

# Bulgarie

## L'évolution du système de retraite

*Dr. George CHOPOV \**

Cet article a pour objet de faire connaître le système de retraite – et plus largement la protection sociale – de la Bulgarie, système peu connu en France. Il tente donc d'analyser le développement récent du système de retraite, d'en donner une description générale et enfin de poser les questions majeures liées aux réformes envisagées<sup>1</sup>.

---

### **La protection sociale avant la période de transition**

Avant l'instauration du régime communiste, la Bulgarie avait hérité dans l'après-guerre d'un régime général d'assurance vieillesse à prestations définies fonctionnant en répartition. Son financement reposait sur des cotisations et il disposait donc d'une certaine stabilité financière. Sa gestion était indépendante du pouvoir exécutif de l'Etat.

Entre 1949 et 1951, le système d'assurance sociale couvrait tous les risques : vieillesse, invalidité, accidents du travail,

famille-maternité, décès, maladie. Cependant, conformément au paradigme du plein emploi, il n'existait pas d'assurance chômage. Le système de retraite remplissait des fonctions sous-jacentes à la politique de plein emploi : les conditions d'ouverture du droit à la retraite devaient assurer une circulation rapide de la main-d'œuvre.

Le système de protection sociale a subi divers changements avant l'effondrement du régime communiste. A la fin des années 80, l'assurance sociale obligatoire couvrait la quasi-totalité des personnes actives. Il existait en plus un régime particulier assez limité pour les artisans et les indépendants.

Les prestations principales étaient les suivantes :

- les pensions : retraite, invalidité et réversion ;
- les indemnités journalières en cas de maladie, d'origine générale ou professionnelle, et en cas d'accident du travail ;

---

\* Institut d'économie, Académie bulgare des sciences.

1. Les recherches qui ont nourri cette contribution ont été effectuées avec l'aide du Programme Phare ACE 1996 de l'Union européenne.

## BULGARIE

- les prestations en cas de congé de maternité (prénatal et postnatal) ;
- les allocations familiales.

Comme on peut le constater, la protection sociale était constituée par un « étage » unique. Il n'existait ni un deuxième étage d'assurances professionnelles conventionnelles, ni un troisième étage d'assurances privées, individuelles ou collectives.

Ce système large d'assurance sociale était déjà en crise avant l'effondrement du régime communiste. Les transformations économiques qui se sont produites par la suite ont contribué à aggraver les problèmes.

### L'assurance vieillesse

Les conditions d'ouverture du droit à la retraite étaient différentes pour chacune des trois « catégories » de travail, définies en fonction « du caractère, des particularités et des conditions de travail, de leur pénibilité et de leur nocivité pour la santé ». Les régimes concernant les deux premières catégories de travail avaient plus ou moins la même fonction que les régimes spéciaux en France ; c'est même là l'une des grandes spécificités du système de retraite bulgare. En 1996, le nombre de pensions versées aux retraités de la 1ère et de la 2ème catégorie représentait 21 % de l'ensemble des pensions, contre 18 % en 1991. Actuellement, 36 % des nouvelles pensions sont ouvertes aux conditions préférentielles propres à ces deux catégories de travail.

Les conditions d'âge et de durée de carrière pour obtenir une pension à taux plein étaient :

- 1<sup>ère</sup> catégorie : 15 ans d'ancienneté ; 50 ans d'âge pour les hommes et 45 pour les femmes ;

- 2<sup>e</sup> catégorie : 20 ans d'ancienneté ; 55 ans d'âge pour les hommes et 50 pour les femmes

- 3<sup>e</sup> catégorie : pour les femmes, 20 ans d'ancienneté et 55 ans d'âge ; pour les hommes, 25 ans d'ancienneté et 60 ans d'âge.

Remarquons que dans les pays d'Europe centrale et orientale les régimes de retraite différencient généralement les conditions d'âge et d'ancienneté selon le sexe. La Bulgarie ne fait pas exception dans ce domaine.

La forte diversification et le caractère généreux des conditions d'ouverture du droit à la retraite expliquent en partie le coût élevé du système de retraite actuel.

