



issa

ASSOCIATION INTERNATIONALE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE | AISS

Etude de cas sur la crise

Lettonie

Cette étude de cas fait partie d'une série d'études nationales produites dans le cadre du projet de l'AISS *Regards sur la crise*.

Association internationale de la sécurité sociale, Genève, 2010

REMERCIEMENTS

Ce rapport a été élaboré dans le cadre du programme de travail de l'Observatoire de la sécurité sociale de l'AISS.

Il a été préparé par Alan Wood (Consultant international).

Ian Orton était responsable de la gestion du projet, avec l'appui de Māris Bluķis de l'Office public d'assurance sociale, Lettonie.

L'Association internationale de la sécurité sociale (AISS) est l'organisation internationale mondiale principale qui rassemble les administrations et les caisses nationales de sécurité sociale. L'AISS fournit des informations, des plates-formes de recherche, de l'expertise pour ses membres afin de construire et de promouvoir des systèmes et des politiques de sécurité sociale dynamique à travers le monde.

Les études de cas sur la crise s'intègrent dans le projet de l'AISS consacré à la surveillance et à l'analyse de l'impact de la crise mondiale économique et financière sur la sécurité sociale. Ces études sont basées sur des données collectées et des recherches effectuées entre juin 2009 et le premier semestre 2010. Bien que l'exactitude et la précision des données aient fait l'objet d'une attention toute particulière, la situation des pays évolue constamment.

Les dénominations employées ici, qui sont en conformité avec la pratique des Nations Unies, n'impliquent en aucun cas l'expression d'une quelconque opinion de la part de l'AISS quant au statut juridique de tel ou tel pays, région ou territoire ou de leurs autorités, ou la délimitation des frontières de ces pays, régions ou territoires.

Ce document fait partie d'une série d'études disponibles à l'adresse <http://www.issa.int/Resources>. Pour connaître les termes et conditions, veuillez consulter le site web de l'AISS. Les opinions et les points de vue exprimés ne reflètent pas nécessairement ceux de l'AISS ou ses membres.

Etude de cas de l'AISS sur la crise: Lettonie

Résumé

En raison de la crise, la Lettonie a connu le ralentissement économique le plus marqué dans l'Union européenne (UE) avec une chute de 18 pour cent du PIB en 2009 et une augmentation du chômage de plus de 10 pour cent entre 2007 et 2009. Comme le budget de l'assurance sociale a enregistré un déficit en 2009 pour la première fois depuis 2002, des réductions de salaire dans le secteur public se sont inscrites dans la stratégie d'ajustement du gouvernement, laquelle comprenait des mesures controversées de consolidation budgétaire (par exemple une réduction des prestations de retraite anticipée de 50 pour cent).

Cependant, non seulement le gouvernement s'est serré la ceinture, mais il a aussi mis en œuvre des mesures de compétitivité (par exemple le Plan d'action pour la stabilisation économique et le Programme de relance de la croissance de la Lettonie, ainsi que le Plan d'action pour améliorer les conditions de l'activité économique), élargi l'aide sociale (par exemple, en augmentant les allocations de chômage) et élaboré des politiques actives du marché du travail. En outre, une stratégie de filets sociaux de protection a été mise en œuvre, en collaboration avec la Banque mondiale, afin d'améliorer l'accès aux soins de santé des groupes à faible revenu et de les faire bénéficier d'un mécanisme d'indemnisation pour couvrir leurs contributions en tant que patients.

Institutions de sécurité sociale étudiées

Le ministère des Affaires sociales, la Commission des marchés financiers et de capitaux, l'Office public d'assurance sociale (OPAS) et l'Agence publique pour l'emploi.

Aperçu du système de sécurité sociale

En vue de s'écarter du modèle paternaliste soviétique de "prestation sociale", la Lettonie a modernisé son système de sécurité sociale pour répondre aux nouveaux besoins politiques, économiques et sociaux. Les systèmes d'assurance sociale sont désormais fondés sur le principe du financement par répartition et la couverture des systèmes d'assurance, qui sont généralement financés par des cotisations des employeurs et des salariés, est limitée aux personnes exerçant une activité professionnelle. Les personnes non assurées ont droit à des allocations sociales publiques payées sur le budget général de l'Etat ou à des prestations d'aide sociale versées sous condition de ressource par les municipalités, lesquelles fournissent également des services de soins aux enfants, aux personnes âgées et aux personnes handicapées.

