistributifs de la réforme ;
- la compréhension de la réforme par la population et son attitude devant elle.

4.1.1 Les dépenses de pensions et l'équilibre financier du régime

Dans la foulée des réformes, les dépenses de l'Etat en matière de pensions ont considérablement diminué en pourcentage du produit intérieur brut, passant de 8,2 % du PIB en 1996 à 6,8 % en 2003, soit une baisse de 1,4 point de pourcentage.

Même si le montant total des dépenses d'assurance sociale n'est pas particulièrement élevé, les pensions de vieillesse y dominent, reflet d'un âge de la retraite peu élevé et de la forte proportion de la population lettone qui a dépassé cet âge (voir Tableau 1).



Sources : *Annuaire statistique de Lettonie* (2002) p. 13 ; (2004) p. 10; *Revue statistique publique*, (2004). Tableau 47 ; (1997) Tableau 47 ; OPAS, *Rapport annuel de fonctionnement de 2003* (2003) Annexe 4, pp. 1 et 7.

Dans une certaine mesure, cette diminution des dépenses de pensions a facilité la baisse des taux de cotisation sociale qui a été adoptée en même temps que les réformes (voir partie 3.1.1). Toutefois, malgré la baisse des taux de cotisation, le budget de l'assurance sociale a affiché un excédent durant les premières années de la réforme (de 1995 à mi-1998). Début 1998, le total des réserves accumulées par le budget de l'assurance sociale nationale s'élevait à 26 millions de lats (38 millions d'euros), soit 0,5 % du PIB.

Toutefois, cette réserve a été pour l'essentiel utilisée par le gouvernement pour financer, en mai 1998, la généreuse indexation des pensions régies par l'ancienne loi ainsi que d'autres modifications de la loi sur les pensions, notamment celle donnant la possibilité aux travailleurs exerçant une activité rémunérée de faire recalculer leurs pensions. La récession causée par la crise économique russe a encore fragilisé davantage le financement des pensions. En conséquence, depuis 1999, le budget de l'assurance sociale a accumulé les déficits, en grande partie à cause du budget de la branche vieillesse, financé par un prêt de l'Etat. En 2002, le déficit cumulé a atteint 86 millions de lats (127 millions d'euros), soit environ 1,5 % PIB⁹⁴.

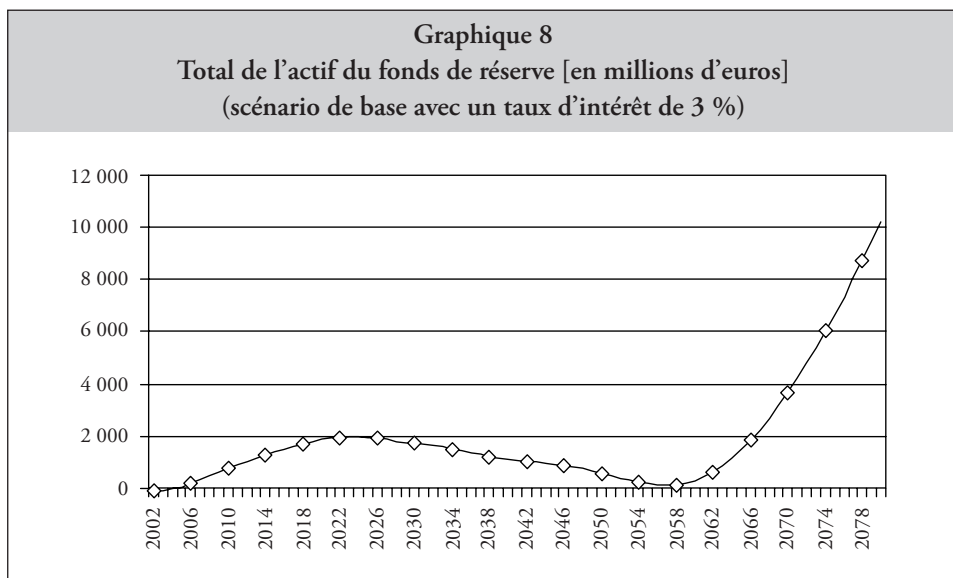
Depuis, la situation budgétaire s'est graduellement améliorée, surtout grâce aux amendements de la Loi sur les pensions publiques de fin 1999, destinés à réaliser des économies. Le budget de la branche vieillesse n'a connu aucun déficit depuis 2003, mais la dette accumulée au cours des années antérieures demeure et, en vertu de la loi, doit être remboursée. Selon les prévisions, cette dette sera complètement remboursée autour de 2006, après quoi le régime de pensions du premier pilier recommencera à dégager un excédent⁹⁵.

Selon les intentions du Ministère de la Protection sociale, à cette étape, un fonds de réserve en bonne et due forme sera mis sur pied (peut-être, conformément aux propositions du document d'origine, *Concept de la réforme des pensions*, avec remise d'un certain montant de recettes du budget de la branche vieillesse, à des fins de placement, aux mêmes gestionnaires de portefeuille qui gèrent les fonds en CDFC du deuxième pilier). Dans l'hypothèse d'un taux de rendement réel net de ces capitaux investis de 3 %, cela serait suffisant pour

⁹⁴ OPAS (2003). *Rapport annuel de fonctionnement de 2002*, p. 5.

⁹⁵ Début 2005, l'excédent de trésorerie du budget de la branche vieillesse a atteint 62 millions de lats (92 millions d'euros).

combler les déficits budgétaires des années défavorables, malgré la réaffectation d'un certain montant de recettes du premier au deuxième pilier⁹⁶. Toutefois, la décision de placer de l'argent dans un fonds de réserve pour l'avenir, alors qu'une forte proportion de retraités vit actuellement dans la pauvreté, serait sûrement mise en cause par certains hommes politiques.



Source : Prévisions du modèle du Ministère de la Protection sociale, mises à jour durant l'été 2004 (inédit).

4.1.2 Droits à pension acquis dans le cadre du régime en CDN

Le taux de rendement du régime en CDN dépend directement de l'évolution de la masse salariale soumise à cotisation, ainsi qu'on l'a dit précédemment. Cette masse salariale est affectée par un large éventail de facteurs, dont le

⁹⁶ Rendement net, dans la mesure où les frais de gestion des placements ne sont pas compris dans cette estimation. Si on les suppose restant à leur niveau actuel (les frais de gestion de portefeuille atteignent 1,1 % de l'actif accumulé), alors le taux de rendement nécessaire tourne autour de 4 %.

niveau des salaires, le plafond de l'assiette de cotisation, le solde migratoire net des personnes en âge de travailler et la taille de l'économie souterraine.

Le taux de rendement en CDN ne peut être calculé qu'à partir de 1997, puisque le capital-retraite initial est exprimé en prix de 1996⁹⁷. Entre 1997 et 2004, il a été affecté positivement par deux facteurs importants. Premièrement, le plafond de l'assiette de cotisation a été relevé de plus de 60 %, passant de 12 000 à 19 900 lats par an. L'évolution apparaît au Tableau 8. Puisque l'inflation n'a été, en moyenne, que d'environ 3,6 % par an jusqu'en 2004, on peut voir que l'assiette de cotisation a connu une augmentation considérable en valeur réelle⁹⁸. (Cette augmentation profite à tous les travailleurs, y compris ceux dont le salaire individuel n'a pas augmenté)⁹⁹.

Tableau 8
Augmentations de l'assiette de cotisation (taux de rendement du régime en CDN)

1997	+ 3,0
1998	+ 12,0
1999	+ 11,7
2000	+ 6,9
2001	+ 8,4
2002	+ 4,5
2003	+ 16,5
2004	+ 17,5

Source : Décrets annuels sur l'assiette de cotisation et l'indice de l'assiette de cotisation de l'année précédente, publiés en avril de chaque année par le Ministère de la Protection sociale.

⁹⁷ Voir partie 3.1.1.

⁹⁸ 2004 a été une année de forte inflation, à 6,2 %.

⁹⁹ De 1995 à 2003, les salaires nets moyens ont augmenté de 89 %, passant de 73 lats (108 euros) à 138 lats (204 euros). En septembre 2004, le salaire net moyen a atteint 149 lats (220 euros), tandis que le montant moyen d'une pension de vieillesse augmentait sur la même période de 32,60 lats (48 euros) à 65,21 lats (96 euros), atteignant 70,93 lats (105 euros) en septembre 2004. Le salaire moyen servant réellement d'assiette aux cotisations est passé de 83,07 lats (123 euros) en 1995 à 172,32 lats (255 euros), soit 107,4 % de plus, en 2003, puis à 187,61 lats (277 euros) en septembre 2004.

Deuxièmement, la proportion des cotisants parmi les personnes actives économiquement a considérablement augmenté, à savoir de 15 %¹⁰⁰. Cette augmentation était probablement due au progrès réalisé par la transition en général, mais il se peut qu'elle ait également été favorisée par un régime d'assurance sociale où les prestations sont étroitement liées aux cotisations individuelles, ce message ayant été martelé auprès de la population depuis l'instauration de la réforme des pensions en 1996.

Globalement, l'assiette de cotisation du salaire moyen a augmenté de 38 % en valeur réelle entre 1997 et 2004¹⁰¹.

Toutefois, pour les titulaires d'une pension durant cette même période, les taux de remplacement bruts étaient faibles. Comme le montre le Tableau 9, le montant de la pension de vieillesse moyenne, tant pour les titulaires d'une pension régie par la nouvelle loi que par l'ancienne, avoisinait 34 % du salaire brut moyen en 2003 comme en 2004.

De plus, l'écart entre les revenus de la population active et ceux des retraités augmente graduellement, en partie à cause du profil de salaire défavorable des gens proches de la retraite (point approfondi plus loin), qui a des répercussions importantes sur le capital-retraite initial, et en partie parce que les pensions en paiement ne sont pas totalement indexées sur les salaires¹⁰² (voir Graphique 9).

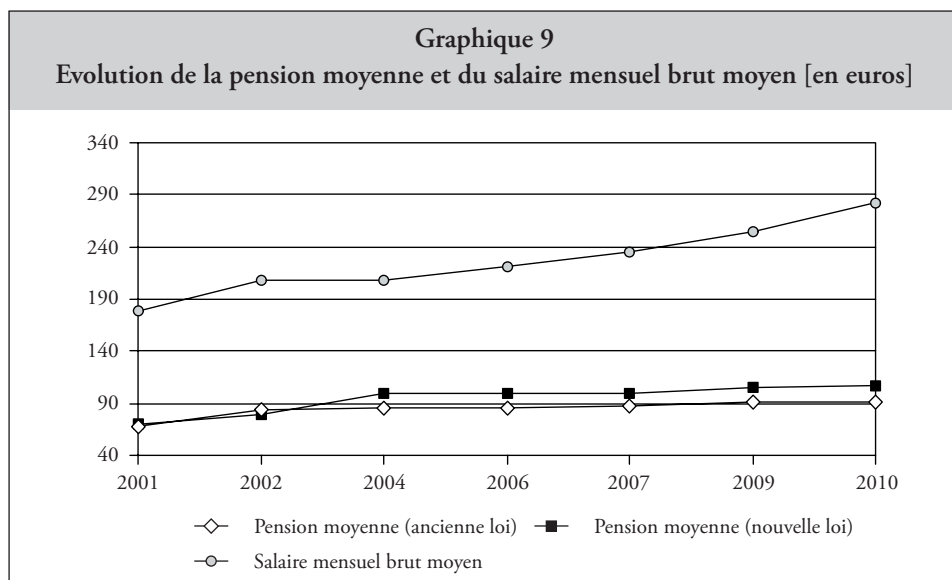
Toutefois, étant donné que la plupart des pensions ne sont pas imposables, il peut être plus révélateur de comparer le montant de la pension moyenne du premier pilier et celui du salaire moyen net (après impôts) en Lettonie. Cette fois, le ratio est plus favorable : 47 % en 2003 et 48 % en septembre 2004. Il n'est pas possible de calculer le taux de remplacement réel du salaire à la retraite, puisque aucune statistique sur l'assiette de cotisation du dernier salaire moyen

¹⁰⁰ Passant de 950 000 à 1 088 700.

¹⁰¹ Passant de 111 lats (164 euros) en 1997 à 153 lats (226 euros) en 2004, ce qui représente une augmentation de 38 %. Calculs de l'auteur.

¹⁰² Environ 92 % de l'ensemble des pensions de vieillesse ne bénéficiait que d'une indexation partielle sur les salaires en 2003. De plus, entre 1996 et 2002, les pensions ont été indexées sur l'IPC seul. Il importe de constater que, même avec une indexation à 100 % sur les salaires, le montant des pensions resterait bas par rapport aux salaires si le montant initial en était faible, comme c'est le cas des pensions liquidées en application de l'ancienne législation ou de beaucoup de celles accordées durant les premières années de la réforme.

touché avant la retraite par les ayants droit demandant la liquidation de leurs pensions n'est actuellement disponible¹⁰³. Toutefois, la courbe des revenus en Lettonie laisse penser que les salaires suivent une évolution à la baisse à mesure que l'individu approche de la retraite, en particulier dans le cas des femmes (voir Graphique 10 et Hazans, 2003, p. 34).



Sources : OPAS, *Revue statistique publique* (numéros correspondant aux périodes respectives), Tableau 47; *Annuaire statistique de Lettonie* (2002) pp. 66–67 ; et (2004) p. 58, www.csb.lv, consulté le 2 août 2004.

¹⁰³ Le rattachement projeté des bases de données sur les cotisants, d'une part, et sur les bénéficiaires, d'autre part, résoudra ce problème, un parmi de nombreux autres dans le domaine du suivi des politiques en Lettonie.

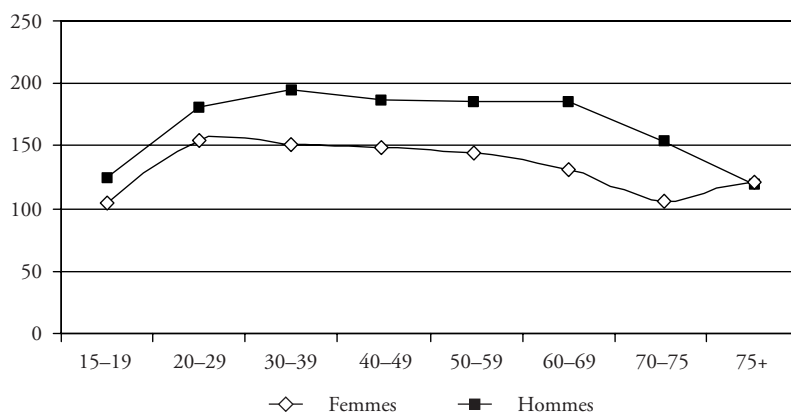
Tableau 9
Comparaison des tableaux et des salaires

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Moyenne	Pour les personnes ayant ≥ 30 ans de service*
	Ensemble des pensions du premier pilier									
Pension moyenne/salaire brut moyen	39	36	39	42	40	38	36	34	34	X
Pension moyenne/salaire net moyen	49	48	53	57	55	52	51	47	48	X
Pension moyenne/assiette de cotisation du salaire moyen	41	38	42	46	44	42	41	38	38	X
Pension moyenne/salaire minimum	108	112	123	118	120	101	105	93	89	X
	Pensions en CDN nouvellement liquidées									
Pension (en CDN) nouvellement liquidée moyenne/salaire brut moyen	40	38	40	39	37	32	36	35	38	45
Pension (en CDN) nouvellement liquidée moyenne/salaire net moyen	51	51	55	53	51	44	51	48	54	64
Pension (en CDN) nouvellement liquidée moyenne/assiette de cotisation du salaire moyen	43	41	44	43	40	35	41	39	43	51*
Pension (en CDN) nouvellement liquidée moyenne/salaire minimum	112	120	127	110	111	85	104	95	100	118

Note : * Pension moyenne à la fin de septembre 2004 en pourcentage de l'assiette de cotisation du salaire moyen durant les neuf premiers mois de 2004. Il n'existe pas de données disponibles sur la pension du premier pilier moyenne pour les personnes ayant 30 ans de service ou plus.

Sources : OPAS, *Revue statistique publique* (numéros correspondant aux périodes respectives), Tableau 47 ; *Annuaire statistique de Lettonie*, (2002) pp. 66-67 ; (2004) p. 58 ; www.csb.lv, consulté le 2 août 2004. Les statistiques sur les salaires de 2004 ne sont pas encore disponibles.

Graphique 10
Salaires bruts de l'ensemble de la carrière [en LVL]



Source : Pr. Mihails Hazans, Université de Lettonie, préparé pour la présente publication sur la base des données de l'enquête sur la population active de 2002 (ICS).

Une comparaison de la pension moyenne avec l'assiette de cotisation du salaire moyen avant le départ en retraite pourrait donc donner un taux de remplacement relativement plus élevé que ne l'indique le Graphique 9.

L'écart croissant entre le niveau de vie des travailleurs et celui des retraités qui ressort du Graphique 9 s'explique en grande partie par :

- l'économie souterraine, dont l'existence diminue l'ensemble de l'assiette de cotisation déclarée,
- l'indexation des pensions sur le seul IPC durant les premières années de la réforme,
- la faiblesse et l'irrégularité des revenus des personnes approchant de l'âge de la retraite durant les premières années de la réforme, ce qui a eu des répercussions sur leur capital-retraite initial,
- la forte proportion d'ayants droit demandant la liquidation anticipée de leur retraite et recevant donc une pension d'un faible montant.

Une comparaison du montant moyen des pensions de vieillesse avec le salaire minimum pourrait également être révélatrice, mais serait compliquée par les revalorisations fréquentes de ce dernier. En tout, le salaire minimum est passé de 28 lats (41 euros) à 80 lats (118 euros) entre 1996 et 2004¹⁰⁴. En 2003, la pension de vieillesse moyenne s'élevait à 93 % du salaire minimum et, en 2004, à 89 %. Après impôts, cependant, son montant dépassait celui du salaire minimum d'environ 35 %.

Une comparaison du montant moyen de la pension de vieillesse avec le seuil de pauvreté conventionnel peut également révéler si le premier est adéquat. En 2003, le montant de la pension moyenne représentait 75 % du revenu des ménages disponible moyen par tête, soit 87 lats (129 euros). Si l'on adopte la « barre de pauvreté » conventionnelle, à savoir 50 % du revenu des ménages disponible moyen par tête, il semble que le montant de la pension moyenne soit suffisant pour garantir contre la pauvreté ainsi définie un ménage composé seulement de retraités¹⁰⁵.

Une comparaison importante peut être faite entre les montants respectifs des pensions régies par l'ancienne et par la nouvelle loi. En septembre 2004, environ 66 % de l'ensemble des retraités touchaient encore une pension « à l'ancienne ».

Leur pension était en moyenne inférieure de plus de 16 % aux pensions des titulaires d'une pension régie par la nouvelle loi. Les données disponibles les plus récentes de l'OPAS (décembre 2004) montrent des montants assez élevés pour les pensions nouvellement liquidées, à savoir 79,25 lats (123 euros) en moyenne contre 75,29 lats (111 euros) pour l'ensemble des pensions existantes (tant les pensions régies par l'ancienne loi que celles régies par la nouvelle loi mais liquidées antérieurement).

¹⁰⁴ Il a été augmenté, passant de 28 lats (41 euros) à 38 lats (56 euros) en avril 1996, à 42 lats (62 euros) en 1998, 50 lats (74 euros) en 1999, à 50 lats (74 euros), à 60 lats (89 euros) en 2001, à 70 lats (103 euros) en 2003 et à 80 lats (118 euros) en 2004. *Annuaire statistique de Lettonie* (2004) p. 58.

¹⁰⁵ « Labour market and social policy in the Baltic States », *Revue de l'OCDE, DEELSA/ELSA*, 2002, 17, p. 58.

Toutefois, seules 61 % des pensions nouvellement liquidées en septembre 2004 ont été attribuées à des personnes ayant été affiliées pendant 30 ans ou plus à l'assurance. A 94,79 lats (140 euros), soit 51 % de l'assiette de cotisation du salaire moyen letton, le montant moyen de ces pensions était considérablement plus élevé que la moyenne globale. On peut voir là une illustration des résultats à attendre d'un régime en CDN en situation de quasi plein emploi.

En réalité, toutefois, les retraités ont, notamment dans les zones rurales, demandé dans une forte proportion la liquidation de leurs pensions relativement jeunes, à cause du manque de possibilités d'emploi¹⁰⁶. En moyenne, les retraités récents présentent une durée d'affiliation à l'assurance relativement brève, soit seulement 31 ans en 2003 et 30 ans en septembre 2004, contre 35 ans pour l'ensemble du groupe des titulaires d'une pension de vieillesse lors de la formulation de la réforme en 1995¹⁰⁷. L'âge réel de la retraite reste bas, à 59,7 ans en moyenne en 2003 et 60 ans en septembre 2004 pour les hommes et les femmes (combinés). Environ 17 % des pensions nouvellement attribuées étaient des pensions minimales garanties, attribuées à des assurés ne présentant que 23 années d'affiliation à l'assurance en moyenne et partis en retraite à 59 ans en moyenne¹⁰⁸. Ces chiffres peuvent s'expliquer par les épreuves de la transition économique. La pension minimale garantie est d'un montant inférieur au seuil de pauvreté, sauf pour les personnes ayant longtemps cotisé.

Toutefois, ces chiffres ne se rapportent qu'au présent. A moyen terme, on peut s'attendre à un recul, jusqu'à les rendre marginales, des privations résultant du fait de ne toucher qu'une faible pension minimale, puisqu'il semble peu probable qu'un grand nombre des cotisants étant actuellement d'un âge moyen auront besoin de la pension minimum quand ils partiront en retraite.

¹⁰⁶ Ce problème sera traité plus en profondeur plus loin, dans la partie 4.1.3.

¹⁰⁷ Ce chiffre était presque identique à celui de la moyenne unisexe de l'UE des 15 au milieu des années 1990.

¹⁰⁸ OPAS, *Revue statistique publique*, rapports des périodes respectives. Tableaux 47 et 4.

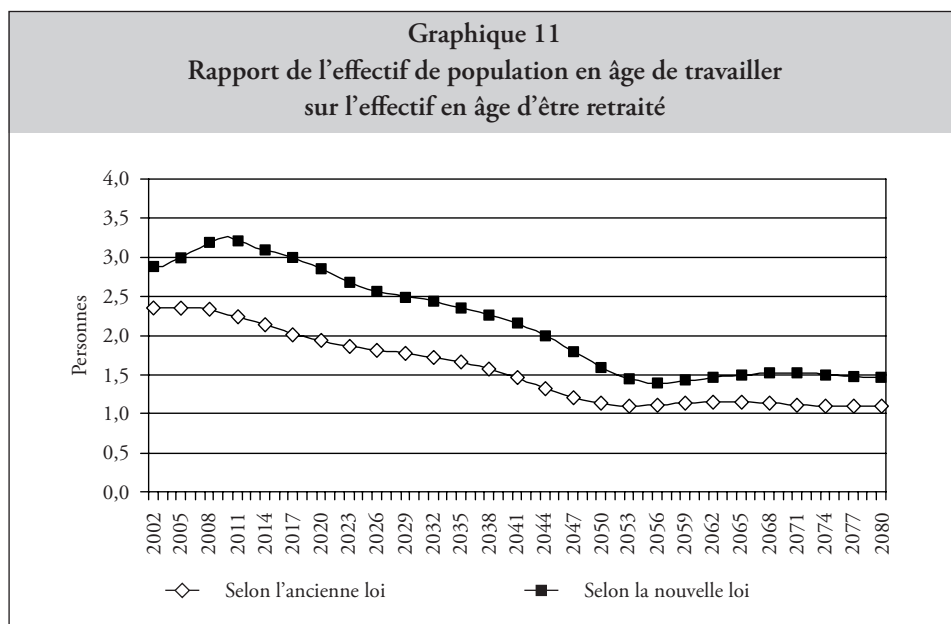
4.1.3 Allonger la durée de la vie active

Le relèvement graduel de l'âge de la retraite a considérablement amélioré le taux de dépendance entre les âges. Par rapport à un scénario sans réforme, en 2003, le ratio du nombre de personnes en âge d'être à la retraite sur le nombre de personnes en âge de travailler était moindre, étant de 1 pour 2,4 au lieu de 1 pour 2,9. Cet effet se poursuivra dans l'avenir, si bien qu'en 2015, au lieu d'être de 1 pour 2, le ratio sera de 1 pour 3. Toutefois, l'amélioration sera plus modeste par la suite. En 2030, le taux de dépendance en l'absence de réforme serait de 1 pour 1,17, et de 1 pour 1,24 avec la réforme.

Le nombre de titulaires d'une pension de vieillesse est passé de 497 000 en 1995 à 484 000 en septembre 2004, soit une baisse de 2,6 %. Dans le même temps, le nombre de cotisants a augmenté, passant de 982 600 (39,8 % de la population) à 1 056 300 (46 %), soit une augmentation de 7,5 %¹⁰⁹.

On escomptait de la formule de calcul en CDN, entre autres résultats importants, une augmentation de l'âge du départ en retraite effectif, sans qu'il soit besoin de relever davantage l'âge légal de la retraite. Toutefois, la persistance d'un chômage élevé signifie que, jusqu'à présent, le nombre de personnes partant en retraite à un âge avancé n'a pas connu d'augmentation marquée. Au contraire, nombre de personnes continuent à opter pour un départ en retraite anticipé, comme on l'a déjà fait remarquer, même en sachant qu'elles recevront une pension d'un faible montant à cause de la diminution actuarielle, à quoi s'ajoute une pénalité de 20 % jusqu'à la retraite, et aussi le fait que, durant la période de préretraite, la pension n'est pas cumulable avec une activité rémunérée.

¹⁰⁹ OPAS, *Revue statistiques publiques* (rapports des périodes respectives), Tableau 47.

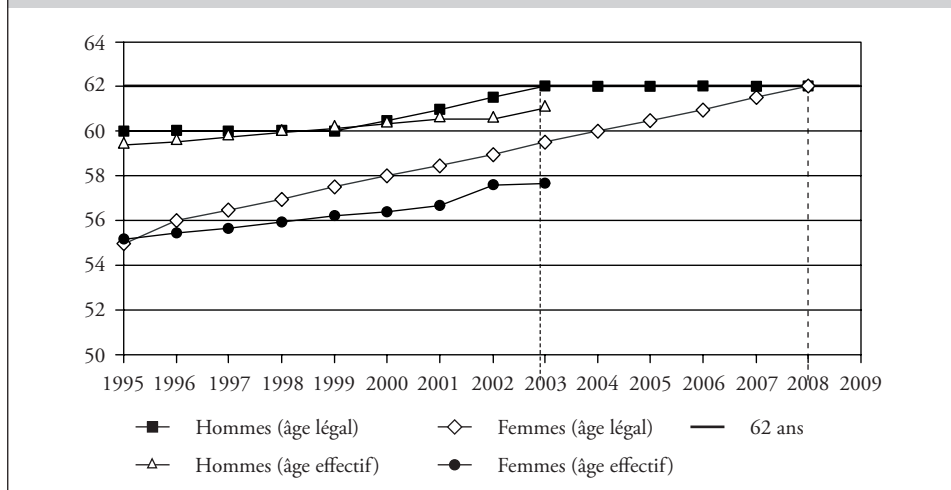


Source : Prévisions du modèle du Ministère de la Protection sociale, mises à jour durant l'été 2004 (inédites).

Les données de l'OPAS indiquent qu'en septembre 2004, l'âge effectif moyen de liquidation des pensions était de 61,23 ans pour les hommes et de 57,96 ans pour les femmes, alors que l'âge légal de la retraite en vigueur à l'époque était de 62 ans pour les hommes et de 60 ans pour les femmes. Les données du Graphique 12 comprennent les individus retraités en application de règles spéciales (par exemple, les titulaires d'une pension de service ou d'une pension justifiée par des conditions de travail dangereuses ou pénibles et qui ont acquis leurs droits spéciaux à préretraite avant la réforme). La part de ces pensions privilégiées n'est pas importante et elle va progressivement être ramenée à zéro durant la transition, puisque la nouvelle Loi sur les pensions publiques ne stipule qu'un maintien temporaire de ce type d'avantages¹¹⁰.

¹¹⁰ Malheureusement, il n'existe pas de statistiques disponibles indiquant séparément l'âge de départ en retraite effectif selon que les personnes ont acquis ces droits spéciaux ou non.

Graphique 12
Evolution de l'âge de la retraite



Source : Loi sur les pensions publiques ; OPAS, Revenues statistiques publiques (rapports des périodes respectives), Tableau 4.

Etant donné la modestie du montant des pensions, il n'est pas surprenant que de nombreuses personnes ayant dépassé l'âge de la retraite travaillent. En 2003, le taux de participation à la population active pour les personnes âgées de 55 à 64 ans était de 47,9 % en Lettonie, soit plus que les 44,6 % affichés par l'UE des 15. L'âge moyen de sortie de la population active se situait dans une fourchette allant de 62 à 63 ans tandis que dans l'UE des 15, il tournait autour de 61 ans¹¹¹. Ainsi, le taux d'emploi dans la cohorte des 55–64 ans en Lettonie était de 44,1 % en 2003, là encore un chiffre supérieur à la moyenne de l'UE des 15, qui était de 41,7 %. On peut s'attendre à une augmentation du nombre de travailleurs âgés dans l'avenir, sous l'effet de facteurs comme : le relèvement graduel de l'âge légal de la retraite à 62 ans, la suppression planifiée de l'option de retraite anticipée, l'élimination progressive des pensions de

¹¹¹ EUROSTAT (2004). *L'emploi en Europe*, <http://europa.eu.int>, consulté le 22 octobre 2004.

service et la mise en œuvre par la Lettonie de mesures actives sur le marché du travail pour encourager l'allongement de la vie active¹¹².

Il importe toutefois de reconnaître que la retraite anticipée peut rendre la restructuration de l'économie plus acceptable aux yeux de beaucoup. Selon l'auteur, la Lettonie n'a pas analysé tous les impacts de la suppression de l'option de retraite, étant donné le peu de possibilités d'emploi réelles qui s'offrent aux travailleurs âgés. Il est ressorti d'un sondage réalisé auprès des nouveaux retraités au sujet de leur attitude devant la retraite, que 47 % d'entre eux avaient décidé de prendre leur retraite parce qu'ils étaient sans travail et que leur pension était leur seule source de revenu¹¹³. (La prestation de chômage n'est servie que durant 9 mois, après quoi il faut recourir aux aides sociales sous condition de ressources, d'un montant inférieur, que versent les municipalités)¹¹⁴. En l'absence de nouveau développement des possibilités d'emploi et/ou de mise en place de dispositifs de remplacement, comme une pension partielle incluant le droit de travailler à mi-temps, la suppression de la retraite anticipée risque de se traduire par une augmentation des dépenses de prestations de chômage et de pensions d'invalidité. Il se peut aussi qu'on assiste à un ralentissement de la progression du montant moyen des pensions, à cause de l'augmentation du nombre de chercheurs d'emploi et de personnes exclues socialement dans les groupes d'âge approchant de la retraite¹¹⁵.

¹¹² À l'époque de la réalisation de la présente étude, il était prévu que la suppression de l'option de retraite anticipée se produise à partir de juillet 2005. Toutefois, en juin 2005, à la veille de la mise sous presse, le Saeima a repoussé la date de cette élimination jusqu'en juillet 2008.

¹¹³ Institut balte des sciences sociales (2001). *Survey of new pensioners on their attitudes towards retirement*, p. 20.

¹¹⁴ Le revenu minimum garanti (RMG) est de 21 lats par mois (31 euros).

¹¹⁵ Environ deux tiers des pays de l'UE ont des dispositions spéciales permettant le départ en retraite anticipé. OCDE (2003). « Monitoring the future social implications of today's special policies », Groupe de travail de l'OCDE sur les politiques sociales, DELSA/ELSA/WPI, 1, p. 17.

4.1.4 Les effets redistributifs de la réforme

Parallèlement au principe d'un lien fort avec les salaires qui régit le régime de pensions du premier pilier, il existe aussi plusieurs éléments redistributifs dans le système. L'essentiel de la redistribution provient des pensions minimales garanties, qui ont été instituées en 1996 puis étendues au cours de modifications ultérieures pour englober la préretraite et accroître les garanties pour les personnes pouvant se prévaloir d'une longue durée d'affiliation à l'assurance. Par opposition aux régimes où une pension liée aux revenus professionnels coexiste avec un minimum à taux uniforme, dans le premier pilier letton, les deux prestations sont intégrées et leur montant varie selon le nombre d'années de service. Les comparaisons sont rendues difficiles par les variations du montant du capital notionnel initial et du taux de rendement du régime en CDN, mais il est possible de fournir certaines estimations. Par exemple, le minimum garanti pour une personne ayant 30 ans de service est de 52,5 lats (78 euros). Dans l'hypothèse d'une durée de service de 24 ans avant et de 7 ans depuis 1996, cette personne aurait dû gagner 100 lats (148 euros) en moyenne pour accumuler une pension égale au minimum garanti (calculs de l'auteur). Quiconque a gagné moins reçoit une pension subventionnée. Il serait plus juste et plus transparent que cette forme de redistribution soit financée par le budget de l'Etat au moyen d'un quatrième pilier temporaire, comme cela avait été envisagé dans le document original, *Concept de la réforme des pensions*.

Deuxièmement, il existe une certaine redistribution en faveur des individus ayant un profil de revenu étalé tout au long de leur vie ainsi qu'en faveur de ceux dont la carrière professionnelle a connu des interruptions. Cela est dû au fait que le rendement du capital notionnel accumulé est lié à la croissance de l'ensemble de la masse salariale soumise à cotisation dans l'économie, plutôt qu'à la croissance du capital notionnel de chaque individu. L'aspect positif de la chose est que cette redistribution est favorable aux femmes. Puisque elles touchent un salaire de 20 % inférieur en moyenne à celui des hommes et qu'elles passent plus de temps sans exercer d'activité rémunérée, le fait d'utiliser la moyenne de l'ensemble de la masse salariale signifiera que leurs cotisations leur rapporteront un meilleur rendement¹¹⁶.

¹¹⁶ Toutefois, le montant de la prestation qu'elles ont acquise au cours des périodes où elles ont élevé leurs enfants sera plutôt modeste, étant donné le faible montant des

Troisièmement, une redistribution entre hommes et femmes se produit également en vertu du fait que des tables de mortalité unisexes servent au calcul de la pension du régime en CDN. Dans l'ensemble, le taux de rendement interne des cotisations dans le cadre du régime en CDN devrait favoriser les femmes, dans la mesure où les femmes à l'âge de la retraite ont une espérance de vie considérablement plus longue que celle des hommes¹¹⁷.

Quatrièmement, selon les statistiques de l'ICS, dans les zones rurales, l'espérance de vie des deux sexes est moindre que dans les zones urbaines (de 2,4 ans pour les femmes et de 1,6 an pour les hommes), d'où une redistribution des revenus des ruraux en direction des citadins.

Enfin, il résulte une certaine redistribution du « gain successoral » du régime en CDN. En effet, l'épargne des participants du deuxième pilier qui décèdent avant d'atteindre l'âge de la retraite et sans laisser d'enfants à charge vient grossir le budget du régime public de pensions dans son ensemble¹¹⁸.

4.1.5 Accueil fait à la réforme

Durant ces premières années de mise en œuvre, la crédibilité de la réforme a été ébranlée par plusieurs facteurs, les principaux étant la compréhension limitée des principes et des règles de fonctionnement du nouveau système par le grand public et la fréquence et l'incohérence des changements législatifs. Ce mécontentement a été sans aucun doute exacerbé par les épreuves causées par la restructuration de l'économie et les règles transitoires appliquées au calcul des pensions durant cette période. L'effet néfaste des dispositions transitoires sur la crédibilité de la réforme a également été admis par les conseillers suédois et par ceux de la Banque mondiale :

cotisations versées en leur nom. De 1996 à 1999, ces périodes n'ont été créditées que sur la base du salaire minimum et, à partir de 1999, que sur la base d'un montant uniforme de 50 lats (74 euros).

¹¹⁷ Selon les valeurs « G » fixées par le gouvernement pour le calcul des pensions en 2004, l'espérance de vie des femmes à 60 ans est de 2,5 ans plus longue que la moyenne unisexe, tandis que celle des hommes lui est inférieure de 3,4 ans.

¹¹⁸ Voir partie 4.3.

Le choix effectué par la Lettonie (recommandé par les auteurs [de la Banque mondiale]) a pesé très lourdement durant les premières années qui ont suivi l'adoption de la loi. Pour les personnes qui ont vécu alors de bonnes années, cela n'a pas posé problème. Mais pour les personnes qui approchaient de l'âge de la retraite et ont traversé de mauvaises années (p. ex. des périodes de chômage ou sans versement de salaire ni de cotisation), ces années ont pesé lourdement sur la pension finale, et d'une manière injuste aux yeux des gens. Cela a conduit au bout du compte le Parlement à imposer des changements. Comme la distribution des revenus était assez uniforme durant les années soviétiques (tant au regard de l'âge que du niveau de compétence), il aurait peut-être été plus judicieux depuis le départ de combiner la masse salariale moyenne de l'ensemble de l'économie et le salaire individuel pour évaluer le capital-retraite initial de chacun (Fox et Palmer, 1999, p. 37).

De plus, l'indexation des pensions au prorata de leur montant a suscité un fort mécontentement chez les titulaires d'une pension modeste, car elle favorise les pensions les plus élevées. Dans le même temps, les titulaires d'une pension élevée ont été mécontents des éléments redistributifs que conserve le système, comme les garanties minimales ou les règles qui accordent une indexation généreuse aux pensions modestes¹¹⁹.

Une enquête sociologique a montré qu'une partie des jeunes ne croient pas au système d'assurance actuel et qu'ils jugent acceptable qu'un employeur ne verse aucune cotisation ou ne cotise que sur la base du salaire minimum (Bite, 2002, p. 150). Les personnes interrogées blâment à la fois l'employeur et le salarié pour de telles pratiques. Toutefois, selon certaines, étant donné la menace de licenciement, les salariés peuvent ne pas avoir le choix et être contraints de se rendre complices de l'employeur pour ne pas respecter les obligations contributives.

Il ressort aussi de ce sondage que les gens en général appuient l'instauration du régime en CDN, mais il s'agit essentiellement du régime purement en CDN qui existera dans l'avenir. Il règne toujours un fort mécontentement à l'égard du montant relativement faible des pensions résultant du calcul du capital-retraite initial. Peut-être sans surprise, seules les personnes qui ont

¹¹⁹ Les retraités titulaires d'une pension d'un montant élevé ont invoqué le fait que ceux qui n'avaient versé de cotisations que sur le salaire minimum avaient souvent travaillé dans l'économie souterraine et gagné des revenus dissimulés.

clairement bénéficié de la réforme accueillent favorablement la réglementation transitoire. Au fil du temps, le capital initial va perdre de l'importance et le capital notionnel total va dépendre davantage du salaire individuel effectif. Toutefois, il est hors de doute que certains retraités se considéreront encore comme perdants dans la réforme.

Le traitement fiscal des pensions constitue un autre sujet de mécontentement au sein de la population. Les retraités réclament instamment une augmentation de la part des revenus exonérée d'impôts, même si l'abattement accordé aux pensions, institué pour 1996 et les années suivantes, est déjà cinq fois supérieur à l'abattement normal accordé aux non-retraités.

Toutefois, les nouveaux retraités demeurent désavantagés par rapport aux personnes ayant pris leur retraite avant la réforme, puisque les pensions régies par l'ancienne législation ne sont pas imposables du tout.

Dans un effort de pédagogie envers la population, en 1997, le Ministère de la Protection sociale et l'Office public d'assurance sociale ont l'un et l'autre institué en leur sein un service de relations publiques destiné à mieux informer les gens sur la réforme de la sécurité sociale. Différents médias ont servi à expliquer le système réformé au grand public. Des enquêtes sociologiques révèlent que les gens ont commencé à comprendre l'importance qu'il y a à verser des cotisations sociales et le rapport crucial de celles-ci avec le montant de leur future prestation (Bite, 2002, p. 150).

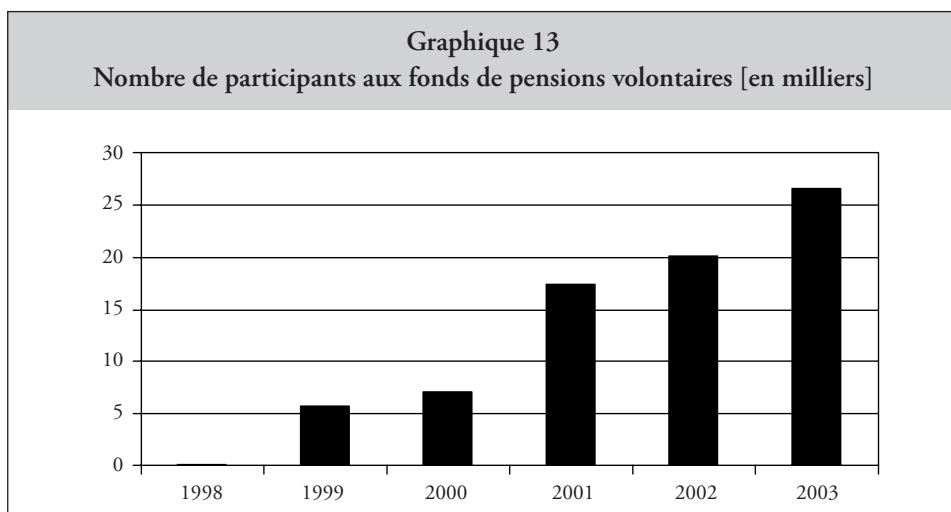
4.2 Passage au système mixte

4.2.1 Instauration de dispositifs d'épargne-retraite volontaire (les FPP)

Fin juin 2004, 13 régimes de FPP avaient été établis, dont quatre fonds ouverts (Pensiju fonds Baltikums, le JSC Hansa atklātais pensiju fonds, le JSC Parness atklātais pensiju fonds, le JSC Unipensija) et un fonds fermé (le JSC Pirmāis Slegtāis Pensiju Fonds)¹²⁰. Ce dernier était destiné aux employés des deux plus

¹²⁰ Comme on l'a noté plus haut, la législation visant le troisième pilier (volontaire) a été votée en 1997 et est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1998.

grosses entreprises lettones, la compagnie de télécommunications, Lattelecom, et l'entreprise publique d'électricité, Latvenergo. Le nombre de participants aux FPP est passé de seulement 167 en 1998 à 33 000 fin juin 2004. Toutefois, ce dernier nombre ne représente toujours qu'un peu plus de 3 % des assurés sociaux et moins de 2 % de la population en âge de travailler.



Source : *www.fktk.lv*, consulté le 22 octobre 2004.

La faiblesse de ce taux de participation peut être liée au niveau relativement faible des revenus en Lettonie ainsi qu'à la myopie de la population : c'est-à-dire que même les personnes qui ont un excédent de revenu disponible sont actuellement plus enclins à dépenser qu'à épargner pour l'avenir. Il est probable que la lourdeur des prélèvements obligatoires constitue également un obstacle à l'épargne privée, et la publicité faite par les FPP a été assez limitée. Toutefois, le nombre des participants et l'activité des FPP augmentent tous deux progressivement.

Présentement, il s'avère que le troisième pilier volontaire assure une épargne-retraite additionnelle surtout aux ménages à revenu moyen ou supérieur, plutôt qu'à l'ensemble de la population.

Comme les versements effectués par les travailleurs aux FPP ont tendance à être irréguliers, il est difficile de calculer le montant de cotisation moyen. Le taux de cotisation individuel avoisine 10 % du salaire en moyenne, soit le

plafond de l'abattement accordé aux participants à un FPP¹²¹. La Commission des fonds de pensions estime que moins de 1 % des employeurs cotisent à un FPP au nom de leurs employés.

Les fonds de pensions privés sont en concurrence directe avec les compagnies d'assurance vie, qui offrent des polices d'assurance mixte à long terme. Le régime fiscal de l'assurance volontaire privée en Lettonie a changé depuis l'instauration du troisième pilier. Jusqu'en 1999, les primes d'assurance payées par les employeurs pour le compte de leurs employés étaient exonérées d'impôts sans plafond. En 2000, cet avantage a été éliminé, ce qui a causé une contraction massive du marché de l'assurance. Après des pressions considérables de la part des compagnies d'assurance, en 2001, les incitations fiscales ont été rétablies, quoique avec plafonnement (Bokans, 2004).

On ne connaît pas le nombre de personnes qui ont atteint l'âge de la retraite stipulé par leur régime de pensions volontaire et reçoivent des versements de ce dernier. Toutefois, les données de la CMF montrent qu'au cours de la sixième année de fonctionnement des FPP, il s'est produit une augmentation du nombre de participants parvenus à l'âge de la retraite ainsi que du montant global du capital-retraite versé aux participants¹²². Le seul fonds de pensions fermé existant en Lettonie devançait tous les autres¹²³.

¹²¹ Information fournie à l'auteur par le président de la Commission des fonds de pensions.

¹²² Le montant du capital-retraite versé par les FPP en 2004 était supérieur de 24 % à celui versé l'année précédente. A la fin de l'exercice, 484 300 lats de capital-retraite avaient été versés aux participants. De ce montant, 88 % avait été versés à la retraite et 12 % au décès des participants. Source : www.fktk.lv, *Fonctionnement des fonds de pensions privés en 2004* (2004) p. 70, consulté le 10 octobre 2005.

¹²³ Selon la Commission des fonds de pensions, en 2003, le capital-retraite accumulé versé par le fonds de pensions fermé à 283 participants s'élevait à 1 256 lats (1 855 euros) en moyenne par individu ; en 2000, il était de 934 lats (1 380 euros) en moyenne, (communication personnelle par courrier électronique, 24 septembre 2004).

4.2.2 Instauration du régime en CDFC

L'instauration du régime en CDFC sur le deuxième pilier a été précédée d'une campagne de relations publiques considérable. La publicité des pouvoirs publics a souligné les avantages du régime. A l'époque, toutefois, ces avantages ne comprenaient pas le libre choix d'un gestionnaire de placements¹²⁴. La réaction initiale de personne ayant, une fois pour toutes, la possibilité d'adhérer au régime en CDFC a été fort limitée. Entre mi-2001 et fin 2002, seulement environ 8 % des personnes situées dans la fourchette allant de 30 à 49 ans à la date de mise en application du régime se sont prévaluées de cette possibilité¹²⁵.

En 2003, quand des sociétés de gestion de portefeuille privées ont été admises à gérer des actifs du régime en CDFC, la situation a commencé à changer¹²⁶.

Même s'il n'existe pas de données disponibles sur l'étendue ni le coût de la publicité, il ne semble pas que les efforts de publicité et de commercialisation réalisés par ces gestionnaires privés aient été excessifs. Fin 2003, environ la moitié du total des actifs avait été transféré par les participants du régime à des sociétés de gestion de portefeuille privées. Durant leur première année de fonctionnement, ces dernières avaient attiré 48 % de l'ensemble des participants au deuxième pilier, et en particulier 90 % des participants appartenant au groupe des 30–49 ans, c'est-à-dire des adhérents « volontaires ».

Comme l'indique le Tableau 10, fin juin 2004 environ 55 % de la population active était couverte par le régime en CDFC. Un total de 187 000 personnes (33 %) y avait adhéré volontairement. La part des participants au régime de

¹²⁴ En effet, le Trésor public a été l'unique gestionnaire des placements durant les 18 premiers mois de fonctionnement. Ses possibilités de placement étaient assujetties à des limites strictes et il a adopté une démarche prudente.

¹²⁵ Il s'agit de la cohorte d'âge ayant le libre choix d'adhérer ou non au deuxième pilier. Par commodité, on les désignera ci-après comme le groupe des « volontaires ». Toutefois, ce choix libre a lieu une fois pour toutes et est irréversible : impossible, après avoir décidé d'adhérer au deuxième pilier, de réintégrer le seul premier pilier.

¹²⁶ Toutefois, le Trésor public a continué à constituer une option de rechange par rapport aux gestionnaires privées et à être le gestionnaire par défaut pour les personnes qui n'avaient pas choisi de gestionnaire de placements spécifique.

placement du Trésor public était ramenée à 41 %, et le Trésor public n'avait attiré que 7 % du groupe des « volontaires ».

Tableau 10
Participants du régime en DFC sur le deuxième pilier

Date	Nombre total de participants	Nombre total de participants « volontaires »
30 juin 2002	298 313	27 294
30 juin 2003	402 576	91 461
30 juin 2004	564 169	186 818

Sources : OPAS (2002). *Performance du régime de pension public financé par capitalisation en 2002*, p. 9, et *Performance du régime de pension public financé par capitalisation en 2004* (2004) p. 13, www.fktk.lv, consulté le 17 juillet 2005.

Selon un sondage de 2002 (antérieur à l'existence de gestionnaires privés), les gens préféraient les sociétés de gestion de portefeuille au Trésor public parce qu'ils avaient l'impression que les premières leur offraient la possibilité de gagner davantage de revenus de retraite (46,8 % des personnes interrogées) et parce qu'ils faisaient confiance aux organismes privés (30,6 %) et, partant, manquaient de confiance dans les régimes gérés par l'Etat (30,3 %) (Zilite, 2004).

Fin 2002, l'actif net du deuxième pilier s'établissait à 12,3 millions de lats (18 millions d'euros), soit 0,24 % du PIB. Fin juin 2004, ce nombre avait presque triplé, atteignant 35,5 millions de lats (52 millions d'euros), soit environ 1,1 % du PIB¹²⁷. Selon les modélisations, dans l'hypothèse d'un taux de rendement brut réel du capital de 4 % par an (net des dépenses administratives), la valeur totale de ces actifs devrait atteindre environ 1,3 milliard de lats (1,9 milliard d'euros) d'ici 2014, année où il est prévu que la première cohorte de participants au régime en CDFC parte en retraite¹²⁸. Ce montant représente 40 fois la valeur du montant qui se trouvait accumulé en juillet 2004. Un taux

¹²⁷ Données sur le PIB de janvier–juin 2004, www.csb.lv, consulté le 20 octobre 2005 ; www.fktk.lv, consulté le 2 août 2004.

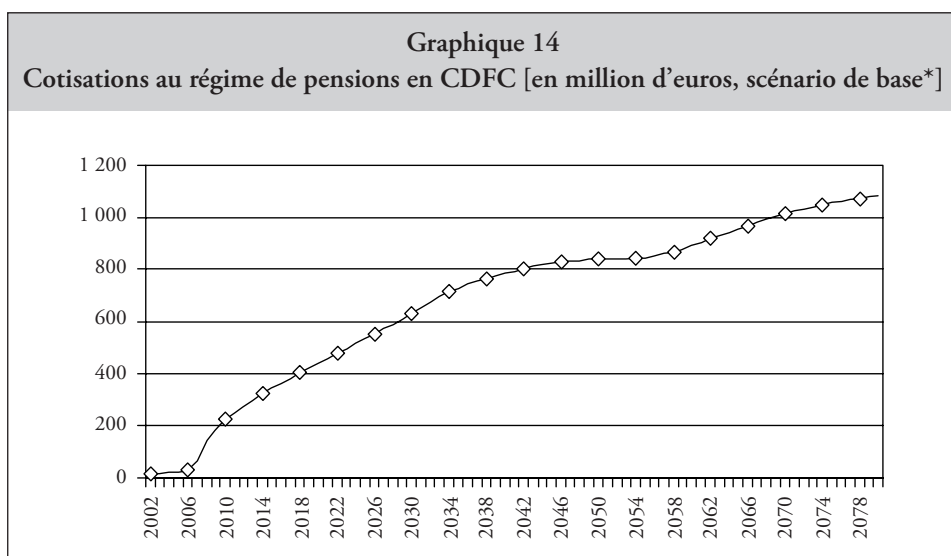
¹²⁸ Il s'agit là d'un taux de rendement plus élevé que celui qui a été obtenu en moyenne jusqu'à présent. Voir Graphique 14.

d'augmentation plus élevé du salaire par habitant ou un taux de rendement réel moyen supérieur augmenterait encore la valeur de l'actif. Dans les années 2030, quand le régime en CDFC sera devenu totalement obligatoire pour tous les cotisants, on estime que la valeur totale des actifs représentera environ 60 % du PIB.

1.3 Impact du pilier privé sur le pilier public

1.3.1 Impact sur le budget de l'assurance sociale

La part des recettes de cotisations réaffectées au deuxième pilier ne peut évidemment plus servir à financer les dépenses courantes du régime par répartition. Au 30 juin 2004, le montant de ces recettes réaffectées s'élevait à 33 millions de lats (49 millions d'euros).



Note : * Nombre de participants volontaires allant jusqu'à 40 % de l'ensemble des participants d'une cohorte.

Source : Prévisions du modèle du Ministère de la Protection sociale, mises à jour durant l'été 2004 (inédites).

Tandis que ce manque à gagner sur le plan des recettes est important et immédiat, la diminution du montant des obligations du premier pilier se fait fort progressivement. C'est-à-dire que, pendant longtemps encore, le régime en CDN devra continuer à servir une pension aux participants qui ont acquis des droits à prestation avant l'établissement du deuxième pilier. Le budget de l'assurance sociale doit également assumer le coût des pensions minimales garanties.

Une partie du taux de cotisation est considérée comme un « impôt » destiné à financer le manque à gagner causé au premier pilier par l'instauration d'un deuxième pilier. Lors de l'établissement du régime du deuxième pilier, cet « impôt » représentait environ 0,2 % sur les 27,5 % du taux de cotisation vieillesse. A l'heure actuelle, du fait de la diminution du taux de cotisation à l'assurance sociale, il représente environ 1 % sur 25,5 %¹²⁹. Ces coûts de financement transitoires ne disparaîtront complètement que lorsque tous les retraités appartiendront à des générations ayant cotisé depuis le premier jour de leur carrière professionnelle au deuxième pilier au taux plein de 10 % et ne recevront une pension en CDN que sur la base de ce taux de cotisation de 10 %. Ce moment ne se produira pas avant les années 2060.

A très long terme, le changement de politique qu'a constitué l'instauration du deuxième pilier deviendra neutre sur le plan budgétaire, dans la mesure où les prestations à payer seront également transférées au régime en CDFC (et où l'épargne permettant d'assumer ces obligations s'accumulera également là).

Outre ce manque à gagner direct pour le premier pilier, il existe plusieurs caractéristiques du deuxième pilier qui affectent indirectement l'équilibre à long terme du premier pilier. Ces effets sont à la fois positifs et négatifs. Du côté négatif, on assistera à un écart persistant entre l'augmentation du montant des cotisations effectivement créditées au budget vieillesse de l'assurance sociale et l'augmentation du montant total des cotisations vieillesse (c'est-à-

¹²⁹ Calcul de l'auteur. Le montant des cotisations au deuxième pilier, moins les montants rapatriés dans le budget des pensions du premier pilier, a été divisé par le montant de l'assiette de cotisation de la même année. (Les cotisations rapatriées sur le premier pilier sont constituées par le capital « remboursé » par certains retraités et par le capital accumulé par les participants décédés). Source de données : statistiques de l'OPAS.

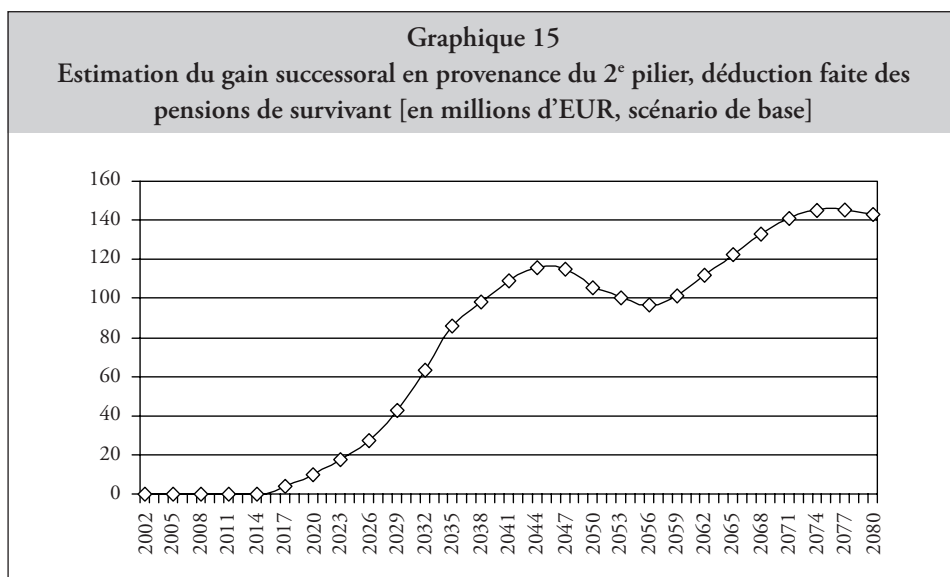
dire comprenant les cotisations transférées au deuxième pilier). Des calculs simples indiquent que l'augmentation de ce dernier montant est égal au taux de rendement du capital-retraite en CDN (augmentation de la masse salariale assujettie à cotisation) qui sert à la fois à l'indexation du capital-retraite en CDN et (partiellement) à l'indexation des pensions courantes. Cela signifie qu'en fait, le capital-retraite en CDN « rapporte » un taux de rendement supérieur à celui que peut assurer le taux d'augmentation du montant de cotisation global au budget de la branche vieillesse. Selon les statistiques de l'OPAS, en 2004, cet écart entre les deux taux de croissance était de 4 %¹³⁰. Comme le deuxième pilier ne fonctionne que depuis 2001, ce déséquilibre n'affecte pas encore considérablement l'équilibre du premier pilier, mais cela finira par se produire. Il faudra remédier à ce problème en augmentant l'impôt implicite destiné à financer le premier pilier¹³¹.

Du côté positif, l'option dite de « remboursement » offerte à la retraite aux participants du deuxième pilier devrait permettre d'améliorer la situation financière du budget de l'assurance sociale à court terme (même si, à long terme, cette option en augmentera les obligations, puisqu'il faudra servir des rentes). De plus, le gain successoral provenant du décès d'assurés décédés avant leur retraite sans enfants à charge contribuera à compenser le coût transitoire de l'instauration du deuxième pilier. Le montant total du gain successoral transféré dépendra du degré de mortalité et du nombre de participants au régime en CDFC. Selon nos prévisions, dans les années 2040, quand le régime en CDFC atteindra son rythme de croisière, le budget de la branche vieillesse devrait recevoir en compensation environ 15 % des montants cotisés au régime en CDFC, ce qui équivaut à 6 % des recettes de ce budget, soit 1,4 % de la

¹³⁰ Pour être précis, le montant global des cotisations d'assurance sociale affectées à la branche vieillesse a augmenté de 13,4 % en 2004, tandis que le taux de rendement du capital en CDN (assiette de cotisation) était établi à 17,5 % par le Ministère de la Protection sociale. Il en résultait donc un écart de 4,1 % entre les deux taux de croissance. Calcul de l'auteur, fondé sur les données de l'OPAS sur le budget de l'assurance sociale nationale et sur celles du Ministère de la Protection sociale, *Décret sur l'assiette de cotisation et l'indice de l'assiette de cotisation*, 2005.

¹³¹ Cet « impôt » devra augmenter dans l'avenir, de pair avec le taux de cotisation au deuxième pilier et le nombre de participants au deuxième pilier.

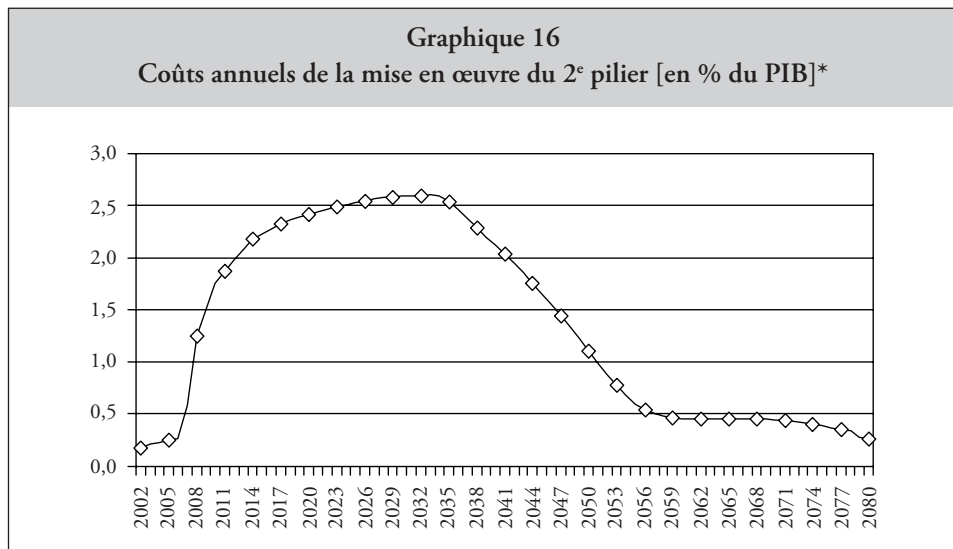
masse salariale annuelle soumise à cotisation. Toutefois, une partie de ces 15 % sera nécessaire au financement des pensions de survivant attribuées aux enfants à charge de cotisants au deuxième pilier décédés.



Source : Prévisions du modèle du Ministère de la Protection sociale, mises à jour durant l'été 2004 (inédites).

L'option de « remboursement » (possibilité pour un travailleur d'utiliser son capital du régime en CDFC pour obtenir une pension d'un montant plus élevé du régime en CDN) ne deviendra massivement accessible, comme on l'a noté plus haut, qu'en 2014 (pour la cohorte de cotisants la plus âgée), si bien qu'il n'existe pas encore d'expérience réelle dont on puisse tirer des conclusions, que ce soit en Lettonie ou ailleurs. A des fins de simplification, les simulations présentées en l'annexe reposent sur l'hypothèse que tous les montants d'épargne accumulés sur le second pilier serviront à acheter des rentes viagères privées auprès de compagnies d'assurance vie (c'est-à-dire que personne n'exercera l'option de remboursement). Toutefois, des simulations reposant sur l'hypothèse contraire, à savoir un exercice de l'option de remboursement par 50 % ou 100 % des ayants droit, indiquent qu'à court terme, cette option pourrait être à l'origine d'un afflux considérable de recettes dans les caisses du premier pilier. Puisque un tel scénario augmentera

également considérablement les obligations financières du régime en question à long terme, il serait utile, selon l'auteur, de mettre ces capitaux à part, dans un fonds de réserve du premier pilier, distinct du budget du régime de retraites public, ce qui garantirait leur affectation exclusive aux fins prévues.

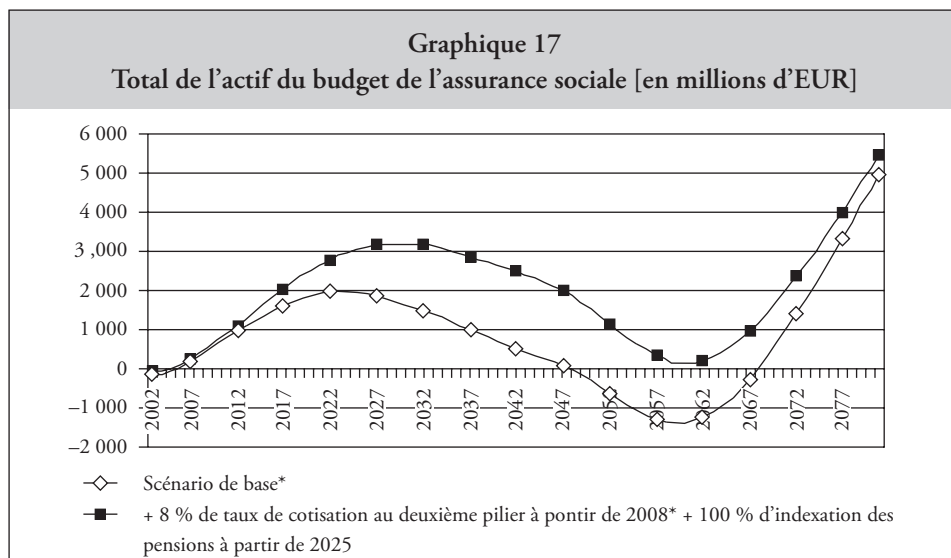


Note : * Déduction faite du remboursement du principal et du paiement des intérêts de l'emprunt contracté en 2004.

Source : Prévisions du modèle du Ministère de la Protection sociale, réalisées durant l'été 2004 (inédites).

Le Graphique 16 montre l'évolution des coûts de financement de la transition au cours des 80 prochaines années. Il permet de comparer les dépenses prévisionnelles du régime du premier pilier (excédent ou déficit annuel du budget de la branche vieillesse de l'assurance sociale nationale) avec une situation hypothétique « sans deuxième pilier ». Comme on peut le voir, les coûts prévisionnels atteignent un sommet durant les années 2030, moment où le deuxième pilier deviendra obligatoire pour l'ensemble de la population assurée. Il en résultera alors une diminution considérable des recettes de cotisation affectées au premier pilier, au moment même où ce régime ne se sera pas encore complètement acquitté de ses obligations envers les assurés qui avaient fortement cotisé au premier pilier (plus de 10 %) durant les premières années de mise en œuvre de la réforme.

Pour ces raisons, il semble que le relèvement du taux de cotisation au deuxième pilier à 10 % risque de s'avérer trop coûteux pour le régime du premier pilier. Les simulations indiquent que si ce relèvement a lieu, les coûts de la transition devront être financés par endettement public durant les années 2050. Le financement du premier pilier par l'endettement entrerait en conflit avec l'objectif de diversification des risques démographique, économique et financier du régime et pourrait menacer sa pérennité.



Note : * Déduction faite du remboursement du principal et du paiement des intérêts de l'emprunt contracté en 2004.

Source : Prévisions du modèle du Ministère de la Protection sociale, réalisées durant l'été 2004 (inédites).

La situation financière actuelle souligne la nécessité de maintenir à un niveau assez bas la part des cotisations réaffectées au deuxième pilier, si l'on veut préserver l'équilibre budgétaire de l'assurance sociale et donner la priorité au financement des pensions de la génération actuelle. Si le relèvement graduel du taux de cotisation au régime en CDFC s'interrompait une fois atteint la barre des 8 % en 2008, au lieu de se poursuivre jusqu'à atteindre les 10 % prévus, les modélisations indiquent que le premier pilier pourrait fonctionner sans courir le risque de devoir emprunter. Cela laisserait aussi une marge d'amélioration possible pour le montant des pensions sur le premier pilier, y

compris en permettant l'indexation des pensions sur l'intégralité de l'indice salarial (100 % de l'augmentation de la masse salariale assujettie à cotisation) dans l'avenir.

