

Retraites en Europe centrale et orientale :
à la recherche d'un nouveau modèle
Gaël Dupont, OFCE¹

Introduction

En mai 2004, huit pays d'Europe centrale et orientale (Peco) seront membres de l'Union européenne : la Pologne, la République tchèque, la Hongrie, la Slovaquie, la Slovénie, la Lituanie, la Lettonie et l'Estonie. La Roumanie et la Bulgarie ont engagé le processus d'adhésion qui devrait intervenir en 2007. Il y a moins de 15 ans, les économies de ces pays étaient planifiées. En 10 ans, les gouvernements ont réalisé des réformes d'une ampleur considérable. L'objet de cette note est de présenter les mesures prises dans le domaine des retraites. Contrairement à un grand nombre de dimensions économiques et juridiques, les gouvernements avaient une totale liberté quant aux choix à effectuer : l'acquis communautaire dans le domaine des pensions est quasiment inexistant.

La libéralisation des économies d'Europe centrale et orientale intervenue au début des années 1990 a eu des conséquences très fortes. L'inflation a atteint des niveaux très élevés. La production intérieure brute et les salaires réels ont diminué sensiblement. Les restructurations se sont traduites par une forte hausse du chômage et de l'inactivité. Ces bouleversements économiques ont beaucoup perturbé le fonctionnement des systèmes de retraite existants. Ces derniers ont notamment servi d'amortisseur social.

A l'époque socialiste, les régimes de retraite des pays d'Europe centrale et orientale étaient des systèmes par annuités, en général assez fortement redistributifs, financés par répartition. Les ruptures économiques et sociales des années 1990 ont eu pour conséquences des modifications nombreuses des règles de ces régimes, mais les réformes structurelles ne sont en général intervenues qu'à la fin de la décennie. La réforme de ces régimes n'était pas la priorité de la transition, et la difficulté à trouver un consensus y compris à l'intérieur des majorités au pouvoir a eu tendance à repousser les choix décisifs.

¹ L'auteur remercie Anne Dani, stagiaire au secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites, pour sa contribution à l'élaboration de cette note.

Pourtant, les difficultés financières rencontrées par la plupart des régimes de retraite ont accru l'attention portée à la problématique des systèmes de retraite, d'autant que les déficits publics des économies en transition ont augmenté fortement au cours de la décennie. Compte tenu de la diversité des systèmes existant dans les économies occidentales, le choix du système de retraite n'était pas chose évidente, comme l'illustre d'ailleurs la diversité des choix finalement opérés. Si les difficultés financières de court terme ont été un élément déclencheur, la nécessité de prendre des mesures était également imposée par les perspectives démographiques de long terme.

La population est en moyenne plus jeune dans les Peco que dans les pays de l'Union européenne (UE 15) du fait d'une espérance de vie inférieure. Mais la fécondité a très fortement baissé, et compte tenu de l'augmentation prévisible de l'espérance de vie, la part des populations retraitées est amenée à augmenter fortement au cours des prochaines décennies. Comme en Europe de l'Ouest, la perspective du vieillissement de la population rendait nécessaire la mise en œuvre de mesures de long terme.

Les 10 pays considérés n'ont pas adopté un modèle unique de retraite. Cependant, tous les pays ont très profondément réformé leurs systèmes publics. L'introduction d'instruments d'épargne retraite volontaire a également été généralisée. Enfin, la majorité des pays a introduit un « étage » de capitalisation obligatoire. Au terme des réformes, le modèle le plus répandu a trois « étages » : un régime de base contributif par répartition, un régime complémentaire financé par capitalisation, et des dispositifs d'épargne retraite volontaire. Mais la diversité des systèmes reste très grande.

Dans la présente note, la Pologne, la République Tchèque et la Hongrie font l'objet d'une attention particulière pour plusieurs raisons. Ce sont les trois plus grands pays accédants en 2004 tant par leur PIB que par leur population et ils sont parmi les pays les plus avancés dans la transition. Ils sont membres de l'OCDE, ce qui permet d'avoir davantage de sources d'informations. Enfin, on le verra, on peut distinguer trois types d'architectures choisies par les pays en transition. Or ces trois pays ont pris –jusqu'à présent– des options différentes, qui les placent respectivement dans chacune des trois catégories.

Dans la première partie, on présente les systèmes de retraite existant dans les pays d'Europe centrale et orientale à la période socialiste (§ 11) et les conséquences de la transition économique sur ces systèmes (§ 12). Ensuite, on présente la situation démographique de ces pays (§ 21) et les perspectives sur les 50 prochaines années (§ 22). Dans la troisième partie, après avoir exposé les grandes orientations prises dans les dix Peco au cours des années 1990 (§ 31), on présente les réformes mises en œuvre en République tchèque (§ 32), en Hongrie (§ 33) et en Pologne (§ 34). Au chapitre 4, on fait un bilan des réformes pour les dix Peco considérés. Ce bilan concerne les systèmes publics (§ 41), les régimes par capitalisation (§ 42), et les perspectives à long terme des retraites dans les Peco (§ 43).

Plan du document :

0- Introduction	1
1- Un contexte particulier : la transition vers l'économie de marché	4
11- Les systèmes de retraite au début des années 1990	4
12- La transition économique et ses conséquences sur les retraites.....	5
2- Perspectives démographiques : la vieille Europe	6
21- Les indicateurs démographiques en 2000	6
22- Des perspectives démographiques sombres	8
3- Réformes des retraites : diversité des orientations choisies.....	9
31- Vers une différenciation des régimes de retraite.....	9
32- République tchèque : la réforme inachevée	10
33- Hongrie : le pionnier de la privatisation partielle	13
34- Pologne : la thérapie de choc	15
4- Bilan.....	18
41- Régimes publics : des orientations et des problèmes communs.....	18
42- La mise en œuvre difficile des régimes par capitalisation	19
43- Perspectives à long terme	22
5- Conclusion.....	24
6- Bibliographie.....	26

1- Un contexte particulier : la transition vers l'économie de marché

11- Les systèmes de retraite au début des années 1990

Les régimes communistes avaient des systèmes de retraite par répartition, financés par impôts et cotisations, essentiellement patronales. Quoiqu'il en soit, la différence entre cotisations et subventions de l'Etat avait peu de sens économique du fait de l'absence de marchés du travail. Lorsque les retraites de base fournies par l'Etat étaient basses, elles étaient en général complétées par des régimes complémentaires professionnels.

Il y avait peu de différenciation entre les niveaux individuels de pensions. Le lien rémunération/pension était relativement faible et les taux de remplacement étaient dégressifs avec le revenu. Les règles n'étaient pas toujours très explicites et de façon générale, les systèmes manquaient de transparence. Le niveau moyen des pensions était plutôt bas.

Mais les conditions d'accès étaient favorables. L'âge de la retraite était plus bas que dans les pays de l'OCDE (tableau 1). Dans de nombreux pays, les hommes pouvaient partir à 60 ans avec 25 ans de service et les femmes à 55 ans. Les dispositifs de retraite anticipée étaient développés, et les cumuls emplois – retraites étaient fréquents. En conséquence, malgré des ratios de dépendance démographiques inférieurs au niveau de l'Union européenne du fait d'une espérance de vie plus faible, le nombre de pensionnés par cotisant était relativement élevé : entre 30 et 45 retraités pour 100 travailleurs à la fin des années 1980, contre un peu plus de 20 dans les grands pays d'Europe de l'Ouest.

Tableau 1 : Age moyen de retraite

	1950	1990
Pays de l'OCDE		
Hommes	68,5	62,2
Femmes	66,0	60,0
Europe centrale et orientale ¹		
Hommes	67,6	60,9
Femmes	62,5	57,6

Source: D. Latulippe (1996) citée par Fultz et Ruck (2000)

Note 1 : Il s'agit de l'ensemble des pays d'Europe centrale et orientale, soit 19 pays, notamment la Russie.

Certains groupes de travailleurs (notamment dans l'industrie) étaient privilégiés, à la fois en ce qui concerne l'âge de la retraite et le niveau des pensions. Ces catégories de travailleurs dépassaient largement les seuls emplois à risque.

En définitive, compte tenu du niveau relativement bas des taux de remplacement moyens et de la faible part des salaires dans le PIB (entre 30 et 40 %), la part des pensions de retraite dans le PIB était sensiblement plus faible dans les pays d'Europe centrale et orientale que dans les pays de l'Ouest, malgré la proportion élevée de retraités. En 1989, les dépenses de pensions représentaient en moyenne 7,6 % du PIB dans les pays d'Europe centrale².

² Il s'agit de la moyenne de la République tchèque, la Hongrie, la Pologne, la Slovaquie et la Slovénie. Dans l'Union européenne, les pensions représentaient un peu moins de 12 % du PIB au même moment...

12- La transition économique et ses conséquences sur les retraites

Dans la plupart des pays, les premières années de la transition ont été marquées par un déclin important du PIB et par une forte réduction de l'emploi. Entre 1989 et 1993, l'emploi a par exemple baissé de presque 30 % en Hongrie, de plus de 15 % en Pologne, et de plus de 10 % en République tchèque. Les pays d'Europe centrale – les plus avancés dans la transition– ont connu des rythmes de croissance positifs à partir de 1993 pour retrouver le niveau de PIB antérieur à la transition dès 1997. Cette reprise a été essentiellement due à l'accélération de la productivité et n'a pas été accompagnée d'une hausse sensible de l'emploi. En Hongrie et en Pologne, les taux d'emploi restent nettement inférieurs à la moyenne de l'Union européenne en 2000 (tableau 2)³.

Tableau 2 : Taux d'emploi en 2000

	Pologne	R. tchèque	Hongrie	Slovaquie	Slovénie	Lituanie
50 - 54	61,4	80,4	66,4	69,0	64,4	72,8
55 - 59	37,7	50,2	33,7	34,5	29,0	56,8
60 - 64	20,9	16,9	7,6	6,1	15,1	26,4
15 - 64	55,1	64,9	55,9	56,3	62,7	60,1
	Lettonie	Estonie	Roumanie	Bulgarie	UE - 15	France
50 - 54	69,9	73,6	70,3	65,6	70,0	74,9
55 - 59	49,3	58,4	56,6	33,5	51,9	48,1
60 - 64	21,8	29,4	48,0	10,5	22,6	10,2
15 - 64	58,2	60,6	64,2	51,5	63,2	62,0

Source : Commission européenne, 2003.