L'OPAS gère le paiement des prestations de maladie et de maternité, les allocations de paternité, des indemnités de chômage, des prestations familiales, des indemnités en cas d'accident du travail ou de maladie professionnelle, des pensions de vieillesse et d'invalidité ainsi qu'une pension en cas de perte du soutien de famille.

Le système de pension de l'Etat garantit une pension minimale dont le taux est fonction de la durée de service et du montant de l'allocation sociale de subsistance.

Le système de pension à trois niveaux se compose :

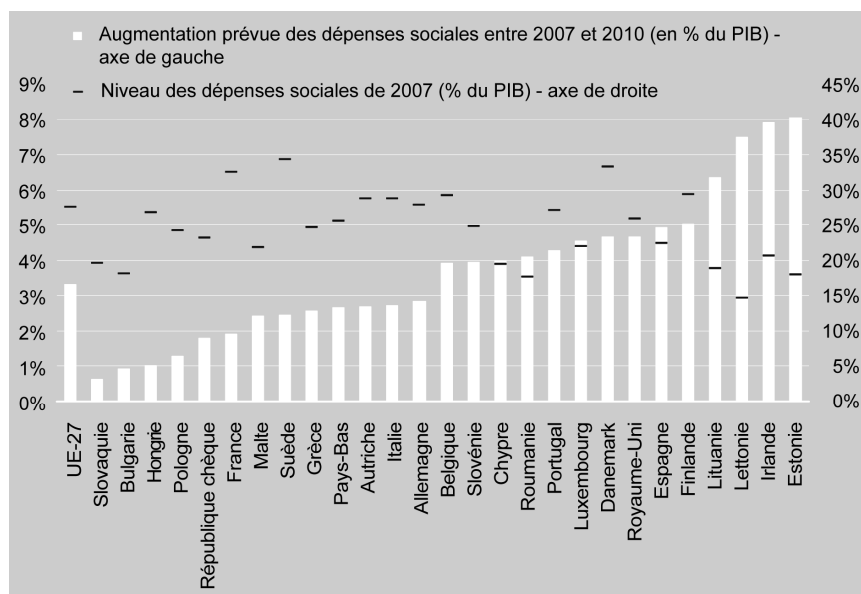
- du régime obligatoire de retraite de l'Etat, fondé sur des cotisations définies;
- du régime de retraite de l'Etat par capitalisation, qui est obligatoire pour les personnes nées après le 1er juillet 1971;
- du régime de retraite privé volontaire: la loi permet à quiconque de constituer une épargne supplémentaire pour sa retraite en versant des cotisations à des caisses de retraite privées.

Impact de la crise

L'économie et la main-d'œuvre

Selon les estimations de la Commission européenne, la Lettonie a accusé la plus forte baisse dans l'Union européenne, avec une chute de 18 pour cent du PIB en 2009 (Conseil de la Commission européenne, 2009). Les taux d'emploi et de salaire ont subi les contrecoups de cette très forte contraction économique. L'OPAS a déclaré, dans le cadre de l'enquête de l'Association internationale de la sécurité sociale (AISS) sur la crise, que le taux de chômage en Lettonie a augmenté de plus de 10 pour cent en deux ans (soit de 6 pour cent en juin 2007 à 17,2 pour cent en juin 2009), ce qui représente, en termes de nombre de chômeurs inscrits, une augmentation de 52 321 personnes fin 2007 à plus de 132 000 fin juillet 2009 (cité par Eurostat). Le chômage des jeunes, qui est de 30,5 pour cent (au 2e trimestre de 2009), est le deuxième plus élevé de l'UE. Selon les dernières statistiques de l'Organisation internationale du Travail (OIT) (janvier 2010), la Lettonie a connu une augmentation massive du taux de chômage de 160 pour cent de mai 2008 à mai 2009, soit la plus forte augmentation de tous les pays étudiés (Bureau international du Travail (BIT, 2010)).

