

Bureau International du Travail  
Equipe d'Europe centrale et orientale

# La réforme des pensions en Europe centrale et orientale Volume 2

**Restructuration des systèmes publics de pensions :  
Les cas de la République tchèque et de la Slovaquie**

Directeur de publication : Elaine Fultz

Copyright © Organisation internationale du Travail 2002  
Première édition 2002

Les publications du Bureau international du Travail jouissent de la protection du droit d'auteur en vertu du protocole n°2, annexe à la Convention universelle pour la protection du droit d'auteur. Toutefois, de courts passages pourront être reproduits sans autorisation, à la condition que leur source soit dûment mentionnée. Toute demande d'autorisation de reproduction ou de traduction devra être adressée au Bureau des publications (Droits et licences), Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse. Ces demandes seront toujours les bienvenues.

Elaine Fultz (directeur de publication)  
La réforme des pensions en Europe centrale et orientale – Volume 2  
Restructuration des systèmes publics de pensions : les cas de la République tchèque et de la Slovaquie  
Budapest, Bureau International du Travail, 2002

ISBN 92-2-212981-4

Les désignations utilisées dans les publications du BIT, qui sont conformes à la pratique des Nations Unies, et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Bureau international du Travail aucune prise de position quant au statut juridique de tel ou tel pays, zone ou territoire, ou de ses autorités, ni quant au tracé de ses frontières.

Les articles, études et autres textes signés n'engagent que leurs auteurs et leur publication ne signifie pas que le Bureau international du Travail souscrit aux opinions qui y sont exprimées.

La mention ou la non-mention de telle ou telle entreprise ou de tel ou tel produit ou procédé commercial n'implique de la part du Bureau international du Travail aucune appréciation favorable ou défavorable.

Les publications du Bureau international du Travail peuvent être obtenues dans les principales librairies ou auprès des bureaux locaux du BIT. On peut aussi se les procurer directement, de même qu'un catalogue ou une liste des nouvelles publications, à l'adresse suivante: Publications du BIT, Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse, ou par email: [pubvente@ilo.org](mailto:pubvente@ilo.org) ou par notre site web: [www.ilo.org/pblns](http://www.ilo.org/pblns)

Imprimé en Hongrie

# Avant-propos

Le présent document est l'un des deux volumes consacrés à la réforme des pensions, publiés dans le cadre d'une série d'études sur les problèmes de sécurité sociale, elle-même réalisée par le projet du BIT *Renforcement de la sécurité sociale en Europe centrale et orientale à travers la recherche et la coopération technique*, financé par le gouvernement français. La partie « recherche » de ce projet est une analyse de la restructuration des régimes de sécurité sociale intervenue dans certains pays sélectionnés d'Europe centrale et orientale depuis le début des transformations politiques et économiques, en 1989. Les auteurs de ces études examinent à la fois l'élaboration de la politique sociale dans les nouvelles démocraties pluripartites de la région et les tout premiers résultats de la mise en œuvre des réformes. Le principal objectif de ce travail de recherche est de fournir aux pays encore engagés dans un débat sur la réforme, des informations pertinentes sur les expériences récentes et les résultats politiques des pays voisins confrontés à des problèmes similaires. Il consiste également à renforcer le rôle des partenaires sociaux du gouvernement dans l'élaboration de la politique sociale.

La partie « recherche » du projet est essentiellement axée sur les pensions de vieillesse. D'autres sujets sont cependant examinés eux aussi, et de prochains ouvrages seront consacrés à la réforme des pensions d'invalidité, à l'impact des réformes de la sécurité sociale dans le domaine de l'égalité des sexes, et à l'efficacité des réformes de la sécurité sociale dans la lutte contre l'exclusion sociale imputable aux transformations économiques. Ces études paraîtront au printemps et à l'été 2002.

Les deux volumes consacrés aux pensions (dont le présent ouvrage est le second) examinent les approches de la réforme adoptées par quatre pays avancés candidats à l'UE : la République tchèque, la Hongrie, la Pologne et la Slovaquie. La Hongrie et la Pologne se sont lancées dans d'importantes réformes des pensions impliquant la privatisation de leurs régimes publics de pensions, et leur remplacement partiel par des régimes de comptes d'épargne privés individuels gérés sur une base commerciale. En République tchèque et en Slovaquie, les gouvernements ont au contraire décidé de réformer les régimes en vigueur –

qui sont des régimes publics financés par répartition – sans avoir recours à la privatisation. Dans le même temps, ils ont adopté une législation qui encourage les citoyens à épargner en vue de leur retraite auprès de caisses de pensions privées, sur une base volontaire. Les deux volumes sont donc consacrés à des choix politiques distincts opérés dans un contexte régional similaire.

Les principaux enjeux auxquels est consacré le premier volume sont les problèmes initiaux de mise en œuvre de la nouvelle législation sur la privatisation et leur impact sur le régime public de pensions auparavant en vigueur et sur la corrélation entre les futures prestations et les besoins des bénéficiaires. Etant donné que la Hongrie et la Pologne sont les pays de l'ECO les plus avancés dans la privatisation des pensions, leur première expérience à cet égard revêt une importance considérable pour les pays voisins et constitue une excellente occasion de procéder à un partage des connaissances sur ce sujet entre les différents pays de la région. Ce second volume est en revanche essentiellement consacré aux options, inverses, retenues en Slovaquie et en République tchèque. Il explique les choix politiques du gouvernement slovaque en faveur d'une restructuration des pensions publiques sans privatisation, de même que les raisons du rejet de la privatisation par le gouvernement tchèque et de la recherche permanente, par celui-ci, d'un consensus sur les réformes publiques. Compte tenu de l'intérêt soulevé par la privatisation en Europe centrale et orientale et des positions favorables à la privatisation adoptées par les organisations internationales financières grâce auxquelles de nombreux pays peuvent développer leur marché des capitaux, les auteurs ont cherché à savoir pourquoi ces gouvernements ont refusé de privatiser et ont décidé, à la place, de restructurer et renforcer leurs régimes publics de pensions déjà en vigueur, financés par répartition.

Les auteurs de l'étude abordent cette question sous l'angle de l'économie politique, en examinant les interrelations entre les variables politiques et économiques qui interfèrent avec l'élaboration de la politique des pensions dans les deux pays. Ils identifient plusieurs facteurs communs susceptibles de justifier l'attitude des pouvoirs publics, au nombre desquels : 1) la présence, aussi bien en République tchèque qu'en Slovaquie, d'intervenants bien placés dans le débat sur la réforme, particulièrement préoccupés par les coûts financiers élevés de la transition d'un régime de pensions financé par répartition à un régime de pensions capitalisé ; 2) l'obligation, pour les gouvernements, d'obtenir un large consensus soit parce qu'il s'agissait de gouvernements de coalition (Slovaquie) soit du fait de la succession de plusieurs gouvernements minoritaires (République tchèque) ; 3) l'opposition des syndicats mobilisés contre la privatisation, dans laquelle ils voient une menace pour la stabilité financière future du régime public de pensions ; 4) l'orientation très marquée de ces pays vers le courant prédominant en Europe, renforcée par la présence,

dans le domaine de la restructuration des pensions, de programmes financés par l'UE, tels que le projet Phare ; et 5) les niveaux relativement faibles de la dette extérieure, qui font que ces pays sont moins soumis que d'autres à l'influence des organisations financières internationales favorables aux stratégies de privatisation.

Le présent ouvrage regroupe les contributions de trois auteurs : Tine Stanovnik, professeur à la Faculté des sciences économiques et à l'Institut de recherches économiques de Ljubljana, qui présente une étude de cas de la réforme slovène (chapitre 2) ; le Dr Martin Macha, ancien Directeur de l'Institut de recherche du Ministère tchèque du travail et des affaires sociales et actuellement de William Mercer Associates à Prague, qui analyse la réforme en République tchèque (chapitre 3) ; le Dr Katharina Mueller, de l'Université européenne Viadrina, à Francfort (sur l'Oder) qui a défini le cadre de ces travaux de recherche, a fourni de précieux conseils pour la réalisation des études de cas, a rédigé l'introduction (chapitre 1) et la conclusion (chapitre 4), cette dernière procédant à une analyse comparative des réformes. Au BIT, Markus Ruck a mené une révision critique finale et Mercédès Birck a effectué les dernières mises au point. Nous exprimons notre reconnaissance à l'ensemble de ces participants et nous remercions les auteurs pour l'excellente qualité de leur travail.

L'Equipe d'Europe Centrale et Orientale du BIT exprime sa gratitude au Ministère français de l'emploi et de la solidarité, pour son soutien. Nous lui sommes reconnaissants d'apporter ainsi sa contribution au renforcement de la sécurité sociale en Europe centrale et orientale et de montrer de la sorte toute l'importance qu'il attache au rôle de la sécurité sociale dans la cohésion sociale.