L'impact de ces évolutions sur les systèmes de retraite a été très négatif. Les conditions d'entrée dans les dispositifs de départ anticipés –préretraites, pensions d'invalidité– ont été assouplies, ce qui a permis d'atténuer le coût social des restructurations. Cela a eu pour conséquence une forte augmentation du nombre de pensionnés, particulièrement marquée en Roumanie et en Pologne. Dans le même temps, le nombre de cotisants aux régimes a baissé du fait de la diminution de l'emploi et du développement de l'activité informelle. Cette baisse a été particulièrement forte en Lituanie, en Bulgarie, en Hongrie et en Roumanie.

En conséquence, les ratios de dépendance des régimes (nombre de pensionnés par personne contribuant) ont beaucoup augmenté à la fois par hausse du numérateur (bénéficiaires) et par baisse du dénominateur (contributeurs). La hausse du ratio de dépendance des régimes a atteint 100 % en Roumanie et en Lettonie. Elle a été d'environ 50 % en Hongrie, en Pologne, en Lituanie et en Slovénie. En Bulgarie, le nombre de pensionnés a dépassé le nombre de contributeurs à partir de 2000 et en Roumanie, le ratio est d'environ 100 %.

Les régimes de retraite des pays en transition ont donc eu des difficultés financières importantes, d'autant que les arriérés de cotisations se sont accumulés du fait des difficultés financières des entreprises. Les subventions de l'Etat ont dû être augmentées. Pourtant, la baisse du niveau de vie relatif des pensionnés n'a pas été utilisée comme variable d'ajustement des dépenses aux recettes.

³ Le taux d'emploi moyen de l'Union européenne est lui-même faible au regard des pays les plus performants comme le Japon (presque 70 %), le Royaume uni et les Etats-Unis (presque 75 %).

Les taux d'inflation très élevés qui ont suivi la libéralisation des prix ne se sont pas traduits par une diminution forte et généralisée du niveau de vie des pensions. En l'absence d'indexations automatiques, le niveau relatif des pensions a certes été instable au cours des années 1990, mais les indexations discrétionnaires ont globalement permis de protéger le pouvoir d'achat des retraités.

Dans la seconde moitié des années 1990, la part des dépenses de pensions dans le PIB a subi des évolutions contrastées. En République tchèque, en Bulgarie et en Lettonie, la part des retraites dans le PIB a augmenté de 1 à 2 points entre 1995 et 2000, alors qu'elle a baissé en Pologne et en Hongrie. Dans les autres pays d'Europe centrale, elle a été à peu près stable.

2- Perspectives démographiques : la vieille Europe

21- Les indicateurs démographiques en 2000

Aujourd'hui, les structures démographiques sont assez proches dans les pays d'Europe centrale et orientale et dans l'UE 15. Mais les plus de 60 ans représentent en général une part plus réduite de la population dans les Peco (19,2 %) que dans l'actuelle Union européenne (21,7 %) (tableau 3). Sur le plan purement démographique, la situation est donc aujourd'hui plus favorable au financement des retraites.

Tableau 3 : Structure par âge de la population en 2000

	Pologne	R. tchèque	Hongrie	Slovaquie	Slovénie	Lituanie
0-19	28,3	23,4	23,6	28,1	23,2	27,1
20-59	55,2	58,4	56,7	56,5	57,8	54,4
60-79	14,6	15,9	17,2	13,5	16,8	16,0
80 et +	1,9	2,3	2,4	1,8	2,3	2,5
Population 2001 ¹	38,6	10,3	10,0	5,4	2,0	3,7
	Lettonie	Estonie	Roumanie	Bulgarie	Peco	UE - 15
0-19	25,3	25,5	26,0	22,8	25,6	23,0
20-59	54,1	54,2	55,3	55,5	55,1	55,4
60-79	18,1	17,7	16,9	19,6	16,9	18,0
80 et +	2,5	2,6	1,7	2,1	2,3	3,7
Population 2001 ¹	2,4	1,4	22,4	8,2	104,3	378,0

Source : Commission européenne, 2003

1 : en millions.

La fécondité des femmes est aujourd'hui très basse dans les Peco (tableau 4). Elle a sensiblement baissé dans les années 1990 et est aujourd'hui très insuffisante pour assurer le renouvellement de la population. Au cours des années 1990, la population des Peco a d'ailleurs diminué de 1,7 millions de personnes (graphique 1). Dans la plupart des pays, la fécondité se situait déjà à un niveau assez bas (2 à 2,3 enfants par femme) en 1960, quand le taux de fécondité était encore de 2,6 enfants par femme en moyenne dans les 15 pays de l'Union européenne actuelle et de 3 enfants par femme en Pologne et en Slovaquie. Dans ces deux pays, une très forte baisse de la natalité a eu lieu au cours des années 1960. La République tchèque a le taux de fécondité le plus bas de la future Union européenne à 25. Dans les autres pays, la fécondité se situe en général au niveau des pays de l'UE 15 les moins féconds (Espagne, Italie, Allemagne). Ces indices

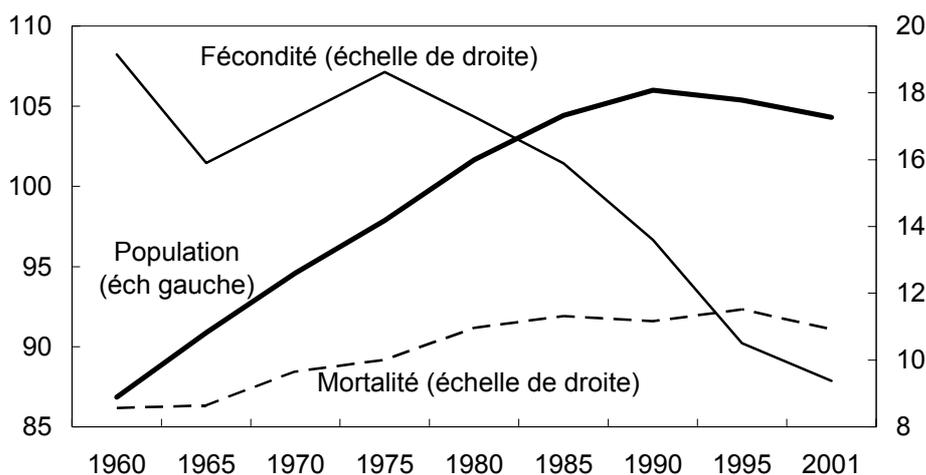
conjoncturels de fécondité sont partiellement dus au recul de l'âge de fécondité moyen, et devraient donc remonter spontanément dans les prochaines années.

Tableau 4 : Indicateur conjoncturel de fécondité

	Pologne	R. tchèque	Hongrie	Slovaquie	Slovénie	Lituanie
1960	2,98	2,11	2,02	3,07	2,18	2,60
1970	2,20	1,91	1,98	2,40	2,10	2,40
1980	2,28	2,10	1,91	2,32	2,11	2,00
1990	2,04	1,89	1,87	2,09	1,46	2,00
2000	1,34	1,14	1,33	1,20	1,25	1,33
	Lettonie	Estonie	Roumanie	Bulgarie	UE - 15	France
1960			2,33	2,31	2,59	2,73
1970	2,01	2,16	2,89	2,18	2,38	2,47
1980	1,90	2,02	2,45	2,05	1,82	1,95
1990	2,02	2,05	1,83	1,81	1,57	1,78
2000	1,24	1,39	1,30	1,25	1,53	1,89

Source : Commission européenne, 2003

Graphique 1 : Population (en millions), mortalité et fécondité (pour 1000 habitants)



Source : Eurostat, 2002

L'espérance de vie à la naissance est plus faible dans les pays d'Europe centrale et orientale que dans l'Union européenne (tableau 5). En 2000, l'écart va de 3 ans en Slovénie à plus de 10 ans en Lettonie pour les hommes et de 1,7 ans en Slovénie à 6,8 ans en Roumanie pour les femmes. L'écart d'espérance de vie avec l'UE 15 est plutôt faible en République tchèque et élevé en Hongrie. Comme dans l'UE 15, les femmes ont une espérance de vie plus longue. L'écart femmes / hommes est plus important dans les Peco. Il est supérieur à 10 ans dans les pays baltes. Il est au même niveau que dans l'Union européenne en République tchèque et en Slovaquie. Au cours des années 1980 et 1990, l'espérance de vie à la naissance a augmenté sauf pour les hommes bulgares. Entre 1980 et 1995, la hausse a cependant été beaucoup plus faible que dans l'UE 15 (excepté en République tchèque et en Slovénie), alors que l'espérance de vie était déjà inférieure à celle de l'UE 15 en 1980. Depuis le milieu des années 1990, l'espérance de vie augmente au contraire plus vite dans les Peco que dans l'Union européenne. On peut espérer que le rattrapage va se poursuivre dans les décennies qui viennent.

Tableau 5 : Espérance de vie à la naissance

	Pologne	R. tchèque	Hongrie	Slovaquie	Slovénie	Lituanie
Hommes, 1980	66,9	66,8	65,5	66,8	67,4	65,5
Hommes, 2000	69,7	71,7	67,2	69,2	72,3	67,5
Femmes, 1980	75,4	73,9	72,7	74,3	75,2	75,4
Femmes, 2000	77,9	78,4	75,7	77,4	79,7	77,7
	Lettonie	Estonie	Roumanie	Bulgarie	UE - 15	France
Hommes, 1980	63,5	64,1	66,5	68,7	70,5	70,2
Hommes, 2000	65,0	65,6	67,7	68,5	75,3	75,0
Femmes, 1980	74,2	74,1	71,8	74,0	77,2	78,4
Femmes, 2000	76,1	76,4	74,6	75,1	81,4	82,5

Source : Commission européenne, 2003

22- Des perspectives démographiques sombres

L'OCDE a effectué des projections démographiques pour la Pologne, la République tchèque et la Hongrie. L'organisme prévoit une baisse de la population dans les trois pays (tableau 6). C'est la conséquence du niveau très bas de fécondité. L'OCDE fait l'hypothèse d'une remontée de la fécondité au cours des 50 prochaines années, mais le nombre d'enfants par femme resterait très inférieur à 2 (en 2050, respectivement 1,58 enfant par femme en Pologne, 1,50 en République tchèque et 1,60 en Hongrie). L'augmentation de l'espérance de vie compenserait partiellement la faible fécondité. L'espérance de vie à la naissance atteindrait respectivement 78,5 ans en Pologne, 75,2 ans en République Tchèque et 74,6 ans en Hongrie pour les hommes, et pour les femmes 84,7 ans en Pologne, 81,5 ans en République Tchèque et 81,1 ans en Hongrie⁴. La faible fécondité conjuguée à une augmentation de l'espérance de vie conduirait à une forte augmentation de la part des plus de 65 ans dans la population.