Figure 1. Augmentation prévue des dépenses sociales entre 2007 et 2010 (en pourcentage du PIB)



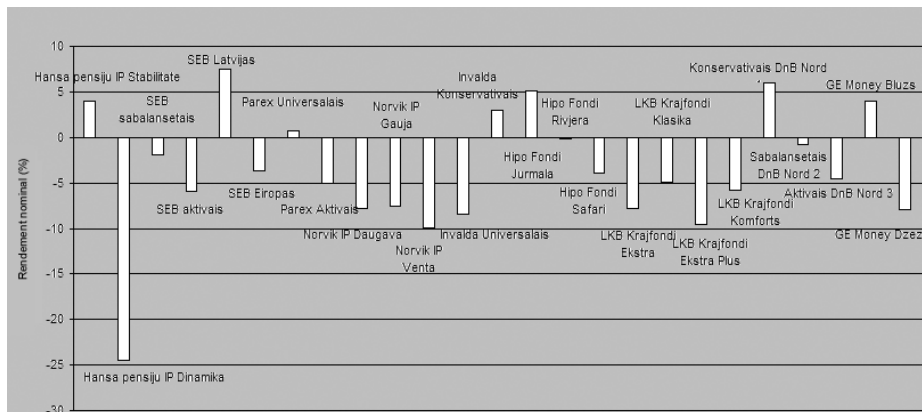
Source: Conseil de la Commission européenne (2009).

Selon la figure 1, on devrait s'attendre à une importante augmentation du total des dépenses sociales lettonnes (d'environ 7,5 pour cent du PIB) en 2010.

Rendement des placements

Les turbulences du marché ont manifestement nui au rendement des placements des caisses de sécurité sociale à court et à moyen terme. Un rapide coup d'oeil au dernier rendement des placements des 27 caisses gérées par l'OPAS montre que les rendements nominaux des placements s'échelonnent de 20,84 à 0,83 pour cent en 2009 – ce qui représente néanmoins un redressement par rapport à l'année précédente lorsque les rendements d'une caisse est tombé jusqu'à -24,5 pour cent, comme le montre la figure 2. De manière générale, la majorité des caisses ont affiché un rendement négatif depuis le début de la crise financière en 2007.

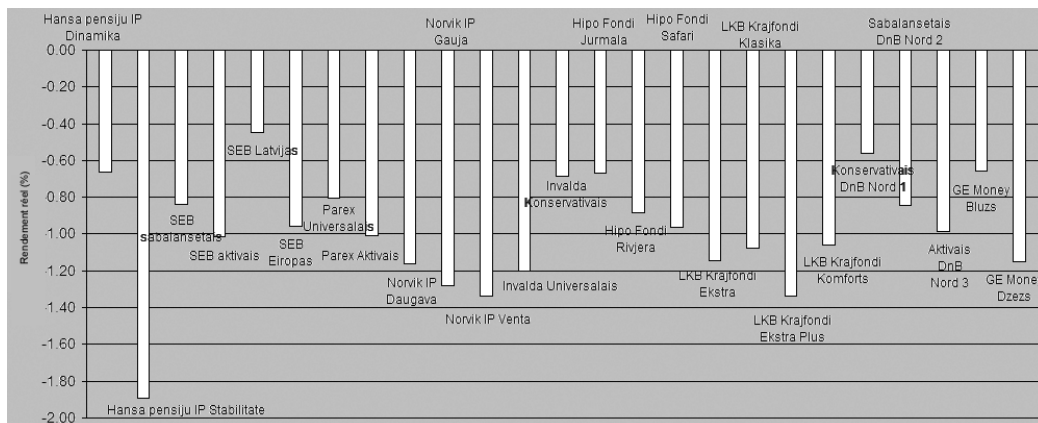
Figure 2. Rendement des placements des 25 caisses de sécurité sociale (rendement nominal moyen), 2007-2008



Source: Questionnaire de l'AISS sur la crise (Lettonie).

Toutefois, la correction des effets de l'inflation aggrave la faiblesse des rendements des placements. En tenant compte de l'inflation des prix à la consommation qui était de 14,1 pour cent en 2007 et de 10,5 pour cent en 2008, aucune caisse n'a enregistré un rendement moyen positif, comme le montre la figure 3.