Toutefois, comme une forte part des dépenses administratives des fonds privés est fixe, qui dit taux de cotisation moindre dit, selon toute probabilité, absorption d'une portion plus importante de chaque montant de cotisation par les frais de gestion. Le rendement agrégé des capitaux investis risque aussi d'être moindre à cause du montant inférieur des montants placés.

Selon des simulations récentes effectuées par l'auteur et des collègues en se fondant sur une série d'hypothèses de base (voir Annexe), on estime que les dépenses globales consacrées aux pensions de vieillesse passeront de 6,8 % du PIB en 2003 à 9,5 % en 2070. Il s'agit là d'une augmentation de 40 % sur les 67 années faisant l'objet de la projection. Le gros de l'augmentation se produit entre 2030 et 2050, après un plongeon bien en-deçà des taux actuels en 2010. Toujours dans nos simulations, les dépenses du premier pilier ne connaissent cependant qu'une baisse marginale, avant de décroître considérablement jusqu'en 2070, tandis que les dépenses du second pilier connaissent une croissance rapide durant les dernières décennies.

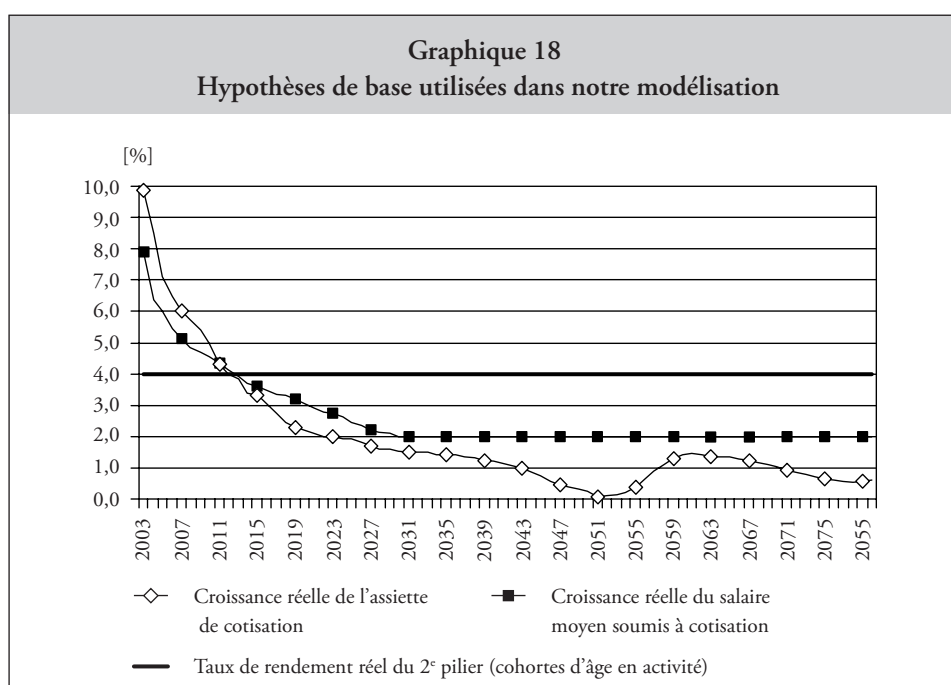
Tableau 11
Dépenses prévisionnelles de l'assurance sociale [en % du PIB]

	2002	2003	2010	2030	2050	2070
Total des dépenses	10,3	9,6	8,7	11,1	14,9	15,5
dont : pensions de vieillesse	7,4	6,8	4,8	5,9	9,0	9,5
dont : premier pilier	7,4	6,8	4,8	5,6	5,8	3,9
deuxième pilier	0,0	0,0	0,0	0,3	3,2	5,5

Sources : Prévisions du modèle du Ministère de la Protection sociale, mises à jour durant l'été 2004, publiées à l'origine dans *Le système national d'assurance sociale en Lettonie : analyse financière*, Ministère de la Protection sociale, Riga, (2003) ; OPAS (2002). *Rapports annuels de 2002 et 2003*, p. 10 et 2003, pp. 1 et 7 ; et ICS (2004). *Annuaire statistique letton*, p. 11.

Toutefois, la situation est fortement incertaine du fait de plusieurs facteurs. Premièrement, personne ne sait si, ni dans quelle mesure, les participants du

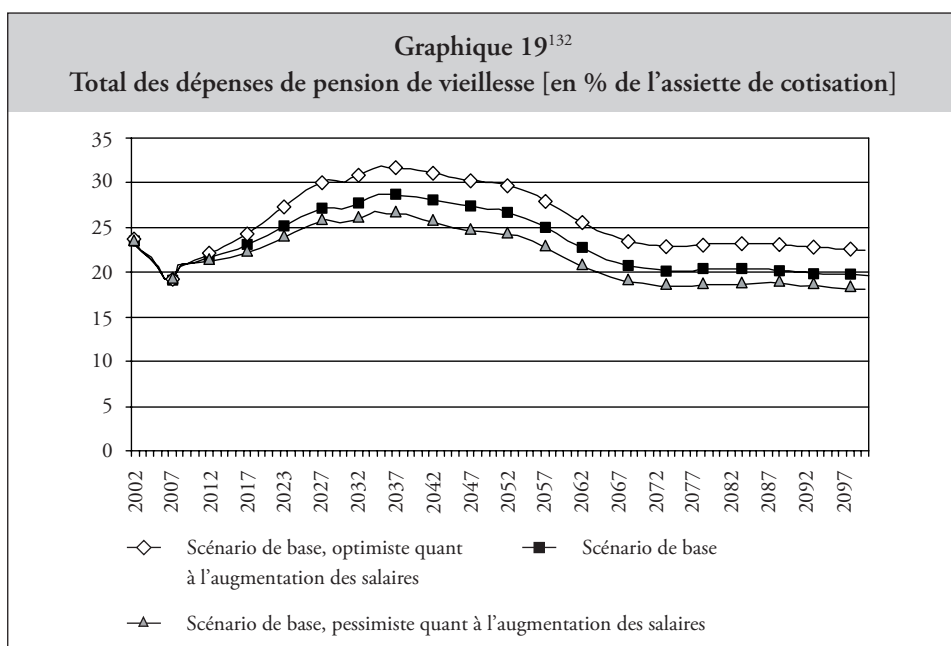
régime en CDFC exerceront l'option de remboursement. Deuxièmement, en présence de régimes en cotisations définies (dépourvus de formule de montant de prestation spécifique) sur les deux piliers, les taux de remplacement futurs ne peuvent pas être connus d'avance. Les performances économiques et la situation démographique constituent des sources supplémentaires d'incertitude. Les principales hypothèses économiques utilisées dans nos projections figurent dans le Graphique 18, et les conséquences d'une modification des hypothèses sur la croissance salariale apparaissent dans le Graphique 19. Nos hypothèses démographiques et les résultats obtenus quand on les fait varier apparaissent dans le Graphique 20.



Source : Prévisions du modèle du Ministère de la Protection sociale concernant la croissance réelle de l'assiette de cotisation, réalisées durant l'été 2004 (inédites) ; hypothèses du scénario de base pour la croissance réelle des salaires soumis à cotisation et le taux de rendement réel du deuxième pilier utilisées pour les prévisions du modèle (voir Annexe).

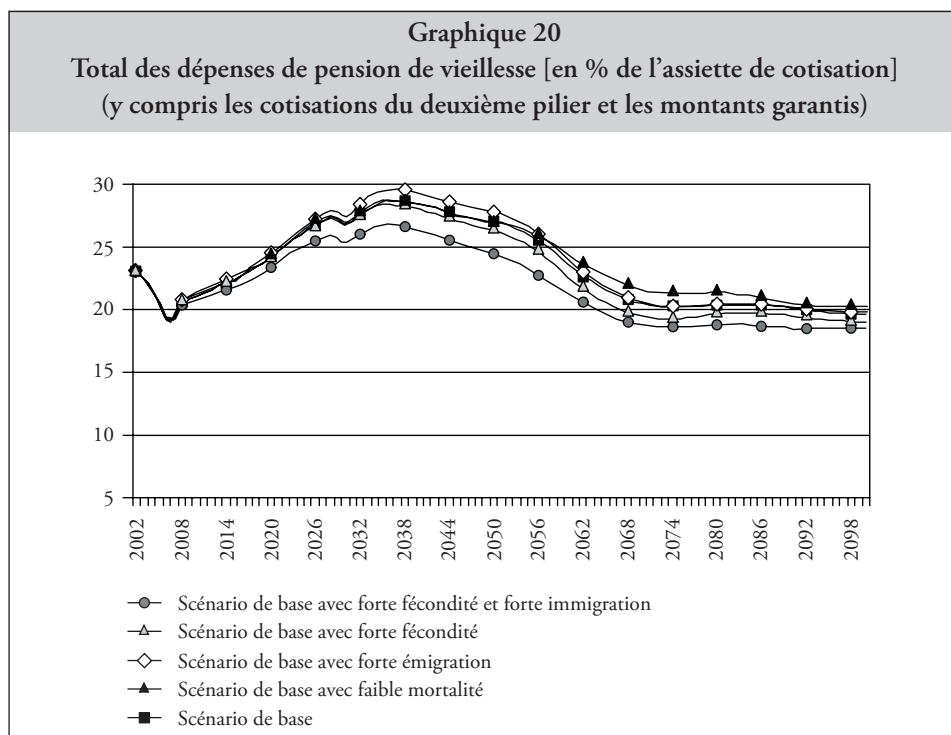
Ces simulations laissent penser que, même dans des hypothèses démographiques et économiques très défavorables, le système peut être stabilisé grâce

à la gestion du risque financier, c'est-à-dire par un ajustement du taux de cotisation du régime en CDFC, si nécessaire, et par le développement de réserves appropriées sur le premier pilier pour faire face à la perspective d'un déficit budgétaire important. Ces simulations indiquent également une amélioration progressive de la situation à long terme, quand le système atteindra son rythme de croisière et que les dépenses, en pourcentage de l'assiette de cotisation, atteindront les montants prévus à l'origine (c'est-à-dire environ 20 %, deuxième pilier compris, 10 % environ allant à la partie en CDN du système de pension). Etant donné les déficits importants qui se profilent à l'horizon, l'instauration d'un fonds de réserve pourrait contribuer à équilibrer efficacement le budget des pensions et par conséquent à éviter qu'il ne se produise trop de fluctuations autour des taux de cotisation originellement prévus.



Sources : Prévisions du modèle du Ministère de la Protection sociale, publiées à l'origine dans *Le système national d'assurance sociale en Lettonie : analyse financière*, Ministère de la Protection sociale (2003) p. 33.

¹³² Selon le scénario de base utilisé pour cette analyse, on suppose la croissance réelle du salaire par habitant à 4 % jusqu'en environ 2015. Puis, cette croissance glisserait progressivement vers 3 % en 2023 et continuerait à décroître pour tomber à 2 % en



Sources : Prévisions du modèle du Ministère de la Protection sociale, publiées à l'origine dans *Le système national d'assurance sociale en Lettonie : analyse financière*, Ministère de la Protection sociale (2003) p. 32.

2030, niveau qu'elle ne quitterait plus. Le scénario optimiste repose sur l'hypothèse d'une croissance salariale d'environ 5 % jusqu'autour de 2020, date à laquelle elle tomberait d'abord à 4 %, pour s'y maintenir jusqu'en 2045, avant de tomber à 3 % pour tout le reste de la période. Dans le scénario pessimiste, la croissance salariale passe sous la barre des 3 % à partir de 2013 et atteint 1,2 % en 2020, niveau où elle se stabilise. Étant donné les informations actuellement disponibles sur la Lettonie, il est difficile de prendre la mesure de la persistance de la sous-déclaration et donc du potentiel d'amélioration restant pour le taux de recouvrement des cotisations d'assurance sociale. Dans les calculs, on suppose que la proportion de la population cotisant à l'assurance sociale augmentera durant la période couverte par les projections d'environ 6 %, atteignant ainsi 90 % dans les années 2050.

4.3.2 Impact sur les taux de remplacement

Puisque la Lettonie possède un dispositif en cotisations définies sur les deux piliers, c'est le montant des prestations et, partant, le taux de remplacement (montant de la pension en pourcentage du revenu antérieur au départ en retraite) qui subit le contrecoup des mutations démographiques et économiques. Pour le dire autrement, les travailleurs individuels, plutôt que l'ensemble de la société, supporteront les risques d'évolutions économiques et démographiques négatives. Toutefois, le montant de chaque pension individuelle calculé en application du nouveau système dépend d'un grand nombre de facteurs :

- l'âge effectif de la retraite,
- la durée de service,
- le montant des cotisations,
- l'évolution de l'espérance de vie unisexe prévisionnelle moyenne,
- la croissance de la masse salariale assujettie à cotisation en Lettonie, qui détermine le taux de rendement du capital-retraite en CDN et le montant de la revalorisation des pensions par indexation¹³³.

Comme on l'a noté plus haut, les calculs théoriques effectués durant le processus de réforme indiquaient que, dans le cas des personnes ne participant qu'au régime en CDN et toutes choses étant égales par ailleurs, dans les premières années de mise en œuvre de la réforme, le taux de remplacement du revenu à l'âge de 60 ans devrait être au moins égal à 40 % du salaire avant impôt. On parle ici d'une personne ayant eu une carrière professionnelle normale et ne participant qu'au premier pilier en CDN. Si la même personne repoussait son départ en retraite jusqu'à 65 ans, selon les mêmes calculs, le taux de remplacement serait proche de 60 % de son ancien salaire avant impôts. Maintenant que les réformes sont en place depuis un moment, d'autres simulations ont été effectuées (voir Annexe), à partir d'un scénario de base auquel on a fait subir de nombreuses variations.¹³⁴

¹³³ La masse salariale assujettie à cotisation est, quant à elle, fonction du nombre de cotisants et de la croissance économique.

¹³⁴ Comme il n'existe pas encore de données disponibles sur le salaire moyen au moment du départ en retraite, on a comparé la pension moyenne au salaire moyen assujetti à cotisations en Lettonie, pour donner une idée du caractère suffisant des pensions.

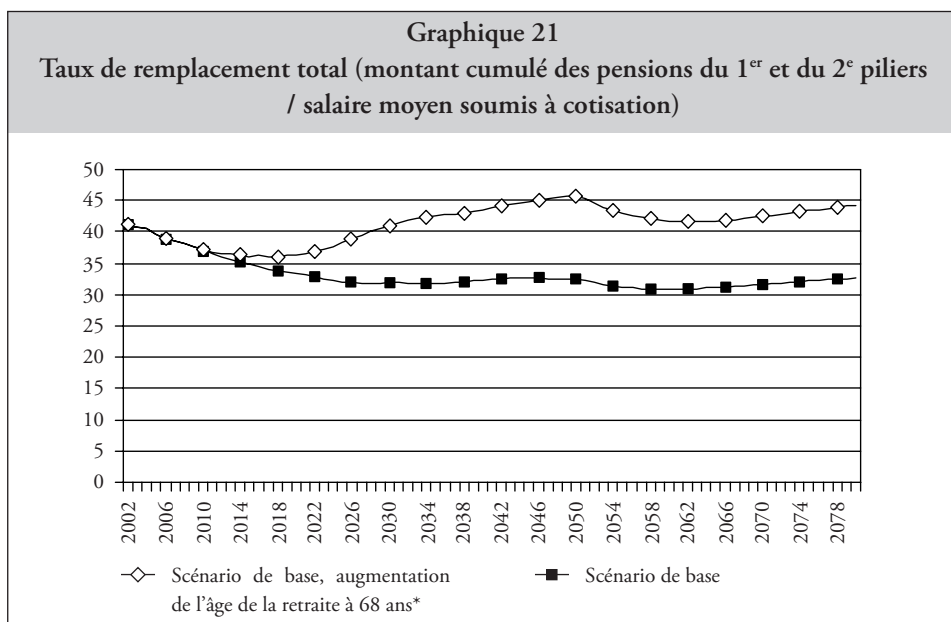
Durant les premières années d'application de la réforme, le taux de remplacement tourne en effet autour de 40 % (voir Graphique 21). Toutefois, à long terme, les pensions sont réellement exposées à un risque d'insuffisance, tant sur le premier que sur le deuxième pilier. Ce risque découle du vieillissement démographique. La baisse du nombre de cotisants qui en résultera affectera le taux de rendement du régime en CDN et rendra également incertains les taux de rendement du deuxième pilier financé par capitalisation.

En vertu des hypothèses démographiques du scénario de base, il apparaît que le taux de remplacement moyen du régime de pensions du premier pilier risque de tomber dans l'avenir bien en dessous du taux envisagé à l'origine, c'est-à-dire à 30 % ou 35 % du salaire moyen. Ce résultat est tiré des hypothèses suivantes :

- l'âge du départ en retraite effectif augmentera modérément pour atteindre 63 ans ;
- le taux de chômage (chômeurs inscrits) demeurera relativement élevé, à 5 % de la population active totale ;
- les pensions seront indexées sur 100 % de l'IPC et sur 50 % de l'augmentation réelle de l'assiette de cotisation ;
- l'espérance de vie augmentera de deux ans durant les dix premières années de la période de prévision, puis d'environ 1 an par décennie.

Si l'âge du départ en retraite effectif est toujours de 62 ans dans dix ans, mais que la durée de vie moyenne s'allonge d'environ 2 ans, tant les pensions en CDN que les pensions en CDFC verront leur montant baisser considérablement. On est fondé à retenir cette hypothèse dans la mesure où l'on n'observe guère de signe, jusqu'à présent, d'une élévation de l'âge du départ en retraite effectif et où, en l'absence d'accélération de la croissance des emplois, une telle élévation a peu de chance de se produire¹³⁵.

¹³⁵ Voir partie 4.1.3.



Note : * Age de la retraite de 68 ans : pour les hommes, à partir de 2024, pour les femmes, à partir de 2028.

Source : Prévisions du modèle du Ministère de la Protection sociale, mises à jour durant l'été 2004 (inédites).

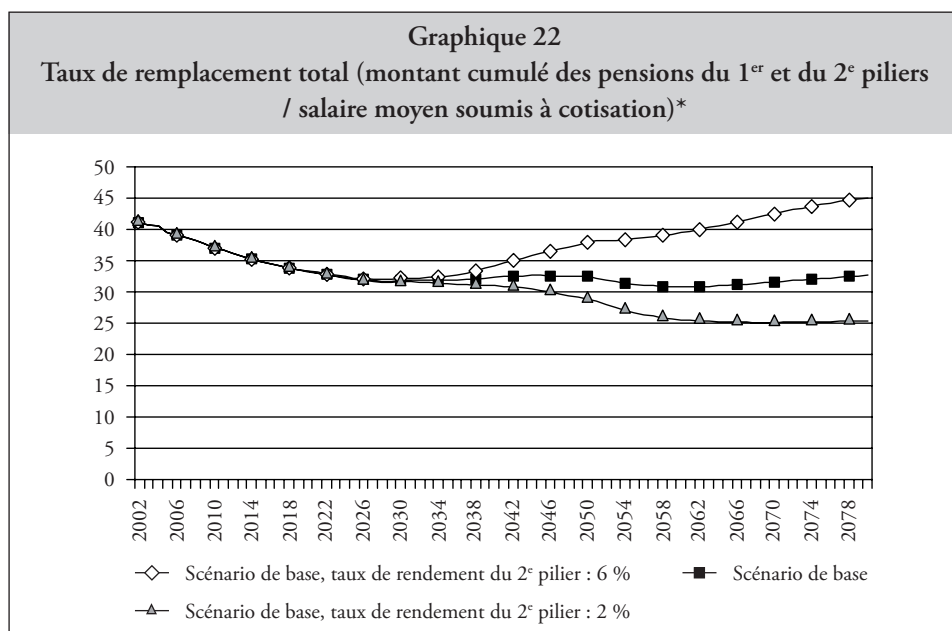
Un moyen d'empêcher que le montant des pensions ne devienne insuffisant consisterait à adopter un relèvement de l'âge légal de la retraite (voir Graphique 21). Toutefois, étant donné l'ampleur de la contraction prévue de la population active, le taux de remplacement actuel ne pourrait être maintenu que si l'âge effectif du départ en retraite passait en quelques décennies à environ 68 ans. La Lettonie n'est pas la seule à être confrontée à ce dilemme : dans de nombreux pays développés, l'âge de la retraite devrait augmenter au cours des prochaines décennies jusqu'à atteindre 73–74 ans, si ces pays voulaient maintenir la viabilité de leur régime de pensions sans autre modification (Thomson, 1998, et OCDE, 1988).

A moins que les problèmes de chômage que connaît actuellement la Lettonie puissent être résolus, il sera peut-être impossible de réaliser un relèvement de l'âge de la retraite sans causer de tensions budgétaires dans d'autres branches de l'assurance sociale (chômage et invalidité). Néanmoins, il importe de

sensibiliser davantage les cotisants actuels à l'effet qu'un report de leur départ en retraite peut avoir sur le montant de leurs revenus à la retraite.

L'instauration d'un deuxième pilier est capable d'entraîner une augmentation du montant des futures pensions, mais cela dépendra de la performance des fonds du deuxième pilier, performance qui sera en grande partie dictée par les rendements des marchés financiers mondiaux et par le niveau des frais de gestion à payer.

Dans l'hypothèse où les capitaux auraient un taux de rendement réel durable de 4 %, net de frais de gestion (hypothèse de base, voir Graphique 22), le reste du scénario de base demeurant constant (y compris un âge de départ en retraite assez jeune), il serait possible de maintenir le taux de remplacement des deux piliers combinés autour de 33 % du salaire moyen assujéti à cotisation. Si le taux de rendement est plus élevé, le taux de remplacement pourrait être graduellement augmenté malgré des facteurs démographiques contraires. Si le taux de rendement est plus faible, en revanche, le taux de remplacement pourrait baisser considérablement, comme on le voit ci-dessous.

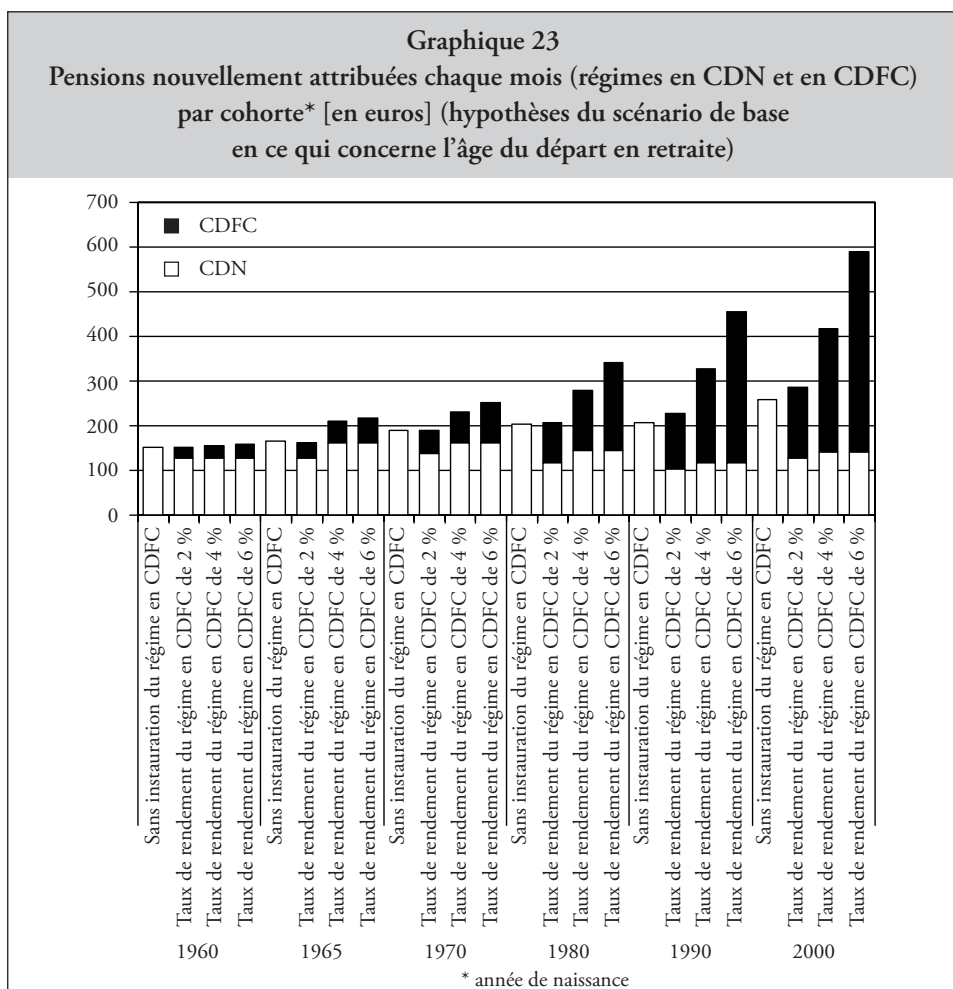


Note : * Compte tenu des frais de gestion.

Source : Prévisions du modèle du Ministère de la Protection sociale, mises à jour durant l'été 2005 (inédites).

Les graphiques 23 et 24 présentent des projections du montant mensuel (en euros) des pensions de différentes cohortes d'âge, en fonction de l'âge du départ en retraite, de la participation au deuxième pilier et du taux de rendement des deux piliers.

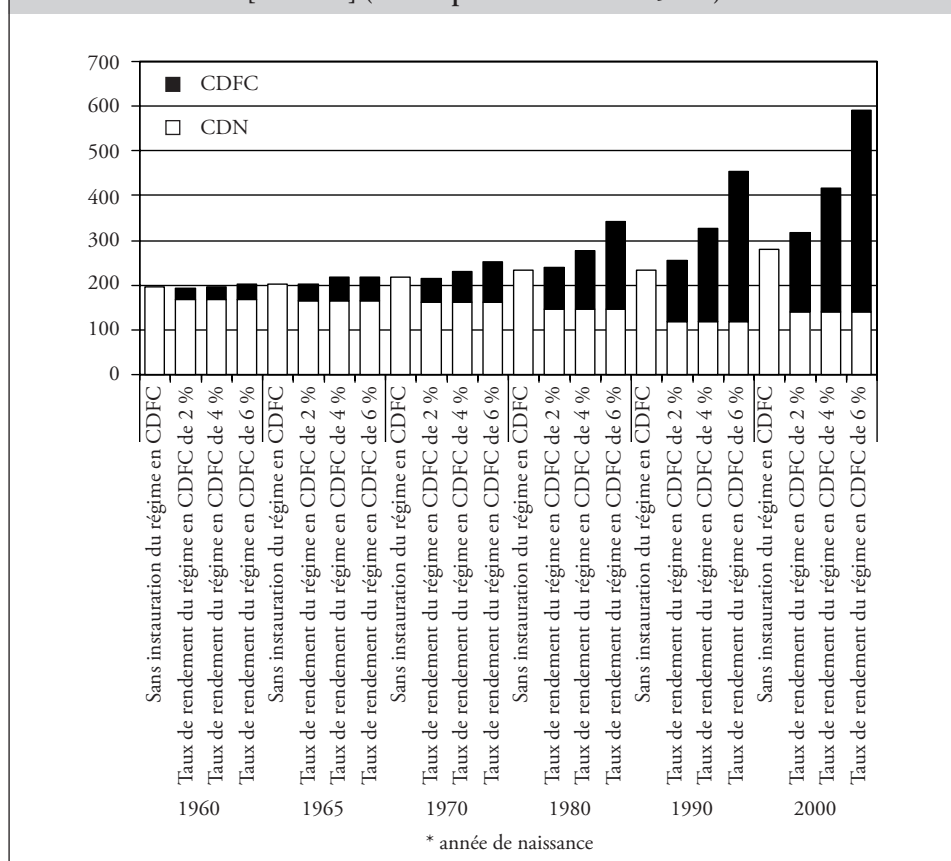
Comme cela ressort des deux graphiques, les cohortes les plus jeunes, qui auront eu la possibilité d'accumuler un capital-retraite en CDFC sur une plus longue période, pourront obtenir une pension d'un montant supérieur si les marchés financiers réalisent de bonnes performances, et les personnes qui prendront leur retraite plus tard toucheront davantage.



Source : Prévisions du modèle du Ministère de la Protection sociale, mises à jour durant l'été 2005 (inédites).

Comme le rendement des capitaux investis est hautement volatile, il existe un risque que, même si le taux de rendement moyen est bon sur un certain nombre d'années, le capital dont dispose un individu donné dans le cadre du régime en CDFC soit faible au moment particulier où il prévoit de prendre sa retraite. Il existe aussi une possibilité que, à cause des options de placement choisies par l'assuré, ce dernier se retrouve au bout du compte avec une pension inférieure à celle d'un certain nombre de ses pairs ayant gagné et cotisé exactement autant que lui. Les participants pourraient, en fait, se trouver dans une situation bien pire que s'ils avaient participé au régime en CDN du premier pilier seulement.

Graphique 24
Pensions nouvellement attribuées chaque mois (en CDN et en CDFC) par cohorte*
 [en euros] (avec départ en retraite à 65 ans)



Source : Prévisions du modèle du Ministère de la Protection sociale, mises à jour durant l'été 2005 (inédites).

4.4 *Performance initiale des piliers financés par capitalisation*

4.4.1 Performance des placements du régime en CDFC 2001–2005

En juin 2004, 18 mois après l'ouverture du deuxième pilier aux gestionnaires de portefeuille privés, sept sociétés de gestion de placement proposant un total de 17 plans de placement géraient l'actif du régime public en CDFC¹³⁶. Quatre de ces sociétés sont des filiales de banques lettones (JSC Akciju komercbanka Baltikums, JSC Hansabanka, JSC Latvijas Unibanka, JSC Parekss-banka). Une société a été créée conjointement par les plus grosses compagnies d'assurance lettones.

Les participants des fonds à gestion privée ont été prudents dans leur choix d'un plan de placement. Au 30 juin 2004, plus de la moitié (51 %) d'entre eux avaient opté pour des plans d'épargne de type prudent et 4 % pour des plans équilibrés.¹³⁷

Sur les 46 % ayant opté pour un plan dynamique, 44 % étaient des participants « volontaires », c'est-à-dire appartenant au groupe d'âge ayant le libre choix une fois pour toutes d'adhérer ou non au système mixte.

Les données de fin 2004, fournies au Tableau 12, indiquent qu'environ la moitié des participants du deuxième pilier avaient opté pour un plan de placement qu'on pourrait considérer comme prudent (pas de placement en actions) et environ la moitié pour des plans dynamiques (montant placé en actions situé entre 15 % et 30 % des capitaux du plan). Les placements dynamiques étaient plus répandus parmi les personnes ayant adhéré volontairement au régime que parmi les personnes qui s'étaient vues obligées d'y adhérer (c'est-à-dire plus répandus parmi les 30–49 ans que parmi les moins de 30 ans). La moitié des participants au deuxième pilier qui n'avaient pas eu le choix se trouvaient rattachés au fonds par défaut, ce qui n'était le cas que d'un participant volontaire sur 20.

Comme l'indique le Tableau 13, les gestionnaires de portefeuille privés ont tous choisi une stratégie de placement plus ou moins prudente, la majorité des

¹³⁶ Comme on l'a expliqué plus haut, durant les 18 premiers mois de fonctionnement du régime en CDFC, seul le Trésor public était autorisé à en gérer l'actif.

¹³⁷ Source d'information : www.fktk.lv, consulté le 22 octobre 2004.

recettes de cotisation étant placée en obligations et autres titres à revenu fixe. Même si la part des capitaux placés dans ce type d'instruments a chuté au cours des deux dernières années, celle des dépôts à terme auprès d'établissements de crédit a augmenté. Fin juin 2004, 64 % du montant total des placements était placé sous forme d'obligations et 31 %, sous forme de dépôts à terme auprès d'établissements de crédit. Ainsi, les placements à faible risque demeuraient dominants¹³⁸.

Tableau 12
Nature de la participation au régime en CDFC, fin 2004 [en %]

Type de plan choisi	Ensemble des participants	Participants volontaires	Participants obligés
dynamique	52	63	46
équilibré	4	8	1
prudent	45	29	53
– dont dans le fonds par défaut	34	5	50
Total	100	100	100
Total dans les fonds à gestion privé	66	95	50

Source: OPAS (2004). *Rapport annuel du régime de pensions public financé par capitalisation de 2004*, p. 15.

Des changements se sont également produits dans la répartition géographique des placements. En 2002, la totalité de l'actif du régime en CDFC était placée en Lettonie mais, à la mi-2004, ce n'était plus le cas que de 85 % de l'actif. Le reste était placé dans 17 autres pays, notamment la Finlande, la Russie, l'Estonie, la Grande-Bretagne et le Luxembourg, ainsi que dans des titres émis par des institutions financières internationales (en particulier la Banque d'investissement nordique et la Banque européenne de reconstruction et de développement).

¹³⁸ Aux termes de la loi, les plans de placement ne sont pas tenus de se conformer aux règles de diversification durant les six premiers mois de leur fonctionnement, si la valeur totale des actifs du plan ne dépasse pas 100 000 lats (148 000 euros).

Tableau 13
Portefeuille de placement du régime en CDFC

	31.12.2002		31.12.2003		30.06.2004	
	[en euros]	[en %]	[en euros]	[en %]	[en euro]	[en %]
Obligations et autres titres à revenu fixe	13 676 665	75	27 137 470	73	32 692 019	64
Actions et autres titres à rendement variable	0	0	437 142	1	944 146	2
Parts de fonds communs de placement	0	0	154 349	0	1 364 684	3
Produits dérivés	0	0	18 146	0	10 874	0
Dépôts à terme auprès d'un établissement de crédit	4 479 545	25	9 712 431	26	15 982 631	31
Total des placements	18 156 210	100	37 459 538	100	50 994 355	100

Source : www.fktk.lv, consulté le 22 octobre 2004.

Les actions, en Lettonie comme à l'étranger, constituent une part minime du portefeuille des fonds de pension. Ce fait reflète, en partie, l'immaturité des marchés de placement, puisque de nombreuses sociétés lettones cotées ont soit fait faillite soit été retirées de la cote après leur acquisition par des investisseurs stratégiques. Les entreprises dépendent toujours principalement du système bancaire pour obtenir du financement et disposer d'occasions de placement (Banque mondiale, 2004, p. 10).

Même s'il est encore trop tôt pour évaluer le régime en CDFC, certains indicateurs avancés sont à remarquer. Selon les données de la CMF, le rendement net des plans de placement se situait, durant les deux premiers trimestres de 2004, entre 1,3 % et 5,7 %, et en 2003 entre 0,2 % et 6,9 %. Toutefois, du point de vue des participants, ce qui compte, ce n'est pas seulement le taux de rendement du capital investi, mais le résultat final, à savoir l'augmentation du solde de leur compte personnel et son rapport avec le montant de leurs cotisations. Pour calculer un taux de rendement interne susceptible de montrer aux participants si le fonds privé répond à leurs attentes, une formule de calcul spéciale a été mise au point, baptisée taux interne d'efficacité. Il s'agit du taux de rendement interne (TRI) d'un flux de liquidités généré. La rentrée de liquidités se compose de l'ensemble des cotisations versées par le participant sur son compte du deuxième pilier. La sortie de liquidités est constituée par la somme de tous les versements effectués à partir du montant d'épargne

des participants, à quoi s'ajoute le montant total de leurs droits à la fin de la période analysée. On peut tirer de cette relation un taux de rendement interne, qui est un taux d'intérêt théorique (artificiellement calculé) : le taux qui aurait produit le capital final présent sur le compte en CDFC si le montant brut des cotisations avait été déposé, par exemple, sur un compte bancaire. Le Tableau 15 fournit une estimation des valeurs du taux de rendement interne (TRI) depuis la date de la création du régime du deuxième pilier.

Tableau 14
Répartition géographique des placements

Placement	31.12.2002		31.12.2003		30.06.2004	
	[en euro]	[en %]	[en euro]	[en %]	[en euro]	[en %]
Lettonie	18 156 210	100,0	33 182 129	88,6	43 085 590	84,5
Etranger, dont	0	0	4 277 409	11,4	7 908 762	15,5
Institutions financières internationales	0	0	714 610	16,7	1 480 323	18,7
Finlande	0	0	2 245	0,0	1 380 566	17,5
Russie	0	0	549 186	12,8	730 935	9,2
Estonie	0	0	294 400	6,9	669 375	8,5
Grande-Bretagne	0	0	457 428	10,7	490 517	6,2
Luxembourg	0	0	65 612	1,5	488 774	6,2
Pologne	0	0	554 030	13,0	466 449	5,9
Allemagne	0	0	602 935	14,1	421 594	5,3
France	0	0	58 090	1,4	338 551	4,3
Irlande	0	0	0	0,0	328 907	4,2
Lituanie	0	0	185 610	4,3	287 291	3,6
Suède	0	0	78 637	1,8	285 003	3,6
Etats-Unis	0	0	390 871	9,1	157 869	2,0
Kazakhstan	0	0	94 396	2,2	145 910	1,8
Pays-Bas	0	0	80 573	1,9	117 852	1,5
Norvège	0	0	36 162	0,9	59 880	0,8
Japon	0	0	32 061	0,8	31 115	0,4
Mexique	0	0	9 666	0,2	27 849	0,4
Hongrie	0	0	70 897	1,7	0	0,0
Total de l'étranger	0	0	42 77 409	100,0	7 908 762	100,0

Source : www.fktk.lv, consulté le 22 octobre 2004.

Les actions, en Lettonie comme à l'étranger, constitue une part minime du portefeuille des fonds de pensions. Ce fait reflète, en partie, l'immaturité des marchés de placement, puisque de nombreuses sociétés lettones cotées ont soit fait faillite soit été retirées de la cote après leur acquisition par des investisseurs stratégiques. Les entreprises dépendent toujours principalement du système bancaire pour obtenir du financement et disposer d'occasions de placement (Banque mondiale, 2004, p. 10).

Même s'il est encore trop tôt pour évaluer le régime en CDFC, certains indicateurs avancés sont à remarquer. Selon les données de la CMF, le rendement net des plans de placement se situait, durant les deux premiers trimestres de 2004, entre 1,3 % et 5,7 %, et en 2003 entre 0,2 % et 6,9 %. Toutefois, du point de vue des participants, ce qui compte, ce n'est pas seulement le taux de rendement du capital investi, mais le résultat final, à savoir l'augmentation du solde de leur compte personnel et son rapport avec le montant de leurs cotisations. Pour calculer un taux de rendement interne susceptible de montrer aux participants si le fonds privé répond à leurs attentes, une formule de calcul spéciale a été mise au point, baptisée taux interne d'efficacité. Il s'agit du TRI d'un flux de liquidités généré. La rentrée de liquidités se compose de l'ensemble des cotisations versées par le participant sur son compte du deuxième pilier. La sortie de liquidités est constituée par la somme de tous les versements effectués à partir du montant d'épargne des participants, à quoi s'ajoute le montant total de leurs droits à la fin de la période analysée. On peut tirer de cette relation un taux de rendement interne, qui est un taux d'intérêt théorique (artificiellement calculé) : le taux qui aurait produit le capital final présent sur le compte en CDFC si le montant brut des cotisations avait été déposé, par exemple, sur un compte bancaire¹³⁹. Le Tableau 15 fournit une estimation des valeurs du TRI depuis la date de la création du régime du deuxième pilier.

¹³⁹ Le calcul du TRI est décrit par Augusztinovics, M., R.I. Gál, Á. Matits, L. Máté, A. Simonovits et J. Stahl, dans « Le système de pension hongrois avant et après la réforme de 1998 », dans E. Fultz, *op. cit.*

Tableau 15
Performance des plans de placement dans le cadre du régime de pensions du deuxième pilier (résultats de juin 2004)

Plans de placement	Date d'entrée en activité	TRI <i>nominal</i> depuis la date de création du plan de placement [en % par an]	TRI <i>réel</i> depuis la date de création du plan de placement [en % par an]	Actif net le 30.06.2004 [EUR]	Part de marché occupée par l'actif net [%]
Plans de placement prudents (aucune action)					
Plan de pension « Stabilitate » de Hansa	07.01.2003	3,05	-0,57	2 536 679	4,87
Plan Universel de Parekss	07.01.2003	3,35	-0,28	1 021 261	1,96
Plan « Daugava » de LVA	21.01.2003	3,19	-0,55	395 970	0,76
Plan prudent de Baltikums	21.01.2003	2,29	-1,43	71 000	0,14
Plan « Jūrmala » de Suprema/EVLI	09.01.2004	1,28	-3,58	572	0,00
Plans de placement privés prudents au total		3,12	-0,51	4 025 482	7,72
Plan de placement du Trésor public	07.09.2001	4,63	1,10	20 355 905	39,04
Plans de placement prudents au total		4,38	0,83	24 381 387	46,76
Plans de placement équilibrés (placements en action ≤ 15 % de l'actif du plan)					
Plan équilibré d'Optimus	07.01.2003	3,29	-0,34	1 725 607	3,31
Plan d'Optimus Larvija	07.01.2003	3,31	-0,32	326 883	0,63
Plan « Venta » de LVA	25.11.2003	1,49	-3,19	12 923	0,02
Plans de placement équilibrés au total		3,28	-0,36	2 065 414	3,96

Tableau 15 (*cont.*)
Performance des plans de placement dans le cadre du régime de pensions du deuxième pilier (résultats de juin 2004)

Plans de placement	Date d'entrée en activité	TRI <i>nominal</i> depuis la date de création du plan de placement [en % par an]	TRI <i>réel</i> depuis la date de création du plan de placement [en % par an]	Actif net le 30.06.2004 [EUR]	Part de marché occupée par l'actif net [%]
Plans de placement dynamiques (montant des placements en actions entre 15 % et 30 % de l'actif total du plan)					
Plan « Dinamika » de Hansa	07.01.2003	4,01	0,36	14 311 699	27,45
Plan dynamique d'Optimus	07.01.2003	3,30	-0,33	5 519 677	10,59
Plan de pension dynamique de Parekss	07.01.2003	4,49	0,82	4 521 972	8,67
Plan Eiropa d'Optimus	07.01.2003	2,99	-0,63	1 159 533	2,22
Plan universel de Baltikums	07.01.2003	4,10	0,44	123 143	0,24
Plan « Rīvjēra » de Suprema/EVLI	25.06.2003	1,52	-2,62	15 053	0,03
Plan « Safāri » de Suprema/EVLI	19.06.2003	4,73	0,45	23 180	0,04
Plan « Gauja » de LVA	05.11.2003	1,35	-3,19	15 702	0,03
Plans de placement dynamiques au total		3,90	0,25	25 689 960	49,27
Plans de placement privés au total		3,76	0,11	31 780 842	60,96
Ensemble des plans de placement au total		4,10	0,50	52 136 759	100,0

Source : Service statistique de l'OPAS, octobre 2004 (inédit).

Le TRI de l'ensemble des régimes en CDFC est d'environ 4,1 % en valeur nominale, mais de seulement 0,5 % en valeur réelle (compte tenu de l'inflation). Pour le dire autrement, une unité de cotisation n'a rapporté que 1,005 unité en fin d'année. Par rapport à la performance du régime en CDN, dont le taux de rendement, depuis son instauration, a été plutôt élevé, les premières années de fonctionnement du régime de pension en CDFC en général affichent des résultats très médiocres.

La performance du deuxième pilier et les chiffres du TRI qui en découlent ont été fortement affectés par plusieurs facteurs :

- *Augmentation forte et inattendue de l'inflation en 2004.* En juin 2004, le taux d'inflation annuel s'établissait à 6,1 %, soit considérablement plus haut qu'en 2003 (2,9 %), en 2002 (1,9 %) et en 2001 (2,5 %). L'augmentation était principalement due à des facteurs exceptionnels : prix élevé du pétrole, appréciation de l'euro, harmonisation fiscale, augmentation des charges de l'Etat et incertitudes des consommateurs à l'approche de l'adhésion à l'UE. Selon les projections du Ministère des Finances réalisées en novembre 2004, l'inflation devrait commencer à ralentir au cours de 2005 et ne devrait plus dépasser 3 % après 2005. Néanmoins, l'augmentation importante de l'inflation en 2004 a gravement entamé le résultat réel de trois ans de fonctionnement du régime en CDFC. Ainsi, malgré une relativement bonne performance durant les années 2001-2003 (le taux de rendement réel du capital investi dans un contexte d'inflation relativement faible ayant été de 4,9 % en 2001, de 5,8 % en 2002 et de 4,5 % en 2003), actuellement les participants du deuxième pilier sont perdants par rapport à ceux qui ne participent qu'au régime de pension du premier pilier¹⁴¹.
- *Différences entre le fonds du Trésor public et les fonds privés.* La bonne nouvelle pour ceux dont l'épargne du deuxième pilier est gérée par le Trésor public est que, malgré son obligation de suivre une politique de

¹⁴⁰ Toutefois, durant la réalisation de la présente analyse, le taux d'inflation s'est stabilisé à son niveau élevé.

¹⁴¹ Ratio du rendement (négatif ou positif) sur la valeur moyenne de l'actif net, compte tenu du fait que la gestion de l'actif du deuxième pilier a débuté en septembre 2001 (www.fktk.lv, consulté en octobre 2004).

placement prudente, le fonds du Trésor a dégagé un TRI réel moyen de 1,1 % par an. C'est considérablement plus que le taux obtenu par les gestionnaires de portefeuille privés, soit seulement 0,11 % à la fin de juin 2004. Il est vrai que le Trésor s'est trouvé opérer depuis plus longtemps (environ 3 ans) et qu'il a commencé à fonctionner à un moment où la situation du marché était plus favorable et avec un volume d'actifs bien plus important, puisqu'il était le seul gestionnaire d'actifs. En tant que régime par défaut de tout participant qui n'aura pas choisi de régime de placement dans un délai de deux mois suivant son adhésion au deuxième pilier, le fonds du Trésor continue à enregistrer un fort volume de rentrées de liquidités.

- *Différence de cadre eu égard aux frais administratifs.* Les frais administratifs encourus par le Trésor public au titre de la gestion de l'actif du deuxième pilier ont été assumés par l'Etat en 2001 et 2002. Cette subvention de fait durant les premières années a permis au Trésor public de faire payer, en 2003 et ensuite, des frais de gestion inférieurs à ceux exigés par les régimes de placement privés suivant une politique de placement similaire.

Etant donné que les gestionnaires de portefeuille privés viennent juste de « prendre de la vitesse », on ne peut pas voir plus, dans ce calcul du TRI, qu'une indication de futures tendances éventuelles. Tel quel, toutefois, il démontre la nécessité d'être prudent au sujet des risques de participation au deuxième pilier obligatoire. Le montant des pensions au final dépend des taux de rendement sur de très longues périodes qui peuvent dépasser un demi-siècle. Ceux-ci sont très sensibles à l'alternance particulière des creux et des sommets au cours de la période de calcul et notamment aux années de rendement négatif à l'approche de la retraite, quand la totalité du capital accumulé s'en trouve diminuée. Cela doit susciter quelques questions concernant le bien-fondé de la participation « volontaire » au régime en CDFC, étant donné l'imminence de la retraite de certains des participants volontaires et vu le fait qu'on peut s'attendre à ce que le taux de rendement du régime en CDN demeure raisonnablement élevé pendant encore quelques années.

L'instauration de l'obligation d'adhérer au régime de pensions financé par capitalisation est une mesure contraire à la solidarité, parce que le risque de

profit ou de perte sur le capital placé se trouve alors incomber entièrement aux participants, sans garanties minimales.

En outre, les travailleurs à bas salaire accumuleront un faible montant de capital et, étant donné les frais administratifs, il se peut qu'ils se trouvent dans une situation moins favorable que ceux qui sont restés dans le régime en CDN. A long terme, quand davantage d'argent devrait se voir placé dans des titres à haut risque du fait de l'existence de souscripteurs à des plans de placement dynamiques, un taux de rendement minimum garanti pourrait être exigé par ces participants. De l'avis de l'auteur, la nature obligatoire du régime en CDFC justifie l'instauration de garanties explicites et mènera peut-être à son inscription dans la loi. Il en résulterait toutefois des dépenses plus élevées, qui pourraient dissuader les sociétés de gestion de portefeuille de continuer à offrir des régimes de placement du deuxième pilier.

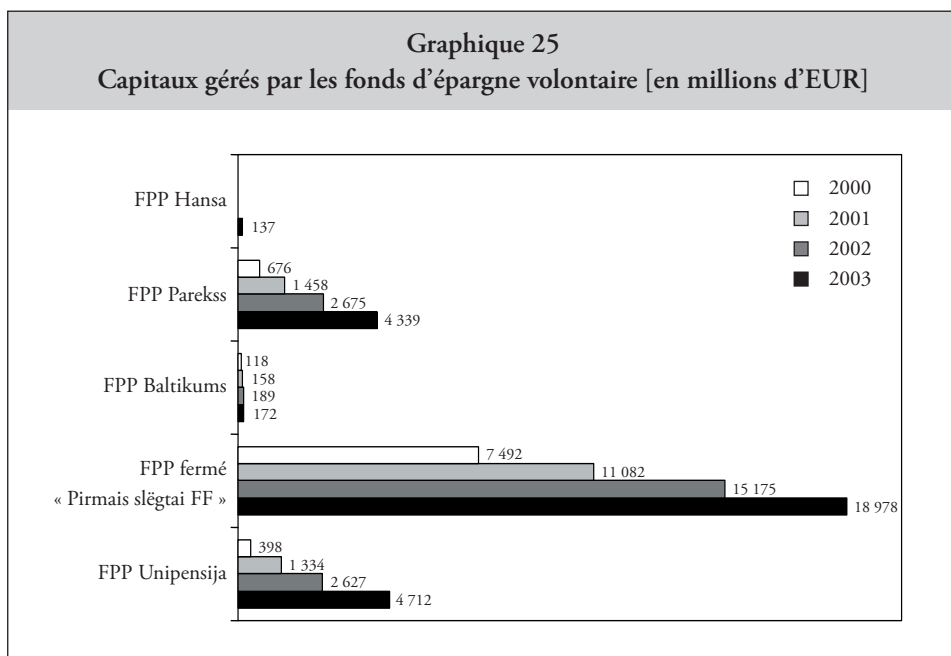
On devrait se préoccuper particulièrement d'instruire et de conseiller les participants du deuxième pilier les plus proches de l'âge de la retraite. Leur choix d'un régime de placement peut affecter considérablement leur capital à la retraite sur le deuxième pilier, mais personne, à l'OPAS, ni ailleurs, n'est disponible pour les aviser que des plans de placement prudents et équilibrés, présentant un risque de placement moindre, pourraient constituer un choix plus adapté pour eux¹⁴². Ainsi, il pourrait être judicieux de créer des plans de placement en fonction de l'âge, qui transféreraient l'actif dans des instruments de placement moins volatiles à mesure que l'assuré prend de l'âge.

Pour permettre aux gens de planifier correctement leur retraite, il faudrait aussi peut-être donner de meilleures informations aux participants sur le montant de prestations auxquelles ils peuvent s'attendre. Actuellement, les participants reçoivent un relevé annuel indiquant le montant de leur capital dans le fonds de gestion auquel ils ont souscrit, mais aucune estimation de la pension à laquelle un tel capital est susceptible de donner lieu. Un relevé illustratif normalisé pourrait être utile.

¹⁴² Comme on l'a déjà expliqué, afin de ne pas fausser la concurrence entre les fonds, il est interdit à l'OPAS d'émettre des recommandations ou d'exprimer un avis sur le fonctionnement de quelque société de gestion de portefeuille que ce soit ni sur ses avantages et inconvénients éventuels pour les participants au régime.

4.4.2 Performance des fonds d'épargne volontaire (FPP)

Fin 2003, le capital-retraite accumulé par les FPP s'élevait à 19,2 millions de lats (28 millions d'euros), soit environ 0,3 % du PIB. C'était 37 % de plus que l'année antérieure et cinq fois plus qu'en 1999. Fin juin 2004, le capital-retraite agrégé atteignait désormais 22 millions de lats (33 millions d'euros), soit 0,7 % du PIB. La plus grosse part de marché en volume de capital-retraite accumulé (67 % en 2003 et 60 % en 2004) revenait à l'unique fonds fermé, qui gère l'épargne-retraite d'environ 31 % de tous les participants¹⁴³.



Source : Association des banques commerciales, Commission des fonds de pension, www.pensiju-fonds.lv/doc/PFindustria2003.ppt, consulté le 28 septembre 2004.

¹⁴³ Association des banques commerciales, Commission des fonds de pension, www.pensiju-fonds.lv/doc/PFindustria2003.ppt, consulté les 28 septembre 2004 et 10 octobre 2005.

Tout comme sur le deuxième pilier, l'actif du troisième pilier est essentiellement placé en obligations. Celles-ci constituaient 12,1 millions de LVL (18 millions d'euros), soit 55 % du total de l'actif du troisième pilier à la fin de juin 2004. La part des dépôts à terme auprès d'établissements de crédit représentait 27 % de ce même actif. Le volume de placement en actions était passé de 60 000 lats (89 000 euros) à la fin de 1999 à 3,4 millions de lats (5 millions d'euros) à la fin de juin 2004. La part de ce type de valeur mobilière dans le volume total d'actif est par conséquent passé de 1,5 % à 16 %¹⁴⁴. Il s'agit là d'une différence avec le deuxième pilier, sur lequel seulement 2 % de l'actif du régime en CDFC sont placés dans ce type d'instrument.

Au cours des deux premiers trimestres de 2004, les placements à l'étranger ont augmenté de 31 % par rapport à fin 2003, pour atteindre 3,6 millions de lats (5,3 millions d'euros). Sur l'ensemble des capitaux du troisième pilier, 18,2 millions de lats (27 millions d'euros), soit 84 % du total, était placés en Lettonie et 16 % à l'étranger¹⁴⁵.

Toutefois, plusieurs problèmes persistent. Premièrement, les FPP sont en concurrence avec des formes d'épargne plus souples comme les comptes bancaires, l'assurance mixte et les portefeuilles de placement purs et simples. Aucune de ces solutions de rechange n'oblige l'épargnant à attendre l'âge de 55 ans pour puiser dans son épargne comme le font les FPP. Et pourtant, d'un point de vue politique, l'épargne-retraite est préférable parce qu'elle est davantage susceptible de réduire la nécessité de transférer des recettes publiques aux personnes âgées dans l'avenir.

Deuxièmement, les FPP ne sont pas utilisés selon les modalités envisagées par les concepteurs du projet de réforme initial (même si les pratiques actuelles sont conformes à la loi). Les prestations prennent la forme d'un versement unique ou de retraits planifiés, plutôt que de rentes assurant le versement d'un montant mensuel jusqu'au décès. Alors que les rentes assurent contre le risque de longévité, avec le versement unique, il existe un risque de voir le bénéficiaire durer, si l'on veut bien nous passer l'expression, plus longtemps que son épargne. Certes, le montant du versement unique peut servir à acheter une rente auprès d'une compagnie d'assurance vie, mais il ne s'agit là que d'une possibilité laissée à la discrétion du bénéficiaire.

¹⁴⁴ Source d'information : www.fktk.lv, consulté le 28 septembre 2004.

¹⁴⁵ Source d'information : www.fktk.lv, consulté le 28 septembre 2004.

Tableau 16
Composition géographique des placements des régimes de pensions

Placement	30.06.2003		30.06.2004	
	[en euros]	[en %]	[en euros]	[en %]
Lettonie	21 549 869	87	26 845 492	84
Etranger, dont	3 106 954	13	5 292 734	16
Lituanie	1 052 171	34	797 178	15
Institutions financières internationales	0	0	769 482	15
Etats-Unis	270 106	9	684 569	13
Allemagne	35 879	1	666 322	13
Estonie	810 157	26	547 616	10
Pologne	397 818	13	497 523	9
Luxembourg	150 220	5	317 496	6
Japon	0	0	207 499	4
Russie	0	0	181 219	3
Grande-Bretagne	148 148	5	145 771	3
Kazakhstan	0	0	119 028	2
Pays-Bas	118 897	4	104 092	2
France	34 815	1	89 508	2
Finlande	36 606	1	75 889	1
Suède	0	0	53 195	1
Norvège	31 387	1	36 347	1
Irlande	20 750	1	0	0

Source : www.fktk.lv, consulté le 28 septembre 2004.

Cependant, il peut être plus attrayant pour les travailleurs d'acheter directement une police d'assurance vie plutôt que de placer leur épargne dans un FPP, parce qu'il existe moins de restrictions sur les services que peut offrir un assureur.

Si elles disposent d'un capital fixe et de réserves techniques suffisants, les compagnies d'assurance vie ont le droit de garantir un rendement minimum,

de servir des rentes viagères et d'offrir conjointement une assurance accident. Aucune de ces options n'est accessible aux FPP aux termes de la législation existante¹⁴⁶. Pour les travailleurs disposant d'une épargne modeste, l'achat d'une rente peut être prohibitif. Toutefois, de l'avis de l'auteur, cette option devrait au moins être offerte par les FPP.

5. Synthèse

Les concepteurs de la réforme lettone partaient du principe que, si l'on voulait rendre le système de retraite viable, il allait falloir réduire le montant des prestations en-deçà des montants promis par le système antérieur à la réforme (Banque mondiale, 2004, p. 6). Comme on l'a montré, cette diminution a été réalisée parallèlement à une réduction considérable du taux de cotisation à l'assurance sociale, qui est passé de 38 % en 1996 à 33,09 %. Ainsi, le régime est devenu viable à un niveau de financement considérablement inférieur. Cela a été facilité par un relèvement de l'âge de la retraite, par la prise en charge par l'Etat des périodes d'assurance sans versement de cotisation par l'assuré et par de nouvelles incitations à cotiser au régime de pension. La forte augmentation du salaire moyen soumis à cotisation et du nombre de cotisants entre 1997 et 2004 est sans aucun doute attribuable à la réussite globale de la transformation d'une économie dirigiste en économie de marché. Cependant, cette augmentation ne contredit pas non plus l'idée selon laquelle des régimes de pensions à base de cotisations incitent les particuliers à déclarer officiellement leurs revenus et à cotiser.

Par rapport aux pensions à taux quasiment uniforme servies par le régime de pensions antérieur à la réforme, le nouveau système accorde des prestations d'un montant supérieur et, partant, plus justes aux ayants droit qui cotisent le plus. Il assure également des prestations minimales garanties durant la période de transition aux personnes à faible revenu ayant longtemps travaillé, tout

¹⁴⁶ Toutefois, la Commission des fonds de pensions a proposé une éventuelle modification de la Loi sur les fonds de pensions privés au cours de 2005, en vue d'inclure une disposition permettant un taux de rendement garanti et une protection contre les risques de type biométrique.

en donnant aux retraités comme aux cotisants l'assurance de la pérennité financière à long terme de ce régime. Les travailleurs ont également obtenu un rendement considérable de leurs cotisations au régime en CDN durant les premières années de la réforme. Si, de fait, il s'avère que la population active de la Lettonie connaît un déclin spectaculaire, tout régime public de pensions, quelle qu'en soit l'architecture, aura des difficultés à atteindre les buts à long terme de la réforme. De ce point de vue, la baisse du taux de remplacement indiquée dans les prévisions de la présente analyse ne devrait pas être interprétée comme le signe d'un échec du train de réformes.

Puisque dans le cadre du dispositif en CDN, le taux de remplacement dépend de manière cruciale de la situation économique et démographique, si nos hypothèses de base sont trop pessimistes, alors le tableau sera plus rose que nous ne l'annonçons pour les futurs retraités. La Lettonie dispose actuellement d'un Plan national d'action pour l'emploi qui pourrait contribuer à corriger le déséquilibre du financement des pensions en augmentant le nombre de travailleurs actifs dans l'économie. Un renversement du flux migratoire net est aussi dans le domaine du possible, ce qui entraînerait un accroissement plutôt qu'une diminution de la population lettone au cours du prochain demi-siècle. Il est aussi possible que, dans une situation où l'économie aura atteint son rythme de croisière et où l'offre de santé se sera améliorée, les gens se mettent à prendre leur retraite plus tard que selon les hypothèses des simulations du modèle, ce qui augmenterait le montant de leurs prestations.

Toutefois, l'instauration d'un régime en CDN dans une économie en transition a également accru le risque de pauvreté et d'exclusion pour les gens qui n'ont pas de possibilités d'emploi et, partant, ne seront pas en mesure d'accumuler un capital-retraite suffisant. De plus, le niveau de vie actuel de nombreux retraités est problématique. L'instauration d'un quatrième pilier, l'octroi d'une aide transitoire comme cela était envisagé à l'origine dans le Concept de réforme des pensions, améliorerait le montant des prestations pour les retraités ou les personnes qui approchent de la retraite. Toutefois, il faudrait trouver une source de financement et, dans la situation actuelle, cela pose de grandes difficultés.

¹⁴⁷ La Stratégie pour l'emploi de l'UE prévoit l'élaboration annuelle d'un plan national pour l'emploi. En 2004, ce plan a été baptisé Plan national d'action pour l'emploi.

Etant donné la baisse des taux de remplacement prévue sur le premier pilier, le niveau de vie des retraités dépendra de plus en plus de la performance combinée des deux piliers financés par capitalisation. Si une partie importante du portefeuille en CDFC est placée à l'étranger, la diversification des risques encourus par les futurs retraités s'en trouvera améliorée par rapport au régime en CDN seul. Toutefois, l'instauration du deuxième pilier a augmenté le coût de la réforme. Comme on l'a montré, il est possible de faire face à ce supplément de dépense si l'on réduit quelque peu le taux de cotisation au deuxième pilier. Toutefois, les cercles gouvernementaux ne semblent pas comprendre suffisamment l'importance qu'il y a à une forte supervision du régime de pensions du second pilier (obligatoire) à financement public mais à gestion privée, si l'on veut préserver le revenu des retraités et éviter l'érosion de leur épargne sous l'effet de frais de gestion privée élevée et de placements inefficients. Il faut renforcer le cadre réglementaire et de surveillance, mettre davantage l'accent sur les connaissances financières des participants et veiller à ce que la stratégie de placement des fonds du deuxième pilier s'améliore.

L'intérêt limité suscité par l'épargne volontaire dans le troisième pilier incite également à penser que son importance dans le nouveau système a été sous-estimée tant par la société que par les pouvoirs publics. Etant donné que le gouvernement a entamé sa réforme des pensions dans le but de passer d'une dépendance complète des individus envers l'Etat à une plus grande responsabilité individuelle, il devrait faire davantage pour promouvoir l'épargne-retraite volontaire, en améliorant sa politique fiscale, en surveillant le troisième pilier et en finançant des campagnes d'information englobant l'ensemble des trois piliers.

Comme on l'a montré, l'architecture fondamentale de la réforme des pensions n'a pas été modifiée, mais les dispositions transitoires ont subi des modifications régulières, dans la mesure où « les partis politiques essaient d'impressionner les électeurs en période préélectorale, pour se hâter aussitôt de revenir à des mesures d'économie » (Bite et Zagorskis, 2003, p. 63). Ayant surmonté cette période difficile, l'architecture fondamentale de la réforme résistera probablement à l'épreuve du temps. La tâche principale des années à venir consistera donc à approfondir la législation pour corriger les défauts et repousser les menaces repérées dans la présente étude.

Il existe deux catégories de mesures possibles : celles qui peuvent être adoptées sans influencer défavorablement sur l'équilibre du régime et celles qui exigeraient l'affectation de ressources supplémentaires à la protection vieillesse. On peut citer, dans la première catégorie, les possibilités d'amélioration suivantes :

- réviser la Loi sur les pensions publiques financées par capitalisation, de façon à réduire les restrictions imposées aux placements ;
- créer des régimes de placement spéciaux pour les années immédiatement antérieures à la retraite, de manière à protéger les placements des travailleurs âgés contre les risques de forte volatilité ;
- faire connaître le système de pensions à trois piliers à la population et améliorer les connaissances financières des travailleurs ;
- accroître l'étendue de l'information contenue dans les relevés annuels du régime en CDN, en y incluant une estimation du capital-retraite accumulé par l'assuré concerné et en y fournissant des prévisions, ce qui aiderait les individus à planifier leur retraite ;
- offrir aux participants des régimes de pensions financés par capitalisation, volontaires ou obligatoires, des services professionnels de planification de la retraite ;
- obliger les compagnies d'assurance vie à utiliser des taux unisexes pour le calcul du montant de la rente du deuxième pilier à la retraite (toutefois, il faudrait mettre en place des mécanismes pour empêcher les assureurs servant des rentes de soumettre les femmes à des formes de discrimination subtile, étant donné l'espérance de vie moyenne plus longue de celles-ci).

En ce qui concerne la deuxième catégorie de mesures possibles pour améliorer le système (celles qui ont des conséquences budgétaires considérables), on devrait songer à :

- constituer un fonds de réserve nettement à part, éventuellement géré par les gestionnaires de placement du deuxième pilier. Toutefois, comme on l'a dit plus tôt, il faut trouver un compromis entre l'augmentation des réserves en vue de l'avenir et la baisse du montant des pensions actuelles ;
- redistribuer le « gain successoral » du deuxième pilier entre les cotisants appartenant à la même cohorte que l'ayant droit décédé, plutôt que le

verser au budget général de la branche vieillesse. Toutefois, cela aurait un effet négatif sur l'équilibre financier du régime public ;

- pousser plus loin l'indexation des pensions, afin de refléter complètement l'augmentation des salaires soumis à cotisation, là encore une réforme à financer par des recettes supplémentaires ;
- établir, conformément au projet d'origine, un quatrième pilier permettant d'offrir un soutien transitoire au système, à la charge de l'Etat ;
- abaisser le plafond, peut-être à 8 %, du taux de cotisation au deuxième pilier, mesure qui renforcerait le financement du premier pilier, mais qui réduirait le montant des pensions du deuxième pilier et diminuerait les économies d'échelle eu égard à la gestion du deuxième pilier ;
- instaurer des taux de rendement minimum garantis dans le cadre du régime en CDFC obligatoire ;
- améliorer la législation visant le troisième pilier (par exemple, en obligeant les participants à utiliser leur épargne-retraite pour acheter une rente).

Des campagnes d'information couvrant toutes les composantes de la réforme doivent être menées, sondages d'opinion fréquents à l'appui, pour indiquer le contenu à leur donner et les groupes à cibler. Des campagnes de relations publiques régulières devraient traiter des trois piliers, puisque l'objectif sous-jacent de la réforme des pensions consiste à réduire la protection contre la vieillesse assurée par l'Etat en s'appuyant davantage sur les deux autres piliers.