Tableau 6 : Population en 2050, projections démographiques de l'OCDE

	2000	2050	Ecart	Taux de croissance annuel moyen
Pologne	38.7	35.0	-3.7	-0.20
République tchèque	10.3	8.4	-1.9	-0.41
Hongrie	10.0	8.1	-2.0	-0.44

Source : OCDE, 2001

En Pologne et en République tchèque, la part des seniors, aujourd'hui moins importante que dans la moyenne des pays de l'OCDE, devrait fortement augmenter (hausse presque aussi forte qu'en Espagne et en Italie, tableau 7). En Hongrie, la part des seniors est aujourd'hui dans la moyenne de l'OCDE, mais elle augmenterait moins dans les 50 prochaines années.

⁴ Les migrations n'ont qu'un effet marginal.

Tableau 7 : Ratio de dépendance démographique

	2000	2050	Ecart
Pologne	20,4	55,2	34,8
République tchèque	21,9	57,5	35,6
Hongrie	23,7	47,2	23,5
<i>Pays de l'OCDE</i>	<i>23,8</i>	<i>49,9</i>	<i>26,1</i>
<i>France</i>	<i>27,2</i>	<i>50,8</i>	<i>23,6</i>
<i>Espagne</i>	<i>27,1</i>	<i>65,7</i>	<i>38,6</i>
<i>Italie</i>	<i>28,8</i>	<i>66,8</i>	<i>38,0</i>
<i>Etats-Unis</i>	<i>21,7</i>	<i>37,9</i>	<i>16,2</i>

Source: OCDE, 2001

Note : Il s'agit du ratio (population de plus de 65 ans) / (population entre 20 et 64 ans)

3- Réformes des retraites : diversité des orientations choisies

Prolégomènes de la réforme structurelle

Au cours des années 1990, les débats ont en grande partie porté sur l'alternative répartition / capitalisation. Ce débat a eu lieu dans un très grand nombre de pays (y compris la France), mais il a eu une importance particulière dans les Peco du fait de la transformation générale de l'économie d'un système d'économie planifiée à un système capitaliste. Compte tenu des profondes réformes structurelles engagées dans ces pays, il est bien naturel que la question du système de retraite ait été également posée. En outre, la Banque mondiale, fervent partisan de la privatisation des systèmes de retraite, a eu un rôle de conseil important pendant la transition. Des membres de la Banque mondiale sont même intervenus directement dans la mise en œuvre des réformes des retraites dans certains pays.

En tout état de cause, les régimes de retraite des Peco devaient être réformés pour plusieurs raisons. Un bon fonctionnement du marché du travail supposait une clarification des règles des systèmes, leur stabilisation, l'amélioration de la confiance... Dans nombre de pays, le coût des pensions était devenu élevé, notamment en raison des restructurations et de l'évasion socio-fiscale. Les régimes hérités du passé étaient mal acceptés car jugés arbitraires et inefficaces. Ce sentiment avait été renforcé par les mesures prises dans les années 1990. Enfin, compte tenu des perspectives démographiques de long terme, les pensions risquaient à l'avenir d'hypothéquer les perspectives économiques...

31- Vers une différenciation des régimes de retraite...

S'agissant des réformes mises en œuvre, on peut regrouper les Peco en trois catégories de pays (tableau 8).

La Lettonie et la Pologne ont remplacé leurs régimes publics à prestations définies par un système par répartition à cotisations définies « à la suédoise ». Ce premier pilier a été complété par un système par capitalisation (à cotisations définies également) avec affiliation obligatoire à une caisse privée librement choisie.

La Hongrie, la Bulgarie, l'Estonie et la Slovaquie ont également introduits un étage par capitalisation à cotisations définies, géré par le secteur privé, auquel l'affiliation est obligatoire.

Mais ces pays ont conservé des régimes publics de retraite par répartition dans lesquels les pensions restent calculées par annuités. Dans tous les cas, ces régimes ont été réformés.

Enfin, la République tchèque, la Slovénie, la Lituanie et la Roumanie ont réformé leurs régimes publics à prestations définies sans introduire d'affiliation obligatoire à des régimes complémentaires par capitalisation.

Un étage de capitalisation libre –avec avantages fiscaux ou subvention publique– a également été introduit dans l'ensemble des pays (hormis en Roumanie où c'est en débat). Dans tous ces pays, les travailleurs ont la possibilité d'épargner dans des fonds de pension individuels sur une base volontaire. La situation lituanienne est particulière puisque les salariés qui choisissent une affiliation aux régimes privés par capitalisation bénéficient du transfert d'une partie des cotisations sociales dans le fonds de pension...

Tableau 8 : Situation générale des nouveaux systèmes de retraite

Régime complémentaire privé par capitalisation	Régime public à prestations définies	Régime public à cotisations définies
N'existe pas	Roumanie (en débat ; Ø)	
Volontaire	Rép. tchèque (1994 ; Ø) Slovénie (2000 ; Ø) Lituanie (2000 ; Ø)	
1 étage obligatoire et 1 étage volontaire	Hongrie (1994 ; 1998) Bulgarie (1996 ; 2002) Estonie (1998 ; 2002) Slovaquie (1996 ; 2003)	Pologne (1999 ; 1999) Lettonie (1998 ; 2001)

Source : auteur d'après BIT

Note : (x ; y) :

x = date d'introduction du régime par capitalisation volontaire

y = date d'introduction du régime par capitalisation obligatoire ; « Ø » signifie qu'il n'y a pas de capitalisation obligatoire.

En l'état actuel des réformes, il n'y a donc pas de convergence des systèmes de retraite entre pays d'Europe centrale et orientale et de ces derniers vers les pays de l'UE 15. Il est vrai que les systèmes de retraite des 15 membres de l'UE sont eux-mêmes très divers. La République tchèque, la Slovénie et la Roumanie ont des systèmes publics bismarckiens, auquel s'ajoute, dans les deux premiers pays, un régime de capitalisation libre, tendance qui apparaît également en Europe de l'Ouest. La Lettonie et la Pologne ont opté pour des systèmes mixtes à cotisations définies, à la suédoise. Enfin, les autres pays, qui ont choisi d'ajouter des fonds de pension à cotisations définies obligatoires au système public à prestations définies, n'ont pas d'équivalent dans l'Union européenne.

32- République tchèque : la réforme inachevée

La République tchèque a conservé le système public à prestations définies hérité de la Tchécoslovaquie. Mais au cours des années 1990, l'augmentation du nombre de pensionnés et l'apparition de déficits ont conduit à la mise en oeuvre de réformes paramétriques. Pour le reste, la seule vraie nouveauté a été l'introduction de fonds de pensions individuels volontaires. La réforme du système public devra être poursuivie, mais les mesures à prendre ne font pas l'objet d'un consensus sur la scène politique tchèque.

Une forte augmentation du nombre de retraités au cours des années 1990

Comme dans les autres pays d'Europe centrale, le nombre de pensionnés par cotisant a augmenté pendant les années 1990 du fait d'une réduction –modeste– de la population active, d'une augmentation continue du chômage (qui a atteint un niveau record de 10,2 % de la population active début 2003) et du recours croissant aux pré-retraites, peu pénalisantes. Le ratio pensionnés / cotisants est passé de 47,6 % en 1994 à 55,7 % en 2000. En 2002, l'âge effectif de fin d'activité était de 56 ans pour les femmes et de 59 ans pour les hommes⁵. Dans le même temps, le niveau de vie relatif moyen des pensionnés est resté globalement stable, autour de 57 %⁶. En conséquence, la part des pensions dans le PIB a augmenté de 2,5 points passant de 7,1 % en 1994 à 9,5 % en 2000. Autre conséquence, le système est passé d'une situation nettement excédentaire en 1994 (1,2 points de PIB) à un déficit élevé (0,9 % du PIB en 2000)⁷.

Réformes du système public par répartition et introduction d'un pilier de capitalisation volontaire

Le système d'assurance sociale, très redistributif, a subi des modifications au cours des années 1990, et plus particulièrement, suite à la loi de 1995, entrée en vigueur au 1^{er} janvier 1996. Le taux de cotisation a été réduit de 1,2 points, passant à 26 %⁸. Les avantages dont bénéficiaient certaines professions ont été supprimés, et des mesures ont été introduites, dans le but de reculer l'âge effectif de départ à la retraite et de réduire modérément le niveau des pensions. L'âge de la retraite a été augmenté de 2 ans pour les hommes et de 4 ans pour les femmes d'ici 2007 (cf. encadré). Les conditions d'obtention des pensions d'invalidité et la validation de droits non contributifs ont été durcies. La période de référence dans le calcul de la pension a été allongée et les règles d'indexation ont été modifiées.

Les règles de calcul induisent toujours une forte dégressivité du taux de remplacement (cf. encadré). Les salariés à bas revenus sont assurés de bénéficier de retraites d'un bon niveau (un taux de remplacement net d'environ 80 %), alors que le taux de remplacement des salariés à revenu moyen et élevé est bas : de l'ordre de 50 % pour une personne au salaire moyen et de 30 % pour une personne gagnant deux fois le salaire moyen⁹. Dans ces conditions, l'augmentation de la période de référence, qui vise à augmenter la contributivité du système, n'a pas vraiment de justification.

Le risque de ce système est d'encourager la fraude pour les classes moyennes (par exemple sous forme de rémunérations non déclarées). Du fait que le système public ne garantit pas un niveau de vie satisfaisant aux moyens et hauts revenus, l'introduction d'un étage de la capitalisation facultative pourrait jouer un rôle de complément de retraite très important pour ces personnes. Mais l'intervention publique dans ce domaine favorise également grandement les bas revenus.

Les fonds de pension individuels ont été introduits en 1994. Ce pilier est volontaire. Initialement, l'épargne placée n'était pas exonérée d'impôt. La loi prévoyait seulement une subvention augmentant avec le niveau d'épargne, mais de façon moins que proportionnelle¹⁰. Cette subvention a été maintenue, mais une exonération d'impôt a également été introduite en 1999.

⁵ L'âge légal de la retraite était de 60 ans et 4 mois pour les hommes et entre 55 ans et 4 mois et 59 ans et 4 mois pour les femmes.

⁶ Pension moyenne / salaire net moyen.

⁷ Il n'y a pas à proprement parler de régime de retraite : les pensions sont payées par le budget de l'Etat. Un déficit signifie ici des prestations versées supérieures aux cotisations retraites reçues par l'Etat.

⁸ 26 % du salaire non plafonné : 19,5 % de cotisations patronales et 6,5 % de cotisations salariales.

⁹ Avec l'hypothèse de 40 années de carrière.

¹⁰ Pour une épargne mensuelle de 100 couronnes (environ 1 % du salaire net moyen), le gouvernement verse 50, alors que pour une épargne de 500, il verse 150.