Figure 3. Rendement des placements de 25 caisses de sécurité sociale (rendements moyens réels), 2007-2008



Source: Calculé à l'aide des données sur l'IPC de l'Economist Intelligence Unit (EIU (2010b)) et d'une formule de taux d'intérêt négatifs. Rendement réel = $(1 + \text{rendement nominal}) / (1 + \text{inflation}) - 1$.

Des rendements négatifs compromettent aussi les niveaux de prestations pour les demandeurs lettons (notamment pour les retraités et les futurs bénéficiaires).

Capacité administrative

D'importants déficits des comptes budgétaire et courant et des répercussions financières négatives sur les caisses de sécurité sociale ont réduit la capacité du système de sécurité sociale letton à garantir une protection sociale de base.

Dans le cadre de l'enquête de l'AISS sur la crise, l'OPAS a indiqué qu'il a connu des difficultés pour financer la sécurité sociale. Du fait de l'affaiblissement de la capacité administrative à entreprendre les importants investissements publics si nécessaires dans les infrastructures sociales, éducatives et sanitaires, le gouvernement letton s'est adressé au Fonds européen de développement régional (FEDER) en vue d'un investissement de 674,9 millions de dollars des EU (Etats-Unis (USD)) pour la période 2007-2013, visant à améliorer l'efficacité énergétique dans les logements multifamiliaux et dans le secteur du logement social (Conseil de la Commission européenne, 2009). En août 2009, le gouvernement letton a également demandé une aide financière à la Banque mondiale pour mettre en œuvre une stratégie de "filets sociaux de protection", qui devrait renforcer la capacité de la Lettonie à soutenir les dix mesures dans les secteurs de la protection sociale, de l'emploi, de l'éducation, de la santé et des transports. Cette stratégie est axée sur les services et les prestations fournis par les organismes nationaux et, à l'échelon local, par les administrations municipales. Le financement de la Banque mondiale sera disponible jusqu'à fin 2011 (Conseil de la Commission européenne, 2009).

Pour consolider les systèmes économique et financier, la Lettonie est devenu un bénéficiaire assez important (pour un montant équivalent à 7,1 pour cent du PIB) de l'aide du Fonds monétaire international (BIT, 2009). La Lettonie bénéficie d'un accord de confirmation grâce auquel des crédits du FMI lui seront fournis pour financer un déficit temporaire de la balance des paiements. Compte tenu de son déficit budgétaire assez important et croissant – la dette publique générale a bondi de 9 à 19,5 pour cent du PIB entre 2007 et 2008 (EIU, 2010a) –, la Lettonie dispose d'une étroite marge de manœuvre financière. Néanmoins, et comme nous le verrons, le gouvernement letton s'est engagé à renforcer la capacité financière à long terme des services sociaux à fournir une protection adéquate.

Réponses à la crise

Les ajustements du marché du travail letton à la crise se sont traduits par un accroissement du chômage, une diminution des salaires réels [*L'Economist Intelligence Unit* a prévu une diminution de 8 pour cent en 2009 (EIU, 2010B)], une baisse du taux d'activité et une augmentation de l'émigration.

Les conditions économiques défavorables ont manifestement déclenché une intervention accrue de l'Etat, qui s'est notamment traduite par un renflouement à court terme des banques, la mise en œuvre de programmes de relance économique (par exemple le Plan d'action pour la stabilisation économique et le Programme de relance de la croissance de la Lettonie, ainsi que le Plan d'action pour améliorer les conditions de l'activité économique), et la réforme structurelle à long terme de la sécurité sociale. La politique de resserrement budgétaire s'est poursuivie avec la réduction de certaines prestations.

Réduction des pensions

Depuis le 1er juillet 2009, les pensions de vieillesse et d'ancienneté ont diminué de 10 pour cent et de 70 pour cent, respectivement, pour des pensionnés en activité. Cette mesure devrait se poursuivre jusqu'au 31 décembre 2012. La pension de retraite anticipée a été diminuée de 50 pour cent de la pension calculée pour les personnes ayant pris leur retraite après le 1er juillet 2009. Toutefois, en décembre 2009, la Cour constitutionnelle de Lettonie s'est prononcée contre cette mesure et les réductions des pensions ont été remboursées en 2010.