Bibliographie

Banque de Lettonie (septembre 2004). *Recent Economic Development and Banking in Latvia* [Développement économique et activités bancaires récents en Lettonie].

Banque mondiale (Mission du 23 mars 1998). *Comments on the Law on Funded State Pensions* [Commentaires sur la Loi sur les pensions publiques financées par capitalisation].

Banque mondiale (2004). *Latvia – Welfare reform project, Vol. 1. Implementation Completion Report* [Lettonie : projet de réforme de la protection sociale, vol. 1. Rapport sur la mise en œuvre], n° 29347. www.worldbank.org.

- Banque mondiale (mai 1996). *Latvian Pension Reform* [La réforme lettone des pensions].
- Barr, N. (2004). « Mixed Pension Systems : Funding and the Role of the State » [Régimes de pensions mixtes : financement par capitalisation et rôle de l'Etat]. Communication présentée à la Conférence du BIT sur les développements récents dans la restructuration des pensions en Europe centrale et orientale, 9–10 décembre 2004.
- Bite, I. (2002). « Transformation of old-age security in Latvia » [Transformation de la protection vieillesse en Lettonie] dans Schmäl, W. et S. Horstmann (éd.), *Transformation of pension systems in Central and Eastern Europe* [Transformation des régimes de pensions en Europe centrale et orientale]. Cheltenham, Northampton, MA : Edward Elgar Publishing.
- Bite, I. et V. Zagorskis (2003). *Social protection in the Candidate Countries. Country Study Latvia* [La protection sociale dans les pays candidats. Etude de la Lettonie], GVG. (40). Berlin : Aka.
- Bokans, J. (2004). « The Development of the Life Insurance Sector in the Baltic Countries. Insurance in the Baltic Countries » [Le développement du secteur de l'assurance vie dans les pays baltes], *Policy Issues in Insurance. Volume 7*. OCDE.
- Casey B. (2004). « La réforme des pensions dans les pays baltes : la convergence avec «l'Europe» et «le monde» », *Revue internationale de la sécurité sociale*, 1/04.
- Commission européenne (2004). *Travail non déclaré dans l'Union européenne élargie*, <http://europe.eu.int>.
- Communauté européenne (2004). *Structures des régimes fiscaux dans l'Union européenne*. Luxembourg.
- EUROSTAT (2004). *L'emploi en Europe*. [http:// europa.eu.int](http://europa.eu.int).
- Fox, L. et E. Palmer (1999a). « Latvian Pension Reform » [La réforme lettone des pensions], *Social Protection Discussion Paper* (9922). Washington, D.C. : Banque mondiale.
- Fox, L. et E. Palmer (1999b). « New Approaches to Multi-pillar Pension Systems : What in the World is Going on ? » [Nouvelles approches de régimes de pensions à plusieurs piliers : que se passe-t-il donc dans le monde ?]. Conférence de la Banque mondiale « Nouvelles idées sur la protection vieillesse », 14–15 septembre 1999.

- Fultz, E. (éd.) (2002). *La réforme des pensions en Europe centrale et orientale. Volume 1, Restructuration avec privatisation : les cas de la Hongrie et de la Pologne*. Budapest, BIT.
- Hazans, M. (2005). « Unemployment and the earnings structure in Latvia » [Chômage et structure des gains en Lettonie], *World Bank Policy Research Working Paper* (3504). Washington D.C. : Banque Mondiale.
- ICS (2002). *Statistical Yearbook of Latvia* [Annuaire statistique de Lettonie].
- ICS (2004). *Demography* [Démographie].
- ICS (2004). *Indicateurs de pauvreté en Lettonie*. Communiqué de presse (en letton).
- ICS (2004). *Statistical Yearbook of Latvia* [Annuaire statistique de Lettonie].
- Institut balte de sciences sociales (2001). *Survey of the New Pensioners about Their Attitude towards Retirement*. [Sondage auprès des nouveaux retraités concernant leur attitude envers la retraite].
- Ločmele, N. (1999). *Apstiprina oficialos rezultatus*. Diena.
- Ministère letton de l'Economie (2004). *National Action Plan for Employment*. [Plan national d'action pour l'emploi].
- Ministère letton des Finances (1998). *State Funded Pensions, Economic Background*. [Pensions publiques financées par capitalisation, Contexte éco-nomique].
- Ministère letton des Finances (2004). *Macroeconomic Development Scenario 2004–2009*. [Scénario de développement macroéconomique 2004–2009].
- Ministère letton de la protection sociale (1995). *Rapport d'évaluation économique*, rédigé en vue du projet de loi sur les pensions publiques (en letton).
- Ministère letton de la Protection sociale (2004). *National Action Plan to Reduce Poverty and Social Exclusion, 2004–2006*. [Plan d'action nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale 2004–2006].
- OCDE (1998). *Aging Populations – the Social Policy Implications*. [Vieillesse des populations : les implications pour les politiques sociales]. Paris.
- OCDE (2002). *Labour Market and Social Policy in the Baltic States*. [Marché du travail et politiques sociales dans les Etats baltes]. DEELSA/ELSA (2002) 17.
- OCDE (2003). *Monitoring the Future Social Implications of Today's Pension Policies*. [Surveiller les futures implications sociales des politiques de retraites]

- d'aujourd'hui], Groupe de travail sur les politiques sociales. DELSA/ELSA/WPI. (2003) 1.
- Oksanen, H. (2004). *Pension Reforms : An Illustrated Basic Analysis*. [Réformes des pensions : analyse fondamentale illustrée]. Direction générale des affaires économiques et financières, Communauté européenne, Dossiers économiques (201). Avril 2004.
- OPAS, *Rapport sur le fonctionnement du régime de pension public financé par capitalisation*, (en letton).
- OPAS, *Revue statistique publique* (en letton).
- Palmer, E. (1999a). *The Swedish Pension Reform Model – Framework and Issues* [Le modèle suédois de réforme des retraites : cadre et problèmes]. Mimeo.
- Palmer, E. (1999a). « Exit from the Labor Force of Older Workers : Can the NCD Pension System Help? » [Sortie des vieux travailleurs de la population active : le régime de pension en CDN peut-il aider ?], *The Geneva Papers on Risk and Insurance*. Volume 24(4). Oxford : Blackwell Publishers.
- Palmer E. et L. Fox (2002). « The Macroeconomics of Public Financial Saving and Deficits and Borrowing for the Second Tier » [Analyse macroéconomique de l'épargne, des déficits et des emprunts publics aux fins du deuxième pilier], *Projet de réforme de la protection sociale lettone*. Mimeo.
- Palmer, E., S. Stabina, I. Svensson, et I. Vanovska (travail en cours, à paraître fin 2005). « NCD – strategy, implementation and prospects for the future » [CDN : stratégie, mise en œuvre et perspectives d'avenir]. Dans : Holzmann, R. et E. Palmer (éd.), *Non-financial Defined Contribution (NDC) Pension Schemes : Concept, Issues, Implementation, Prospects*. [Régimes de pension en cotisations définies notionnelles (CDN) : concept, questions, mise en œuvre, perspectives]. Actes du colloque de Sandhamn (Suède) sur les régimes en CDN, 28–30 septembre 2003.
- Pensiju reformas koncepcija*. [Concept de la réforme des pensions], publié dans Latvijas Vestnesis, en letton, 9 février 1995.
- Reform of the Latvian Welfare System, Project proposal [Réforme du système letton de protection sociale, Proposition de projet], SIDA 105 25 Stockholm, 15 septembre 1995, Annexe 3, p. 1 (document inédit).
- Thomson, L. (1998). *Older & Wiser* [Grandir en âge et sagesse]. Washington D.C. : Urban Institute Press.

- Vanovska, I., S. Stabina, et R. Pukinska (2003). *The State Social Insurance System in Latvia. Financial Analysis*. [Le régime d'assurance sociale nationale en Lettonie : analyse financière]. Ministère letton de la Protection sociale, Riga.
- Vanosvska, I. (2004). *Pension Reform in Latvia : Achievements and Challenges. Reforming Public Pensions*. [Réforme des pensions en Lettonie : réalisations et difficultés. Réformer le régime public de pension]. Sharing the Experiences of Transition and OECD Countries [Echanges d'expérience entre pays en transition et pays de l'OCDE]. OCDE.
- Zagorskis, V. (2001). *Coordination Regulation 1408/71 and the New Pension Arrangements in Candidate Countries from Central and Eastern Europe* [Le règlement de coordination 1408/71 et les nouveaux dispositifs de pension dans les pays candidats d'Europe centrale et orientale]. Article de recherche.
- Zilite, L. (2004). *Review of pension reform in Latvia : How it was carried out and what the results show in 2003. Pension reform in the Baltic countries* [Examen de la réforme des pensions en Lettonie : modalités d'exécution et leçons des résultats de 2003 : la réforme des pensions dans les pays baltes]. Private Pension Series. Volume 5. OCDE.
- Zvidriņš, P. et I. Vanovska (1992). *Les Lettons : portrait statistique et démographique*. Riga : Zinatne Publishing House (en letton).

Annexe

Scénarios et hypothèses des prévisions

Les hypothèses à court terme du scénario de base sont tirées des indicateurs macroéconomiques prévisionnels du Ministère des Finances. Les hypothèses à moyen terme s'inspirent essentiellement de l'avis des démographes de l'Université de Lettonie et de l'Institut d'économie de l'Académie des sciences. Tous les chiffres sont exprimés en valeur réelle, c'est-à-dire en prix constants (base 100 en 2002).

Les simulations ont été effectuées au moyen d'un modèle macroéconomique dynamique, fondé sur les cohortes d'âge, mis au point par le Ministère de la Protection sociale pour répondre à une variété d'exigences imposées par

l'analyse des politiques d'assurance sociale (tests de sensibilité et simulations de politiques), pour lesquelles d'autres modèles ne sont pas adaptés. Ce modèle est un instrument permettant d'évaluer l'impact des évolutions démographiques et économiques sur le système d'assurance sociale. Même si elles ont été effectuées avec des instruments perfectionnés et sont les meilleures et les mieux informées qui puissent être, ces projections n'en demeurent pas moins des conjectures, non des prédictions de l'avenir.

Encadré 5
Principales hypothèses du scénario de base

	2004	2010	2020	2030	2040	2050	2060	2070
<i>Macroéconomiques</i>								
Augmentation réelle du salaire brut	6,2	4,5	3,2	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Augmentation réelle du PIB*	7,3	Au taux d'augmentation réelle la masse salariale						
Taux de chômage**	8,5	6,9	5,4	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0
Taux de rendement réel*** :								
– durant la phase d'accumulation du capital du régime en CDRC	4	4	4	4	4	4	4	4
– durant la phase de versement de la rente	—	2	2	2	2	2	2	2
<i>Démographiques</i>								
Taux de natalité global	1,276	1,400	1,516	1,539	1,563	1,586	1,610	1,633
Espérance de vie à la naissance****	66,0	67,6	69,4	71,4	72,7	73,8	73,8	73,8
– hommes	77,1	77,9	78,8	79,8	80,3	81,1	81,1	81,1
– femmes								
Solde migratoire net [en milliers]	-1,7	0	0	0	0	0	0	0
<i>Sociales</i>								
Taux d'augmentation du plafond des cotisations	Egal au taux d'augmentation réelle des salaires							

Taux global de cotisation à l'assurance sociale [en % du salaire]	33,09	33,09	33,09	33,09	33,09	33,09	33,09	33,09
dont :								
– taux de cotisation au régime en CDN****	20/18	20/10	20/10	20/10	10	10	10	10
[en % du salaire]								
– taux de cotisation au régime en CDFC [en % du salaire]	2	10	10	10	10	10	10	10
Indice d'indexation des pensions du 1 ^{er} pilier (compte tenu du montant de la pension transitoire jusqu'en 2011)	100 % de l'IPC + 25 % de l'augmentation réelle de la masse salariale	100 % de l'IPC + 50 % de l'augmentation réelle de la masse salariale						
Age de départ en retraite effectif								
– hommes	61	62	62	63	63	63	63	63
– femmes	58	62	62	63	63	63	63	63

Notes : * Le calcul de la croissance du PIB repose sur l'hypothèse que le ratio des salaires sur le PIB diminuera jusqu'en 2009, comme le donnent à penser une observation des statistiques passées du revenu national (méthode du prolongement de la tendance) et les prévisions du Ministère des Finances. On peut faire l'hypothèse d'une persistance de la diminution de ce ratio même au-delà de l'année 2009, la dernière année couverte par les prévisions du Ministère des Finances. Toutefois, le ratio ne peut continuer à décliner toujours, parce que cela signifierait que la composante des salaires dans le PIB diminuerait jusqu'à disparaître. C'est pourquoi l'on suppose que la composante salariale du PIB cessera de diminuer à partir de 2010. A partir de cette date, on fait l'hypothèse d'une croissance du PIB égale à celle de la masse salariale.

** Chômeurs inscrits en pourcentage du total de la population active.

*** On fait l'hypothèse d'un taux de rendement réel à long terme de l'actif du régime en CDFC de 4 % par an, soit 1 à 2 points de plus que le taux prévisionnel d'augmentation réelle des salaires (le taux d'augmentation des salaires déterminant en règle générale le taux de rendement du capital-retraite du régime en CDN). Il est difficile de savoir combien de personnes choisiront l'option de « remboursement » à partir de 2014, puisque le dispositif est sans précédent nulle part. C'est pourquoi les calculs reposent sur l'hypothèse selon laquelle la totalité de l'épargne-retraite servira à acheter des rentes auprès de compagnies d'assurance vie et que ces rentes incluent

un taux de rendement de 2 %. Aucune hypothèse n'a été faite au sujet des frais administratifs et tous les rendements indiqués dans la présente analyse sont supposés nets.

**** A supposer que la croissance et la prospérité économiques aboutissent progressivement à une augmentation de l'espérance de vie, on prévoit dans l'avenir lointain une légère augmentation de l'âge de la retraite effectif, qui atteindrait 63 ans en 2030. Comme on suppose que les gens ne reporteront pas leur départ en retraite au-delà de 63 ans, même si leur espérance de vie augmente, un âge de la retraite aussi bas maintiendra automatiquement le montant annuel des pensions et, partant, le taux de remplacement du revenu à un bas niveau. Comme il est certain que certains ayants droit différeront leur départ en retraite au cours des décennies à venir, cette dernière hypothèse est peut-être excessivement prudente.

***** Le régime en CDFC ne sera complètement obligatoire qu'autour de 2035. D'ici là, il y aura des personnes qui n'y participeront pas et qui cotiseront donc au taux plein de 20 % au régime de pensions en CDN. A la retraite, le montant de leurs pensions en CDN sera basé sur ce taux de cotisation plein. Les hypothèses indiquent le taux de cotisation au régime en CDN à la fois pour les participants et pour les non-participants au régime en CDFC.

On peut trouver une analyse plus détaillée, comprenant différents scénarios d'évolution, dans Vanovska, Stabina et Pukinska (2003).

Chapitre 3

La réforme des retraites en Lituanie

Romas Lazutka¹

Abréviations

AISS	Association internationale de la sécurité sociale
EUR	Euro
FPP	Fonds de pension privé
IS	Institut de la statistique
LFMI	Institut lituanien pour le marché libre
LTL	Litas (monnaie lituanienne)
OIT	Organisation internationale du travail
PIB	Produit intérieur brut
SODRA	Caisse publique d'assurance sociale
UE	Union Européenne
UN	Nations unies
USD	dollar US

¹ Romas Lazutka travaille à l'Université de Vilnius et à l'Institut de recherche sur la société et le travail.

Introduction

Tout comme les autres pays d'Europe centrale et orientale, la Lituanie a dû relever de nombreux défis lors du passage d'une économie planifiée à une économie de marché. En redevenant indépendante, elle a dû réédifier un Etat et des institutions, mettre en œuvre une réforme unique des structures économiques et se hâter d'exposer son économie à la concurrence internationale. La rapidité impressionnante de la croissance économique récente de la Lituanie, sa stabilisation financière et son entrée dans l'UE sont autant d'éléments qui constituent une assise solide pour sa prospérité future.

Même si les avantages de la création d'un Etat démocratique sont immenses et indéniables, cette entreprise a entraîné des coûts sociaux énormes. Citons, notamment, au début de la phase de transition, l'augmentation du taux de mortalité et le déclin du taux de natalité, la progression de la pauvreté et des inégalités socioéconomiques ainsi que la hausse du chômage. Qui plus est, ni les avantages tirés de la conversion de l'économie au marché, ni les coûts sociaux de sa transformation n'ont été également répartis à travers la société. En conséquence, les changements ont accru la demande de prestations sociales, tout en limitant les possibilités d'y consacrer des ressources financières.

La nouvelle situation économique et politique a obligé les pouvoirs publics à réformer le système de pension. Une inflation galopante et une baisse considérable de l'emploi, de 1991 à 1993, ont sapé la stabilité antérieure du régime de pension. Durant cette période, le gouvernement a eu énormément de peine à garantir un revenu minimal aux retraités. Toutefois, une fois résorbés les chocs macroéconomiques, les pouvoirs publics ont réussi à instaurer un régime de pension d'assurance sociale moderne. Il n'empêche que, peu après, la question de la privatisation de ce dernier a fait son apparition à l'ordre du jour politique.

Dans l'évolution du système de pensions lituanien, postérieure à 1989, on peut distinguer trois phases principales. La première a débuté, aussitôt après la disparition de l'URSS, par l'adoption de la Loi sur l'assurance sociale publique, qui, entre autres, fixait les modalités de la création d'une Caisse publique d'assurance sociale (SODRA) autonome. La SODRA est chargé de servir les pensions ainsi que les prestations d'assurance sociale de courte durée. Cette première phase a donc vu l'introduction d'un modèle d'assurance sociale

typique de financement des prestations par cotisations, géré par l'entremise d'un organisme semi-autonome ; toutefois, les prestations de pension elles-mêmes n'ont subi aucune modification à ce moment-là.

La seconde phase a commencé début 1995. Plusieurs lois nouvelles visant les pensions sont alors entrées en vigueur, modifiant les prestations et leurs conditions d'attribution. Il en est résulté une séparation très nette entre les pensions de type contributif et celles de type non contributif, servies par l'Etat.

La troisième phase de la réforme des pensions est en cours depuis 2004. Même si l'essentiel de la législation a été adopté par le parlement dès 2003, la Caisse publique d'assurance sociale n'a commencé à transférer une part des cotisations d'assurance sociale à des fonds de pension privés (FPP) que mi-2004. C'est durant cette phase qu'a été entamée la privatisation de l'assurance sociale. Toutefois, à la différence de la plupart des autres pays d'Europe centrale et orientale, la Lituanie a rendu la participation au régime de pension par capitalisation facultative pour les salariés. Tout assuré social s'est vu accorder la possibilité, quel que soit son âge, d'accumuler une partie de ses cotisations sociales sur un compte individuel auprès d'un fonds de pension privé².

On mentionnera l'objet principal de chacune de ces modifications au fur et à mesure, au fil de la chronologie des phases de réforme et de leur propre calendrier.

1. Le contexte démographique et économique

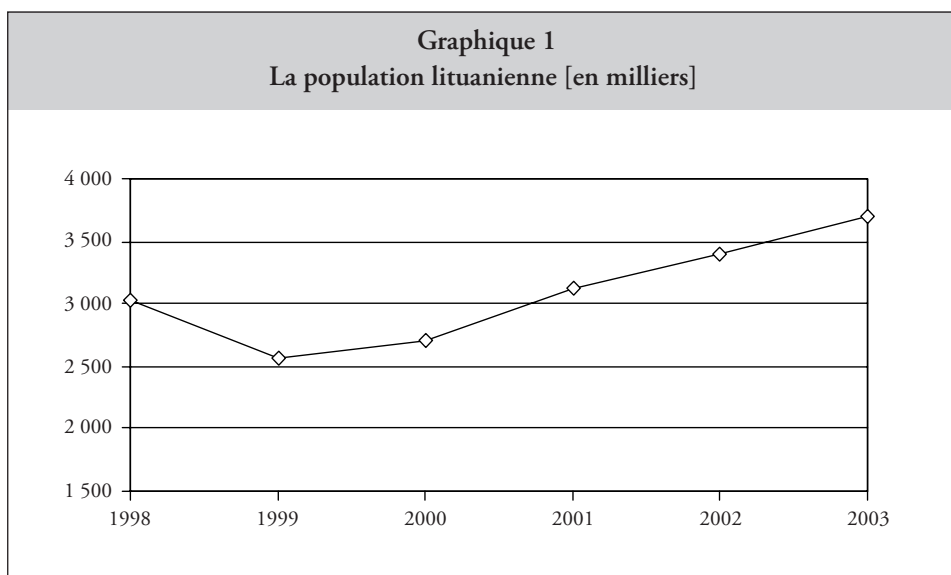
1.1 *L'évolution de la population*

La Lituanie a subi des pertes démographiques considérables durant la Seconde guerre mondiale et l'après-guerre. Du fait de la guerre, de l'émigration à l'Ouest et des déportations en Sibérie, la population a chuté entre 1939 et 1950, passant de 3 millions à peine 2,5 millions. Ensuite, la situation démographique s'est

² En outre, un grand nombre de modifications mineures qui, vu leur contenu, n'entrent dans aucune phase de réforme en particulier, ont été mises en œuvre.

améliorée, avec une augmentation de la population de près d'un million (voir Graphique 1). Cette hausse s'explique, non par une progression du taux de fécondité, qui a, en fait, baissé, mais par une immigration considérable en provenance des Républiques soviétiques slaves ainsi que par un léger recul du taux de mortalité. Toutefois, le déclin que connaît la population depuis 1990 et des prévisions similaires pour l'avenir laissent penser que l'âge d'or démographique est terminé.

Grâce à l'amélioration démographique de la période 1950–1990, la population lituanienne demeure, par rapport à celle de la plupart des autres pays européens, assez jeune. La population en âge de travailler (15–60 ans) en constitue plus de 60 %, les enfants et les retraités se partageant le reste en parts égales. Il n'est donc pas surprenant que la Lituanie n'ait pas encore rejoint la liste des pays européens dont le vieillissement démographique devrait être, selon les prévisions, le plus spectaculaire.



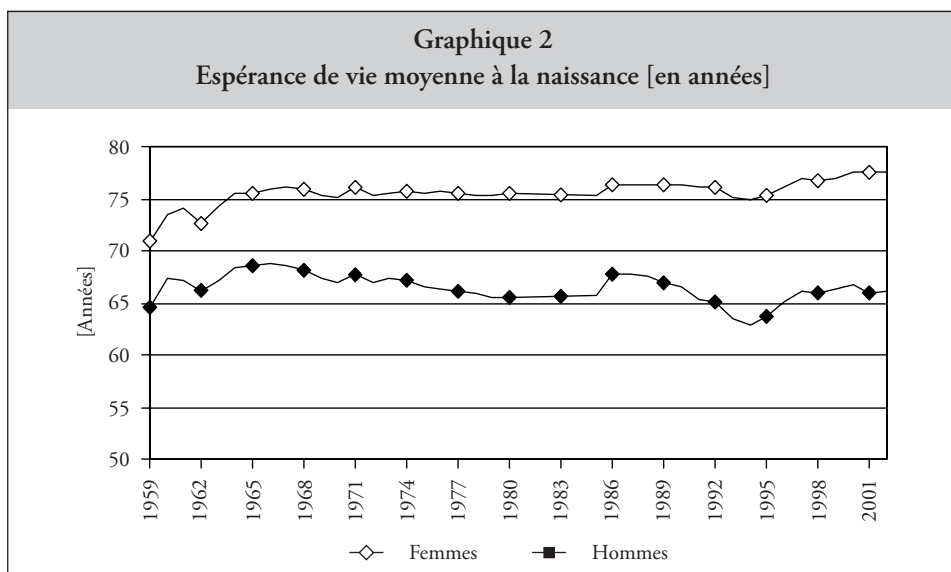
Source : *Publications de l'Institut lituanien de la statistique* (1995), n° 2, Vilnius, Institut de la statistique, p. 7.

Quelle est l'origine de cette structure démographique avantageuse pour le système de pension lituanien, surtout si l'on compare avec les pays voisins ? Mentionnons quatre traits distinctifs : une industrialisation tardive, l'Eglise

catholique, des politiques de l'emploi et de la famille de type soviétique et une espérance de vie relativement courte. La Lituanie a connu une industrialisation rapide au XX^e siècle, ce qui est tardif, selon des critères européens. Il a fallu attendre 1970 pour voir la population urbaine égaler la population rurale. Quant à l'influence de l'Eglise catholique, bien que la Lituanie ait tardé à embrasser le christianisme (1387), on peut voir une preuve de l'autorité envahissante et persistante de l'Eglise dans le fait qu'avant 1990 le taux de natalité de la Lituanie était le plus élevé de toute la partie européenne de l'URSS. Avait un effet similaire l'importance du réseau de crèches, fruit de la politique soviétique qui voulait que l'ensemble de la population, hommes et femmes travaillent : ainsi, les mères exerçant une activité rémunérée pouvaient continuer à avoir une famille nombreuse. Du fait de ce contexte et de tous ces facteurs sociaux, le taux de natalité a décliné plus lentement en Lituanie que dans la plupart des autres pays européens.

En revanche, l'espérance de vie demeure limitée en Lituanie. C'est en grande partie le résultat d'un niveau de vie relativement bas. Une femme née en 2002 a une espérance de vie de 77,6 ans ; pour un homme, le chiffre est de 66,2 ans (Graphique 2). La faiblesse de ce dernier chiffre s'explique par un fort taux de mortalité chez les hommes en âge de travailler. A l'âge de 60 ans, toutefois, la différence d'espérance de vie entre hommes et femmes tombe à 5,7 ans (21,8 pour les femmes et 16,1 ans pour les hommes) (*Annuaire statistique de Lituanie*, 2003, p. 84). Tous ces écarts font que les Lituaniennes âgées sont presque deux fois plus nombreuses que leurs homologues masculins.

Malgré une espérance de vie globale assez faible, la proportion entre les âges, au sein de la population, a connu une évolution négative pour le système de pension, du fait d'une baisse rapide du taux de natalité. Le taux de natalité est passé de 23,6 ‰ en 1950 à seulement 15,4 ‰ en 1990 et 8,6 ‰ en 2002 (*Annuaire statistique de Lituanie*, 2003, pp. 65–66). De plus, au cours des dernières décennies, la part des plus de 60 ans dans la population totale a augmenté de près de deux tiers (de 12 % en 1959 à 20 % en 2003), tandis que la part des enfants de moins de 14 ans s'est réduite, passant de 27 % à 18 %. Naturellement, une telle réduction signifie une diminution de la population en âge de travailler dans un avenir proche. Par conséquent, les prévisions concernant la pyramide des âges de la population au cours des décennies à venir sont particulièrement sombres.

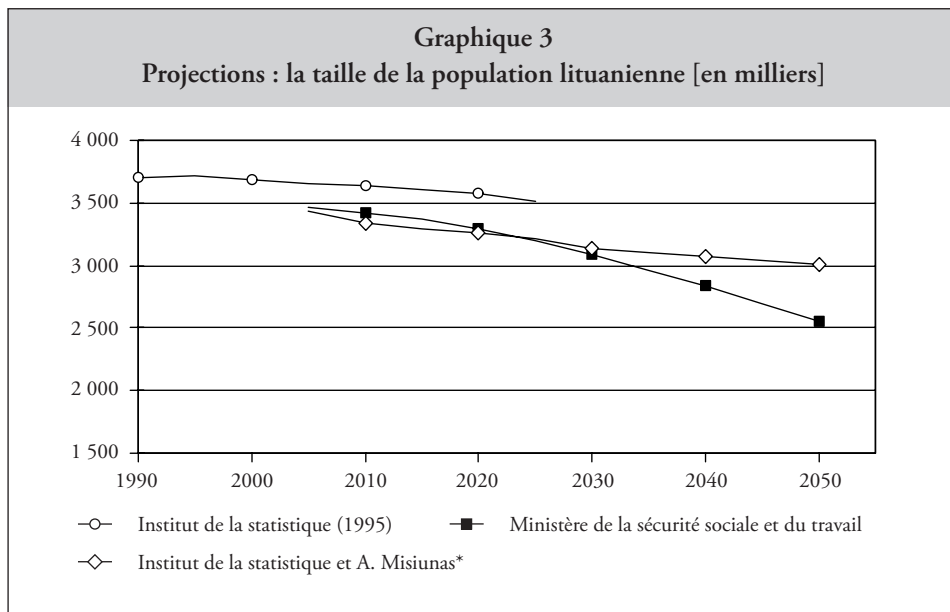


Source : *Publications de l'Institut lituanien de la statistique* (1995), n° 2, Vilnius, Institut, p. 11 ; *Annuaire statistique de Lituanie* (2003), Vilnius, Institut de la statistique, p. 84.

Dès 1995, l'Institut lituanien de la statistique avait déjà prévu que la taille de la population diminuerait, passant de 3,7 millions à seulement 3,5 millions d'ici 2025 (Graphique 3). Toutefois, le recensement public de 2001 a révélé que la population réelle était inférieure, de presque 200 000 individus, aux estimations des statistiques nationales. Par conséquent, les prévisions effectuées en 2003 par l'Institut de la statistique sont encore plus pessimistes : selon celles-ci, la Lituanie ne comptera plus que 3,18 millions d'habitants en 2030. Si la tendance actuelle se confirme, on peut s'attendre à voir la taille de la population redescendre à 3 millions d'ici 2050, soit le niveau de 1939, à la veille de la guerre (Graphique 4). Notons que le Ministère de la sécurité sociale et du travail prévoit un déclin légèrement moins rapide de la population jusque dans les années 2015–2025. En revanche, selon ses prévisions, la population pourrait se mettre à décroître brutalement ensuite, entre 2025 et 2050 (voir Graphique 3). Notre étude est basée sur les dernières projections, réalisées en 2003 et qui ont tenu compte de l'évolution récente du taux de natalité et des flux migratoires³. (Les principales

³ Les prévisions de l'Institut de la statistique et d'A. Misiunas sont présentées aux Graphiques 1–3 et 1–4.

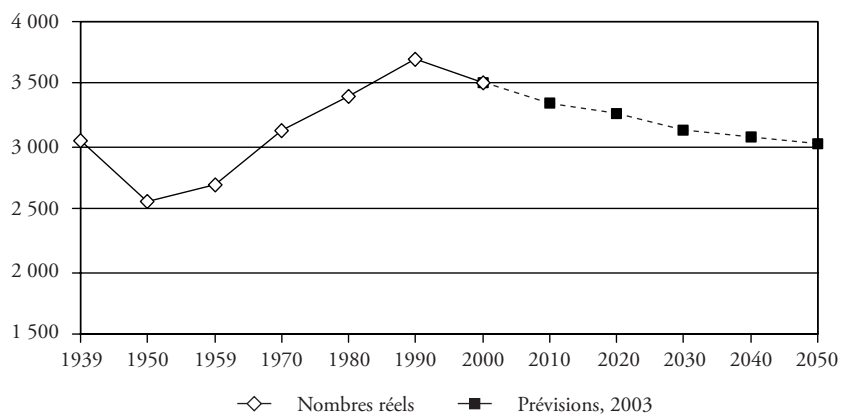
hypothèses sous-jacentes aux prévisions sont présentées au Tableau 1.) En fonction de l'atténuation, voire de la fin, des effets négatifs, liés aux difficultés de la transition économique, on s'attend à une amélioration du taux de fécondité au cours des dix prochaines années. En outre, même si le solde migratoire net demeure légèrement négatif, il ne devrait pas se dégrader de manière significative. Dans le même sens, l'espérance de vie future devrait progresser sous l'effet conjugué d'une amélioration des conditions et des modes de vie.



* Ces prévisions démographiques sont dues à l'Institut de la statistique pour la période 2004–2030 et à A. Misiunas au-delà.

Ces prévisions ne sont pas encourageantes pour le système de pension (voir Graphique 5). En l'espace de 50 ans, la taille de la population en âge de travailler devrait diminuer d'environ 20 %. Le nombre d'enfants, d'une part, et celui des personnes âgées, d'autre part, devraient également évoluer, mais l'un dans un sens et l'autre dans le sens contraire : les 0–15 ans devraient passer de 0,7 million à 0,5 million, tandis que les 65 ans et plus devraient passer de 0,5 million à 0,7 million. A cause de cette évolution, on assistera à une hausse du taux de dépendance globale (nombre d'enfants et de personnes âgées par rapport au nombre de personnes en âge de travailler) : de 54,8 % en 2001 à 69,2 % en 2050.

Graphique 4
La population de la Lituanie [en milliers] : prévisions



Source : *Publications de l'Institut lituanien de la statistique* (1995), n° 2, Vilnius, Institut de la statistique, p. 7 ;

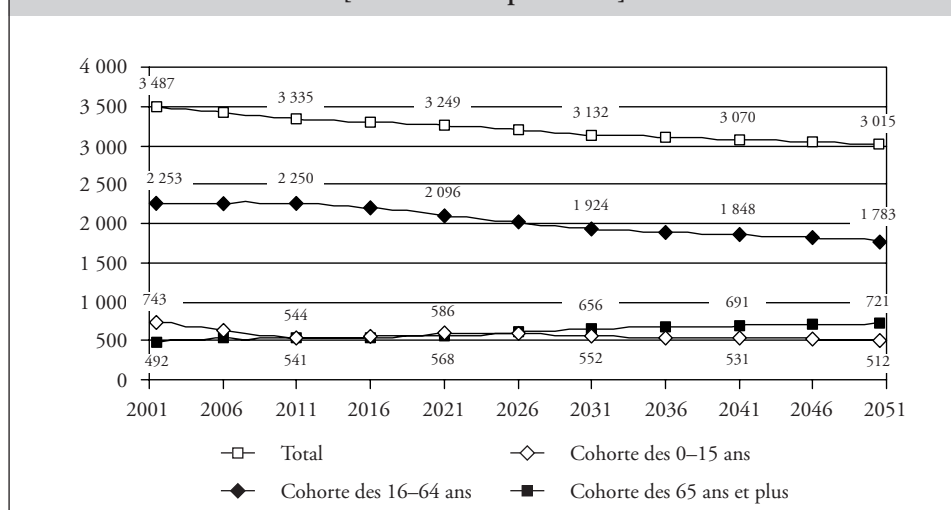
Annuaire statistique lituanien (2003). Vilnius, Institut de la statistique, p. 60 ;

Les projections sont dues, pour 2004–2030, à l'Institut de la statistique et, pour au-delà, à A. Misiunas.

Tableau 1
Hypothèses démographiques

	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Taux de fécondité	1,27	1,53	1,65	1,65	1,65	1,65	1,65	1,65	1,65	1,65
Espérance de vie (masc.)	66,78	68,15	69,79	71,36	72,53	73,00	73,00	73,00	73,00	73,00
Espérance de vie (fém.)	78,19	79,36	80,57	81,64	82,41	82,70	83,00	83,00	83,00	83,00
Solde migratoire (en k.)	-8,3	-5,9	-4,6	-3,6	-2,6	-2,1	-1,8	-1,5	-1,3	-1,1

Graphique 5
Pyramide des âges de la population lituanienne : projection
[en milliers de personnes]

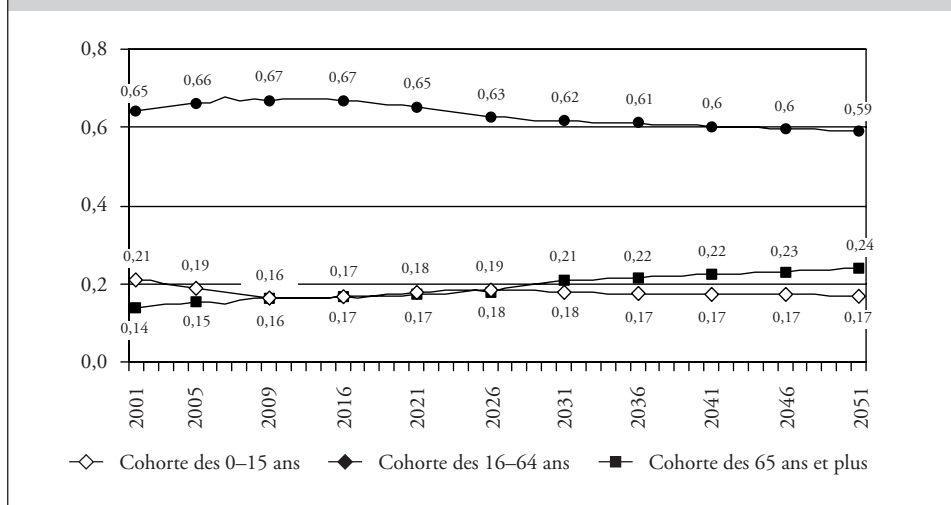


Source : Calculs de l'auteur.

Il ressort également des projections que le taux de dépendance de la population âgée (ratio population âgée / population en âge de travailler) passera de 21,8 % à 40,4 % au cours de la même période (voir Graphique 1–6). D'ici 2010, la part des personnes âgées dans la population égalera celle des enfants (16 % chacune). Par la suite, le pourcentage de personnes âgées progressera à un rythme constant, jusqu'à constituer près d'un quart de la population totale en 2050.

Toutes les prévisions concernant la population de la Lituanie prédisent un déclin global (Graphique 3). Toutefois, elles annoncent des taux différents selon les hypothèses de départ. Qui plus est, parce que les tendances de la natalité et des flux migratoires ont connu des changements rapides depuis 1990, les prévisionnistes ont eu du mal à calculer ces indicateurs cruciaux, d'où un accroissement des divergences. Même s'il est difficile de croire que la tendance actuelle de ces taux essentiels que sont le taux d'émigration et le taux de fécondité va se poursuivre à long terme, il n'existe aucun consensus sur la date de leur amélioration, ni sur l'étendue de celle-ci.

Graphique 6
Pyramide des âges de la population lituanienne : projection



Source : Calculs de l'auteur.

J. Alho a élaboré un modèle stochastique des variations de la population lituanienne : il en ressort une estimation, avec un certain degré de certitude, de la population future (Alho, 1998, pp. 5, 8, 13-15). Ses prévisions sont basées sur les hypothèses de principe suivantes :

- maintien du taux de fécondité à un niveau constant sur toute la période qui va d'aujourd'hui à 2050, à savoir 1,35 ;
- évolution du taux de mortalité dans le prolongement de la baisse de la mortalité observée en 1998-1999 ;
- d'après les données et les projections concernant la croissance du bien-être social théorique qu'on peut tirer des dix dernières années, on pense que le déficit du solde migratoire annuel (17 000 émigrants nets par an, actuellement) va progressivement se résorber d'ici 2006 ; ensuite, on devrait assister à une immigration nette.

De cette prévision, il ressort que la probabilité d'avoir, en 2050, une population plus nombreuse qu'en 2000 n'est que de 10 %. Il est bien plus probable qu'on assiste à une diminution d'environ 0,5 million de celle-ci : elle ne serait plus alors que de 3 millions. Dans le même temps, la probabilité que la

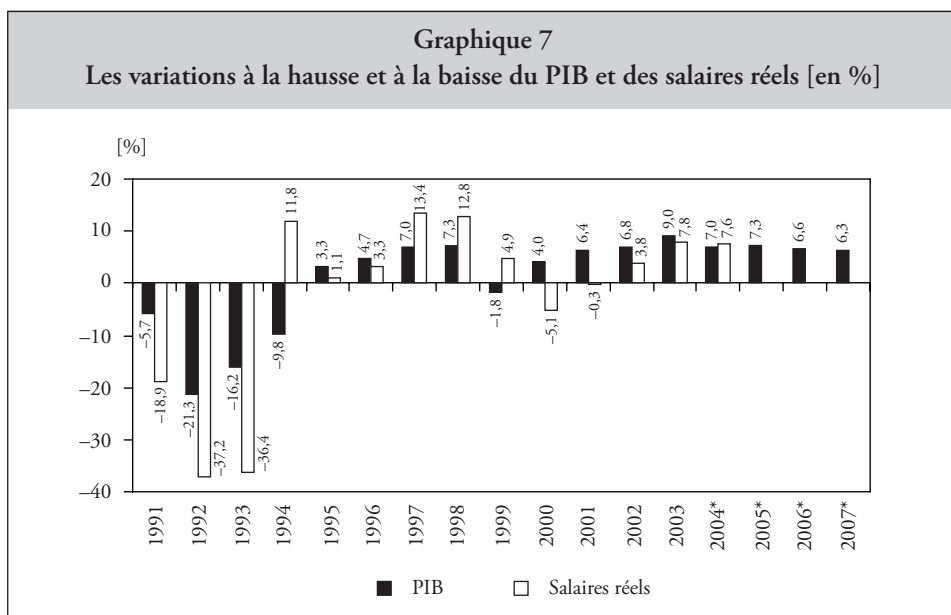
population soit inférieure à 2 millions en 2050 est nettement supérieure à 10 % (Alho, 1998, pp. 15–17). Rien qu'à partir de ces probabilités, on peut affirmer que la Lituanie va devoir affronter des problèmes de déclin démographique.

Elle a la même probabilité de compter, en 2050, entre 2,1 et 3,1 millions de personnes que d'en compter moins de 2,2 millions ou plus de 3,5 millions. Si nous voulons une estimation fiable de la taille future de la population, c'est-à-dire avec une probabilité relativement élevée de réalisation, par exemple 80 %, nous devons dire que la population sera comprise dans une fourchette allant de 1,8 à 3,5 millions. Le degré d'incertitude devient évident, si l'on considère l'année 2020 : à 80 % de probabilité (intervalle relativement fiable), la marge d'erreur comprend plus de 0,5 million de personnes, c'est-à-dire que le nombre réel, en 2020, pourrait être de 0,5 million inférieur ou supérieur à la valeur centrale de l'estimation. Les prévisions portant sur la population lituanienne sont donc, à la fois, sombres et vagues. Avec des données démographiques incertaines, il peut devenir difficile, pour les différents groupes sociaux, de parvenir à un compromis sur les projets de réforme des pensions. Cette imprécision ouvre aussi la porte à une manipulation des données démographiques, que ce soit pour arguer de la nécessité ou du caractère superflu d'une réforme.

1.2 Le contexte économique

De 1990 à 1995, la situation économique de la Lituanie a été peu propice au financement des pensions. La baisse du PIB a été d'environ 30 % plus forte dans les trois pays baltes que dans l'ensemble des autres pays d'Europe centrale et orientale. L'économie lituanienne est demeurée dans un état d'effondrement de 1990 à 1994. La production a chuté de 21 %, de 16 % et de 10 % en 1992, 1993 et 1994 respectivement (voir Graphique 7).

Il a fallu attendre 1995 pour voir des signes de croissance apparaître dans la région des pays baltes et, de 1995 à 1998, l'économie lituanienne a progressé. Cette reprise a, toutefois, avorté du fait de la crise russe de 1998 : de nombreux producteurs lituaniens ont alors perdu des clients sur le marché russe. La récession russe a causé une baisse de 1,8 % du PIB lituanien et l'ensemble de l'économie de la Lituanie a considérablement reculé. Le PIB réel de 2001 représentait 69 % du PIB de 1989 (pour en savoir plus, voir Katkus et Lazutka, 2000, p. 7).



Note : * Prévisions du Ministère des finances pour les années 2004–2007

Sources : *Annuaire statistique lituanien* (1995). Vilnius, Institut de la statistique, pp. 159, 202 ; *Annuaire statistique lituanien* (1998). Vilnius, Institut de la statistique, pp. 218, 515 ; et *Annuaire statistique lituanien* (2003). Vilnius, Institut de la statistique, pp. 132, 611.

En revanche, depuis 2000, l'économie lituanienne est en progression et sa croissance récente a été particulièrement impressionnante. La crise a aussi eu des effets structurels positifs. Le rétrécissement du marché russe a forcé l'industrie lituanienne à effectuer une réorientation spectaculaire en direction du marché occidental. En conséquence, la part des exportations lituaniennes destinées aux pays de l'Union européenne a augmenté.

Le déclin économique de la première moitié des années 90 s'est accompagné d'une énorme inflation. Les prix ont été multipliés par douze en 1992 et ont presque triplé en 1993 (Tableau 2). On peut imaginer l'effet spectaculaire d'une telle inflation sur les finances publiques et le versement des pensions.

Tableau 2
L'inflation en 1990–2004 [en %]

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004*
8,4	382,7	1 162,6	188,7	45,1	35,7	13,1	8,4	2,4	0,3	1,4	2,0	-1,0	-1,3	3,0

Note : * De novembre 2004 à novembre 2003

Sources : *Annuaire statistique lituanien* (1995). Vilnius, Institut de la statistique, pp. 168–169 ;
Annuaire statistique lituanien (1998). Vilnius, Institut de la statistique, p. 167 ;
Annuaire statistique lituanien (2003). Vilnius, Institut de la statistique, p. 190.

En 1993, la Lituanie a institué sa propre monnaie, le litas (LTL), et a créé un conseil monétaire en 1994. Au départ, si le litas était lié par une parité fixe au dollar américain (1 USD = 4 LTL), depuis début 2002, il est arrimé à l'euro (1 EUR = 3,45 LTL).

Dès 1997, c'est-à-dire trois à quatre ans après la création d'une monnaie nationale et l'institution d'un conseil monétaire, la Lituanie avait réussi à juguler l'inflation pour la ramener à 8,4 %. Depuis 1998, le taux annuel d'inflation n'a jamais dépassé 2,5 %. Ces trois dernières années, malgré la rapidité de la croissance économique, il s'est, en fait, produit une déflation.

Toutefois, l'instauration d'une monnaie nationale a entraîné de grosses pertes financières pour de nombreux Lituanien. Avant de procéder à l'introduction du litas, en 1992, le gouvernement a promis que les citoyens recevraient l'équivalent du montant dont ils disposaient sur leurs comptes bancaires, libellé dans la nouvelle monnaie et calculé à un taux de change avantageux. En conséquence, les gens ne se sont pas dépêchés de dépenser leur épargne ; en fait, certains ont même déposé davantage. Toutefois, à cause de l'inflation énorme qui a sévi, cette année-là, la plupart des montants déposés ont été perdus. Le gouvernement a eu beau promettre aux gens qu'ils seraient totalement indemnisés de leurs pertes, la méfiance vis-à-vis des pouvoirs publics a fait tâche d'huile dans la population. Quatre ans plus tard, en 1996, après sa réélection, la majorité politique, renouvelant sa promesse d'indemnisation, a adopté une loi prévoyant d'affecter à cet effet un fonds de privatisation. Malheureusement, parce que, entre autres, selon les estimations, les fonds nécessaires à une telle indemnisation s'élèvent à 6 % du PIB, cela n'a pas été une promesse facile à tenir. En outre, même si les gouvernements successifs ont repris à leur compte

cet engagement envers les épargnants, ils n'ont alloué qu'un montant minime à cet effet. En 2004, le montant des indemnités encore à effectuer s'élève à 1,7 milliard, soit 3 % du PIB. Un engagement financier pareil, de la part de l'Etat, est loin d'être sans conséquence sur la capacité de l'Etat à assumer les coûts financiers de la privatisation des pensions.

Il est important qu'il existe un noyau de banques et de compagnies d'assurance solides et efficaces pour gérer les cotisations de pension privée, tenir les dossiers et les comptes individuels, assurer sans défaillance de bons services de garde et offrir des contrats d'assurance fiables. La privatisation du secteur bancaire lituanien s'est achevée en 2002. Le développement de ce dernier avait toutefois été interrompu, en 1995, par une crise, causée par une gestion imprudente voire, parfois, frauduleuse, ainsi que par un manque de réglementation et de compétence, en la matière, de la part des pouvoirs publics. Au début des années 1990, dans aucun des pays baltes, il n'existait de système de surveillance adéquat et toute réglementation prudentielle faisait défaut. Les insuffisances de la surveillance et du cadre juridique ont contribué à diminuer la qualité du portefeuille des banques (Katkus & Lazutka, 2000, p. 27).

En 1995, la crise bancaire a coûté une partie de ses économies à la population. D'où une méfiance généralisée envers les institutions financières. Les fonds de pension privés, avant même leur création, avaient mauvaise réputation. Là encore, le gouvernement s'est engagé à indemniser les pertes éventuelles des épargnants, accroissant ainsi ses obligations et fournissant, par-là même, un argument contre la privatisation à grande échelle du système de pension.

D'ordinaire, on considère les recettes de la privatisation des entreprises publiques comme une bonne source de financement pour une réforme des pensions. Actuellement, en Lituanie, les privatisations à grande échelle sont presque terminées, même si l'Etat conserve des parts dans quelques grandes infrastructures (électricité, chemin de fer, etc.). En chiffres absolus, les privatisations ont rapporté 2,8 GUSD de recette à la Lituanie. Ce montant représentait presque 10 % du PIB en 2000, au moment de la conception d'un projet de réforme des pensions. Mais la Lituanie a assigné une grosse part des fonds de privatisation à d'autres effets, à savoir à des restitutions de biens ou à l'indemnisation des épargnants lésés lors de l'introduction du litas ou des crises bancaires.

Autre paramètre important d'une réforme des pensions : l'étendue du déficit budgétaire et de la dette publique. Si l'endettement public joue un rôle important, ce n'est pas seulement parce que son étendue détermine les possibilités d'emprunt ; c'est aussi parce que, comme l'a montré K. Müller, la Banque mondiale a pu influencer sur la réforme des retraites, dans certains pays, en fonction de l'importance de cet endettement (Müller, 1999). D'une manière générale, la part de l'Etat lituanien dans l'économie est très modeste. Les dépenses publiques totales représentent 30 % à 33 % du PIB. Partant, les réserves disponibles pour la gestion des dépenses publiques sont également limitées. La dette publique demeure insignifiante (environ 21–22 % du PIB), étant donné qu'elle a commencé à s'accumuler à partir de zéro en 1990. La crise financière russe de 1998 a eu un effet négatif sur les finances publiques de la Lituanie : le déficit budgétaire a dépassé 5 % du PIB en 1999 (Tableau 3). Cette année-là a été particulièrement lourde de menaces tant pour les finances publiques globales que pour le système de pension. Toutefois, comme, depuis 2000, les gouvernements successifs ont opté pour une assez grande austérité budgétaire, on s'attend à ce que le déficit public ne dépasse pas les obligations de Maastricht (3 % du PIB).

Tableau 3
Total des emprunts publics nets et de la dette publique brute [en % du PIB]

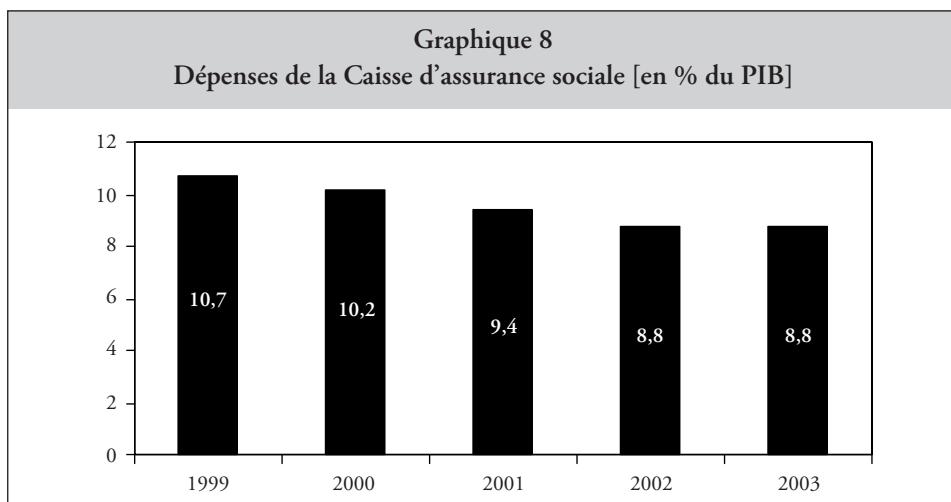
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004*	2005*	2006*	2007*
Emprunts nets	-1,6	-4,6	-5,6	-2,4	-2,1	-1,5	-1,7	-2,7	-2,5	-1,8	-1,5
Dette brute	—	—	-23,0	-23,8	-22,9	-22,4	-21,5	-22,4	-22,2	-21,4	-21,0

Note : * Projections du Ministère des finances, 2004.

Source : *Programme de convergence de la Lituanie* (2004). Vilnius, Gouvernement de la République de Lituanie, p. 21.

En Lituanie, les politiques publiques n'ont toutes, quel qu'en soit le domaine, que des ressources limitées. Le total des dépenses de protection sociale (y compris la santé) représente environ 15 % du PIB (voir Annexe Tableau 1). Les dépenses d'assurance sociale représentent moins de 9 % du PIB et l'ensemble des dépenses de pensions, seulement 7 % de celui-ci (le reste des dépenses d'assurance sociale étant alloué aux prestations de courte durée).

Depuis 2000, du fait de la croissance du PIB, les dépenses d'assurance sociale, y compris pour les pensions, ont diminué. (voir Graphique 8).



Source : *Programme de convergence de la Lituanie* (2004). Vilnius, Gouvernement de la République de Lituanie, p. 26.

Par rapport aux dépenses, les recettes fiscales, en Lituanie, représentent une part encore moindre du PIB. La Lituanie est l'un des pays de l'UE où le fardeau fiscal est le plus léger : les impôts n'y représentent qu'environ 28 % du PIB. En 2000, le total des recettes publiques s'élevait à 30,2 % du PIB.

1.3 Les mutations du marché du travail

Durant les cinq premières années de la période de transition, le marché du travail lituanien a été bouleversé, ce qui a eu des effets négatifs sur le système de pension : qui dit diminution du nombre de salariés, dit réduction des ressources pour financer le régime de pension. Alors qu'ils étaient 1 852 700 en 1990, les salariés n'étaient plus que 1 643 600 en 1995. En 2000, leur nombre était même tombé à 1 586 000, soit seulement 85,6 % du chiffre de 1990 (voir Tableau 4).

Tableau 4
L'emploi en Lituanie [moyenne annuelle, en milliers]

	Population active	Population occupée
1990	1 852,7	1 852,7
1991	1 902,8	1 897,6
1992	1 879,3	1 855,2
1993	1 859,3	1 778,2
1994	1 740,7	1 675,0
1995	1 725,6	1 643,6
1996	1 783,5	1 659,0
1997	1 773,7	1 669,2
1998	1 769,8	1 656,1
1999	1 796,2	1 647,5
2000	1 790,9	1 586,0
2001*	1 635,8	1 351,8
2002*	1 630,3	1 405,9
2003*	1 641,5	1 437,6

* *Les chiffres ne sont pas comparables à ceux des années précédentes, car ils ont été corrigés en fonction du recensement de 2001.*

Sources : *Annuaire statistique lituanien* (1995). Vilnius, Institut de la statistique, p. 57 ;
Le marché du travail et l'emploi de la population en 1997–1999, Vilnius, Institut de la statistique, p. 13 ;
Le développement économique et social de la Lituanie (2004), n° 12, Vilnius, Institut de la statistique, p. 12.

Si l'emploi a diminué, en Lituanie, c'est surtout dû aux mutations industrielles et à la croissance du secteur des services. D'une manière équivalente, le nombre de personnes travaillant dans l'agriculture, qui a eu tendance à croître avant 1996, a baissé en 2000, même si le secteur emploie encore près d'un travailleur sur cinq (voir Tableau 5). Ces mutations structurelles ont eu des répercussions négatives sur le système de pension. Les agriculteurs, par exemple, ne sont assurés que pour la pension de base et la plupart d'entre eux évitent de participer

au régime⁴. Quant au secteur des services, l'emploi illégal et les versements de salaires non déclarés, qui échappent aux cotisations sociales, y sont légion.

Les transferts de salariés au secteur privé ont eu un effet négatif similaire sur le régime de pension d'assurance sociale, étant donné que le fisc et l'administration de l'assurance sociale ne pouvaient pas contrôler les entreprises privées aussi étroitement que les entreprises publiques. Des entreprises publiques ont été privatisées et des entités privées ont été créées de toutes pièces. En 1994, les salariés du secteur privé constituaient 60 % de la totalité des salariés ; en 2000, ce taux approchait les 70 % (voir Tableau 5).

Tableau 5
Répartition de la population occupée entre secteurs économiques
et entre secteurs privé et public [en %]

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Industrie (total)	—	28,8	25,7	22,4	21,3	20,2	20,1	20,1	19,9	20,2
BTP	—	9,2	7,1	6,6	7,0	7,2	7,1	7,1	6,6	6,1
Agriculture	—	19,5	22,4	23,3	23,7	24,1	21,7	21,4	20,1	19,6
Services	—	42,5	44,8	47,7	48,0	48,5	51,1	51,4	53,4	54,1
Secteur public	70,2	54,0	45,8	38,5	36,5	33,4	32,3	31,2	31,8	31,2
Secteur privé	29,8	46,0	54,2	61,5	63,5	66,6	67,7	68,8	68,2	68,8

Sources : *Annuaire statistique lituanien* (1995). Vilnius, Institut de la statistique, p. 61 ;

Marché du travail et emploi de la population en 1997–1999, Vilnius, Institut de la statistique, p. 11 ;

Développement économique et social de la Lituanie (2004), n° 12, Vilnius, Institut de la statistique, p. 12 ;

Caisse d'assurance sociale (2004), http://www.sodra.lt/lt.php/statistiniai_duomenys/draudejai/41

⁴ Conformément à la loi, les agriculteurs et les travailleurs indépendants à faible revenu ne sont assurés que pour la portion de base de la pension et ils cotisent au régime selon un taux uniforme. Les salariés et certaines catégories de travailleurs indépendants à haut revenu sont, eux, assurés pour une pension complète (pension de base plus part liée au montant des rémunérations accumulées) et cotisent, en proportion de leurs revenus, pour des montants très supérieurs à celui des cotisations à taux uniforme. Les ayants droit assurés pour une pension complète sont, par conséquent, les principaux cotisants au régime de pension.

En 1990, en Lituanie comme dans le reste de l'Union soviétique, toute activité économique privée étant interdite, le travail indépendant n'existait pas. Et, pourtant, en 2000, le nombre de travailleurs indépendants atteignait désormais 15 % de la totalité des travailleurs, sans compter les travailleurs engagés dans des entreprises familiales. En conséquence, salariés et fonctionnaires n'étaient qu'environ 1,2 million, soit 80 % de la population occupée (voir Tableau 6). Cette évolution a eu un impact important sur le système de pension dans son ensemble, puisque les travailleurs indépendants, n'étant pas assurés en vue d'une pension pleine, paient des cotisations d'assurance nettement réduites.

Tableau 6
La population par catégorie d'emploi en 2000

	[en milliers]	[en %]
Employeurs	29,1	1,9
Salariés	1 203,5	79,3
Travailleurs indépendants	224,2	14,8
Aides familiaux	55,4	3,6
Autres	5,6	0,4
Total	1 517,8	100,0

Source : *Développement économique et social de la Lituanie* (2004), n° 12, Vilnius, Institut de la statistique, p. 14.

Parmi les anciens salariés du secteur public, certains se sont retrouvés dans l'économie souterraine et se sont soustraits aux cotisations sociales. Il est difficile d'estimer la proportion d'employeurs qui ont dissimulé une partie de leur main d'œuvre ou de leur masse salariale. Toutefois, en la matière, la situation de la Lituanie n'a pas été pire que celle des pays voisins. Dans un rapport de la Banque mondiale de 1998, on estimait qu'environ 85 % des cotisations à recouvrer selon les termes de la loi l'étaient effectivement, en faisant remarquer ceci : « dans de nombreux pays d'Europe centrale et orientale, le respect des obligations contributives est inférieur à 80 % ; il est même souvent encore très inférieur à ce chiffre dans le reste de l'ex-Union soviétique » (*Lituanie : une chance de réussite économique*, 1998, p. 282).

Selon les données fournies par l'Institut de recherche sur la société et le travail, l'emploi informel a connu une hausse jusqu'en 1994 : il englobait alors 380 000 personnes, soit 22,7 % de la population occupée. Par la suite, il a baissé pour ne plus concerner que 230 000, soit 14,5 % de la population occupée (*L'évolution du marché du travail en Lituanie*, 2001, p. 27). Malheureusement, la contraction de l'économie souterraine ne s'est pas traduite par une augmentation du nombre des personnes couvertes par le régime d'assurance sociale. En fait, cette diminution reflétait le départ d'un grand nombre de salariés clandestins pour l'étranger, en quête d'un travail.

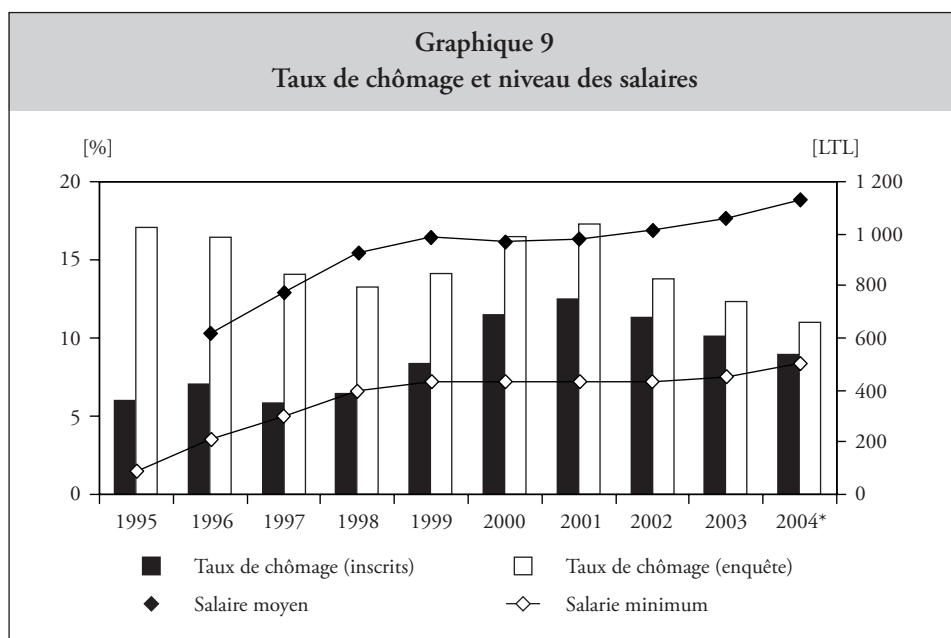
Pourquoi l'emploi illégal est-il si répandu en Lituanie ? Entre autres facteurs, à cause de la taxation relativement élevée du travail. Comme les cotisations d'assurance sociale représentent 34 % du salaire et le taux effectif d'imposition sur le revenu, 29 %, le total des prélèvements obligatoires s'élève à 63 % du salaire individuel. En Europe, il existe peu d'autres pays où le salaire soit aussi fortement imposé (voir Annexe 1–2). Cela fait presque dix ans que la Lituanie connaît ce problème : « En matière de charge fiscale imposée au travail, il ne semble pas qu'on puisse charger davantage la barque, à moins de vouloir rendre la situation inacceptable politiquement. Il en est de même d'un point de vue économique : tout surcroît d'imposition sur le facteur travail nuirait à la compétitivité des producteurs lituaniens sur les marchés internationaux ». (*Livre blanc sur l'assurance sociale en Lituanie*, 1995, p. 5).

Comme le coût de la main d'œuvre est élevé pour les employeurs, mais le salaire net, faible pour les travailleurs, les deux catégories se trouvent incitées à opérer au noir⁵. Cela signifie que les salariés dont la qualification est très demandée bénéficient à court terme de rémunérations plus élevées, sans compter qu'elles ne sont pas imposées ; en revanche, ils risquent de ne recevoir aucune pension à l'âge de la retraite. Quant aux travailleurs non qualifiés, souvent, le salaire qu'ils reçoivent pour leur travail clandestin n'est même pas majoré. A cause du fort taux de chômage, beaucoup acceptent de travailler pour un salaire minimal. D'une étude menée par l'Institut FAFO, de Norvège, il ressort qu'un grand nombre de travailleurs lituaniens (60 %) ont peur de

⁵ Le salaire net étant le salaire qui reste après prélèvement des cotisations d'assurance sociale et des impôts sur le revenu.

perdre leur emploi. (Par comparaison, ce pourcentage est estimé à 40 % en Estonie). De plus, l'emploi temporaire est très commun en Lituanie : seuls 75 % des travailleurs ont signé un contrat de travail à durée indéterminée. (*Lituanie 1999 : les conditions de vie*, 2000, p. 52). Dans ce contexte de précarité, les travailleurs sont forcés d'accepter des emplois illégaux, ce qui réduit ensuite la capacité des pouvoirs publics à améliorer le financement des pensions par une augmentation des cotisations sociales.

Autre facteur ayant une incidence négative sur le régime de pension de l'assurance sociale : le chômage. Suite et conséquence directe du passage à une économie de marché, la Lituanie a connu un taux de chômage élevé persistant⁶ (voir Graphique 9).



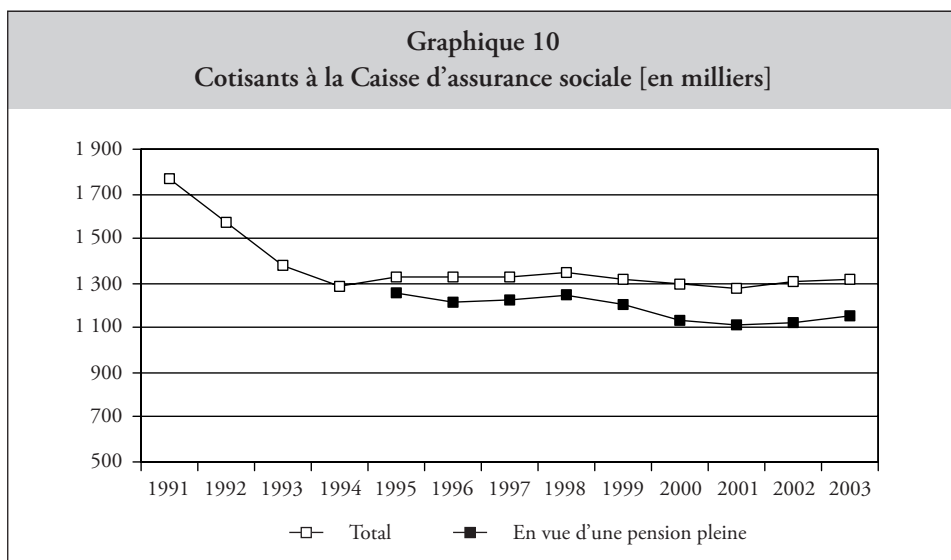
Note : * Prévision du Ministère des finances, 2004

Sources : *Annuaire statistique lituanien* (1998). Vilnius, Institut de la statistique, pp. 109, 116, 227-228 ;

Annuaire statistique lituanien (2003). Vilnius, Institut de la statistique, pp. 93, 153, 155.