Mais compte tenu du niveau des plafonds, l'incitation à épargner est très insuffisante pour les salariés à revenu moyen et élevé.

Huit ans après l'introduction de ce système, le nombre d'adhérents est élevé (la moitié de la population active), mais la majorité des moins de 40 ans n'épargne pas dans ces dispositifs. Le taux d'épargne moyen est faible (moins de 3 %), les rendements également, tandis que les coûts de gestion sont élevés. Le capital accumulé représente 2,6 % du PIB. Le secteur est assez concentré puisque 14 fonds de pensions opèrent sur le marché, alors qu'ils étaient 44 la première année.

Encadré : le nouveau régime des pensions publiques en République tchèque

Age de la retraite :

La réforme de 1995 augmente l'âge légal de la retraite sur une période de 12 ans. Pour les hommes, il passe de 60 ans en 1995 à 62 ans à partir de 2007. Pour les femmes, l'âge légal de retraite dépend du nombre d'enfants élevés. En 1995, il est de 57 ans pour les femmes n'ayant pas eu d'enfant, de 56 ans pour les femmes ayant eu 1 enfant, de 55 ans pour les femmes ayant eu 2 enfants, de 54 ans pour les femmes ayant eu 3 ou 4 enfants et de 53 ans à partir de 5 enfants. D'ici 2007, l'âge de retraite des femmes augmente de quatre ans pour être, à terme, compris entre 57 et 61 ans.

Formule de la pension à taux plein :

$$P = MB + 1,5 \% * NA * BEI$$

MB est le montant de base défini par le gouvernement (1310 couronnes par mois en 2002, soit environ 270 euros, un peu plus de 10 % du salaire net moyen).

NA est le nombre d'années d'assurance.

BEI est la base d'évaluation individuelle : il s'agit de la moyenne des salaires de référence revalorisés sur le salaire moyen de l'économie. Le salaire de référence est un pourcentage dégressif du salaire brut : jusqu'à 7 100 couronnes par mois en 2002, la totalité du salaire est prise en compte ; pour la partie du salaire comprise entre 7 100 et 16 800 couronnes, le salaire de référence vaut 30 % du montant et au-delà de 16 800 couronnes, seul 10 % du salaire est pris en compte¹.

Le nombre d'années prises en compte augmente d'un an chaque année pour passer de 10 ans en 1996 à 30 ans à partir de 2016.

Le mode de revalorisation des pensions n'est pas entièrement spécifié par la loi. Le gouvernement a le choix, mais lorsque l'inflation dépasse 5 %, le taux de revalorisation des pensions doit être au moins égal à 70 % de l'inflation plus 1/3 de l'augmentation réelle des salaires.

1 : En 2002, 7 100 couronnes et 16 800 couronnes représentaient environ 60 % et 150 % du salaire net moyen respectivement.

Enjeux et nouvelles réformes

Le vieillissement de la population tchèque est parmi les plus forts des 25 pays de l'Union européenne. Le ratio de dépendance démographique pourrait doubler d'ici 2030, où il atteindrait 40 %. Le nombre de retraités dépasserait le nombre de cotisants avant 2040. Compte tenu de ces sombres perspectives démographiques et des imperfections du système, de nouvelles réformes s'imposent. Le système de retraite fait d'ailleurs l'objet de débats politiques soutenus, d'autant que le déficit public atteint des niveaux élevés : 6,7 % du PIB en 2002 et 7,6 % en 2003. Le gouvernement estime que la part des pensions dans le PIB pourrait passer de 9,2 % en 2002 à 14,2 % en 2030, ce qui rendrait nécessaire une hausse de 50 % du taux de cotisation. Le taux nécessaire pour équilibrer le système passerait de 30 à 45,5 %.

Mais les mesures à prendre ne font pas l'objet d'un consensus. Les partis de droite (libéraux) souhaitent réduire les retraites publiques et introduire un étage de capitalisation obligatoire. Les sociaux-démocrates, qui ont gagné les élections législatives en 2002, préconisent la poursuite des réformes paramétriques du système. Dans le cadre de mesures de redressement budgétaire, le nouveau gouvernement a annoncé pour 2004, un certain nombre de mesures concernant le

système de retraite public qui poursuivent les changements effectués dans les années 1990 : réduction des droits non contributifs, limitation des possibilités de départ anticipé, augmentation de l'âge de la retraite à 63 ans pour les femmes et pour les hommes... Le gouvernement prévoit également la mise en place de régimes de retraite professionnels volontaires.

33- Hongrie : le pionnier de la privatisation partielle

Pendant l'été 1997, le parlement hongrois a adopté une loi réformant en profondeur le système de retraites, entrée en vigueur en 1998. C'est le premier pays d'Europe centrale et orientale à avoir introduit une réforme structurelle de son système de retraite impliquant une privatisation partielle. Le régime par répartition a été profondément réformé, et un étage de capitalisation obligatoire a été introduit. Depuis 1994, les hongrois avaient la possibilité d'épargner dans des fonds de pension volontaires et ces dispositifs n'ont pas été modifiés par la réforme de 1997.

Caractéristiques et difficultés de l'ancien système

Le système par répartition hongrois a été créé après la seconde guerre mondiale suite à la faillite des fonds de pensions existants. La population couverte représentait au début la moitié de la population active. Le couverture s'est progressivement élargie, induisant une augmentation du nombre de retraités par cotisant qui dépassait 40 % en 1990. Dans le même temps, le ratio de la pension moyenne sur le salaire net moyen a également sensiblement augmenté passant d'environ 30 % en 1970 à plus de 60 % en 1990. En conséquence, la part des pensions (y compris les pensions d'invalidité) dans le PIB est passée de moins de 3,5 % en 1970 à 8,8 % en 1990. En 1990, le taux de cotisation atteignait 34,5 % dont 30,5 points pour financer les pensions.

Comme dans les autres pays d'Europe centrale et orientale, les pressions sur le système par répartition ont été très fortes dans les années 1990. Les recettes se sont fortement réduites du fait de la réduction de la population active et de l'évasion fiscale. Dans le même temps, le nombre de pensionnés a fortement augmenté avec les restructurations et le maintien des possibilités de départ anticipé. Le ratio de dépendance du système a explosé, passant de 51 % en 1989 à presque 84 % en 1994. Pour limiter la hausse des déficits, les taux de remplacement ont été réduits, par la manipulation des règles d'indexation des salaires portés au compte et des pensions, et par l'augmentation progressive du nombre d'années de salaire pris en compte dans le calcul de la pension liquidée. Ces mesures ont permis de réduire la part des pensions dans le PIB de 10 % en 1994 à 8,3 % en 1997, mais elles ont été jugées arbitraires et injustes, ce qui a porté atteinte à la confiance dans le système. Par ailleurs, les perspectives démographiques constituaient une menace pour le futur. Une réforme s'imposait donc.

La réforme de 1997

En 1996, a été décidé le relèvement progressif de l'âge légal de la retraite, porté progressivement à 62 ans pour les hommes (en 2000, contre 60 ans en 1996) comme pour les femmes (en 2009, contre 55 ans avant la réforme). Un an plus tard, la loi a réformé en profondeur le régime par répartition et introduit un régime obligatoire par capitalisation. Le nouveau régime par répartition reste un système par annuités, mais les règles de calcul ont été modifiées de façon à accroître le lien entre cotisations et pensions et à durcir les conditions d'obtention de pensions à taux plein.

Alors que l'ancien système favorisait les carrières courtes et les bas salaires¹¹, le taux d'annuité deviendra uniforme à partir de 2013. Enfin, l'indexation des pensions est modifiée et l'indexation prévue est de 50 % de la croissance du salaire net moyen et de 50 % de l'inflation. Et une partie des cotisations (6 points initialement) est versée à une caisse de retraite privée.

A partir de juillet 1998, les nouveaux entrants sur le marché du travail ont été dans l'obligation de s'affilier au nouveau système mixte (répartition et capitalisation). Les personnes ayant acquis des droits dans l'ancien système avaient le choix entre rester dans le régime par répartition, dont les règles étaient réformées, ou de s'affilier au système mixte, au plus tard en septembre 1999. Les travailleurs qui restent dans le système par répartition bénéficient d'un taux d'annuité de 1,65 %, tandis que ceux qui choisissent le nouveau système mixte ne bénéficient que d'un taux d'annuité de 1,22 %, soit environ 1/4 de moins¹². Dans le même temps, la réforme prévoit pour ceux affiliés au système mixte, que 8 des 31 points de cotisations au régime des pensions (soit environ 1/4 des cotisations) soient versés au second pilier par capitalisation à partir de 2000, après 6 points en 1998 et 7 points en 1999. Le taux d'annuité réduit s'applique non seulement aux années postérieures à la réforme, mais également aux années précédentes, ce qui est pénalisant pour ceux qui choisissent le nouveau système après avoir cotisé. Pour les jeunes travailleurs, la perte est faible, et doit être plus que compensée par le rendement de la capitalisation. Pour les travailleurs de plus de 40 ans, en revanche, choisir le système mixte réduit fortement la pension publique et probablement la pension totale. Cette règle de transition a l'intérêt de conserver la liberté de choix pour les travailleurs tout en contrôlant globalement la population choisissant le système mixte puisque seuls les plus jeunes ont intérêt à opter pour ce nouveau système. De fait, ce sont surtout les moins de 40 ans qui ont fait le choix du système mixte. Cependant, un certain nombre de travailleurs a très probablement choisi à tort le nouveau système.

Pour les salariés affiliés au système mixte, la contribution affectée au régime par capitalisation est versée par l'employeur à la caisse choisie par le travailleur. Au moment de la retraite, le niveau de la pension dépend de la rentabilité des placements. Les fonds de pension versent directement les rentes ou achètent des annuités auprès de compagnies d'assurances. La loi interdit la discrimination entre hommes et femmes dans la fixation du niveau des pensions. Pour améliorer la confiance dans le pilier par capitalisation, le gouvernement a introduit deux garanties. La pension privée obligatoire ne peut pas être inférieure à 25 % de la pension publique pour les personnes ayant contribué au moins 15 ans. Pour les plus jeunes, cela signifie *grosso modo* que le rendement réel des investissements ne doit pas être négatif. Pour les personnes plus âgées, qui ont cotisé moins longtemps, cela constitue une garantie non négligeable (de l'ordre de 4 % en terme réel). Cette garantie est financée par un fonds central de garantie auquel cotisent les fonds de pensions. Par ailleurs, les fonds de pension doivent assurer un rendement au moins égal à 85 % de celui des obligations publiques à long terme.