Les membres du CECO du l'OIT expriment l'espoir qu'en jetant la lumière sur la dynamique de la politique des pensions dans deux pays qui ont fait des choix plutôt inhabituels dans un contexte régional, ces études permettront de rappeler qu'il n'existe pas de modèle unique pour une restructuration efficace des pensions. Il semble au contraire qu'il y ait suffisamment de place pour une certaine diversité, permettant de faire en sorte que la restructuration des pensions corresponde à la situation spécifique, aux besoins et aux valeurs du pays concerné, y compris dans le contexte pourtant difficile d'une transformation économique et politique.

*Jean-Pierre Laviec*  
Directeur  
BIT Budapest

*Elaine Fultz*  
Spécialiste principale en sécurité sociale  
BIT Budapest

# Table des matières

<b>Avant-propos</b>	<b>3</b>
<b>Chapitre 1 Introduction : Présentation de la réforme des pensions</b>	<b>11</b>
<i>Katharina Müller</i>	
Références	14
<b>Chapitre 2 L'économie politique de la réforme des pensions en Slovénie</b>	<b>19</b>
<i>Tine Stanovnik</i>	
1. L'héritage : la protection de la vieillesse avant 1990	19
1.1. Les développements survenus jusqu'au milieu des années 1980	19
1.2. Les nouveaux concepts de la fin des années 1980	24
2. La protection de la vieillesse en pleine transformation, 1990–2000	25
3. Présentation de la politique post-socialiste des pensions	39
3.1. Evolution au début des années 1990	39
3.2. Le Livre blanc	45
3.3. Après le Livre blanc – l'escamotage du deuxième pilier obligatoire	46
3.4. La réforme paramétrique et le deuxième pilier volontaire	51
3.5. Les développements parallèles : un nouveau fonds de pensions et l'« écart de privatisation »	53
3.6. Les sondages d'opinion	55
4. Les différents acteurs et leur rôle dans le processus de réforme des pensions	57
4.1. Les acteurs internes	57
4.2. Les acteurs extérieurs	62
4.3. Les acteurs et les différentes phases de la réforme	64
4.4. Le cadre des délibérations	67
5. Conclusions	68
Annexe A : Entretiens	70
Annexe B : Ouvrages cités	71

<b>Chapitre 3 L'économie politique de la réforme des pensions en République tchèque</b>	<b>75</b>
<i>Martin Mácha</i>	
1. L'héritage : la protection de la vieillesse avant 1990	75
2. La protection de la vieillesse en pleine transformation :1990–2000	78
2.1. Le régime public de pensions	78
2.2. Le régime complémentaire privé de pensions	84
2.3. Derniers développements et dernières propositions de réforme	88
3. Présentation de la politique post-socialiste des pensions	91
3.1. La période fédérale de la Tchécoslovaquie	91
3.2. Vers de profondes transformations	94
3.3. Vers la crise économique	97
3.4. Le gouvernement social-démocrate	99
3.5. Perspectives	101
4. Les étapes de la réforme et le rôle des différents intervenants dans le processus de réforme des pensions	102
5. Conclusions : problèmes et choix politiques	109
Annexe A : Entretiens avec des personnalités ayant joué un rôle important dans la réforme	110
Annexe B : Références	110

<b>Chapitre 4 Entre public et privé : comparaison de la réforme des pensions en République tchèque et en Slovénie</b>	<b>113</b>
<i>Katharina Müller</i>	
Références	139

## TABLEAUX

### *L'économie politique de la réforme des pensions en Slovénie*

Tableau 1	Ratio de dépendance vis-à-vis du régime, dépenses de pensions et taux de remplacement, 1970–1989	22
Tableau 2	Age réel de la retraite, par sexe, 1992–2000	26
Tableau 3	Actifs assurés et bénéficiaires d'une pension, 1990–2000	27
Tableau 4	Ratio démographique du régime, dépenses de pensions et taux de remplacement, 1990–2000	28
Tableau 5	Recettes et dépenses de l'Institut d'assurance vieillesse-invalidité (en % du PIB)	29

Tableau 6	Population, structure démographique et taux de dépendance des personnes âgées, 1953-2001, avec des projections jusqu'en 2020	30
Tableau 7	Equilibre budgétaire et dette publique de la Slovaquie, 1992-2000 (en % du PIB)	30
Tableau 8	Caractéristiques de base des LAVI de 1983, 1992 et 1999 (critères d'octroi et prestations)	32
Tableau 9	Fonds de pensions et sociétés de gestion des pensions : total des primes et nombre d'adhérents (fin octobre 2001)	38
Tableau 10	Sondages d'opinion. Question : « Dans quel syndicat avez-vous le plus confiance pour tout ce qui concerne la réforme des pensions ? » (en %)	56
 <i>L'économie politique de la réforme des pensions en République tchèque</i>		
Tableau 1	Evolution des différents indicateurs du régime de pensions, 1960-1980	77
Tableau 2	Evolution des différents indicateurs macro-économiques et des indicateurs relatifs aux pensions, 1993-2000	79
Tableau 3	Evolution des ratios démographiques et de la dépendance vis-à-vis du régime, 1993-2000	80
Tableau 4	Taux de remplacement de la pension de vieillesse pour différents montants de salaire	82
Tableau 5	Evolution des montants des pensions de vieillesse, 1989-2000	83
Tableau 6	Evolution des taux de rendement nominaux des investissements, 1995-2000	86
Tableau 7	Evolution de l'assurance-pension complémentaire, 1994-2000	87
Tableau 8	Projections démographiques, 1995-2030	89
Tableau 9	Positions des principaux intervenants politiques sur les propositions de réforme des pensions	108
 <i>Entre public et privé : comparaison de la réforme des pensions en République tchèque et en Slovaquie</i>		
Tableau 1	Slovaquie : choix d'indicateurs économiques, 1993-2000	115
Tableau 2	Republique tchèque : choix d'indicateurs économiques, 1993-2000	117
Tableau 3	Choix d'indicateurs démographiques, 1999-2015	119
Tableau 4	Caractéristiques fondamentales des régimes publics de pensions en République tchèque et en Slovaquie	123
Tableau 5	Caractéristiques fondamentales des caisses complémentaires facultatives en République tchèque et en Slovaquie	124
 <b>GRAPHIQUES</b>		
Graphique 1	Portefeuille moyen des caisses de pensions tchèques	85
Graphique 2	Evolution des coûts de transition après la privatisation partielle des pensions, 2000-2030	91

# Chapitre 1

## Introduction : présentation de la réforme des pensions

*Katharina Müller<sup>1</sup>*

Les spécialistes de la politique sociale ont longtemps été divisés sur la question des caractéristiques optimales de l'assurance vieillesse, et plus récemment sur les forces et faiblesses des deux méthodes de financement possibles<sup>2</sup>. Le financement par répartition signifie que les dépenses en cours engagées pour payer les pensions liquidées sont payées par les recettes courantes des cotisations de retraite, ce qui exige comme condition préalable une solidarité entre les générations. Par opposition, dans les régimes entièrement en capitalisation qui comportent des comptes individuels pour les travailleurs, les cotisations sont accumulées et investies tout au long de la vie de travail, et les prestations sont étroitement liées au résultat de l'équilibre actuariel pour chaque retraité.

Outre la question, très controversée, de la méthode de financement, il existe d'autres caractéristiques propres à la conception des régimes d'assurance vieillesse qui déterminent leur impact économique et social, tout en reflétant le contrat social sous-jacent à cette forme de protection. Les régimes de pensions peuvent être gérés par le secteur public ou le secteur privé, l'adhésion peut être obligatoire ou facultative, et il existe des régimes à prestations définies et d'autres à cotisations définies. Alors que certains régimes de pensions de retraite sont essentiellement conçus pour lisser le revenu de chaque membre tout au long de son cycle de vie, ce qui revient à mettre l'accent sur l'aspect « assurance », d'autres régimes ont pour but de fournir à tous un revenu de retraite suffisant, ce qui implique une redistribution considérable. La couverture des régimes d'assurance vieillesse existants peut être liée à la citoyenneté, au lieu de résidence ou à l'emploi salarié.

---

<sup>1</sup> Université européenne Viadrina, Francfort-sur-Oder.

<sup>2</sup> On trouvera dans Barr (1998 et 2000) un bref résumé et un examen des arguments avancés sur ce sujet. Pour un point de vue du BIT, voir Gillion (2000) et Gillion et collaborateurs (2000).

Ce qui divise les experts lorsqu'ils débattent des caractéristiques les plus appropriées d'un régime de pensions, ce sont habituellement des différences normatives fondamentales en ce qui concerne les rôles et responsabilités adéquats de l'individu, du marché et de l'Etat en matière de sécurité sociale, ainsi que les notions sous-jacentes de justice sociale. Cela s'applique aussi à la récente controverse internationale provoquée par le vieillissement démographique, par les problèmes de financement des régimes publics de pensions et, plus important encore, par la nouvelle vague de réformes radicales en Amérique latine (voir Mesa-Lago, 1999 ; Müller, 2000). Alors que les partisans de la privatisation des pensions louent la réforme chilienne iconoclaste de 1981 et en font un modèle à suivre, leurs opposants soutiennent que les régimes publics financés par répartition devraient continuer à être les principaux fournisseurs d'assurance vieillesse, même si leurs paramètres techniques nécessitent des ajustements. Le panorama actuel de la réforme des pensions dans les pays post-socialistes reflète tout à fait cette controverse.