⁶ Notons qu'il faut absolument être inscrit à l'agence pour l'emploi pour recevoir des prestations d'aide sociale ou de maladie et que, parmi tous les sans-emploi, seuls ceux

Du point de vue du régime des pensions, cette mutation de la structure des emplois a contrebalancé la qualité relative des indicateurs démographiques de la Lituanie. Pour diverses raisons, le nombre d'assurés a chuté, passant de 1 764 000 à 1 299 000 (voir Graphique 10). Le nombre de cotisants en vue d'une pension à taux plein a même baissé davantage.



Source : Caisse d'assurance sociale.

Pour le financement des pensions d'assurance sociale, tant le nombre d'assurés que le montant de leur salaire est important. En début de période (1991–1993), le salaire réel moyen a décliné plus de deux fois plus vite que le PIB. Par la suite, le salaire moyen a reçu des coups de pouce : augmentations du salaire des fonctionnaires et relèvements du salaire minimum, même si ces mesures gouvernementales n'ont fait que décupler l'impact de la crise venue

qui sont inscrits et reçoivent des indemnités de chômage se voient créditer leur période de chômage à des fins de pension. Qui plus est, à cause des règles d'attribution très strictes qui entourent les allocations de chômage, seule une part minime des sans-emploi en bénéficie (environ 12 % en 2003). Ainsi, la majorité des sans-emploi (ceux qui ne sont pas inscrits à l'agence pour l'emploi ou qui n'ont pas droit aux allocations de chômage) sont incapables, durant leur période de chômage, d'acquérir des droits à pension, ce qui aura un effet négatif sur leurs droits futurs.

de Russie. En conséquence, en 1999, la stabilité des finances nationales a été gravement menacée. Les nouveaux gouvernements ont instauré une politique d'austérité. Si l'on ajoute à cela une baisse des salaires réels dans le secteur privé, on comprendra que les salaires aient stagné en dépit de la croissance économique (voir Graphiques 7 et 9). En 2001, les salaires ne représentaient que 30,8 % du PIB, soit à peine plus que la part des profits et des revenus mixtes (voir Tableau 7)⁷.

Tableau 7
Le PIB lituanien, calculé par la méthode des revenus [en prix courants]

	1995		2001	
	[mille LTL]	[en %]	[mille LTL]	[en %]
Rémunération du travail :	10 249	42,5	18 527	39,0
Salaires	8 140	33,8	14 631	30,8
Cotisations d'assurance sociale	2 108	8,7	3 897	8,2
Profits et revenus mixtes	8 884	36,9	16 880	35,5
Consommation de capital	2 106	8,7	6 599	13,9
Impôts indirects	3 139	13,0	5 904	12,4
Subventions	275	1,1	412	1,0
PIB	24 103	100,0	47 498	100,0

Sources : *Annuaire statistique lituanien* (1998). Vilnius, Institut de la statistique, p. 519 ;
Annuaire statistique lituanien (2003). Vilnius, Institut de la statistique, p. 618.

Autre facteur ayant limité la hausse des salaires : le faible taux de syndicalisation. Essentiellement, les syndicats soviétiques se sont effondrés en 1990 et les syndicats, survivants ou nouveaux, sont très faibles. La syndicalisation ne dépasse guère 15 % de la main d'œuvre, et il n'existe pas

⁷ On peut attribuer ce fait, entre autres causes, à la forte imposition, déjà mentionnée, des salaires. Les autres sources de revenus sont bien moins fortement imposées (au taux de seulement de 15 % depuis 2003). Par conséquent, on a recours à divers types de contrats alternatifs plutôt qu'au contrat de travail qui implique un fort taux d'imposition sur les salaires.

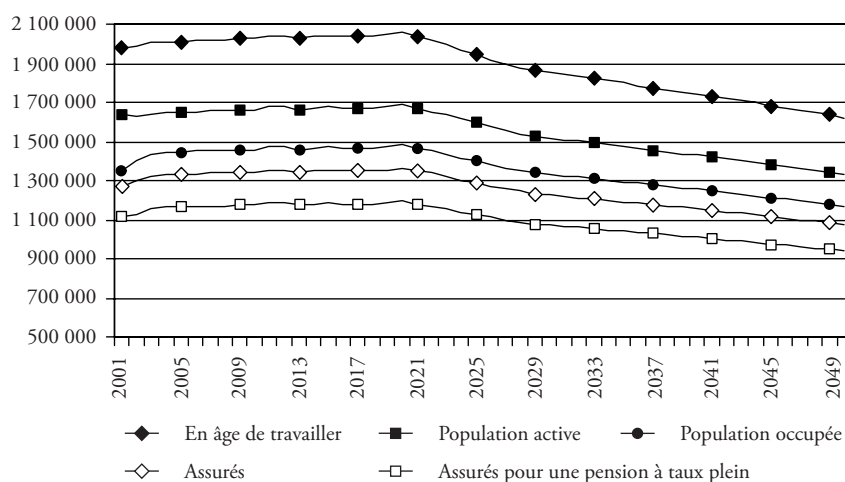
de négociation collective efficace (*Marché du travail et questions sociales dans les Etats baltes*, 2003, p. 165). En l'espace de trois ans (2000–2002), on n'a recensé que trois grèves, locales, du reste, dans l'industrie et les transports (*Annuaire statistique lituanien*, 2003, pp. 159–160), quantité assez faible si on la compare aux douzaines de grèves déclenchées au cours de la même période par les enseignants, mieux organisés. (D'ordinaire, ces grèves avaient pour motif des retards dans le paiement des salaires, retards dus aux problèmes de financement des écoles). Qui plus est, l'importance du taux de chômage, qui met les employeurs en position de force, a rendu difficile l'organisation des travailleurs.

Quand ils abordent cette situation, les chercheurs soulignent le recul du rôle de l'Etat dans le domaine de la réglementation du travail (Gruzevskis, 2000, p. 69). Il a fallu attendre 1996–1998 pour que le gouvernement, en vue d'augmenter les recettes de cotisations sociales, engage une politique de revalorisation rapide du salaire minimum. En dehors de ce levier, les pouvoirs publics ne disposent d'aucun autre moyen pour augmenter les salaires du secteur privé. En outre, vu le piteux état des finances publiques, l'Etat est incapable de susciter la concurrence, en augmentant les salaires du secteur public⁸. D'ailleurs, comme on l'a déjà dit, les recettes de l'Etat sont très modestes en Lituanie. Par conséquent, durant la période de transition économique, les possibilités de revalorisation des pensions étaient limitées par l'incapacité d'un marché du travail en difficulté à fournir les recettes nécessaires.

Des tendances démographiques futures négatives pourraient bien exacerber les problèmes du marché du travail. Toutefois, par rapport à d'autres pays, la retraite se prend jeune en Lituanie (en 2003, 62 ans et demi pour les hommes et 59 ans pour les femmes). Si le gouvernement décidait un relèvement progressif de l'âge de la retraite à 65 ans pour les deux sexes, cette décision contrebalancerait l'impact négatif du vieillissement de la population pendant au moins 20 ans (voir Graphique 1–11). Toutefois, ensuite, entre 2020 et 2050, le nombre d'assurés cotisant pour une pension à taux plein diminuerait encore de 20 %, passant de 1 193 000 à 939 000 (voir Graphique 11).

⁸ De plus, comme on l'a déjà signalé, les recettes de l'Etat sont très limitées en Lituanie.

Graphique 11
Indicateurs du marché du travail : projection [en milliers]*

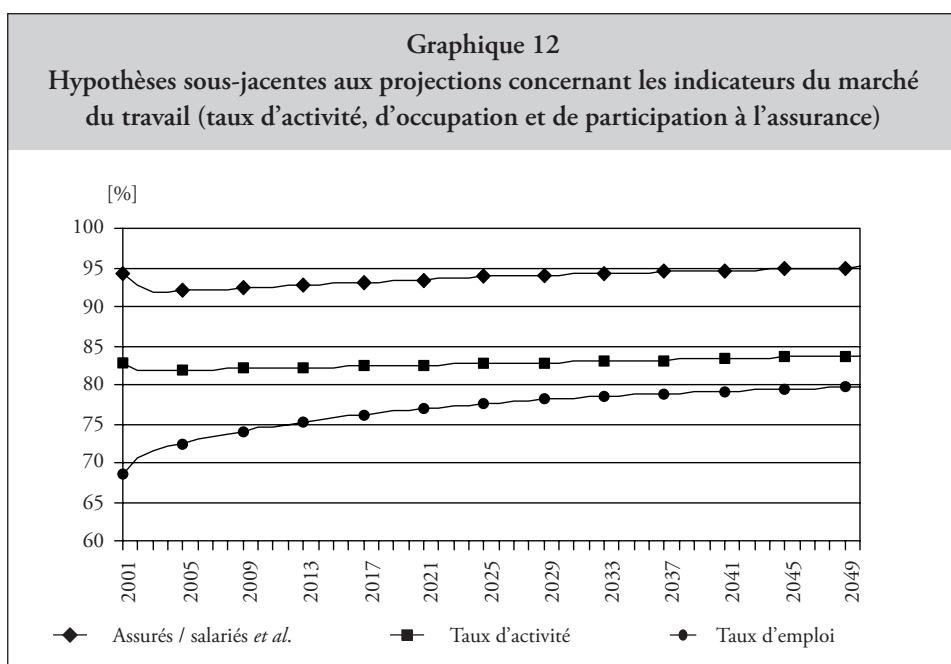


Note : * Hypothèses sous-jacentes : maintien, à un niveau constant, de la population, de l'activité économique, de l'emploi et du taux de participation à l'assurance, sur la base du niveau de 2001 (taux d'activité économique, 82,8 % ; taux d'emploi, 68,5 % ; taux de participation à l'assurance, 94,2 %) ; relèvement de l'âge de la retraite à 65 ans pour les hommes (entre 2015 et 2020) et les femmes (entre 2010 et 2020).

Source : Calculs de l'auteur.

Quand on regarde cette situation, on devrait considérer trois facteurs comme des sources potentielles, mais actuellement non exploitées, de financement pour les pensions : un âge de la retraite relativement peu élevé, le faible taux d'emploi et la faible participation des personnes exerçant une activité rémunérée à l'assurance sociale. Toute augmentation de l'un quelconque de ces facteurs pourrait contribuer à contrebalancer l'effet négatif des facteurs démographiques sur le système de pension.

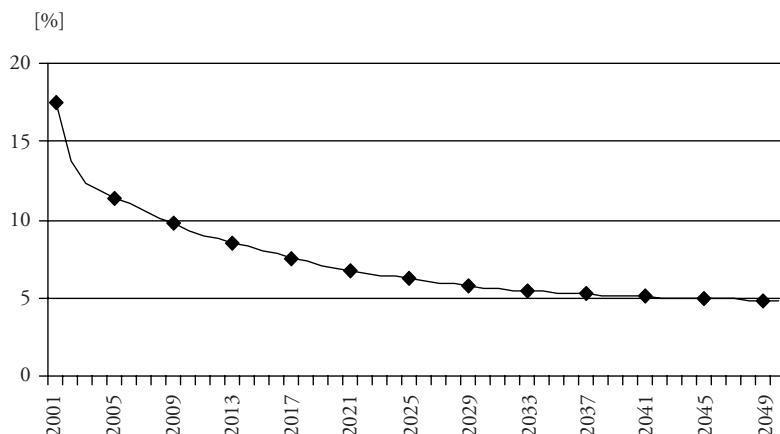
En se fondant sur les prévisions démographiques déjà présentées (voir Graphiques 5 et 6), il est possible d'estimer l'évolution du marché du travail, c'est-à-dire de prédire le nombre de personnes qui auront un emploi et de celles qui seront couvertes par l'assurance sociale⁹. Notre projection repose sur l'hypothèse d'une poursuite de la baisse du chômage (élevé pour le moment), à mesure que la population va continuer à s'adapter aux mutations structurelles de l'économie. En ce qui concerne le système de pension, une telle baisse du chômage et, partant, une progression de l'emploi, signifierait une augmentation du nombre de cotisants au régime. Une évolution économique ainsi favorable pourrait, du coup, changer la donne politique, en permettant un relèvement de l'âge de la retraite à 65 ans pour les femmes comme pour les hommes.



Source : Calculs de l'auteur.

⁹ Pour une présentation des hypothèses sous-jacentes aux projections, voir Graphiques 12 et 13

Graphique 13
Hypothèses sous-jacentes aux projections concernant les indicateurs
du marché du travail (taux de chômage)



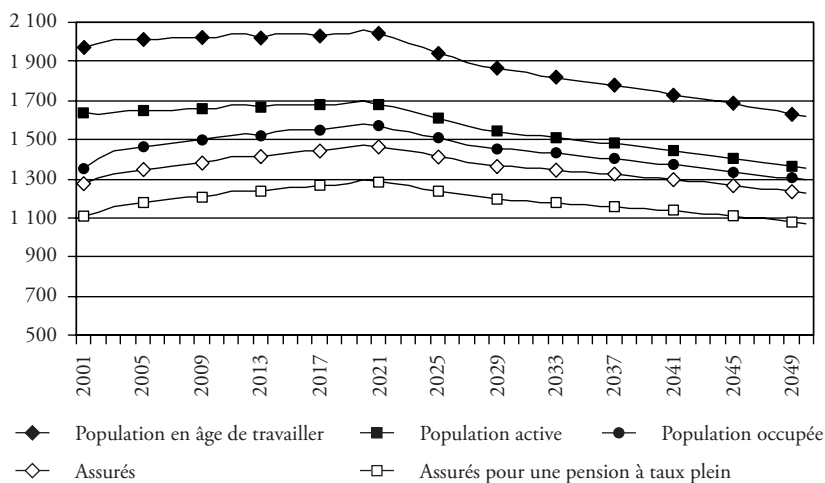
Source : Calculs de l'auteur.

Bien sûr, des évolutions économiques et juridiques ne changeront rien au vieillissement démographique. Selon notre projection, entre 2001 et 2050, on pourrait assister à une baisse de 21 % du nombre des personnes en âge de travailler, une diminution de 17 % de la taille de la population active ainsi qu'une réduction de 5 % de la taille de la population occupée¹⁰. En revanche, avec un allongement des carrières professionnelles et une application renforcée de la loi en matière d'obligations contributives, la baisse du nombre des assurés pourrait, en vertu de ce scénario favorable, être bien moins marquée, c'est-à-dire limitée à 2,5 % ou 3 % (voir Graphique 14)¹¹.

¹⁰ Précisément, on peut prévoir une baisse de la population en âge de travailler de 1,98 million en 2001 à 1,62 million en 2050 ; de la population active de 1,66 million en 2001 à 1,36 million en 2050 et le nombre d'employés de 1,35 million en 2001 à 1,29 million en 2050.

¹¹ Le nombre de personnes assurées devrait baisser de 1,27 million en 2001 à 1,23 million en 2050.

Graphique 14
Indicateurs du marché du travail : projections [en milliers]*



Note : * Hypothèses sous-jacentes : le taux d'activité économique de la population va augmenter de 82,8 % en 2001 à 83,7 % en 2050 ; le taux d'emploi va augmenter de 68,5 % en 2001 à 79,7 % en 2050 ; le taux de participation à l'assurance va augmenter de 94,2 % à 95 % pendant la même période et relèvement de l'âge de la retraite à 65 ans pour les hommes (sur la période 2015–2020) et les femmes (sur la période 2010–2020).

Source : Calculs de l'auteur.

En somme, au début des années 1990, l'impact négatif des mutations démographiques sur le système de pension d'assurance sociale a été accentué par des mutations néfastes du marché du travail. Les transformations structurelles de l'économie ont causé une baisse rapide de l'emploi dans des secteurs où la participation à l'assurance sociale était forte (par ex. le secteur public ou l'industrie). Le taux de dépendance du système de pension a augmenté. Du fait de la modestie des salaires, le montant des cotisations recouvrées par la caisse d'assurance sociale auprès de la population occupée a été relativement maigre, et ce, en dépit de taux de cotisation élevés. En conséquence, il est devenu coûteux de financer les pensions et le régime de pension a acquis mauvaise presse. Mais tous ces facteurs, en général, n'étaient pas compris, ni perçus par l'opinion publique comme étant les causes de la faiblesse du montant des pensions.

Si l'on regarde vers l'avenir, on prévoit une tendance démographique négative, pour la Lituanie, au cours du prochain demi-siècle. Toutefois, il se peut qu'un recul du chômage et un déclin de l'économie souterraine compensent, en partie, la diminution attendue de la population en âge de travailler. Mais, même dans un tel scénario, l'accroissement de la population en âge d'être à la retraite exige qu'on accorde davantage d'attention et de ressources au financement des pensions.

2. Les éléments essentiels de la réforme des pensions

2.1 *La première phase de la réforme des pensions (1990–1994) : l'adaptation du régime de pensions soviétique au nouveau contexte politique et économique*

2.1.1 La création de la Caisse d'assurance sociale

L'effort de création d'un nouveau régime d'assurance sociale, en Lituanie, faisait partie intégrante de la restauration d'un Etat indépendant et du démantèlement des administrations centralisées de l'ex-URSS. Dès l'automne 1988, les autorités soviétiques avaient, en Lituanie, expérimenté les effets puissants d'un vaste mouvement populaire, baptisé *Sajudis*¹². Les chefs de *Sajudis* se sont mis à réclamer ouvertement le rétablissement d'un Etat lituanien indépendant de l'Union soviétique. Avec la déclaration d'indépendance, ce qui était encore le Conseil suprême a adopté, le 13 février 1990, une Résolution relative à la transformation du système d'assurance sociale de la République socialiste soviétique de Lituanie. Cette résolution prévoyait un transfert de l'assurance sociale, des mains des syndicats soviétiques, inféodés à Moscou, à celles des autorités lituaniennes.

¹² *Sajudis* était la principale organisation luttant pour un Etat lituanien indépendant à la fin du régime soviétique (1988–1990). Peu après, des partis politiques ont été créés et ils se sont taillés leur propre rôle dans le processus politique. En conséquence, après la déclaration d'indépendance du 11 mars 1990, *Sajudis* a cessé d'être dominant.

Le 13 mars 1990, trois jours après la déclaration d'indépendance, a été créée la Caisse publique d'assurance sociale (SODRA), placée sous l'autorité du Ministère du travail et de la protection sociale, avec, pour mandat, de remplir les fonctions d'assurance sociale. La Caisse publique d'assurance sociale et ses services locaux se sont mis à enregistrer les salariés et les employeurs, à recouvrer les cotisations et à servir les prestations. Sa capacité à assumer promptement et efficacement ces fonctions témoigne du fait que l'instauration d'une nouvelle institution d'assurance sociale avait été préparée, jusque dans les moindres détails, durant la brève lutte pour l'indépendance.

Le 23 octobre 1990, le parlement a adopté une Loi sur les fondements du système de protection sociale, établissant une distinction entre l'assurance sociale, d'une part, et l'assistance et les soins sociaux, d'autre part, et prévoyant un budget indépendant pour l'assurance sociale. En mai 1991 a été promulguée la Loi sur l'assurance sociale publique de Lituanie. Cette loi prévoyait l'indépendance financière et administrative de l'assurance sociale. Ainsi, depuis 1990, la politique sociale de la Lituanie est axée sur une séparation institutionnelle de l'assurance sociale, qui est financée par des cotisations, du reste de la protection sociale, qui demeure financée par le budget de l'Etat. Un taux de cotisation sociale a été institué, globalement égal à 30 % pour les employeurs et à 1 % pour les salariés, 22,5 % et 1 %, respectivement, allant à l'assurance pension¹³. L'administration de l'assurance sociale en général et des pensions d'assurance sociale en particulier a été transférée de la Direction des affaires sociales des Comités exécutifs des Soviets à la SODRA nouvellement créée. Le conseil d'administration de la SODRA est constitué de représentants des employeurs, des salariés et de l'Etat. Le taux de cotisation et le budget de l'assurance sociale sont soumis, chaque année, à l'approbation du gouvernement. Le Conseil d'administration de l'assurance sociale publique et ses directions locales administrent la Caisse d'assurance sociale, tiennent les dossiers des assurés et servent les prestations de pension.

¹³ Le taux de cotisation à l'assurance sociale a été majoré d'un point de pourcentage pour la part salariale et de deux points de pourcentage pour la part patronale en 1999 : il est, actuellement, de 3 % et de 31 % respectivement. La répartition du taux global de cotisation entre les différents risques sociaux est variable d'année en année : elle dépend du degré de financement dont ont besoin les divers types de prestation.

Le 21 novembre 1991, la SODRA a été admise comme membre à part entière de l'Association internationale de la sécurité sociale (AISS), ce qui a donné à son personnel et à d'autres Lituanais engagés dans le domaine de la sécurité sociale la possibilité de profiter de l'expérience d'autres pays. Le 7 février 1992, la SODRA a proclamé le 23 mars, Jour de l'assurance sociale. On voulait ainsi célébrer l'anniversaire de l'adoption, par la Lituanie, de sa première loi sur l'assurance sociale, en 1926. Le choix d'un tel jour établissait donc un lien entre l'assurance sociale contemporaine et celle de la Lituanie indépendante de 1918–1940.

Durant les premières étapes de l'indépendance, le temps a manqué pour tenir un vaste débat public ou élaborer un modèle global de système de pension futur. Une seule chose ne faisait de doute pour personne : le système de sécurité sociale soviétique, incompatible avec l'économie de marché et la démocratie, avait besoin d'être réformé. Pour avancer dans cette voie, on a fait voter de premières lois et procédé à des modifications institutionnelles en 1990–1991.

Les réformes avaient pour objectifs centraux de restaurer le principe d'assurance, de renforcer les incitations au travail et d'ajuster les transferts sociaux à l'inflation. Voici l'opinion émise par l'ancien ministre de la Sécurité sociale et du travail :

Entre autres motifs, les décideurs souhaitaient probablement choisir un système qui serait davantage compatible avec une économie de marché (telle qu'elle nous paraissait alors), par opposition à une économie « socialiste », en subordonnant clairement le droit aux prestations d'assurance sociale au versement de cotisations (Medaiskis, 1995, p. 115).

Il peut sembler paradoxal, toutefois, que la création d'un régime de pension sur le modèle bismarckien ait été motivée, non par le désir de transformer radicalement l'ancien système de sécurité sociale soviétique, mais, au contraire, par l'incapacité à se soustraire à son héritage. C'est aussi un principe communiste : « à chacun selon son travail », qu'on a mis en œuvre en reliant le montant des pensions individuelles à l'ancien salaire et au nombre d'années travaillées¹⁴. Il est regrettable, qu'à cause de la faiblesse des syndicats et des organismes patronaux, une vraie autonomie de l'assurance sociale, assurée

¹⁴ E. Overbye fait état de similarités entre les modèles de protection sociale bismarckien et soviétique (Overbye, 1994, p. 33).

par la participation des partenaires sociaux à la direction du régime, n'ait, en fait, pas été mise en œuvre. Si un Conseil d'administration tripartite de l'assurance sociale a bien été institué, son fonctionnement s'est limité à celui d'une instance délibérante.

Un dernier facteur, historique, celui-là, a pesé sur la décision de créer un régime de pension d'assurance sociale contributif. Ainsi qu'on y a déjà fait allusion, durant l'entre-deux-guerres, entre 1918 et 1940, un réseau d'assurance maladie et des régimes de pension contributifs couvrant certaines catégories de fonctionnaires ont été créés sur le modèle allemand.

2.1.2 Les revalorisations de prestations en 1990

À la différence de l'administration et du financement des pensions, les prestations de pension n'ont pas fait l'objet d'une réforme globale, les premières années. Cependant, en juillet 1990, soit seulement quatre mois après le rétablissement de l'indépendance et avant même toute reconnaissance internationale de celle-ci, le gouvernement a adopté quelques modifications ponctuelles en la matière. La plupart étaient réunies dans la Loi relative à la revalorisation des pensions de la population. Une augmentation des prestations de vieillesse et un abaissement de l'âge de la retraite ont été accordés aux victimes du régime communiste et de la Seconde Guerre mondiale, aux invalides de guerre et aux mères de handicapés de naissance¹⁵. Une revalorisation des pensions d'invalidité a été accordée aux victimes du régime communiste qui avaient contracté leur handicap en prison ou en exil, ainsi qu'aux personnes dont le handicap datait de la Seconde Guerre mondiale ou du service militaire¹⁶. Les

¹⁵ Pour ces catégories, le taux de remplacement a été fixé à entre 55 % et 75 % de l'ancien salaire, jusqu'à concurrence d'un certain plafond ; et l'âge de la retraite et/ou le temps de carrière exigés ont été réduit de 5 ans.

¹⁶ Dans ces cas, le montant de la pension s'est élevé à 75 % du salaire pour les invalides des catégories I et II, et à 50 % du salaire pour les invalides de catégorie III. La pension minimale a été fixée à 100 % du salaire minimum pour les invalides des catégories I et II, et à 50 % du salaire minimum pour les invalides de catégorie III. Quant au montant de la pension des victimes du régime communiste, des combattants et des victimes de la Seconde Guerre mondiale devenus ultérieurement invalides à cause d'une lésion contractée durant la guerre ou le communisme, il a été fixé à 55 % du salaire pour les handicapés des catégories I et II, et à 30 % du salaire pour les invalides de catégorie III.

pensions de survivants, également, ont été revalorisées pour les familles de victimes du régime communiste, de participants à la Seconde Guerre mondiale ou de soldats morts en prison, en exil ou durant la résistance¹⁷. En outre, les pensions d'aide sociale ont été revalorisées¹⁸.

L'attribution de pensions aux victimes du régime communiste était du ressort du directeur du service des prestations départemental (municipal), ce service étant chargé de verser lesdites pensions, à même les budgets de l'assurance sociale et de l'Etat.

Du fait du bouleversement politique de 1990, les pensions au mérite ont, elles aussi, été modifiées. Des pensions de ce type ont été attribuées à des personnes dont le nouveau pouvoir avait reconnu les services exceptionnels, tandis que des personnes qui devaient une telle pension à l'ancien régime communiste se la sont vu retirer. L'attribution des pensions au mérite relevait du Comité des pensions au mérite du Ministère de la sécurité sociale ; leur paiement était assuré par le budget de l'Etat ou des collectivités locales (Résolution relative à l'attribution des Pensions au mérite, du 22 mai 1990).

Comme les pensions, durant la période communiste, n'avaient pas été indexées sur l'inflation, tous les types de pension, de vieillesse, d'invalidité ou de survivants, ont été majorés d'un montant forfaitaire, en fonction du nombre d'années écoulées depuis le départ en retraite de l'assuré¹⁹.

¹⁷ Le montant de la pension a été fixé à 30–40 % (pourcentage variable selon la cause du décès), jusqu'à concurrence d'un certain plafond.

¹⁸ Pour les personnes en âge d'être à la retraite et pour les orphelins, leur montant a été fixé à 50 % de la pension de retraite minimum ; pour les invalides, selon le degré d'invalidité, à entre 30 % et 100 %.

¹⁹ Voici, en pourcentage de la pension de vieillesse minimum, le taux de revalorisation des différents types de pensions : 25 % pour les victimes du régime communiste et les combattants et victimes de la Seconde Guerre mondiale ; 20 % pour les militaires et les représentants de l'Etat, jusqu'à concurrence d'un plafond ; 15 % pour les personnes handicapées depuis l'enfance suite à une blessure survenue lors d'opérations militaires de la Seconde Guerre mondiale ; quant aux victimes du régime communiste ayant contracté un handicap en prison, en exil ou durant la résistance, et aux invalides de guerre ou du service militaire, 100 % pour les invalides des catégories I et II, et 50 % pour les invalides de catégorie III.

Si l'on parcourt les lois promulguées en 1990 et les droits sociaux stipulés par la législation, on ne trouve aucun cas de restriction des droits ni de réduction du montant des pensions (à l'exception des pensions au mérite pour les agents de l'ex-régime communiste). Au contraire, la liste des victimes de guerre et de l'après-guerre a été étendue. Ces mesures prises par le gouvernement en faveur d'un si grand nombre de personnes peut s'expliquer par les idéaux romantiques qui ont régné après le rétablissement de l'indépendance. Toutefois, la croyance selon laquelle une société libre a le pouvoir d'améliorer le bien-être de ses pensionnés s'est vite heurtée à la réalité de l'inflation galopante et de la récession économique.

2.1.3 Les revalorisations de prestations après l'hyperinflation de 1991–1994

L'inflation, comme il a déjà été indiqué, a presque atteint 400 % en 1991 ; en 1992, elle a carrément dépassé 1000 %. Même en 1994, le taux d'inflation était encore proche de 45 %. Ainsi, le problème essentiel, pour les pouvoirs publics, durant cette période, a été d'ajuster les prestations afin d'atténuer les difficultés des pensionnés. En 1991, les pensions ont reçu plusieurs coups de pousse, sous forme de montants forfaitaires ; par la suite, elles ont été indexées selon un pourcentage ou un autre type de formule. L'indexation, toutefois, a fait son apparition très tardivement. Alors que l'inflation a culminé en 1991–1992, les pensions n'ont fait l'objet d'une indexation régulière qu'à partir de 1993, à un taux de 10 % à 20 %, quasiment chaque mois (voir Tableau 8).

Malgré cette indexation, vu la forte inflation qui régnait, le pouvoir d'achat des pensionnés est tombé, de manière spectaculaire, à un quart de son niveau antérieur en 1991–1993 (voir Graphique 15). Aujourd'hui encore, le pouvoir d'achat d'un retraité n'équivaut qu'à 60 % du pouvoir d'achat de son homologue de 1990. Ainsi, durant la période des réformes qui ont suivi le communisme, les pensionnés se sont vu forcés de dépendre de plus en plus de l'assistance de leurs enfants adultes.

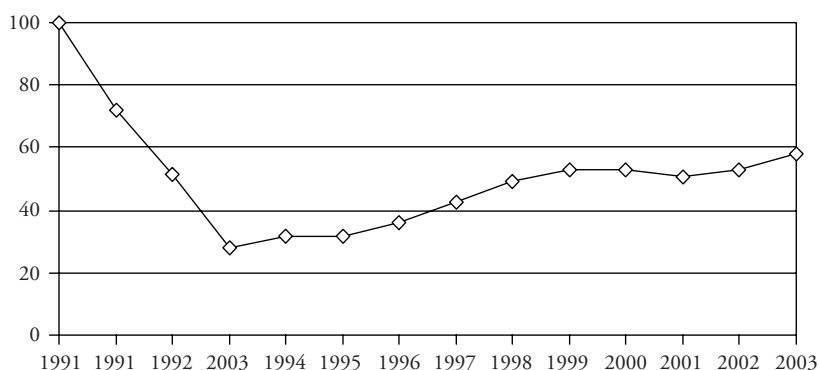
Tableau 8
L'indexation des prestations de pensions (1991–1994)

Mois	1991	1992	1993	1994
I		200 roubles	20 %	5 %
II		Formule*		5 %
III	85 roubles	40 %	20 %	
IV		30 %	20 %	5 %
V		20 %	20 %	5 %
VI		20 %	5 %	
VII	60 roubles		10 %	
VIII		5 %		
IX	120 roubles		10 %	
X			Formule*	10 %
XI			10 %	
XII	Formule*		10 %	

Note : * En fonction d'une formule de calcul spécifique, un montant fixe qui dépendait du montant de la pension.

Source : Caisse d'assurance sociale.

Graphique 15
Valeur réelle de la pension de retraite moyenne (1990 : 100 %)



Sources : *Annuaire statistique lituanien* (1995). Vilnius, Institut de la statistique, pp. 168–169 ; *Annuaire statistique lituanien* (1998). Vilnius, Institut de la statistique, pp. 135, 218 ; *Annuaire statistique lituanien* (2003). Vilnius, Institut de la statistique, pp. 122, 284.

En abordant la première phase de la réforme des pensions, on croyait que la transition économique se déroulerait rapidement et avec beaucoup bien moins de difficultés que ce n'était le cas dans les faits. Au départ, la situation économique de la Lituanie, tout comme celle d'autres pays d'Europe centrale et orientale, était assez satisfaisante ; et des réformes structurelles ont été entamées avec l'idée que, pendant ce temps-là, loin de périlcliter, l'économie connaîtrait une croissance rapide. Par conséquent, en engageant la réforme de la sécurité sociale après le communisme, les pouvoirs publics ont choisi de maintenir les droits sociaux existants, voire de les étendre.

Toutefois, les restructurations économiques se sont faites aux dépens des secteurs économiques traditionnels et des entreprises qui finançaient le système d'assurance sociale. Il s'est avéré beaucoup plus difficile qu'auparavant d'évaluer et, partant, d'imposer, les activités de production des nouvelles entreprises. Ainsi, en prenant la relève de grandes et vénérables entreprises publiques, principales cotisantes à l'assurance sociale, le secteur privé naissant n'a pas repris le rôle dans toute son étendue, loin de là. Les responsables de la SODRA ont souvent fait remarquer que la baisse du montant global des cotisations de sécurité sociale était proportionnelle au taux de privatisation des entreprises publiques.

Des problèmes pour recouvrer les cotisations auprès des travailleurs indépendants sont apparus dès le début des transformations économiques. Les travailleurs indépendants gagnant ou déclarant officiellement de faibles revenus se sont vus exemptés de cotisations jusqu'au début de 1995. Par la suite, cette exemption a été supprimée. Pourtant, parmi les travailleurs indépendants, tout comme parmi les agriculteurs, la plupart ont manqué à leurs obligations contributives (on ne comptait que 850 travailleurs indépendants assurés en 1994 et 130 000 agriculteurs). En conséquence, la plupart des travailleurs indépendants sont demeurés dépourvus de toute protection.

Après la création de la caisse d'assurance sociale, un excédent s'est accumulé, mais celui-ci a été épuisé, en l'espace de deux ans, par l'indexation des prestations (voir Tableau 9). La marge de manœuvre budgétaire disponible pour cette indexation s'est trouvée limitée, non seulement par la récession économique, mais aussi par le fait qu'une partie de la population active économiquement s'est soustraite à l'assurance sociale. Comme la caisse d'assurance sociale est alimentée par des cotisations assises sur les salaires, la valeur réelle des transferts sociaux n'aurait pas dû baisser plus que la valeur de ces derniers.

Mais, en fait, les pensions ont diminué davantage, à cause de la diminution du nombre de participants actifs à l'assurance sociale. Cela a constitué un fardeau supplémentaire pour les couches les plus faibles de la société, qui se sont vues abandonnées par des actifs ayant perdu le sens de la solidarité sociale.

Tableau 9
Excédent/déficit de la Caisse d'assurance sociale [en % des dépenses]

1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
20,1	5,9	1,7	1,7	0,1	-1,3	-0,9

Source : *Valstybinis socialinis draudimas, statistika* [Statistiques de la Caisse publique d'assurance sociale] (1998), Caisse publique d'assurance sociale, p. 14. Valstybinio socialinio draudimo fondo valdyba, Vilnius.

Alors qu'un cadre juridique et administratif avait été officiellement créé pour la protection des pensionnés, celui-ci n'a donc été jamais mis en œuvre en pratique. La valeur réelle de la revalorisation des pensions de 1990 a été absorbée par l'inflation de 1991–1992.

Du fait des augmentations forfaitaires des pensions effectuées en 1991, la disparité entre les montants des différentes pensions a été grandement réduite. En fait, les pensions ont été nivelées. Cet effet a été, de plus, aggravé par l'ancienne formule de calcul des pensions. Si, en vertu de la loi, le montant des pensions était proportionnel à l'ancien salaire et à la durée de service, un plafond s'appliquait²⁰. A cause de l'inflation, en 1992, tous les salariés avaient atteint ce plafond. Par conséquent, tout nouveau retraité demandant la liquidation de sa pension à partir de cette date s'est vu attribuer le montant de pension maximal. Cet effort pour atténuer l'appauvrissement des retraités était compréhensible et justifié. Toutefois, il était en contradiction avec le principe d'une pension vue comme le remplacement partiel du salaire disparu. Dans la nouvelle économie de marché, un accroissement de la différenciation des salaires était perçu comme positif et le nivellement croissant du montant des pensions ressemblait à un piège à éviter.

²⁰ Pour les pensions de retraite, ce plafond était de 120 roubles, si le salaire perçu avant la retraite était égal ou supérieur à 240 roubles. Ce plafond n'a pas été modifié et, lors de l'introduction de la monnaie nationale en 1994, il a été normalisé à 1,2 litas.

En conclusion, durant les cinq années qui ont suivi le rétablissement de l'indépendance de 1990, l'Etat a réussi à créer un régime de pension financé par cotisations (la SODRA) ; et ce régime a garanti le versement des pensions durant une période de transition difficile. Toutes les pensions ont augmenté en termes nominaux, durant les premières années. En outre, les personnes qui avaient souffert sous le régime soviétique se sont vu accorder des privilèges en matière de pensions. Par la suite, le problème principal a consisté à pouvoir indexer les pensions en période d'inflation galopante. Peut-être cela explique-t-il pourquoi il n'est pas resté de temps pour une réforme d'ensemble des prestations de pension (règles d'attribution et calcul des prestations).

En 1994, la situation économique était désormais complètement différente de celle de 1990. La récession économique, une forte inflation, la hausse du chômage, le grand nombre de personnes échappant au système de protection sociale et la réduction des possibilités de financement des pensions ont déterminé la nature de la réforme des pensions de 1995.

2.2 La deuxième phase de la réforme des pensions : restructuration du régime de pensions par répartition (1995–2002)

2.2.1 La nouvelle formule de calcul des pensions et les nouvelles règles d'ouverture des droits

En 1995 est entrée en vigueur la Loi sur les pensions d'assurance sociale. Répondant aux mutations qui avaient eu lieu depuis cinq ans, cette loi instaurait, pour les pensions, des critères d'attribution stricts basés sur les cotisations versées. On peut y voir une réaction naturelle et nécessaire à la fréquence de la non-participation à l'assurance sociale. A ce moment-là, personne ne se demandait si le modèle de l'assurance sociale était bien adapté et nul ne parlait d'introduire un régime de pension universelle, qui aurait pourtant présenté d'importants avantages pour ce qui est d'atteindre les personnes échappant au système de pension.

La nouvelle loi a confirmé l'obligation de participer au régime d'assurance pension pour tous les résidents salariés en vertu d'un contrat de travail ainsi

que pour les travailleurs indépendants, qui ne cotisaient que pour la pension de base. La cotisation mensuelle de ces derniers serait forfaitaire et égale à la moitié de la pension dite de base. Les assurés qui remplissaient les conditions pour recevoir à la fois une pension de vieillesse et une pension d'invalidité pourraient recevoir celle de leur choix, mais pas l'une et l'autre. Pour pouvoir recevoir une pension, un assuré devrait : (1) avoir atteint l'âge légal de la retraite ; et (2) avoir cotisé à l'assurance sociale publique pendant au moins 15 ans²¹.

La loi de 1995 a établi un calendrier de relèvement progressif de l'âge de la retraite, à raison de quatre mois par an pour les femmes et de deux mois par an pour les hommes, jusqu'à ce que cet âge atteigne, en 2009, 62 ans pour ces derniers et 60 ans pour les premières²². La loi ne suspend pas la liquidation de la pension d'assurance sociale à la cessation de toute activité rémunérée. Néanmoins, un pensionné qui travaille ne peut recevoir une pension à taux plein qu'à condition d'avoir 65 ans ou plus, ou de ne pas gagner plus de 150 % du salaire minimum officiel. Les moins de 65 ans qui gagnent davantage n'ont droit qu'à l'élément de base de la pension. En 2001, on a accéléré le relèvement de l'âge de la retraite (à raison de six mois par an, pour les hommes comme pour les femmes) ; on a aussi rendu la réglementation plus stricte pour les pensionnés exerçant une activité rémunérée.

En ce qui concerne l'ouverture des droits à pension d'invalidité, la durée de la période de cotisation préalable obligatoire est devenue fonction de l'âge de la personne. Par ailleurs, la conjointe (ou le conjoint) et les enfants d'un assuré décédé ne pourraient avoir droit à une pension de veuve (ou de veuf) ou d'orphelin respectivement, que si le défunt remplissait les conditions d'attribution d'une pension de vieillesse ou d'invalidité de l'assurance sociale.

²¹ La durée minimum de cotisation ouvrant droit à pension serait de 15 ans pour une pension de retraite partielle et de 30 ans pour une pension à taux plein. Tout assuré n'ayant pas accumulé les 30 années de cotisation nécessaires verrait l'élément de base de sa pension réduit en proportion.

²² Cet âge de la retraite s'applique à presque tous les régimes de retraite. Seule exception : le régime de pension des militaires et de certains cadres de l'Etat (qui couvre les agents de police et militaires, procureurs, agents de renseignement). Là, c'est la durée de service, plutôt que l'âge, qui est pris en compte.

La loi de 1995 a également introduit une nouvelle formule de calcul des pensions. Celle-ci comprenait deux parties : une pension de base et un complément lié à la rémunération, calculés et indexés chacun différemment. Le montant de la pension de base devait être quasiment uniforme, avec de légères variations en fonction de la durée de l'affiliation de l'assuré à l'assurance. Le taux de la pension de base, fixé par le gouvernement, serait en rapport avec le Seuil de subsistance et ne pourrait pas être inférieur à 110 % du montant de ce dernier²³. La pension complémentaire, elle, reflétait la carrière professionnelle et le niveau de salaire de chaque assuré. La formule de calcul des pensions était conçue de telle sorte que la pension de base augmente en cas d'inflation tandis que la pension complémentaire reflétait naturellement la hausse des salaires. Ainsi, les deux composantes de la pension seraient indexées sur l'inflation. La formule de la pension de vieillesse était la suivante :

$$P = B + 0.005 \times S \times K \times D,$$

où :

- B* pension de base (éventuellement partielle, dans le cas où le bénéficiaire ne totalise pas le nombre de trimestres obligatoire) ;
- S* durée d'assurance retenue en vertu des périodes travaillées ;
- K* taux du salaire pris en compte, obtenu en divisant le salaire annuel de l'assuré par le salaire moyen de l'année en Lituanie. Plafonné, *K* ne peut pas dépasser 5 ;
- D* salaire pris en compte, c'est-à-dire le salaire moyen soumis à cotisations (à cotisations pension mais aussi maladie, maternité et chômage). La Caisse publique d'assurance sociale valide les salaires pris en compte, une fois par trimestre et une fois par an.

Le coefficient 0,005 signifie que 0,5 % du salaire mensuel moyen du salarié est ajouté, chaque année, à la partie complémentaire de sa future pension. Ainsi, cette partie complémentaire permet une augmentation et une différenciation importante des pensions, à mesure que le temps passe.

²³ Ce seuil serait ajusté à l'inflation de temps en temps et servirait de base pour déterminer encore d'autres prestations sociales.

En matière de pensions d'invalidité, trois catégories ont été créées, la ventilation des ayants droit étant fonction de leur capacité de travail restante. Les personnes présentant les handicaps les plus prononcés entrent dans la première catégorie. Dans la plupart des cas, leur capacité de travail est nulle et ils ne peuvent effectuer les actes de la vie quotidienne sans aide. La catégorie II regroupe, elle aussi, des personnes atteintes de handicaps graves. Quant aux handicapés de la catégorie III, il s'agissait de personnes ayant une capacité de travail limitée. Il était prévu que les pensions d'invalidité soient calculées de la même manière que les pensions de vieillesse²⁴.

Les personnes handicapées depuis l'enfance, incapables de prendre part au marché du travail, auraient droit à une pension sociale d'invalidité, versée par l'Etat. Son montant équivaldrait à celui de la pension de base de l'assurance sociale. Le traitement des personnes en bonne santé qui n'étaient pas couvertes par l'assurance obligatoire, faute d'avoir travaillé, était plus sévère : une fois retraitées, elles n'auraient droit qu'à l'aide sociale sous condition de ressources.

Les pensions de veuve (ou de veuf) et d'orphelin seraient calculées selon la même formule que les pensions des handicapés de la catégorie II. La conjointe (ou le conjoint) en recevrait 20 % et les 80 % restants seraient répartis en parts égales entre les orphelins (au cas où il n'y aurait qu'un orphelin, il recevrait 25 % de la pension). Les orphelins privés de leurs deux parents recevraient deux pensions au lieu d'une.

Après l'introduction des pensions d'assurance sociale, de nombreux amendements ont été apportés. Toutefois, à ce stade, les caractéristiques fondamentales du nouveau système étaient claires : elles sont présentées au Tableau 10.

²⁴ On faisait comme si la personne allait travailler jusqu'à l'âge de la retraite, pour le même salaire que celui qu'elle gagnait juste avant de contracter son handicap. Outre ses années de cotisation effective, l'assuré se verrait valider comme période d'assurance les années d'invalidité précédant son départ officiel en retraite. Les handicapés de la catégorie II recevraient le plein montant de la pension d'invalidité. Ceux de la catégorie I recevraient, en plus, 50 % du montant de la pension de base. Quant aux handicapés de la catégorie III, ils ne recevraient, au contraire, que la moitié du montant de la pension touchée par les handicapés de la catégorie II.

Tableau 10
Principales caractéristiques du régime de pensions de retraite de 1995

Age de la retraite	Période minimale d'assurance	Formule de calcul des pensions	Prestation max.– prestation min.	Indexation	Pension sociale	Cumul de pensions
Relèvement progressif à 60/62,5 ans (femmes/hommes)	15 ans pour une pension partielle, 30 ans pour une pension pleine	Base forfaitaire + 0,5 % du salaire mensuel par année de cotisation et élément lié aux salaires (les 10 meilleures années des 15 années antérieures à 1994 et toutes les années postérieures)	Ni seuil ni plafond (le max. pourrait atteindre 10 fois le min. en cas d'écart important entre les salaires et les durées de cotisation)	Sur l'indice des prix à la consommation et sur le salaire (soumis à cotisation)	Egale à l'élément de base de la pension d'assurance sociale	Pension de retraite de l'assurance sociale cumulable avec les pensions de veuf/ve et avec les pensions de l'Etat

Les pensions en cours ont été recalculées selon la nouvelle formule. Si le montant d'une pension s'en trouvait augmenté, l'assuré voyait sa pension majorée. Sinon, il conservait son ancienne pension. La loi a ainsi protégé près de la moitié des retraités qui, une fois le calcul effectué, se sont avérés avoir droit à une pension inférieure à celle qu'ils touchaient en vertu de l'ancienne formule. Comme la pension de l'autre moitié des retraités a été majorée, cette réévaluation des pensions s'est traduite par une augmentation du montant de la pension moyenne et, partant, des dépenses d'assurance sociale.

Outre la Loi sur les pensions d'assurance sociale, plusieurs lois supplémentaires sont entrées en vigueur depuis 1995 :

1) Pensions de l'Etat pour :

- les victimes du régime soviétique et de la Seconde Guerre mondiale,
- les fonctionnaires et les militaires,
- les professeurs d'université, et
- les titulaires d'une pension au mérite²⁵

²⁵ Il s'agit des pensions dites de catégorie I et II de la République de Lituanie. Elles sont attribuées à des artistes, à des écrivains, à des patriotes et à des champions de la liberté

2) Pensions d'aide sociale :

A l'origine, elles étaient censées revenir à des personnes qui n'avaient droit ni à l'assurance sociale, ni à une pension de l'Etat. Toutefois, par suite d'un assouplissement de la loi, l'attribution de ces pensions d'aide sociale a été étendue aux mères de cinq enfants ou plus ainsi qu'aux personnes qui s'étaient occupées pendant longtemps d'un proche handicapé. Il en résulte que certaines personnes reçoivent plus d'une pension et d'autres, aucune.

Par conséquent, aujourd'hui, les personnes âgées et les handicapés ayant droit à une pension d'invalidité peuvent cumuler ces deux types de pension (d'Etat et d'aide sociale) avec la pension d'assurance sociale. Comme, en outre, la pension de veuf/ve est cumulable avec la pension de vieillesse ou d'invalidité, il arrive que des personnes reçoivent plusieurs pensions. Un tel système est coûteux et injuste, puisqu'il avantage les gens qui ont une formation supérieure et ceux qui s'engagent dans la vie publique (et, partant, ont un certain poids politique). Pire encore, l'existence de telles pension ne stimule peut-être pas l'intérêt de leurs titulaires pour une amélioration du système de pension en général.

2.2.2 Les résultats de la seconde phase de la réforme des pensions

Même si le système de pension conçu en 1995 était relativement logique et cohérent, des problèmes n'ont pas tardé à surgir, du fait de certaines situations qui n'avaient pas été traitées par la réforme. Ces problèmes ont été succinctement résumés dans le Rapport social produit en 1997 par le Ministère de la sécurité sociale et du travail, et qui proposait aussi quelques solutions (*Rapport social 1997*, p. 64).

- Premier problème : le *déficit courant* de la Caisse d'assurance sociale. Le Ministère proposait que ce déficit soit comblé par l'Etat.

illustres, ainsi qu'aux mères de famille nombreuse (dix enfants et plus). Leur attribution est laissée à la discrétion d'une commission gouvernementale spéciale, qui comprend des représentants des différents partis politiques et des partenaires sociaux.

- Deuxième problème : des lacunes importantes dans l'*étendue de la protection du régime*. A ce sujet, le Ministère proposait de faire assurer les agriculteurs fragiles économiquement grâce à un financement de l'Etat.
- Troisième problème : le *vieillessement de la population*. Le Ministère proposait un relèvement, progressif au fil du temps, de l'âge de la retraite à 65 ans, pour les hommes comme pour les femmes.
- Quatrième problème : le montant relativement faible des pensions d'assurance sociale. Le Ministère suggérait qu'on aide les travailleurs à cotiser à des régimes de pensions privés, pour qu'ils obtiennent une pension complémentaire.

A l'exception du déficit courant de la Caisse d'assurance sociale, tous ces problèmes persistent et sont allégués par les partisans d'une privatisation des pensions comme un motif pour réduire le régime d'assurance sociale et créer un système de comptes d'épargne individuels obligatoires. C'est pourquoi on en trouvera ci-dessous un examen détaillé.

Le déficit courant de la Caisse d'assurance sociale

En 1996, les dépenses d'assurance sociale se sont mises à dépasser les recettes (voir Tableau 11). La Caisse d'assurance sociale a été chargée d'établir un ordre de priorité, en matière de financement, entre les différentes branches de l'assurance sociale, et elle a toujours fait passer le versement des pensions en premier. Ainsi, le régime de pensions a été financé aux dépens des prestations d'assurance sociale de courte durée. De plus, il se produisait certaines fluctuations saisonnières que ne reflétait pas le bilan de l'assurance sociale en fin d'exercice. D'ordinaire, les recettes de l'assurance sociale connaissent un creux en début d'année (janvier et février) ainsi qu'en septembre, lors des ralentissements de l'activité économique. Comme la Caisse d'assurance sociale n'avait aucune réserve, ces fluctuations saisonnières s'avéraient préjudiciables.

Tableau 11
Excédent / déficit courant de la Caisse d'assurance sociale [en % du PIB]

1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
1,7	0,4	0,1	0,2	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,8	-0,3	-0,1	0,2	0,2

Source : Caisse d'assurance sociale.

Même si un tel manque de ressources posait problème, le déficit du régime de pension, pas plus que celui de la Caisse d'assurance sociale, n'était très important : ce dernier ne représentait que 1 % des dépenses totales. Pour combler ce déficit, il aurait suffi d'augmenter le taux de cotisation d'environ 0,3 point de pourcentage. Pour une telle augmentation, aucune résolution parlementaire n'était requise, puisque la loi autorisait le gouvernement à ajuster ce taux chaque année, au moment d'approuver le budget de l'assurance sociale. Après que, début 1999, une mission du Fonds monétaire international eut suggéré une augmentation du taux de cotisation, la mesure a été prise à la fin de la même année. Si elle n'a pas été prise plus tôt, ce fut pour des motifs politiques. Ni le gouvernement ni le parlement n'ont pris l'initiative d'une telle proposition. Les partis au pouvoir et l'opposition étaient d'accord sur ce point. Pourquoi ? La question reste ouverte à la conjecture. Jugeait-on le taux de cotisation déjà trop élevé ? Ou pensait-on que c'était là l'opinion des électeurs ?

Le déficit courant de la SODRA a contribué fortement à donner une mauvaise image aux pensions d'assurance sociale dans l'opinion publique. Depuis des années, la presse lituanienne ne publiait que des articles négatifs sur l'assurance sociale. Les journalistes critiquaient les autorités à cause du faible montant des pensions et du niveau élevé des cotisations, et ils réclamaient à cor et à cris un durcissement du recouvrement des cotisations et l'instauration de pénalités pour les employeurs récalcitrants. Ils critiquaient également l'affectation de certaines recettes de cotisation à la construction de bâtiments administratifs pour la SODRA.

Pourtant, selon un sondage, la Caisse d'assurance sociale bénéficiait d'une meilleure image dans l'opinion que toutes les autres institutions publiques et mêmes que les banques commerciales. Toutefois, il semble que les hommes politiques aient fait plus confiance aux médias qu'aux résultats d'enquêtes

sociologiques. Cela leur interdisait presque de pouvoir proposer un relèvement du taux de cotisation.

Autre solution logique au problème du financement des pensions : le recours à l'Etat. En vertu de la Loi sur l'assurance sociale, l'Etat est le garant du budget de celle-ci. Toutefois, cette option n'a même pas fait l'objet d'un débat public. Si le gouvernement avait tenté de combler le déficit, l'attitude défavorable des médias aurait certainement limité sa marge de manœuvre. De plus, à cette époque, le budget de l'Etat était lui-même déficitaire.

A cause de l'insuffisance des recettes, la Caisse d'assurance sociale s'est retrouvée débitrice en 1996–1999. En conséquence, elle n'a pas fait virer tous les fonds nécessaires au versement des prestations de chômage et de maladie et a même parfois servi les pensions avec retard. En 1997, elle s'est mise à emprunter auprès des banques commerciales (pour les dettes de la SODRA, voir Tableau 12).

Tableau 12
Dettes de la SODRA [en fin d'année ; en % des recettes annuelles de la SODRA]

Créanciers	1995	1996	1997	1998
Pharmacies	0,40	1,80	—	—
Sanatorium	0,11	0,23	—	—
Caisse publique d'assurance maladie	—	—	0,04	1,39
Institutions chargées du versement des pensions	0,01	0,01	0,00	0,04
Budget de l'Etat	—	0,43	0,79	0,88
Caisse d'assurance chômage	—	2,48	1,55	1,39
Assurés sociaux	1,10	1,38	0,34	—
Banques commerciales	0,51	—	1,17	1,37
Total	2,13	6,33	3,89	5,07

Source : Caisse d'assurance sociale.

Les dettes de la Caisse d'assurance sociale et ses emprunts auprès de banques commerciales ont suscité tout un battage médiatique. Dans une telle situation, on a retardé le versement des prestations sociales à payer pour pouvoir rembourser les prêts à intérêt accordés par les banques privées. Cependant, le

taux de cotisation n'a pas été augmenté, étant donné qu'il aurait été difficile de convaincre les cotisants, tant les employeurs que les salariés, que ce relèvement n'était que temporaire.

Selon les prévisions actuelles du gouvernement, les dépenses de pension de retraite devraient atteindre 6 % du PIB en 2030 et 7 % en 2040–2050 (*Programme de convergence de la Lituanie*, 2004, p.33). Même si les finances de l'assurance sociale sont passées au rouge après la réforme de 1995, grâce à la reprise économique récente, le déficit a été éliminé en 2002 (voir Tableau 11) ; il se peut que le système de pensions demeure stable financièrement pendant encore plusieurs décennies²⁶. Toutefois, une telle stabilité est subordonnée au maintien de pensions très modestes.

Etendue de la protection et âge de la retraite

Parmi les quatre grands problèmes cernés par le Ministère du Travail et de la Sécurité sociale en 1997 (voir *supra*), on trouvait l'insuffisance de la participation au régime. Pourtant, ni ce Ministère, ni le gouvernement n'ont souligné la chute du nombre des cotisants ou le fait que la part du PIB consacrée aux pensions était faible. En fait, en 2003, le nombre d'ayants droit cotisant pour tous les types de prestations de l'assurance sociale ne représentait que 65,4 % du nombre de 1990²⁷. Comme le système d'assurance sociale était censé servir une pension à quiconque avait travaillé à l'époque communiste, un tel déclin de l'étendue de la protection rendait les difficultés financières à long terme inévitables.

²⁶ Actuellement, le gouvernement prévoit que les dépenses de pension représenteront respectivement 6 % et 7 % du PIB en 2030 et en 2040–2050 (*Programme de convergence de la Lituanie*, 2004, p. 33)

²⁷ En Lituanie, si la majorité des salariés est assurée pour une pension pleine et pour les prestations de maladie, de maternité, de chômage et d'accident du travail (c'est-à-dire par toutes les branches de l'assurance sociale), les travailleurs indépendants ne sont surtout assurés que pour la pension de base, c'est-à-dire ni pour le complément lié aux rémunérations passées, ni pour les prestations de courte durée.

Cette déperdition de cotisants rendait nécessaire un relèvement de l'âge de la retraite, tant pour les hommes que pour les femmes. Le Programme de convergence de la Lituanie pour 2004 soulignait la nécessité d'un relèvement supplémentaire²⁸. Dans ce document, on trouvait des projections sur le taux de dépendance du régime (rapport pensionnés / cotisants) jusqu'en 2050. Il en ressortait qu'en l'absence de relèvement de l'âge des pensions, ce taux, après avoir baissé à court terme, sous l'effet d'une amélioration temporaire des indicateurs démographiques, augmenterait brutalement, pour atteindre 113 % en 2025. Si, au contraire, l'âge de la retraite passait à 65 ans pour les deux sexes à partir de 2010, le taux de dépendance tomberait à 65 % d'ici 2025, pour n'atteindre à nouveau le niveau de 2002 qu'en 2050 (88,5 %) (voir Tableau 13).

Tableau 13
Nombre de pensionnés * pour 100 cotisants

	2002	2025	2050
Age de la retraite : 60/62,5 ans	86,1	81,3	113,1
Age de la retraite : 65/65 ans	86,1	65,3	88,5

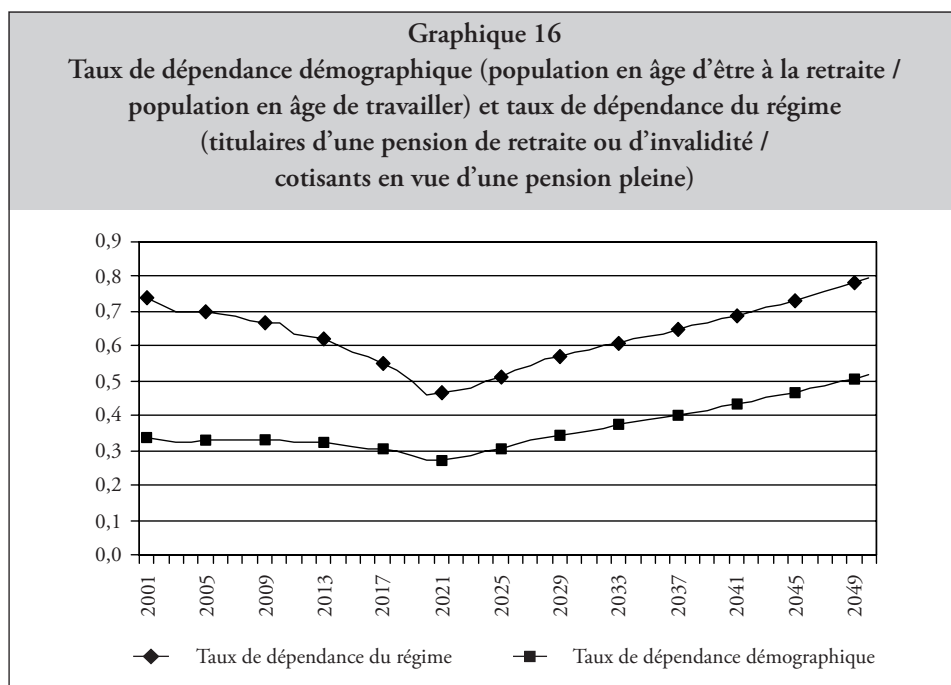
Note : * Pensions de vieillesse, d'invalidité, de veuve/veuf ou d'orphelin.

Source : *Programme de convergence de la Lituanie* (2004). Vilnius, République de Lituanie, p. 33.

Ces projections auraient été légèrement plus favorables, si l'on avait comparé au nombre de cotisants celui des titulaires de pension de retraite ou d'invalidité seuls. En effet, le montant d'une pension de veuve ou de veuf étant très modeste (seulement 20 % à 25 % d'une pension de retraite), le nombre de titulaires de ce type de pension a relativement peu d'importance pour l'équilibre financier du régime de pension. Par ailleurs, on peut prendre comme hypothèse une augmentation de la population au travail et un déclin du nombre d'assurés théoriques qui se soustraient à l'assurance sociale.

²⁸ Comme tout pays candidat à l'adhésion à l'UE en 2004, la Lituanie a mis au point un Programme de convergence, conformément à une entente passée avec l'UE. Dans ce document, le gouvernement indiquait ses projections concernant les principaux indicateurs macroéconomiques et s'engageait à maintenir des finances publiques saines.

En tenant compte de ces facteurs, on peut s'attendre à ce qu'un relèvement de l'âge de la retraite permette une réduction significative du taux de dépendance au cours des 20 à 25 années suivant ce relèvement. Le taux de dépendance ne recommencerait à augmenter qu'ensuite, pour atteindre son niveau actuel en 2045–2050 (voir Graphique 16).



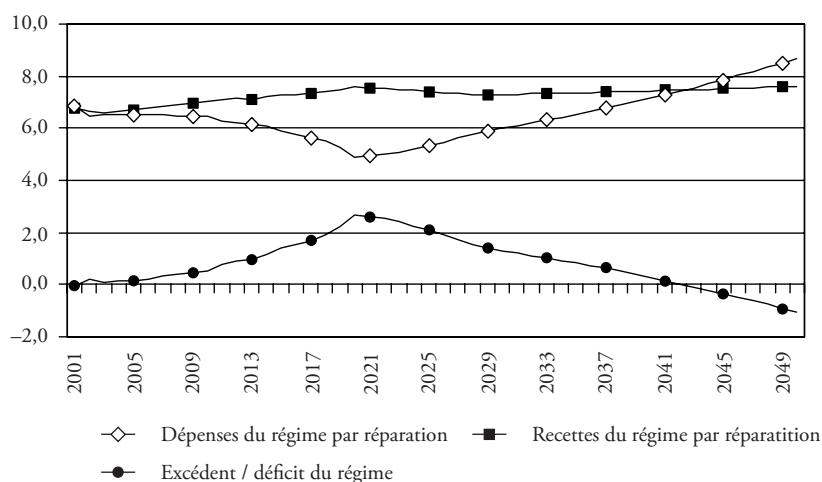
Note : Hypothèses sous-jacentes : croissance annuelle du taux d'occupation de la population de 0,1 % ; croissance annuelle du pourcentage d'assurés et de salariés de 0,1 % ; baisse du taux de chômage de 0,2 %-0,1 % par an, jusqu'à ce qu'il atteigne 4,8 % en 2050 ; relèvement de l'âge de la retraite à 65 ans pour les hommes (sur la période 2015–2020) et pour les femmes (sur la période 2010–2020).

Source : Calculs de l'auteur.

Dans un scénario de relèvement de l'âge de la retraite, d'augmentation du taux d'occupation et de recul de l'économie souterraine, il se pourrait que, de fait, le régime de pension soit viable financièrement pendant encore 40 ans, pour peu que le rapport entre le montant moyen des pensions et le salaire moyen reste le même et que les dépenses de pension ne dépassent pas 8 % du PIB (voir Graphique 17).

Graphique 17

Projection concernant les recettes et les dépenses du régime de pensions
par répartition en l'absence d'augmentation importante du niveau des pensions
[en % du PIB]



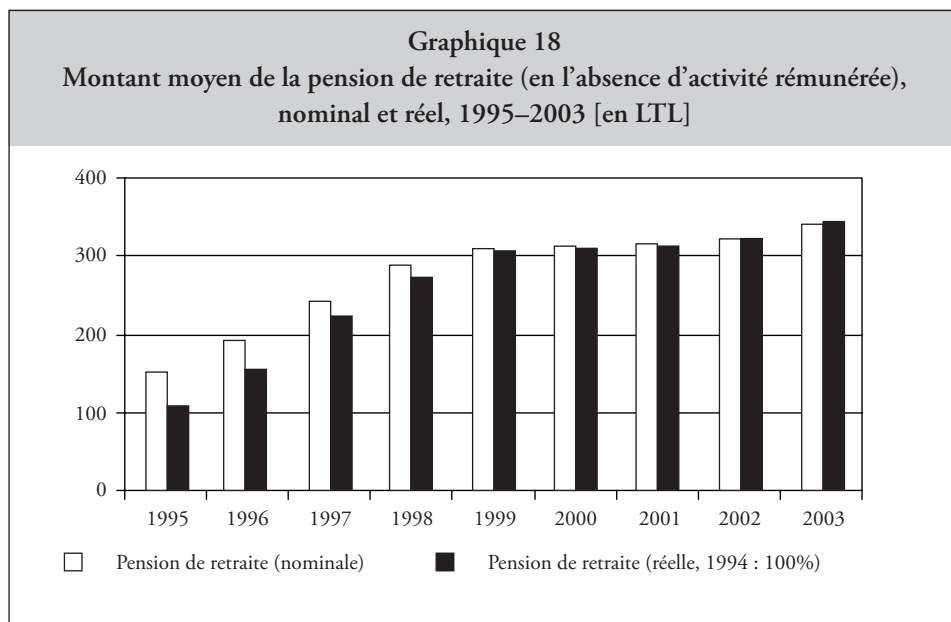
Note : Hypothèses sous-jacentes : croissance annuelle du taux d'occupation de la population de 0,1 % ; croissance annuelle du pourcentage d'assurés et de salariés de 0,1 % ; baisse du taux de chômage de 0,2 %-0,1 % par an, jusqu'à ce qu'il atteigne 4,8 % en 2050 ; relèvement de l'âge de la retraite à 65 ans pour les hommes (sur la période 2015–2020) et pour les femmes (sur la période 2010–2020) ; légère augmentation du taux de remplacement, passant de 32 % à 34 % au cours des 50 prochaines années.

Source : Calculs de l'auteur.