Les premiers pas du nouveau système

La coalition de gauche, qui avait réalisé la réforme, a été battue aux élections de mai 1998. La nouvelle majorité a modifié certains points de la réforme. La date limite avant laquelle les personnes ayant fait le choix du système mixte pouvaient revenir dans le régime par répartition pure sans pénalité a été repoussée plusieurs fois et a finalement été fixée à décembre 2002 au lieu de décembre 2000 initialement prévu. Par ailleurs, le gouvernement n'a pas respecté l'indexation des pensions prévue par la réforme, qui impliquait une hausse nominale des pensions de 18 %.

¹¹ La rémunération prise en compte dans le calcul (salaire de référence) était une fonction dégressive du salaire, et le taux d'annuité n'était pas constant. 10 années de cotisations donnaient droit à 33 % du salaire de référence, alors que 40 années de cotisations donnaient droit à 80 % du salaire de référence.

¹² A titre indicatif, rappelons que c'est le même taux d'annuités que dans le régime général français pour la génération née en 1952 (50 % de taux de remplacement pour 41 ans de cotisations).

Les pensions ont bénéficié d'une augmentation forfaitaire qui a représenté une hausse moyenne de 14,2 %. La mesure principale a cependant été la baisse du taux de cotisation. Au lieu d'être maintenu à 31 %, le taux a été réduit de 5 points en 5 ans pour atteindre 26 % en 2002. Le taux de cotisation des salariés a augmenté d'un point au lieu de 2 initialement prévus et le taux de cotisations patronales a baissé de 6 points au lieu de 2 prévus. La Sécurité sociale a perdu trois points par rapport à ce qui était initialement prévu, et le taux de cotisation versé aux caisses privées a été maintenu à 6 points au lieu des 8 prévus. Cette mesure, justifiée par la volonté d'améliorer la compétitivité des entreprises va probablement induire des déficits importants pour le régime public, et réduit l'épargne des personnes ayant choisi le système mixte, donc leur taux de remplacement futur. En outre, elle perturbe la visibilité de la réforme et donc les conditions de choix des assurés¹³. Enfin, en novembre 2001, le Parlement a autorisé les nouveaux venus sur le marché du travail à rester dans le régime par répartition pure.

En septembre 1999, date limite d'affiliation au nouveau système mixte pour les salariés ayant des droits dans l'ancien système, la moitié de la population active (2 millions de personnes) avait choisi le nouveau dispositif, soit sensiblement plus que ce que prévoyait le gouvernement au moment de la réforme. Ce succès a plusieurs explications : la réversibilité du choix (possibilité de revenir dans l'ancien système) qui limitait le risque, la perte de confiance dans le système par répartition (que les mesures prises par le gouvernement ont pu accentuer), et la campagne de communication massive faite par les caisses de retraite privées. Malheureusement, les premières années de fonctionnement ont été difficiles du fait de problèmes de mise en œuvre et de rendements décevants (voir paragraphe 42).

34- Pologne : la thérapie de choc

La réforme du système de retraite polonais n'a eu lieu qu'à la fin des années 1990 soit 10 ans après le changement de régime et la libéralisation brusque de l'économie (communément appelée « thérapie de choc »). La décennie 1990 avait été marquée par une augmentation très forte des pensions publiques et une succession de mesures contradictoires. Après de longues controverses politiques, le gouvernement polonais a adopté une réforme très radicale du système, visant à la suppression du régime par annuité financé en répartition et la création d'un système à trois niveaux, tous à cotisations définies : un régime par répartition, un étage de capitalisation obligatoire, et enfin des dispositifs d'épargne retraite volontaire.

Turbulences au début des années 1990

Sous l'ère communiste, le système de retraite par répartition couvrait à peu près la totalité des travailleurs. Il était constitué d'un régime de base et de régimes complémentaires professionnels, aux règles très variées. Dès les années 1980, l'augmentation des départs anticipés a poussé à la hausse les dépenses de pensions et le taux de cotisation (entièrement patronales), qui est passé de 15,5 % en 1980 à 38 % en 1987. L'hyperinflation à la fin des années 1980 (inflation de 60 % en 1988, 586 % en 1990) a réduit le niveau de vie relatif des pensionnés, mais en 1990 et surtout 1991, des mesures ont abouti à une augmentation très forte des pensions. Le niveau de vie relatif des pensionnés, qui était passé de plus de 58 % en 1987 à 51 % en 1988, a dépassé 65 % en 1991¹⁴. Dans le même temps (en 1990 et 1991), le nombre de nouveaux pensionnés a considérablement augmenté, passant d'environ 600 000 par an à la fin des années 1990 à 1,3

¹³ En 2003, les sociaux-démocrates, de nouveau au pouvoir à partir de 2002, ont augmenté le taux de cotisations vieillesse-survie-invalidité à 26,5 % et la part versée aux caisses privées à 7 points.

¹⁴ Pension moyenne (vieillesse, survie, invalidité) / salaire moyen.

millions en 1991. En conséquence, la part des dépenses de pensions dans le PIB a explosé, passant de 9,6 % en 1990 à 16,3 % en 1992, soit un niveau plus élevé que dans l'ensemble des pays de l'OCDE et de l'Europe centrale et orientale... Au milieu des années 1990, les dépenses de pensions représentaient 1/3 des dépenses publiques. Le taux de cotisation a atteint 45 % en 1990 et était insuffisant pour financer les dépenses sociales. A partir de 1993, le gouvernement a pris des mesures visant à réduire le niveau relatif des pensions et le nombre de nouveaux pensionnés a fortement baissé. En 1998, à l'aube de la réforme, la part des pensions dans le PIB était légèrement supérieure à 14 %.

Le big bang de 1999

Les nombreuses modifications des années 1990 avaient sapé la confiance envers le système et répandu le sentiment que les paramètres étaient manipulés pour réduire les pensions. Le coût élevé des retraites, les difficultés financières, et les perspectives à long terme dues à l'évolution prévisible du ratio de dépendance, ont fini par décider les autorités à prendre des mesures structurelles fortes.

Le régime public à prestations définies a été remplacé par un système mixte à cotisations définies, financé en partie par répartition et en partie par capitalisation. L'objectif de l'adoption d'un système à cotisations définies était de stabiliser à long terme la part des dépenses de retraites dans le PIB, d'augmenter le lien entre cotisations et prestations et d'inciter aux départs tardifs. La réforme a également mis en place une pension minimale différentielle financée par l'Etat permettant que la pension obligatoire (1^{er} et 2^{ème} piliers) ne soit pas inférieure à un certain seuil pour les personnes ayant 65 ans et 25 années de cotisations à leur actif. Le seuil représentait environ 30 % du revenu moyen au moment de la réforme. Autre élément de redistribution, l'Etat cotise pour le travailleur au titre des périodes de chômage indemnisé, des congés de maternité, des congés parentaux, des périodes de service militaire et des périodes de soin à un membre de la famille handicapé.

Les cotisations sociales ont été maintenues à 45 % du salaire net, mais partagées entre entreprises et salariés¹⁵ et les cotisations retraites ont été plafonnées. Pour les pensions de retraite, la répartition cotisations salariés - cotisations employeurs est de 50 - 50 (9,76 % chaque). Les deux systèmes de retraite obligatoires sont intégrés. L'institution de recouvrement des cotisations sociales collecte l'ensemble des cotisations et verse la partie qui finance la capitalisation (7,3 points) dans le fonds agréé choisi par le salarié. Et les deux pensions doivent être liquidées en même temps. L'âge de la retraite a été maintenu à 60 ans pour les femmes et 65 ans pour les hommes. Cela correspond à un âge minimal du fait que la retraite est flexible et l'incitation à travailler au-delà est forte. Comme le nouveau régime public est à cotisations définies, l'âge de la retraite ne joue pas sur l'équilibre de long terme, mais l'existence d'un âge minimal évite des contraintes de liquidité à court terme.

Des dispositifs d'épargne volontaire ont également été introduits. Le plafonnement des cotisations sociales doit favoriser leur développement comme dispositif de complément de retraite pour les salariés à moyen et haut revenu. Contrairement aux dispositifs d'épargne retraite existant dans de nombreux pays, les versements à ce troisième pilier ne sont pas exonérés d'impôts, mais les rentes le sont. Pour inciter les salariés à épargner, les placements sont cependant exonérés de cotisations sociales sous un plafond.

¹⁵ Le taux de cotisations salariés est de 18,71 % du salaire brut et le taux de cotisations patronales de 17,88 %, soit un total de 36,59 % du salaire brut ou 45,0 % du salaire net. Parmi ces cotisations, 19,52 points financent les retraites et 13 points financent les pensions d'invalidité et de réversion.

Alors qu'en Hongrie, la transition vers le nouveau système mixte est très progressive, la transition polonaise est –presque– instantanée. Dès le 01/01/1999, l'ancien système a été entièrement supprimé pour les moins de 50 ans. Les personnes de 50 ans et plus à cette date sont restées affiliées à l'ancien régime de retraite. En conséquence, les premières pensions versées avec le nouveau système ne le seront qu'à partir de 2009. Les moins de 30 ans et les nouveaux entrants sur le marché du travail ont eu obligation de cotiser au nouveau système mixte à cotisations définies. Les personnes qui avaient entre 30 et 49 ans le 01/01/1999 ont pu choisir entre une affiliation aux deux régimes à cotisations définies (répartition et capitalisation) ou seulement au nouveau régime par répartition à cotisations définies. Dans le second cas, les cotisations sociales restent entièrement versées au régime par répartition. Par ailleurs, la loi a conservé les droits acquis. Ceux-ci ont été évalués (calcul de la pension acquise au 31/12/1998) et transformés en capital fictif de départ du nouveau système par répartition¹⁶.

Les réformes radicales polonaises ont fait l'objet d'un assez large consensus. Initiées par les ex-communistes, les grandes lignes des réformes avaient l'assentiment de l'opposition issue du syndicat Solidarité, qui, arrivé au pouvoir quelques mois après le lancement de la réforme, l'a poursuivie. Initialement, c'est au sein du parti au pouvoir que les désaccords importants se sont fait entendre, notamment de la part du ministère du travail qui souhaitait une simple réforme du système public d'assurance sociale. C'est finalement le projet du ministère des finances qui a été adopté. La perte de confiance particulièrement forte envers l'ancien système a permis d'assurer un soutien à une réforme radicale. Comme en Hongrie, l'affiliation à des caisses de retraites privées a d'ailleurs eu beaucoup de succès parmi les personnes qui avaient le choix de les adopter¹⁷.