Le montant de la retraite était calculé sur la base du salaire mensuel brut moyen des trois meilleures années consécutives (choisies par le retraité parmi ses 15 dernières années de travail) avec un taux de remplacement de 55 %. Les cotisations ainsi que les pensions n'étaient pas plafonnées. Le rapport entre la pension minimum et la pension maximum reproduisait le ratio entre le salaire minimum et le salaire maximum, fixé à l'époque à 1:5.

Le système actuel d'assurance vieillesse reprend une grande partie des caractéristiques décrites ci-dessus, ce qui est révélateur du peu d'ampleur des changements réalisés.

L'assurance sociale, dont l'assurance vieillesse, était financée par des cotisations sociales entièrement payées par l'entreprise employeur. Les cotisations n'étaient pas affectées à des risques précis. Jusqu'à mars 1991, il existait un seul taux de cotisation pour toutes les catégories du travail, égal à 30 % de la masse salariale, celle-ci constituant l'assiette de la cotisation patronale. Les salariés ne cotisaient pas.

## Evolution des dépenses sociales (1990-1995) (en %)

	1991	1992	1993	1994	1995
Part dans le budget de l'Etat - revenus de cotisations sociales	18,9	19,3	27,0	22,3	
- dépenses sociales	31,7	32,4	31,5	28,5	
- dépenses pour toutes les pensions	20,3	21,9	23,1	20,9	
Dépenses pour pensions/PIB	9,1	9,9	10,9	9,8	

En fait, l'assurance vieillesse, comme le système entier d'assurance sociale, ne disposait pas de ressources propres. Son budget constituait un élément du budget de l'Etat. Les recettes des cotisations sociales représentaient une source de revenus assez sûre et régulière pour le budget de l'Etat (voir tableau). Ainsi, pendant des décennies, l'Etat a pu disposer de recettes excédentaires, les cotisations dépassant les prestations, bien qu'en cas de déficit il dût compenser les ressources manquantes. Evidemment, dans ces circonstances, il n'existait aucune transparence sur les flux financiers propres aux différentes formes d'assurance sociale, ni sur la relation entre prestations et cotisations.

Une telle approche assurait la stabilité financière du système d'assurance sociale dans des conditions spécifiques semblables aux conditions qui prévalaient pendant les « 30 glorieuses » en France : une situation démographique favorable ; une croissance économique ; un bas taux de dépendance. Ces conditions n'existaient plus en Bulgarie à la fin des années 70. Une crise de financement devenait inévitable. A la fin des années 80, les dépenses étaient en forte hausse alors que le niveau des prestations baissait : ainsi, le ratio entre la pension moyenne et le salaire moyen avait chuté de 42,3 % en 1989 à 37 % en 1990. Les premières mesures pour résorber le déficit ont consisté,

d'une part, en une augmentation des cotisations, et, d'autre part, en une réduction des différenciations entre les pensions. Peu après 1995, la formule de calcul des pensions a été modifiée. Ainsi ce que l'on peut qualifier de « contrat » de retraite a été profondément changé.

## Les changements du système de retraite pendant la période de transition

De nouvelles mesures mises en œuvre au début des années 90 visaient à augmenter les recettes. Le taux de cotisation unique a été différencié pour chacune des trois catégories de travail. Son niveau initial de 30 % est passé à 35 %, 45 % et 50 % respectivement pour les trois catégories. En cela, la Bulgarie ne fait pas exception par rapport à d'autres pays, dont la France, qui ont réagi au début de la crise du financement des retraites par une augmentation des cotisations. Parallèlement, le système de retraite commençait à devenir un instrument de lutte contre le chômage.

En 1990, le droit à une préretraite a été accordé aux salariés trois ans avant qu'ils aient atteint l'âge exigé pour la retraite normale. Les mesures concernant la maîtrise des dépenses, qui sont plus difficiles à introduire, sont intervenues plus tard.