Des montants de pensions modestes

La modestie du montant des pensions n'a cessé de constituer un gros problème de sécurité sociale depuis 1990. Bien qu'après la réforme de 1995, les pensions aient été augmentées, y compris au prix d'un déficit de la Caisse d'assurance sociale, le problème de l'insuffisance du montant des pensions n'a pas été résolu. Après avoir augmenté de 1995 à 1999, en termes réels comme nominaux, la valeur des pensions a stagné durant les trois années suivantes. En 2003, leur montant moyen s'élevait à 340,5 litas (voir Graphique 18), soit seulement 30 % du seuil de pauvreté. Un tel montant n'assure pas des conditions de vie

décentes aux personnes âgées²⁹. Les pensions d'aide sociale attribuées à des personnes en âge d'être à la retraite étaient encore bien plus faibles (172 litas en 2004, soit l'équivalent de la pension de base).



Sources : *Annuaire statistique lituanien* (2003), Vilnius, Institut de la statistique, pp.122, 284 ; Caisse d'assurance sociale (2004), http://www.sodra.lt/lt.php/statistiniai_duomenys/pensijos/638.

Depuis 1995, les revalorisations des pensions ont eu tendance à coïncider avec les hausses du salaire minimum obligatoire. Cette corrélation a été particulièrement nette entre 1996 et 1998, années durant lesquelles les pouvoirs publics ont décrété de fortes hausses du salaire minimum (voir Graphique 9), afin d'augmenter les recettes de la Caisse d'assurance sociale. Toutefois, comme les pensions et les salaires ont augmenté au même rythme, la situation relative des pensionnés, qui avait connu une dégradation spectaculaire au début des années 1990, ne s'est guère améliorée. En 2003–2004, les pensions d'assurance

²⁹ Le taux de pauvreté, parmi les ménages de personnes âgées, était de 18,8 % en 2002 (moyenne nationale : 16,6 %).

sociale ont été de nouveau légèrement revalorisées ; toutefois, le taux de remplacement brut (rapport entre la pension brute moyenne et le salaire brut moyen) est toujours d'environ 32 %. Ce taux, inférieur aux normes minimales de l'OIT, est l'un des taux les plus faibles de l'UE.

Même si la formule de calcul des pensions conserve une certaine fonction redistributive en direction des salariés à faible revenu, les personnes qui ne gagnaient que la moitié du salaire moyen n'ont droit, à titre de pension, qu'à 46 % de leur ancien salaire (*Lietuva stojant i Europos Sajunga*, 2004, p. 30)³⁰. En Lituanie, ce n'est pas suffisant pour éviter la pauvreté durant la retraite³¹.

Le faible montant des pensions actuelles pose particulièrement problème pour les femmes. Parce qu'elles gagnent moins et travaillent moins longtemps, les femmes reçoivent, en moyenne, une pension d'un montant nettement inférieur à celui des pensions masculines (voir Tableau 14).

Tableau 14
Ratio de la pension de retraite moyenne des femmes sur celle des hommes
(en janvier de chaque année)

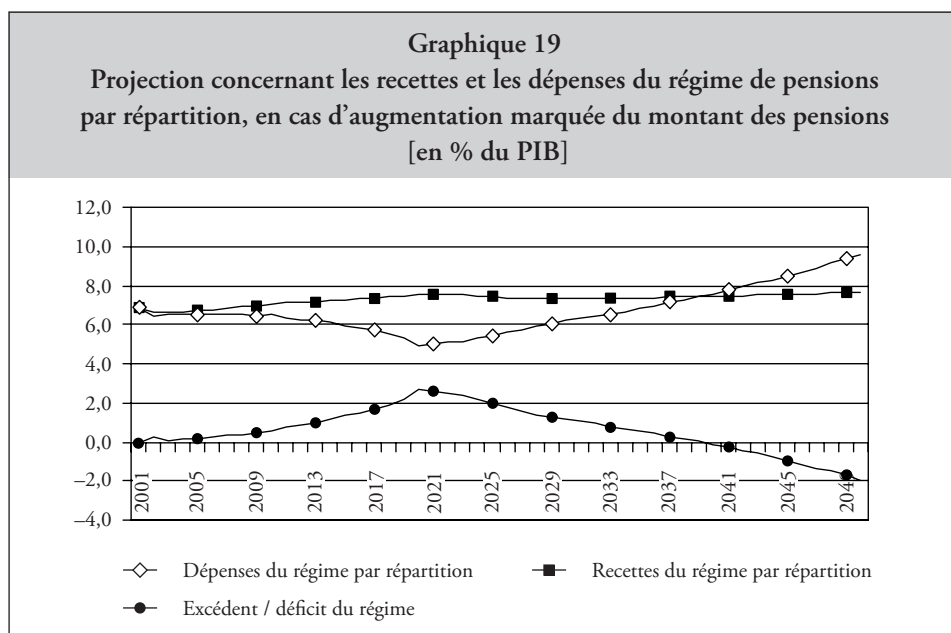
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Femmes (en LTL)	201,59	251,18	281,36	283,5	283,97	288,49	311,17
Hommes (en LTL)	239,73	299,97	347,91	352,05	354,44	357,15	381,59
F/H	0,84	0,84	0,81	0,81	0,80	0,81	0,82

Source : Caisse d'assurance sociale.

³⁰ La formule de calcul comporte deux éléments redistributifs importants. Premièrement, la composante de base de la pension (égale à 40 % de la pension moyenne) n'a aucun rapport avec le salaire. Elle est liée uniquement à l'historique des cotisations. Deuxièmement, la part complémentaire de la pension est plafonnée à cinq fois le salaire moyen. Les gains supérieurs à ce plafond n'augmentent en rien le montant de la pension.

³¹ Pour calculer le montant de la pension d'assurance sociale, on se base sur le revenu soumis à cotisation. Celui-ci comprend à la fois le salaire et certaines prestations d'assurance sociale de courte durée. Toutefois, dans la présente étude, pour simplifier, on assimile revenu soumis à cotisation et salaire dans les cas où cela ne cause aucune distorsion.

Des projections effectuées pour la présente étude, il ressort qu'il existe une certaine marge pour augmenter les pensions, sans recréer les problèmes financiers des années 1990. Si les hypothèses, mentionnées plus haut, de hausse de l'emploi et de relèvement de l'âge de la retraite se concrétisent, il serait possible de faire passer le taux de remplacement des pensions de 32 % à 38 % au fil des trente prochaines années, sans causer de difficultés financières (voir Graphique 19). Au-delà, toutefois, un déficit réapparaîtrait et se creuserait rapidement.



Note : Hypothèses sous-jacentes : croissance annuelle du taux d'occupation de la population de 0,1 % ; croissance annuelle du pourcentage d'assurés et de salariés de 0,1 % ; baisse du taux de chômage de 0,2 %–0,1 % par an, jusqu'à ce qu'il atteigne 4,8 % en 2050 ; relèvement de l'âge de la retraite à 65 ans pour les hommes (sur la période 2015–2020) et pour les femmes (sur la période 2010–2020) ; légère augmentation du taux de remplacement, passant de 32 % à 34 % au cours des 50 prochaines années.

Source : Calculs de l'auteur.

Notons que, même s'il existe un écart considérable entre la plus faible et la plus élevée des pensions (voir Tableau 14), leur taux de remplacement (défini

ici comme le rapport entre la pension moyenne et le salaire moyen) est quasi identique (22,8 % et 23,5 % respectivement).

Toutefois, les salariés à faible salaire et à longue carrière (par ex. 40 ans) bénéficient d'une certaine redistribution. Le taux de remplacement est, pour un « smicard » ayant 40 ans de cotisation, deux fois plus élevé que pour les détenteurs des salaires les plus élevés ayant également travaillé 40 ans (voir Tableau 14). Cependant, même dans ce cas, la pension la plus élevée représente le quintuple de la pension touchée par un « smicard ».

Tableau 14
Le différentiel des pensions d'assurance sociale*

		Pension maximale	Pension associée au salaire moyen	b/a	Pension associée au salaire minimum	c/a	Pension minimale	d/a
		a	b		c	e	d	f
Pension [en LTL]	A	1 138	338	0,297	224	0,197	101	0,087
Salaire [en LTL]	B	5 000	1 000	0,200	430	0,086	430	0,086
A/B		22,8	33,8	—	52,1	—	23,5	—

Note : * Les pensions maximale, moyenne et minimum sont calculées pour un assuré ayant accumulé 40 ans de cotisation. Pour les pensions moyenne et minimum, leur titulaire doit avoir gagné, tout au long de sa carrière, le salaire moyen ou le salaire minimum respectivement. Quant à la pension maximale, son titulaire doit avoir gagné tout au long de sa carrière au moins cinq fois le salaire national moyen. La pension minimale, elle, est celle que reçoit le retraité qui, n'ayant que 15 ans de cotisation, a touché le salaire minimum tout au long de ces 15 ans.

Source : Calculs de l'auteur.

En observant ces chiffres, on voit qu'une faiblesse majeure du régime de pension lituanien réside dans le rapport exceptionnellement faible entre la pension reçue et les cotisations versées, non seulement pour les gros salaires mais également pour les revenus moyens et modestes. Cette faiblesse est essentiellement due aux pertes d'emploi et au recul du respect des obligations contributives survenus durant les premières années de la transition. Dans un tel contexte, l'opinion publique a fait bon accueil aux critiques du régime public de pensions, créant les conditions d'une privatisation partielle de l'assurance sociale en 2003.

2.3 *La troisième phase de la réforme des pensions (2003–2004) : privatisation partielle du régime national de pensions*

2.3.1 Débats politiques et dispositions juridiques

Comme les origines de cette troisième étape remontent à la période précédente, il n'est pas inutile, pour mettre cette étape en contexte, de jeter un bref coup d'œil sur certains événements antérieurs importants. Dès le début de 1994, l'Institut lituanien pour le marché libre (*Lithuanian Free Market Institute* ou LFMI) a entamé une campagne en faveur d'une privatisation des retraites³². L'une de ses spécialistes de la sécurité sociale a notamment publié une série d'articles de journaux qui critiquaient l'assurance sociale³³. Elle prônait une réforme sur le modèle du système de pension chilien, qu'elle qualifiait d'idéal. Les arguments les plus fréquemment invoqués en faveur de ce modèle étaient tirés d'une publication de la Banque mondiale : *Averting the Old Age Crisis* (*Eviter la crise du vieillissement*).

La réforme de 1995 a donné l'occasion aux groupements d'intérêts privés favorables aux fonds de pensions d'exercer des pressions sur le gouvernement. Ces pressions ne faisaient pas appel à une analyse des avantages et des inconvénients respectifs des pensions publiques et privées, mais jouaient davantage sur une croyance fortement ancrée dans l'opinion publique : le secteur privé était plus apte à gérer le régime de pensions. Après 50 années de mainmise de l'Etat soviétique sur l'économie, l'emprise d'une telle idée sur le monde des médias et de la politique n'avait rien de surprenant, pour ne rien dire du milieu des affaires (Guogis, 2000, pp. 36–37).

Le président de la plus grosse organisation patronale de Lituanie, la Confédération des industriels, a publié, dans la presse, plusieurs articles

³² L'Institut lituanien pour le marché libre se flatte, sur son site internet (www.lrinka.lt/About/Pasiekimai.phtml), de collaborer avec le CATO Institute (Institut Caton), un groupe de réflexion libertaire américain qui s'oppose activement au système public de sécurité sociale américain.

³³ A. Morkūnienė a, par la suite, rejoint le service public, où il a dirigé la privatisation du régime de pensions.

critiquant le système d'assurance sociale et en appelant au vote d'une loi pour encourager les caisses privées (Lubys, 1995a, 1995b, 1995c). Les membres de cette Confédération ont rédigé leur propre projet de loi sur des pensions complémentaires privées et l'ont proposé au Ministère de la sécurité sociale et du travail. Dans ce projet, il était question de fonds de pension professionnels, financés et gérés par les employeurs.

Début 1996, le LFMI a présenté son propre projet de loi sur les caisses de retraite ou fonds de pension. Selon ce projet, les caisses de retraite devaient être organisées en coopératives dont les membres avaient la propriété et la gestion. Le LFMI a souligné le contraste entre son projet et celui de la Confédération des industriels. Selon Morkūnienė,

Le projet du LFMI était bien plus transparent et tenait bien mieux compte des intérêts des participants aux fonds de pensions que ne le faisait le projet de loi de la Confédération des industriels, nettement favorable aux intérêts patronaux (Morkūnienė, 2001, p. 3).

Le LFMI n'avait peut-être pas tort de suspecter la Confédération des industriels d'être intéressée : une fois la Loi sur les fonds de pensions adoptée, comme elle était peu favorable à ces industriels, ces derniers se sont totalement désintéressés de la réforme des pensions. Ils n'ont créé aucun fonds de pensions et ont cessé de participer aux discussions portant sur la privatisation de l'assurance sociale. Néanmoins, le contenu du projet de loi du LFMI était, au mieux, naïf. Ce projet aurait autorisé la création de fonds de pensions privés, sans aucune réglementation des placements ni protection des adhérents. Selon toute probabilité, ce projet de loi n'avait d'autre but que d'inciter le gouvernement à inscrire la question à son programme.

La Banque mondiale a joué un rôle assez actif durant cette période. À l'automne 1994, elle a tenu sa première conférence sur l'offre de pension complémentaire, à Vilnius. Elle a également exigé, comme condition à l'octroi d'un prêt d'ajustement structurel, que le gouvernement clarifie sa position sur la privatisation des pensions. Elle a aussi financé un projet de livre blanc émanant du Ministère de la sécurité sociale et du travail. Ce *Livre blanc* présentait surtout les faiblesses financières du système d'assurance sociale : le passage en revue des modèles de caisses privées était relégué en annexe (*Livre blanc sur l'assurance sociale en Lituanie*, 1995, pp. 18–21). De la même manière, les experts de

la Banque mondiale ne conseillaient pas explicitement une privatisation des pensions. Dans leurs rapports, ils se contentaient de fournir des informations au gouvernement en matière de fonds de pensions et exhortaient ce dernier à élaborer son propre point de vue.

Un grand nombre de fonctionnaires importants du Ministère de la sécurité sociale et du travail avaient une expérience de la coopération avec les institutions d'assurance sociale d'Europe de l'Ouest ainsi qu'avec les experts de l'AISS. Tous s'accordaient à penser qu'il fallait promouvoir le système d'assurance sociale et qu'un régime de pensions privé devait rester strictement complémentaire. Le Parti travailliste démocrate lituanien (PTDL), majoritaire au Parlement de 1992 à 1996, n'a pas, non plus, témoigné d'intérêt pour une privatisation des pensions³⁴.

Après les élections générales de 1996, toutefois, le Parti conservateur (Union pour la patrie lituanienne) a remporté la majorité au Parlement. Avant les élections, ce parti avait signé un accord de coopération avec la Confédération des industriels, en vertu duquel le gouvernement avait l'obligation de consulter celle-ci sur certaines questions de politique. Le Ministère de la sécurité sociale et du travail s'est donc trouvé pris entre deux feux, étant critiqué, pour ses positions en faveur de l'assurance sociale, à la fois par la Confédération des industriels et par le LFMI, lui-même appuyé par la Banque mondiale. Comme enlisé dans une sorte de bourbier, le gouvernement a appelé le Ministère à créer un groupe de travail pour débattre de la question avec les deux factions de partisans des fonds de pensions privés.

En 1999, après de longs débats au sein de ce groupe de travail, le gouvernement a rédigé la Loi sur les fonds de pensions. Celle-ci a été votée la même année et est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2000. Cette loi fournissait un cadre juridique pour la création de pensions financées par capitalisation. Il n'était nullement question de participation obligatoire à ces fonds, ni d'utilisation des ressources de l'assurance sociale pour les financer. En fait, le titre de la loi ne comportait même pas le mot « privé ». La loi autorisait les institutions publiques, autant que les institutions privées, à créer des caisses de retraite entièrement financées par capitalisation. Elle prévoyait que ces caisses de retraite, ou fonds de

³⁴ Avant les élections de 2000, le PTDL a fusionné avec un parti de moindre importance : le Parti social-démocrate lituanien et en a pris le nom.

pensions, fonctionneraient comme des institutions financières gérant et plaçant les cotisations accumulées sur des comptes individuels. La supervision de ces fonds de pension a été confiée à la Commission des valeurs mobilières³⁵. Un même fonds de pensions pouvait gérer plusieurs régimes de pension distincts, tandis que les employeurs pouvaient créer leur propre régime de pensions professionnel fermé, au sein d'un fonds de pensions particulier.

Toutefois, après l'adoption de cette loi, aucun établissement n'a manifesté la volonté de créer un fonds de pensions. Peut-être à cause de la sévérité des règles imposées par la loi. Celle-ci, par exemple, obligeait les fonds de pensions à assurer un rendement annuel minimum à leurs participants (début 2001, cette obligation a été levée). Selon toute probabilité, toutefois, l'obstacle principal venait du dispositif fiscal, peu avantageux par rapport à celui de l'assurance vie. Les cotisations sur un compte individuel de fonds de pensions n'étaient exonérées d'impôt que jusqu'à concurrence de 25 % du revenu annuel et les prestations d'un fonds de pensions n'étaient pas exonérées d'impôt. En revanche, pour les produits d'assurance vie, non seulement, en matière de cotisations, le plafond de l'exonération d'impôt était plus élevé que pour les fonds de pension, mais, en matière de prestations, celles-ci étaient totalement exonérées d'impôt. Qui plus est, alors qu'il suffisait d'épargner dix ans pour obtenir une exonération d'impôts sur son assurance vie, l'adhérent d'un fonds de pensions ne pouvait compter que sur une exonération de 50 %, et encore, à condition qu'il ne retire pas ses fonds avant son départ en retraite. Etant donné ces différences, alors que le marché de l'assurance vie a connu une expansion rapide, celui des fonds de pensions est resté un dispositif sans effet³⁶.

D'une manière générale, on peut dire que la Loi sur les fonds de pensions a constitué un compromis entre partisans et adversaires de l'assurance sociale. Les partisans de celle-ci ont appuyé cette loi, parce qu'elle ne remettait pas en cause l'existence de l'assurance sociale : elle ne faisait que créer les conditions juridiques nécessaires au fonctionnement des fonds de pensions en tant qu'institutions financières. Quant aux adversaires de l'assurance sociale, cette loi a représenté, à

³⁵ Dans le cadre d'une vaste délégation de compétence accordée à cette Commission chargée de surveiller les établissements actifs sur le marché des capitaux.

³⁶ C'est-à-dire jusqu'à la promulgation de la loi de 2003 sur le financement des fonds de pensions par l'assurance sociale.

leurs yeux, le premier pas vers une privatisation de grande ampleur. Il s'agissait, en ce sens, d'une sorte de cheval de Troie. Pour citer un adversaire énergique de l'assurance sociale : « On a considéré l'institution de fonds de pension volontaires comme un banc d'essai pour l'introduction ultérieure d'une épargne-retraite privée obligatoire » (Morkūnienė, 2001, p. 5). L'étape suivante consistait à trouver une source de capital financier pour alimenter les fonds de pensions et l'assurance sociale s'est alors trouvée dans la ligne de mire³⁷. Pour l'essentiel, la troisième phase de la réforme des pensions était destinée à financer les régimes de pensions entièrement financés par capitalisation.

À l'automne 1999, un nouveau gouvernement a été formé, mais toujours par le même Parti conservateur. Ce gouvernement a commencé à parler d'introduire une épargne-retraite privée obligatoire. La principale adversaire du système d'assurance sociale au sein du LFMI a été nommée conseillère spéciale du Premier ministre en matière de sécurité sociale. Elle a alors pris la tête d'un groupe de travail chargé d'élaborer un Cadre conceptuel de réforme des pensions. Ce groupe de travail a eu pour objectif principal d'instituer un régime de pensions obligatoire financé par capitalisation, qui serait géré par des fonds de pensions privés et n'entraînerait aucune hausse du taux de cotisation à l'assurance sociale. Dans le Cadre conceptuel, il a avancé des arguments de taille en faveur d'une telle innovation :

- le régime de pensions en serait modifié de telle sorte que les retraités pourraient bénéficier d'un surcroît de revenu, même si cela devait passer par une réduction plutôt que par une progression de la redistribution,
- le système de pension d'assurance sociale en retirerait un tel effet de levier qu'il pourrait fonctionner, dans un avenir proche, sans déficit, et
- l'épargne s'en trouverait encouragée et la fraude fiscale atténuée.

Le Cadre conceptuel a été approuvé par le gouvernement conservateur du Premier ministre A. Kubilius, le 26 avril 2000.

³⁷ En exposant leurs principaux arguments, les partisans d'une privatisation des pensions faisaient le rapport avec le poids des cotisations d'assurance sociale. « Il demeure que le marché lituanien n'est pas assez grand pour absorber une assurance pension complémentaire, et c'est une des raisons pour lesquelles il n'existe pas de caisses de retraite privées. Le taux de cotisation obligatoire étant assez élevé (34 %) et les salaires modestes, il n'y a presque pas de place pour l'assurance complémentaire » (Morkūnienė, 2001, p. 5).

Le 25 octobre de la même année, le gouvernement Kubilius a avalisé un Livre blanc sur la réforme des pensions. Faisant une large place à l'analyse des problèmes du système existant, ce livre avançait trois grandes raisons de procéder à une réforme :

- 1) A cause du fort recul de l'étendue de la protection, une fraction considérable de la population lituanienne n'aura, à long terme, pas droit à une pension publique. Le régime d'assurance sociale couvre essentiellement les salariés titulaires d'un contrat de travail et bénéficiaires d'un salaire régulier. Il n'atteint guère les travailleurs indépendants, dont la vaste majorité se soustrait aux cotisations d'assurance sociale.
- 2) Le faible montant des pensions dissuade de cotiser. Le taux de remplacement net moyen n'est que d'environ 40 %. Comme le système est redistributif, ce taux est encore plus faible pour les bénéficiaires d'un gros salaire³⁸. Deux objectifs majeurs du régime de pension, protection contre la pauvreté et indemnisation pour le revenu individuel perdu à cause de l'âge, sont confondus dans une seule et même formule de calcul des pensions.
- 3) La stabilité financière d'un régime de pensions par répartition dépend du ratio des cotisants par rapport aux pensionnés³⁹. Pour des raisons démographiques (baisse du taux de fécondité depuis 1990 et légère augmentation de l'espérance de vie moyenne), ce ratio est en baisse. Les mutations du marché du travail (augmentation du nombre des travailleurs indépendants, des sans-emploi et des chômeurs) réduisent également ce ratio, tout comme le font la fréquence du non-respect des obligations contributives et le travail au noir.

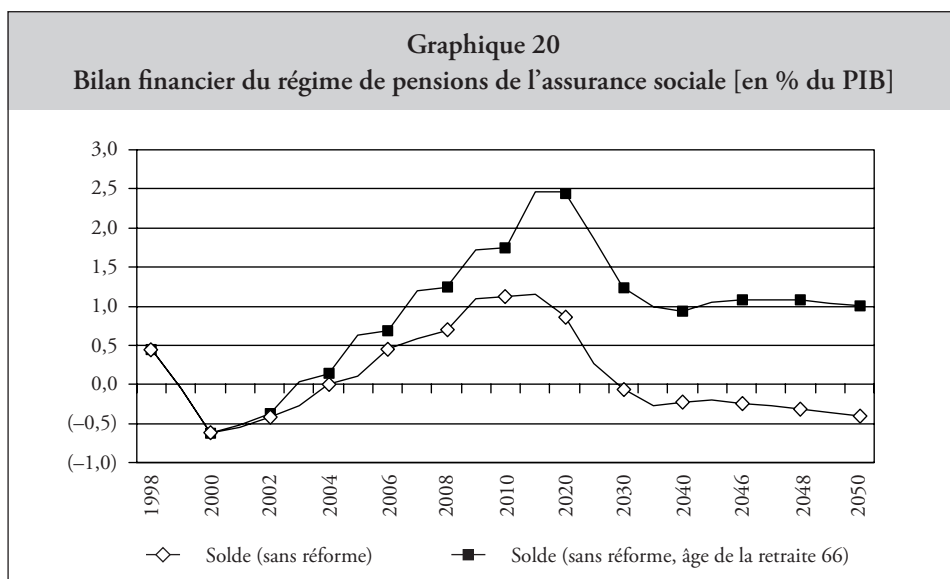
A cette époque, la Banque mondiale prévoyait une augmentation de 12,4 % du nombre de retraités en Lituanie (de 712 000 à 800 000) entre 2000 et 2050, accompagnée d'une baisse du nombre de personnes en âge de travailler :

³⁸ Il va de soi que cette affirmation ne recouvre qu'une partie de la vérité. Comme on l'a vu dans la section 2.2, le degré de redistribution dépend fortement du nombre d'années de travail : les travailleurs à faible revenu et avec une longue carrière bénéficient le plus de la redistribution.

³⁹ Cet argument pour justifier un remplacement des pensions par répartition par des pensions par capitalisation, énoncé dans le livre de la Banque mondiale : *Averting the Old Age Crisis* (*Eviter la crise du vieillissement*) est désormais largement discrédité. Aujourd'hui, les analystes des retraites, toutes tendances politiques confondues, reconnaissent que ce facteur démographique affecte tout autant les pensions financées par capitalisation.

de 2,236 millions à 1,692 million (soit une diminution de 24,3 %). Ainsi, un nombre réduit de personnes en âge de travailler devrait soutenir un nombre croissant de retraités (*Livre blanc sur la réforme des pensions*, 2000, p. 10).

Alors même que la non-viabilité du régime par répartition était invoquée comme un motif majeur pour remplacer l'assurance sociale par l'épargne privée individuelle, les chiffres effectivement fournis par le Livre blanc ne dépeignaient pas une image aussi sombre (Graphique 20). Il en ressortait, au contraire, que, du fait d'une amélioration temporaire des facteurs démographiques, le solde budgétaire du régime par répartition deviendrait bientôt positif. Il faudrait attendre 2030 pour voir réapparaître un déficit, en l'absence d'une accélération du relèvement de l'âge de la retraite⁴⁰. Et, au cas où l'âge de la retraite serait relevé de six mois par an jusqu'à ce qu'il atteigne 65 ans, la branche pensions de l'assurance sociale resterait bénéficiaire pendant des décennies (Graphique 20).



Source : *Livre blanc sur la réforme des pensions* (2000), p. 34.

Il ressortait des projections que, même dans le pire des scénarios, le déficit du régime de pension ne dépasserait guère 0,5 % du PIB. Et, pourtant, même

⁴⁰ A l'époque de ces projections, on était en train de relever l'âge de la retraite, pour les femmes, de quatre mois par an, avec pour objectif 60 ans, et, pour les hommes, de deux mois par an, avec comme cible 62,5 ans.

cet aspect a été invoqué pour justifier une privatisation. Selon les termes du Livre blanc, « pour sa viabilité à long terme, il faudrait modifier le mode de financement du régime de pensions en y introduisant une épargne-retraite obligatoire ». Le Livre défendait le modèle à trois piliers de la Banque mondiale, chaque pilier devant être financé d'une manière différente. Citons-le :

« ... le régime de pension du deuxième pilier, fondé sur le principe de cotisations définies et de comptes individuels, assurerait une pension complémentaire qui dépendrait des cotisations individuelles. Ce pilier constituerait un entre-deux : obligatoire comme le premier pilier (le régime d'assurance sociale par répartition), mais financé par capitalisation comme le troisième pilier (pensions privées complémentaires volontaires). De plus, en tant que pilier obligatoire, tout en étant à gestion privée, il serait strictement réglementé par l'Etat. Cette épargne obligatoire, alors, deviendrait un élément du système de sécurité sociale. » (Livre blanc sur la réforme des pensions, 2000, p. 17)

A l'automne 2000, des élections générales ont eu lieu en Lituanie : il en est sorti un nouveau gouvernement, formé par une coalition de Libéraux et de Sociaux-Libéraux. Sans surprise, ce nouveau gouvernement s'est engagé à élaborer et à mettre en œuvre une nouvelle réforme des pensions. Le 14 janvier 2001, le gouvernement du Premier ministre R. Paksas, le chef du Parti libéral, a entériné son propre Cadre conceptuel de réforme des pensions. Faisant écho au Cadre conceptuel précédent, adopté par le gouvernement conservateur en avril 2000, ce document affirmait que le principal objectif de la nouvelle réforme des pensions était de :

« ...modifier le système de pensions de telle sorte que les personnes à l'âge de la retraite puissent recevoir davantage de revenus qu'auparavant, tout en s'assurant que la redistribution ne soit pas augmentée mais réduite, ce qui garantirait la viabilité à long terme d'un système qui n'exclurait aucun citoyen⁴¹. » (Le Cadre conceptuel de réforme des pensions, 2001, p. 1)

On attribuait encore d'autres avantages à la réforme. Il était communément admis que le nouveau système de pension aurait des répercussions positives durables sur l'économie lituanienne : elle favoriserait l'épargne nationale,

⁴¹ Même s'il n'existait aucun déficit immédiatement avant le début des réformes, le déficit du régime de pensions a été l'un des arguments majeurs invoqués par les partisans de l'instauration d'un deuxième pilier.

réduirait la fraude fiscale, renforcerait les marchés financiers et financerait la croissance des infrastructures.

A l'instar du *Livre blanc sur la réforme des pensions*, le *Cadre conceptuel* demandait l'instauration d'un système à trois piliers⁴². Il soulignait également que la fonction de remplacement du revenu perdu assurée par le premier pilier serait graduellement réduite, avec un transfert proportionné de revenus au deuxième pilier.

Le 6 février 2001, le gouvernement a entériné un Plan d'action préparatoire à la réforme des pensions pour 2001–2002⁴³. A suivi la rédaction d'un projet de loi sur la réforme des pensions, qui a été soumis au Parlement, fin mai 2001.

Ce projet de loi prévoyait de ne rendre la participation au deuxième pilier obligatoire que pour les moins de 40 ans. Les 40–50 ans pourraient choisir entre allouer une portion de leurs cotisations aux nouveaux fonds privés et rester entièrement dans le régime d'assurance sociale⁴⁴. Pour les adhérents au deuxième pilier, le projet de loi prévoyait l'allocation de 5 points de pourcentage du taux de cotisation (c'est-à-dire 5 % du salaire) aux comptes d'épargne individuels obligatoires⁴⁵. Comme le taux global de cotisation pour pension était de 25 %, cela signifiait que les recettes affectées au régime public de pensions seraient réduites d'un cinquième. Une note explicative annexée au

⁴² On y lisait ceci : « Le premier pilier a pour but de garantir une protection minimale de tout citoyen contre la pauvreté ainsi que son indemnisation pour une partie du revenu qu'il a perdu du fait de son âge ou de son incapacité à travailler. Le deuxième pilier assure des pensions de vieillesse, dont le montant correspond davantage au revenu perdu. Quant au troisième pilier, il offre un cadre d'assurance à quiconque souhaite une meilleure protection dans la vieillesse que celle qu'offrent les premier et deuxième piliers. Ce pilier sera géré par des fonds de pensions ou des compagnies d'assurance ». (*Cadre conceptuel de réforme des pensions*, 2001, p. 1).

⁴³ Il a également déclaré, à cette époque, qu'après le vote de la Loi sur la réforme des pensions, d'autres lois relatives au système de pensions feraient l'objet d'amendements, tandis qu'un système de surveillance des fonds de pensions serait institué. De nouvelles procédures administratives seraient également mises au point, conjointement avec le lancement d'une campagne d'information publique (*Rapport social 2000*, p. 98).

⁴⁴ Durant la révision du projet de loi, le gouvernement a abaissé le seuil de l'âge pour la participation obligatoire, de 40 à 30 ans.

⁴⁵ Comme on l'a déjà mentionné, avant la réforme, les salariés et leur employeur versaient une cotisation pour pension équivalente à 25 % du salaire.

projet de loi déclarait qu'il fallait s'attendre à ce que des points de cotisation supplémentaires soient affectés au deuxième pilier (*Rapport social 2000*, p. 96). Comme le gouvernement ne prévoyait pas d'augmenter le taux global de cotisation, cela signifiait une réduction supplémentaire des recettes du régime public de pension. Cette loi était censée entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2003 ; la date a toutefois été, ensuite, repoussée à 2004.

Ce projet de loi laissait les individus libres de choisir le fonds privé où ils souhaitaient placer leurs économies. Les fonds admissibles devaient répondre aux exigences déjà énoncées dans la Loi sur les fonds de pension existante, plus à quelques autres. Par exemple, le projet de loi imposait un taux de rendement minimal aux fonds du deuxième pilier ; il exigeait également, à de strictes exceptions près, la conversion de la totalité de l'épargne accumulée par un travailleur donné en une rente viagère, lors de la liquidation de la retraite. Il ajoutait que seules les compagnies d'assurance vie (et non les fonds de pensions) pouvaient effectuer cette conversion et servir une rente aux travailleurs retraités.

Quand il a soumis son projet de loi au Parlement en mai 2001, le gouvernement a désigné la Commission des affaires sociales comme la principale commission compétente et la Commission des finances et du budget comme commission secondaire. Si cette dernière a soutenu le projet de loi, la première, après de longs débats, l'a repoussé.

La divergence d'opinion entre les deux commissions est curieuse. On aurait pu s'attendre à ce que la Commission des finances et du budget critique le projet, étant donné ses coûts de transition élevés et leurs répercussions sur les finances publiques⁴⁶. Toutefois, l'état des finances publiques n'a pas été le seul facteur déterminant dans ce cas. Dans l'esprit de cette Commission, tout comme dans

⁴⁶ Comme on l'a déjà mentionné, comme l'Etat s'était déjà chargé d'énormes obligations financières, puisqu'il s'était engagé à indemniser les personnes dont les biens avaient été nationalisés à l'époque soviétique ainsi qu'à rembourser les dépôts bancaires évaporés, sa marge de manœuvre budgétaire pour assumer de nouvelles obligations était très restreinte. Les coûts financiers de la transition sont constitués par le « trou » dans les finances du régime public de pensions, engendré par la réaffectation d'une partie des recettes de cotisation aux nouveaux comptes d'épargne privés. En dépit de ce manque à gagner, le régime public devrait encore servir des prestations aux individus qui auraient acquis leurs droits à pension durant les années de système mixte. Il n'aurait alors pas d'autre choix que de recourir à l'emprunt, à la réduction des prestations ou à une autre source de recettes.

l'opinion publique en général, tout portait à croire que des pensions privées seraient bénéfiques pour la Lituanie, même si elles coûtaient cher. Quant à la Commission des Affaires sociales, la majorité parlementaire était sur le point d'éclater et, au sein de cette commission, la coalition au pouvoir manquait déjà d'appuis suffisants pour une privatisation des pensions.

Tableau 15
Les événements majeurs des dix années qui ont mené à la privatisation partielle de l'assurance sociale (1994–2004)

1. Emergence de groupes de pression favorables à une réforme des pensions	1994–1995
2. Livre blanc sur l'assurance sociale en Lituanie (rédigé par le gouvernement avec l'aide de la Banque mondiale)	1995
3. Rédaction de la Loi sur les fonds de pensions (et propositions antérieures)	1996–1999
4. Le gouvernement conservateur entérine le Cadre conceptuel de réforme des pensions	avril 2000
5. Le gouvernement conservateur entérine le Livre blanc sur la réforme des pensions	octobre 2000
6. Le gouvernement de coalition des Libéraux et des Sociaux-Libéraux avalise un nouveau Cadre conceptuel de réforme des pensions	janvier 2001
7. Le gouvernement de coalition des Libéraux et des Sociaux-Libéraux entérine un Plan d'action préparatoire à la réforme des pensions pour 2001–2002	février 2001
8. Débat sur les solutions alternatives aux problèmes de l'assurance sociale, en vertu du Plan d'action pour la réforme des pensions (sus-mentionné)	février–juin 2001
9. Le gouvernement de coalition des Libéraux et des Sociaux-Libéraux soumet un projet de Loi sur la réforme des pensions au Parlement	mai 2001
10. Sous l'influence de sa Commission des affaires sociales, le Parlement rejette le projet de loi et suggère que le deuxième pilier soit facultatif.	juin 2001
11. Le gouvernement de coalition des Libéraux et des Sociaux-Libéraux entérine et soumet au Parlement la version originelle de la Loi sur la réforme des pensions	septembre 2001
12. Le Parlement rejette ce premier projet de loi	mai 2002
13. La Commission d'orientation présente une nouvelle proposition de loi sur la réforme des pensions au gouvernement	août 2002
14. Le Parlement entérine cette nouvelle proposition. La participation au deuxième pilier est facultative	décembre 2002
15. Le Parlement adopte la réglementation d'application pour la mise en œuvre de la privatisation des pensions	juillet 2003
16. Première campagne de recrutement d'adhérents par les fonds de pensions (accumulation de capital sur le compte individuel à partir de 2004)	septembre–novembre 2003
17. Début de la deuxième campagne de recrutement (accumulation de capital sur le compte individuel à partir de 2005)	janvier–juillet 2004
18. Premiers transferts de montants de cotisations d'assurance sociale aux fonds de pensions privés	juin 2004

En juillet 2001, la coalition des Libéraux et des Sociaux-Libéraux a éclaté et une nouvelle coalition, composée des Sociaux-Démocrates et des Sociaux-Libéraux, a formé un nouveau gouvernement. Quand ils étaient dans l'opposition, si les Sociaux-Démocrates avaient ouvertement critiqué les projets de privatisation, leurs critiques étaient occasionnelles et uniquement ponctuelles. A partir du moment où ils appartenaient à une coalition au pouvoir, ils étaient obligés de s'attaquer à la question dans son ensemble. Ils ont alors remis en cause la nécessité d'introduire une épargne privée obligatoire dans le système de pension. Selon Morkūnienė :

« Certains de leurs grands spécialistes des questions sociales ont proposé d'élaborer de meilleurs projets de dispositifs volontaires et ont baptisé cela « réforme des pensions ». Durant un temps, la Lituanie s'est trouvée replongée dans le débat « obligation ou volontariat des pensions privées ? » des années 1998–1999, et on a constitué un nouveau groupe de travail, quoique sans résultat. Ce groupe, incapable d'émettre une opinion unanime, s'est contenté de présenter des solutions de rechange à la réforme des pensions : par exemple, un pilier d'épargne obligatoire, ce qui signifiait un fractionnement du taux de cotisation à l'assurance sociale, ou l'introduction d'un complément volontaire dans le régime public de pension. » (Morkūnienė, 2001, p. 7).

Néanmoins, le gouvernement de coalition des Sociaux-Démocrates et des Sociaux-Libéraux a entériné le projet de Loi sur la réforme des pensions et l'a soumis au Parlement en septembre 2001. En tant que partenaires de la coalition, les Sociaux-Libéraux avaient avalisé ce « projet de projet de loi » et le ministre de la Sécurité sociale et du Travail, qui supervisait le projet, est resté à son poste dans le cadre de la nouvelle coalition. C'est pourquoi l'appui des Sociaux-Libéraux à cette loi, au Parlement, paraissait acquis. En fait, la principale bataille, au Parlement, a éclaté *au sein* du groupe social-démocrate. Il y a eu de longs débats à huis clos entre différentes tendances de sociaux-démocrates, durant les neuf mois qu'a duré la lecture du projet de loi au Parlement. En mai 2002, le Parlement a fini par rejeter le projet. Dans ses motifs, il recommandait, au lieu d'une participation obligatoire au second pilier, l'introduction de mesures supplémentaires pour encourager l'épargne volontaire en vue d'une retraite complémentaire.

En août 2002, la Commission d'orientation a décidé de soumettre au gouvernement sa propre proposition de loi sur la réforme des pensions.

Dans cette proposition, la participation au deuxième pilier était facultative. Le gouvernement a ensuite soumis cette proposition de loi au Parlement en novembre 2002. La loi a été votée, telle quelle, le 3 décembre 2002. Il était clair qu'à ce stade, il n'existait aucune dissension entre les principaux acteurs.

En vertu de cette nouvelle loi, quiconque, sans considération d'âge, cotisait en vue d'une pension pleine de l'assurance sociale, pouvait choisir entre adhérer au nouveau pilier privé et demeurer entièrement dans le régime d'assurance sociale⁴⁷. La loi prévoyait également une période annuelle d'ouverture (de janvier à juillet), au cours de laquelle les salariés restés dans le régime d'assurance publique pourraient basculer dans le système mixte et où quiconque avait déjà franchi le pas auparavant pourrait changer de fonds de pension s'il le souhaitait. En revanche, la loi interdisait de revenir dans le régime public seul, une fois qu'on avait adhéré au système mixte ; et il faudrait attendre trois ans, soit 2007, avant de pouvoir changer de fonds de pensions. Durant la première année de la réforme, en 2004, 2,5 % du salaire de tout assuré social qui adhérerait au système mixte se verrait réaffecté au régime d'épargne privé de son choix. D'ici 2007, ce taux serait passé à 5,5 %.

En ce qui concerne les participants au deuxième pilier, l'élément lié au salaire de leur pension d'assurance sociale se verrait réduit en proportion de la portion de cotisation réaffectée à leur fonds d'épargne privé.

Le Tableau 16 résume les principaux paramètres de la nouvelle loi.

L'abandon de la participation obligatoire au deuxième pilier paraissait, en surface, un compromis pragmatique qui permettait aux parties adverses de clore le débat sans perdre la face. Les adversaires d'une privatisation des pensions pouvaient soutenir que la décision ultime appartenait aux salariés. Dans le même temps, ses partisans pouvaient, comme promoteurs du marché, applaudir à cette décision d'accroître le champ d'activité du secteur privé, tout en préservant le libre choix de chacun. Selon le deuxième camp, une fois que les gens comprendraient les avantages du régime de pensions privé, ils délaisseraient l'assurance sociale autant que le permettait la nouvelle loi⁴⁸.

⁴⁷ Comme la plupart d'entre eux ne cotisent que pour la pension de base, la plupart des travailleurs indépendants n'étaient pas autorisés à adhérer au deuxième pilier.

⁴⁸ Néanmoins, durant la phase initiale de réforme, les ultra-libéraux ont critiqué le Parlement pour ses hésitations et sa réticence à instaurer une participation obligatoire au deuxième pilier (Steponaviciene, 2003).

Tableau 16
Principaux paramètres du deuxième pilier

Participation aux PPF	Facultative pour tous les salariés, sans considération d'âge (travailleurs indépendants exclus)
Réaffectation au deuxième pilier de montants de cotisation	2,5 en 2004, 3,5 en 2005, 4,5 en 2006, 5,5 en 2007 (en points de pourcentage des cotisations d'assurance sociale)
Début de l'accumulation de capital	Juillet 2004
Réglementation des frais de gestion	10 % des cotisations et 1 % du capital, maximum
Prestations	Conversion obligatoire en rente, sauf en cas de capital infime ou, au contraire, pour la partie du capital dépassant un certain plafond ; tables de mortalité distinctes pour les hommes et les femmes ; capital transmissible aux héritiers durant la période d'accumulation, mais pas durant le service de la rente.
Mobilité des participants	Interdiction de changer de société de gestion de portefeuille entre 2004 et 2006. Après 2006, un changement autorisé par année. Liberté totale de changer de fonds de pensions au sein d'une même société de gestion de portefeuille.
Risque de placement	Obligation, pour toute société de gestion de portefeuille, d'avoir au moins un fonds de pensions de type « prudent » (totalité des placements en obligations du Trésor lituanien ou des pays de l'OCDE).
Effet sur le montant de la pension publique	Réduction de l'élément lié au salaire de la pension publique en proportion de la portion de cotisation transférée au compte d'épargne individuel à gestion privée.
Obligation de la société gestionnaire de fonds	Investir elle-même un minimum de 300 000 EUR dans le fonds.

Sources : Loi sur la réforme des pensions, 2002 ; Loi sur l'acquisition des pensions par capitalisation, 2000.

2.3.2 Premiers résultats de la troisième phase de la réforme des pensions

2.3.2.1 Transition vers le système mixte

Les gens ont très bien réagi à la nouvelle loi. En novembre 2003, 38,3 % des personnes cotisant en vue d'une pension pleine avaient décidé d'adhérer au système mixte⁴⁹. En juillet 2004, ce taux était passé à 47,6 %, ce qui représentait 549 200 assurés (SODRA, 2004 b).

Plus de la moitié des salariés ayant entre 26 et 35 ans ont adhéré durant cette première phase. On a compté, parmi les premiers adhérents, un nombre important tant de jeunes salariés que de salariés âgés, comme l'indique le Tableau 17.

Tableau 17
Participants au deuxième pilier facultatif, par tranche d'âge
(fin 2003) (en proportion des ayants droit)

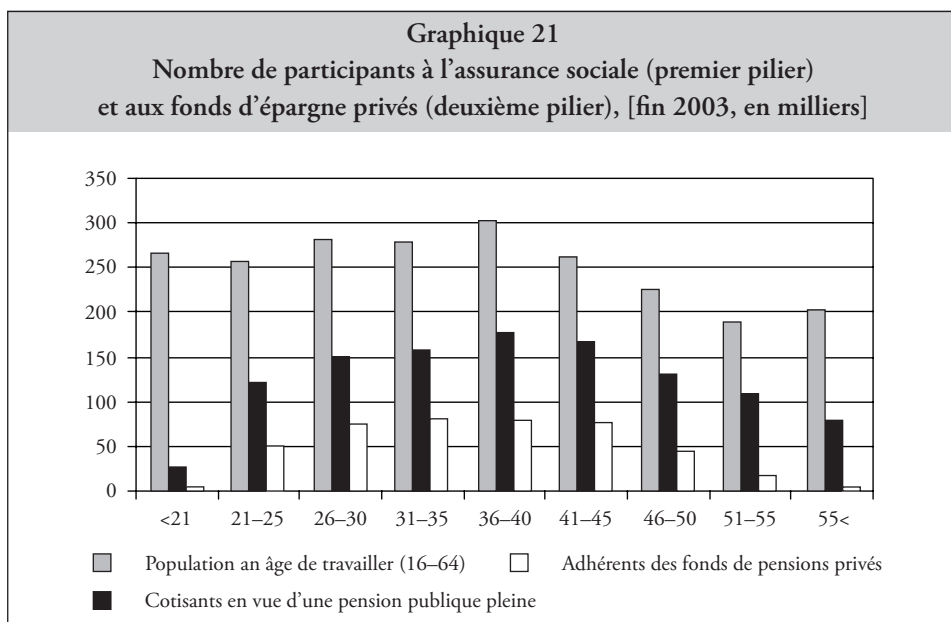
Age	<21	21–25	26–30	31–35	36–40	41–45	46–50	51–55	55<
Participants [en %]	14,9	42,3	51,0	51,6	43,8	45,8	36,1	17,6	5,1

Source : SODRA (2004 b), http://www.sodra.lt/lt.php/statistiniai_duomenys/pensijos/638. Vilnius.

Même une partie des 51–55 ans (plus de 17 %) a décidé de rejoindre le système mixte⁵⁰. Comme le montre le Graphique 21, la distribution des adhérents entre les cohortes est très étalée.

⁴⁹ Ici et plus bas, le nombre de participants au régime privé est comparé au nombre de personnes cotisant en vue d'une pension pleine, étant donné qu'elles sont les seules à pouvoir participer au deuxième pilier. Comme le gouvernement, lui, compare ce nombre au nombre total de salariés, il obtient 36,6 %.

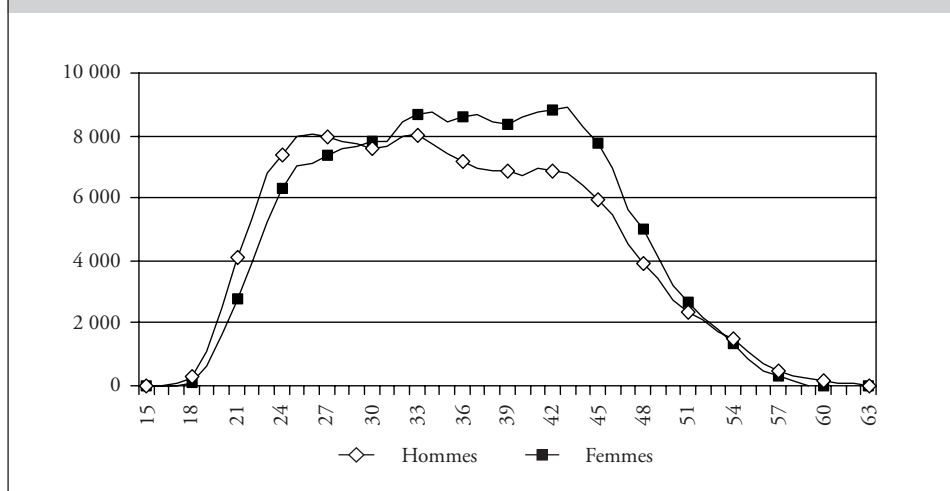
⁵⁰ Et ce, en dépit d'inconvénients importants dus à la brièveté de leur carrière professionnelle restante, ainsi qu'on l'expliquera.



Source : SODRA (2004b), http://www.sodra.lt/lt.php/statistiniai_duomenys/pensijos/638. Vilnius.

La campagne d'information menée par le Ministère du travail et de la sécurité sociale a souligné les désavantages qu'il pourrait y avoir, pour les personnes à la veille de la retraite, à adhérer au deuxième pilier. Elles risquaient de ne pas avoir le temps d'accumuler assez d'économies privées pour compenser leur renonciation à une partie de leur pension publique. Comme les femmes partent en retraite plus tôt que les hommes, la campagne exhortait particulièrement les femmes âgées à la prudence. De plus, le recours, pour le calcul de la pension, à des tables de mortalité distinctes selon le sexe, allait désavantager encore davantage les femmes. Et, pourtant, il est ressorti des premiers bilans de la réforme que les femmes avaient été plus nombreuses que les hommes à décider de prendre part à la réforme. Même dans la tranche d'âge la plus âgée, en proportion, les femmes avaient été plus nombreuses à adhérer à un fonds de pension que leurs homologues masculins (Graphique 22).

Graphique 22
Nombre de participants aux fonds de pensions, par cohorte (fin 2003)

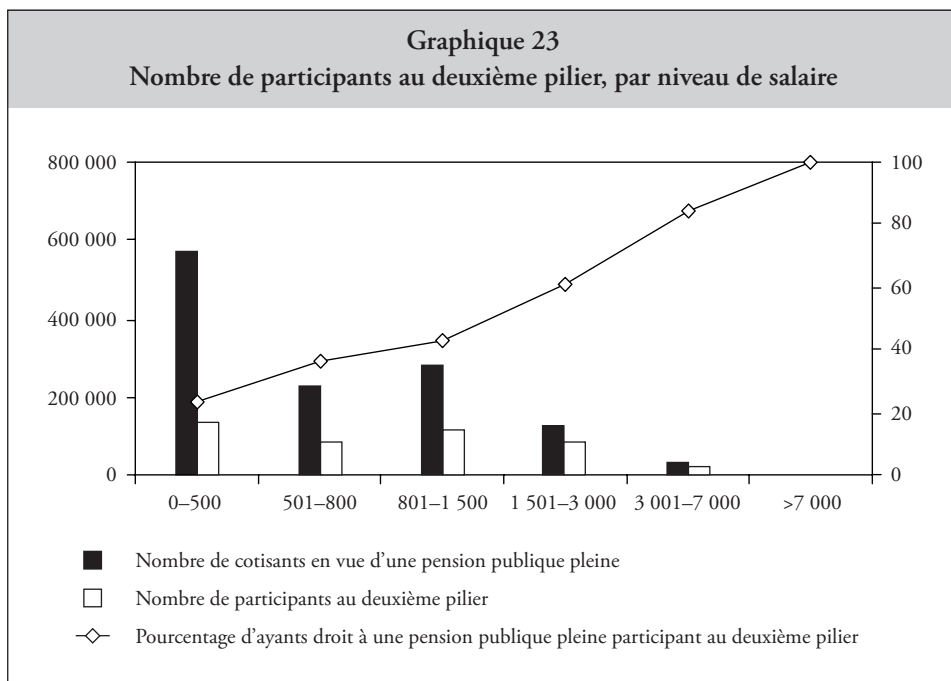


Source : SODRA (2004 b), http://www.sodra.lt/lt.php/statistiniai_duomenys/pensijos/638. Vilnius.

Si la distribution des participants est assez également répartie entre les tranches d'âge, la répartition en fonction du salaire est plus inégale. Alors qu'un nombre modeste de personnes payées en dessous du salaire minimum (500 litas par mois en 2004) a décidé de rejoindre le système mixte, la quasi-totalité des personnes gagnant plus de deux fois et demi le salaire moyen ont choisi d'y adhérer (voir Graphique 23). D'une manière générale, les participants gagnent environ 30 % de plus que le salaire moyen.

Durant les discussions préliminaires à la réforme, la capacité limitée des salariés lituaniens à épargner au-delà du taux de cotisation à l'assurance sociale, déjà élevé, a été l'un des principaux arguments invoqués en faveur d'une privatisation obligatoire. On craignait que, si le régime complémentaire était facultatif, seuls les personnes gagnant les salaires les plus élevés choisiraient de se constituer une pension privée. Pourtant, dans le cadre de la réforme qui a finalement été adoptée, où la participation, tout en étant facultative, n'implique aucun débours supplémentaire pour les salariés, il s'est avéré que les personnes ayant les salaires les plus élevés sont celles qui participent le plus au

système mixte. Par conséquent, si, au bout du compte, cette réforme produit des avantages, ceux-ci iront aux membres des couches sociales supérieures.



Source : SODRA (2004 b), http://www.sodra.lt/lt.php/statistiniai_duomenys/pensijos/638. Vilnius.

Dans le même temps, le poids financier de la réforme pèse sur l'ensemble de la population, qui doit, en quelque sorte, combler le « trou » creusé dans le financement du système public⁵¹. Si l'Etat supplée à une partie des recettes manquantes, les citoyens qui ne participent pas au deuxième pilier vont en payer les coûts, sous la forme d'une réduction des dépenses publiques en matière d'éducation, de santé, etc. Sans subventionnement de l'Etat, la Caisse d'assurance sociale ne pourra pas continuer à financer les pensions par répartition au niveau actuel, d'où une perte de revenu pour les pensionnés. Dans les deux cas, des personnes ne participant pas à la réforme devront néanmoins en assumer les coûts.

⁵¹ Pour des précisions concernant les coûts de la transition, voir section 2.3.2.2.

Dans leur décision d'adhérer au système mixte, les salariés ont été fortement influencés par la campagne d'information du Ministère ainsi que par la publicité faite par les fonds privés. Et, pourtant, tout en vantant les avantages de l'adhésion à un fonds privé, les fonds de pensions ont omis de mentionner les inconvénients potentiels d'une participation pour certains groupes d'âge et de revenu. Les fonds de pensions ont dépensé, en moyenne, 3,4 euros par participant en publicité (Poderys, 2004, pp. 10–12). Toutefois, leurs dépenses totales de commercialisation ont été encore plus élevées, soit 16,3 euros par participant (voir Tableau 18)⁵². Ce chiffre a d'ailleurs varié considérablement selon le type de fonds de pension. Pour la signature d'un contrat, les compagnies d'assurance vie ont, en moyenne, dépensé trois fois plus que les sociétés de gestion de placement. Peut-être parce que ces dernières ont été créées essentiellement par des banques, qui avaient toute latitude pour proposer leurs fonds de pensions à leurs clients à l'occasion d'autres transactions.

Tableau 18
Dépenses des sociétés de gestion de portefeuille
en publicité et en vente de contrats

	Total [en millions LTL/millions EUR]	Moyenne par participant [en millions LTL/millions EUR]
Dépenses de publicité	5,2/1,5	11,8/3,4
Coûts de commercialisation	24,9/7,2	56,4/16,3
Total	30,1/8,7	68,2/19,8

Source : Poderys, V. « Evaluation de la première phase de réforme », Rapport de la Commission des valeurs mobilières, Vilnius, 19 mars 2004, pp. 10–11.

⁵² Les sociétés gestionnaires de fonds ont engagé des agents chargés de vendre des contrats. Ces agents étaient rémunérés au nombre de clients qu'ils réussissaient à faire signer.

A la différence des publicités des sociétés de gestion de portefeuille, la campagne d'information du Ministère n'a pas passé sous silence le cas de certaines catégories de population. Elle a, au contraire, souligné, à maintes reprises, la nécessité, pour les salariés âgés ou à faible revenu, de peser les avantages et les inconvénients de prendre part à la réforme, en insistant sur un fait capital : tout adhérent à un fonds privé verrait le montant de sa pension d'assurance sociale future réduite en conséquence. Les publicités du Ministère mettaient aussi l'accent sur le fait que les salariés âgés, même à fort revenu, risquaient de ne pas avoir le temps d'accumuler un capital suffisamment important.

Pour aider les salariés à prendre une décision, le Ministère de la sécurité sociale et du travail a placé un simulateur de pensions sur son site internet. Ce simulateur permet à l'utilisateur de comparer le montant de la prestation que lui servira un fonds privé avec le montant de la réduction que subira sa pension publique. Le simulateur n'évalue que la partie (complémentaire) liée au revenu de la pension d'assurance sociale (pas la totalité de la prestation) et seulement à partir de la date d'adhésion éventuelle de l'assuré au deuxième pilier. Le simulateur fournit aussi une estimation de la mesure dans laquelle, en cas d'adhésion, la rente privée compensera la réduction de la pension d'assurance sociale.

Le simulateur utilise les variables suivantes : âge, sexe, montant du salaire au moment du passage au deuxième pilier et à la liquidation de la retraite, taux de rendement des placements, taux de profit sur la rente et frais de gestion prélevés sur le capital de l'épargnant. L'utilisateur du simulateur peut faire varier librement ces paramètres. En revanche, le simulateur utilise un facteur supplémentaire, immuable : il s'agit du taux de croissance moyen des salaires, fixé à 2 % (Tableau 19).

Le logiciel de calcul = simulateur est fait de telle sorte que, tandis que le montant de la pension publique dépend du taux de croissance moyen des salaires, celui de la pension privée est fonction du taux de rendement des placements du fonds de pension. Même dans le scénario pessimiste en matière de rendement des placements, il est frappant de voir que, pour tous les assurés de sexe masculin (sauf les très jeunes), la participation au deuxième pilier resterait avantageuse (voir Tableau 20). Dans le scénario optimiste, en revanche, c'est-à-dire en supposant un taux de rendement des fonds de pension de 5 %, tout le monde aurait avantage à adhérer au régime privé.

Tableau 19
Hypothèses économiques sous-jacentes au calcul de la future pension

	Pessimistes	De base	Optimistes	Options de calcul offertes à l'assuré
Taux de rendement réel des placements	2	3	5	X
Taux de rendement réel de la rente	2	2	2	X
Taux de croissance moyen des salaires	2	2	2	2
Frais prélevés sur les cotisations (en %)	10	10	0*	X
Frais prélevés sur le capital (en %)	1	1	1	X

Note : * Il se pourrait que les frais de gestion soient entièrement couverts par des prélèvements sur le capital.

Note : L'utilisateur du simulateur est libre de fixer la valeur des X.

Tableau 20
Montant de la pension privée par rapport à la pension d'assurance sociale
 (« + » : pension privée supérieure à la pension d'assurance sociale ;
 « - » : pension privée inférieure à la pension d'assurance sociale, en %)*

Année de naissance	Hypothèses pessimistes		Hypothèses optimistes	
	Homme	Femme	Homme	Femme
1950	+12	-3	+22	+3
1965	+8	-4	+35	+14
1985	-2	-10	+43	+24

Note : * Salaire individuel compris entre 1 100 et 5 500 litas.

Source : Calculs de l'auteur.

Toutefois, il est très difficile de justifier l'hypothèse d'une croissance annuelle du salaire moyen de seulement 2 %. Comme on l'a déjà vu, les salaires ne représentent qu'une part infime du PIB lituanien. Le salaire moyen y est huit fois moindre que dans l'Europe des Quinze. C'est pourquoi on a toutes les raisons de prévoir une croissance à long terme des salaires, tant par rapport au PIB que par rapport à d'autres sources de revenu. Par exemple, le Ministère des finances prévoit que, d'ici 2007, le salaire moyen sera en augmentation

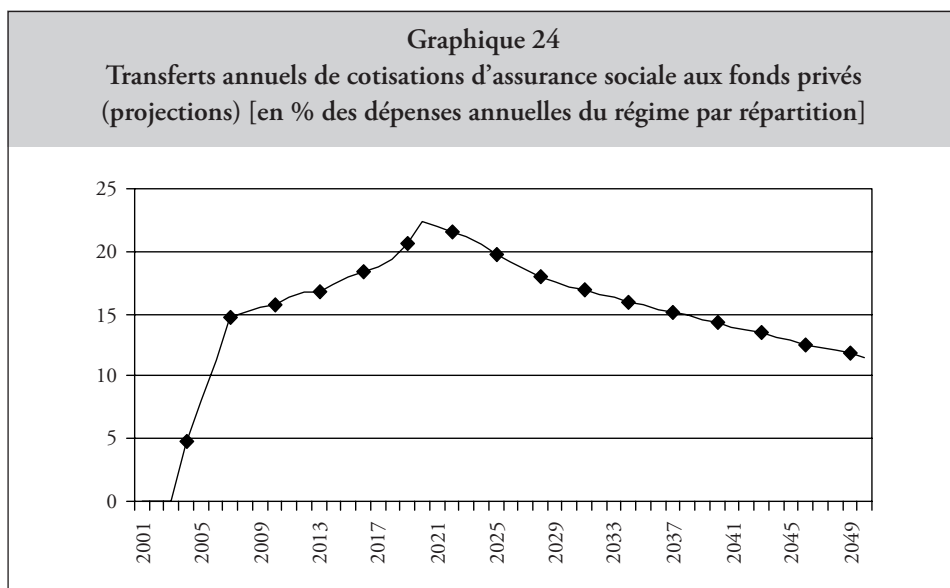
de 7 % par an (*Programme de convergence de la Lituanie*, 2004, p. 12). Si l'on avait retenu ce chiffre pour le logiciel de calcul= simulateur, au lieu du 2 %, le simulateur aurait produit des résultats tout à fait différents.

En conclusion, il paraît clair que les salariés n'ont pas pu décider de rejoindre, ou non, le régime privé en connaissance de cause, puisqu'on ignore quel montant de prestation les fonds de pensions assureront. Il faut plutôt attribuer la popularité du deuxième pilier aux préventions de l'opinion publique contre le régime d'assurance sociale, à la publicité des fonds privés et à la campagne d'information des pouvoirs publics, avec, notamment, un calcul biaisé du montant futur des rentes privées.

2.3.2.2. L'impact du nouvel étage privé sur le régime public

Même si le deuxième étage devait produire des prestations assez importantes pour compenser les pertes de ses adhérents au niveau de leur pension publique, il pose tout de même un problème quant au financement des prestations que doit servir le régime public de pensions. En 2004, les cotisations réaffectées au deuxième pilier sont égales à 4,7 % des dépenses annuelles en pensions d'assurance sociale (*Lettre explicative sur le Projet de loi visant l'approbation des indicateurs relatifs au budget 2004 de la Caisse publique d'assurance sociale*, 2003, p. 3). Le taux de cette réaffectation va faire plus que doubler (passant de 2,5 % à 5,5 %) au cours des trois prochaines années. Le coût de la réforme, si le nombre de participants aux fonds privés restait constant, atteindrait ainsi 10,3 % des dépenses totales de l'assurance sociale. Or, il ne fait pas de doute que le nombre de participants va augmenter, ce qui causera des tensions en proportion dans le financement des pensions publiques.

Il ressort de nos projections que la part des cotisations d'assurance sociale qui devra être transférée, chaque année, aux fonds privés, devrait être de l'ordre de 15–20 % des coûts annuels totaux de l'assurance sociale durant la période 2007–2040 (voir Graphique 24). Si ces montants étaient, à la place, affectés au financement des pensions d'assurance sociale, celles-ci pourraient être majorées de 15–20 %. Il s'agit là des coûts masqués de la réforme, supportés par la génération actuelle de retraités.



Note : Hypothèses : cette projection est fondée sur les hypothèses du Graphique 2-3. On suppose, en outre, une augmentation du taux de participation aux fonds de pension privée, de 38 % en 2004 à 55 % en 2010, suivie d'une stabilisation à ce taux jusqu'en 2050.

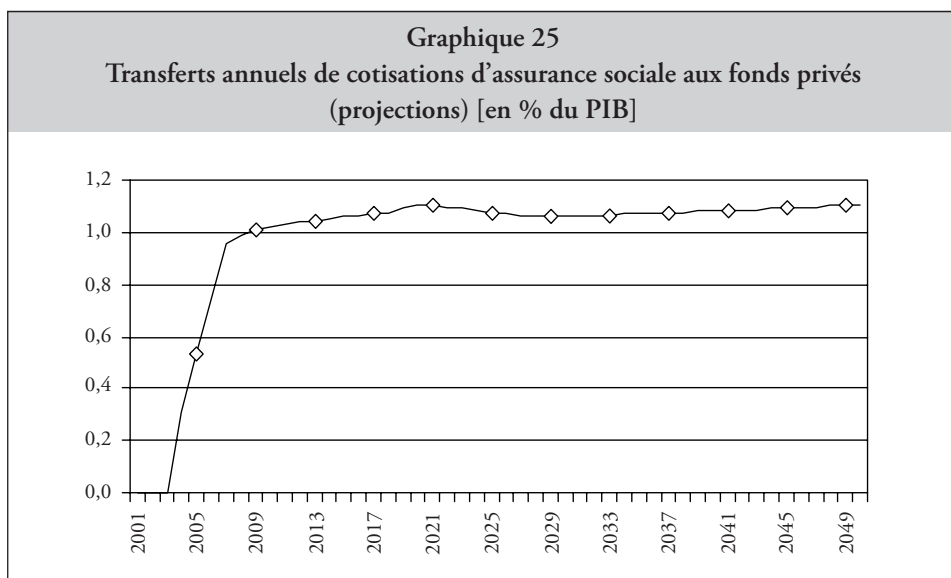
Source : Calculs de l'auteur.