Ces dix dernières années, les pays d'Europe orientale et de l'ancienne Union soviétique ont connu une transformation fondamentale non seulement de leurs sociétés et de leurs économies, mais aussi de leurs régimes de retraite (voir Fultz et Ruck, 2000 ; Müller, 2002). Cette étude est consacrée aux cas de la République tchèque et de la Slovaquie, deux des pays en transition les plus avancés, où les responsables politiques ont rejeté la privatisation de l'assurance vieillesse. Ils ont décidé au lieu de cela d'améliorer la situation financière de l'assurance vieillesse publique en s'engageant dans une série de réformes paramétriques<sup>3</sup> tout en complétant l'assurance vieillesse par un pilier privé facultatif. Ce choix politique constitue un contraste frappant avec les orientations actuelles suivies dans plusieurs autres pays post-socialistes. Ces dernières années, des réformes impliquant une privatisation complète ou partielle des pensions ont été engagées au Kazakhstan (1998), en Hongrie (1998), en Pologne (1999) et en Lettonie (2001), alors que la Bulgarie, la Croatie, l'Estonie et la Macédoine ont adopté des lois prévoyant des réformes de même type et devraient les appliquer en 2002. D'autres pays en transition, tels que l'Arménie, la Géorgie, la Lituanie, la Mongolie, la Roumanie, la Russie, la Slovaquie et l'Ukraine envisagent ce type de réforme pour l'avenir. Ces

---

<sup>3</sup> L'expression de réformes paramétriques utilisée dans cet ouvrage vise des réformes qui, sans remettre en cause le mode général de financement (répartition ou capitalisation), modifient certains des divers autres paramètres du régime (règles d'assiette, de périodes prises en compte, de calcul des cotisations ou des prestations...).

réformes de fond ont coïncidé avec l'émergence d'une « nouvelle orthodoxie en matière de pensions » (Lo Vuolo, 1996 : 692) – une communauté de pensée mondiale particulièrement active dans les pays en développement et les pays en transition, favorable à la privatisation de l'assurance vieillesse (voir Müller, 2001).

Le présent travail de recherche collectif a pour but d'expliquer les résultats politiques observés en matière d'assurance vieillesse en République tchèque et en Slovaquie, et de montrer qu'ils sont imputables à l'interaction de différentes variables économiques et politiques. Ce faisant, il s'efforce d'apporter sa contribution au courant de publications multidisciplinaires qui s'est développé ces dernières années. Au nombre des études récentes sur l'économie politique de la réforme des pensions en Amérique latine figurent celles de Kay (1998, 1999), Madrid (1999, 2002), Mesa-Lago (1999), Mora (1999), Busquets (2000), Huber et Stephens (2000), et Mesa-Lago et Müller (2002). La préparation et le déroulement de la réforme des pensions dans les pays socialistes ont été analysés par Müller (1999), Cain (2000), Cash (2000a, b), Orenstein (2000) et Nelson (2001). Brooks (1998, 2001), Madrid (1998, 2001), Chłoń et Mora (2001), James et Brooks (2001), Müller (2001) et Orenstein (2001) ont tenté d'apporter un cadre d'explication transrégional.

Ces analyses, essentiellement axées sur l'explication de la récente vague de privatisation des pensions en Amérique latine et en Europe orientale, ont été effectuées en réaction à un parti pris dans les travaux de recherche antérieurs, lesquels sont limités à la fois en termes de couverture géographique et de types de réforme analysés. En dépit de leurs différences quant à la méthodologie utilisée et aux objectifs théoriques recherchés, la plupart des travaux des économistes, des experts politiques et des sociologues présentent une similitude intéressante : du fait qu'ils sont exclusivement consacrés aux pays industrialisés occidentaux, ils cherchent à expliquer le développement de l'Etat social, la remarquable résistance des mesures de sécurité sociale à d'importants ajustements à la baisse, ou la faisabilité politique de certaines mesures de restriction modérées (pour un aperçu général, voir Müller, 1999). Les auteurs font valoir que « les régimes financés par répartition sont confrontés à des coupes sombres et à des ajustements progressifs, mais [qu'] ils n'en offrent pas moins une très forte résistance à toute réforme de fond » (Pierson, 1998 : 553)<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> La privatisation des pensions, dans le style « Banque mondiale », est bien mentionnée dans un récent travail de recherche, mais uniquement de manière très sommaire (voir Myles et Pierson, 2001).

Alors que ces approches conventionnelles ne prêtent aucune attention à la réforme radicale des pensions, engagée pourtant un peu partout depuis le début des années 1990, du Chili à d'autres pays d'Amérique latine en passant par les pays d'Europe orientale, les nouveaux travaux de recherche multidisciplinaires sur l'économie politique de la réforme des pensions sont tous trop exclusivement axés sur la privatisation complète ou partielle de l'assurance vieillesse. Certes, la moitié de tous les pays d'Amérique latine se sont déjà lancés dans la privatisation partielle des pensions, de même qu'un sur deux des pays post-socialistes candidats à l'adhésion à l'Union européenne. Pourtant, il faudra bien qu'au bout du compte les travaux de recherche sur l'économie politique de la réforme des pensions prennent en compte la totalité de l'éventail des choix politiques possibles<sup>5</sup>. En Europe orientale surtout, de nombreux pays utilisent encore leur régime public financé par répartition comme seul et unique fournisseur d'assurance vieillesse obligatoire. Certains d'entre eux se sont lancés dans d'importantes réformes paramétriques, mais sans déployer beaucoup d'efforts pour expliquer leur choix politique – un choix opposé aux recommandations de la « nouvelle orthodoxie en matière de pensions » et favorable à une approche plus modérée des réformes à engager dans ce domaine. Jusqu'à présent, seuls Müller (1999) et Cashu (2000a, b) ont étudié la logique politique de la réforme paramétrique dans les pays post-socialistes.

C'est pour mieux éclairer les cas dans lesquels une réforme de fond des pensions a été rejetée que nous avons décidé d'analyser les résultats politiques obtenus en République tchèque et en Slovénie. Dans les deux chapitres qui suivent, les cas de chacun de ces pays sont examinés en détail par Martin Mácha et Tine Stanovnik, respectivement. Ces deux études sont structurées de façon semblable. Elles débutent par un bref résumé de la politique des pensions suivie pendant les décennies qui ont précédé les années 1990. Elles décrivent ensuite les transformations de l'assurance vieillesse après la période socialiste, c'est-à-dire pendant les années 1990 à 2000. L'élément principal de chacune de ces études est une section dans laquelle l'auteur explique la politique post-socialiste des pensions, en examinant de façon séparée

---

<sup>5</sup> Dans ce contexte, il est intéressant de relever que dans la terminologie de la « nouvelle orthodoxie en matière de pensions », seule la *privatisation* des pensions est considérée comme méritant l'appellation de « réforme », ou de « véritable réforme » (voir par exemple Browning, 1983; Sachs et Warner, 1986 ; Góra et Rutkowski, 1998), alors que d'autres approches moins radicales ne sont considérées que comme un simple « replâtrage » (Feldstein, 1996 ; Börsch-Supan, 1998).

quels sont les principaux intervenants et en étudiant leur rôle dans le processus de réforme des pensions. Le dernier chapitre, celui de la conclusion, que j'ai rédigé moi-même, compare les choix politiques tchèque et slovène dans le domaine de la sécurité sociale, en commençant par la période d'avant-guerre et celle de l'héritage socialiste. Puis le contexte politique, économique et démographique et les mesures prises ces dix dernières années pour réformer les pensions font l'objet d'une analyse plus détaillée. Suit enfin une tentative d'explication comparée du choix de modèle des décideurs politiques tchèques et slovènes, choix qui va à l'encontre des recommandations politiques de la « nouvelle orthodoxie en matière de pensions ».

Cette analyse s'inspire de l'approche institutionnelle centrée sur le jeu des acteurs ainsi que des récents travaux de recherche consacrés à l'économie politique des réformes.

