



issa

ASSOCIATION INTERNATIONALE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE | AISS

Etude de cas sur la crise

Fédération de Russie

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 Dmitri Karasyov.

Ian Orton était responsable de la gestion du projet.

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: Fédération de Russie

Résumé

Les effets de la crise sur l'économie nationale de la Fédération de Russie, quoique graves, n'étaient pas dévastateurs. En 2009, le PIB national a diminué d'environ 8,7 pour cent. Les politiques anticrise ont freiné la progression de la crise et ont atténué ses effets sur la population.

D'importantes initiatives nationales en matière de protection sociale ont été prises en 2008-2009, notamment la pleine indexation de toutes les prestations de sécurité sociale; l'augmentation des pensions de retraite de 46 pour cent, des dépenses de retraite de 5 à 10 pour cent du PIB et des allocations de chômage de 50 pour cent; le renforcement ou la création de programmes d'apprentissage, de formation et de recyclage ciblés et la mise en œuvre des mesures visant à moderniser les soins de santé et à améliorer les traitements et les services médicaux.

Il convient de noter que le système national de sécurité sociale n'a pas été sérieusement touché par la crise du fait que les prestations de sécurité sociale sont garanties par l'Etat, avec un large soutien du Fonds de réserve et du Fonds du bien-être national accumulés par celui-ci au cours des années précédentes. Dans le contexte de la crise, en réduisant les tensions sociales et en soutenant la consommation de la population, le système national de sécurité sociale s'est avéré un important stabilisateur de la société.

Toutefois, la crise fait ressortir la forte dépendance de l'économie russe à l'égard du prix du pétrole et du gaz. De ce fait, la nécessité de moderniser et de diversifier l'économie tout en améliorant la qualité de la main-d'œuvre est devenu un objectif prioritaire pour le gouvernement.

Institutions de sécurité sociale étudiées

Le ministère de la Santé et du Développement social; la Caisse de retraite; la Caisse d'assurance sociale ainsi que les fonds fédéral et régionaux d'assurance maladie obligatoire.

Aperçu du système de sécurité sociale

Le système national de sécurité sociale est un système complexe qui comprend l'assurance sociale, l'assurance maladie, l'assistance sociale, l'assurance chômage et d'autres mesures de protection sociale.

Financement et types de prestations et de services de sécurité sociale

Les principales sources de financement des prestations de sécurité sociale sont les cotisations d'assurance sociale ainsi que les budgets fédéraux et régionaux.

La législation nationale prévoit les mesures de sécurité sociale suivantes: le remboursement des dépenses de soins de santé dispensés par un établissement médical; des pensions de vieillesse, d'invalidité et de survivant; des congés de maladie; des indemnités pour accident du travail ou maladie professionnelle; des prestations de grossesse et d'accouchement; des allocations pour les soins aux enfants; des indemnités de chômage; une allocation forfaitaire aux femmes enceintes inscrites auprès d'un établissement médical dès le début de leur grossesse; une allocation forfaitaire à la naissance; une prime à la naissance du deuxième enfant (capital maternel); une allocation funéraire; des traitements médicaux dans des stations thermales et des sanatoriums, ainsi que des mesures prophylactiques en faveur des travailleurs et des membres de leur famille.

Système de pensions

On compte 38 776 000 retraités en Russie. Le système conserve encore des caractéristiques du système de protection paternaliste soviétique, comme une couverture universelle, une vaste gamme de prestations de retraite anticipée et un âge de départ à la retraite précoce – 55 ans pour les femmes et 60 ans pour les hommes.

Après une réforme d'envergure en 2002 et jusqu'en 2010, la composante nationale obligatoire du système de retraite était financée par un impôt unique sur la masse salariale soumise à l'assurance sociale (cotisation) de 26 pour cent (dont 20 pour cent finance les pensions) qui est versé par les employeurs pour le compte des salariés. La "pension de travail" – une pension liée au revenu – était composée de trois éléments jusqu'en 2010: une partie forfaitaire de base, une composante d'assurance constituée par une cotisation définie notionnelle (CDN) et une cotisation définie (CD) capitalisée. La composante CD couvre les travailleurs nés après 1966 et est gérée par des institutions publiques ou privées. Il y a en outre un volet de pensions volontaires qui est géré par des "fonds de pensions non publics", selon la terminologie nationale.