La Loi sur la réforme des pensions stipule que les coûts de transition peuvent être assumés par le budget de l'Etat, le Fonds de réserve (de stabilisation) de l'Etat et/ou la SODRA. Toutefois, le gouvernement n'a pas précisé comment cette charge va être répartie. Avant la réforme, comme il prévoyait que seuls 6 % des assurés sociaux profiteraient de la première période d'ouverture pour adhérer aux fonds privés, le Ministère de la sécurité sociale et du travail ne projetait d'y consacrer que 40 millions de litas, financements de l'Etat et de la SODRA confondus, en 2004. Fin 2003, au moment d'avaliser le budget de la SODRA pour 2004, le gouvernement prévoyait qu'environ 28 % des cotisants en vue d'une pension publique pleine allaient adhérer à un fonds privé. Le montant désigné pour combler le trou qui en résulterait dans les finances publiques s'élevait à 110 millions de litas. Il devait provenir, pour moitié, de la SODRA et, pour moitié, du Fonds de réserve (de stabilisation) de l'Etat (soit deux fois 55 MLTL). Or, au printemps 2004, la proportion d'assurés sociaux ayant adhéré à un fonds privé atteignait 44 %. Le 8 juin 2004, le

gouvernement a annoncé le transfert de 178,5 millions de litas, soit 0,33 % du PIB, de la SODRA aux fonds privés. Une partie de ce montant (123,5 MLTL) serait couvert par le budget 2004 de la SODRA, et l'Etat fournirait le reste (55 MLTL) (*Lettre explicative sur le Projet de loi visant l'approbation des indicateurs relatifs au budget 2004 de la Caisse publique d'assurance sociale*, 2003, p. 3).

Il est difficile d'apprécier si l'inexactitude des premières prévisions résultait d'une méconnaissance des dispositions de la population de la part des réformateurs ou d'une volonté délibérée de ne pas avoir à reconnaître le coût très élevé de la réforme.

Si le taux de cotisation réaffecté aux fonds privés passe de 2,5 % à 5,5 % comme prévu, le coût financier de la transition représentera, en l'absence d'une augmentation du nombre d'adhérents aux fonds privés, 0,65 % du PIB. Si ce nombre augmente, le coût de la transition croîtra en proportion, jusqu'à pouvoir atteindre 1,1 % (voir Graphique 25).



Note : Hypothèses : cette projection est fondée sur les hypothèses du Graphique 2–3. On suppose, en outre, une augmentation du taux de participation aux fonds de pension privée, de 38 % en 2004 à 55 % en 2010, suivie d'une stabilisation à ce taux jusqu'en 2050.

Source : Calculs de l'auteur.

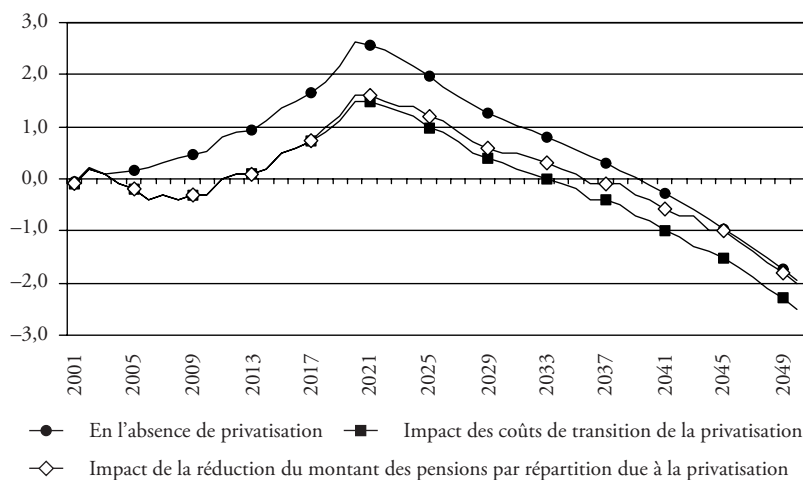
Sur le long terme, la réforme aura un double impact sur le budget des pensions d'assurance sociale. Le premier impact, qu'on vient de décrire, se fait immédiatement sentir : il s'agit de la réaffectation des recettes de cotisation aux fonds privés. Le trou qui en résulte dans les finances du régime public de pension va progressivement s'élargir et ne se résorbera pas avant plus de quarante ans. Le second impact est à long terme : quand les adhérents au régime privé atteindront l'âge de la retraite, les dépenses publiques de pension diminueront, parce que ces adhérents recevront une pension publique minorée. Mais le décalage dans le temps entre ces deux impacts est grand : plusieurs décennies. C'est de ce décalage que découle le coût financier de la transition.

Le Graphique 26 contient une projection des bilans futurs du régime public de pension, dans l'hypothèse d'un développement réussi de l'économie et du marché du travail. Il en ressort que, sans privatisation partielle du système de pension, celui-ci dégagerait un excédent annuel qui augmenterait au cours des 20 prochaines années, jusqu'à représenter 2,5 % du PIB en 2021. Au cours des 20 années suivantes, le montant de l'excédent annuel se mettrait ensuite à décroître graduellement, pour se transformer en déficit autour de 2050, à hauteur de 2 % du PIB.

La privatisation modifie considérablement le tableau. Il va en résulter une réduction des recettes annuelles, de l'ordre de 0,8 % à 1 % du PIB, au cours des trente prochaines années. Il faudra attendre une quatrième décennie pour voir le montant du manque à gagner annuel commencer à décroître, et descendre à 0,6 % du PIB. Grâce à la réduction des débours de prestations, la réforme aura, au bout de 15 à 20 ans, un effet financier positif (réduction des dépenses). Toutefois, cet effet de compensation restera longtemps insignifiant. Ce n'est qu'après un délai de 40 ou 45 ans, environ, que la réduction des débours de prestations compensera entièrement la diminution des recettes.

Le *Livre blanc sur la réforme des pensions* indiquait les difficultés de financement de la réforme, tandis que le *Cadre conceptuel de la réforme des pensions* avait comme objectif la pérennité du système. Un tel objectif, à ce stade de la préparation de la réforme (1990–2002) était très ambitieux, étant donné qu'à l'époque, la Caisse d'assurance sociale accumulait les déficits. La mise en œuvre de la réforme a coïncidé avec la reprise économique de 2003 et, depuis, le bilan de l'assurance sociale est devenu et demeure excédentaire. A long terme, toutefois, les possibilités de stabilité financière ont été grandement réduites.

Graphique 26
Excédent/déficit du bilan de l'assurance sociale de 2001 à 2050
(projections) [en % du PIB]



Note : Hypothèses : cette projection est fondée sur les hypothèses du Graphique 17. On suppose, en outre, une augmentation du taux de participation aux fonds de pensions privée, de 38 % en 2004 à 55 % en 2010, suivie d'une stabilisation à ce taux jusqu'en 2050. Les dépenses du régime de retraite d'assurance sociale commenceront à baisser à partir de 2018, c'est-à-dire au moment où les premiers adhérents des fonds de pensions privés partiront en retraite, où ils recevront une pension d'assurance sociale réduite.

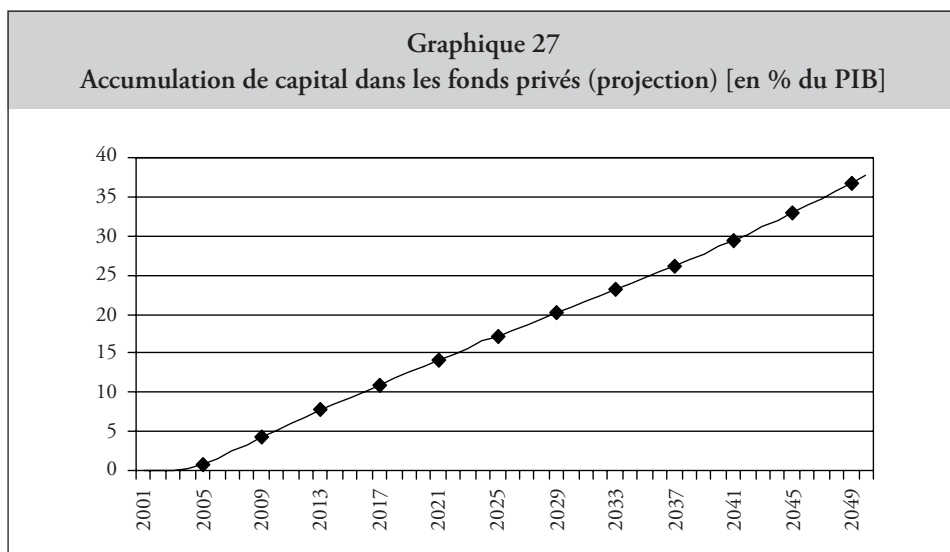
Source : Calculs de l'auteur.

Du point de vue des salariés, l'aspect le plus important de la réforme réside dans le fait que les adhérents au deuxième pilier vont perdre une portion considérable de leur pension d'assurance sociale, en échange d'une prestation privée dont il est impossible de connaître le montant à l'avance et qui ne bénéficie d'aucune garantie de l'Etat. En conséquence, si la pérennité financière du régime de pensions se trouve améliorée, cela aura été au détriment de la protection sociale des salariés. Cela n'est conforme, ni à la Convention n° 102 de l'OIT, qui stipule que l'Etat doit assumer la responsabilité des prestations de sécurité sociale, ni à l'esprit de la décision d'Eurostat de mars 2003, selon laquelle, pour qu'un régime de pension puisse être considéré comme un dispositif de sécurité sociale, il faut que l'Etat garantisse, contre les risques, le paiement de leur prestation à la majorité des adhérents.

2.3.2.3 Les premiers résultats du deuxième pilier

Parce que la réaffectation de cotisations aux fonds privés n'a débuté que mi-2004, il n'existe pas encore de données sur la manière dont elles ont été placées. On ne peut donc qu'émettre quelques hypothèses averties concernant la diversité ou la concentration future du marché.

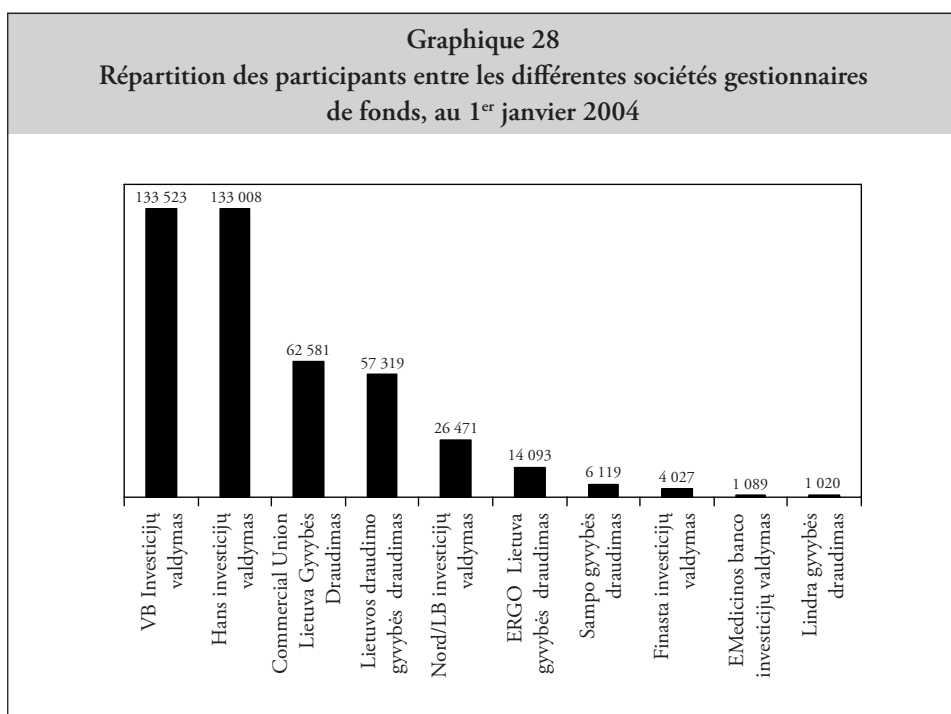
Etant donné la proportion relativement forte de salariés ayant adhéré volontairement au deuxième pilier durant la phase initiale, il semble raisonnable de s'attendre à une augmentation continue, quoique plus graduelle, du nombre d'adhérents dans l'avenir. Notre projection repose sur l'hypothèse d'une augmentation graduelle de l'effectif des membres du deuxième pilier, (55 % des cotisants en vue d'une pension publique pleine en 2010), suivie d'une stabilisation durable. Elle suppose aussi une augmentation de la part du salaire soumise à cotisation, de 8 % par an au début de la période et de 5 % à la fin. Elle suppose enfin un taux de rendement réel du capital de 4 %. Sur une telle base, 50 ans après le lancement de la réforme, les capitaux accumulés devraient représenter près de 40 % du PIB (voir Graphique 27).



Note : Hypothèses : taux de rendement annuel de 4 % ; 55 % de participants au deuxième pilier ; taux de cotisation de 5,5 % du salaire.

Source : Calculs de l'auteur.

Après la première campagne de signatures de contrats, la forte concentration du nouveau marché de l'épargne privée était évidente. Sur les dix sociétés de gestion de portefeuille enregistrées en Lituanie, deux – toutes deux filiales des deux plus grosses banques engagées dans la gestion de portefeuille : Gestion de placements Vilniaus Bankas (*Vilniaus Bankas Investment Management*) et Gestion de placements Hansa (*Hansa Investment Management*) – avaient conquis chacune 30 % du marché. Quant aux compagnies d'assurance vie, deux d'entre elles (L'Assurance vie lituanienne de l'union commerciale et l'Assurance vie de Lituanie) ont remporté respectivement 14 % et 13 % du marché. Les autres sociétés ont pris les 13 % restants (voir Graphique 28).



Source : Poderys, V, « Evaluation de la première phase de la réforme », Rapport, 19.03.2004, Vilnius, Commission des valeurs mobilières, p. 3.

Durant la première période d'adhésion, les sociétés de gestion de portefeuille se sont livrées à une concurrence féroce pour attirer les clients. Il en est résulté une réduction au minimum des frais prélevés à l'acquisition sur la cotisation

mensuelle. Même si le maximum autorisé par la loi, en la matière, soit 10 % du montant cotisé, est assez élevé, la plupart des sociétés de gestion de portefeuille n'ont fixé ce tarif qu'à 1 ou 2 %. En revanche, la concurrence n'a pas eu d'effet sur les frais de gestion prélevés sur le capital-retraite accumulé, moins visibles. Dans ce domaine, la plupart des fonds de pensions ont fait payer le tarif maximal autorisé par la loi, soit 1 % du capital accumulé.

Les frais de gestion déterminent de manière cruciale le montant de la pension future. Si, sur une période de quarante ans, un fonds prélève le tarif maximal autorisé par la loi, le capital-retraite du salarié s'en trouvera réduit d'environ 21 % (voir Tableau 21). Même si, sous l'effet de la concurrence, les frais prélevés à l'acquisition restent faibles, soit 2 % du montant cotisé, les frais de gestion totaux pourraient quand même réduire le capital de 15 %.

Tableau 21
Impact des frais de gestion sur le capital-retraite

	Permis par la loi	En vigueur en 2004
Frais à l'acquisition [en % du dépôt]	10,0	2,0
Frais de gestion [en % du capital]	1,0	1,0
Diminution de l'actif [en %]	21,1	15,5
<i>Hypothèses :</i>		
<i>Croissance des salaires</i> [en % par an]	2	2
<i>Taux de rendement</i> [en % par an]	4	4
<i>Durée de cotisation</i> [en années]	40	40

Source : Calculs de l'auteur.

Les salariés ayant opté pour le deuxième pilier peuvent choisir entre des fonds présentant divers niveaux de risque. La loi oblige chaque société de gestion de portefeuille à établir au moins deux fonds, différant par le niveau de risque. L'un d'eux doit être de type prudent, c'est-à-dire entièrement investi en obligations. Dans les faits, toutes les sociétés de gestion de portefeuille offrent plusieurs types de fonds (soit tout entier placé dans des obligations, soit dans des actions, soit dans un mélange des deux, dans des proportions variables). Près de 19 % des participants ont choisi un fonds prudent, environ 80 % ont

préférent un fonds mixte et seul 1 % a opté pour un fonds en actions, le type le plus risqué. Selon la Commission des valeurs mobilières, le public fait ainsi preuve d'une prudence excessive. Pour apprécier la décision des salariés, la Commission a confronté le ratio entre obligations d'Etat et actions dans le fonds de leur choix au nombre d'années qui leur reste avant la liquidation de leur retraite. En vertu de ce critère, 64 % des adhérents au deuxième pilier ont été rangés dans la catégorie « très prudent », 35 % dans la catégorie « prudent » et seulement 1 % dans la catégorie « téméraire ». (Pour les critères d'évaluation des risques appliqués par la Commission des valeurs mobilières, voir le Tableau 22). Ainsi, selon l'avis de la Commission, les adhérents des fonds ont réduit eux-mêmes leurs chances de recevoir une pension élevée, à cause de leur prudence excessive.

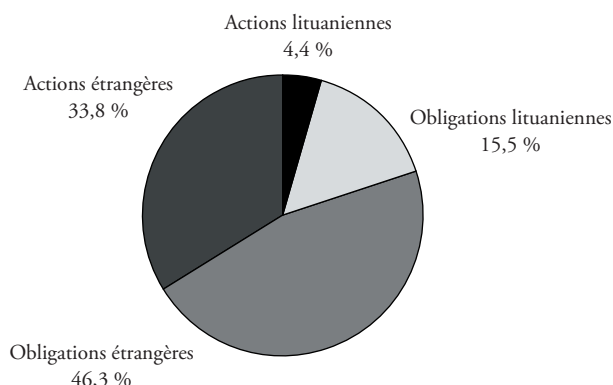
Tableau 22
Catégories en matière de risque, selon la stratégie de placement et le nombre d'années restantes avant la retraite (définitions de la Commission des valeurs mobilières)

Stratégie de placement	Trop prudente (risque insuffisant)	Prudente (risque mesuré)	Trop dynamique (risque excessif)
Tout en obligations	A 5 années ou plus de la retraite	A moins de 5 ans de la retraite	—
2/3 du capital en obligations	A 10 ans ou plus de la retraite	A 5-10 ans de la retraite	A 5 ans ou moins de la retraite
Répartition du capital à égalité entre actions et obligations	A 35 ans ou plus de la retraite	A 10-35 ans de la retraite	A 10 ans ou moins de la retraite
Tout en actions	—	A plus de 35 ans de la retraite	A 35 ans ou moins de la retraite

Source : Poderys, V. « Evaluation de la première phase de la réforme », Rapport de la Commission des valeurs mobilières, Vilnius, 19 septembre 2003, p. 6.

Comme les placements effectifs ne commenceront qu'au second semestre 2004, il faut faire confiance à l'enquête de la Commission des valeurs mobilières sur les projets des gestionnaires de fonds pour prédire les scénarios futurs de placement. Il semblerait que seuls 20 % de la totalité de l'actif seront placés en Lituanie, les 80 % restant allant à l'étranger. Les placements sous forme d'obligations (lituaniennes comme étrangères) devraient représenter environ 60 % de l'actif et ceux sous forme d'actions, 40 % (voir Graphique 29).

Graphique 29
Projets de placement de l'épargne-retraite



Source : Poderys, V, « Evaluation de la première phase de la réforme », Rapport de la Commission des valeurs mobilières, Vilnius, 19 mars 2004, p. 9.

Antérieurement à la réforme, on invoquait comme argument en faveur d'une privatisation des pensions la nécessité d'accroître l'investissement dans l'économie lituanienne. Et, pourtant, il s'avère qu'il est prévu d'investir seulement environ 4,4 % de l'épargne-retraite sous forme d'actions d'entreprises lituaniennes.

La réforme avait un autre objectif : accroître le taux de participation au régime de pension de l'assurance sociale. Selon ses partisans, en donnant aux salariés la possibilité de transférer une portion de leurs cotisations sur un compte d'épargne personnel, on inciterait les travailleurs de l'économie souterraine à participer à l'assurance sociale. Toutefois, si l'on regarde la réalité des chiffres, on s'aperçoit que cet incitatif est insignifiant. Le montant réaffecté au compte privé ne constitue, pour un travailleur qui rejoindrait le secteur formel, que 10 % du montant total de la cotisation due à l'assurance sociale. En d'autres termes, 90 % du montant de sa cotisation irait à l'Etat, pas au secteur privé. Qui plus est, ce sont habituellement les employeurs, pas les employés, qui optent pour le travail au noir ; or, la réforme ne modifie en rien les incitatifs des employeurs. A cela s'ajoute le fait que les travailleurs indépendants, pour lesquels le non-respect des obligations contributives est notoire, ont été largement exclus de ce nouvel étage privé.

En fait, les premières années suivant la réforme, on a assisté à une augmentation modeste du nombre d'assurés sociaux (de 2,5 %). Toutefois, comme l'entrée en vigueur de la réforme a coïncidé avec une reprise économique rapide, un recul du chômage et une légère progression de l'emploi, il est très probable que ce sont là les vrais facteurs expliquant la petite augmentation en question.

Conclusion

La réforme des pensions, en Lituanie, a débuté en 1990, avec la création, par le gouvernement, d'un Fonds d'assurance social distinct et indépendant du budget de l'Etat. Durant cette première phase (1990–1991), l'administration et le financement des pensions ont été radicalement modifiés. Ces premières transformations étaient motivées par trois principes : réinstaurer le principe d'assurance, renforcer l'incitation à travailler et garantir les pensionnés contre l'inflation.

Les mutations de l'économie et du marché du travail, durant ces premières années (1990–1994), ont causé de nouvelles difficultés au régime de pension. La deuxième phase de réforme, en 1995, a subi l'influence d'une récession économique, d'une forte inflation, d'une hausse du chômage et du non-respect des obligations contributives, tous facteurs contribuant à aggraver les problèmes de financement des pensions. Durant cette deuxième phase, on a renforcé le rapport entre le montant de la pension et le niveau de salaire antérieur. Le taux de remplacement net de la pension de retraite du salarié moyen ayant une carrière complète s'est maintenu à environ 40 %.

La troisième phase de la réforme des pensions a eu pour objectif majeur la privatisation partielle du régime, c'est-à-dire le transfert d'une portion des cotisations d'assurance sociale à des fonds privés. Tous les partis politiques au pouvoir ont appuyé une telle orientation, quoique avec plus ou moins d'enthousiasme (les Libéraux en ont été les plus chauds partisans, les Sociaux-Démocrates, les plus tièdes). La mise en œuvre effective de la réforme a été entreprise en 2004 par une coalition de Sociaux-Démocrates et de Sociaux-Libéraux, où les premiers étaient dominants. Les Sociaux-Démocrates ont choisi de mettre en œuvre la réforme progressivement, avec, au départ, la

réaffectation d'une part modeste des cotisations sociales au secteur privé, suivi d'un calendrier de relèvement rapide. Ils ont aussi voulu que l'adhésion au nouveau système soit facultative pour les salariés.

Ironiquement, toutes les parties engagées dans la conception de la réforme ont justifié sa nécessité, en mentionnant des problèmes courants qu'elle est incapable de résoudre. La législation définitive manque vraiment d'ampleur, si on la compare aux projets formulés au commencement du débat. Le principal objectif de la réforme du régime de pension est énoncé dans le Programme de convergence de la Lituanie de 2004, à savoir :

« ... créer un pilier pour accumuler de l'épargne-retraite, où la population puisse déposer individuellement une portion des cotisations retraite d'assurance sociale. »
(Programme de convergence de la Lituanie, 2004, p. 34)

Même si le débat sur le bien-fondé d'une privatisation partielle du régime de pension y a duré plus longtemps et y a été plus polémique que dans beaucoup d'autres pays, la Lituanie n'a, finalement, pas évité cette orientation. De plus, elle a fini par appliquer cette politique, alors même qu'on découvrait les premiers résultats obtenus par les pays ayant privatisé quelques années plus tôt. Ces résultats sont surtout négatifs : coûts administratifs privés élevés, rendement réel de l'épargne des salariés négatif et constitution, dans le secteur de l'épargne privée, d'oligopoles qui évitent la concurrence. Il importe que le gouvernement lituanien tienne compte, à présent, de ces résultats et que, là où des mesures ont déjà été prises, il apporte les corrections nécessaires. Il faudrait agir prioritairement dans trois domaines :

- Les pouvoirs publics doivent imposer des limites plus sévères aux frais de gestion privée qui, très élevés, grignotent l'épargne des salariés.
- Les pouvoirs publics doivent mieux informer les citoyens des avantages et des inconvénients respectifs des deux systèmes, y compris en corrigeant les informations trompeuses qui se trouvent sur leur site internet.
- Parce qu'il faut assumer les coûts de transition de la réforme des pensions, l'éventail des choix, en matière de paiement des pensions courantes, est limité pour l'Etat. La Lituanie n'a pas de stratégie claire pour faire face à ce dilemme. Il faut que le gouvernement ouvre un débat public sur le véritable coût financier de la transition et qu'on parvienne à un consensus public sur la manière de faire face à ces coûts.

Bibliographie

Loi du 28 juillet 1990 relative à l'amélioration de la prestation de pensions à la population, Vilnius, Parlement.

Alho, J. M., Jensen, S. E. H., Lassila, J., Lazutka, R., Morkūnienė, A. et Valkonen, N. T. (1998). *The Economic Effects of Population Ageing and Demographic Uncertainty in Lithuania: Summary, Conclusions and Recommendations* [Les conséquences économiques du vieillissement de la population et de l'incertitude démographique en Lituanie : résumé, conclusion et recommandations], Rapport de recherche P98-1 023-R. Helsinki, ETLA, p. 24.

Economic and Social Development of Lithuania [Le développement économique et social de la Lituanie] (2001), n° 2, Vilnius, Institut de statistique, p. 109.
« Lettre explicative sur le Projet de loi visant l'approbation des indicateurs relatifs au budget 2004 de la Caisse publique d'assurance sociale », IXP-2912(2), 28–11–2003, Vilnius, Ministère de la sécurité sociale et du travail.

Gruzevskis, B. (1999, 2000). « Emploi », *Rapport sur le développement humain : Lituanie*. Vilnius, PNUD, pp. 61–72.

Guogis, A. *Socialines politikos modeliai*, 2000, Vilnius, EUGRIMAS, p. 78.

Katkus, V., Lazutka, R. (2000). *The Establishment of the Pension Funds System in the Baltic States* [La création de régimes de fonds de pensions dans les Etats baltes], Rapport, Vilnius, East-West Management Institute & Lithuanian Banking, Insurance and Finance Institute, p. 104.

Population active, emploi et chômage (résultats d'enquête) (novembre 2000). Vilnius, Institut de statistique, p. 60.

Population active, emploi et chômage (résultats d'enquête) (1997–1999, 2000). Vilnius, Institut de statistique, p. 64.

Marché du travail et questions sociales dans les Etats baltes (2003). Paris, publications de l'OCDE, p. 177.

Labour Market Development in Lithuania (2001). [L'évolution du marché du travail en Lituanie], Rapport, Vilnius, Institut de recherche sur la société et le travail, p. 48.

Lietuva stojant i Europos Sąjunga: Ekonomine, sociologine ir demografinė padėtis analize (2004). Vilnius, Socialinių tyrimų institutas, p. 181.

- Lithuania. An Opportunity for Economic Success* (1998), Volume 2 : *Analytical Background* [Lituanie : une chance de réussite économique : analyse de contexte]. Washington, D.C., Banque mondiale, p. 352.
- Lithuania 1999: Living Conditions* (*Lituanie 1999 : les conditions de vie*) (2000). Vilnius, Ministère de la Sécurité sociale et du Travail de la République de Lituanie et Institut des sciences sociales appliqués du FAFO, p. 278.
- Programme de convergence de la Lituanie* (2004). Vilnius, Gouvernement de la République de Lituanie, p. 42.
- Lubys, B. (1995a). « Dabartine pensiju sistema – uzdelsto veikimo bomba ». Vilnius, Litas, 06–04–1995.
- Lubys, B. (1995b). « Dar karta apie privacias pensijas ». Vilnius, Lietuvos rytas, 26–07–1995.
- Lubys, B. (1995c). « Privatus pensiju fondai – parama senatveje ». Vilnius, Lietuvos rytas, 21–04–1995.
- Medaiskis, T. (2005). « The Reform of Pensions in Lithuania » [La Réforme des pensions en Lituanie], in *Social Policy in Transition Societies. Experience from the Baltic Countries and Russia* [Les politiques sociales de sociétés en transition. L'expérience des pays baltes et de la Russie] (1995), Helsinki, Comité finlandais de l'ICSW, pp. 114–121.
- Morkūnienė, A. (2001). « Why pension reform in Lithuania has been debated so long? » [Pourquoi le débat sur la réforme des pensions en Lituanie a-t-il duré si longtemps ?], Rapport de recherche, P98-1023-R. Helsinki, ETLA, p. 10.
- Mueller, K. (1999). « The Political Economy of Pension Reform in Central-Eastern Europe » [Economie politique de la réforme des pensions en Europe centrale et orientale]. Cheltenham & Northampton MA : Edward Elgar.
- Overbye, E. (1994). « Comparative Review of Social Insurance and Social Assistance Schemes in Europe » [Examen comparatif des régimes d'assurance et d'assistance sociales en Europe]. Oslo, INAS, p. 51.
- Loi sur l'acquisition des pensions par capitalisation (2002). Vilnius, Parlement.
- Cadre conceptuel de réforme des pensions* (2001). Vilnius, Gouvernement de la République de Lituanie, p. 5.
- Loi sur la réforme des pensions (2002). Vilnius, Parlement.

- Poderys, V. « Assessment of the First Stage of the Reform » [Evaluation de la première phase de la réforme], Rapport, 19-03-2004, Vilnius, Commission des valeurs mobilières, p. 18.
- Résolution du 22 mai 1990 sur l'attribution de pensions au mérite, Vilnius, Gouvernement de la République de Lituanie.
- Rapport social 1997* (1997). Vilnius, Ministère de la sécurité sociale et du travail, p. 147.
- Rapport social 2000* (2000). Vilnius, Ministère de la sécurité sociale et du travail, p. 214.
- Valstybinis socialinis draudimas. Statistika* (1998). Vilnius, Valstybinio socialinio draudimo fondo valdyba.
- SODRA (2004a). http://www.sodra.lt/lt.php/statistiniai_duomenys/draudejai/41. Vilnius.
- SODRA (2004b). http://www.sodra.lt/lt.php/statistiniai_duomenys/pensijos/638. Vilnius.
- Annuaire statistique de Lituanie* (1995). Institut de la statistique, p. 476. Vilnius.
- Annuaire statistique de Lituanie* (1998). Institut de la statistique, p. 558. Vilnius.
- Annuaire statistique de Lituanie* (2002). Institut de la statistique, p. 684. Vilnius.
- Annuaire statistique de Lituanie* (2003). Institut de la statistique, p. 665. Vilnius.
- Steponaviciene, G. « Pensiju reformos perspektyvos. » 12–11–2003, Vilnius, Lietuvos laisvosios rinkos institutas, <http://www.lrinka.lt/Pranesim/index.phtml>.
- Livre blanc sur la réforme des pension* (2000). Vilnius, Gouvernement de la République de Lituanie.
- Livre blanc sur l'assurance sociale en Lituanie* (1995). Vilnius, Gouvernement de la République de Lituanie, p. 63.
- Travaux de l'Institut lituanien de la statistique 1995, n° 2* (1995). Vilnius, Institut de la statistique, p. 54.
- Travaux de l'Institut lituanien de la statistique, 2002–2003* (2003). Vilnius, Institut de la statistique, p. 86.

Annexes

Tableau A.1
Les dépenses sociales publiques [en % du PIB]

	Total	Part du total transférée aux ménages	Part des pensions	Part des pensions de retraite
Allemagne	27	17	13	10,5
Autriche	27	19	16	9,9
Belgique	25	17	11	7,4
Danemark	30	19	12	6,8
Espagne	20	14	11	8,1
Estonie	16	11	8	6,3
Etats-Unis	15	8	7	5,2
Finlande	27	18	12	7,0
France	29	19	14	10,6
Grèce	23	17	14	10,2
Irlande	16	10	5	2,5
Islande	18	10	8	3,8
Italie	25	19	17	12,8
Lettonie	17	13	10	8,3
<i>Lituanie</i>	<i>15</i>	<i>10</i>	<i>8</i>	<i>4,7*</i>
Luxembourg	22	16	11	8,0
Norvège	27	18	13	6,0
Pays-Bas	24	16	11	6,2
Pologne	23	18	14	8,0
Portugal	18	12	10	6,3
République slovaque	14	13	9	5,2
République tchèque	19	13	9	6,4
Suède	31	21	14	7,5
Suisse	28	20	15	11,2
Turquie	12	7	6	4,2
Royaume-Uni	25	18	14	9,8

Note : * Ce tableau a deux sources : *Annuaire statistique de Lituanie* 2003. Vilnius, Institut de la statistique, p. 579, pour la Lituanie, et *Marché du travail et questions sociales dans les Etats baltes* (2003). Paris, OCDE, p. 52, pour les autres pays. Il n'a pas d'autre objectif que de permettre une comparaison grossière, étant donné que les méthodes de calcul peuvent différer entre les deux études.

Tableau A.2
Impôt sur le revenu et cotisations d'assurance sociale de l'ouvrier moyen en 2000

	Impôt sur le revenu	Cotisation salariale	Cotisation salariale	Total des prélèvements (Col. 1 + 2 + 3)
	1	2	3	4
	[en % du salaire brut]			
Belgique	28	14	33	75
Hongrie	20	13	41	73
France	13	13	41	68
Suède	25	7	33	66
<i>Lituanie</i>	29	3	31	63
Lettonie	25	9	27	63
Italie	19	10	33	62
Allemagne	22	20	20	63
Finlande	26	8	26	59
Autriche	9	18	32	59
République slovaque	7	13	39	58
République tchèque	11	12	35	58
Estonie	22	—	33	55
Pays-Bas	8	29	16	52
Pologne	6	25	20	52
Espagne	12	6	30	49
Turquie	14	14	19	48
Grèce	3	15	28	46
Danemark	32	12	0	44
Portugal	6	12	23	42
Norvège	21	8	12	42
Luxembourg	12	14	14	40
US	18	8	8	33
GB	15	8	10	33
Irlande	16	5	12	33
Suisse	10	11	11	33
Islande	21	0	5	26

Source : *Marché du travail et questions sociales dans les Etats baltes* (2003). Paris, OCDE, p. 77.

Partie II

PERSPECTIVES DES ETUDES DE CAS DES PAYS BALTES

**Réforme des retraites
dans les pays baltes :
attentes et expériences de départ**

Elaine Fultz

Le pilier manquant

Mária Augusztinovics

**L'économie politique de la privatisation
dans les pays baltes**

Katharina Müller

Réforme des retraites dans les pays baltes : attentes et expériences de départ

Elaine Fultz

Ce volume se propose d'analyser la réforme des pensions dans les pays baltes entre 1989 et 2004. On y retrace les premiers pas des gouvernements dans la restructuration des systèmes de retraite après l'indépendance des pays, les effets du choc économique initial sur les régimes de retraites et sur ceux qui en dépendaient, les efforts qui ont suivi pour en stabiliser le financement et pour rapprocher le niveau de la prestation de chaque travailleur à son ancien salaire et à son niveau de cotisation et, enfin, avec le nouveau millénaire, la réduction du système public de retraite en faveur des comptes d'épargne-retraite individuelle à gestion privée (privatisation des pensions).

Au départ, notre projet avait été de fournir une vue d'ensemble qui aurait comparé les trois réformes sous le même format que les études elles-mêmes. Cependant, au fur et à mesure qu'avançaient les travaux, il est devenu clair qu'une telle approche serait non seulement maladroite, mais qu'elle aurait en outre des difficultés à mettre en évidence certains points de comparaison essentiels. La difficulté résidait en partie dans le manque de comparabilité des données entre les pays et en partie dans les nombreuses différences de détail au sein des réformes – malgré des ressemblances évidentes dans les grandes lignes.

Ce chapitre propose donc plutôt un ensemble plus limité d'observations comparant les attentes avec l'expérience des débuts lors de la mise en œuvre des réformes. Cette perspective aidera, nous l'espérons, à mettre en évidence

les tendances de l'expérience balte, à les faire ressortir d'un vaste ensemble de détails, et également à fournir un écho utile aux responsables politiques et à leurs partenaires sociaux en leur présentant la façon dont la pratique s'est écartée des attentes. L'objectif est également de fournir des informations pouvant s'avérer utiles aux délibérations d'autres gouvernements sur la politique à adopter, facilitant ainsi un apprentissage au niveau régional et une amélioration progressive de l'élaboration des réformes.

Pour identifier les *attentes*, ce chapitre applique une approche variée. Généralement, les références sont simplement les attentes des responsables eux-mêmes, de ceux qui prônaient les réformes ou la documentation qu'ils invoquaient. Cependant, le chapitre met également l'accent sur les différences frappantes entre les exigences de la loi et la pratique réelle, et celles qui existent entre les résultats de départ des réformes baltes et ce à quoi on aurait pu s'attendre après les expériences antérieures de la Hongrie et de la Pologne.

Tout comme la comparaison point par point projetée au début, cet effort est aussi contrarié parfois par le manque de données comparables entre les pays et par les différences considérables dans les détails des expériences des pays. Dans certains cas, des sources supplémentaires ont été utilisées afin de compléter l'analyse.

Deux réserves s'imposent, au départ. D'abord, malgré le fait que cette analyse repose fortement sur des informations présentées dans les trois études et présente parfois la perspective des auteurs, les conclusions qui en ont été tirées sont entièrement les miennes. Ensuite, la période étudiée était celle de changements extraordinaires dans les pays baltes, comme ailleurs en Europe centrale¹. Etant donné la succession rapide des événements et le changement

¹ Par exemple, les chocs économiques de la transition se sont avérés plus profonds et plus prolongés que ne l'auraient prédit les gouvernements ou les organisations internationales qui ont vu dans ce « traitement de choc » le moyen optimal pour passer du socialisme d'Etat à l'économie de marché. La procédure qui a consisté à placer la propriété de l'Etat en des mains privées a souvent produit une répartition de la richesse très différente de ce à quoi les gouvernements et leurs conseillers internationaux s'attendaient. Dans le domaine des pensions, le concept selon lequel le passage à un système d'épargne-retraite capitalisé pourrait prévenir la crise des retraites a été communément accepté et suivi, pour être réfuté uniquement par une prise de conscience du fait que le vieillissement démographique affectera tous les types de régime de retraite, indépendamment de la manière dont ils sont financés. Voir section 5.

spectaculaire des idées dans les 14 premières années de la transformation, ce serait une erreur que d'interpréter les écarts observés entre les attentes et la pratique comme un signe de naïveté. Ces écarts reflètent le plus souvent le rythme rapide des changements et le lancement précipité d'idées qui en a résulté.

Ces réserves énoncées, cinq résultats frappants des réformes sont examinés ci-dessous. On y trouve : (1) la préférence dont font preuve les travailleurs en faveur des nouvelles options d'épargne-retraite individuelle dans le système partiellement privatisé ; (2) la réaction des travailleurs aux nouvelles incitations financières les incitant à prolonger leur période de vie active, c'est-à-dire à retarder le moment où ils commenceront à toucher leur retraite ; (3) les tendances dans les investissements et les taux de rendement des nouveaux systèmes privés d'épargne-retraite individuelle ; (4) le rôle des acteurs internationaux dans ces trois réformes ; et enfin, (5) les prévisions mises à jour des auteurs sur le niveau des prestations et les coûts du financement des pensions dans la période suivant les réformes.

(1) La préférence pour les options d'épargne-retraite individuelle : les trois gouvernements baltes ont créé de nouvelles possibilités d'épargne de retraite individuelle en canalisant une partie des cotisations de pension publique en direction de comptes à gestion privée. Les réformes se sont étroitement suivies dans les trois pays : la Lettonie a adopté le nouveau système en 2000, l'Estonie en 2001 et la Lituanie en 2002. En créant ces deuxièmes étages dans le système, les gouvernements ont étendu la possibilité du choix d'adhérer ou de rester à l'écart pour certains groupes de travailleurs, à l'instar des gouvernements hongrois et polonais lors de leurs propres réformes vers la fin des années 1990. Dans les deux cas précédents, les estimations des gouvernements ont largement sous-estimé la préférence des travailleurs pour ces nouveaux systèmes privés². Bien que cette tendance ait été amplement documentée au moment où les

² En Pologne, le gouvernement estimait que 50 % du groupe optionnel (les 30 à 50 ans) allaient faire le choix de passer au nouveau système, alors que ce taux a été de 63 %. En Hongrie, le gouvernement a compté sur le passage de 800 000 personnes du groupe à option (tous les travailleurs) vers le nouveau système en 1998, finalement, 1,4 million de travailleurs ont fait ce choix. Fultz et Ruck (2000), p. 15.

pays baltes adoptaient des lois semblables, deux des trois gouvernements ont réalisé des sous-estimations similaires.

En Lituanie, le gouvernement a estimé que 6 % seulement de ceux qui avaient le choix passeraient au nouveau système l'année de la mise en application de la loi³. Finalement, 38 % y ont adhéré et, en juin 2004, ce taux atteignait déjà les 48 %. En Estonie, le gouvernement prévoyait un passage de 50 % de ceux qui en avaient la possibilité durant les trois ou quatre premières années⁴. En réalité, 55 % ont joint le système dans les trois premières années et 62 % dans les quatre premières années⁵.

Parmi les raisons de cet intérêt, les deux études considèrent comme décisives⁶ certaines actions prises par les gouvernements. Selon Leppik et Võrk, la campagne promotionnelle du gouvernement estonien a changé « l'optique » des réformes. Cette campagne a présenté les 2 % additionnelles que devait payer chaque travailleur voulant joindre le nouvel étage privé du système comme une affaire : « Vous payez 2 %, le gouvernement en paye 4 »⁷. Il est

³ En Lituanie, tous les travailleurs, actuels ou à venir, ont ce choix. Lazutka, section 2.3.2.1, dans le présent volume.

⁴ En Estonie, le groupe optionnel comprenait tous les travailleurs actuels, mais excluait les nouveaux actifs. Leppik et Võrk, section 3.2, dans le présent volume, et Leppik (2005).

⁵ En Lettonie, suivant la suggestion de la Banque mondiale, le gouvernement a estimé que 50 % du groupe optionnel allaient joindre le deuxième étage du système et que 10 % additionnels s'y ajouteraient chaque année dans les premières années, c'est-à-dire 40 % d'ici 2025. En réalité, dans la première année, 8 % ont rejoint le système. Vanovska, communication personnelle, le 13 janvier 2006.

⁶ Parmi les autres facteurs explicatifs, on retrouve une méfiance générale à l'égard du gouvernement, la publicité agressive des caisses de retraite privées cherchant à attirer de nouveaux clients, une asymétrie au niveau des informations qui comparait uniquement les faiblesses connues du système de pensions public à des affirmations abstraites sur les résultats supérieurs de la part des caisses privées, de même qu'un effet boule-de-neige qui a vu certains travailleurs joindre le nouveau système parce qu'ils ont vu les autres faire de même.

⁷ Leppik et Võrk, section 3.3, dans le présent volume. Ils affirment que ce changement d'optique a été aidé par une sorte de pression de groupe, puisque beaucoup ont opté pour joindre le deuxième pilier à cause de leurs connaissances ou des membres de leur famille qui avaient fait de même, sans oublier que la gestion du régime efficace et transparent des débuts a également contribué à sa popularité.

en effet surprenant que le seul pays où il a fallu payer une telle cotisation additionnelle ait attiré la plus grande partie d'adhérents optionnels.

Lazutka met l'accent sur l'importance, en Lituanie, du « simulateur de retraites »⁸. Ce programme a été placé sur le site internet du ministère de la Sécurité sociale et du Travail, afin de permettre aux travailleurs de comparer leurs prestations futures issues du système privé avec celles issues du système public. Le programme opérait avec une estimation fixe de l'augmentation future des salaires qui était faible (2 % seulement par an), ce qui a présenté les prestations du système public sous un jour très peu favorable⁹. Contrairement à d'autres facteurs du programme, le taux de l'augmentation des salaires ne pouvait être ajusté, ce qui n'a pas rendu possible aux utilisateurs du simulateur de comparer les régimes publics de retraite et les régimes mixtes en fonction d'hypothèses différentes sur les salaires futurs. Cette restriction a, dans une grande mesure, influencé la comparaison des deux systèmes. Dans les deux analyses, la composition du groupe optionnel révèle des tendances surprenantes. En Estonie, la prestation de la femme moyenne dans le régime privé est prévue pour être de seulement 66 % de celle d'un homme, alors que ce chiffre est 76 % si l'on combine les deux étages¹⁰. Toujours est-il que parmi ceux qui avaient la possibilité de joindre le régime privé, le taux des femmes était plus

⁸ De plus, Lazutka attribue cette part inattendue d'adhérents à l'estimation tout à fait irréaliste du ministère de la Sécurité sociale et du Travail. Il suggère que le ministère a fait une estimation de seulement 6 % d'adhérents, afin de pouvoir minimiser l'importance des pertes de revenu du système de retraites public causées par la canalisation des fonds vers le système privé. Lazutka, section 2.3.2.2, dans le présent volume.

⁹ Cette estimation était beaucoup plus pessimiste que celle du ministère des Finances, qui prévoyait une augmentation des salaires de 7 % dès 2007. Lazutka, section 2.3.2.1, dans le présent volume.

¹⁰ Leppik et Võrk, Graphique 36 et le texte qui suit, dans le présent volume. Ils prévoient, pour le pilier privé, un taux de remplacement de 12 % chez les femmes et de 18 % chez les hommes, ce qui fait que la prestation privée d'une femme sera, en moyenne, équivalente à 66 % de celle d'un homme. Ils prévoient également une chute des taux de remplacement estoniens : des 40 % actuels, ils baisseront à 36 % pour les hommes et à 30 % pour les femmes en 2035 (voir section 5). Ainsi, dans l'ensemble, les deux sexes peuvent s'attendre à perdre du terrain et la perte moyenne des femmes est plus importante dans le système privé.

élevé, de 55%, face aux 45 % des hommes¹¹. En Lituanie, la loi permet aux caisses privées d'utiliser des estimations d'espérance de vie différentes pour les hommes et les femmes, lors du calcul des prestations. Cette pratique a beau faire baisser les prestations des femmes par rapport à celles des hommes, les femmes ont néanmoins opté pour le système privé en plus grand nombre¹².

De plus, certaines cohortes de personnes âgées ont adhéré au système privé en plus grand nombre que les jeunes, en dépit du fait de disposer d'une durée moins longue pour accumuler une épargne privée qui pourrait compenser leurs pertes au niveau des prestations publiques. En Estonie, les membres de la tranche d'âge des 42 à 46 ans ont rejoint ce système dans un nombre beaucoup plus élevé que les personnes d'entre environ 25 et 35 ans¹³. Leppik et Võrk attribuent cela à la pression d'une durée plus limitée de prise de décision pour les travailleurs plus âgés. En Lituanie également, les femmes de la cinquantaine ont rejoint le nouveau système en nombre plus élevé que les femmes plus jeunes¹⁴. Cette popularité inattendue du système privé a élevé les coûts de la privatisation des retraites, créant une canalisation plus importante des revenus publics vers les régimes d'épargne-retraite du deuxième pilier et élargissant le « trou » dans le financement des retraites publiques, que le gouvernement et les contribuables devront combler d'une manière ou d'une autre. Les gouvernements ayant adopté les lois sur la privatisation sans disposer d'une stratégie adéquate pour en couvrir les coûts à long-terme, la question du financement de ce trou reste ouverte dans les trois pays. On y reviendra dans la section 5.

(2) *La carotte et le bâton pour retarder les départs à la retraite* – Les trois gouvernements ont fait des efforts pour augmenter l'âge de la retraite. Ces efforts se sont manifestés dans deux directions, l'une se basant sur des exigences réglementaires, l'autre relative à des incitations financières. De la moitié à la fin des

¹¹ Leppik et Võrk, Graphique 19, dans le présent volume. Leur prévision anticipe une prolongation de l'écart entre les sexes dans le domaine des salaires en Estonie, qui est d'environ 25 %. Si cet écart diminuait dans l'avenir, le désavantage relatif des femmes en tant que groupe dans le régime privé serait atténué.

¹² Lazutka, Graphique 22, dans le présent volume.

¹³ Leppik et Võrk, Graphique 20, dans le présent volume.

¹⁴ Lazutka, Graphique 22, dans le présent volume.

années 1990, les trois pays ont progressivement introduit des âges de départ à la retraite plus élevés (pour l'âge le plus jeune auquel les prestations de retraite intégrales sont disponibles selon la loi – cf. Tableau 1). Ces augmentations sont en vigueur pour les hommes, en cours d'élaboration pour les femmes. Il en a résulté une augmentation de l'âge de retraite de 2 à 3 ans pour les hommes et une augmentation future de 5 à 8 ans pour les femmes. L'Estonie et la Lettonie vont, en fin de compte, égaliser l'âge de la retraite des hommes et des femmes, tandis qu'en Lituanie, il restera un écart de 2,5 ans entre les sexes.

Tableau 1
Augmentation réglementaire de l'âge de mise à la retraite

Pays	Age de la retraite avant la réforme		Année du changement	Année de la mise en place du changement		Nouvel âge de départ à la retraite final	
	Homme	Femme		Homme	Femme	Homme	Femme
Estonie	60	55	1994, 1998*	2001	2016	63	63
Lettonie	60	55	1996	2003	2008	62	62
Lituanie	60	55	1995, 2001**	2003	2006	62.5	60

Notes : * L'agenda des augmentations a été modifié et les âges de mise à la retraite des hommes et des femmes ont été égaux.

** L'agenda des augmentations a été accéléré.

Source : Lazutka, section 2.2.1 ; Leppik et Vörk, section 2.1 ; et Vanovska, section 3.1.2 et boîte 3, dans le présent volume.

En deuxième lieu, les trois gouvernements ont mis en place un mécanisme d'incitation au sein du régime de pensions publique afin que les travailleurs retardent leur départ à la retraite. En Estonie (2001), le gouvernement a offert une augmentation de la retraite de 10,8 % pour chaque année active passée au-delà de l'âge de la retraite¹⁵. En Lituanie, au départ, le gouvernement a offert

¹⁵ Leppik et Vörk, section 2.1, dans le présent volume. Cette majoration est supérieure à un simple ajustement actuariel. Les coûts du financement des retraites n'en seront qu'augmentés, au lieu d'être diminués. Cependant, l'avantage pour la société de ce prolongement du temps d'activité est une contribution supplémentaire au PIB de la part des travailleurs plus âgés.

une majoration de 4 % (1995) ; en 2004, cette majoration est passée à 8 %¹⁶. En Lettonie, le nouveau régime à cotisation définie, dite notionnelle (CDN), ajuste automatiquement les prestations publiques afin de refléter l'espérance de vie restante de la cohorte partant à la retraite. Ainsi, avec une espérance de vie qui augmente avec le temps, les travailleurs, souhaitant obtenir le même taux de remplacement de leur salaire que les cohortes précédentes, devront prendre leur retraite plus tard. Comme le dit Vanovska, les responsables lettons pensaient obtenir par cette formule une augmentation de l'âge de la retraite sans qu'ils aient à avoir recours à un relèvement réglementaire¹⁷.

Alors que les réactions à ces mesures vont dans la direction prévue, elles sont plutôt modérées. Comme le montre le Tableau 2, l'âge effectif moyen auquel les travailleurs commencent à toucher leur retraite est considérablement inférieur à l'âge du départ à la retraite.

Tableau 2
Intervalle entre l'âge de mise à la retraite et l'âge de départ à la retraite réel moyens

Pays	Année	Age de mise à la retraite		Age réel moyen de départ à la retraite		Différence	
		Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes
Lettonie	2004 (sept.)	60,0	62,0	58,0	61,2	2 ans	9 mois +
Lituanie	2004	59,0	62,5	58,4	61,4	8 mois	1 année +
Estonie	2001	58,0	63,0	57,0	61,0	1 an	2 ans

Sources : Vanovska, section 4.1.3, dans le présent volume ; Ministère lituanien de la Sécurité sociale et du Travail, unité statistique (communication personnelle, 27 janvier 2006) ; et Leppik et Vörk, section 3.1, dans le présent volume.

Deux éléments expliquent cet écart. D'abord, peu de travailleurs ont réagi à ces incitations. En Estonie, en 2002 et en 2003, moins de 200 personnes

¹⁶ Ministère de la Sécurité sociale et du Travail, communication personnelle, le 2 février 2006.

¹⁷ Vanovska, section 4.1.3, dans le présent volume.

ont profité de cette majoration pour retraite retardée¹⁸. En Lettonie aussi, le nombre de personnes qui ont retardé la perception de leur retraite a peu augmenté sous le régime CDN¹⁹. Au contraire, la durée moyenne de carrière chez les cohortes de retraités récentes est de 4 ans plus courte que celle de tous les retraités lorsque le CDN est entré en vigueur en 1995²⁰. En Lituanie, des observateurs sur le terrain signalent que peu de gens ont profité de la majoration, même après qu'elle ait été doublée²¹.

L'emploi limité de ces crédits ne signifie cependant pas forcément un taux de participation bas dans la population active de la part des personnes âgées dans les pays baltes. Ces taux sont, en réalité, les plus élevés parmi les nouveaux membres de l'UE et dépassent la moyenne de l'Europe des Quinze²². Dans les pays baltes, il est néanmoins typique de voir les travailleurs plus âgés commencer à toucher leur retraite le plus tôt possible et continuer à travailler. On peut en conclure qu'ils appliquent un taux d'escompte élevé lorsqu'ils évaluent les nouvelles majorations : ils préfèrent toucher simultanément un revenu salarial et leur retraite aujourd'hui, plutôt qu'une retraite plus élevée plus tard, quand ils n'auront plus de revenus salariaux²³.

Le deuxième facteur qui contribue à l'écart visible dans le Tableau 2 est le chômage. Après avoir élevé l'âge de la retraite, les trois gouvernements ont créé de nouvelles options de préretraite. La Lituanie a formellement réduit

¹⁸ Leppik et Vörk, section 3.1, dans le présent volume. Ils soulignent à juste titre que ce phénomène peut en partie être expliqué par le fait que la majoration n'entre en vigueur que lorsque le travailleur commence à percevoir une retraite. Ainsi, il est possible qu'il y ait des personnes ayant reporté la perception de leur retraite, mais non encore visibles dans les chiffres.

¹⁹ Vanovska, section 4.1.3, dans le présent volume.

²⁰ Précisément, les personnes partant à la retraite en 2003 avaient une moyenne de cotisation de 31 ans, face à 35 ans au moment où, en 1995, la réforme était en cours d'élaboration. Vanovska, section 4.1.2, dans le présent volume.

²¹ Ministère lituanien de la Sécurité sociale et du Travail, communication personnelle, le 2 février 2006.

²² Banque mondiale (2005), Courbe 3.

²³ De plus, selon Leppik et Vörk, de récentes études microéconomiques estoniennes montrent que les mauvaises conditions de santé incitent souvent les travailleurs à se retirer du marché du travail.

cette option aux chômeurs, alors que l'Estonie et la Lettonie ont suspendu les prestations des préretraités pendant les mois où ils travaillent. Voir Tableau 3.

Tableau 3
Options de préretraite dans les pays baltes

Pays	Année de la promulgation	Dispositions pour la préretraite
Lettonie	2000	Les deux sexes* ont la possibilité de prendre leur retraite deux ans à l'avance, avec une réduction actuarielle permanente des prestations et une réduction temporaire de 20 %. Les prestations sont suspendues pendant toute période de travail durant la préretraite.
Lituanie	2004	Pour les chômeurs à long-terme, une réduction permanente de 0,4 % pour chaque mois de la préretraite, soit 12 % pour trois ans.
Estonie	2000	La retraite est permise jusqu'à trois ans à l'avance avec une réduction permanente des prestations de 4,8 % pour chaque année de la préretraite, ou de 14,4 % pour trois ans. Les prestations sont suspendues pendant toute période de travail durant la préretraite.

Note : * Les femmes avaient reçu une option de préretraite plus tôt, en 1996.

Sources : Vanovska, section 4.1.3, dans le présent volume ; Ministère lituanien de la Sécurité sociale et du Travail, unité statistique (communication personnelle, le 30 janvier 2006) ; et Leppik et Võrk, section 2.1, dans ce volume.

En Estonie, 20 % des nouveaux retraités ont pris une retraite anticipée en 2003 et 80 % d'entre eux étaient au chômage dans la période précédant leur retraite²⁴. Même en Lettonie, où l'on applique des mesures sérieuses contre la préretraite (c'est-à-dire une réduction de 20 % des prestations en plus de la réduction actuarielle permanente), une étude de 2001 a révélé que presque la moitié (47 %) des nouveaux retraités prenaient tout de même une retraite anticipée car ils n'avaient pas d'emploi et pas de perspective de revenu autre que leur retraite²⁵. (Nous ne disposons pas de chiffres pour la Lituanie à cause de la promulgation récente de cette option.) Ainsi, il semblerait que le niveau élevé du chômage a pratiquement fait de la préretraite une nécessité pour de nombreuses personnes dans la Baltique, malgré d'attrayants avantages pour ceux qui retardent leur départ à la retraite. En somme, l'écart visible entre l'âge

²⁴ Leppik et Võrk, section 3.1, dans le présent volume.

²⁵ Vanovska, section 4.1.3, dans le présent volume.

légal de la retraite (en hausse) et l'âge moyen véritable auquel les travailleurs baltes commencent à toucher leurs retraites peut avoir deux explications : d'une part un horizon temporel court de la part des travailleurs plus âgés lorsqu'il s'agit d'évaluer la majoration accordée à une retraite retardée et d'autre part un nombre important de chômeurs plus âgés qui décident de toucher leurs retraites tôt par nécessité. Il est prématuré de tirer des conclusions définitives, mais ces tendances soulèvent des doutes concernant l'efficacité à élever l'âge *véritable* de retraite par cette méthode qui consiste à rendre le système de retraite actuariellement neutre en matière d'âge de la retraite. Elles mettent également en doute l'efficacité de l'augmentation de l'âge de la retraite alors qu'on relève un chômage important parmi les travailleurs plus âgés.

Ces questions seront également traitées dans la section 5.

(3) *Diversification des risques et taux de rendement privés.* Lorsqu'il s'agissait d'expliquer leurs propositions pour la privatisation partielle des régimes de retraite, les trois gouvernements baltes ont souligné la nécessité de diversifier les risques pesant sur la sécurité des retraites des travailleurs²⁶. La stratégie de la diversification présume que les régimes de retraite publique sont principalement exposés aux risques de la mauvaise gestion politique et du vieillissement démographique, tandis que les comptes d'épargne-retraite privés sont davantage exposés aux risques de mauvais résultats économiques²⁷. Les systèmes à

²⁶ La stratégie de la diversification des risques est formulée dans l'étude désormais bien connue de la Banque mondiale, intitulée *Eviter la crise du vieillissement* (1994).

²⁷ Dans les années qui ont suivi l'étude de la Banque mondiale datant de 1994, de nombreuses analyses ont démontré que les deux types de régime sont vulnérables aux deux types de risque, bien que ces derniers se manifestent à travers différents mécanismes. Les dispositifs d'épargne privée ont des résultats médiocres dans des conditions de vieillissement démographique à cause d'une demande réduite d'épargne de la part d'une population active moins nombreuse, qui doit acheter les actifs de la génération partant à la retraite quand cette dernière convertit son capital en rente. Ils doivent également endurer les conséquences négatives d'un gouvernement faible ou corrompu, quand celui-ci est incapable de réglementer les caisses privées de manière efficace. D'un autre côté, les régimes publics sont, eux, vulnérables aux mauvais résultats économiques, puisqu'une productivité basse peut entraîner une stagnation des salaires, d'où une réduction des revenus issus des cotisations ; l'inflation peut entamer le niveau des prestations réelles ; tandis qu'un chômage élevé pourrait priver le régime public de ses cotisants.

plusieurs piliers sont supposés protéger les travailleurs en mélangeant les risques, c'est-à-dire en équilibrant un type de risque par rapport à l'autre²⁸.

Dans la première période de son application, la diversification des risques a été limitée. En Lettonie, les obligations du Trésor représentaient 64 % des épargnes du deuxième pilier et, en Lituanie, ce chiffre était estimé à 60 %²⁹. Ainsi, la majeure partie des cotisations se retrouve à nouveau entre les mains du gouvernement où elles sont exposées aux mêmes risques que le régime public. En Estonie, les investissements des travailleurs sont plus diversifiés, avec 36 % sous forme d'actions ou de fonds communs de placement investissant en actions. Cependant, là aussi, entre un quart et un tiers de l'épargne des travailleurs est investi en obligations du Trésor³⁰.

En Estonie, où l'on n'émet plus d'obligations du Trésor depuis la création du second pilier, les caisses privées achètent les obligations d'autres gouvernements européens³¹. En Lettonie et en Lituanie, ce sont des obligations du Trésor domestique qui constituent une majeure partie des portefeuilles de placement privés. Cela signifie que les gouvernements réempruntent une grande partie des ressources de cotisation qu'ils ont canalisés vers les caisses privées. Ce mouvement circulaire des fonds aide à combler le trou dans le financement de la pension publique qui, premièrement, a été le résultat de la canalisation des fonds vers le système privé. Cependant, alors que les fonds refluent, on relève des pertes considérables liées aux frais prélevés par les sociétés privées de gestion de portefeuille.

Appliqués année après année à l'intégralité des économies accumulées d'un travailleur, les tarifs de gestion de portefeuille peuvent apparaître plutôt modestes, mais, avec le temps, réduisent considérablement l'épargne. Par

²⁸ Banque mondiale (1994), p. 23.

²⁹ Vanovska, Tableau 12, et Lazutka, section 2.3.2.3, dans le présent volume.

³⁰ Leppik et Vörk, Graphique 26, dans le présent volume, et communication personnelle avec L. Leppik (le 15 février 2006). A la fin de 2004, les investissements en obligations du Trésor représentaient 30 %. A la fin de 2005, ils ont baissé à 24 %.

³¹ Alors que cela signifie que ces épargnes sont exposées aux mêmes risques de mauvaise gestion gouvernementale et de vieillissement démographique que les régimes publics, Leppik et Vörk affirment que cette répartition entre plusieurs gouvernements européens offre néanmoins un certain degré de protection aux travailleurs.

exemple, on s'attend à ce qu'un tarif de portefeuille annuel de 1 % réduise l'épargne accumulée d'un travailleur d'environ 20 % au cours de sa carrière professionnelle. Dans les pays baltes, les tarifs de gestion de portefeuille sont égaux à ou excèdent ce taux de référence. En Lettonie, le tarif annuel moyen de gestion de portefeuille est de 50 % plus élevé, c'est-à-dire de 1,5 %. En Lituanie, la moyenne en est de 1 % ; tandis qu'en Estonie, elle se situe entre 0,75 % et 1,5 %. Dans les trois pays, les caisses privées appliquent également un certain nombre de tarifs additionnels aux épargnes-retraite des travailleurs³².

Puisque les caisses privées ne comptent pas normalement tous les tarifs lorsqu'elles mesurent leurs propres résultats de l'investissement, notre projet a soutenu le développement d'une méthodologie à cet effet³³. En prenant la perspective du travailleur, on y pose cette simple question : quel est le taux de bénéfice par rapport au bilan du compte individuel, en comparaison de la somme totale payée par le travailleur aux gestionnaires privés ?

En utilisant cette méthodologie, Vanovska a calculé que le système d'épargne-retraite privée letton avait un rendement annuel réel de 0,50 % dans les trois premières années de son fonctionnement³⁴. Il s'agissait d'un rendement de 1,1 % encaissé par le trésor public en tant que gestionnaire de fonds, par rapport à une moyenne de 0,11 % pour toutes les caisses gérées de manière privée. Ainsi, le retour du gouvernement a été dix fois plus important que celui des caisses privées. De plus, les régimes gérés de manière conventionnelle (là où il n'y a pas eu de placement en actions) ont rapporté deux fois plus (0,51 %, par rapport à 0,25 %) que ceux gérés de manière active (avec un placement en actions 15 à 30 %). De plus, le rendement réel de 1,1 % sur les épargnes capitalisées était largement en dessous du système public CDN qui, entre 1997 et 2004,

³² En Estonie, on applique également des frais d'inscription allant de 1 à 3 %, de même qu'une prime de remboursement d'environ 1 %. Leppik et Võrk, Graphique 26, dans le présent volume. En Lettonie, les tarifs de gestion à l'avance vont actuellement de 1 à 2 %. Lazutka, Tableau 21, dans le présent volume. La possibilité pour des tarifs considérablement moins élevés est illustrée par la Suède, où l'administration centrale et la gestion en gros des fonds ont pour résultat des niveaux d'environ 0,3 % de l'actif. Barr, Nicholas, revue du livre *Garder la promesse de la protection sociale en Amérique Latine, Développement économique et Changement culturel*, février 2006, à paraître.

³³ Augusztinovics *et al.* In Fultz (2002), section 3.4.

³⁴ Vanovska, Tableau 14 et le texte qui l'accompagne, dans le présent volume.

a vu une augmentation réelle de 38 %, soit une moyenne de presque 5 % par an³⁵.

En utilisant cette même méthodologie, Leppik et Võrk ont calculé que durant les deux premières années du fonctionnement du régime d'épargne-retraite du deuxième pilier, le rendement réel moyen des travailleurs estoniens a été de 2,2 %³⁶. (Ce taux apparemment plus élevé est en partie dû aux différentes structures de tarif dans les deux pays)³⁷.

Le calcul n'a pas été possible pour la Lituanie, à cause de la courte durée du fonctionnement du régime du deuxième pilier.

Somme toute, la diversification des risques reste pour l'instant limitée dans les pays baltes, et les revenus touchés par les travailleurs sont plus bas que prévu³⁸. S'écartant des attentes, ces tendances sont, néanmoins, similaires à celles des autres pays d'Europe centrale ayant réalisé la privatisation de leurs systèmes de pension³⁹.

³⁵ Vanovska, section 4.2.1, dans le présent volume.

³⁶ Leppik, section 3.3, dans le présent volume.

³⁷ Les entreprises lettones déduisent d'avance une cotisation mensuelle d'adhésion, ce qui n'est pas permis en Estonie. Ces frais ont un effet plus important au début du fonctionnement du régime, alors que les tarifs de gestion de portefeuille prélevés dans les deux pays ont un impact plus important au fur et à mesure que l'actif s'accumule avec le temps. De plus, la Lettonie a connu une inflation plus importante durant la période de calcul, ce qui n'a pas été accompagné par une augmentation des rendements bruts, ayant pour effet une baisse des rendements réels. Il est également important de noter que les portefeuilles d'investissement diffèrent dans les deux pays, l'Estonie ayant un nombre plus important de travailleurs optant pour des investissements à risque plus élevé.

³⁸ La Banque mondiale a récemment reconnu que « ... contrairement aux attentes, dans nombreux pays avec un système à plusieurs piliers, les fonds de pensions restent peu diversifiés... ». Banque mondiale (2006b), p. 2.