Réduction des allocations familiales et de maladie

En juillet 2009 les allocations familiales versées par l'Etat ont également été réduites. Selon l'OPAS, la prestation pour enfant se limite désormais à une faible allocation forfaitaire d'environ 8 dollars des EU (et n'est pas liée au nombre d'enfants). Les prestations de maladie ont également été réduites de 52 à 26 semaines tandis que les prestations parentales ont été diminuées de 50 pour cent pour tous les parents qui travaillent, sans tenir compte de la date de naissance de l'enfant.

Augmentation des prestations de chômage

La durée totale des prestations de chômage a été portée à neuf mois, indépendamment de la durée d'assurance des personnes concernées. Il s'agit là à l'évidence d'une tentative de renforcer les prestations pour les membres de la population active, avec des conditions d'attribution plus strictes que dans la législation précédente.

Extension des programmes d'assistance sociale et d'activation

Non seulement le gouvernement s'est serré la ceinture, mais il a aussi renforcé l'aide sociale pour les personnes vulnérables :

- Augmentation des prestations de revenu minimum pour soutenir des personnes nécessiteuses. Les municipalités sont tenues de fournir des prestations de logement, tout en facilitant pour les personnes à faible revenu l'accès aux allocations de logement.
- Octroi de bons de formation assortis d'une allocation pour les personnes exposées au chômage, de 2009 à 2010.
- Instauration de politiques actives du marché du travail, mises en œuvre pour une grande part grâce au financement du Fonds social européen (FSE).
- Intensification des programmes de formation pour les chômeurs grâce au financement du FSE.
- Instauration, en 2009, d'un programme de création de postes de travail et de travaux publics d'urgence assortis d'une allocation pour aider des chômeurs qui ne perçoivent pas d'allocations de chômage. Le programme a été cofinancé par le FSE et mis en place avec l'assistance technique de la Commission européenne (DG EMPL) et de la Banque mondiale. Il a été mis en route en septembre 2009 et arrivera à terme en 2011. Il consiste en travaux communautaires à faible qualification et sans but lucratif, tels que travaux de nettoyage, d'aménagement et d'entretien des infrastructures publiques, et en services sociaux locaux, assortis d'une allocation de 137 dollars des EU par mois (environ 80 pour cent du salaire mensuel minimum net).

Prestation de soutien du revenu

Le seuil du revenu exempté d'impôt a été relevé à 188 dollars des EU et le taux d'imposition général sur le revenu a été réduit de 25 à 23 pour cent. Toutefois, le gouvernement prévoit d'augmenter l'impôt sur le travail indépendant de 15 à 23 pour cent et d'étendre la taxe immobilière aux biens immobiliers d'habitation (Conseil de la Commission européenne, 2009).

Stratégie des filets sociaux de protection

La stratégie des filets sociaux de protection, mise en œuvre de concert avec la Banque mondiale, a été élaborée pour accroître l'accès aux soins de santé et assurer un service rapide et approprié en instaurant un mécanisme d'indemnisation à l'intention des groupes à faible revenu pour couvrir leurs contributions. Malgré une importante réduction du budget letton des soins de santé, le ministère de la Santé a donné la priorité au développement des soins de santé ambulatoires, en garantissant les soins d'urgence, et à la santé des femmes enceintes. Les personnes reconnues comme nécessiteuses ne sont pas tenues de verser des contributions en tant que patients.

Quels enseignements à tirer?

Les résultats financiers de la Lettonie en 2009 ont été meilleurs que certains observateurs l'avaient prévu. La crise a révélé la surexposition des grandes caisses de sécurité sociale, comme les caisses de retraite, aux instruments financiers complexes sur le marché international. Les caisses plus conservatrices et moins exposées au risque administrées par l'OPAS ont obtenu de meilleurs résultats que les fonds à plus haut risque gérées à l'échelon international, comme *Norvik* (Islande) et *GE Money* (Etats-Unis).