Protection contre le chômage

Avant l'instauration de la taxe sociale unique en 2001, les employeurs versaient 1,5 pour cent de la masse salariale à titre de cotisations d'assurance-chômage au Fonds national de l'emploi. Avec la mise en place de la taxe sociale unique, l'assurance chômage a été supprimée et le Fonds national de l'emploi, dissous. Actuellement, les allocations de chômage sont payées sur le budget fédéral.

Impact de la crise

Economie et main d'œuvre

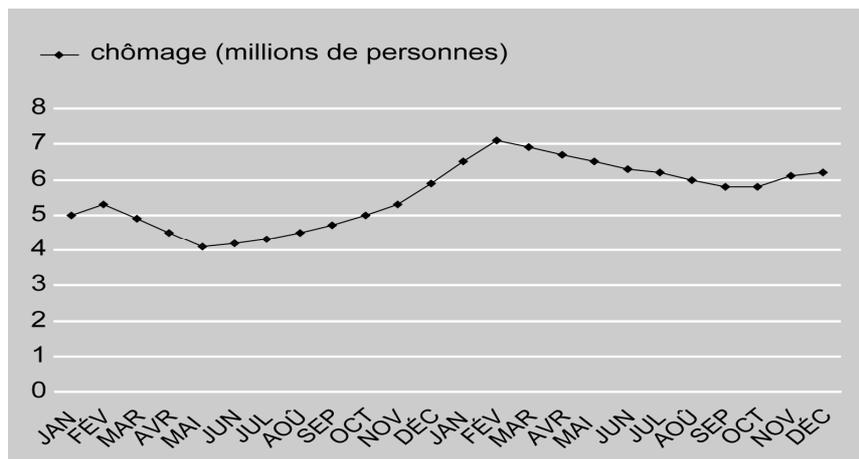
La moitié des recettes du budget fédéral russe proviennent des exportations de pétrole et de gaz. Aussi, comme la crise économique et financière mondiale a entraîné une chute brutale des prix du pétrole en 2009, l'économie qui est axée sur l'exportation de ressources énergétiques, a-t-elle été gravement touchée.

En 2009, le PIB national a diminué d'environ 8,7 pour cent. En une année, les investissements ont chuté de 15,5 pour cent, la production industrielle de 16 pour cent, les salaires réels de 9,1 pour cent et les recettes fiscales de 20 pour cent. Les effets négatifs de la crise mondiale sur l'économie russe ont été exacerbés par le développement insuffisant du système financier national et des petites et moyennes entreprises (PME), par la faible compétitivité de beaucoup d'entreprises manufacturières, ainsi que par des problèmes liés aux villes basées sur une seule industrie héritées de l'économie planifiée soviétique.

Chômage

Depuis octobre 2008, en raison des ralentissements dans les principaux secteurs industriels nationaux, des licenciements ont eu lieu dans les secteurs de la construction, de la métallurgie et de la fabrication de véhicules ainsi que dans les secteurs bancaires et de l'investissement. Le taux de chômage a, par conséquent, augmenté rapidement. Selon l'Organisation internationale du Travail (OIT), 6,2 millions des travailleurs (8,2 pour cent de la population active) étaient au chômage en décembre 2009. Des chiffres similaires ont également été communiqués par le Service fédéral des statistiques comme le montre la figure 1.

Figure 1. *Evolution du chômage, 2008 2009*



Source: Service fédéral des statistiques (Fédération de Russie).

Rendement des placements d'épargne retraite

Selon l'Association nationale des fonds de pension non publics (ANFPNP), les caisses de retraite privées comptaient, en décembre 2008, 6 410 000 affiliés (soit 10 pour cent de la population active), dont la plupart sont couverts par l'assurance retraite obligatoire, qui est financée par des cotisations représentant 6 pour cent de la masse salariale (en tant que composante CD du volet national obligatoire du système de pensions).