Les gouvernements successifs ont mis en place des politiques de communications très efficaces et ont fait des concessions qui ont assuré le soutien des syndicats. Les dispositifs avantageux de pré-retraites ont été conservés pour les générations prenant leur retraite avant 2006 et pour les mineurs. La réforme ne s'applique pas au régime des agriculteurs qui représentent plus d'un quart de la population. De plus, le gouvernement a renoncé à harmoniser l'âge de la retraite des femmes et des hommes, ce qui aurait induit une augmentation de l'âge de la retraite des femmes. Il est vrai que, compte tenu des règles de calcul, les femmes le paieront par des retraites plus faibles... On peut d'ailleurs se demander si les Polonais ont vraiment compris le fonctionnement réel du nouveau système (et notamment les comptes notionnels) et ses conséquences sur les taux de remplacement dans une situation d'augmentation forte du ratio de dépendance.

¹⁶ Pour calculer le capital fictif, on a supposé que la durée de la retraite est égale à l'espérance de vie unisexe à 62 ans. Si le gouvernement avait différencié entre espérance de vie à 60 ans des femmes et espérance de vie à 65 ans des hommes, les femmes auraient eu un capital supérieur de 30 %. Avec ce calcul, les femmes perdent leur avantage par rapport à l'ancien système (possibilité de partir à 60 ans sans décote). Le nouveau système pénalise donc les femmes...

¹⁷ Et comme dans ce pays, les premières années de fonctionnement ont été difficiles...

4- Bilan

Les gouvernements des Peco ont choisi des architectures différentes pour leurs systèmes de retraite. Les exemples présentés illustrent ces différences. La vitesse et l'organisation de la transition de l'ancien système au nouveau système est également très variable. En Pologne, par exemple, la transition a été très rapide alors qu'elle est très progressive en Hongrie. Pourtant, un certain nombre d'orientations communes se dégagent dans la logique des réformes des régimes publics. De même, les premiers pas des systèmes par capitalisation ont mis en évidence des difficultés similaires.

41- Régimes publics : des orientations et des problèmes communs

Dans la plupart des pays, une des premières mesures a consisté à séparer la Sécurité sociale de l'Etat, ainsi que les différents risques sociaux entre eux. La République tchèque fait figure d'exception sur ce point –comme sur bien d'autres– puisque les pensions restent financées par l'Etat.

Pour ce qui est des choix structurels, il convient de noter qu'aucun pays d'Europe centrale et orientale n'a supprimé les systèmes d'assurance sociale, contrairement à ce qui a été fait sur d'autres continents, comme au Chili. Les régimes publics contributifs n'ont pas été entièrement privatisés. Les pays qui ont adopté la capitalisation obligatoire ont choisi des systèmes mixtes.

Dans deux pays, les systèmes publics par répartition ont été transformés en régimes à cotisations définies, alors que dans les autres, les systèmes par annuités ont été conservés, avec des modifications dans les règles de calcul. Mais dans tous les cas, la tendance générale est au durcissement des conditions d'obtention des pensions (baisse des pensions et augmentation de l'âge) et à l'augmentation du lien entre cotisations versées et pensions reçues. La tendance à la baisse des pensions répond aux difficultés financières présentes et futures (vieillesse) des systèmes publics. La baisse programmée est plus forte dans les pays ayant adopté des régimes par capitalisation obligatoire (cf. § 43, « perspectives à long terme »). Dans la majorité des pays, les avantages catégoriels, initialement très répandus, ont été en grande partie supprimés.

Des dispositions ont également été prises en vue d'augmenter l'âge effectif de départ à la retraite, initialement bas. L'âge légal a été accru dans tous les pays, la hausse allant de 2 à 3 ans pour les hommes et de 3 à 6 ans pour les femmes. Il reste inférieur à la moyenne de l'UE 15, ce qui est en partie justifié par une espérance de vie plus faible (tableau 9). Les dispositifs permettant des départs anticipés ont également été durcis, ainsi que les conditions d'octroi des pensions d'incapacité. Enfin, nombre de pays ont mis en place des systèmes de surcote pour les départs retardés.

Tableau 9 : Age légal de la retraite au terme des réformes

	Hommes	Femmes		Hommes	Femmes
Pologne	65	60	Lituanie	62.5	60
Rép. tchèque	62	57 à 61	Lettonie	62	62
Hongrie	62	62	Estonie	63	63
Slovaquie	62	62	Roumanie	65	60
Slovénie	63	61	Bulgarie	63	60

Source: Fultz, 2003

Concernant l'augmentation de l'âge, les pays d'Europe centrale et orientale se trouvent face à des difficultés similaires aux nôtres. Le vieillissement, et notamment l'augmentation de l'espérance de vie –et l'amélioration de la santé– rendent à la fois souhaitable et possible la hausse de l'âge effectif de cessation d'activité dans les prochaines décennies. Mais le niveau élevé du chômage, qui a conduit au développement des départs anticipés rend une telle politique au mieux inutile, au pire négative (baisse forte des pensions futures).

Malgré le durcissement des conditions d'obtention des pensions d'invalidité dans certains pays, les règles de calcul de ces pensions n'ont en général pas subi les mêmes changements que les pensions de retraite. C'est par exemple le cas en Pologne et en Hongrie. Ce manque de coordination entre régimes d'invalidité et de retraite risque à l'avenir de se traduire par une croissance forte des inégalités entre pensions d'invalidité et pensions de retraite, ce qui poserait un problème de justice, et par une augmentation des dépenses d'invalidité. Par ailleurs, selon le BIT, les réformes n'ont pas permis une augmentation du taux d'emploi parmi les travailleurs bénéficiant de pensions d'invalidité et cependant aptes à travailler. Il est vrai qu'en l'état actuel du marché du travail des pays concernés, une réduction forte de la population bénéficiaire de ces pensions aurait probablement un coût social non négligeable.

Dans l'ensemble, les réformes des systèmes publics vont vers davantage de contributivité. C'est le principal objectif de la création des régimes à cotisations définies. Dans un grand nombre de pays où les régimes sont à prestations définies, certaines mesures comme l'allongement de la période prise en compte dans le calcul de la pension ou la remise en cause de la dégressivité des taux de remplacement ont permis d'accroître le lien entre cotisations versées et pensions reçues. C'est notamment le cas en Hongrie. Dans la plupart des pays, des prestations sous conditions de ressources (minimum vieillesse) existent, mais sont en général financées par l'impôt, et donc déconnectées du système d'assurance sociale. Cette orientation n'est cependant pas partagée par tous, puisque la République tchèque et la Slovaquie ont gardé des systèmes publics très redistributifs.

Le renforcement du lien cotisations - prestations a aussi pour but d'augmenter la propension à payer les cotisations. Le recouvrement des cotisations sociales a baissé dans de nombreux pays dans les années 1990, ce qui a pesé sur l'équilibre financier des systèmes de retraite. Avant les réformes, les cotisations salariés étaient nulles ou faibles et le lien entre cotisations et prestations étant faible, les salariés n'avaient pas vraiment intérêt à ce que les cotisations soient payées. La transformation des régimes en vrais systèmes d'assurance sociale doit inciter les salariés à payer des cotisations (régimes à cotisations définies) ou à déclarer les salaires reçus (régimes par annuités). Dans la même logique, la part des cotisations payées par les salariés a augmenté.

42- La mise en œuvre difficile des régimes par capitalisation

L'introduction de retraites par capitalisation, décidée par la quasi-totalité des pays, constitue un autre trait commun important entre les Peco. Parmi les 10 pays anciennement communistes candidats à l'Union européenne, seule la Roumanie n'a pas encore adopté des dispositifs de capitalisation volontaire, mais elle prévoit de le faire. Et six des dix pays considérés ont mis en place des régimes complémentaires privés obligatoires. Et dans trois des pays qui ont refusé un tel système (République tchèque, Roumanie, Slovaquie), ce refus a fait suite à des débats très vifs quand à l'opportunité d'un tel basculement. Dans tous les cas, les régimes privés sont à cotisations définies.

Les dispositifs de capitalisation volontaire constituent un complément de retraite qui se généralise également dans les pays d'Europe de l'Ouest à systèmes de retraite bismarquiens. En revanche, la privatisation partielle des régimes de retraite obligatoires constitue une modification du mode de fonctionnement des systèmes de retraite. Cette orientation, assez généralisée dans les Peco, est exceptionnelle dans l'UE 15.

Les attentes étaient grandes, quant aux conséquences de la privatisation partielle des régimes de retraite. L'objectif était de limiter les augmentations futures des dépenses publiques de retraite dans un contexte de vieillissement, de modifier la structure des risques pesant sur les niveaux de vie futurs des retraités et de limiter le rôle de l'Etat. La création de la capitalisation obligatoire s'est accompagnée d'une réduction des taux de remplacement futurs assurés par les systèmes par répartition. Par ailleurs, au cours des années 1990, les pensionnés des Peco ont été soumis à des variations fortes du niveau réel de leurs pensions suite à des mesures discrétionnaires, qui ont mis en évidence l'important risque politique pesant sur ces dispositifs. L'idée généralement admise était que ce risque politique devait s'accroître avec la pression démographique. La réduction du rôle de l'Etat était bien évidemment une tendance forte au moment de la transition. En outre, la croissance de l'épargne retraite était jugée favorable au développement du capitalisme en général et des marchés financiers en particulier. A l'inverse, dans les pays qui ont finalement refusé la capitalisation obligatoire, les principales raisons sont l'absence de consensus politique et le refus des syndicats, ainsi que le coût de la transition, jugé trop élevé.

En pratique, les travailleurs affiliés aux régimes par capitalisation obligatoire versent une proportion fixée de leur salaire à un fonds de pension agréé de leur choix. Excepté en Estonie, la collecte de l'épargne s'effectue dans le cadre professionnel. En Pologne et en Bulgarie, c'est l'institution publique chargée des pensions qui est responsable du recouvrement de l'ensemble des cotisations –sécurité sociale et caisses privées– et qui transfère à la caisse privée choisie par le salarié la partie des cotisations qui lui revient. En Hongrie, ce sont les employeurs qui transfèrent les cotisations aux caisses privées. En Estonie, l'individu contribue directement à la caisse privée.

Les conditions de la transition vers la capitalisation

Un des problèmes de la stratégie consistant à diminuer les taux de remplacement publics futurs et à compléter les retraites publiques par des pensions privées vient de ce qu'elle oblige les jeunes générations à payer deux fois. Elles doivent dans le même temps payer les retraites de leurs aînés et épargner pour financer leur future retraite. L'impact économique du changement de système dépend en grande partie du choix effectué quant au mode de transition.