³⁹ En Hongrie, les fonds obligatoires d'épargne individuelle qui composent le deuxième pilier du système de retraite ont connu un rendement annuel moyen de 3,75 % au cours de leurs six premières années de fonctionnement, en comparaison à une inflation annuelle moyenne de 6,6 %. En Pologne, l'épargne-retraite moyenne du deuxième pilier obligatoire a augmenté sa valeur de 20,3 % entre décembre 1999 et juin 2004, alors que l'inflation a été, durant cette période, d'environ 24 %. La conférence de l'OIT « Tendances récentes dans la restructuration des pensions en Europe centrale et orientale », Budapest, le 9 et le 10 décembre 2005.

(4) *Influence internationale.* La mesure dans laquelle les réformes des pensions en Europe centrale et orientale ont été déterminées par des acteurs internationaux reste un débat dans la documentation récente sur les retraites. Des études sur les réformes des pensions en Europe centrale et orientale montrent que la Banque mondiale a joué un rôle actif, ses fonctionnaires ayant dirigé des équipes qui ont préparé les lois sur la privatisation des pensions ou les ayant guidé à travers le processus politique (par exemple : la Pologne ou la Croatie) ; dans d'autres cas, la Banque a exercé son influence par des prêts et une aide technique dans la réforme des pensions (Bulgarie)⁴⁰. L'image qui apparaît à travers ces études est plus nuancée. Tandis que l'influence de la Banque mondiale se reflète clairement dans l'adoption par les trois pays de son modèle de retraite à trois piliers, dans deux des pays, la Banque n'a pas joué de rôle principal (Estonie, Lituanie). Là, selon nos compte-rendus, les réformes ont principalement été orchestrées par des acteurs domestiques ; et d'autres organisations internationales y ont été plus actives que la Banque lors des délibérations sur les retraites.

En Estonie, Leppik et Võrk signalent que la Banque mondiale n'a pas apporté de soutien actif à la réforme des retraites avant l'adoption, par le gouvernement, de son Cadre théorique qui plaidait pour un modèle à trois piliers. La Banque n'a ensuite fourni qu'un seul conseiller pour le troisième pilier proposé et elle n'a parrainé qu'un seul séminaire sur le deuxième. Par contraste, la Commission européenne a rappelé la nécessité d'un modèle à trois piliers dans plusieurs rapports d'adhésion⁴¹. Comme l'indiquent les auteurs, ceci est surprenant au vu du fait que l'UE ne dispose pas de politique commune de financement des retraites. Le FMI était également actif en Estonie et a initialement apporté son soutien au système à trois piliers. Cependant, au cours du débat, il a changé de position pour mettre le gouvernement en garde du fait que les coûts élevés de la transition du passage au deuxième pilier peuvent déstabiliser l'économie. Une troisième organisation internationale, le Conseil de l'Europe a également exercé une certaine influence indirecte à travers son principal instrument de protection sociale, le Code européen de sécurité sociale. Le Code, modelé

⁴⁰ Mueller (2003), sections 8.2, 9.1, et 9.2.

⁴¹ Leppik et Võrk, section 2.3, dans le présent volume.

lors de la Convention 102 de l'OIT, a servi de point de référence au sujet de l'adaptation des prestations lors du débat sur la réforme en Estonie⁴². On découvre d'autres éléments surprenants, avec l'opposition de certaines caisses d'assurance privée à l'établissement du deuxième pilier, soutenue activement, d'un autre côté, par certains syndicats. Ainsi, l'économie politique de la réforme estonienne apparaît comme un jeu de chaises musicales, la Banque mondiale restant à l'écart des délibérations publiques, alors que d'autres organisations ont adopté des rôles et des positions inhabituels.

En Lituanie, la Banque mondiale a parrainé une conférence sur les pensions complémentaires volontaires, a demandé la clarification de la position du gouvernement sur les pensions privées comme conditionnalité d'un prêt et a financé un Livre blanc sur la réforme des pensions qui a analysé les faiblesses du système des pensions publiques. Lazutka signale cependant que le rapport n'a pas fait de recommandation explicite en faveur de la privatisation des pensions et n'a pas non plus eu un poids considérable dans le long débat lituanien sur cette démarche. Un rôle plus dominant a été joué par l'Institut lituanien pour le marché libre (LFMI), une ONG subventionnée par l'*Institut Caton*, un groupe d'experts néolibéraux de Washington, D.C., qui cherchent depuis longtemps à démanteler le système de protection sociale aux Etats-Unis⁴³. Lazutka décrit la manière dont, à travers une série d'articles de journaux critiques au milieu des années 1990, le LFMI a semé le mécontentement général envers le système de pensions public. Ces articles ont présenté le système de retraites chilien comme la solution idéale pour la Lituanie. L'auteur a été rapidement placé en tête d'une équipe de travail sur la réforme des pensions au Ministère de la Sécurité sociale et du Travail. Elle y a joué un rôle central dans l'élaboration de la privatisation des pensions en Lituanie et l'a guidée à travers le processus sinueux de la ratification parlementaire.

En Lettonie, la Banque mondiale a directement participé dans la conception des trois piliers ; elle a également invité des experts suédois afin d'aider

⁴² La Convention 102 de l'OIT établit des normes minimales pour la protection sociale. L'OIT joue un rôle actif dans le soutien des gouvernements qui souhaitent la ratifier et contrôle le respect de cet engagement, de même que le respect du Code européen de la sécurité sociale.

⁴³ Lazutka, section 2.3.1, dans le présent volume.

le gouvernement letton à gérer un partenariat à trois niveaux⁴⁴. Il est frappant de voir que, malgré cet engagement, la réforme lettone finale diffère considérablement des recommandations de la Banque. Deux éléments sont importants à noter.

En premier lieu, l'important travail de préparation effectué par les experts lettons avec le soutien de la Banque mondiale a été considérablement négligé durant le processus législatif. Lors des dernières phases de délibération, le Parlement a cédé à la pression de certaines institutions financières nationales en doublant la part des revenus des cotisations qui seront canalisés vers le deuxième pilier⁴⁵. Selon les prévisions de Vanovska, le gouvernement, afin de combler le manque ainsi créé dans le financement des pensions publiques, va devoir emprunter, ce qui est en contradiction avec l'objectif même de la réforme, c'est-à-dire l'augmentation de l'épargne nationale⁴⁶.

En deuxième lieu, le Parlement a initialement adopté la recommandation de la Banque qui visait un passage du type « big bang » au système CDN⁴⁷. Selon les règles de cette conversion rapide, tous les travailleurs ont reçu un crédit de pension pour l'intégralité de leur carrière professionnelle antérieure à la réforme, ceci étant basé sur le salaire dont ils avaient bénéficié pendant quatre ans seulement, de 1996 à 1999. L'utilisation des ressources de cette brève période comme substitut d'une carrière entière a considérablement favorisé certains en créant une situation très peu avantageuse pour d'autres, permettant la manipulation du système de façon à recevoir des pensions considérables, alors que d'autres furent privés d'un soutien de base. Le tollé et la perte de confiance déclenchés par ces inégalités ont mené à un flot de

⁴⁴ Vanovska explique que la Banque a fait des recommandations spéciales pour le lancement du nouveau régime public de Cotisation définie dite notionnelle (CDN). Elle a également aidé dans la préparation la loi sur le second pilier et sa justification, de même qu'elle a apporté son soutien à l'équipe de travail gouvernementale travaillant sur le troisième pilier.

⁴⁵ Cette part, originellement suggérée à cinq ou six points de pourcentage, a été augmentée à dix points de pourcentage du taux de cotisation-retraite en 2010. Vanovska, section 3.2.2, dans le présent volume.

⁴⁶ Vanovska, section 4.3.1, dans le présent volume.

⁴⁷ Vanovska, section 3.1.1, dans le présent volume.

changements législatifs au Parlement. Ces changements ont modifié la corrélation rigoureuse des cotisations et des prestations, l'essence même de la CDN. Ils ont également établi un minimum garanti élevé pour la prestation notionnelle et basé l'indexation de la pension en partie sur la longueur de la carrière professionnelle. Ceci a considérablement modifié le système de CDN.

L'Estonie et la Lituanie ayant accompli la privatisation des pensions plus tard que la Lettonie, la présence limitée de la Banque est logique, due à sa prudence croissante vis-à-vis de la privatisation⁴⁸. Néanmoins, cela n'a pas changé le résultat final : chacun des trois pays a adopté un système à trois piliers. Ceci correspond aux observations de Mueller, selon lesquelles la privatisation est effectuée là où des acteurs locaux dont l'influence est considérable articulent les messages de la Banque de manière à les rendre séduisants au public⁴⁹.

(5) *Adaptation des prestations et coûts de la privatisation* – Les études montrent que les pensions dans les trois pays ont été considérablement érodées par l'inflation du début des années 1990 et le redressement des taux de remplacement n'a été que modeste depuis. Par rapport aux niveaux élevés du système soviétique (de 50 à 100 % des salaires), la pension moyenne est, en ce moment, au niveau ou en dessous des 40 % du salaire brut moyen (voir Tableau 4).

⁴⁸ Cette prudence est reflétée dans une évaluation indépendante de la Banque sur ses conseils concernant la réforme des pensions (voir Banque Mondiale, 2006a). L'étude montre que les conditions préalables nécessaires au succès des réformes n'existaient souvent ni dans les pays d'Europe centrale et orientale, ni dans les pays d'Amérique latine : il s'agit notamment de la transparence, des revenus nécessaires pour financer les coûts de la transition, et un nombre peu élevé de banques efficaces prêtes à entreprendre des réformes. La prudence se manifeste également dans une récente analyse de la Banque sur les résultats des nouveaux systèmes de pensions privées en Amérique latine, qui propose l'élimination de l'adhésion obligatoire au second pilier (voir Gill *et al.*, 2006).

⁴⁹ Mueller, comme cité précédemment, section 3.2.

Tableau 4
Pension moyenne en tant que pourcentage du salaire moyen (brut et net), 2003

	% du salaire brut	% du salaire net
Estonie	34	43
Lettonie	38	48
Lituanie	32	40

Source : Leppik et Võrk, Courbe 37; Vanovska, Tableau 9; et Lazutka, Courbes 2–3, dans le présent volume.

Lors de la justification de leurs décisions de privatiser partiellement leurs systèmes de pensions, les trois gouvernements ont mis l'accent sur l'adaptation des prestations futures comme préoccupation majeure. En Lettonie et en Lituanie, des études conceptuelles gouvernementales ont présenté la privatisation comme un moyen d'obtenir des niveaux de prestations plus élevés⁵⁰. En Estonie, le Cadre théorique a appelé à resserrer les critères d'ouverture des droits, afin d'éviter une baisse future des taux de remplacement par rapport aux salaires⁵¹. Connaissant les expériences initiales de la mise en œuvre des réformes dans ces pays, à quel niveau peut-on raisonnablement s'attendre pour les prestations futures ?

Deux des études présentent des prévisions moins favorables que celles proposées précédemment. En Lettonie, des calculs du gouvernement montraient, en 1995, que le taux de remplacement de ceux qui partaient à la retraite à l'âge de 60 ans allait égaler ou dépasser 40 % des revenus bruts dans les années suivant la réforme⁵². Un rapport gouvernemental sur le deuxième pilier a ensuite indiqué que ce dernier allait augmenter les pensions de 29 à 34 %⁵³. Par contraste, les prévisions actuelles de Vanovska montrent que les taux de remplacement combinés (du premier et du deuxième pilier) vont

⁵⁰ Lazutka, section 2.3.1, et Vanovska, section 2.3, dans le présent volume.

⁵¹ Leppik, section 1.3.2, dans le présent volume.

⁵² A l'époque, un rapport de l'OIT soutenait que le taux de remplacement désiré de 40 % était trop bas, car des périodes de chômage empêcheraient de nombreux bénéficiaires d'atteindre ce taux. OIT (1995), p.57.

⁵³ Vanovska, section 2.2.2, dans le présent volume.

considérablement diminuer dans les années à venir, se réduisant à environ 32 % en 2035⁵⁴.

De la même manière, Leppik et Võrk prévoient que d'ici 2035, le taux actuel de remplacement baissera d'environ 36 % pour les hommes et de 30 % pour les femmes (premier et deuxième piliers combinés), avec des pertes additionnelles qui viendront s'y ajouter⁵⁵. Ceci est largement inférieur à la norme minimale des 40 % prescrits par le Code européen de la sécurité sociale, qui a servi de point de référence lors des délibérations sur la réforme estonienne. Sur cette base, Leppik et Võrk ont conclu que l'introduction du deuxième pilier est peu susceptible d'empêcher le déclin du taux de remplacement des pensions réglementaires (y compris le premier et le deuxième pilier)⁵⁶.

(Lazutka ne présente pas de scénario de base pour les taux de remplacement à long terme en Lituanie, car il n'y a pas de règle d'indexation établie pour les pensions ou une expérience quelconque des retours sur investissement du deuxième pilier. Il met cependant l'accent sur le niveau bas des pensions lituanienues actuelles, dont la moyenne représente 32 % des salaires bruts.)

Les deux études traitent des possibilités d'atténuer ce déclin en améliorant l'indexation des pensions publiques. Cela semble être une option attrayante, puisque les formules d'indexation actuellement utilisées dans les pays baltes ne reflètent pas entièrement l'augmentation des salaires⁵⁷. Ainsi, chaque année, l'indexation partielle élargit l'écart économique entre la population qui travaille et les retraités. Le niveau actuel des pensions baltiques étant faible, cette baisse irréversible comporte la menace évidente d'une pauvreté accrue parmi les personnes âgées.

⁵⁴ Vanovska, Graphique 21, dans le présent volume.

⁵⁵ Leppik et Võrk, Graphique 37 et le texte qui l'accompagne.

⁵⁶ Selon une large analyse comparative des pays européens effectuée par la Banque Mondiale, les taux de dépendance de vieillesse vont doubler (Lituanie) ou se (?) multiplier d'environ 2,5 (Estonie et Lettonie) entre 2000 et 2050. Ceci les place parmi les pays où cette augmentation proportionnelle est la plus importante (5^e, 6^e et 8^e en termes d'ampleur de l'augmentation prévue). Banque Mondiale EU8, comme cité précédemment, Courbe 9.

⁵⁷ La Lettonie et la Lituanie emploient une combinaison de l'indexation des salaires et de l'inflation, tandis que l'Estonie utilise une moyenne arithmétique de l'augmentation annuelle de l'inflation et de l'augmentation des recettes des contributions sociales. Vanovska, Encadré 3 ; Lazutka, section 2.3.2.2, et Leppik et Võrk, sections 2.1 et 3.4, dans le présent volume.

Afin de financer ces progrès, l'étude note un important excédent d'exploitation à venir au sein des systèmes des pensions publiques. Ces excédents seront en partie dus à l'amélioration attendue de la proportion des travailleurs par rapport aux retraités, associée aux bons résultats économiques des pays baltes. Selon les prévisions, les trois pays feront l'expérience de ces progrès dans les deux ou trois décennies à venir, après quoi le vieillissement démographique aura pour effet un changement peu favorable dans ces rapports. Cette atténuation à court terme des pressions démographiques, perspective dont peu d'autres pays européens disposent, contribuera à une accumulation de réserves considérables :

- En Estonie, les prévisions annoncent que l'excédent annuel des pensions publiques apparaîtra en 2010 et continuera jusqu'en 2060 (la fin de la période de prévision) ; le système des pensions public aura alors accumulé un excédent égal à 40 % du PIB⁵⁸.
- En Lettonie, l'excédent de ces dernières années persistera et augmentera, selon les prévisions, jusqu'en 2025 ; l'excédent cumulé des pensions publiques aura alors atteint les 2 milliards d'euros⁵⁹.
- En Lituanie, l'excédent annuel qu'on enregistre actuellement va persister selon les projections, atteignant son maximum en 2021 avec 2,5 % du PIB. Par la suite, il baissera progressivement, pour atteindre zéro en 2040⁶⁰.

Les prévisions estiment que ces excédents augmenteront et s'accumuleront plus ou moins en relation avec la baisse des taux de remplacement. Il est donc raisonnable d'envisager l'utilisation des excédents pour éviter cette baisse.

Cependant, si l'on regarde l'intégralité des systèmes de pensions, cette option apparaît plus difficile. La privatisation a créé un manque important dans les ressources issues des cotisations au sein des trois systèmes publics, ces ressources ayant été canalisées vers les nouveaux comptes individuels. Les « trous » dans le financement des pensions publiques sont considérables, entre 1,1 et 2,0 % du PIB par an, pour les 50 prochaines années. Voir Tableau 5.

⁵⁸ Leppik et Võrk, Courbes 28 et 30, dans le présent volume.

⁵⁹ Vanovska, Courbe 8, dans le présent volume.

⁶⁰ Lazutka, Courbe 26, dans le présent volume.

Tableau 5
Pertes de revenus des systèmes de pensions publics issus de la privatisation

	Part des cotisations canalisée vers le deuxième pilier	Perte annuelle moyenne approximative du système de pensions public	Tendances prévisibles, avec le temps, des pertes du système public
Estonie	20 % *	1,1 du PIB	0,75 % du PIB en 2005, s'élevant à 1,3 % du PIB en 2035 et demeurant constant jusqu'en 2060 (fin de la période de prévision)
Lettonie	7,8 %, augmentant à 39 % **	2,0 du PIB	0,5 % du PIB en 2006, s'élevant à 2,6 % du PIB en 2035, puis déclinant lentement jusqu'à 0,5 % par an en 2050.
Lituanie	10 %, augmentant à 22 % ***	1,1 du PIB	0,65 % du PIB en 2007, s'élevant à 1,1 % du PIB en 2008 et demeurant constant jusqu'en 2050 (fin de la période de prévision).

Notes : * 4 points des 20 % des revenus des contributions sociales.

** 2 points du taux de cotisation de 25,5 % en 2004, s'élevant à 10 points en 2010. En Lettonie, le taux de cotisation est calculé sur une base annuelle : il était de 25,51 % en 2004 et de 25,26 % en 2005. Les taux ne pouvant être connus d'avance, ce calcul est basé sur l'hypothèse approximative d'un taux stable au niveau du taux de 2004.

*** 2,5 points du taux de cotisation de 25 %, s'élevant à 5,5 points en 2007.

Sources : Leppik et Vörk, Graphique 29 ; Vanovska, Graphique 16 ; et Lazutka, Graphique 25, dans le présent volume.

Tableau 6
Stratégies pour couvrir les pertes du régime public causées par la privatisation

Estonie	Commission de réforme de la sécurité sociale	A court terme, elle a favorisé l'utilisation de la réserve de stabilisation du pays*. A long terme, elle a favorisé des contributions issues du budget central ou l'émission d'obligations gouvernementales (dette).
	Loi sur la privatisation des pensions	Ne se prononce pas sur le mécanisme de financement à adopter.
	Le gouvernement	Utilise actuellement des réserves existantes du premier pilier et des contributions du budget central ; prévoit, par la suite, d'utiliser la réserve de stabilisation*.
	Les partis d'opposition	Ils favorisent le financement à partir du budget central.
Lettonie	Loi sur l'assurance sociale	Elle a effectué des réductions dans les dépenses de pensions publiques et a appliqué un taux de cotisation au-dessus des 20 % consacrés aux prestations de CDN (actuellement environ un point de pourcentage du taux de 25,5 %)**.
	Loi sur les pensions par capitalisation	Modifiée par le Parlement lors des dernières étapes de considération afin de doubler la part des cotisations à être canalisée vers le deuxième pilier, de 5 à 10 %. Ne se prononce pas sur le mécanisme de financement.
Lituanie	Loi sur la privatisation des pensions	Présente trois options – le budget central, la réserve de stabilisation et l'excédent des pensions – mais ne précise pas laquelle de ces solutions possibles le gouvernement devra adopter, ni quel type d'équilibre établir entre elles.
	Le gouvernement	En 2004, le gouvernement a utilisé des revenus du budget central et l'excédent d'exploitation du régime de pensions public (SoDra) dans une égale mesure.

Notes : * Le gouvernement estonien a établi une réserve de stabilisation en 1997 afin de créer un matelas qui puisse atténuer les effets de chocs macroéconomiques possibles et financer des réformes structurelles majeures. A la fin de 2003, la réserve s'élevait à 3,5 % du PIB.

** Vanovska remarque que cette cotisation supplémentaire peut être considérée comme un « impôt » pour compenser les pertes dues à la privatisation.

Sources : Leppik et Võrk, section 3.4 ; Lazutka, section 2.3.2.2 ; et Vanovska, section 2.3 et Graphique 17 et le texte qui l'accompagne, dans le présent volume.

De plus, dans les trois pays, les lois sur le deuxième pilier ont été promulguées sans stratégie à long-terme pour compenser les recettes perdues du système public et sans accord général au sein des pays sur la manière dont il faudrait procéder pour couvrir ces pertes (cf. Tableau 6). Dans cette situation, on relève deux besoins concurrents auxquels les excédents mentionnés pourraient subvenir.

Comme le montrent les études, ces besoins créent des compromis difficiles. Sans stratégie à long terme pour couvrir les coûts de la privatisation, les excédents à venir fournissent une option évidente pour combler les « trous » dans le financement des pensions publiques, créés par la canalisation des ressources de cotisations vers le deuxième pilier. Il sera alors impossible d'utiliser ces excédents pour faire augmenter les taux de remplacement actuellement faibles (Lituanie) ou d'éviter le déclin futur des taux de remplacement (Estonie et Lettonie). Comme le notent Leppik et Vörk,

L'éventuelle modification de l'indice de revalorisation des pensions pourrait, de son côté, augmenter les coûts de la transition, alors que le maintien de l'indice actuel aurait pour résultat un déclin considérable du taux de remplacement⁶¹.

En Lettonie, on assiste également à un débat sur l'éventuel placement des excédents à venir du régime public dans un fonds de réserve démographique. Toutefois, cela laisserait également décliner les taux de remplacement (des deux piliers combinés), si des ressources additionnelles ne sont pas consacrées au financement des pensions.

Le moment de ces études est bien choisi afin de se centrer sur ces problèmes, car la compréhension mise à jour des effets du vieillissement démographique sur le financement des pensions peut contribuer à un débat plus clair sur ces sujets. Les experts de toutes tendances sont notamment d'accord pour dire que les coûts élevés du vieillissement démographique ne peuvent être évités en passant d'un régime de pensions par répartition à un système d'épargne-retraite par capitalisation⁶². Tous les types de régimes, qu'ils soient des systèmes

⁶¹ Leppik et Vörk, section 4, dans le présent volume.

⁶² Cet appel fut lancé dans le rapport de la Banque mondiale, *Eviter la crise du vieillissement*, cité précédemment.

par répartition ou par capitalisation, sont des mécanismes de transfert d'une partie du PIB actuel à partir de la population active en direction des inactifs. En tant que tels, tous les types de régime subiront la pression créée par une baisse du nombre de travailleurs par rapport au nombre des retraités. Selon l'explication de la Banque mondiale,

*Finalement, chacun des deux types de régime exige une génération suivante pour satisfaire le contrat intergénérationnel, soit sous la forme de cotisations courantes (pour les régimes par répartition) ou par l'achat de l'actif accumulé (pour les régimes par capitalisation). L'argent mis de côté pour la retraite ne change pas ce fait et même l'idée d'investir dans des pays plus jeunes du point de vue démographique (c'est-à-dire dans des marchés émergents) ne peut probablement aider que partiellement à gérer une population vieillissante*⁶³.

Maintenant qu'on a finalement discrédité l'idée selon laquelle une crise de vieillissement peut être évitée par le passage à des pensions privées, les stratégies véritables pour gérer les coûts des pensions sont devenues plus claires. Nous y relevons :

- l'augmentation des taux d'emplois nationaux afin de contrebalancer le déclin du nombre de travailleurs par rapport aux retraités. L'allongement de la vie active des personnes âgées va dans cette direction, de même que l'augmentation du taux d'emploi chez les jeunes, les femmes, les personnes invalides et les autres groupes sociaux dont le taux d'emploi est plus faible. Permettre une immigration accrue peut également avoir cet effet⁶⁴ ;
- le renforcement du respect des obligations contributives, colmatant ainsi les brèches existantes du financement des pensions causées par l'économie grise et la sous-déclaration chronique des salaires ;

⁶³ Selon Robert Holzmann et Robert Palacios de la section protection sociale de la Banque mondiale, Document de discussion de la Banque mondiale SP n° 0114, juin 2001, p. 3.

⁶⁴ Toutefois, les effets à plus long terme de l'immigration doivent également être considérés, à savoir une hausse de la dépendance démographique.

- la réduction de la dette nationale afin de créer un espace de financement pour des augmentations de dépense dans le domaine des pensions ;
- l'augmentation des niveaux de productivité nationale afin d'alléger le poids des coûts des pensions pesant sur les sociétés ; et
- l'investissement actuel dans des biens, services et infrastructure nécessaires à des sociétés avec une population âgée importante.

Les excellents résultats économiques récents des pays baltes leur donnent un avantage pour mener à bien plusieurs de ces stratégies. Leurs taux d'emploi actuels sont parmi les plus élevés des nouveaux Etats membres de l'UE⁶⁵. Des données récentes montrent que la croissance du PIB par habitant de ces pays est le double des autres nouveaux pays membres de l'UE et ils ont une avance encore plus importante sur la moyenne de l'Europe des Quinze⁶⁶. Les déficits du gouvernement sont bas en Lettonie et en Lituanie, tandis que l'Estonie continue de produire un excédent budgétaire considérable⁶⁷. Afin de maintenir et d'ajouter à ces avantages, les gouvernements devront accorder une haute priorité à la première stratégie ci-dessus, c'est-à-dire à l'augmentation du niveau général de l'emploi⁶⁸. En même temps, le niveau relativement bas de leurs dépenses dans le domaine des pensions et le niveau peu élevé des dettes publiques leur fournissent un espace de financement leur permettant d'augmenter les dépenses en faveur des personnes âgées, s'il en est ainsi décidé.

Avec ces stratégies possibles en vue, le problème de l'adéquation des prestations posé par ces études mérite une attention particulière. Les points de référence clés sont fournis par la Convention 102 de l'OIT et le Code européen de sécurité sociale. Les études ont mis en évidence le fait qu'assurer des retraites adéquates aux générations présente et futures, en même temps que couvrir les

⁶⁵ Ces taux vont de 61 à 63 %. La Slovénie est la seule à dépasser les taux baltes. EUROSTAT (2005).

⁶⁶ Entre 1999 et 2004. Banque mondiale, EU8, comme citée précédemment, Courbe 11.

⁶⁷ Ces déficits allaient de 1 à 2 % du PIB en 2001-4. Banque mondiale, comme citée précédemment, Index statistique.

⁶⁸ L'Union européenne a établi comme objectif les 70 %, à atteindre en 2010.

coûts de la privatisation nécessite des ressources additionnelles. Ainsi, un débat concernant le résultat des études pourrait offrir l'occasion d'analyser l'étendue et le coût des nouveaux piliers d'épargne-retraite privée. Modifier le second pilier des systèmes n'est cependant pas une condition nécessaire pour assurer des retraites décentes dans les pays baltes. Le dynamisme de leurs économies et le niveau bas de leurs dépenses permettent à ces pays d'atteindre et de maintenir des normes minimales d'adéquation des retraites et simultanément de financer les coûts de la privatisation, si une telle volonté politique s'impose.

Afin de pouvoir annoncer aux travailleurs toute modification dans la politique des pensions, les discussions devront commencer au plus tôt. Pour assurer la durée des accords conclus, le débat devra être ouvert à tous ceux qui sont concernés par la future sécurité économique des personnes âgées.

Bibliographie

- Augusztinovics *et al.* (2002). « The Hungarian Pension System before and after the 1998 Reform » [Le système de pensions hongrois avant et après la réforme de 1998] in Fultz, E. (éd.), *Pension Reform in Central and Eastern Europe: Volume 1, Restructuring with Privatization: Case studies of Hungary and Poland* [Réforme des pensions en Europe centrale et orientale : Volume 1, Restructurer en privatisant : les études de cas de la Hongrie et de la Pologne]. Budapest : OIT CEET (Equipe d'Europe centrale et orientale).
- EUROSTAT (2005). « Employment Outlook 2005 », www.EUROSTAT/theme3/employment/indic_y/emp_rt, visité le 2 mars 2006.
- Fultz, Elaine et Markus Ruck (2000). « Pension Reform in Central and Eastern Europe: An Update on the Restructuring of National Pension schemes in Selected Countries » [Réforme des pensions en Europe centrale et orientale : une mise à jour sur la restructuration des régimes de pensions nationales dans les pays sélectionnés]. OIT CEET, Rapport N° 25.
- Fultz, Elaine, ed. (2002). *Pension Reform in Central and Eastern Europe: Volume 1, Restructuring with Privatization: Case studies of Hungary and Poland* [Réforme des pensions en Europe centrale et orientale : Volume 1, Restructurer en privatisant : les études de cas de la Hongrie et de la Pologne]. Budapest : OIT CEET.

- Gill, Indermit, Truman Packard et Juan Yermo, avec Todd Pugatch (2006). *Keeping the Promise of Social Security in Latin America* [Garder la promesse de la sécurité sociale en Amérique latine]. Washington, D.C. : la Banque mondiale.
- Organisation Internationale du Travail (1995). « Review of Social Protection Reform Process : Report to the (Latvian) Government » [Bilan du processus de réforme de la protection sociale : un rapport au gouvernement (letton)]. Genève : OIT.
- Leppik, Lauri (2005). « Pension Reform in Estonia: What was planned and what has happened » [Réforme des pensions en Estonie : Ce qui a été prévu et ce qui est arrivé], Séminaire national tripartite sur la réforme des pensions, parrainé par le Ministère tchèque du Travail et des Affaires sociales et l'OIT. Prague, du 5 au 6 décembre 2005.
- Mueller, Katharina (2003). *Privatizing Old Age Security: Latin American and Eastern Europe Compared* [Privatiser l'assurance vieillesse : une comparaison entre l'Amérique latine et l'Europe de l'est]. North Hampton, Mass: Edgar Elgar.
- Whitehouse, Edward (2005). « Reforming pension » [Réformer les pensions] une présentation PowerPoint au Séminaire tripartite national sur la réforme des pensions, parrainé par le Ministère tchèque du Travail et des Affaires sociales et l'OIT. Prague, du 5 au 6 décembre 2005.
- Banque Mondiale (1994). *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth* [Eviter la crise du vieillissement : Les politiques pour protéger la génération âgée et promouvoir la croissance]. Washington: The World Bank Press.
- Banque Mondiale EU8 (2005). *Quarterly Economic Report*, « Special Topic: Sustainability of the Pension System in the EU8 » [Numéro spécial : La viabilité du système de pensions dans Les EU8] Octobre 2005.
- Banque Mondiale (2006a). « Evaluating World Bank Support for Pension Reforms: Affordability and Coverage Remain Center Stage, » Communiqué de presse. 2 février 2006.
- Banque Mondiale (2006b). *Pension Reform and the Development of Pension Systems: An Evaluation of World Bank Assistance* [La réforme de pensions et le développement des systèmes de pensions : Une évaluation de l'Assistance de la Banque Mondiale] (Actes de conférence). Washington, D.C.: World Bank Independent Evaluation Group.

Le pilier manquant

Mária Augusztinovics

Cette étude contient trois importants chapitres détaillés consacrés à la récente réforme des pensions dans les Etats baltes. Les trois pays ont profondément transformé leur régime de financement des retraites par répartition et ont créé un pilier financé par la capitalisation privée. Quelques années auparavant, deux autres pays d'Europe centrale et orientale, la Hongrie et la Pologne, avaient procédé de la même façon – ces événements ayant été décrits dans une étude précédente de l'OIT (Fultz, 2002).

Ces réformes ont résolu quelques problèmes, elles en ont créé de nouveaux, mais (et c'est là l'essentiel de ce court article) elles n'ont pas abordé un problème fondamental du présent et de l'avenir, celui des effets du chômage sur les recettes de l'assurance vieillesse dans le futur. Avant de développer ce sujet, une rapide vue d'ensemble est donnée.

L'examen de nombreux éléments de ces réformes permet d'affirmer qu'il n'y a pas deux séries identiques de solutions parmi les cinq réformes en question. Plusieurs listes de variantes spécifiques aux pays pourraient être dressées sur des points comme la nouvelle formule de calcul de la pension, la valorisation des cotisations antérieures, l'indexation des pensions en paiement, l'augmentation ou la baisse des cotisations et/ou des taux de remplacement, le traitement des « générations de transition » (à savoir ceux qui ont déjà acquis des droits à la retraite dans le système d'avant la réforme mais dont la vie active continue dans le nouveau système), le statut légal et la réglementation du pilier privé, la façon dont il se détache du pilier public, les garanties de l'Etat en ce qui concerne les rentes attendues du nouveau pilier et de nombreux sujets similaires décisifs pour la réforme et la privatisation partielle d'un système de pensions.

Cependant, si l'on regarde rapidement les cinq systèmes de pensions, les traits les plus frappants ne sont pas leurs divergences, mais plutôt leurs fortes similarités. Ces similarités se rapportent à la situation d'avant la réforme, à l'objectif de fond sous-jacent à la réforme et aux caractéristiques structurelles majeures des nouveaux systèmes.

Dans les cinq pays, les systèmes de pensions antérieurs à la réforme étaient des régimes publics par répartition. Ayant été conçus à l'origine comme étant plus ou moins indexés sur le salaire – avec des limites supérieures ou inférieures sur les prestations selon les pays, avec des périodes plus ou moins longues de comptabilisation des revenus pour le calcul des pensions – ils étaient basés sur l'emploi et furent donc mis à rude épreuve au début des années 1990 par une double pression générée par la crise économique de la transition : d'un côté, l'emploi a dramatiquement baissé (et le nombre de cotisants avec lui) ; de l'autre côté, la retraite anticipée représentait la meilleure échappatoire au chômage : elle fut facilitée et encouragée par des critères d'admissibilité simplifiés et par d'autres mesures censées être temporaires à l'époque – ce qui fit que le nombre de bénéficiaires augmenta brusquement. Sous l'influence de cette double contrainte, le taux démographique, dit de dépendance, du système s'est élevé à des niveaux jamais atteints précédemment et la balance financière du système de pensions s'est détériorée.

Dans la plupart des pays, ces conditions nécessitèrent une sévère réduction des prestations de retraites. Afin de protéger au mieux les retraités les plus pauvres, les retraites devinrent de plus en plus égalisées, reflétant de moins en moins bien les performances de travail accomplies dans la vie active. Tout ceci eut lieu à une époque où les différences de revenus sur le marché du travail s'accroissaient radicalement. Certains pays augmentèrent, d'autres diminuèrent le taux de cotisation, rendant ainsi plus ou moins intense la pression financière sur le système de pensions. La collecte des cotisations devint plus difficile et la tentation d'échapper aux cotisations par le travail « au noir » ou « au gris » commença à constituer un sérieux problème.

De toute manière, le lien originel entre salaires et prestations était sérieusement affaibli pendant les années 1990 dans tous les pays d'Europe centrale et orientale au niveau microéconomique comme au niveau macro-économique.

En plus des conditions objectives qui ont affaibli voire détruit ce rapport, la croyance généralement répandue était que seul un système de pensions de

type assurance, « équitable d'un point de vue actuariel », serait compatible avec les économies de libre marché émergentes. « A cette époque, » (1995) « tout le monde pensait que le modèle de l'assurance sociale était approprié, et il n'était pas question de l'introduction de régimes de pension universels ... » (Lazutka, dans le présent volume). Les polémiques se déroulaient autour de la dichotomie « public – privé », mais même les adversaires de la privatisation ne mettaient pas en question la nécessité de relier plus fortement les prestations aux cotisations précédentes dans le régime public.

Ainsi, le concept commun fondamental fut de renforcer la composante d'assurance du système liée au travail pour atteindre ou au moins approcher un lien plus proche entre cotisations et prestations, avec ou sans privatisation. Après plusieurs étapes du processus de réforme, après avoir considéré ou rejeté les différents projets de privatisation en concurrence, c'est ce que les cinq pays ont tenté de réaliser dans la dernière étape de leur réforme des pensions.

Nombreux étaient ceux qui considéraient la privatisation comme le meilleur moyen de réaliser cet objectif, qui fut vigoureusement soutenu par les institutions financières internationales (la Banque mondiale et le Fonds monétaire international). On espérait qu'il y aurait d'autres effets attractifs : soulager la charge financière sur le pilier public, améliorer la croissance économique en revitalisant les marchés financiers, réduire le non-paiement des cotisations, et d'autres objectifs désirables du même type. Dans la documentation internationale sur les pensions, le débat sur la crédibilité de ces espérances continue toujours, même si la privatisation était manifestement dans l'intérêt des grandes entreprises de finances, des banques et des compagnies d'assurances. Les réformateurs les plus radicaux recommandaient une privatisation totale, à l'image de celle qui avait été réalisée au Chili, mais cela fut rejeté par une large alliance de partenaires sociaux variés, puis également par les gouvernements. Aucune de ces réformes ne fut de type « substitutive », c'est-à-dire une substitution totale des pensions publiques par des pensions privées, comme cela s'est passé au Chili (Müller, 2003). Dans les cinq pays, le régime public a survécu et est resté le pilier dominant du système mixte (à deux piliers), bien qu'il ait été réformé à un degré plus ou moins large dans le sens du modèle d'assurance sociale désiré.

L'indicateur majeur du type d'un régime de pensions public est la formule de calcul de la pension, à savoir l'ensemble de règles qui déterminent le montant

de la première pension d'une personne partant à la retraite. La proportion des prestations personnelles peut être transformée par la suite par une indexation discrétionnaire, mais la relation recherchée se trouve inscrite dans la formule de calcul de la pension. Celle-ci peut être notée sous la forme d'un modèle abstrait simplifié :

$$P_i = B + E_i \geq M, \text{ si et seulement si } C \leq A_i$$

P_i est la première pension (d'entrée) d'une personne nommée « i » ;

B correspond à la composante forfaitaire (appelé dans certains pays « pension de base ») ;

E_i est la composante liée aux salaires, spécifique pour une personne « i » ;

M est la pension minimale garantie ;

C est un ensemble de propriétés définies par les textes comme critères d'éligibilité ; et

A_i est l'ensemble de ces propriétés caractéristiques de la personne « i ».

Evidemment, la composante forfaitaire B et la garantie minimale M (si elles existent) sont clairement des facteurs de redistribution puisqu'elles sont supposées être indépendantes des cotisations passées. Parmi ces deux composantes de redistribution, B est normalement un même montant fixé légalement pour tout le monde. Ce n'est cependant pas le cas si le montant de B dépend aussi de facteurs individuels, comme, par exemple, les années de service. La personne ne comprend pas aisément pourquoi il/elle reçoit plus ou moins que les autres, et le coût global ne peut pas être prédit par le nombre de nouveaux retraités puisqu'il dépend de la composition du groupe partant à la retraite. D'un autre côté, le minimum M suppose d'augmenter toutes les pensions les plus basses du champ des prestations jusqu'à un certain seuil. Ainsi, le montant de cette subvention varie d'une personne à l'autre, ce qui rend le calcul du coût global et des coûts de la garantie selon les différents groupes encore moins transparent et plus difficile pour les administrations gérant les pensions (c'est-à-dire le calcul du montant à ajouter aux pensions inférieures à la valeur légale de M **pour les amener à ce niveau**).

L'élément lié au salaire E_i peut, soit avoir trait à la redistribution s'il favorise des salaires faibles et/ou moins d'années de service (même si dans certains détails généralement marginaux, la redistribution favorise de façon « perverse »

les groupes à salaires élevés), soit avoir pour but d'être proportionnel s'il définit exactement la première retraite (d'entrée) par proportion aux cotisations payées. Les deux méthodes de proportionnalité les plus connues dans les régimes publics sont le système de points à l'allemande et la méthode des régimes à cotisations définies dites notionnelles (CDN) inventée plus récemment. Contrairement à des opinions largement répandues, elles sont pratiquement et qualitativement les mêmes, en dehors du fait que le régime à CDN tente d'imiter les régimes à fonds privés et est par conséquent une approche plus **contournée** et probablement plus coûteuse en termes de travail administratif continu.

Le système de points établit un lien entre la performance annuelle d'une personne assurée sur le marché du travail (temps passé à travailler et salaire gagné) et la moyenne nationale. Il fait de cette information un indicateur unique, appelé le « point de pension ». La valeur d'un point correspond à une année entière au salaire moyen. Plus ou moins de temps travaillé et/ou de salaire reçu donne proportionnellement une fraction plus ou moins grande d'un point. Au moment du départ à la retraite (ou à n'importe quel moment avant), il suffit d'additionner les points reçus pendant la vie active, ce qui détermine ainsi le cumul des points acquis au cours d'une vie. (Les points peuvent être appelés autrement, comme par exemple des coefficients d'assurance retraite en Estonie.)

Le régime à CDN enregistre et cumule les cotisations en unités monétaires nationales nominales mois après mois sur un « compte » personnel. L'argent n'est cependant pas investi, le régime de pensions est un régime par répartition. Par conséquent, comme il n'y a pas de retours générés par le marché sur le « capital », celui-ci doit être continuellement revalorisé (c'est-à-dire réajusté) par rapport à la hausse du salaire nominal moyen. (Toute autre méthode de revalorisation – par exemple ne réajuster qu'à une fraction de la hausse des salaires – doit être considérée comme une manipulation du « capital », donc contredit les principes de la « vraie » CDN.) De toute manière, ce réajustement rend le « capital » tout aussi relatif (pondéré par rapport à la moyenne nationale) que les « points » à l'allemande, sauf qu'à chaque moment, il est exprimé en unité monétaire courante – une précision peu nécessaire tant que cette valeur ne doit pas être additionnée à du capital sur un « vrai » compte de capital enregistré sur un fonds privé.

On peut prouver par un simple calcul que les deux méthodes donnent quantitativement le même résultat si la revalorisation dans le régime à CDN est liée à la valeur changeante du même indicateur (par exemple le salaire moyen ou la base de cotisation annuelle moyenne), qui sert de dénominateur dans le système de points. On soutient souvent que seuls les systèmes CDN reflètent le facteur démographique, alors que les systèmes de points ne le font pas. La vérité est cependant que la démographie affecte le fonctionnement des deux systèmes de façon quelque peu différente. Le régime à CDN inclut une espérance de vie prévue variant selon l'âge dans la formule de calcul de la pension, ce qui signifie qu'elle effectue des différences selon l'âge de la personne partant en retraite, et la variation qui en résulte est alors préservée jusqu'à la mort. D'un autre côté, les systèmes à points peuvent calibrer la valeur en espèces d'un point selon les circonstances démographiques et économiques en place après le départ en retraite, et ce tout au long de la durée de la retraite. Par conséquent, les systèmes en points sont en réalité plus flexibles que le régime à CDN à cet égard.

En ce qui concerne la formule de calcul de la pension dans le premier pilier des deux « pionniers » de la privatisation, la Hongrie semble moins radicale que la Pologne : il n'y a eu presque aucun changement dans le pilier public en Hongrie (quelques éléments de redistribution dans la formule de calcul de la pension extrêmement complexe doivent être progressivement supprimés d'ici à 2013), alors que la Pologne est passée au régime à CDN de façon radicale. Cependant, dans les deux pays, l'indexation des pensions aux salaires (et en Pologne la revalorisation du capital fictif pendant l'accumulation) a été fixée sous le niveau total de la croissance du salaire moyen, ce qui constitue une forte mesure de redistribution entre les différentes classes d'âge. Parmi la « deuxième génération » de réformes baltiques, le pays ayant opté pour le régime à CDN, la Lettonie a édicté des règles d'indexation différenciées pour l'échelle des prestations de pension – ce qui ne semble pas très compatible avec le principe du régime à CDN. L'Estonie et la Lituanie ont inséré un élément de composante forfaitaire dans leur formule alors qu'elles optaient toutes les deux pour des versions particulières du système de points dans l'élément lié aux salaires. La garantie de pension minimale a toutefois été maintenue dans les deux pays.

En résumé, la redistribution n'a été nulle part complètement éliminée du pilier public de pension, néanmoins le rapport entre cotisations et prestations a été resserré à un degré plus ou moins grand.

Le lien le plus fort qui relie les pensions publiques à l'emploi n'est cependant pas la « propreté » du caractère lié aux salaires de la formule et de l'indexation qui définit les prestations ; c'est plutôt l'ensemble des critères d'éligibilité $\underline{C}$ qui inclut le nombre minimal d'années de service au-delà de l'âge prévu par la loi. La notation est ici largement simplifiée puisque l'ensemble est souvent différencié suivant les types de pension (par exemple retraites, pensions d'invalidité ou pensions de survivant), suivant le sexe, parfois suivant le type de travail (par exemple les mineurs ou les travailleurs souterrains peuvent avoir besoin de moins d'années de service) et enfin par d'autres propriétés. Quoi qu'il en soit, l'expression $\underline{C} \leq \underline{A}_i$ dans la formule stylisée ci-dessus tente d'indiquer ce dont la personne « i » a besoin pour satisfaire aux exigences qui lui correspondent au sein de l'ensemble pour pouvoir bénéficier de la pension notée $\underline{P}_i$ dans la formule.

Les critères d'éligibilité varient selon les pays, tout comme d'autres points de la formule de calcul de la pension. On peut cependant dire qu'en général 15 années de présence sur les registres de l'assurance retraite sont requises même pour les pensions réduites – dans certains cas, cela est même nécessaire pour obtenir une valeur réduite du montant forfaitaire ou de la pension minimale garantie – et une période de 30 à 40 ans donne accès à la retraite complète. Ainsi, ces critères divisent la population âgée en deux groupes distincts : ceux ayant accès à la retraite publique (peu importe la taille ou le type de la formule) et ceux qui n'y ont pas accès à cause d'une durée d'emploi comptabilisée plus pauvre que le niveau requis.

Il n'y a pas de seuils similaires pour calculer les annuités à partir des piliers privés nouvellement lancés. La Pologne et la Lettonie ont rendu l'adhésion au régime privé obligatoire pour les jeunes employés et ont (sagement) exclu les employés plus âgés qui n'auraient pas eu le temps suffisant pour accumuler un capital suffisant dans les fonds privés. Ainsi, l'option de choix individuel a été limitée à 20 cohortes de naissances (âgé de 30 à 49 ans à l'époque de la réforme), ce qui est supposé simplifier et permettra certainement de réduire la période de transition. La Hongrie et l'Estonie n'ont rendu l'adhésion obligatoire que pour les nouveaux arrivants sur le marché du travail et laissent ceux qui sont déjà assurés rejoindre le système mixte de leur plein gré. Ceci donne environ 40 cohortes de transition (en incluant les personnes proches de la retraite) et pourrait amener à des complications dans le futur quand ceux qui auront

rejoint le nouveau système après l'âge de 50 ans prendront leur retraite et se rendront compte qu'ils auront perdu de l'argent plutôt que d'en gagner. La Lituanie se détache parmi les PECO avec son désengagement volontaire de type britannique du régime public, pour un régime privé « par découpage » qui n'est obligatoire pour personne.¹

Dans les cinq pays, y compris la Lituanie, le fait de rejoindre le système mixte même de façon volontaire a généralement été vu comme une voie sans issue : à partir du moment où quelqu'un y adhère, il n'y a plus de retour possible vers le régime public « pur », tout du moins jusqu'à la retraite. C'est une contrainte plutôt inexplicable, amenant le secteur financier privé vers une situation confortable dénuée de risques, mais empêchant les individus de revenir sur une décision qui pourrait finalement se révéler mauvaise pour eux, en particulier si l'on considère le fait que rejoindre le système mixte entraîne la perte d'une certaine part des prestations publiques de retraite.²

Au regard des prestations, contrastant avec les formules de pensions plutôt complexes des piliers publics, le pilier privé « par découpage » est appelé « cotisation définie » en tant que tel et est généralement considéré comme étant entièrement exempt de redistribution puisqu'il repose sur une équation actuarielle standard. En réalité, ceci n'est pas tout à fait vrai puisque l'équation inclut des taux d'escompte arbitraires et des projections d'espérance de vie discutables. En outre, deux parcours de cotisants totalement identiques peuvent aboutir sur des annuités différentes pendant la retraite, selon la performance

¹ De façon intéressante, la proportion de ceux qui ont choisi de ne pas participer a été plus ou moins la même que celle de ceux qui ont choisi de changer dans les autres PECO lançant la privatisation. Ainsi, la future couverture du régime privé lituanien dépendra du comportement des futurs arrivants sur le marché du travail. Si une forte majorité d'entre eux décide d'opter pour le système mixte, le système lituanien ne différera pas de façon significative de celui des autres pays dans les 20 à 30 années à venir.

² Dès 2004, la Hongrie fut obligée d'ouvrir une étroite brèche pour quelques groupes de nouveaux retraités dont les pertes auraient approché les 25 pour cent de leur compte personnel dans les fonds privés s'élevant à presque rien, cédant des annuités privées négligeables pour compenser la perte dans les prestations publiques. D'autres cependant, qui sont visiblement dans la même situation et qui devront faire face à la même perte dans les années à venir sont toujours obligés de payer leurs cotisations aux fonds privés.

des fonds individuels, selon de complexes réseaux de garanties de partage des risques et surtout selon la situation momentanée du marché financier au moment du départ à la retraite.

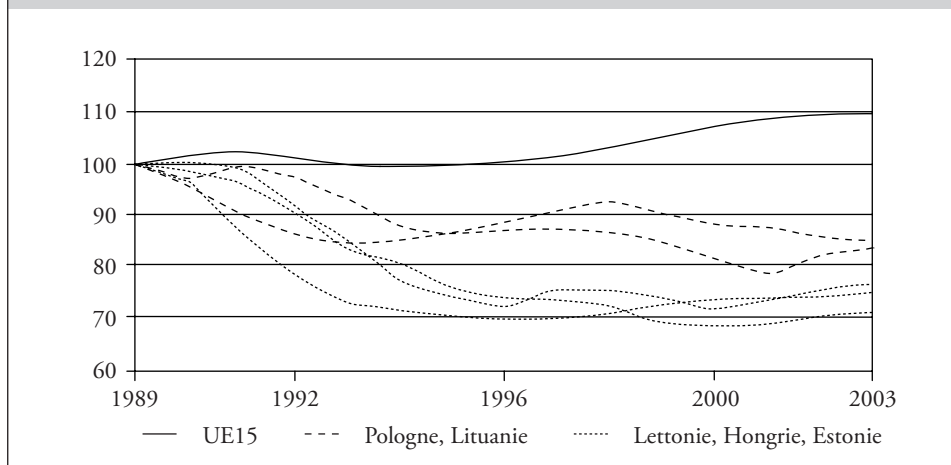
Cependant, il est certain que peu ou pas de cotisations aboutira assurément sur un capital personnel réel négligeable ou inexistant dans le pilier privé. Ceux qui n'ont pas droit à la retraite publique compensent ce manque par des annuités provenant du pilier privé. Dans ce sens, le pilier public réformé et le pilier privé nouvellement lancé sont – en dépit de toutes les distinctions pratiques et paradigmatiques – jumeaux : ils sont tous deux basés sur l'emploi, tirant leurs ressources financières du revenu du travail et distribuant plus ou moins de prestations selon les carrières sur le marché du travail.

* * *

Cependant, de façon ironique, la mutation a consisté à renforcer le lien cotisations – prestations dans le système de pensions, ce qui aurait été socialement, économiquement et moralement désirable à l'époque du quasi plein emploi, mais qui a été accompli à un moment où le chômage est un problème majeur (et semble-t-il durable) de ces sociétés.

Dans les quinze dernières années, l'ancienne UE des 15 a dû se battre contre la récession et la stagnation de l'emploi, avant d'arriver finalement à faire augmenter d'un modeste 10 % le nombre total d'employés. En revanche, les PECO n'ont pas été capable de se remettre du choc initial de la transition avec la perte de 15 à 30 % des emplois, même si en 2003 le PIB avait déjà dépassé son niveau de 1989 en Hongrie, en Pologne (de façon assez significative) et en Estonie. La Lettonie et la Lituanie n'ont pas encore atteint ce niveau, mais leurs économies ont dû affronter le choc le plus sévère : en 1995 et en 1994 respectivement, au plus fort de leur crise de transition, leur PIB était inférieur à 55 % de leur niveau de 1989. Il a augmenté considérablement depuis. Le redressement de la production ne s'est toutefois pas « diffusé » à l'emploi, celui-ci oscillant autour, voire en dessous, du niveau catastrophique du milieu des années 1990.

Graphique 1
Emploi total, 1989 = 100



Source : ESE.

Le taux de chômage constitue un médiocre indicateur du problème. Le chômage est une notion bureaucratique, définie artificiellement, souvent un joujou pour les politiciens et/ou les statisticiens. Il peut être présenté comme en hausse, alors que l'emploi est en fait en baisse et vice versa. Le véritable indicateur est le ratio d'emploi, la proportion d'employés parmi la génération en âge de travailler.

De façon chronique, le ratio d'emploi est devenu bas en Europe continentale. C'est le sujet de graves inquiétudes depuis quelque temps. « Depuis le milieu des années 1980 ... le niveau total de la création nette d'emplois est descendu bien en dessous des besoins ... les bas niveaux de chômage parmi les hommes travailleurs adultes s'associent avec de larges populations de travailleurs exclus et marginalisés. » (Esping-Andersen, 1996) « ... le taux d'emploi équivalent au travail à plein temps en Europe est maintenant au même niveau qu'en 1985 ... l'Europe pourrait entrer dans une phase de croissance sans-emploi. » (Ducatel et Burgelman, 1999) La stratégie de Lisbonne a placé l'emploi au cœur de ces efforts de politique économique, mais il s'avère déjà évident que l'objectif ambitieux d'obtenir un ratio d'emploi de 70 % en 2010 ne sera pas rempli.

La situation est bien pire dans la plupart des pays d'Europe centrale et orientale, y compris dans les pays ayant privatisé les pensions dont il est question

dans cet article. Il est intéressant de constater que le ratio d'emploi dans les trois pays baltes n'est pas trop éloigné de la moyenne UE 15 (64 %), mais la Hongrie et la Pologne font partie des plus mauvais élèves européens, avec des ratios d'emploi s'élevant respectivement à 56 % et à 53 % de la population âgée de 14 à 64,3 ans³ (Données KSH).

En inversant les chiffres, on pourrait dire qu'environ 35 à 45 % de la population d'âge actif n'est pas employée actuellement. Certains sont toujours à l'école, d'autres sont déjà à la retraite. Il n'existe malheureusement pas de données de comparaison transnationales, mais ces deux groupes combinés ne sont assurément pas responsables de la large proportion de personnes non employées. Certains travaillent en fait sur le marché du travail, au noir, – ils pourraient être considérés comme « employés », mais il est sûr qu'ils ne paient pas d'impôts et de cotisations de sécurité sociale.

Il y a de bonnes raisons de considérer qu'une large partie des personnes non employées en âge de travailler est constituée de travailleurs (pour la plupart non qualifiés et sous-payés) qui ont perdu leur emploi lors du choc initial du début des années 1990 et qui ont été dans l'impossibilité de trouver un emploi durable depuis. Cela implique qu'ils n'ont pas payé de cotisations de retraite au cours de la récente et longue période, alors que leur carrière avant 1990 n'a pas pu être longue s'ils sont actuellement d'âge moyen. Une autre partie importante est constituée des victimes des destructions d'emplois qui ont accompagné la restructuration de l'économie. Ces personnes étaient trop « vieilles », disons environ 50–55 ans, ou jeunes, mais pas assez formées pour bénéficier des créations d'emploi dans les branches et les activités en croissance.

Les perspectives d'avenir ne sont pas vraiment prometteuses non plus. Malgré les instruments de flexibilité du marché du travail et les compromis sur les bas salaires, un nombre croissant d'experts internationaux soutient que les niveaux d'emploi devraient continuer à baisser, tout du moins dans les pays industrialisés. Par exemple : « ... nous nous dirigeons vers un futur automatisé et nous nous approchons probablement d'une époque presque sans travail,...

³ Cette différence spécifique à des groupes n'est pas très bien documentée. Cependant, il est établi que cela a peu (voire rien) à voir avec les réformes des pensions.

Le travail humain inutilisé est la réalité centrale prépondérante de l'ère à venir et toutes les nations doivent faire face et aborder de front les questions qui se poseront ... » (Rifkin, 2004). Il y a une dangereuse peur alarmiste à propos des tendances démographiques et des « terribles » conséquences du déclin de la population en âge de travailler, ces tendances pouvant aussi bien relâcher la tension que la renforcer. La peur ira en diminuant si la demande d'emploi baisse simultanément. « ... les pays connaissent actuellement une crise de l'emploi des jeunes ... ils ne devraient pas compter sur la démographie pour leur venir en aide ... » (Korenman et Neumark, 1997).

S'il s'agit de la perspective globale ou tout du moins européenne, les PECO ne peuvent pas espérer y faire exception. Même avec un scénario bien plus optimiste, se basant sur l'hypothèse selon laquelle la « croissance durable » aboutira au redressement de l'emploi, ce redressement ne peut être que lent et le chômage de la population en âge de travailler restera un problème pendant longtemps.

De toute manière, les périodes perdues dans les carrières professionnelles des générations touchées par le chômage ne pourront jamais être rattrapées. Ces générations arriveront à l'âge de départ en retraite légal sans avoir cotisé suffisamment pour avoir accès à une pension publique convenable et évidemment sans un montant conséquent de capital dans le pilier privé. La pauvreté de masse parmi le troisième âge est en vue.

C'est là le problème que les réformes de pensions traitées ici n'abordent pas. Au lieu de le traiter, elles aggravent le problème en renforçant les critères d'accès et le lien entre cotisations et prestations. La composante forfaitaire et la pension minimum garantie dans la formule de calcul de la pension (s'ils existent) ne sont pas des solutions puisqu'ils sont également sujets aux critères d'accès et peuvent tomber sous le seuil de subsistance.

Le fait que le problème devrait être traité par d'autres instruments de l'Etat providence que le système de pensions est une conception largement acceptée. Par exemple, en Lettonie, « La prestation de sécurité sociale nationale (actuellement 35 LVL, soit 52 euros) a été introduite en 1996 pour remplacer la pension sociale précédente. Il s'agit d'une prestation basée sur la résidence pour les personnes qui n'ont pas droit à une pension de l'assurance sociale. La prestation est financée par le budget national et peut être attribuée à des personnes âgées d'au moins cinq ans de plus que l'âge de départ en retraite

minimal légal, à des personnes handicapées âgées de 16 ans au moins (y compris les personnes handicapées depuis l'enfance) et aux enfants à la charge d'une personne décédée, si il/elle n'a pas payé de cotisations d'assurance sociale. » (Vanoska, dans le présent volume). Des allocations similaires financées par l'Etat existent dans tous les pays sous différents noms et avec une couverture différente.

Les prestations liées aux revenus ne sont pas seulement coûteuses en termes de procédure bureaucratique et humiliantes pour ceux qui en ont besoin ; l'expérience prouve que souvent, elles ne parviennent pas à une partie du groupe visé. De plus, et c'est le point le plus important en ce qui concerne les réformes des pensions, elles font échouer leur principal objectif, la prise en compte proportionnelle de la carrière professionnelle dans le calcul des retraites, ancrée par tant de règles bien intentionnées des réformes des pensions.

Examinons un simple exemple arithmétique limité au pilier public pour quatre personnes avec différents comptes de sécurité sociale :

Tableau 1				
	M. α	Mme β	M. γ	Mme δ
Années de service au salaire moyen	40	20	5	—
Pension pour une année au salaire moyen	10	10		
Retraite	400	200	—	—
Allocation sociale basée sur les ressources			100	100
Surplus par rapport à la prestation « gratuite »	300	100	—	—
Valeur d'une année de service	7,5	5,0	20,0	∞

Note : Les chiffres sont indiqués en monnaie nationale, sauf la première ligne.

Apparemment, M. α et Mme β sont traités par le système de pensions dans une proportionnalité totale : deux fois plus de travail au salaire moyen (cotisation) rapporte deux fois plus de pension. Cependant, ils reçoivent tous deux 100 en allocations sociales (ce qui équivaut à la pension pour 10 ans de service), même s'ils n'ont pas travaillé du tout. Ainsi, les 10 premières années de travail sont inutiles, elles ne rapportent rien. On ne peut donc pas dire qu'ils reçoivent 10 unités par année de cotisation, ils reçoivent moins que cela. De plus, puisque ces 10 années inutiles pèsent différemment dans leur entière

carrière professionnelle, la proportion entre les gains est également faussée : M. α reçoit moins pour 1 année que Mme β . Parmi ceux qui ont cotisé, M. γ s'en sort mieux en terme de rendement annuel bien qu'il ne reçoive pas de retraite du tout, alors que le rendement de Mme δ est infini (100 pour 0,0 année).

La morale de cette histoire n'est pas que les personnes âgées rejetées par le régime de pension lié au salaire ne devraient pas être aidées ou que les revenus des personnes âgées ne devraient pas refléter les cotisations liées à l'emploi. La morale est que tout le système de sécurité des revenus de personnes âgées doit être conçu de manière cohérente dans une société où avoir un emploi est un privilège plutôt qu'une obligation.

Le problème ne vient pas du fait que M. γ et Mme δ reçoivent 100 chacun – il faut bien qu'ils survivent. Le problème est seulement qu'ils sont soutenus par d'autres sources que le régime des pensions, alors que M. α et Mme β ne le sont pas, ils doivent entièrement subvenir à leurs besoins pendant leur retraite par leurs propres cotisations liées au salaire. Une partie de leurs cotisations est donc, dans ce sens, perdue (tout comme les 5 années de M. γ), ce qui est contraire aux intentions de la réforme des pensions et n'incite pas vraiment à travailler et à cotiser. Un autre problème se pose sur le plan macro-économique : alors que les retraites de M. γ et Mme δ proviennent des impôts généraux prélevés sur une base fiscale large, incluant la TVA, l'impôt sur le revenu, etc., les pensions de M. α et Mme β proviennent exclusivement des salaires, faisant monter le coût du travail, alors que les employés et les gouvernements se plaignent continuellement de la faible compétitivité.

Il n'y a que deux façons de sortir de cette situation. (1) Annuler les réformes du régime public, ramener M. γ et Mme γ en son sein en relâchant, voire en éliminant, les critères d'accès et en rendant la pension minimale inconditionnelle. Le système sera alors moins transparent que jamais et plus coûteux en termes de taux de cotisations liées au salaire. Ce n'est pas une solution très séduisante. (2) Laisser les personnes âgées avoir accès de leur plein droit à la subsistance élémentaire et faire que chaque journée de travail de la vie active rapporte des revenus additionnels pendant la retraite. Les critères d'accès et la garantie minimum pour cette pension complémentaire ne sont même pas nécessaires dans ce cas, mais le système devient plus transparent et moins coûteux en termes de cotisations liées au salaire qu'il ne l'a jamais été. Voilà une solution séduisante.

L'essentiel en termes de pension pour cette deuxième solution est un régime à deux piliers : une pension pour les habitants pour laquelle il ne faut pas cotiser et une pension complémentaire, obligatoire, basée sur le travail, pour laquelle il faut cotiser, dépendant exclusivement des cotisations payées, en proportionnalité totale avec elles.

Examinons les mêmes 4 personnes dans un système de ce type :

Tableau 2				
	M. α	Mme β	M. γ	Mme δ
Pension des habitants	100	100	100	100
Années de service au salaire moyen	40	20	5	—
Pension de travail / Années au salaire moyen	6,15	6,15	6,15	6,15
Pension basée sur le travail	246	123	31	—
Pension totale	346	223	131	100

Dans cet exemple, le rapport de 6,15 pour 1 année de service cotisée a été calculé, de sorte que le coût total du système reste à 800, comme il l'était dans l'exemple précédent. Le résultat est que M. α reçoit un peu moins, Mme β et M. γ reçoivent un peu plus. Naturellement, le calcul peut être ajusté à la précédente pension de M. α afin que personne n'y perde, cela nécessiterait un rapport de 7,5 par an et serait un peu plus coûteux. Cependant, indépendamment du calcul, la proportionnalité serait restaurée, dans le sens où une année de travail au même salaire (ou même une journée d'ailleurs) rapporterait la même chose pour tout le monde.

Quels sont les avantages ? Il n'y a pas de pertes, d'années de travail infructueuses pour des gens qui travaillent dur. Cela vaut la peine de travailler même de façon occasionnelle quand les emplois permanents sont rares – la motivation à cotiser tant recherchée est restaurée. M. γ et Mme δ n'ont pas à faire appel à l'assistance sociale, à mendier constamment auprès des autorités locales et à fournir de nombreux documents sur leurs besoins et leur absence de revenus. Les dépenses administratives pour évaluer les ressources sont éliminées. Enfin, le plus important est que les coûts de la main d'œuvre sont réduits puisqu'il n'y a que 400 pensions basées sur le travail à financer à partir des cotisations liées au salaire au lieu des 600 retraites précédentes. « ... le

travail en tant que facteur de production ne devrait pas être accablé de charges financières qui ne sont pas liées à l'emploi. » (Schmähl, 2000)

On pourrait cependant voir à tout cela un inconvénient : si la subsistance de base pendant la retraite est de toute manière garantie, certains préféreront l'oisiveté au travail pendant leur âge actif. Disons qu'il y aura toujours des profiteurs et que cela ne pourra être entièrement évité par aucun régime, même quand la prestation n'est pas appelée pension de résident, mais allocation sociale basée sur les ressources. Ces gens ont cependant bien besoin de vivre de quelque chose pendant leur âge actif. La promesse d'une pension de résident ne va pas nourrir les résidents entre, disons, 25 et 45 ans. En outre, sur le marché du travail d'aujourd'hui, comme nous l'avons affirmé plus haut, le manque d'emploi constitue le problème majeur, et non pas le manque de motivation. Et il ne semble pas non plus que le manque futur de droits à la pension empêche les gens de travailler au noir dans l'économie – ils se présenteront pour obtenir une aide sociale de base quand ils seront âgés, quel que soit le nom que portera cette aide.

Bien sûr, une pension d'un montant forfaitaire, universelle, pour laquelle il ne faut pas cotiser n'est pas une nouvelle idée. De façon surprenante, cette idée remonte à 1697, elle a perduré à travers Beveridge entre autres, jusqu'aux débats modernes sur la réforme des pensions (Schmähl, 1993). Récemment, la nécessité de ce type de prestations semble être devenue inévitable dans tous les PECO et les pays de la CEI, à cause des effets du chômage de masse sur les demandes de pension actuelles et futures (Müller, 2005).