La crise financière mondiale a gravement compromis le rendement des placements d'épargne retraite en 2008. La baisse du revenu des placements de la société d'Etat (*Vnesheconombank*) a été de 51,8 millions de dollars des EU. Les compagnies privées qui gèrent ces fonds (à une seule exception) ont enregistré des pertes importantes dans leurs portefeuilles d'actifs. Toutefois, les plus grandes compagnies et la majorité des caisses de retraite privées ont compensé les pertes des affiliés en utilisant les actifs destinés à assurer leurs activités statutaires. Selon l'ANFPNP, sur une période de trois ans (de 2007 à 2009), alors que

l'inflation a augmenté de 37,9 pour cent, la valeur des actifs des caisses de retraite n'aurait enregistré qu'une hausse moyenne de 31,2 pour cent.

Réponses à la crise

Mesures nationales de lutte contre la crise en 2008-2009

En septembre 2008, pour remédier aux effets négatifs de la crise financière et économique mondiale, le gouvernement a commencé à mettre en œuvre des mesures contre la crise qui ont été renforcées par un plan d'action, puis par le programme national anticrise de 2009. Les dépenses du budget national qui n'étaient pas liées aux priorités du programme ont été réduites de 30 milliards de dollars des EU¹, alors que celles en rapport avec le programme ont augmenté de 43,9 milliards de dollars des EU. Pour financer les dépenses, la Russie n'a pas eu recours à des emprunts à l'étranger, mais a utilisé des ressources accumulées en grande quantité dans le Fonds de réserve et le Fonds du bien-être national², grâce aux revenus du pétrole et du gaz.

L'ensemble des mesures ciblées de lutte contre la crise a été pris conformément aux sept priorités du programme:

- Respecter les engagements envers la population en soutenant les citoyens et les familles qui ont été les plus durement touchés par la crise économique, et renforcer la protection sociale de la population;
- instaurer un environnement favorable à l'amélioration de l'efficacité des entreprises russes;
- stimuler la demande intérieure pour les produits russes afin de relancer la croissance économique;
- favoriser la modernisation et la restructuration de l'économie;
- créer un climat propice à la croissance économique;
- établir un système financier puissant en tant que solide fondement du développement de l'économie nationale;
- assurer la stabilité macroéconomique et préserver la confiance des investisseurs russes et étrangers.

Réponse de protection sociale à la crise

Soutenir les citoyens est la priorité absolue du programme national de lutte contre la crise. La modernisation du système de retraite, la prestation de services de santé de qualité, l'aide à l'emploi et la formation sont les principales mesures de protection sociale prises en réponse à la crise.

¹ Le taux de change, au moment de la rédaction, était de 31,6 roubles russe (RUB) pour 1 dollar des Etats-Unis (USD) (juin 2010).

² Le Fonds de stabilisation a été scindé, le 1er février 2008, en deux nouveaux fonds, le Fonds de réserve et le Fonds du bien-être national. Ce dernier est une composante du budget de l'Etat destiné à couvrir le déficit de la Caisse de retraite ainsi que les dépenses liées au programme volontaire de cofinancement de la partie capitalisée des pensions de travail.

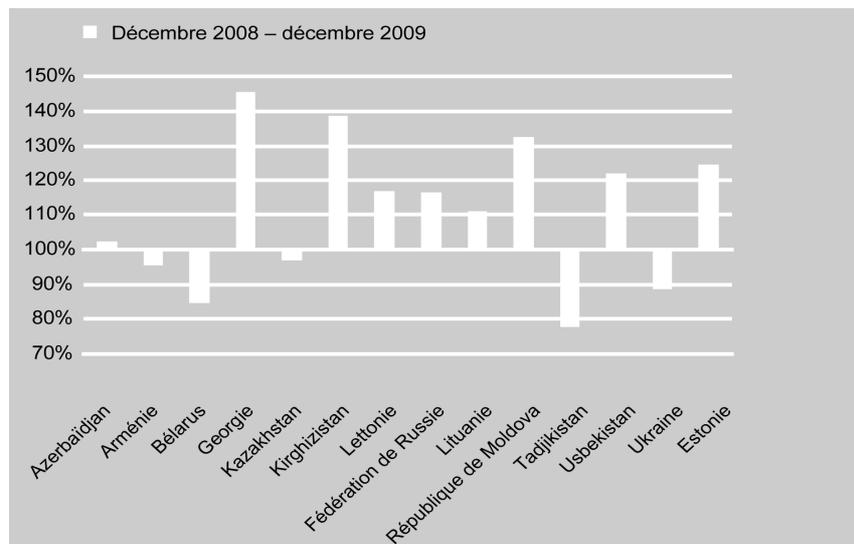
Augmentation des prestations de sécurité sociale en espèces