A la fin 1990, la pension minimum était arrimée au salaire minimum et représentait 75 % de son montant. Ainsi, les tentatives de réguler le ratio pensions / sa-

## BULGARIE

laire cherchaient surtout à introduire des mécanismes « automatiques » visant à protéger les retraités de l'inflation. Mais le salaire minimum a été gelé (entre juin 1991 et juillet 1992) et par conséquent une baisse de 60 % du pouvoir d'achat des pensions en 1992 par rapport à 1990 a été enregistrée.

Au mois de juillet 1992, des mesures importantes ont été prises pour maîtriser les dépenses de retraite. Les changements visaient à diminuer le nombre des nouveaux retraités, à réduire les possibilités de préretraite et à stabiliser le système de retraite. Ainsi :

- l'âge d'ouverture du droit à la retraite pour les deux premières catégories du travail a été repoussé de 2 ans ;
- les revenus du travail des bénéficiaires de pensions de retraite ont été soumis à une taxe complémentaire de 30 % ;
- la pension contributive minimum a été arrimée à la pension « sociale », qui est non-contributive, la première représentant 115 % de la seconde ;
- la pension maximum a été rendue égale à trois fois la pension « sociale » ;
- les pensions ont été indexées sur le salaire moyen.

Pendant la période 1994 à 1997, de nouveaux changements ont été introduits. Ils concernaient les dépenses, les recettes, les institutions et la structure du système de retraite.

Un retraité exerçant une activité professionnelle a désormais le droit de percevoir à la fois le montant total de ses pensions et une rémunération égale à jusqu'à deux fois le salaire minimum. Cette mesure a remplacé la taxe complémentaire sur les revenus du travail. Ce changement a eu pour résultat d'augmenter le nombre de bénéficiaires de pensions de retraite engagés dans une activité professionnelle lé-

gale sur le marché du travail, mais il a également augmenté les dépenses.

En 1996 et 1997, les pensions ont été revalorisées à l'aide d'un « coefficient individuel » représentant le quotient entre le salaire moyen individuel pour les trois années choisies comme période de référence et le salaire moyen général à la même période. Ce mécanisme devait sauvegarder le pouvoir d'achat des retraités et améliorer le rapport entre pensions et salaires. Il est prévu d'effectuer ce type de revalorisation une fois par an.

Les personnes qui ont atteint l'âge de la retraite – 60 ans pour les hommes, 55 ans pour les femmes – se sont vu accorder la possibilité de travailler trois années supplémentaires. Il est possible qu'il s'agisse là d'une mesure préparatoire à une augmentation de l'âge d'ouverture des droits. En même temps, une majoration de la pension de 2 % pour chaque année de travail au-delà de la durée d'ancienneté requise pour une pension à taux plein a été mise en place.

Au début de l'année 1997, la période de référence utilisée pour le calcul de la pension a été allongée. Désormais, le salaire mensuel brut moyen est calculé en fonction des salaires des trois meilleures années pour les années jusqu'à 1997 et sur l'ensemble des années après 1997. L'augmentation du nombre d'années de travail prises en compte dans le calcul de la pension vise à une meilleure correspondance entre prestations et cotisations. Il est évident que ce changement de formule tendra à réduire les dépenses globales, mais il conduira aussi à réduire les prestations et donc le niveau de vie des retraités.

En général, les cotisations patronales ont augmenté de 2 points depuis 1996. En outre, pour la première fois, une cotisa-

tion salariale a été instaurée, équivalente à 2 % du salaire personnel. Les cotisations versées par les commerçants et les indépendants ont été augmentées à 32 % pour tous les risques, sauf les accidents du travail et les maladies professionnelles. Les cotisations patronales sont passées à 37 %, 47 % et 52 % respectivement pour les trois catégories de travail. Parallèlement, le taux des cotisations patronales au titre de l'assurance chômage (introduite en 1989) a été réduit de 2 points. Ainsi, le taux de l'ensemble des cotisations sociales patronales est resté inchangé.

Depuis le début 1996, l'assurance sociale dispose d'un budget propre, distinct du budget de l'Etat. Une nouvelle institution indépendante du pouvoir exécutif, l'Institut National d'Assurance (INA), est désormais chargée de gérer le fonds de l'« Assurance publique ».