Le coût de la transition dépend à la fois du nombre de personnes concernées et du niveau de la contribution obligatoire aux fonds de pension. En général, les travailleurs les plus âgés (plus de 50 ans) ont été maintenus dans des systèmes par répartition pure, tandis que les nouveaux entrants sur le marché du travail et, dans certains cas, les plus jeunes (moins de 30 ans en Pologne et en Lettonie ; moins de 42 ans en Bulgarie) étaient obligatoirement affiliés au système mixte. Dans tous les pays, une partie importante de la population avait le choix entre un système par répartition pure (réformé) et un système mixte répartition capitalisation. Les systèmes mixtes ont en général eu beaucoup de succès, ce qui a augmenté le coût de la transition. Le niveau des cotisations aux régimes privés obligatoires a été fixé à un niveau élevé en Slovaquie (10 % du salaire brut) en Pologne (7,3 %) et en Hongrie (7 %). En Bulgarie, le taux n'est que de 2 %. L'estimation du coût de la transition est difficile, mais le BIT l'estime entre 0,5 et 2,5 % du PIB par an sur plusieurs décennies...

La première stratégie théoriquement possible consiste à transférer une partie des recettes des régimes publics vers les régimes privés et à laisser croître les déficits publics. Une telle stratégie

est *grosso modo* sans effet macro-économique. Pour peu que les caisses de retraite privées détiennent majoritairement des titres de la dette publique – émis pour financer les déficits apparus du fait de la transition – le changement de système se borne à transformer la dette implicite du système par répartition en dette explicite¹⁸ (bons du trésor). Au terme de la transition, les travailleurs paieront moins de cotisations sociales que si la réforme n'avait pas été mise en œuvre, mais plus d'impôts pour payer les charges de la dette publique... Une deuxième stratégie possible consiste à augmenter les cotisations sociales, ce qui revient à augmenter de façon contraignante le taux d'épargne. Si cette hausse se traduit par une augmentation de l'investissement, il s'agit effectivement de capitalisation (accroissement du capital disponible). Si l'investissement n'augmente pas en parallèle, cela peut avoir un effet récessif sur l'économie. Cette stratégie consiste effectivement à faire payer deux fois les jeunes générations. Enfin, une troisième stratégie consiste à réduire dès aujourd'hui les pensions publiques versées. Là aussi, il s'agit d'épargne forcée (puisque le revenu disponible d'une partie de la population est réduit). L'inconvénient d'une telle stratégie est qu'elle remet en cause les droits acquis par les retraités au cours de leur carrière passée. Cela ne peut que renforcer la méfiance envers les systèmes publics.

Les pays ont dans l'ensemble refusé la stratégie consistant à augmenter les taux de cotisation, jugeant économiquement néfaste la hausse des prélèvements obligatoires¹⁹. Parmi les six pays qui ont adopté un étage de capitalisation obligatoire, seule l'Estonie a augmenté les cotisations sociales payées par les salariés de deux points, affectés aux régimes privés. Les six pays ont transféré une partie des cotisations sociales vers les régimes privés. Le transfert a été élevé en Pologne, en Hongrie et en Slovaquie, plus faible dans les autres pays. Dans certains pays (Bulgarie, Estonie, Hongrie), le budget de l'Etat a partiellement compensé le manque à gagner pour les caisses de Sécurité sociale, mais ce type de subvention est neutre pour les administrations publiques dans leur ensemble.

Certains pays ont également remis en cause partiellement les droits acquis dans les régimes publics. Le recul de l'âge de la retraite, la désindexation partielle des pensions,... sont des mesures réduisant à moyen terme le coût des pensions publiques, ce qui permet de réduire la durée de la transition. En Pologne, les modalités de la transition vers les nouvelles règles de calcul des pensions n'ont globalement pas remis en cause les droits acquis, mais cela n'a pas été le cas en Hongrie. Dans les pays qui ont conservé des systèmes par annuités, la hausse de l'âge de la retraite est une modalité de remise en cause des droits passés acquis.

En Pologne, la transition a été partiellement financée par les privatisations. Sur le plan macroéconomique, cette stratégie est équivalente à une hausse du déficit²⁰. Sur le plan microéconomique et institutionnel, une telle stratégie est cependant assez justifiée, dans la mesure où la privatisation augmente les titres financiers cotés à la bourse parallèlement à la hausse de l'épargne constituée pour la retraite.

Enfin, pour atténuer le coût initial de la transition, certains pays ont prévu une montée en charge progressive du taux de cotisation obligatoire. L'avantage de cette stratégie est de laisser les réformes visant à réduire les dépenses publiques de retraite commencer à avoir de l'effet. Le risque est que la montée en charge soit remise en cause, comme on l'a vu en Hongrie.

¹⁸ Il faut noter pourtant qu'une dette explicite est plus coûteuse pour les finances publiques qu'une dette implicite, en raison des coûts de gestion.

¹⁹ On l'a vu, le nouveau gouvernement hongrois a même réduit le taux de cotisations globales...

²⁰ Une privatisation est une modification de la structure patrimoniale de l'Etat : la baisse du niveau des actifs est compensée par une diminution de la dette. C'est pourquoi, en comptabilité nationale, une privatisation ne réduit pas le déficit des administrations publiques.

Des débuts difficiles

Les premières années de mise en œuvre des régimes complémentaires par capitalisation n'ont pas produit les résultats escomptés pour deux raisons principales. La mise en œuvre administrative du système n'a pas été suffisamment préparée et les rendements ont été décevants²¹.

Pour fonctionner de façon satisfaisante, les comptes individuels par capitalisation nécessitaient la mise en place d'une structure informatique permettant la tenue de comptes individuels. Une telle infrastructure était également nécessaire pour la tenue des cotisations aux régimes contributifs par répartition du fait de l'individualisation plus grande de la tenue des dossiers. De tels systèmes d'information n'existaient pas auparavant. Or après de longs blocages politiques, les réformes, une fois votées, ont été préparées et appliquées très rapidement, ce qui n'a pas laissé suffisamment de temps pour mettre en place l'organisation nécessaire. En Hongrie, cela n'a pas été un obstacle à la création des caisses de pensions privées car ce sont les employeurs qui transfèrent les cotisations aux caisses privées. Mais il n'y a aucun moyen de vérifier le respect par les entreprises de leurs obligations. En Pologne, où c'est l'institution publique chargée des pensions qui recouvre les cotisations et les transfère à la caisse privée choisie par le salarié, les entreprises ont transmis les informations par le biais des formulaires papier. Cela a conduit à un nombre très élevé d'erreurs (de l'ordre de 50 %) et à une confusion générale. Trois ans plus tard, les volumes d'arriérés à transférer aux caisses privées étaient énormes.

Par ailleurs, au cours des premières années d'existence des régimes obligatoires par capitalisation, les rendements des placements ont été très décevants. En Hongrie comme en Pologne, les rendements réels ont été négatifs. Selon le BIT, le rendement réel annuel moyen a été de -4,1 % en Hongrie de 1998 à 2000, et, en Pologne, il a été compris entre -3 et -14 % selon les gérants entre septembre 1999 et juin 2001. Certes, ces systèmes ont été introduit peu après la crise financière russe de 1998, mais ce n'est pas la raison principale de cette situation car les placements ont été effectués prioritairement en titres publics, dont les rendements ont été satisfaisants : les obligations d'Etat représentent 77 % de l'épargne investie en Hongrie et 60 % en Pologne (les actions 27 %). La faiblesse de ces rendements semble essentiellement imputable au niveau élevé des coûts de gestion et de commercialisation.

Les régimes par capitalisation volontaire ont également eu des rendements décevants. En revanche, les problèmes de transition ne se posaient pas car les cotisations à ces caisses de retraite viennent en plus des cotisations sociales et ne se substituent pas à elles²².

43- Perspectives à long terme

La baisse tendancielle du niveau relatif des retraites publiques

Dans la plupart des pays, les réformes induisent une diminution des taux de remplacement assurés par les régimes publics. Cette baisse est plus forte dans les pays ayant adopté des systèmes mixtes, mais elle sera –partiellement– compensée par les pensions privées.

La République tchèque, en l'état actuel de la réforme, est un des rares pays à maintenir le taux de remplacement public. Le taux d'annuité est d'environ 2 % pour une personne à bas revenu et de 1,3 % pour une personne à revenu moyen. Pour peu que les seuils soient indexés sur la

²¹ Les enseignements disponibles concernent essentiellement les deux pays qui ont les premiers adopté ces systèmes : la Pologne et la Hongrie.

²² Sauf en Lituanie où une partie des cotisations est transférée...

rémunération moyenne, le taux de remplacement ne baisserait pas au cours du temps. Mais, on l'a vu, il est probable que les réformes se poursuivent en République tchèque.

Dans les pays qui conservent un régime public par annuités, les taux de remplacement sont essentiellement réduits par une diminution du taux d'annuité. En Hongrie, avant la réforme, le taux d'annuité était en moyenne d'un peu moins de 2 %. Après la réforme, il est réduit à 1,65 % pour les salariés qui restent dans le système par répartition pure. Pour les salariés qui sont affiliés au système mixte, le système par répartition ne garantit plus qu'un taux d'annuité de 1,22 %.

En Pologne et en Lettonie, où les régimes par répartition ont été transformés en systèmes à cotisations définies, le taux de remplacement baissera automatiquement. A mesure de l'augmentation de l'espérance de vie, le niveau des pensions baissera spontanément. De même, la faible natalité actuelle, qui aura pour conséquence un faible dynamisme de la population active dans les années futures, pèsera sur la croissance de la masse salariale. Le capital fictif accumulé sera donc faible et donnera lieu à des pensions réduites. Une façon de compenser cette baisse sera de travailler plus longtemps.

Le niveau de vie relatif des retraités dépend du niveau des retraites publiques et des revenus d'épargne (dont l'épargne retraite). Les revenus assurés par l'épargne retraite volontaire sont difficiles à prévoir car ils dépendent de la propension à épargner de chacun et de la rentabilité des placements. Comme on a pu le constater, dans les dispositifs volontaires, les jeunes et les bas revenus épargnent peu. En revanche, il faut prendre en compte la capitalisation obligatoire. D'après les estimations de Rocha et Vittas (2002), en Hongrie, le taux de remplacement total (public et privé) à 62 ans serait de l'ordre de 65 % pour une jeune personne entrant aujourd'hui dans la vie active²³, soit un niveau proche du taux de remplacement assuré avant les réformes. Au même âge, selon Chlon, Gora et Rutkovski (1999), le taux de remplacement serait de 51 % en Pologne, ce qui constitue une baisse assez sensible.

Perspectives à long terme des dépenses publiques de retraite

En 2001, l'OCDE a effectué des projections sur 50 ans des dépenses publiques de retraite pour 22 pays parmi lesquels la Pologne, la République tchèque et la Hongrie (tableau 10). Ces projections prennent en compte l'état de la législation, donc les principales réformes des régimes de retraite introduites. D'après ces projections, la part des retraites publiques dans le PIB va presque doubler en République tchèque, alors que la hausse sera modérée en Hongrie. En Pologne, les dépenses publiques baisseraient...

