

Retraites : l'apport de l'Est

Francis Kessler, *Le Monde*, 4 mars 2003

Francis Kessler est maître de conférences à l'université Paris I - Panthéon-Sorbonne.

L'union européenne (UE) va, en 2004, intégrer dix nouveaux Etats du Vieux Continent dont les représentants vont, dès 2003, participer en tant qu'observateurs aux travaux du Comité de la protection sociale. On sait que ce groupe d'experts auprès du Conseil européen traite notamment des retraites. Les Etats membres se sont mis d'accord pour réformer leurs systèmes de retraite pour lesquels il convient d'assurer « *l'équilibre durable entre vocation sociale et viabilité des régimes* ». Pour ce faire, les Etats ont convenu d'échanger les bonnes pratiques de réformes dans le cadre d'une méthode ouverte de coordination (MOC).

Les apports de ces nouveaux Etats seront certainement déterminants dans les débats en cours. Ils ont de façon plus ou moins complète mis en œuvre des réformes de leurs systèmes de pension dans les années 1990.

Par rejet des systèmes antérieurs, par nécessité financière et sous l'influence des experts de la Banque mondiale, du Fonds monétaire international (FMI) et de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), l'architecture des trois « piliers » - un régime de base par répartition géré par l'Etat, auquel s'ajoutent deux compléments par capitalisation - s'est imposée. De fait, ces pays ont servi et servent de champ d'expérimentation à une conception dans laquelle le système des pensions promeut l'épargne de longue durée mise à disposition de l'économie, de l'individualisation des droits à la retraite et d'une garantie d'un revenu minimum après la cessation de la vie active. Les seules expériences de l'Europe occidentale se limitent en effet aux (trop petits) fonds de pension néerlandais, à la spoliation de millions d'épargnants aux fonds de pension britanniques du fait de règles prudentielles trop lâches et non respectées et à la baisse unilatérale de 19 % par les assureurs des pensions du deuxième pilier en Suisse !

Qu'on en juge : la Lettonie a introduit dans son premier pilier, en s'inspirant explicitement du projet de loi suédois et avant même la Suède, le système de comptes notionnels qui lie les pensions non seulement aux cotisations durant la vie active mais également à l'espérance de vie. La Pologne a repris ce modèle. D'autres Etats, tels la Hongrie, la République tchèque ou l'Estonie, ont révisé leurs équations des régimes de base dans le sens d'une plus grande contributivité : la pension est plus directement liée aux revenus de la carrière de l'assuré. Les solutions retenues pour les personnes déjà à la retraite sont, en revanche, plus variables : certains pays ont fait le choix de maintenir les anciennes pensions très faibles et d'accepter la pauvreté de cette catégorie, d'autres ont institué de (coûteux) mécanismes de transition à la charge du budget de l'Etat.

Le deuxième pilier, composé d'une retraite par capitalisation intégralement pré-financée, présente de nombreux visages : dans certains pays il est facultatif, dans d'autres il est obligatoire, le plus souvent il est confié aux banques et assurances, parfois l'Etat collecte les cotisations et en assure les placements - à défaut d'institutions fiables. Ces mécanismes sont encore en phase de démarrage. Parfois même, comme en Roumanie ou en Bulgarie, la législation en la matière n'est pas encore adoptée. Les traits communs à ce deuxième pilier sont au nombre de trois. D'abord, aucune législation ne permet aux partenaires sociaux de gérer paritairement ces institutions et les institutions à but non lucratif sont quasiment absentes du marché. On note également une concentration croissante des institutions gestionnaires. Ensuite, ces mécanismes sont - généreusement quoique indirectement - subventionnés par l'Etat via des exonérations fiscales sur les primes versées et par la prise en charge de coûts de transition.

Ces aides d'Etat n'ont fait l'objet d'aucune évaluation. On notera également, même si l'analyse ne porte que sur la phase de démarrage, qu'une récente étude de l'Organisation internationale du travail montre que les rendements moyens des cotisations investies par les travailleurs hongrois et polonais sont négatifs. Ce n'est pas le marché des actions, même si celui-ci est embryonnaire, qui explique ces résultats inquiétants mais les frais administratifs, de gestion et de

commercialisation élevés. Le troisième pilier est une couverture individuelle et facultative et relève donc du droit des assurances ; mais il est difficile à l'heure actuelle de se faire une idée précise de la situation dans ce secteur. Ainsi, au-delà d'une pension de base, souvent très faible, le montant de la retraite est fortement dépendant des marchés financiers.

Ces multiples questions et d'autres encore, comme les difficultés à collecter les cotisations, ont été abordées durant un récent colloque organisé par l'UE. L'entrée de ces pays dans l'UE va être accompagnée de la mise en œuvre des libertés économiques : les opérateurs financiers de l'UE pourront notamment se présenter sur ces marchés de la complémentaire retraite. Les règles prudentielles communautaires devront également être appliquées.

On peut également s'interroger sur les « effets de retour » vers les systèmes de pays de l'UE et le droit communautaire. La tentation sera certainement grande, pour les réformateurs, de s'inspirer des mesures d'individualisation des pensions diffusées dans le cadre de la MOC. Mais le statut du travailleur migrant est également concerné. Le droit communautaire qui gomme les effets négatifs de l'affiliation successive à plusieurs régimes nationaux de Sécurité sociale ne concerne que les régimes de base. Les modèles retenus, privilégiant le deuxième et troisième pilier, pénalisent le travailleur migrant. Les travaux engagés par les institutions communautaires pour une coordination des régimes complémentaires - aujourd'hui quelque peu embourbés du fait d'intérêts divergents - doivent ainsi aboutir d'urgence.