Au début de l'année 1997, un fonds d'assurance complémentaire professionnelle a été instauré, fonctionnant sous l'autorité de l'INA. Tous les enseignants des écoles – privées et d'Etat – y sont assujettis obligatoirement. Ce fonds est financé par des cotisations patronales qui sont versées à des comptes individuels d'assurance. Le fonds couvre : (i) les prestations versées avant l'âge de 60 ans pour les hommes et 55 ans pour les femmes ; (ii) les majorations des pensions pour les individus qui retardent la liquidation de leurs droits au-delà de l'âge normal.

Des assurances volontaires se sont développées spontanément, sans législation particulière. Depuis 1994, les cotisations individuelles sont exonérées de l'impôt sur les revenus jusqu'à hauteur de 20 % du salaire minimum. Une partie des cotisations patronales est également exo-

nérée. Environ 10 % des Bulgares sont assurés auprès de l'une des cinq compagnies d'assurance privées. Un projet de loi pour promouvoir l'assurance complémentaire volontaire est actuellement en discussion au Parlement.

#### **Le système actuel de retraite de l'assurance publique**

Toutes les personnes actives sont assujetties à ce régime. L'âge de la retraite est différent pour les hommes et pour les femmes et varie selon la catégorie du travail : entre 52 et 60 ans pour les hommes et entre 47 et 55 ans pour les femmes.

La durée d'activité requise pour l'ouverture du droit à une pension varie en fonction du sexe et de la catégorie de travail. Elle est plus favorable pour les professions des deux premières catégories du travail, respectivement 15 et 20 ans, ainsi que pour les femmes exerçant une profession de la 3<sup>e</sup> catégorie (20 ans contre 25 ans pour les hommes).

Le régime général est financé par des cotisations réparties entre employeurs et employés. La cotisation salariale de 2 % est largement symbolique. Le taux de cotisation patronale varie selon la catégorie de travail : 52 % pour la 1<sup>e</sup>, 47 % pour la 2<sup>e</sup> et 37 % pour la 3<sup>e</sup>.

La masse salariale constitue l'assiette des cotisations patronales, tandis que celle des cotisations des salariés est le salaire individuel mensuel brut (non plafonné). La pension est calculée sur le salaire brut mensuel moyen.

La période de référence utilisée pour le calcul de la pension est la suivante :

- les trois meilleures années consécutives des 15 dernières années d'activité pour les pensions attribuées avant 1997;
- les trois meilleures années consécutives des 15 dernières années d'activité, plus toutes les autres années d'activité ac-

## BULGARIE

cumulées pour les pensions attribuées après 1997.

Le taux de remplacement est de 55 %, plus 2 % par année de service au-delà de la durée de carrière requise.

Les montants des prestations du régime général sont strictement limités. La pension minimum est égale à 115 % de la pension « sociale » (qui est calculée sur la base d'un panier de biens de consommation et représente environ 60 % du salaire minimum). La pension maximum est plafonnée à 3 fois le montant de la pension minimum. Les pensions sont partiellement indexées et suivent les variations de l'indice des prix à la consommation. Elles sont en plus revalorisées une fois par an à l'aide d'un « coefficient individuel », calculé sur la base de l'augmentation du salaire moyen.

Toutes les prestations sont exonérées d'impôt.

La gestion du système est tripartite ; elle est prise en charge par les organisations syndicales, les organisations patronales et l'administration.

On peut conclure que, dans le cas de la Bulgarie, il s'agit d'un système de retraite en répartition à prestations définies, qui combine la solidarité nationale (les pensions « sociales » non contributives, versées sous condition de ressources) et l'assurance (prépondérance des cotisations dans le financement, avec les employeurs payant davantage que les salariés).