Tableau 10 : Dépenses publiques de retraites en % du PIB

	2000	2050	Ecart
Pologne	10.8	8.3	-2.5
République tchèque	7.8	14.6	6.8
Hongrie	6.0	7.2	1.2
<i>Pays de l'OCDE</i>	<i>7.4</i>	<i>10.6</i>	<i>3.2</i>
<i>France</i>	<i>12.1</i>	<i>15.8</i>	<i>3.7</i>
<i>Etats-Unis</i>	<i>4.4</i>	<i>6.2</i>	<i>1.8</i>

Source: OCDE, 2001

L'OCDE présente également une décomposition de l'évolution des dépenses de retraite selon ses déterminants (tableau 11). La situation des trois pays considérés est très contrastée. En

²³ En supposant notamment que le rendement des placements financiers sera supérieur de 2 points au taux de croissance de la masse salariale.

République tchèque, la forte augmentation de la population bénéficiaire se traduira –si de nouvelles réformes ne sont pas introduites– par une augmentation importante de la part des dépenses publiques de retraite dans le PIB, compte tenu du maintien du niveau de vie relatif des retraités. En Hongrie, la démographie plus favorable permet de limiter la hausse de la part des dépenses de vieillesse dans le PIB sans réduire sensiblement le niveau relatif des retraites publiques. En Pologne, enfin, la part des dépenses publiques de retraite dans le PIB va se réduire malgré une démographie très défavorable : le niveau relatif des pensions publiques va diminuer très fortement.

Tableau 11 : Déterminants de la variation des dépenses de retraites dans le PIB

	Ratio de dépendance ¹	Taux d'emploi ²	Niveau de vie relatif ³	Eligibilité ⁴	Total ⁵
Pologne	7,3	-1,3	-5,9	-2,1	-2,5
République tchèque	8,2	-0,8	-0,1	-0,1	6,8
Hongrie	2,9	-1,0	-0,3	-0,4	1,2

Source: OCDE, 2001

Notes :

1- Ratio de dépendance : (Population de plus de 55 ans) / (population entre 20 et 64 ans)

2- Taux d'emploi : inverse du ratio (emploi) / (population entre 20 et 64 ans)

3- Niveau de vie relatif : (prestation moyenne) / (PIB par travailleur)

4- Eligibilité : part des plus de 55 ans éligibles à des prestations

5- Le total n'est pas la somme des composantes du fait d'approximations linéaires

5- Conclusion

A partir de la seconde moitié des années 1990, les gouvernements des pays d'Europe centrale et orientale ont mis en œuvre des réformes profondes de leurs systèmes de retraite. Cependant, le bilan ne peut être que provisoire puisque les débats se poursuivent dans un grand nombre de pays. Dans les pays qui se sont contentés, pour l'essentiel, de modifier les paramètres du système public par répartition, les débats concernent encore l'architecture générale du système. Dans les pays qui ont fait des réformes systémiques profondes, l'organisation générale est moins discutée que la fixation des paramètres. Il reste que cette dernière est déterminante. A titre d'exemple, si les cotisations de Sécurité sociale affectées au régime obligatoire par capitalisation représentent 1 ou 2 points, ce régime est presque symbolique, alors que si elles représentent 10 points, il s'agit d'un vrai régime complémentaire.

Les orientations choisies, on l'a vu, n'aboutissent pas à un système unique. Cependant, il y a une tendance certaine à l'individualisation du fait d'un lien plus fort entre niveau des pensions et cotisations versées, et du développement des fonds de pension individuels, qui fournissent des retraites dépendant directement de la qualité des choix d'investissement. Une des conséquences des réformes est la grande incertitude sur le niveau de la pension dont bénéficieront les salariés, particulièrement –mais pas uniquement– dans les pays où le système par répartition a été transformé en régime à cotisations définies.

Le mise en œuvre d'un « étage » de capitalisation obligatoire a été choisie par une majorité de pays. La Banque mondiale a joué un rôle décisif dans ces choix. En Pologne, comme en Hongrie, le projet de réforme radicale, défendu par le ministère des finances, a été privilégié sur un projet de simple système de réforme de l'assurance sociale, proposé par le ministère des affaires sociales. Le rôle joué par le ministère des finances et par la Banque mondiale s'explique en partie par des raisons structurelles (Müller [2001]). Les difficultés financières du système par répartition ont conduit le gouvernement à financer les déficits. Du plus, le niveau élevé de dette extérieure a

obligé les gouvernements à être à l'écoute des organisations internationales qui ont un rôle déterminant dans la réputation financière d'un pays et, en conséquence, dans son accès aux marchés internationaux de capitaux.

En Europe, la mise en place de ce type de systèmes mixtes constitue une originalité. Dans des pays comme le Royaume-Uni, les Pays-Bas ou les Etats-Unis, où les régimes financés par capitalisation sont très développés, la majorité d'entre eux ne sont pas des dispositifs individuels à cotisations définies, mais des régimes professionnels à prestations définies, ce qui est fondamentalement différent du point de vue des salariés, futurs retraités²⁴. La justification de ce choix, est d'améliorer les incitations micro-économiques (à travailler davantage et plus longtemps), d'éviter une hausse de la part des pensions publiques dans le PIB et de fournir des capitaux de façon à financer le capitalisme naissant. Pourtant, jusqu'à présent, les placements ont essentiellement été effectués en bons du Trésor. Mais à mesure du développement des marchés financiers, cette situation pourrait changer.

Sur le plan technique, la mise en œuvre a été difficile dans les pays pionniers pour cause d'impréparation. Par ailleurs, comme on a pu le constater dans d'autres pays ayant mis en place des fonds de pensions individuels, les charges de commercialisation et de gestion se sont révélées élevées, réduisant d'autant le niveau des pensions futures. Mais le problème essentiel concerne la transition dont le coût est important. Sur le plan macro-économique, cela signifie que la capitalisation est en grande partie fictive puisque les cotisations versées aux fonds de pensions sont prélevées sur les recettes des régimes par répartition. Mais l'effet indirect pourrait être la pression à la baisse sur les dépenses publiques (y compris les retraites par répartition) compte tenu de la hausse des déficits publics. D'autant qu'un des aspects de l'entrée dans l'Union européenne est la surveillance des comptes publics.

Dans la plupart des pays, les réformes ont été effectuées en l'absence de consensus politique et de concertation sociale. S'agissant de la réforme des retraites, cela pose particulièrement problème puisque par nature, un système de retraite engage les personnes concernées sur l'ensemble de leur vie. En pratique, dans les pays qui ont partiellement privatisé leur système de retraite, une partie importante de la population a eu à choisir –une fois pour toutes– le système auquel elle s'affiliait définitivement. Compte tenu de l'impossibilité de prévoir les pensions privées que garantiront les régimes complémentaires du fait de l'incertitude sur les rendements financiers, ce choix repose inévitablement sur un pari... D'autant que plusieurs pays ont prévu une montée en charge progressive du système par capitalisation, qui peut être remise en cause par les gouvernements successifs.

S'agissant de l'avenir des systèmes de retraite, la principale interrogation dans la plupart des pays concerne le niveau de vie relatif des retraites. L'évolution des systèmes mis en place sera bien sûr déterminante. Mais plus fondamentalement, l'avenir dépendra de l'évolution de la démographie, dont les perspectives sont aujourd'hui très sombres, et de la croissance économique. De celle-ci dépendra notamment la capacité des pays à créer des emplois pour les plus de 50 ans. Dans les prochaines années, le rattrapage des pays d'Europe de l'Ouest assurera une augmentation forte des niveaux de vie.

²⁴ Il est vrai que ces régimes connaissent aujourd'hui des difficultés aux Etats-Unis et au Royaume-Uni.

6- Bibliographie

Commission européenne [2003], *La situation sociale dans l'Union européenne*.

Dang T.T., P. Antolin et H. Oxley [2001], *Fiscal implications of ageing : projections of age-related spending*, OECD working paper n° 305, septembre.

Etudes Economiques de l'OCDE [1998], *Pologne*.

Fultz E. & M. Ruck [2000], *Pension Reform in Central and Eastern Europe: An Update on the Restructuring of National Pension Schemes in Selected Countries*, Budapest, International Labour Office.

Fultz E. (dir.) [2002], *La réforme des pension en Europe centrale et orientale, volume 1 ; Restructuration avec privatisation : le cas de la Hongrie et de la Pologne*, Budapest, BIT.

Fultz E. (dir.) [2002], *La réforme des pension en Europe centrale et orientale, volume 2 ; Restructuration des systèmes publics de pension : le cas de la République tchèque et de la Slovénie*, Budapest, BIT.

Fultz E. [2003], *Recent Trends in Pension Reform and Implementation in the EU Accession Countries*, Budapest, International Labour Office.

Hausner J. [2002], "Poland: Security through Diversity", in M. Feldstein & H. Sieberg, *Social Security Pension Reform in Europe*, The University of Chicago Press.

Lasagabaster E., R. Rocha & P. Weise [2002], *Czech Pension System: Challenges and Reform Options*, World Bank, Social Protection Discussion Paper Series n° 0217, juin.

Levasseur S. [2003], "La situation macroéconomique des pays candidats à la veille de leur adhésion à l'Union européenne", in J.-P. Fitoussi & J. Lecacheux, *Rapport sur l'état de l'Union européenne 2004*, Fayard, Presses de Sciences Po.

Müller K. [2001], *Les réformes de la prévoyance vieillesse en Europe orientale: analyse politico-économique*, Revue internationale de Sécurité sociale, vol. 54, 2-3.

Rochas R. & D. Vitas [2002], "The Hungarian Pension Reform: A Preliminary Assessment of the First Years of Implementation", in M. Feldstein & H. Sieberg, *Social Security Pension Reform in Europe*, The University of Chicago Press.

Schmähl W. [2002], "Pensions", in GVG., *Study on the Social Protection Systems in the 13 Applicant Countries*.

Sites internet :

Bureau International du Travail, Subregional Office for Central and Eastern Europe : publications dans le domaine de la Sécurité sociale : www.ilo-ceet.hu/protection/publications.htm

Union européenne : informations sur la Sécurité sociale dans les futurs pays membres de l'Union européenne, http://europa.eu.int/comm/employment_social/misseeec/index_en.html

Site de la conférence organisée par la Banque mondiale et le RFV sur les retraites par répartition à cotisations définies : <http://www.rfv.se/konferens/index.htm>