L'Etat fédéral a alloué un budget total de 138,9 milliards de dollars des EU en 2009 pour faire face aux engagements envers le public (notamment en ce qui concerne les salaires, les bourses d'études, la médecine et la retraite), soit une augmentation de 30 pour cent par rapport à 2008. Sur ce montant, 78,3 milliards de dollars des EU ont été affectés à des projets sociaux et des dépenses de retraite, contre 59,6 milliards de dollars des EU en 2008.

En 2009, les allocations sociales financées par l'Etat fédéral et les aides de la Caisse d'assurance sociale ont été indexées sur le taux d'inflation. Il s'agit essentiellement d'allocations pour les enfants et du capital maternel (prime versée à la naissance du deuxième enfant).

La pension sociale moyenne a été portée au niveau du minimum vital en 2009, ce qui signifie une augmentation de la composante de base de la retraite du travail, ainsi qu'une hausse 8,7 pour cent pour tenir compte de l'augmentation de l'IPC. La retraite moyenne du travail devrait augmenter de 46 pour cent de 2009 à 2010, du fait de la reconnaissance des droits à pension acquis avant le 1er janvier 2002, plus 1 pour cent pour chaque année de travail pendant la période soviétique.

Figure 2. Evolution des montants minimums des pensions dans les pays de la Communauté des Etats indépendants (CEI) et des pays Baltes, de décembre 2008 à décembre 2009 (en pourcentage)



Source: Association internationale des fonds sociaux et de pensions (IAPSF)

Mesures visant à améliorer les soins de santé

Les allocations du budget fédéral pour les soins de santé, y compris le développement de la culture physique et du sport, ont été augmentées de 8,9 milliards de dollars des EU en 2008 à 10,7 milliards de dollars des EU en 2009.

Le gouvernement fédéral a poursuivi le projet national sur la santé entrepris en 2006, en mettant l'accent sur la vie saine, ainsi que les programmes de développement lancés en 2008 en vue du traitement des maladies cardiaques et vasculaires et des premiers soins à la suite des

accidents de la route. Environ 120 postes de collecte de sang ont été équipées, et une base de données unifiée sur les donneurs a été établie. La mise en œuvre des programmes visant à améliorer le traitement du cancer et de la tuberculose a commencé en 2009.

L'amélioration des services de santé visant des mères et des enfants s'est poursuivie. Le gouvernement a renforcé le contrôle sur les prix des médicaments, avec notamment l'inscription obligatoire pour les fabricants des prix plafond des médicaments essentiels et salvateurs. Une autre enquête a été menée sur la santé des travailleurs, notamment de ceux employés dans la production de matières dangereuses, afin de détecter les maladies à un stade précoce.

Mesures de soutien en faveur des chômeurs et de leur retour au travail

L'allocation de chômage maximale a augmenté de 50 pour cent depuis le début de 2009. Le gouvernement a surveillé de près les réductions de personnel dues à la liquidation des sociétés, les licenciements et la tendance des entreprises à réduire la semaine de travail.

Une autre priorité consistait à améliorer la compétitivité sur le marché du travail des travailleurs mis à pied en leur proposant des cours de formation et de recyclage pour les emplois dont la demande est plus forte, ou en les réinstallant dans des régions où la demande pour leurs compétences dépasse l'offre.

Le budget fédéral a alloué une enveloppe supplémentaire de 1,4 milliard de dollars des EU pour stabiliser l'emploi. Les entités constitutives de la Fédération de Russie ont adopté 82 programmes régionaux de formation professionnelle préventive pour faire aux licenciements massifs, de création d'emplois temporaires ainsi que d'organisation de la migration de main-d'œuvre. Ces dotations financent des mesures spéciales visant à promouvoir les petites entreprises et le travail indépendant.