## Références

- Barr, Nicholas, *Reforming Pensions : Myths, Truths, and Policy Choices*. Document de travail du FMI WP/007139, Washington, D.C., FMI, 2000.
- Barr, Nicholas, *The Economics of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, 1998.
- Börsch-Supan, Axel, « Germany : A Social Security System on the Verge of Collapse » in : Siebert, Horst (sous la direction de) : *Redesigning Social Security*, Tübingen, Mohr, 1998, pp. 129-159.
- Brooks, Sarah, *Social Protection in a Global Economy : The Case of Pension Reform in Latin America*, Duke University, polycopié, 1998.
- Brooks, Sarah, « The diffusion of pension privatization over time and space », Rapport préparé pour la Réunion annuelle 2001 de l'American Political Science Association, San Francisco, CA., 30 août - 2 septembre 2001.
- Browning, Edgar K., « "The Economic and Politics of the Emergence of Social Security" : A Comment », *The Cato Journal*, 3 (2), 1983, pp. 381-384.
- Busquets, José Miguel, « Las reformas de la Seguridad Social en Argentina, Bolivia, Chile y Uruguay (1981-1995) », Rapport préparé pour la Réunion 2001 de l'Association des études latino-américaines, Washington, D.C., 6-8 septembre 2001.
- Cain, Michael J. G., « Globalising Tendencies in Public Policy », *EMERGO*, 7 (2), 2000, pp. 6-19.
- Cashu, Ilean, *The New Politics of Pension Retrenchment in Russia*, Rapport préparé

- pour la Convention nationale 2000 de l'American Association for the Advancement of Slavic Studies, Denver, CO., 9-12 novembre 2000.
- Cashu, Ilean, « The Politics and Policy Trade-offs of Reforming the Public Pension System in Post-communist Moldova » in *Europe-Asia Studies*, 52 (4), 2000b, pp. 741-757.
- Chłoń, Agnieszka/Mora, Marek, *Pension reforms : What stays behind them?* Rapport préparé pour le Séminaire conjoint IIASA/Banque mondiale sur « L'économie politique de la réforme des pensions », Laxenburg, 5 avril 2001.
- Feldstein, Martin « The Missing Piece in Policy Analysis : Social Security Reform », *American Economic Review – Papers and Proceedings*, 86 (2), 1996, pp. 1-14.
- Fultz, Elaine/Ruck, Markus, *Pension Reform in Central and Eastern Europe : An Update on the Restructuring of National Pension Schemes in Selected Countries*, Rapport N° 25 de l'Equipe consultative multidisciplinaire de l'Organisation internationale du Travail pour l'Europe centrale et orientale (ILO-CEET), Budapest, ILO-CEET, 2000.
- Gillion, Colin, « Développement et réforme des régimes de retraite de la sécurité sociale : l'approche du Bureau international du Travail », *Revue internationale de sécurité sociale*, 53 (1), 2000, pp. 43-77.
- Gillion, Colin/Turner, John/Bailey, Clive/Latulippe, Denis (sous la direction de), *Social Security Pensions. Development and Reform*, Genève, BIT, 2000.
- Góra, Marek/Rutkowski, Michal, *The Quest for Pension Reform : Poland's Security through Diversity*, Varsovie, Office du Plénipotentiaire du Gouvernement pour la réforme de la sécurité sociale, 1998.
- Holzmann, Robert, « Funded and Private Pensions for Eastern European Countries in Transition? » *Revista de Análisis Económico*, 9 (1), 1994, pp. 183-210.
- Huber, Evelyne/Stephens, John D., *The Political Economy of Pension Reform : Latin America in Comparative Perspective*, UNRISD, Etude spéciale 7, Genève, UNRISD, 2000.
- James, Estelle/Brooks, Sarah, « The Political Economy of Structural Pension Reform » in Holzmann, Robert/Stiglitz, Joseph E. (sous la direction de), *New Ideas about Old Age Security. Toward Sustainable Pension Systems in the 21<sup>st</sup> Century*, Washington, D.C., Banque mondiale, 2001, pp. 133-170.
- Kay, Stephen J., *Politics and Social Security Reform in the Southern Cone and Brazil*, Thèse de doctorat photocopiee, Los Angeles, Université de Californie à Los Angeles, 1998.

- Kay, Stephen J., « Unexpected Privatizations. Politics and Social Security Reforms in the Southern Cone », *Comparative Politics*, 31 (4), 1999, pp. 403-422.
- Lo Vuolo, Rubén M., « Reformas previsionales en América Latina : el caso argentino », *Comercio Exterior*, 46 (9), 1996, pp. 692-702.
- Madrid, Raúl, *The Determinants of Pension Reform Around the World, 1992-97*, Rapport préparé pour la Réunion annuelle 1998 de l'American Political Science Association, Boston MA., 3-6 septembre 1998.
- Madrid, Raúl, *The New Logic of Social Security Reform : Politics and Pension Privatization in Latin America*, Thèse de doctorat polycopiée, Université de Stanford, 1999.
- Madrid, Raúl, *Retiring the State : The Politics of Pension Privatization*, Manuscrit polycopié, Université du Texas à Austin, 2001.
- Madrid, Raúl, « The Politics (and Economics) of Pension Privatization in Latin America », à paraître dans *Latin American Research Review*, 37 (2), printemps 2002.
- MESA-LAGO, Carmelo, « Política y reforma de la seguridad social en América Latina », *Nueva Sociedad* (160), mars-avril 1999, pp. 133-150.
- Mesa-Lago, Carmelo/Müller, Katharina, « The Politics of Pension Reform in Latin America », à paraître dans : *Journal of Latin American Studies*, 2002.
- Mora, Marek, *The Political Economy of Pension Reforms : The Case of Latin America*, polycopié, Washington, D.C., 1999.
- Müller, Katharina, *The Political Economy of Pension Reform in Central-Eastern Europe*, Cheltenham & Northampton MA., Edward Elgar, 1999.
- Müller, Katharina, « Pension Privatization in Latin America », *Journal of International Development*, 12, 2000, pp. 507-518.
- Müller, Katharina, « The Making of Pension Privatisation in Latin America and Eastern Europe – A Cross-Regional Comparison », Rapport présenté au Séminaire conjoint IIASA/Banque mondiale sur “L'économie politique de la réforme des pensions”, Laxenburg, 5 avril 2001.
- Müller, Katharina, « Pension Reform Paths in Central-Eastern Europe and the Former Soviet Union », à paraître dans *Social Policy and Administration*, 36 (2), 2002.
- Myles, John/Pierson, Paul, « The Comparative Political Economy of Pension Reform, » in Pierson, Paul (sous la direction de) : *The New Politics of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, 2001, pp. 305-333.
- Nelson, Joan M., « The Politics of Pension and Health-Care Reforms in Hungary and

- Poland », in Kornai, János/Haggard, Stephan/Kaufman, Robert R. (sous la direction de) : *Reforming the State. Fiscal and Welfare Reform in Post-Socialist Countries*, Cambridge, Royaume-Uni, Cambridge University Press, 2001, pp. 235-266.
- Orenstein, Mitchell, « How Politics and Institutions Affect Pension Reform in Three Postcommunist Countries », Rapport de recherche de la Banque mondiale 2310, Washington, D.C., 2000.
- Orenstein, Mitchell, *Mapping the Diffusion of Pension Innovation*, Rapport préparé pour la Réunion annuelle 2001 de l'American Political Science Association, San Francisco, CA., 30 août – 2 septembre 2001.
- Pierson, Paul, « Irresistible forces, immovable objects : post-industrial welfare states confront permanent austerity », *Journal of European Public Policy*, 5 (4), 1998, pp. 639-660.
- Sachs, Jeffrey/Warner, Andrew M., *Achieving Rapid Growth in the Transition Economies of Central Europe*, Harvard Institute for International Development, Document de réflexion sur le développement 544, Cambridge, MA., 1996.

# Chapitre 2

## L'économie politique de la réforme des pensions en Slovénie

*Tine Stanovnik*<sup>1</sup>

### 1. L'héritage : la protection de la vieillesse avant 1990

#### *1.1. Les développements survenus jusqu'au milieu des années 1980*

En Slovénie, l'assurance sociale a une longue tradition, ce qui n'est guère surprenant, puisque ce pays a fait partie de l'Empire austro-hongrois. Les origines de l'assurance sociale y remontent à 1854, lorsque la Loi sur l'industrie minière a porté création de l'assurance maladie, de l'assurance contre les accidents et de l'assurance vieillesse. En 1858, les employés des chemins de fer ont eu droit à une couverture par l'assurance maladie, puis, en 1869, à l'assurance contre les accidents, et enfin, en 1874, à l'assurance vieillesse. Le premier régime général d'assurance maladie a été créé en 1889, c'est-à-dire peu de temps après les initiatives novatrices lancées dans ce domaine en Allemagne et en Autriche. Il n'y avait pas de régimes généraux d'assurance vieillesse, mais un régime spécial pour les fonctionnaires est venu s'ajouter, en 1906, aux régimes pour les mineurs et les employés des chemins de fer.

Après la Première Guerre mondiale, la Slovénie a été englobée dans le Royaume des Serbes, des Croates et des Slovènes (renommé par la suite Royaume de Yougoslavie). Il s'agissait d'un Etat très centralisé, dont les éléments constitutifs ne bénéficiaient que de très peu d'autonomie. En 1922, les autorités ont mis sur pied – ou réinstauré, dans le cas de la Slovénie et de certaines parties de la Croatie, un régime général d'assurance maladie et d'assurance contre les accidents. Les autres parties du royaume ne disposaient d'aucune forme d'assurance sociale avant la Première guerre mondiale. Un régime général d'assurance vieillesse a d'abord été créé relativement tard – en 1937 –, alors que des régimes séparés pour certaines

---

<sup>1</sup> Faculté des sciences économiques et Institut pour la recherche économique, Ljubljana.

catégories de travailleurs, telles que les fonctionnaires, les employés des chemins de fer et les mineurs avaient déjà été créés peu après la Première guerre mondiale. La Caisse de pensions des fonctionnaires de Slovénie était particulièrement connue pour ses ambitieux investissements immobiliers, et l'un des immeubles les plus célèbres de Ljubljana – le « gratte-ciel » (*Nebotičnik*) – avait été entièrement financé par cette Caisse (Valant, 1978)<sup>2</sup>.