La Résolution (pas une loi) adoptée en 1991 par le Parlement hongrois qui envisageait un système à trois piliers pour le futur constitue une vraie curiosité : le premier pilier aurait été une prestation de droit civique, un montant forfaitaire non basé sur les cotisations, le deuxième pilier un régime public, complémentaire, obligatoire, basé sur le travail, pour lequel il faut cotiser, et le troisième pilier aurait été constitué de fonds privés volontaires. Par la suite, la controverse sur les privatisations plongea cette Résolution dans l'oubli : seul le troisième pilier fut lancé en 1994.

Il faut noter qu'un système public à deux piliers n'a pas besoin de deux institutions séparées, de deux directions et administrations. Avec les technologies informatiques d'aujourd'hui, une seule institution peut gérer deux piliers, cela coûterait moins cher que les bureaucraties locales mesurant actuellement

les ressources des particuliers. L'important est de tenir une comptabilité transparente pour préserver la séparation des financements. Et la question se pose bien sûr : comment financer le pilier pour lequel on ne cotise pas ? Il y a plusieurs possibilités, entraînant différents effets. Les recettes budgétaires provenant des impôts généraux formeraient une solution peu transparente. Une contribution sociale préaffectée plus transparente pourrait être progressive, linéaire, ou – horrible dictu – forfaitaire, obligatoire pendant la vie active en tant qu'obligation de résidence.⁴ L'horizon est large, les ressources et les façons d'accomplir la solidarité peuvent varier.

Il faut également noter que, bien qu'elle soit importante sous d'autres aspects, la structure des pensions publiques basées sur le travail est sans importance de ce point de vue : elle peut être à points ou de type CDN, complétée ou non par les régimes privés déjà existants. Elle ne devrait juste pas être basée sur la redistribution. Réfléchir à des solutions au problème ne veut pas dire qu'il faille tout transformer et détruire ce qui a déjà été accompli si cela fonctionne bien.

Les PECO qui ont réformé leur système de pensions ont manqué l'opportunité d'ajuster leurs systèmes de retraites au problème économique et social majeur de notre époque et de l'avenir, le sous-emploi sur le marché du travail et le danger de la pauvreté de masse lors de la retraite qui en résulte. La campagne et le débat sur la privatisation a détourné les esprits du problème le plus profond et fondamental. Beaucoup reste à faire et le plus tôt sera le mieux.

⁴ Même les chômeurs vivent de quelque chose pendant qu'ils sont en âge de travailler. Celui qui les aide (que ce soit, le gouvernement, les collectivités locales, l'Eglise, le conjoint aux revenus élevés) devrait réaliser que les retraites doivent être financées durant la vie active, c'est-à-dire que l'aide devrait être augmentée par le mandataire, la contribution sociale préaffectée devant être payée pour l'assurance vieillesse.

Bibliographie

- Ducatel, K.D. and Burgelman, J.C. (1999). Employment map: jobs, skill and working life on the road to 2010 [Carte de l'emploi : compétence et vie active sur la route pour 2010], In *Futures Report Series (13)*. Séville : Direction générale de la Commission européenne, Centre de recherches communes, Institut d'études technologiques futures.
- Esping-Andersen, G. (1996). Welfare states without work: the impasse of labour shedding and familialism in continental European social policy [Etats providence sans emploi : l'impasse des suppressions d'emploi et du familialisme dans la politique sociale en Europe continentale], in Esping-Andersen, G. (éd.). *Welfare states in transition* [Les Etats providence en transition]. Londres, Thousand Oaks, New Delhi : Sage Publications.
- Fultz, E. (éd.) (2002). *Pension reform in Central and Eastern Europe – Volume 1, restructuring with privatisation: case studies of Hungary and Poland* [Réforme des pensions en Europe centrale et orientale – Volume 1, restructurer sans privatiser : études des cas de la Hongrie et de la Pologne]. Budapest : OIT.
- Korenman, S. and Neumark, D. (1997). *Cohort crowding and youth labor markets: A cross-national analysis* [Cohorte des marchés du travail de masse et des jeunes : une analyse transnationale], NBER Working Paper n° 6031. Cambridge MA : NBER.
- KSH. (2003). *Megújuló Európa: statisztikai adattár 1990–2001: 15+10* [L'Europe en renouveau : archives statistiques 1990–2001 : 15+10]. Budapest : KSH.
- Lazutka, R. (2005). *Pension reform in Lithuania* [Réforme des pensions en Lituanie], dans le présent volume.
- Leppik, L. and Võrk, A. (2005). *Pension reform in Estonia* [Réforme des pensions en Estonie], dans le présent volume.
- Müller, K. (2003). *Privatising old age security, Latin America and Eastern Europe compared* [Privatiser l'assurance vieillesse, comparaison de l'Amérique latine et de l'Europe orientale]. Cheltenham, Northampton/MA : Edward Elgar Publishing.
- Müller, K. (2005). *Post-socialist pension reform: contributory and non-contributory approaches* [Réforme des pensions dans les anciens pays communistes :

- approches contributives et non contributives], in : *Public Finance and Management*, Volume 5 (2).
- Rifkin, J. (2004). *The end of work* [La fin du travail]. New York : Jeremy P. Tarcher/Penguin.
- Schmähl, W. (1993). Proposals for flat-rate public pensions in the German debate [Propositions pour des pensions publiques à taux uniforme dans le débat allemand], in : Berghman, J. et Cantillon, B. (éd.). *The European face of social security* [L'aspect européen de la sécurité sociale]. Aldershot : Avebury.
- Schmähl, W. (2000). Contributions and taxes for financing public pension expenditure: looking for an adequate structure of finance [Cotisations et taxes pour le financement des dépenses des pensions publiques : à la recherche d'une structure financière adéquate], in : Hughes, G. et Stewart, J. (éd.). *Pensions in the European Union: adapting to economic and social change* [Les pensions dans l'Union européenne : s'adapter au changement économique et social]. Boston/Dordrecht/Londres : Kluwer Academic Publishers.
- UNECE (2005) *Economic Survey of Europe* [Enquête économique de l'Europe], n° 1. Genève : UNECE.
- Vanovska, I. (2005). *Pension reform in Latvia* [Réforme des pensions en Lettonie], dans le présent volume.

L'économie politique de la privatisation des pensions dans les pays baltes¹

Katharina Müller

1. Introduction

Ces dernières années, la Lettonie, l'Estonie et la Lituanie se sont engagées sur la voie ouverte par les leaders régionaux (la Hongrie et la Pologne) dans un changement radical de l'assurance vieillesse. Ce texte se penche sur l'économie politique de la privatisation des pensions dans les pays baltes. L'analyse se base largement sur les études de pays effectuées par Inta Vanovska, Lauri Leppik et Andres Võrk, et Romas Lazutka, ainsi que sur l'examen d'autres études disponibles sur les réformes baltes des pensions. En termes de méthodologie, l'auteur s'est servi de son précédent travail sur l'économie politique en Europe orientale et en Amérique latine (Müller, 1999, 2002a, 2002b, 2003).

Ce texte est composé de trois parties. La première qui suit cette brève introduction résume le processus de la privatisation des pensions dans chacun des Etats baltes, la seconde les analyse d'un point de vue comparatif. En guise de conclusion, la dernière partie vise à tirer des leçons comparatives à partir de l'ensemble que constitue la région baltique.

¹ Merci à Mária Augusztinovics, Elaine Fultz et Romas Lazutka pour leurs précieux commentaires.

2. Privatisation des pensions dans les pays baltes : les cas de la Lettonie, de l'Estonie et de la Lituanie

2.1 *La privatisation des pensions en Lettonie*

La Lettonie fut le premier des trois Etats baltes à se lancer dans un changement radical de l'assurance vieillesse. Son engagement pour un modèle à trois piliers remonte à 1995. En 1996, elle devint le premier pays au monde à introduire un régime basé sur les cotisations définies dites notionnelles (CDN) couvrant tous les assurés.² Quand son second pilier par capitalisation est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2001, la Lettonie devint le troisième pays d'Europe centrale et orientale (PECO) après la Pologne et la Hongrie à mettre en œuvre une privatisation partielle des pensions.³

2.1.1 La mise en place de la privatisation des pensions

Avant même d'obtenir son indépendance, la Lettonie avait commencé à restructurer son système de pension par une série de réformes paramétriques, qui (dans un contexte d'hyperinflation et de profonde crise économique) n'a pas obtenu les résultats escomptés. A la place, le pays a connu une diminution du nombre de cotisants, une augmentation du nombre de retraités et une hausse des dépenses de pensions. En outre, les efforts pour protéger le niveau réel des prestations ont entraîné l'aplatissement de la structure des prestations. Le mécontentement public était grandissant face à l'échec de la tentative

² En 1995, un régime de premier pilier similaire fut introduit par la réforme Dini en Italie, mais les assurés comptant plus de 18 années de cotisation furent exemptés de la nouvelle formule des prestations (Ferrera, 2005).

³ En réalité, la Lettonie fut le premier pays post-socialiste à s'engager en faveur du modèle à trois piliers plus propagé. Les engagements de la Hongrie et de la Pologne furent pris un an plus tard (en 1996). Ces pays décidèrent cependant une mise en œuvre plus rapide du second pilier par capitalisation.

de relier les prestations aux revenus du passé, tout comme face à la pauvre condition matérielle des retraités.

En 1993, le parti de la Voie lettone (droite) remporta les élections législatives et installa de nombreux représentants du monde des finances et des affaires au gouvernement (Bite, 2002). Le poste de ministre des Affaires sociales fut attribué à Jānis Ritenis qui avait travaillé auparavant pour des compagnies d'assurance privées lors de son exil en Australie. Celui-ci prépara un concept de réforme des pensions entièrement basé sur un modèle d'assurance privée, entraînant une forte résistance de la part des syndicats, de la Fédération des retraités et des partis de gauche. Cependant, son initiative lança l'idée d'un régime privé par capitalisation dans le pays, qui commença à faire son chemin dans les cercles politiques.

En 1994, M. Ritenis présenta un nouveau concept de réforme des pensions, développé avec le concours d'un expert de la Banque mondiale. La coopération avec la Banque avait commencé un an plus tôt, après la demande lettone d'un prêt pour fonder le Projet letton de réforme de l'aide sociale (PLRAS), un engagement qui comprenait les retraites sans s'y limiter. Le nouveau concept de Ritenis était cette fois très proche de la proposition de trois piliers de la Banque, publié dans *Averting the Old Age Crisis (Eviter la crise du vieillissement* – Banque mondiale, 1994). Cependant, outre un premier pilier basé sur le régime public de répartition, un deuxième pilier par capitalisation obligatoire et un troisième pilier volontaire, il comprenait également un quatrième pilier transitionnel, qui aurait utilisé les recettes de la privatisation pour financer un supplément de pension pour ceux qui ne pourraient pas avoir accès au deuxième pilier.⁴ Ce nouveau projet fut proposé au parlement fin 1994 et officiellement accepté en février 1995. Cependant, à cette époque, de nouvelles idées étaient déjà apparues.

A l'automne 1994, la Banque mondiale demanda à la Suède, dont le parlement venait juste d'accepter une proposition de réforme du système de pension, son aide pour développer un nouveau régime de pension en Lettonie. Comme le Conseil de l'assurance sociale suédois (CASS) était intéressé à

⁴ Par la suite, ce quatrième pilier fut discrètement supprimé de l'agenda de réforme, car il n'était pas clair que la source de financement proposée, les revenus de la privatisation, seraient suffisants (Zilite, 2004).

soutenir la réforme dans les pays baltes, des équipes d'experts suédois et lettons furent mises en place. L'équipe suédoise était formée d'experts ayant travaillé sur la réforme de leur propre pays, alors que l'équipe lettone était constituée de représentants du ministère des Affaires sociales et du Fonds d'assurance sociale. La coopération suédoise-lettone commença par s'interroger sur le modèle du premier pilier envisagé. Dans la recherche de solutions alternatives, c'est le modèle à CDN suédois nouvellement développé qui fut choisi.

L'aide suédoise déboucha ensuite sur une nouvelle loi « sur les Pensions d'Etat » préparée et soumise au vote du parlement en juillet 1995. La loi remodelait fondamentalement le régime par répartition letton. Elle fut adoptée au bout de quatre mois seulement (novembre 1995) et entra en vigueur en janvier 1996. Ainsi, les deux législations et leur application furent préparées dans une période de temps extrêmement courte. Dans le contexte de la faiblesse de la capacité institutionnelle lettone, cela aboutit sur une forte dépendance vis-à-vis des experts externes et de la Banque mondiale. Cela entraîna aussi l'adoption de règles transitoires pour le nouveau régime à CDN, des règles très arbitraires qui créèrent de nombreuses inégalités horizontales parmi des personnes de situation similaire.

Alors que le lancement du deuxième pilier par capitalisation obligatoire était, à l'origine, prévu pour 1998, le groupe de travail sur les pensions du PLRAS décida de retarder sa date de lancement de quelques années et d'introduire d'abord le troisième pilier. On espérait que ce retard donnerait du temps non seulement au développement du cadre réglementaire et institutionnel et au développement du marché des capitaux letton, mais également à l'accumulation d'une réserve dans le premier pilier : l'idée était que les réductions des prestations introduites lors de la réforme du premier pilier en 1995 contrebalanceraient le manque envisagé de ressources des cotisations du deuxième pilier.⁵ La législation du troisième pilier fut préparée par un groupe de travail composé de spécialistes provenant de l'Inspection de l'assurance sociale, du ministère de l'Economie et du ministère des Affaires sociales. La « Loi sur les Fonds de pension privés » qui en résulta fut acceptée par le parlement en juin 1997 et entra en vigueur en juillet 1998.

⁵ Contrairement aux attentes, le budget de l'assurance sociale fut dans le rouge de 1999 à 2002.

Pour ce qui est de la législation du deuxième pilier, le gouvernement letton accepta un projet de loi sur les Fonds de pensions d'Etat début 1998. En juillet 1998, le ministère des Finances présenta un texte consacré à sa mise en œuvre. Il proposait de lancer le deuxième pilier en 2000, en signalant que rendre ce pilier obligatoire pour tous les travailleurs allait créer un manque large et ingérable de ressources au sein du premier pilier. Il préconisait ainsi de ne rendre la participation obligatoire que pour les personnes âgées de moins de 30 ans, optionnelle pour les personnes de 30 à 50 ans et impossible pour les personnes âgées de plus de 50 ans – selon le modèle polonais (Müller, 1999). Le taux de cotisation devait à l'origine être inférieur à 2 %, avant d'être élevé à 5 % d'ici 2010. En raison du développement insuffisant des fonds de pension privés, la gestion du capital devrait être placée sous la responsabilité du Trésor pendant les deux premières années du régime.

La « Loi sur les Fonds de pensions d'Etat » préparée conjointement par les Ministères des Finances et de l'Aide sociale ressemble fortement au concept du ministère des Finances. Cependant, elle retarda le lancement du deuxième pilier à la mi-2001, étant donné que la crise financière russe avait entraîné une sévère récession et une hausse du chômage en Lettonie, et que le budget de l'assurance sociale accusait un fort déficit en raison de nombreuses corrections émises pour atténuer les réductions de prestations qu'aurait entraîné le modèle du premier pilier. En outre, le niveau final des cotisations du deuxième pilier à atteindre en 2010 fut augmenté de 10 %. L'exclusivité de la gestion du capital par le Trésor fut limitée aux premiers 18 mois du nouveau régime, alors que les assurés furent autorisés à changer pour les sociétés d'investissement privées à partir de 2003. Enfin, grâce à l'option dite « de remboursement », les assurés pouvaient remettre les fonds accumulés dans le premier pilier lors de leur départ en retraite, afin de recevoir une pension dans le régime à CDN, si cela s'avérait plus avantageux.⁶ La loi sur les Fonds de pensions d'Etat fut approuvée par le parlement letton en février 2000 et entra en vigueur en juillet 2001.

⁶ Dans un esprit similaire, la privatisation des pensions au Mexique en 1997 permettait à l'assuré de choisir au moment de son départ en retraite entre la plus élevée de deux pensions, l'une basée sur son compte individuel et l'autre calculée selon les règles du système par répartition d'avant la réforme (Mesa-Lago et Müller, 2002).

2.1.2 Analyse comparative

Le compte-rendu ci-dessus de la mise en place de la réforme des pensions en Lettonie, basé sur le chapitre d'Inta Vanovska, révèle un grand nombre de traits familiers aux spécialistes de l'économie politique de la privatisation des pensions, mais montre également quelques différences.

Les pensions privées ont fait leur première apparition à l'ordre du jour politique letton en 1993, quand un gouvernement favorable aux milieux financiers est arrivé au pouvoir, le ministre des affaires sociales lui-même étant un ancien des assurances privées. Etranger à l'école bismarckienne dominante dans la mise en place des politiques de pensions après l'indépendance, Ritenis était le partisan naturel d'un changement radical. Bien que son premier projet de réforme des pensions basé sur les assurances privées rencontra de fortes critiques, il prépara en fait le terrain pour la privatisation des pensions en Lettonie. Cela semble confirmer les conclusions plus anciennes selon lesquelles un seul responsable politique fait souvent beaucoup pour les réformes orientées vers le marché et que des convictions d'idées peuvent jouer un rôle important en autorisant un changement radical dans l'assurance vieillesse (Müller, 2003).

Il est vite apparu que Ritenis était aussi un allié local adéquat pour la « nouvelle orthodoxie des pensions » (Lo Vuolo, 1996), comme se le représentait la Banque mondiale⁷. A la suite de la demande de prêt de la Lettonie, la Banque a eu un impact vraiment substantiel sur la mise en place de la politique des pensions dans cet Etat balte. Cela incluait entre autres une aide à la rédaction du deuxième projet de réformes des pensions de Ritenis, très proche de l'approche des trois piliers de la Banque, en dépit de quelques différences (comme le quatrième pilier proposé, mais jamais réalisé). Bien que

⁷ Depuis le début des années 1990, la nouvelle orthodoxie des pensions a donné d'importantes impulsions à la réforme radicale des pensions en Amérique latine et en Europe orientale. On peut y voir ce que Haas (1992) a appelé une « communauté épistémique », à savoir un réseau de professionnels dans un domaine particulier et avec une initiative politique commune, ayant la même foi dans un ensemble de vues normatives et causales, partageant des méthodes de raisonnement similaires et utilisant les mêmes pratiques discursives (voir aussi Adler et Haas, 1992).

le modèle envisagé du premier pilier fut rapidement transformé en un régime à CDN, reflétant l'influence des conseillers suédois, la structure globale de la proposition de Ritenis finalement acceptée par le parlement en 1995 ne semble pas avoir été contestée dans les années suivantes. Il est remarquable de voir qu'en dépit des constants changements de gouvernement, elle a servi de plan à suivre pour la réforme des pensions jusqu'à ce que les trois piliers du nouveau système de pensions letton soient mis en place en 2001.⁸ Même le fait que les responsables politiques lettons aient opté pour une transformation étape par étape de la législation (avec le premier pilier adopté en 1995, le troisième pilier en 1997 et le deuxième pilier en 2000) n'a pas fait avorter le changement radical de l'assurance vieillesse, preuve du haut degré du consensus entre les partis.

Alors qu'on retrouve habituellement de nombreux acteurs dans les cas de privatisation des pensions⁹, il est remarquable de constater que c'est le ministre des Affaires sociales qui prit l'initiative pour promouvoir la privatisation des pensions en Lettonie. Une coopération tout aussi harmonieuse entre le ministre du Travail et la nouvelle orthodoxie des pensions a cependant été observée dans la privatisation des pensions en Bulgarie, où le ministre du Travail en question avait été membre du directoire d'un fonds de pensions privé et n'était pas plus étranger à l'industrie des services financiers que le letton Ritenis (Müller, 2003). En outre, alors que Ritenis avait préparé le modèle de base de la réforme du système des pensions en Lettonie, c'est le ministère des Finances qui prit l'initiative dans le modèle du deuxième pilier. Bien que cet autre acteur gouvernemental soit entré dans l'arène de la réforme des pensions lettone après

⁸ Il faut noter que dans les autres domaines de la politique sociale, notamment la politique de santé, la courte durée et l'inconstance relativement grande des gouvernements et des coalitions en Lettonie se sont avérées être un obstacle majeur à la mise en place de réformes d'ensemble (Müller *et al.*, 2005).

⁹ Tout en étant fortement encouragée par les institutions financières internationales, la transformation radicale du système de retraites est surtout préconisée par le Ministère des Finances, mené par des économistes néo-libéraux. Cet allié important de la nouvelle orthodoxie des pensions est souvent confronté à une opposition au sein du gouvernement provenant du Ministère du Travail, attaché aux traditions bismarckiennes et/ou beveridgiennes.

le Ministère de l'Aide sociale, le Ministère des Finances s'est clairement engagé en faveur de la privatisation des pensions, puisque cet objectif correspondait parfaitement à ses efforts globaux pour réduire le rôle de l'Etat dans l'économie et pour améliorer les indicateurs macro-économiques.

Cependant, le délai délibéré entre la législation et la mise en place du deuxième pilier montre la face cachée des facteurs et des considérations économiques ayant incité à la privatisation des pensions en Lettonie. Le Ministère des Finances redoutait que le deuxième pilier envisagé ne soit pas réalisable dans le contexte de la situation financière du Fonds d'assurance sociale allant en se détériorant. En outre, le faible développement du marché des capitaux fut perçu comme une contrainte à l'introduction rapide d'un pilier par capitalisation obligatoire. Le séquençage de l'introduction du régime à trois piliers qui en résulta ressemble à l'approche observée dans les cas croates et bulgares (Müller, 2003).

Nous pouvons être surpris par le fait que bien que la proposition de 1993 de Ritenis de privatiser l'assurance vieillesse en Lettonie ait provoqué de fortes résistances, le changement radical entrepris par les responsables politiques ne semble pas avoir éveillé de grand débat ou de controverse dans l'opinion publique lettone. Il a été affirmé que la législation et ses conséquences à court et à long terme n'avaient pas bien été comprises (Vanovska, 2005). Cependant, il faut également noter que les réformateurs lettons ont placé quelques éléments de prudence dans leur version du modèle à trois piliers de la Banque mondiale : au départ, seuls deux points de cotisation ont été redirigés vers le second pilier ; la gestion conservatrice du capital par le Trésor a été une option pour ceux se méfiant des institutions financières privées après une crise bancaire majeure ; et les assurés ont eu la possibilité de revenir à une pension purement publique à leur départ en retraite. Finalement, il faut également noter que la législation du deuxième pilier par capitalisation a été adoptée après que le régime du premier pilier soit passé dans le rouge. Cela renforça le discrédit que la sécurité sociale lettone avait accumulé depuis l'indépendance. Ce manque de confiance peut être relié d'abord à l'impopularité des prestations à taux uniforme au début des années 1990, quand la population a montré une certaine préférence pour les prestations basées sur les revenus, ensuite au scandale des résultats arbitraires des règles transitoires du pilier CDN, et enfin à l'inquiétude suscitée par les conditions matérielles précaires des retraités. En ce sens, le cas letton semble

confirmer l'hypothèse des « crises profitables », populaire auprès de certains spécialistes de l'économie politique de la réforme.¹⁰

2.2 *La privatisation des pensions en Estonie*

L'Estonie fut le deuxième pays balte à entreprendre la privatisation partielle des pensions. Son engagement vers un modèle à trois piliers remonte à 1997. Le deuxième pilier par capitalisation fut adopté à l'automne 2001 et entra en vigueur à la mi-2002.

2.2.1 La mise en place de la privatisation des pensions

En 1994, quand la crise macro-économique qui a suivi l'indépendance commença à se calmer, des mesures temporaires de secours dans le système de pensions (notamment les très critiquées prestations à taux uniforme, une réaction à l'inflation particulièrement forte) ouvrirent la voie à des approches plus systématiques de l'assurance vieillesse en Estonie. C'est à ce moment-là que la réforme des pensions devint un thème largement débattu dans le pays. Les points d'inquiétude, principalement soulevés par les organisations de retraités, comprenaient les bas niveaux de prestations, la justice de la formule de prestations et la hausse et/ou le partage de la charge des contributions sociales entre les employeurs et les employés. Il est rapidement apparu qu'il n'y avait pas de solutions faciles à ces exigences, à cause, d'une part, des intentions contradictoires des partenaires sociaux et en raison, d'autre part, des dispositions rigoureuses du conseil monétaire, adoptées en Estonie, qui sont apparues avec la doctrine du budget équilibré et des emprunts d'Etat très limités. C'est ainsi qu'aucun des six projets de lois sur les pensions présentés au parlement entre 1994 et 1997 ne fut accepté.

¹⁰ Une « crise profitable » (Drazen et Grilli, 1993) est décelée quand des situations d'urgence convainquent les groupes d'opposition d'accepter des mesures impopulaires. Les crises peuvent permettre de sortir d'impasses et faciliter l'anéantissement de coalitions politiques ayant préalablement bloqué la réforme.

C'est une initiative démarrée en mai 1997 qui aida finalement à sortir de l'impasse sur les pensions. Le nouveau gouvernement minoritaire, mené par le Parti de la coalition, mit en place une Commission de réforme de la sécurité sociale dirigée par le conseiller économique du Premier ministre et incluant des experts de la Caisse nationale de l'assurance sociale (CNAS) et du Ministère des Finances. Après moins d'un mois de délibérations, la commission présenta un Cadre théorique de réforme des pensions. Le document, approuvé par le gouvernement en juin 1997, proposait un modèle à trois piliers pour l'assurance vieillesse estonienne, avec un premier pilier financé par répartition, un deuxième pilier par capitalisation obligatoire, et un troisième pilier offrant des produits d'assurance-vie et des comptes de pension privée volontaire. Le document proposait que le changement radical ne soit pas entrepris d'un seul coup, mais commence par la réforme du premier pilier suivie par la législation du troisième et du deuxième pilier.

Les principes de la réforme ne furent pas remis en question par l'opposition, ce qui permit au gouvernement minoritaire de faire voter les législations du premier et du troisième pilier, respectivement en avril et en juin 1998. Les élections de mars 1999 amenèrent cependant un changement de gouvernement, avec l'arrivée au pouvoir d'un nouveau gouvernement de coalition représentant un large spectre politique, allant du parti conservateur patriotique Pro Patria et les libéraux du Parti réformateur aux Modérés sociaux-démocrates. Pourtant, loin d'arrêter la réforme radicale des pensions alors que la législation du deuxième pilier était toujours en attente, le nouveau gouvernement décida de conserver l'ébauche de la large réforme élaborée par le gouvernement précédent et promit de finaliser le processus de réforme des pensions engagée en Estonie.

La Commission de réforme de la sécurité sociale fut restructurée, incluant désormais à la fois le ministre des Finances et le ministre des Affaires sociales, ce dernier en étant le président. Simultanément, des consultations trilatérales commencèrent entre le gouvernement et les partenaires sociaux. C'est seulement après deux ans de débats sur les détails du modèle du deuxième pilier (et non sur le pour et le contre du changement radical) qu'un compromis fut trouvé en janvier 2001, principalement sur les cotisations et la participation au nouveau deuxième pilier. Alors qu'à l'origine, le gouvernement avait envisagé de rediriger la moitié des 20 % de la cotisation de sécurité sociale obligatoire vers le deuxième pilier, la commission proposa une approche de type « décou-

per et compléter » : 16 % continueraient à aller au premier pilier, 4 % seraient redirigés vers le deuxième pilier, et 2 % supplémentaires devraient être versés aux comptes du deuxième pilier par les assurés qui choisiraient d'en faire partie. En ce qui concerne la participation au deuxième pilier, le plan original du gouvernement envisageait de le rendre obligatoire pour tous les assurés âgés de moins de 50 ans, alors que la commission proposa une participation optionnelle sans se soucier de l'âge.

Il faut noter que le plan de deuxième pilier fut fortement défendu par le ministre des Affaires sociales, un social-démocrate, le principal porte-parole de la réforme, alors que le ministre des Finances, le leader du libéral Parti réformateur, était à l'origine partisan d'une approche radicale 10 + 10, avant de devenir plus prudent envers la réforme, à cause des forts coûts transitoires ainsi occasionnés.

Les caractéristiques particulières du compromis (en particulier le supplément, unique dans les privatisations des pensions dans les PECO et la participation optionnelle) tirent leurs origines des positions des partis politiques impliqués. Compléter les cotisations a été vu comme une condition nécessaire par les sociaux-démocrates qui pensaient que les prestations de retraite ne pouvaient être augmentées que si des ressources supplémentaires étaient ajoutées au système. Les libéraux étaient opposés à la hausse des cotisations et insistaient, de leur côté, sur l'appartenance volontaire au deuxième pilier afin de laisser les gens choisir de payer des cotisations plus élevées ou non.

Cependant, quand le projet fut présenté au public, les syndicats et les institutions financières (une alliance bien originale) s'élevèrent pour demander que la participation au second pilier soit obligatoire. Les libéraux acceptèrent alors que la participation soit obligatoire pour les nouveaux arrivants sur le marché du travail. Les plus fortes critiques à cette démarche émanaient des compagnies d'assurance, qui s'inquiétaient de la concurrence des fonds obligatoires avec leurs affaires.

La législation du deuxième pilier fut envoyé au parlement en avril 2001 et votée en septembre 2001. Quelques mois plus tard, l'Estonie connut une autre crise gouvernementale. Le nouveau gouvernement de coalition fut formé par les libéraux et le Parti centriste, précédemment critique de la réforme, mais désormais enclin à partager le pouvoir. Ainsi, avec encore un nouveau gouvernement soutenant la réforme, le deuxième pilier entra en vigueur le 1^{er} juillet 2002.

2.2.2 Analyse comparative

Le compte-rendu de Lauri Leppik et d'Andres Võrk sur la privatisation des pensions en Estonie remet en question certaines explications existantes pour la privatisation des pensions (comme dans Müller, 1999). Certaines caractéristiques du processus de réforme estonien sont toutefois familières quand on les compare avec des expériences de réforme dans d'autres pays.

Bien que l'influence directe de la Banque mondiale sur le processus de réforme soit restée assez limitée, l'Estonie ne présente pas un modèle « fait maison », développé de façon isolée. Une observation plus attentive du projet de réforme du système des pensions de 1997 montre que les réformateurs du système estonien étaient fortement influencés par la nouvelle orthodoxie des pensions, que ce soit dans leur raisonnement ou dans le modèle de réforme qu'ils favorisent, fortement inspiré du rapport de 1994 de la Banque, « *Eviter la crise du vieillissement* ». La dette extérieure de l'Estonie était très basse dans les années 1990 et le gouvernement n'essaya pas de faire des emprunts d'ajustement structurel auprès de la Banque pour la réforme des pensions, mais il est évident que les acteurs nationaux ont adopté les idées de la nouvelle orthodoxie des pensions. L'apprentissage régional constitua un canal important pour la transmission des idées : la décision de s'engager dans la voie de la privatisation des pensions fut influencée par des décisions similaires prises dans les nations voisines (Brooks, 2001). La privatisation partielle des pensions en Pologne et en Hongrie déclencha un effet de contagion régionale des pays baltes aux Balkans, qu'on ne peut comparer qu'avec l'impact du « modèle chilien » en Amérique latine (Müller, 2003). Dans le cas de l'Estonie, le programme de réforme suivi par son voisin balte – la Lettonie, dont l'engagement pour un pilier obligatoire par capitalisation remonte à 1995 – relevait également d'une importance considérable.

En ce qui concerne les acteurs gouvernementaux, des recherches plus anciennes ont montré que les ministres des Affaires sociales, responsables des régimes de retraite déjà en place étaient souvent réticents à participer à la réforme structurelle des pensions et que la réforme radicale des pensions ne se poursuivait pas quand le Ministère des Affaires sociales était le seul acteur essentiel de la réforme des pensions (Müller, 1999, 2003). En Estonie, le ministre des Affaires sociales joua un rôle extraordinairement actif dans la

préparation de la privatisation partielle des pensions, mais le ministère n'était pas représenté dans la Commission de réforme de la sécurité sociale qui élaborait le crucial Cadre théorique d'une réforme des pensions de 1997. On peut ainsi dire que le Ministère estonien des Affaires sociales n'est monté dans le train que quand la décision conceptuelle fondamentale était déjà prise.

Les experts du Ministère des Finances estonien prirent part à l'élaboration du projet originel de réforme. Ceci est en cohérence avec l'observation précédente selon laquelle le Ministère des Finances est généralement un partisan important du changement radical de l'assurance vieillesse (Müller, 1999, 2003). La prudence adoptée par la suite par le ministre des Finances estonien à propos des coûts de transition ne provenait pas seulement des conseils que le FMI a donné à l'époque à l'Estonie, mais aussi de l'expérience slovène, montrant ainsi qu'il existe une face cachée aux considérations économiques qui ont fortement poussé à la privatisation des pensions ailleurs (Müller, 2002a, 2003). Alors que le ministre slovène des Finances avait mis son veto à la privatisation des pensions dans son pays, ceci ne se produisit pas en Estonie, où une réserve de stabilisation fiscale était à disposition pour amortir les coûts transitoires dans les premières années.

En ce qui concerne les autres acteurs, il est intéressant de constater que les syndicats estoniens soutenaient la privatisation des pensions, tout comme les sociaux-démocrates. Fait inhabituel, mais pas exclusif à l'Estonie : des analyses plus anciennes sur l'économie politique de la réforme des pensions ont montré que les partis de gauche et les syndicats ne rejoignent pas toujours les rangs des adversaires de la réforme (Müller, 2003). Comme les partenaires sociaux ont participé activement au débat sur la réforme des pensions avant 1997, leur ralliement a assurément amélioré la faisabilité politique du changement radical. Dans ce contexte, les consultations trilatérales commencées entre le gouvernement et les partenaires sociaux en 1999 ont aidé à trouver un consensus sur la décision de la réforme déjà prise par le gouvernement deux ans plus tôt.

Le degré de consensus politique réalisé par les partisans de la privatisation des pensions en Estonie est aussi mis en relief par le fait que sept partis politiques différents furent directement impliqués dans la préparation de la mise en œuvre du changement. Les gouvernements estoniens successifs n'ont pas ressenti la nécessité d'abandonner les concepts de réforme des pensions de

leurs prédécesseurs et ont suivi les principes généraux des grandes lignes de la réforme de 1997. La coalition qui mit en place le deuxième pilier en 2002 fut la troisième à suivre celle qui avait adopté le plan de réforme en 1997. Le degré de consensus autour de la réforme du système de pensions en Estonie est encore plus saisissant étant donné que le Cadre théorique de 1997 fut préparé en moins d'un mois, laissant la recherche d'un consensus aux étapes suivantes du processus de réforme.

2.3 La privatisation des pensions en Lituanie

La privatisation des pensions prit plus longtemps à décoller en Lituanie que dans la plupart des autres nouveaux pays adhérents à l'UE.¹¹ Proposée pour la première fois en 1994, la loi aura mis une décennie à entrer en vigueur. Alors que les responsables politiques lituaniens ont d'abord expérimenté des fonds de pensions complémentaires volontaires, ils choisirent ensuite un modèle mixte, comportant un deuxième pilier par capitalisation à participation optionnelle, financé par des cotisations obligatoires transférées du premier pilier.

2.3.1 La mise en place de la privatisation des pensions

C'est en raison des activités de trois institutions que les pensions privées parvinrent à l'ordre du jour de la politique lituanienne au milieu des années 1990 : (1) l'Institut lituanien pour le marché libre (LFMI), très proche de l'Institut Caton ; (2) La Confédération des industriels, la plus grande organisation d'affaires de Lituanie, et (3) la Banque mondiale.¹² Alors que le premier nommé proposait une approche de type chilien, le deuxième était

¹¹ A l'exception de la Slovaquie, où la privatisation des pensions n'a commencé qu'en 2005, et de la République tchèque et de la Slovénie, deux pays qui ont jusqu'à maintenant écarté un changement conceptuel (Müller, 2002a, 2002b, 2005a, 2005b).

¹² L'Institut Caton, un groupe de réflexion américain néo-conservateur, regroupe de célèbres partisans de la privatisation des pensions, tels que José Piñera, le père de la réforme chilienne.

partisan de fonds de pensions professionnels complémentaires, financés et gérés par les employeurs, et la troisième est bien connue pour son modèle à trois piliers, largement médiatisé à partir de 1994. Le LFMI doit être considéré comme un allié local de la nouvelle orthodoxie des pensions, alors que la Banque mondiale a certainement été l'un des partisans les plus actifs des idées de cette communauté épistémique internationale (Müller, 1999, 2003). Quant à la Confédération des industriels, elle semble s'être plutôt engagée pour un programme corporatiste traditionnel, typique de l'Europe continentale et se heurtant à l'approche individualiste des pensions privées de la nouvelle orthodoxie des pensions.

Les trois partisans des pensions privées s'accordèrent dans leur critique du régime de sécurité sociale lituanien, tandis que le Ministère de la Sécurité sociale et du Travail et la Caisse publique d'assurance sociale (SoDra) restaient favorables au modèle de l'assurance sociale qui venait juste d'être mis en place dans les années ayant suivi l'indépendance du pays. Après l'arrivée des Conservateurs au pouvoir en 1996, la Confédération des industriels put augmenter son influence politique et le ministère fut obligé de former un groupe de travail avec les partisans locaux des pensions privées. Suite à de longues discussions, la législation sur les fonds volontaires du troisième pilier fut adoptée en 1999 et entra en vigueur en 2000. Cette décision plutôt prudente constitue un compromis politique, non seulement entre les défenseurs de la sécurité sociale (qui est restée intacte) et les partisans de la privatisation des pensions (qui virent dans la mesure un premier pas vers une privatisation plus large), mais aussi entre les différentes approches des partisans des pensions privées : les nouveaux fonds allaient être complémentaires, mais suivant une approche principalement individualiste (et non corporatiste).

Le troisième pilier n'a pas provoqué l'intérêt de l'industrie des services financiers. Avant l'entrée en vigueur du régime volontaire, à l'automne 1999, le gouvernement conservateur adopta l'approche obligatoire des pensions privées. Cette fois-ci, la faction plus radicale des lobbyistes des pensions passa au premier plan : Audronė Morkūnienė, la membre du LFMI la plus engagée en faveur de la privatisation des pensions en 1994, fut nommée conseillère pour la sécurité sociale auprès du Premier ministre et prit la présidence d'un groupe de travail chargé de préparer un pilier par capitalisation obligatoire. Alors que cette première mesure en faveur de la privatisation des pensions fut

clairement écartée des compétences du ministère de la Sécurité sociale et du Travail qui s'opposait au changement radical, Morkūnienė allait par la suite être nommée Vice-ministre de la Sécurité sociale et du Travail (Morkūnienė, 2004), faisant ainsi son chemin au sein du portefeuille précédemment opposé à la réforme. En octobre 2000, le gouvernement fit rédiger un Livre blanc sur la réforme des pensions, précisant que la Lituanie se dirigeait vers un modèle à trois piliers du type préconisé par la Banque mondiale.

Malgré le changement de gouvernement ultérieur, avec la victoire des libéraux et des sociaux-libéraux sur les conservateurs en novembre 2000, l'engagement politique de la Lituanie vers la privatisation partielle des pensions ne fut pas révoqué. Cependant, après qu'un projet de loi sur la réforme des pensions ait été envoyé au parlement en mai 2001, proposant le lancement d'un deuxième pilier par capitalisation obligatoire à partir de 2003, la faction défendant la sécurité sociale fit un dernier essai pour freiner la réforme radicale des pensions : contrairement à la Commission des Finances et du Budget, la Commission des Affaires sociales dirigée par un syndicaliste refusa d'appuyer le projet de loi, qui fut ensuite rejeté par le parlement. A la place, un pilier par capitalisation volontaire fut proposé.

Après l'arrivée au pouvoir d'un gouvernement de coalition de centre-gauche composée de sociaux-démocrates et de sociaux-libéraux en juin 2001, un nouveau groupe de travail entama de nouvelles discussions sur la voie à suivre pour la réforme de l'assurance vieillesse lituanienne. Avec les sociaux-démocrates, des politiciens ouvertement critiques de la privatisation des pensions arrivèrent au pouvoir, alors que leurs alliés sociaux-libéraux continuaient à soutenir la privatisation des pensions. Par la suite, la Lituanie se dirigea à nouveau vers un autre compromis : l'introduction du deuxième pilier par capitalisation impliquerait un changement partiel des cotisations obligatoires de sécurité sociale, mais seulement dans le cas où les assurés auraient décidé de rejoindre ce pilier. Tous les assurés (quel que soit leur âge) seraient libres de rejoindre ou non le pilier par capitalisation, et de répartir ainsi leurs cotisations de pensions. De plus, les points de pourcentage à transférer du premier au deuxième pilier devraient être plus bas qu'initialement prévu (2,5 points de pourcentage au lieu de 5), mais devraient être légèrement plus élevés d'ici à 2007, avec 5,5 points de pourcentage. Cette législation a finalement été adoptée en décembre 2002 et le nouveau système est entré en vigueur en 2004.

2.3.2 Analyse comparative

Le compte-rendu ci-dessus de la mise en œuvre de la privatisation des pensions en Lituanie, basé sur le chapitre de Romas Lazutka, révèle de nombreux traits familiers de l'économie politique de la réforme des pensions, tout en montrant quelques caractéristiques rarement observées ailleurs.

La mise au programme politique des pensions privées est typiquement une initiative de la nouvelle orthodoxie des pensions et de leurs alliés locaux (Müller, 2003). Comme ailleurs, la Banque mondiale, acteur essentiel au sein de cette communauté épistémique globale, n'agissait pas seule en Lituanie, elle pouvait compter sur un allié local, le LFMI, un groupe de réflexion axé sur le marché. De façon caractéristique, le discours soutenant le changement en faveur des fonds a pour objet d'usurper le terme « réforme des pensions », puisque seule la privatisation des pensions est considérée comme méritant l'appellation de « réforme » (Müller, 1999 : 37).¹³ De plus, cela ne se limite pas à accentuer les avantages retirés des pensions privées par capitalisation, mais cela vise également à discréditer le système de sécurité sociale existant. Cette tendance s'observe aussi dans le cas lituanien, où les critiques se concentraient sur les déficits de la SoDra entre 1996 et 2001, le bas niveau des prestations de retraite et les arriérés de paiement. La précarité de la situation financière de la SoDra, associée à un déficit fiscal permanent, n'a cependant pas fait changé le Ministère des Finances peu réceptif à toute idée de dette pour financer les coûts transitoires (Lindeman, 2004) en un acteur principal de la réforme. Contrairement à cela, dans d'autres cas de privatisation des pensions, ce portefeuille s'est souvent révélé être l'un des plus ardents partisans de ce changement radical et un allié local important de la Banque mondiale (Müller, 2003).

Quant aux autres acteurs gouvernementaux, le Ministère lituanien de la Sécurité sociale et du Travail adopta d'abord une posture typiquement bismarckienne-beveridgienne, défendant la sécurité sociale et s'opposant au passage à une capitalisation obligatoire. Cependant, comme ailleurs, ce

¹³ Pour cet usage de « réforme » dans le cas lituanien, voir par ex. Medaiskis et Morkūnienė (2004 : 156) et Morkūnienė (2004).

ministère s'avéra trop faible pour empêcher la privatisation des pensions. En 1999, c'est un conseiller du Premier ministre pour la sécurité sociale qui fut nommé directeur d'un groupe de travail chargé de préparer le pilier par capitalisation obligatoire, et non un représentant du Ministère de la Sécurité sociale et du Travail. De tels efforts pour faire échouer l'opposition intra-gouvernementale ont également été observés ailleurs (Müller, 2003). Plus tard cependant, le ministère semble être devenu un catalyseur important de la réforme, en particulier après qu'Audronė Morkūnienė, l'une des partisans les plus en vue de la privatisation des pensions en Lituanie, ait été nommée Vice-ministre de la Sécurité sociale et du Travail. Ceci confirme encore une fois que les engagements individuels comptent au moment des réformes axées sur le marché (Müller, 2003).

La privatisation des pensions a souvent été détachée des partis, puisque les gouvernements conservateurs comme ceux de gauche se sont embarqués dans la voie du changement radical (Müller, 2003).¹⁴ Cette conclusion générale n'est cependant que partiellement vraie pour le cas de la Lituanie, les pensions privées ayant été ignorées par le parti de gauche au pouvoir en Lituanie jusqu'en 1996. Seul le gouvernement de droite qui lui succéda prit les projets existants au sérieux et en débattit. Alors que les conservateurs étaient donc enclins à mettre en pratique la privatisation des pensions, ils décidèrent d'abord de faire une expérience avec les fonds de pension complémentaires volontaires, avant de considérer la capitalisation obligatoire à partir de 1999/2000. La privatisation partielle des pensions fut toutefois adoptée ultérieurement par une coalition de centre-gauche. Le projet radical survécut à deux changements de gouvernement, l'un en 2000 et l'autre en 2001, accentuant ainsi le degré de consensus politique atteint par les partisans de la privatisation des pensions.

Cependant, l'importance du consensus politique fut remise en question quand le parlement lituanien rejeta le projet de loi sur la réforme des pensions en juin 2001, à la suite d'une querelle entre la Commission des Affaires

¹⁴ Comme l'ont indiqué les spécialistes de l'économie politique de la réforme politique, les réformes favorables au marché n'ont pas toujours été perpétuées par des gouvernements néo-libéraux, mais aussi de façon « invraisemblable » par des gouvernements de gauche ou populistes. C'est ce qu'on appelle le « syndrome Nixon-en-Chine » (Rodrik, 1994).

sociales et la Commission des Finances et du Budget. Cette divergence dans les approches de la privatisation des pensions peut être vue comme un équivalent du conflit habituel entre le Ministère des Affaires sociales et le Ministère des Finances – à savoir un conflit qui s'observe dans l'exécutif, et non dans le législatif (Müller, 1999, 2003).

Cependant, comme ailleurs, la faction « traditionnelle » de la sécurité sociale n'a pas su l'emporter, en dehors du compromis obtenu en ce qui concerne l'appartenance au deuxième pilier. Ce compromis (liberté d'option totale) est similaire aux concepts de réforme débattus en Estonie et adoptés en Argentine dix ans plus tôt (Mesa-Lago et Müller, 2002), mais la Lituanie a été jusqu'ici le seul pays post-communiste à le mettre en pratique. Près de 50 % des assurés ont rejoint le système mixte après seulement six mois, en réaction à une campagne de publicité des fonds de pensions privés, à une campagne d'information peu objective du gouvernement lituanien et à l'attitude négative du public envers le système d'assurance sociale développé au cours des années 1990. Comme nous l'avons noté plus haut, les déficits de la SoDra entre 1996 et 2001, le bas niveau des prestations de retraite et des arriérés de paiement ont été les arguments avancés par les critiques pour discréditer le régime par répartition existant. Dans ce sens, le cas lituanien également semble confirmer l'hypothèse des « crises profitables ». Bien qu'on ne puisse pas observer le changement souvent concomitant dans la constellation des acteurs, la crise manifeste de la SoDra (elle-même le résultat de décisions politiques, comme l'a montré Lazutka) aida à préparer le terrain pour un changement radical.

3. Conclusions : les réformes baltes dans une perspective comparative

La Lettonie, l'Estonie et la Lituanie sont entrées dans leur nouvelle époque d'indépendance avec les mêmes systèmes d'assurance vieillesse, hérités de la période soviétique. Elles ont aussi dû faire face à des défis très similaires liés à la transition : de sévères troubles économiques entourant l'effondrement de l'Union soviétique, menant à des taux d'inflation extrêmement élevés et à une forte récession dans les trois pays. Aujourd'hui, après presque quinze ans de politique indépendante des pensions, les trois Etats baltes présentent

des approches convergentes : en termes de modèle général de pension, la Lettonie, l'Estonie et la Lituanie sont passées de régimes à un pilier, basés sur la répartition, à des systèmes mixtes, contenant un deuxième pilier par capitalisation, suivant ainsi le modèle de réforme désormais dominant dans la région d'Europe centrale et orientale (Casey, 2004).

Ce texte a essayé d'éclairer l'économie politique de ces réformes de seconde génération en présentant et en analysant des comptes-rendus résumés de la privatisation des pensions en Lettonie, en Estonie et en Lituanie. Cette partie finale se propose d'accentuer les parallèles et les différences dans les processus de réformes des pays baltes, traçant des leçons comparatives pour la région balte vue comme un tout.

Les trois Etats baltes commencèrent la période d'indépendance par une série de premiers changements paramétriques dans les régimes par répartition hérités, désirant passer de leurs régimes de pensions de type soviétique à des systèmes modernes d'assurance sociale de type bismarckien. Cependant, la sévère crise économique et l'hyperinflation des premières années d'indépendance discréditèrent presque immédiatement ces premiers efforts réformateurs. Les paiements compensatoires forfaitaires d'un montant uniforme décidés par les responsables politiques pour faciliter l'administration des prestations dans un contexte d'inflation élevée (Leppik et Mannik, 2002) et pour soutenir les groupes de prestataires les plus vulnérables (Medaiskis, 2002) entraînèrent une compression extrême de la structure des prestations. Ceci provoqua une insatisfaction considérable des retraités et de l'opinion publique en général, qui s'attendait à ce que la période post-soviétique amène plus de différenciation et des prestations plus élevées que par le passé (Müller, 2002c).

Après cette expérience traumatisante de régimes par répartition incapables de faire face et de réformes paramétriques de durée très courte (Zilite, 2004), les responsables politiques des pays baltes furent attirés par une approche radicalement différente – les promesses de la nouvelle orthodoxie des pensions, médiatisées à partir de 1994, juste au moment où la région commençait à sortir de la crise post-indépendance. Les comptes-rendus exposés plus hauts montrent cependant des différences considérables dans les processus de mise en place respectifs. En Lettonie, un ministre des Affaires sociales avec un passé dans les assurances privées travailla main dans la main avec la Banque mondiale, ce qui mena à un engagement précoce pour le régime à trois piliers (1995).

En Estonie, l'intériorisation des idées de la nouvelle orthodoxie des pensions par des acteurs nationaux et l'étude des expériences régionales déboucha sur un engagement rapide pour le régime à trois piliers en 1997. En Lituanie, un groupe de réflexion néo-libéral, une organisation d'entrepreneurs et la Banque mondiale proposèrent tous des pensions privées au milieu des années 1990, mais il fallut attendre l'an 2000 pour que le consensus sur une privatisation partielle des pensions se fasse.

La nouvelle orthodoxie des pensions avait clairement trois canaux différents, mais qui ne s'excluent pas mutuellement pour en faire passer les idées dans les pays baltes : l'implication directe de la Banque mondiale (plutôt forte en Lettonie, plutôt faible en Estonie, quelque part entre les deux en Lituanie), la confiance en des alliés locaux extraordinairement engagés (Ritenis en Lettonie ; Morkūnienė en Lituanie), et les enseignements de pays voisins pairs (la Hongrie, la Pologne et la Lettonie pour l'Estonie) et modèles (la Suède pour la Lettonie). Le fait que l'implication globale et directe de la Banque mondiale était largement plus faible dans les Etats baltes que dans la plupart des autres cas de privatisation des pensions peut s'expliquer par le fait que la Lettonie, l'Estonie et la Lituanie n'ont pas hérité d'une dette extérieure envers l'Union soviétique et sont restées moins endettées jusqu'à la fin des années 1990 (Lago, 2001 ; Banque mondiale, 2005). En outre, dans une perspective de « politique globale d'attention » [Global politics of attention] (Orenstein, 2003), on ne sera pas surpris que la Banque ait concentré ses efforts sur l'innovateur de la région, la Lettonie, « pour qu'elle serve de modèle aux autres pays de la région » (Banque mondiale, 1997 : 10).

On relève d'autres divergences, comme le rôle des différents membres du gouvernement dans le processus de réforme. Ailleurs, la privatisation des pensions était principalement soutenue par le Ministère des Finances, tandis que le ministre des Affaires sociales tendait à s'opposer au passage à la capitalisation obligatoire (Müller, 1999, 2003). En réalité, le Ministère lituanien de la Sécurité sociale et du Travail s'opposa d'abord au passage vers la capitalisation obligatoire, mais s'avéra trop faible pour l'empêcher quand le Premier ministre tendit la main au plus important allié local de la nouvelle orthodoxie des pensions. Le Ministère des Finances n'a pas joué un rôle important dans la réforme des pensions en Lituanie. En Estonie, le ministre des Affaires sociales fut très actif dans la préparation de la privatisation partielle des pensions, mais

il ne s'est engagé que lorsque la décision conceptuelle fondamentale fut prise. En comparaison, le Ministère des Finances participa à la première mise en place de la réforme, n'adoptant une approche plus prudente que plus tard, quand l'impact fiscal des coûts transitoires devint visible. En Lettonie par contre, il est clair que le ministre des Affaires sociales était en tête pour promouvoir la privatisation des pensions, alors qu'ensuite le Ministère des Finances fut très impliqué dans la modélisation du second pilier. En résumé, la distinction idéologique habituelle entre les Ministères des Affaires sociales et des Finances s'est avérée être moins claire dans les pays baltes qu'ailleurs (mais voir Müller, 2000a, 2000b). Dans ce contexte, il est intéressant de constater que les coûts transitoires furent un motif d'inquiétude considérable pour les Ministères des Finances dans les trois pays baltes, accusant la face cachée des considérations économiques incitant à la privatisation des pensions en de nombreux lieux.¹⁵

Les trois réformes baltes montrent un degré extraordinairement élevé de consensus entre les partis sur une proposition de réforme potentiellement très controversée. Une fois que la décision sur le pilier obligatoire par capitalisation fut prise en Lettonie, en Estonie et en Lituanie, les nombreux changements de gouvernement n'ont ni altéré, ni enrayé le cours de la réforme.¹⁶ En Lettonie et en Estonie, des projets à trois piliers rapidement approuvés par les gouvernements respectifs (respectivement en 1995 et en 1997) renforcèrent l'engagement et la direction à prendre. En Lituanie, un engagement similaire pour un deuxième

¹⁵ En Lituanie et en Estonie, les dispositions du conseil monétaire en place empêchent le recours au financement de la banque centrale. De plus, en Lituanie, la privatisation des pensions eut à rivaliser pour l'obtention de ressources financières avec le « programme de restitution des épargnes », une question politique très délicate. Finalement, en Lettonie et en Lituanie, les budgets de l'assurance sociale furent déficitaires respectivement en 1999–2002 et 1996–2001. Ce ne fut pas le cas en Estonie, où il y avait aussi une réserve de stabilisation fiscale à disposition pour amortir les coûts transitoires dans les premières années.

¹⁶ La Pologne aussi montra un degré élevé de consensus entre les partis sur la privatisation des pensions, quand le projet de réforme continua après les élections de 1997 (Müller, 1999). Il faut cependant noter que les projets de réforme dans les pays baltes ont tous survécu à de nombreux changements de gouvernement avant que leur mise en œuvre ne soit achevée.

pilier par capitalisation fut tenu en 2000 et ne fut que brièvement contesté à l'été 2001. Même le fait que les responsables politiques lettons et estoniens optent pour une mise en place par étape de leur législation et de leur mise en œuvre respectives (avec la législation du premier pilier adoptée délibérément en premier lieu, le troisième pilier en deuxième lieu et le deuxième pilier en troisième¹⁷) n'a pas pu empêcher le passage envisagé vers un changement radical de l'assurance vieillesse, malgré des gouvernements en place pour une courte durée. Cette stratégie progressive délibérée est en contraste saisissant avec la stratégie du « big bang » des réformateurs ailleurs dans le monde, qui consiste à faire passer les réformes politiquement sensibles du régime par répartition avec l'introduction plus visible et plus populaire des comptes de fonds de pensions individuels (Müller, 2003), avec l'intention d'abaisser le coût politique de la réforme en augmentant sa complexité par « un embrouillamini » (Pierson, 1994 : 21). Dans les pays baltes, le lancement relativement tardif du pilier obligatoire par capitalisation reflète l'inquiétude selon laquelle les marchés financiers existants ne seraient pas capables de faire face, mettant ainsi encore une fois en relief le revers de la logique macroéconomique qui se cache derrière la privatisation des pensions.^{18, 19} Le consensus politique ne s'est cependant pas fait sans compromis. Il faut noter que la privatisation des pensions dans les pays baltes fut caractérisée par une série de concessions concernant le modèle de réforme, en particulier en Lettonie et en Lituanie, et grâce à des taux de cotisations relativement bas pour le deuxième pilier, tout du moins au début. De façon claire, la privatisation des pensions de seconde génération, comme elle a été réalisée par les trois Etats baltes, a abouti sur une version atténuée de l'approche à trois piliers largement disséminée.

¹⁷ Le long processus politique lituanien aboutit sur le même ordre.

¹⁸ Les marchés de valeurs baltes sont petits et se sont développés relativement tard, avec l'ouverture de la Bourse de Vilnius en 1993, de la Bourse de Riga en 1995 et de la Bourse de Tallinn en 1996, et les marchés des dettes lettons et lituaniens sont dominés par les obligations gouvernementales (Katkus, 2004).

¹⁹ Des inquiétudes similaires à propos de l'Etat du marché des capitaux et du développement du secteur financier furent perçus comme une contrainte pour l'introduction du deuxième pilier par capitalisation en République tchèque et en Slovaquie (Müller, 2002b).

Finalement, les cas baltes (en particulier la Lettonie et la Lituanie) semblent confirmer l'hypothèse des « crises profitables » : les défauts de leurs systèmes de sécurité sociale (déficits financiers, taux de remplacement bas, arriérés de paiement), le discrédit accumulé par les régimes publics et par les impopulaires prestations d'urgence à taux uniformes au début des années 1990 (GVG 2003) ont aidé efficacement les acteurs impliqués à préparer le terrain pour un changement de paradigme radical.

Bibliographie

- Adler, E. et Haas, P.M. (1992). Conclusion: Epistemic communities, world order, and the creation of a reflective research program [Conclusion : communautés épistémiques, ordre mondial et la création d'un programme de recherches réfléchi], in : *International Organization* 46(1) : 367–390.
- Banque mondiale (1994). *Averting the old age crisis. Policies to protect the old and promote growth* [Eviter la crise du vieillissement. Politiques pour protéger les personnes âgées et pour promouvoir la croissance]. Washington D.C. : Oxford University Press.
- Banque mondiale (1997). *Project appraisal document on a proposed investment loan in the amount of DM 30.4 million to the Republic of Latvia for a welfare reform project. Rapport n° 16487-LV* [Document sur le projet d'évaluation d'un prêt d'investissement proposé d'un montant de 30 400 000 DM accordé à la République de Lettonie pour un projet de réforme sociale. Rapport n° 16487-LV]. Washington D.C. : Banque mondiale.
- Banque mondiale (2005). *Classification de l'endettement auprès de la Banque mondiale*, <http://www.worldbank.org/data/countryclass/history.htm>.
- Bite, I. (2002). Transformation of old-age security in Latvia [Transformation de l'assurance vieillesse en Lettonie] In Schmähl, W. and Horstmann, S. (éd.). *Transformation of pension systems in Central and Eastern Europe*, 125–152. Cheltenham, Northampton/MA : Edward Elgar Publishing.
- Brooks, S. (2001). The diffusion of pension privatization over time and space [La diffusion de la privatisation des pensions dans le temps et dans l'espace], Document préparé pour la rencontre annuelle de l'Association des sciences politiques américaine, 30 août–2 septembre 2001.

- Casey, B.H. (2004). Pension reform in the Baltic states: Convergence with “Europe” or with the “world”? [La réforme des pensions dans les Etats baltes : convergence avec « l'Europe » ou avec « le monde » ?], in : *International Social Security Review* 57(1) : 19–45.
- Drazen, A and Grilli, V. (1993). The benefit of crises for economic reforms [Les crises profitables pour les réformes économiques], in : *American Economic Review* 83(3) : 598–607.
- Ferrera, M. (2005). Pension reforms in Southern Europe: The Italian experience [Réformes des pensions en Europe méridionale : l'expérience italienne], Document présenté lors du symposium de la British Academy « Pourquoi tout s'est-il si mal passé ? Passé, présent et futur des pensions britanniques », Londres, 15 juin 2005.
- GVG (éd.) (2003). Social protection in the candidate countries. Country studies Estonia, Latvia, Lithuania [Protection sociale dans les pays candidats. Etudes de pays : Estonie, Lettonie, Lituanie], *Schriftenreihe der GVG* (40). Berlin : Aka.
- Haas, P.M. (1992). Introduction: epistemic communities and international policy coordination [Introduction : communautés épistémiques et coordination politique internationale], in : *International Organization* 46(1) : 1–35.
- Katkus, V. (2004). Pension funds and their role in the future of the Baltic state's economies [Les fonds de pensions et leur rôle dans le futur des économies des Etats baltes], in : OCDE (éd.). Pension reform in the Baltic countries. *Private Pensions Series* (5) : 179–238. Paris : OCDE.
- Lago, R. (2001). Debt in transition countries: Where is it heading, what can be done about it? [La dette dans les pays en transition : où cela mène-t'il, que peut-on y faire ?], Document présenté lors de la conférence « Problèmes actuels des économies de marché émergentes », Dubrovnik, 28–30 juin 2001.
- Lazutka, R. (2005). *Pension reform in Lithuania* [Réforme des pensions en Lituanie], dans le présent volume.
- Leppik, L. and Männik, G. (2002). Transformation of old-age security in Estonia [Transformation de l'assurance vieillesse en Estonie], in : Schmähl, W. and Horstmann, S. (éd.). *Transformation of pension systems in Central and Eastern Europe*, 89–124. Cheltenham, Northampton/MA : Edward Elgar Publishing.

- Leppik, L. and Vörk, A. (2005). *Pension reform in Estonia* [Réforme des pensions en Lituanie], dans le présent volume.
- Lindeman, D.C. (2004). Review of recent pension reforms in the Baltic region [Critique des récentes réformes des pensions dans la région balte], in : OCDE (éd.). *Pension reform in the Baltic countries. Private Pensions Series* (5) : 7–24. Paris : OCDE.
- Lo Vuolo, R.M. (1996). Reformas previsionales en América Latina: el caso argentino [Réformes prévisionnelles en Amérique latine : le cas argentin], in : *Comercio Exterior* 46(9) : 692–702.
- Medaiskis, T. (2002). Transformation of old-age security in Lithuania [Transformation de l'assurance vieillesse en Lituanie], in : Schmähl, W. and Horstmann, S. (éd.). *Transformation of pension systems in Central and Eastern Europe*, 153–184. Cheltenham, Northampton/MA : Edward Elgar Publishing.
- Medaiskis, T. et Morkūnienė, A. (2004). The development of private pensions in Lithuania [Le développement des pensions privées en Lituanie], in : OCDE (éd.). *Pension reform in the Baltic countries. Private Pensions Series* (5) : 147–178. Paris : OCDE.
- Mesa-Lago, C. et Müller, K. (2002). The politics of pension reform in Latin America [Les politiques de réforme des pensions en Amérique latine], in : *Journal for Latin American Studies* 34(3) : 687–715.
- Morkūnienė, A. (2004). The political economy of pension reform in Lithuania or Why pension reform in Lithuania has been debated for so long? [L'économie politique de la réforme des pensions en Lituanie, ou pourquoi la réforme des pensions en Lituanie a-t-elle été débattue pendant aussi longtemps ?], in : OCDE (éd.). *Reforming public pensions. Sharing the experiences of transition and OECD countries* : 51–60. Paris : OCDE.
- Müller, K. (1999). *The political economy of pension reform in Central Eastern Europe* [L'économie politique de la réforme des pensions en Europe centrale et orientale]. Cheltenham, Northampton/MA : Edward Elgar Publishing.
- Müller, K. (2002a). Between state and market: Czech and Slovene pension reform in comparison. [Entre Etat et marché : comparaison des réformes des pensions tchèques et slovènes], in : Fultz, E. (éd.). *Pension reform in Central and Eastern Europe. Volume 2: Restructuring of public pension schemes: case studies of the Czech Republic and Slovenia* : 113–146. Budapest : BTO.

- Müller, K. (2002b). Beyond privatisation: pension reform in the Czech Republic and Slovenia [Au delà de la privatisation : la réforme des pensions en République tchèque et en Slovénie], in : *Journal of European Social Policy* 12(4) : 293–306.
- Müller, K. (2002c). Old-age security in the Baltics: legacy, early reforms and recent trends [Assurance vieillesse dans les pays baltes : héritage, premières réformes et tendances actuelles], in : *Europe-Asia Studies* 54(5) : 725–748.
- Müller, K. (2003). *Privatising old-age security: Latin America and Eastern Europe compared* [Privatiser l'assurance vieillesse : comparaison de l'Amérique latine et de l'Europe orientale]. Cheltenham, Northampton/MA: Edward Elgar Publishing.
- Müller, K. (2005a). Rentenreformen nach dem Weltbank-Modell: Erfahrungen in Mittel- und Osteuropa, in : *Betriebliche Altersversorgung* 60(1) : 5–8.
- Müller, K. (2005b). Post-socialist pension reform: contributory and non-contributory approaches [Réforme des pensions dans les anciens pays communistes : approches contributives et non contributives], in : *Public Finance and Management* 5(2) : http://www.spaef.com/PFM_PUB/index.html.
- Müller, K. (et al.) (2005). *Transforming the Latvian health system. Accessibility of health services from a pro-poor perspective. DIE studies (7)* [La transformation du système de santé letton. L'accessibilité des services de santé dans une perspective bénéficiant en priorité aux pauvres. Etudes DIE (7)]. Bonn : German Development Institute.
- Orenstein, M. (2003). Mapping the diffusion of pension innovation [Tour d'horizon de la diffusion des innovations en matière de pension], in : Holzmann, R., Orenstein, M. et Rutkowski, M. (éd.). *Pension reform in Europe: process and progress* : 171–193. Washington DC : Banque mondiale.
- Pierson, P. (1994). *Dismantling the welfare state? Reagan, Thatcher, and the politics of retrenchment* [Démanteler l'Etat providence ? Reagan, Thatcher et les politiques d'économies]. Cambridge : Cambridge University Press.
- Rodrik, D. (1994). Commentaire, in : Williamson, J. (éd.). *The political economy of policy reform* : 212–215. Washington D.C. : Institute for International Economics.
- Vanovska, I. (2005). *Pension reform in Latvia* [La réforme des pensions en Lettonie], dans le présent volume.

Zilite, L. (2004). Review of pension reform in Latvia: how it was carried out and what the results show in 2003 [Critique de la réforme des pensions en Lettonie : sa réalisation et les résultats en 2003], in : OCDE (éd.). Pension reform in the Baltic countries. *Private Pensions Series* (5) : 87–146. Paris: OCDE.