Le système est très différencié : les conditions d'ouverture du droit à la pension varient en fonction du sexe et en fonction des catégories de travail. L'âge de la retraite reste bas et il existe des possibilités de préretraite. Les conditions d'ouverture du droit à une pension sont assez libérales. Elles requièrent peu d'an-

nées de cotisations. Si leur durée d'activité s'avère insuffisante, les bénéficiaires touchent une pension réduite. L'ouverture des droits est garantie, même en cas de non-paiement des cotisations. Toutefois, en dehors du régime général, le système d'assurance sociale reste peu développé. Le deuxième étage, celui de l'assurance professionnelle ou conventionnelle, ainsi que le troisième étage, celui de l'assurance volontaire individuelle ou collective, sont peu répandus et insuffisamment réglementés.

### L'avenir des réformes

On peut distinguer au moins deux types de problèmes relevant de la restructuration de la protection sociale en général et du système des retraites en particulier : (1) des problèmes à caractère endogène, concernant la restructuration et la stabilisation financière du système de retraite ; (2) des problèmes d'ordre général concernant l'ensemble du système de protection sociale : son architecture, son organisation, son mode de financement, les modalités de gestion.

En ce qui concerne le premier type de problème, il existe un certain consensus – au moins chez les experts – sur la nécessité d'une stabilisation financière passant par une réforme générale du système et notamment des conditions d'ouverture des droits.

Du côté des recettes, les partenaires sociaux – les syndicats, les organisations patronales, le gouvernement – et l'INA s'accordent pour considérer comme inacceptable une augmentation ultérieure des cotisations patronales. Le taux de cotisation actuel est suffisamment élevé : il se situe entre 44 % et 59 %, contre 48,5 % pour la République Tchèque ou 62 % pour la Hongrie. Certains experts pensent qu'il faudrait au contraire chercher à di-

minuer ce taux en raison de son impact sur les coûts de la main-d'œuvre et sur l'emploi. La hausse des cotisations individuelles des assurés devrait être accompagnée d'une diminution des impôts sur le revenu (processus qualifié de « transformation des impôts en cotisations »). La possibilité d'élargir l'assiette des cotisations n'a pas encore été discutée.

C'est dans la maîtrise des dépenses qu'il faut chercher les moyens de stabiliser le financement. Aujourd'hui, et à la différence de 1994 par exemple, la plupart des experts considèrent que l'augmentation et l'unification de l'âge de la retraite pour les femmes et les hommes constituent l'instrument principal de la stabilisation financière. Un autre type de réforme souhaitable mais difficile à faire accepter serait de limiter les possibilités de préretraite (actuellement très élargies) en transformant les catégories de travail en groupes relevant chacun d'une assurance professionnelle spécifique (en développant le deuxième étage). Supprimer la possibilité d'ouverture du droit à une pension en cas de non paiement des cotisations s'avère nécessaire pour renforcer et clarifier les principes de l'assurance sociale. Libérer le système d'assurance sociale du paiement de prestations à caractère non contributif (les pensions « sociales » par exemple) ou du paiement de prestations relevant de la solidarité nationale (allocations familiales) constitue un autre moyen d'équilibrer le budget du régime général. Sur ces points on peut dire qu'un consensus existe déjà parmi les partis politiques, les syndicats, le patronat et le gouvernement.

Il convient aussi d'opérer un choix stratégique concernant la restructuration du système de protection sociale et ses caractéristiques principales. Ceci soulève

un certain nombre de questions dont les réponses devront nécessairement susciter un consensus social. Quel type de protection sociale adopter et développer ? Quels éléments du système de protection sociale auront le caractère d'assurance et lesquels celui d'assistance ? Comment assurer la cohérence entre type de prestations et sources de financement, entre recettes et dépenses ? Comment respecter les principes de la solidarité entre les trois étages ? Quelle sera la structure du système d'assurance sociale et du nouvel étage des assurances professionnelles en particulier ?

La recherche de réponses à ces questions soulèvera de nombreuses difficultés. Beaucoup d'intérêts sont en jeu : ceux des bénéficiaires, bien sûr, mais aussi ceux des pouvoirs public, des syndicats, du patronat. Ce sont les réponses à ces questions qui permettront de poser les jalons d'une réforme du système de protection sociale en Bulgarie dans les années à venir.

**BULGARIE**