Après la Seconde guerre mondiale, le régime de sécurité sociale yougoslave a été profondément modifié. La plupart des avoirs des anciennes caisses de pensions ont été nationalisés, et seule une petite partie d'entre eux a été transférée aux institutions d'assurance sociale nouvellement créées. Le régime en vigueur a par ailleurs été transformé en régime financé par répartition. La législation adoptée juste après la guerre, en 1947, comportait un certain nombre de caractéristiques de type soviétique, telles que des âges d'ouverture des droits à une pension de retraite différents selon les catégories professionnelles<sup>3</sup>. Aux niveaux organisationnel et financier, le régime de sécurité sociale d'après-guerre changeait constamment. Initialement décentralisé et financé par des cotisations, il est devenu fortement centralisé dès 1950, et a été financé par le budget du gouvernement fédéral yougoslave. En 1952, les autorités ont créé l'Institut fédéral des assurances et ont rétabli le financement par des cotisations. La première véritable délégation des prérogatives fédérales est intervenue en 1953, lorsque des instituts d'assurance sociale séparés ont été créés dans les différentes républiques yougoslaves. Bien que disposant de leurs propres ressources financières, ces instituts n'étaient pas encore très autonomes, puisque les

---

<sup>2</sup> Cet investissement avait fait l'objet de vives critiques, notamment de la part des membres de la Caisse, car son rendement était apparemment très faible.

<sup>3</sup> Ces dispositions explicites n'ont pas été maintenues dans la législation sur les pensions adoptée ultérieurement. Cette dernière prévoyait certes la prise en considération de certaines conditions de travail particulières, mais dans un cadre plus général et sans référence spécifique à telle ou telle profession. La différenciation se faisait en prenant en compte des périodes d'assurance différentes et en autorisant des départs à la retraite plus précoces en fonction des conditions de travail. C'est ainsi qu'une période d'assurance de 12 mois pouvait être prise en compte comme s'il s'agissait de 18 mois (ou de 14, 15, etc.). Pour l'employeur, cela impliquait bien entendu des cotisations de sécurité sociale plus élevées. La période d'assurance était donc augmentée d'un certain nombre d'années, et l'âge ouvrant droit à pension était simultanément abaissé du même nombre d'années. La législation sur les pensions ne comprenait pas de liste des professions dont l'exercice donnait droit aux différents types d'allongement des périodes d'assurance (18 mois pour 12 mois d'assurance, etc.).

taux de cotisations étaient fixés au niveau fédéral. Le processus de décentralisation s'est poursuivi en 1955, avec la création de caisses séparées pour l'assurance maladie, l'assurance chômage et l'assurance vieillesse-invalidité. Un taux de cotisation commun et général était fixé au niveau de la république, puis ventilé en plusieurs taux de cotisations dont chacun servait à financer une branche de la sécurité sociale. La décentralisation s'est également fortement accélérée avec l'adoption d'amendements à la Constitution yougoslave (et, ultérieurement, de la nouvelle Constitution fédérale de 1974), qui accroissait considérablement l'autonomie des républiques et des provinces. Un nouveau système législatif général est alors entré en vigueur en Yougoslavie : le Parlement national était désormais chargé d'adopter des lois fédérales fixant des directives générales ou des normes minimum, les républiques bénéficiant d'une marge de manœuvre considérable pour l'élaboration et l'adoption de leurs propres instruments juridiques.

Cette délégation et ce transfert précoces des responsabilités de la Fédération aux républiques dépeint de façon saisissante la nature décentralisée du socialisme yougoslave. Dans le domaine de la protection sociale, ce système se caractérisait par le fait qu'un grand nombre d'institutions étaient chargées des questions de politique sociale. Ce que l'on appelait les « communautés d'intérêt autonomes » étaient en fait des conseils bipartites composés des utilisateurs et fournisseurs des prestations et services sociaux concernés. Ces groupes décidaient conjointement du niveau et de la qualité des prestations sociales (soins de santé, pensions, etc.), et fixaient le taux de cotisation nécessaire. En d'autres termes, ils avaient le pouvoir de lever un impôt, ce qui, bien entendu, a eu pour conséquence une très faible transparence des finances publiques, avec une myriade de taxes et cotisations diverses. Il est vrai, cependant, que les taux de cotisation de sécurité sociale les plus importants, tels que ceux des cotisations à l'assurance maladie ou à l'assurance vieillesse-invalidité, étaient déterminés au niveau de la république (par ses propres « communautés d'intérêt autonomes »). Mais pour certains domaines de la politique sociale, le processus de prise de décision était encore plus diffus, puisqu'il « descendait » même au niveau des communautés locales. C'est ainsi que de la fin des années 1970 jusqu'en 1991, les pouvoirs publics locaux ont eu le droit de fixer leur propre taux de cotisation pour certains services sociaux tels que les crèches et l'assistance sociale. Malgré cette décentralisation générale, la Fédération conservait encore certaines responsabilités dans le domaine de la sécurité sociale, par exemple la fourniture des prestations de sécurité sociale aux membres des forces armées et celle des pensions aux anciens combattants de la Seconde guerre mondiale.

En matière de politique sociale, l'instrument juridique le plus important des années 1980 a été la Loi fédérale de 1982 sur l'assurance vieillesse-invalidité, bientôt complétée par des lois correspondantes au niveau des républiques. Le Parlement slovène a adopté sa Loi sur l'assurance vieillesse-invalidité (LAVI) en juillet 1983. Le principe de base de cette Loi était que les pensions représentent en fait une rémunération au titre des activités professionnelles passées. Conformément à ce principe, les autorités slovènes ont adopté de nouvelles règles d'indexation des pensions, selon lesquelles les prestations n'étaient plus indexées sur le coût de la vie, mais sur l'augmentation des salaires.

L'adoption de la LAVI n'aurait pas pu intervenir à pire moment. En 1983, la Yougoslavie s'est enfoncée dans une grave crise d'endettement, puis dans une crise politique et économique générale qui a ensuite abouti à l'effondrement de la Fédération yougoslave en 1991. Il est intéressant de faire observer ici que les auteurs de la Loi fédérale de 1982, de même que leurs homologues slovènes, avaient conscience de ses conséquences financières. Ces différentes lois stipulaient donc que l'application pleine et entière de la nouvelle règle d'indexation des pensions devait être reportée jusqu'à la fin de 1986. En fait, l'application de cette règle, même partielle, a eu pour effet une importante amélioration du revenu relatif des bénéficiaires d'une pension. Comme le montre le tableau 1, le taux de remplacement était de 66,5 pour cent en 1985 ; il est ensuite passé à 74,2 pour cent en 1986 puis à 84,4 pour cent en 1987. La nouvelle règle d'indexation prévoyait également ce que l'on appelait des paiements rétroactifs, servant à indemniser les pensionnés pour les retards dans l'ajustement<sup>4</sup>. Ce dispositif constituait bien entendu une excellente protection contre l'inflation, qui approchait déjà les 100 pour cent en 1985.

Bien que les exploitants agricoles aient bénéficié de leur propre régime d'assurance vieillesse depuis 1972, la LAVI de 1983 les a pleinement intégrés au régime général d'assurance vieillesse-invalidité. Leur régime séparé initial était fortement et explicitement subventionné par des « cotisations de solidarité » payées par les salariés, et ce système de subventions a été maintenu par la LAVI de 1983 et par un certain nombre d'autres instruments législatifs (Kořak, 1996)<sup>5</sup>. La LAVI de 1983 a

---

<sup>4</sup> Ces retards étaient imputables au fait que les données sur les salaires n'étaient disponibles qu'avec un décalage de deux mois. C'est l'application des paiements rétroactifs qui a été différée jusqu'à la fin de 1986.

<sup>5</sup> Pour les exploitants agricoles, c'est l'Etat qui paie la part de l'employeur dans les cotisations de sécurité sociale. Les exploitants agricoles disposent également d'une marge de manœuvre bien plus grande que les autres professions pour déterminer l'assiette de calcul de leurs cotisations.