On a prévu de fournir des cours de formation professionnelle préventive, de recyclage et de perfectionnement des compétences à 173 000 salariés, de créer 982 000 emplois temporaires et dans les travaux publics, d'accorder des aides financières à 55 800 entrepreneurs et de verser des aides à la réinstallation à 15 000 migrants.

Le coût total des programmes régionaux a dépassé 795,6 milliards de dollars des EU, financés à 90 pour cent par des subventions fédérales. Le montant des aides fédérales pour appuyer les programmes contre le chômage et pour l'emploi a augmenté de 1,1 milliard de dollars des EU, dont 948 millions de dollars des EU pour aider les chômeurs inscrits.

Les salariés et les employeurs sont mieux informés que par le passé des garanties d'emploi de l'Etat, ainsi que de la situation du marché du travail dans des régions données. Toutes les entités constitutives ont mis sur pied des centres d'aide à l'emploi et des permanences téléphoniques.

Une attention particulière a été accordée à la préservation et la création d'emplois pour les personnes handicapées. Pour percevoir une aide du gouvernement, une entreprise doit notamment maintenir des emplois et accorder une priorité d'emploi aux personnes handicapées.

Soutien aux régions et aux citoyens à faible revenu

Les entités constitutives de la Fédération de Russie qui n'étaient pas en mesure, de manière autonome, de s'acquitter de leurs responsabilités sociales essentielles ont bénéficié d'une aide. Le volume global des aides sociales a augmenté. Cela incluait une assistance à des groupes de population vulnérables et aux familles avec enfants. Des allocations ont été versées pour assurer l'entretien des enfants dans les familles de placement ou d'accueil, afin de rémunérer ces parents, et pour subventionner les loyers et les services publics. Les citoyens aux revenus les moins élevés étaient prioritaires pour l'octroi de ces subventions.

Comme la protection sociale a pris de l'ampleur et de l'importance dans le contexte actuel de ralentissement économique, le gouvernement s'est concentré sur l'amélioration de la prestation de services sociaux appropriés. Il a notamment développé la prestation électronique de services à la population.

Quels enseignements à tirer?

La première série de mesures anticrise du gouvernement, associée à la croissance des prix des hydrocarbures et d'autres produits d'exportation russes sur le marché mondial ainsi qu'à la relance de l'économie mondiale, a amélioré la situation du marché du travail et stabilisé le secteur agricole. La baisse de la production industrielle annuelle a ralenti, passant de 14,3 pour cent au premier trimestre à 5 pour cent au dernier trimestre de 2009. Ces changements économiques positifs ont été accompagnés d'une réduction du taux d'inflation.

Les mesures anticrises ont freiné le chômage, qui s'est stabilisé à 8,1 pour cent de la population active à la fin de novembre 2009, comparativement à 9,1 pour cent à la fin de mars 2009.

Les changements économiques positifs du dernier trimestre de 2009 ont montré que l'économie russe a surmonté la phase aiguë de la crise. En mars 2010, la Banque mondiale a prévu non seulement que l'économie russe devrait augmenter de 5,0 à 5,5 pour cent en 2010, grâce à la hausse des prix du pétrole et à la croissance de la demande mondiale, mais aussi que le déficit du budget national consolidé sera de 3 pour cent du PIB en 2010, contre 6,2 pour cent en 2009.

Cependant, ces tendances positives ne sont pas stables en Russie. La croissance économique et l'augmentation de la production industrielle dans certains secteurs se sont accompagnées d'une baisse dans d'autres secteurs. Les principaux moteurs d'une croissance stable – les investissements et les prêts – ont continué de stagner. La politique doit être adaptée afin de réorienter les mesures de soutien immédiat contre la crise vers divers secteurs de l'économie.

Compte tenu des premiers résultats et enseignements tirés, le gouvernement a élaboré le programme national anticrise pour 2010, qui visera à soutenir la reprise économique et à transformer la croissance économique naissante en un développement durable. Une attention particulière doit être accordée à la sécurité sociale, en termes de soutien à l'emploi, d'amélioration de l'aide sociale et de fourniture de pensions.