Bien qu'un emploi ne soit pas une garantie contre le risque de pauvreté, avoir un emploi reste la meilleure protection contre la pauvreté et l'exclusion. Dans l'UE, le risque de pauvreté auquel sont confrontés les adultes en âge de travailler qui sont sans emploi par rapport à ceux qui ont un emploi est plus de trois fois plus élevé (27 contre 8 pour cent). Ce risque augmente à 43 pour cent pour les chômeurs. Le taux de risque de pauvreté pour les chômeurs est particulièrement élevé (plus de 50 pour cent) en Lettonie (Commission européenne, 2009).

De manière générale, la Lettonie a appris comment utiliser la sécurité sociale pour soutenir la reprise économique et réduire les conséquences sociales du ralentissement économique. Néanmoins, compte tenu de l'importance et de la croissance du taux de chômage, il reste à déterminer si la sécurité sociale est une mesure efficace ou non en matière de soutien de l'emploi en Lettonie.

Conclusion

Un grand nombre d'institutions du système de sécurité sociale letton ont connu une forte contraction de la valeur de leurs portefeuilles en 2007-2008, avec des répercussions sur leur viabilité à long terme. Le système de sécurité sociale a réagi en essayant d'atténuer les effets de la crise par la consolidation (par exemple en réduisant les pensions) et l'extension des programmes d'aide sociale, et par des politiques actives du marché du travail. D'autres changements concernant les pensions, notamment le relèvement de l'âge de la retraite, devraient entrer en vigueur à partir de 2016.

Les mesures pour accroître la compétitivité par le biais de réductions de salaire ont été limitées. Selon l'indice de rigidité de l'emploi de la Banque mondiale, la Lettonie se classe au 128e rang sur les 183 pays recensés (Banque mondiale, 2010). Des réductions de salaire sont déjà intervenues dans le secteur public, mais selon les données de l'OIT et de l'EIU, les salaires en Lettonie continuent à augmenter en termes réels d'une année sur l'autre alors que la durée du travail n'a subi qu'une évolution négligeable au cours de la période en question. Etant donné les circonstances actuelles et l'absence de réformes du droit du travail, la crise du marché du travail letton devrait se prolonger.

La situation après la crise sera très probablement déterminée par le programme du FMI qui a été convenu en décembre 2008 pour stabiliser l'économie. Comme cet accord global de prêt (d'une valeur totale de 10,1 milliards de dollars des EU) repose sur le maintien par la Lettonie du taux de change en vigueur, on peut s'attendre à une dévaluation interne, c'est-à-dire, à de nouvelles réductions des dépenses publiques. De façon plus positive, les réformes structurelles, notamment dans les secteurs de l'éducation et des soins de santé, sont susceptibles de se poursuivre, compte tenu du soutien de la Banque mondiale à la stratégie des filets sociaux de protection et du fait que ces réformes restent des priorités publiques, ce qui donne au moins un minimum de garantie aux Lettons face à une crise prolongée ou nouvelle du marché du travail.

Sources

- BIT. 2009. *Lutter contre la crise financière et économique par le travail décent*. Genève, Bureau International du Travail
- . 2010. *Unemployment update*. Genève, Bureau international du Travail. Disponible à : http://www.ilo.org/public/libdoc/jobcrisis/download/statistics/2010-01/1-unemp_jan10.pdf.
- EC. 2009. *Growth, jobs and social progress in the EU*. Commission européenne. Bruxelles, Social Protection Committee.
- Council of the European Commission. 2009. Second joint assessment by the SPC and the EC of the social impact of the economic crisis and of policy responses. Bruxelles, Social Protection Committee.
- EIU. 2010a. *Country profile. Latvia*. Economist Intelligence Unit. Disponible à : <http://www.eiu.com> (consulté le 18 février 2010).
- . 2010b. *Country report. Latvia*. Economist Intelligence Unit. Disponible à : <http://www.eiu.com> (consulté le 18 février 2010).
- World Bank. 2010. *Doing Business 2010*. Washington, DC.

Promoting and developing social security worldwide
Promouvoir et développer la sécurité sociale à travers le monde
Promover y desarrollar la seguridad social en el mundo
Soziale Sicherheit weltweit fördern und entwickeln
Развиваем и поддерживаем социальное обеспечение во всем мире
دعم و تطوير الضمان الإجتماعي عبر العالم
促进和发展全球社会保障