**Tableau 1**  
**Ratio de dépendance vis-à-vis du régime, dépenses de pensions et taux de remplacement, 1970–1989**

	Nombre d'assurés par bénéficiaire d'une pension	Dépenses de pensions (en % du PIB)	Taux de remplacement* (%)
1970	3,32	–	62,6
1975	3,51	–	67,8
1980	3,66	7,3	73,5
1985	2,94	6,8	66,5
1988	2,68	7,8	80,4
1989	2,52	8,7	80,0

\* Le taux de remplacement est égal à la pension de vieillesse nette moyenne divisée par le salaire net moyen. Le montant « net » est égal au montant « brut » moins les cotisations de sécurité sociale et l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

Sources : pour 1970, 1975 et 1980, le Service des statistiques de l'Institut d'assurance vieillesse-invalidité (IAVI). Pour les autres années, les annuaires du régime de protection sociale slovène. Pour les montants du PIB, *l'Annuaire statistique de Slovénie* – Tous ces montants, jusqu'en 1989, correspondent en fait au « produit social », un concept plus étroit que le PIB.

également étendu la couverture de l'assurance à toutes les catégories de travailleurs indépendants, là encore avec des conditions avantageuses<sup>6</sup>.

La LAVI de 1983 prévoyait des critères d'octroi généreux (on trouvera au tableau 8 une comparaison des dispositions de cette Loi avec celles des lois ultérieures sur l'assurance vieillesse-invalidité). L'âge ouvrant droit à pension était de 60 ans

<sup>6</sup> Lorsqu'un travailleur indépendant n'avait pas été assuré avant 1983, il avait la possibilité de racheter des années d'assurance pour toutes les années pendant lesquelles il avait exercé une activité professionnelle. L'assiette de calcul de ces cotisations « passées » était le salaire national moyen pour l'année précédant celle de la demande.

pour les hommes et de 55 ans pour les femmes, à condition que les intéressés puissent faire état d'une période totale d'acquisition de droits de 20 ans<sup>7</sup>. Il n'y avait pas de critère d'âge pour les personnes qui réunissaient la totalité de la période ouvrant droit à pension, de 40 ans pour les hommes et de 35 ans pour les femmes. En ce qui concerne la retraite anticipée, les conditions étaient avantageuses, puisqu'il fallait seulement avoir atteint l'âge minimum requis et avoir acquis une période minimum ouvrant droit à pension. Les déductions pour départ en retraite anticipée étaient temporaires – c'est-à-dire qu'elles étaient supprimées lorsque l'intéressé(e) atteignait l'âge de 60 ans pour les hommes ou de 55 ans pour les femmes. Les taux d'acquisition du droit à pension étaient élevés. La LAVI de 1983 élargissait par ailleurs considérablement le champ d'application des mesures de solidarité et de différentes prestations autres que celles de l'assurance. Il s'agissait entre autres du complément de revenus pour les personnes dont la pension était modeste, et du supplément pour aide à domicile dont pouvaient bénéficier les retraités physiquement handicapés. La Loi introduisait de nouveaux concepts tels que la pension minimum et l'assiette minimale pour le calcul de la pension<sup>8</sup>.

Les « bonnes choses » que l'on trouvait dans le « paquet cadeau » n'avaient pas toutes été distribuées – par exemple la nouvelle règle d'indexation n'était pas entièrement appliquée – mais la situation relative des bénéficiaires d'une pension ne s'en était pas moins nettement améliorée, et ce pour deux raisons : la baisse générale des salaires réels dans les années 1980 et la référence des dix meilleures années de salaire comme base de calcul des pensions. Il pouvait donc arriver que quelqu'un reçoive une pension plus élevée que son dernier salaire. Le tableau 1 montre que les taux de remplacement étaient vraiment très élevés pendant cette période. La générosité du régime de pensions et la détérioration rapide de la situation économique ont eu pour conséquences une forte augmentation du nombre des bénéficiaires d'une pension et une explosion des dépenses de pensions.

---

<sup>7</sup> Cette période ouvrant droit à pension incluait la période d'assurance (c'est-à-dire la période pendant laquelle des cotisations avaient été payées) et une période supplémentaire spéciale (octroyée en application de la Loi). Cette période supplémentaire spéciale comprenait par exemple les années passées dans les mouvements de résistance au cours de la Seconde guerre mondiale.

<sup>8</sup> Lorsque l'assiette utilisée pour le calcul de la pension était inférieure à l'assiette minimum, la pension de l'intéressé(e) était calculée sur la base de cette dernière.

### 1.2. Les nouveaux concepts de la fin des années 1980

La Slovénie était à bien des égards à l'avant-garde des républiques yougoslaves. Ce n'était pas seulement la république la plus développée de toute la nation, mais aussi un terrain de culture des théories du développement social et de l'expérimentation sociale. C'est même un Slovène, Edvard Kardelj, qui a inventé la notion de socialisme autogéré, en réaction directe au socialisme centralisé de type soviétique. Mais l'expérimentation sociale est allée trop loin, et le système yougoslave de socialisme décentralisé et autogéré a en fait eu pour effet des processus de prises de décisions lourds et lents, des politiques fiscales opaques et un très faible niveau d'efficacité économique<sup>9</sup>. Dès le milieu des années 1980, les planificateurs sociaux ont considéré que le système avait atteint ses limites, et que l'individu devait reprendre un plus grand rôle dans la société. Ils n'entendaient pas seulement par là le rôle du travailleur individuel dans une entreprise autogérée, mais aussi la personne en tant que telle. Aussi fut-il écrit dans le *Plan à long terme 1986-2000 pour la Slovénie* : « Le développement socio-économique exige une modification de certaines fonctions de la personne, de la famille et des institutions sociales. S'il convient bien entendu de préserver et développer le soutien social dans les domaines de la santé, de l'éducation, de la garde des enfants et des activités culturelles, il n'en faudra pas moins encourager aussi l'intérêt, la responsabilité et les actes des individus visant à satisfaire ces besoins » (p. 41).

D'autres « déclarations d'intention » de ce type, c'est-à-dire d'ordre général, ont également été publiées ultérieurement, après l'effondrement *de facto* du système d'autogestion. C'est ainsi que les auteurs d'un document de planification indicatif publié en 1990, et intitulé *Analyse des possibilités de développement pour la Slovénie : 1991-1995*, ont réaffirmé le nouveau rôle de l'individu, ce dernier devant acquérir davantage de responsabilités en ce qui concerne sa santé, son éducation, sa protection sociale, etc.» (p. 184). Ils ont également suggéré que « l'assurance obligatoire soit complétée par diverses formes de gestion de prestations facultatives » (p. 210).

La liberté, le rôle et la responsabilité de l'individu dans la société n'étaient pas les seuls thèmes remis au goût du jour. Dans le domaine économique, les discussions sur l'(in)efficacité du socialisme autogéré yougoslave ont commencé à occuper le devant de la scène. Au cœur même de la question de l'efficacité, l'on trouvait le concept de

---

<sup>9</sup> La structure très décentralisée de certains domaines de la protection sociale tels que les garderies d'enfants et l'assistance sociale a déjà été évoquée.

propriété sociale, caractéristique très particulière au socialisme yougoslave. Selon ce concept, le capital n'était pas la propriété de l'Etat, ni des travailleurs, qui n'en étaient que les « gestionnaires ». Il appartenait à l'ensemble de la société. Bien entendu, une définition si peu précise des droits de propriété ne constituait guère la recette idéale pour une répartition et une utilisation efficaces du capital. Une loi de privatisation, adoptée en 1988, a tenté de remédier à cette situation. Elle définissait surtout un cadre général pour la gestion et le rachat des entreprises par les salariés ; ce système aurait permis ensuite, le cas échéant, de transformer la propriété sociale en propriété privée. Le professeur Ivan Ribnikar a déclaré qu'il n'était pas favorable à ce type de solution, en faisant valoir que, compte tenu de la genèse de cette propriété, et pour des raisons d'équité et d'efficacité, le *titulaire* devait être quelqu'un d'extérieur à l'entreprise, et qui exercerait des droits de propriété passifs (Ribnikar 1989a, 1989b). Idéalement, ce serait une caisse de pensions. De puissants intérêts politiques ont empêché une prise en considération sérieuse de cette proposition, mais les idées du professeur Ribnikar ont influencé certains développements de la réforme des pensions intervenus une dizaine d'années plus tard.

## **2. La protection de la vieillesse en pleine transformation, 1990-2000**

Les premières élections multipartites, qui ont eu lieu au printemps 1990, ont porté au pouvoir un gouvernement de coalition de centre-droit. Un référendum sur l'indépendance de la Slovénie a été organisé en décembre 1990, et une écrasante majorité des votants s'est prononcée pour l'indépendance. Le Parlement slovène a officiellement déclaré l'indépendance en juin 1991, et une nouvelle Constitution a été adoptée en décembre 1991. Le nouveau gouvernement a été rapidement contraint d'intervenir dans le régime de pensions, car les taux de remplacement, déjà très élevés, étaient devenus impossibles à maîtriser. En novembre 1990, il a décidé d'adopter un certain nombre de changements, parmi lesquels une modification de la règle d'indexation, et en mars 1991, il a plafonné les dépenses de pensions. Ce plafonnement n'avait pas pour but de geler les dépenses de pensions, mais de limiter à 85 pour cent<sup>10</sup> le ratio entre la pension de vieillesse moyenne et le salaire moyen. Cette mesure a immédiatement eu pour effet une forte baisse du taux de remplacement en 1991, mais elle n'a pas empêché pour autant une nouvelle augmentation des dépenses de pensions, provoquée par le nombre croissant des bénéficiaires d'une pension au cours des premières années de la transition (voir tableaux 3 et 4). Cette augmentation a été due à celle, importante, du nombre des départs en retraite anticipée, elle-même imputable à la restructuration des entreprises et à la récession économique.