Dans son programme anticrise pour 2010, le gouvernement a adopté les mesures de protection sociale suivantes:

- les pensions augmenteront considérablement à partir du 1er janvier 2010, grâce à l'introduction d'un mécanisme de valorisation pour l'évaluation des droits des retraités;

- un nouveau type d'aide sociale ciblée sera mis en place: une prime sociale sera ajoutée aux pensions fédérales ou régionales pour des pensionnés sans emploi à faible revenu afin de relever leurs pensions au niveau du revenu minimum tel que le prévoit l'entité constitutive de la Fédération de Russie;
- les allocations et prestations sociales augmenteront de 10 pour cent pour que les pensionnés puissent conserver leur pouvoir d'achat, ce qui représente une augmentation supérieure au taux d'inflation prévu;
- le gouvernement mettra en place des contrats sociaux qui définiront les responsabilités mutuelles des bénéficiaires de l'aide sociale ciblée et de l'organisme d'assurance sociale;
- l'aide sociale deviendra plus efficace, les programmes du Fonds d'aide aux enfants dans le besoin se poursuivront et des mécanismes performants seront établis pour soutenir les projets sociaux des organisations à but non lucratif;
- la mise en œuvre des programmes régionaux a pour but de faciliter la recherche d'emploi et d'améliorer la qualité de la main-d'œuvre à travers la fourniture d'une formation professionnelle à 146 200 personnes, et d'une formation sur place à 85 300 diplômés, par des mesures visant à encourager la création de 1,4 million d'emplois supplémentaires (dont 12 000 emplois pour les personnes handicapées), et par l'octroi d'une aide à la création d'entreprises à 169 100 personnes. Le budget fédéral de 2010 affectera au total 1,2 milliard de dollars des EU pour atteindre ces objectifs.

Conclusion

Quoique la crise ait eu un sérieux impact sur l'économie nationale de la Fédération de Russie aient été graves, cet impact n'a pas été dévastateur. Les politiques anticrise qui ont été adoptées ont freiné la progression de la crise et atténué ses effets sur la population.

En résumé, les principales mesures nationales de protection sociale suivantes ont été prises de 2008 à 2009:

- toutes les prestations de sécurité sociale ont été intégralement indexées;
- les pensions ont augmenté de 46 pour cent (les dépenses de pension sont passées de 5 à 10 pour cent du PIB);
- les allocations de chômage ont augmenté de 50 pour cent;
- des programmes d'apprentissage, de formation et de recyclage ciblés ont été renforcés ou créés;
- des mesures visant à moderniser les soins de santé et à améliorer les traitements et les services médicaux ont été mises en œuvre.

Il convient de noter que le système national de sécurité sociale n'a pas été sérieusement touché par la crise en raison de la garantie par l'Etat des prestations de sécurité sociale, qui ont bénéficié du large soutien du Fonds de réserve et du Fonds du bien-être national accumulés par le gouvernement au cours des années précédentes. Dans le contexte de la crise,

en réduisant les tensions sociales et en soutenant la consommation de la population, le système national de sécurité sociale est devenu un important stabilisateur de la société.

Toutefois, la crise fait ressortir la forte dépendance de l'économie russe à l'égard des prix du pétrole et du gaz, ce qui met l'accent sur la nécessité de la moderniser et de la diversifier, tout en améliorant la qualité de la main d'œuvre.

Sources

GESS. Global Extension of Social Security. <http://www.socialsecurityextension.org>.

IAPSF . International Association of Pension and Social Funds. <http://www.apsf.ru>.

BIT. 2009. *The financial and economic crisis: A decent work response*. Genève, Bureau international du Travail.

Karasyov, D. 2009. ISSA mission report. Moscow (décembre 2009).

National anti-crisis programmes for 2009. http://eng.kremlin.ru/speeches/2009/12/24/1509_type82916_223548.shtml.

National anti-crisis programme for 2010. <http://premier.gov.ru/eng/anticrisis/3.html>.

Newsru.com. <http://www.newsru.com/finace/24mar2010/vsebank>.

NSPFG. 2009. *Sostoyanie sistemy NPF Rossii I osnovnie itogui deyatelnosti Analytical report*. National Association of Non-State Pension Funds.

OIT. 2010. Organisation internationale du Travail. http://www.ilo.org/public/libdoc/jobcrisis/download/statistics/20101/1-unemp_jan10.pdf.

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