Le nouveau gouvernement a par ailleurs rapidement adopté une législation sur la privatisation et la dénationalisation. La Loi de 1991 sur la dénationalisation a permis à l'Institut d'assurance vieillesse-invalidité (IAVI) de récupérer la majeure partie du parc immobilier de son prédécesseur – quelque 6 500 immeubles – dont une petite partie a été proposée à la vente, mais exclusivement aux occupants. Le reste devait être géré par le nouveau Fonds immobilier de l'IAVI. Aux termes de la Loi de privatisation de 1992, 10 pour cent de la valeur de la propriété sociale des entreprises privatisées devaient être utilisés pour la constitution du capital initial du fonds de roulement de l'IAVI. En 1996, le Fonds immobilier et le Fonds de roulement sont

---

<sup>10</sup> Ce ratio est calculé en partant de l'hypothèse selon laquelle tous les bénéficiaires actuels d'une pension de vieillesse peuvent faire état d'une période d'affiliation complète. La pension de vieillesse moyenne ainsi calculée est ensuite comparée aux salaires réels.

devenus des entités juridiques séparées et autonomes.

Les préparatifs en vue de la rédaction d'une nouvelle loi sur l'assurance vieillesse-invalidité (LAVI) ont commencé peu après les élections de 1990, et la nouvelle loi a été adoptée par le Parlement en mars 1992. Elle était profondément influencée par la législation précédente, celle de 1983. Cette similitude peut sembler surprenante, compte tenu de la période troublée de changements économiques, politiques et sociaux qui s'était écoulée entre les deux lois, et plus particulièrement de l'effondrement du système d'autogestion socialiste, de l'adoption d'un système politique multipartite, de l'accession du pays à l'indépendance, de la privatisation et de la dénationalisation. La LAVI de 1992 n'était ni ambitieuse ni porteuse de transformations très profondes, mais le gouvernement espérait encore qu'elle pourrait contribuer à la stabilisation du régime de pensions. Les conditions d'octroi des prestations étaient rendues un peu plus strictes. Une période complète d'affiliation ne suffisait plus pour recevoir une pension : il fallait désormais remplir aussi une condition d'âge. L'âge de la retraite a été progressivement relevé, pour les hommes, de 55,5 ans en 1992 à 58 ans en 1998, et pour les femmes de 50,5 à 53 ans (voir tableau 8). Pour la retraite anticipée, l'âge et les périodes d'ouverture des droits n'étaient pas modifiés, mais de nouvelles conditions étaient ajoutées, par exemple la faillite de l'entreprise.

Dans l'ensemble, on peut dire que la LAVI de 1992 n'était pas assez ambitieuse et qu'elle est arrivée trop tard. Au moment de son adoption, en mars 1992, le pire était déjà passé en ce qui concerne la restructuration des entreprises et la réduction de

**Tableau 2**  
**Age réel de la retraite, par sexe, 1992–2000**

	Hommes	Femmes
1992	56,2	52,5
1993	56,2	53,3
1994	57,6	53,2
1995	57,5	53,1
1996	57,5	54,0
1997	58,3	54,9
1998	58,4	55,3
1999	58,2	54,8
2000	59,2	55,4

Source : Service des statistiques de l'IAVI, mai 2001.

leurs effectifs. De plus, le resserrement des conditions d'octroi n'a pas suffisamment permis de décourager les gens de partir en retraite anticipée à la première occasion. Les rachats d'années d'affiliation étaient monnaie courante, car le prix était peu élevé et ne tenait aucun compte des principes actuariels. Comme le montre le tableau 2, l'âge de la retraite réel n'a que très peu augmenté ; il n'était guère éloigné de l'âge minimum obligatoire.

Comme le montrent les tableaux 3 et 4, le rapport entre le nombre d'actifs assurés et celui des bénéficiaires d'une pension (c'est-à-dire l'inverse du taux de dépendance) est resté stable depuis 1992, ce qui est en fait quelque peu décevant dans la mesure où cette stabilisation a été obtenue par des changements législatifs : la LAVI de 1992 a créé plusieurs nouvelles catégories d'assurés, au nombre desquelles : 1) les assurés volontaires ; 2) les chômeurs percevant les allocations de chômage, dont les cotisations sont payées par l'Office national de l'emploi. En d'autres termes, l'augmentation du nombre des assurés en 1993 a été due à l'introduction de

**Tableau 3**  
**Actifs assurés et bénéficiaires d'une pension,**

	Actifs assurés person	Ensemble des bénéficiaires d'une pension	Bénéficiaires d'une pension de vieillesse
1990	884 600	384 100	197 300
1991	816 900	418 900	227 500
1992	764 900	448 800	252 400
1993	782 600	457 500	259 500
1994	772 500	458 100	260 800
1995	769 000	460 300	262 600
1996	765 700	463 300	265 300
1997	783 200	468 200	270 000
1998	784 200	472 400	274 500
1999	800 500	476 400	279 100
2000	807 100	482 200	284 800

Source : IAVI, rapports annuels.

nouveaux cotisants « marginaux » dans le régime.

Les changements législatifs intervenus en 1992 ont également été en partie

responsables d'une importante augmentation des dépenses de pensions cette année-là, car l'IAVI était tenu de payer les cotisations à l'assurance maladie des bénéficiaires d'une pension. Il en est résulté une augmentation d'un point du pourcentage des dépenses de pensions par rapport au PIB. Après 1992, les dépenses de pensions, en pourcentage du PIB, ont paru se stabiliser autour de 14 pour cent (voir tableau 4). On

**Tableau 4**  
**Ratio démographique du régime, dépenses de pensions et taux de remplacement, 1990–2000**

	Nombre d'assurés par bénéficiaire d'une pension	Dépenses de pensions (en % du PIB)	Taux de remplacement* (%)
1990	2,30	11,7	89,2
1991	1,95	10,9	73,8
1992	1,70	13,8	78,4
1993	1,71	14,1	74,5
1994	1,69	14,5	77,2
1995	1,67	14,7	77,9
1996	1,65	14,7	75,8
1997	1,67	14,9	75,4
1998	1,66	14,3	75,6
1999	1,68	14,4	76,8
2000	1,67	14,6	76,1

\* Le taux de remplacement est égal à la pension de vieillesse nette moyenne divisée par le salaire net moyen. Le montant « net » est égal au montant « brut » moins les cotisations de sécurité sociale et l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

Source : IAVI, rapports annuels ; Livre blanc sur la réforme des pensions ; Bulletin de la Banque de Slovénie.

aurait pu considérer que cela signifiait que la situation financière de l'IAVI s'était stabilisée ; or tel n'était pas le cas.

Jusqu'en 1996, les importantes augmentations des dépenses de pensions ont été accompagnées par un relèvement continu des taux de cotisation, et pour les pensions, le taux de cotisation total est passé de 22,55 pour cent en 1989 à 31 pour cent en 1995, payables à parts égales par le salarié et l'employeur. En 1996, cependant, le gouvernement a décidé de ramener le taux de cotisation des employeurs de 15,5 à

8,85 pour cent des salaires bruts, espérant ainsi accroître la compétitivité industrielle de la Slovénie et empêcher une baisse des activités dans les industries qui emploient une main-d'œuvre importante. Cela a marqué un tournant – depuis 1996, l'IAVI est devenu de plus en plus dépendant des transferts du budget du gouvernement central (tableau 5). Ce type de transferts n'était pas nouveau en Slovénie – le gouvernement avait déjà subventionné, auparavant, différentes prestations non basées sur le principe de l'assurance, telles que les pensions plus avantageuses dont bénéficiaient les policiers et les membres des forces armées – mais les transferts d'après 1996 ont

**Tableau 5**  
**Recettes et dépenses de l'Institut d'assurance vieillesse-invalidité (en % du PIB)**

	Recettes sans les transferts du budget de l'Etat	Transferts du budget de l'Etat	Dépenses totales
1991	12,7	0,2	10,9
1992	13,4	0,0	13,5
1993	14,0	0,5	14,1
1994	13,5	0,9	14,4
1995	13,0	1,1	14,7
1996	11,2	3,3	14,5
1997	10,9	3,2	14,4
1998	10,4	3,8	14,4
1999	10,1	4,0	14,4
2000	10,4	3,8	14,6

*Note :* Ces différents chiffres ne s'ajoutent pas forcément. Il y a eu des excédents en 1991 et 1993 et surtout des déficits les autres années.

*Source :* IAVI, rapports annuels, et *Annuaire statistique de Slovénie*.

équivalu, pour le gouvernement, à cofinancer des prestations basées sur le principe de l'assurance, ce qu'il n'avait encore jamais fait.

Après l'adoption de la LAVI de 1992, le gouvernement a envisagé de procéder à des changements plus radicaux. Il y était surtout poussé par l'aggravation de la structure démographique de la population slovène. Le tableau 6 montre que le taux de dépendance des personnes âgées (la population de 65 ans ou plus par rapport à la

**Tableau 6**  
**Population, structure démographique et taux de dépendance des personnes âgées,**  
**1953–2001, avec des projections jusqu'en 2020**

	1953	1961	1971	1981	1991	1999	2001	2011	2020
Population en millions,									
dont (âge) :	1 504	1 592	1 727	1 892	1 966	1 988	1 967	2 009	2 019
0 à 14 ans	27,6%	27,3%	24,1%	23,0%	20,5%	16,1%	16,5%	16,4%	16,4%
15 à 64 ans	64,8%	64,8%	65,6%	65,7%	68,5%	70,0%	69,4%	67,8%	64,7%
65 ans ou plus	7,6%	7,8%	10,1%	11,1%	11,0%	13,9%	14,1%	15,8%	18,9%
Rapport des personnes âgées 65 ans ou plus/ 15–64 ans	0,117	0,120	0,154	0,169	0,161	0,199	0,203	0,233	0,292

*Note* : L'addition des pourcentages relatifs à la structure démographique ne donne pas forcément 100%, car il n'a pas été possible d'établir l'âge de certaines personnes.

*Source* : *Annuaire statistique de Slovénie* pour 1972, 1973, 1982, 1993 et 2000.

population de 15 à 64 ans) n'a cessé de se détériorer pendant une quarantaine d'années, et qu'il va encore empirer d'ici à 2020.

Du côté des éléments positifs, la situation budgétaire de la Slovénie était très favorable, et assurément l'une des meilleures des pays d'Europe centrale en

**Tableau 7**  
**Equilibre budgétaire et dette publique de la Slovénie, 1992-2000 (en % du PIB)**

	Equilibre budgétaire	Dette publique
1992	1,2	–
1993	0,9	–
1994	0,0	–
1995	0,0	19,0
1996	0,3	22,7
1997	–1,2	23,2
1998	–0,8	23,7
1999	–0,6	24,5
2000	–1,4	25,1

*Source* : ministère des Finances, *Bulletin de finances publiques* n°3, mars 2001. Pour le PIB : *Bulletin de la Banque de Slovénie* (différents numéros) et pour 1992, *Annuaire statistique de Slovénie*, 1994.

transition. En dépit de très fortes pressions budgétaires, notamment pendant les premières années de la transition, les déficits ont été très faibles. La dette publique, quoique augmentant lentement, n'a pas atteint de proportions préoccupantes, comme le montre le tableau 7.

Dans les années qui ont suivi l'adoption de la LAVI de 1992, les autorités ont remédié à certaines des lacunes les plus évidentes du régime. En 1996, la possibilité d'opter pour des « droits à pension réduits » (auquel cas les taux de cotisation applicables étaient plus faibles) a bien évidemment été maintenue<sup>11</sup>. Quant aux possibilités qu'avaient les travailleurs indépendants de choisir leur propre assiette de cotisation, elles ont été fortement limitées.

Le processus de réforme des pensions a débuté en 1996 et s'est officiellement achevé avec l'adoption d'une nouvelle LAVI en décembre 1999 (on trouvera une description détaillée de ce processus à la section 3). Le régime est devenu encore plus complexe qu'auparavant ; les très longues négociations auxquelles sa réforme a donné lieu au sein de la coalition au pouvoir, et surtout entre le gouvernement et les partenaires sociaux, y ont été pour beaucoup. Pour donner ne serait-ce qu'un seul exemple de cette complexité, il suffit de citer les termes utilisés pour décrire la période donnant lieu à l'ouverture des droits. Les *années de service* correspondent à la période pendant laquelle l'intéressé(e) était effectivement assuré(e). La *période rachetée* est une période d'assurance rachetée soit par le salarié soit par l'employeur. La *période d'assurance* correspond à la somme des années de service et de la période rachetée. La *période spéciale ouvrant droit à pension* correspond aux années créditées – telles que celles passées dans un mouvement de résistance pendant la Seconde guerre mondiale – et elle est donc incluse dans la *période donnant lieu à l'acquisition des droits à pension*. Cette dernière est l'élément le plus important dans le calcul de l'assiette ; elle comprend aussi bien les années de service que toute période rachetée ou période spéciale ouvrant droit à pension. Enfin, une *période assimilée aux périodes d'assurance* (ou *période supplémentaire d'ouverture des droits à pension*) n'est utile que pour remplir les conditions d'ouverture des droits ; elle n'est pas prise en compte dans le calcul de la pension. Ce type de période comprend les années passées dans

---

<sup>11</sup> L'expression « droits à pension réduits » signifie que l'assuré ne bénéficie pas de tous les droits offerts par le régime d'assurance vieillesse-invalidité – par exemple le complément de revenus pour les retraités, le supplément pour invalidité, la retraite anticipée, l'aide à domicile ou le calcul de la pension en utilisant l'assiette minimum.

<b>Tableau 8</b>		
<b>Caractéristiques de base des LAVI de 1983, 1992 et 1999</b>		
<b>(critères d'octroi et prestations)</b>		
<b>LAVI de 1983</b>	<b>LAVI de 1992</b>	<b>LAVI de 1999</b>
<b>Critères d'octroi</b>		
Hommes : p.o.d.p. = 40 Femmes : p.o.d.p. = 35 Hommes : âge = 60, p.o.d.p. = 20 Femmes : âge = 55, p.o.d.p. = 20 Hommes : âge = 65, p.a. = 15 Femmes : âge = 55, p.a. = 15	Hommes : (a) âge = 58, p.o.d.p. = 40 Femmes : (a) âge = 53 p.o.d.p. = 35 Hommes : (a) âge = 63, p.o.d.p. = 20 Femmes : (a) âge = 65, p.o.d.p. = 20 Hommes : âge = 65, p.a. = 15 Femmes : âge = 55, p.a. = 15	Hommes : âge = 58, p.o.d.p. = 40 Femmes : (b) âge = 58, p.o.d.p. = 38 Hommes : âge = 63, p.o.d.p. = 20 Femmes : (b) âge = 61, p.o.d.p. = 20 Hommes : âge 65, p.a. = 15 Femmes : (b) âge = 63, p.a. = 15
<b>Période minimum d'assurance</b>		
15 ans	15 ans	15 ans
<b>Assiette utilisée pour le calcul de la pension</b>		
La moyenne des 10 meilleures années de salaire net (c)	La moyenne des 10 meilleures années de salaire net (c)	La moyenne des 18 meilleures années de salaire net (c)
<b>Taux d'acquisition des droits</b>		
Hommes : 35% de l'assiette pour les 15 premières années, puis 2% pour chaque année supplémentaire, jusqu'à une p.o.d.p. de 40 ans. Femmes : 40% de l'assiette pour les 15 premières années, puis 3% pour chaque année supplémentaire jusqu'à 20 ans, puis 2% pour chaque année supplémentaire jusqu'à une p.o.d.p. de 35 ans	Hommes : 35% de l'assiette pour les 15 premières années, puis 2% pour chaque année supplémentaire, jusqu'à une p.o.d.p. de 40 ans. Femmes : 40% de l'assiette pour les 15 premières années, puis 3% pour chaque année supplémentaire jusqu'à 20 ans, puis 2% pour chaque année supplémentaire jusqu'à une p.o.d.p. de 35 ans	Hommes : 35% de l'assiette pour les 15 premières années, puis 1,5% pour chaque année supplémentaire de p.o.d.p.. Femmes : 38% de l'assiette pour les 15 premières années, puis 1,5% pour chaque année supplémentaire de p.o.d.p..
<b>Indexation de la pension</b>		
90% de la croissance des salaires nets	Croissance des salaires nets	Croissance des salaires nets
<b>Assiette minimum</b>		
65% du salaire national net	64% du salaire national net	Fixée nominalement, mais dans la pratique à approximativement 64% du salaire national net
<b>Assiette maximum</b>		
350% du salaire national net	310% du salaire national net	4 fois l'assiette minimum

<b>Retraite anticipée</b>		
Hommes : âge = 55, p.o.d.p. = 35 Femmes : âge = 50, p.o.d.p. = 30,	Hommes : âge = 55, p.o.d.p. = 35 Femmes : âge = 50, p.o.d.p. = 30 avec un certain nombre d'autres conditions requises (d)	Pas de dispositions particulières, mais certaines catégories de travailleurs peuvent obtenir une pension sans déduction s'ils partent à la retraite avant l'âge qui ouvre droit à une pension à taux plein (e)
<b>Déductions en cas de retraite anticipée</b>		
1,5% par « année manquante » jusqu'à l'âge de 60 ans pour les hommes et de 55 ans pour les femmes. 0,5% par année d'assurance « manquante ». Déductions temporaires, supprimées lorsque les critères d'âge sont remplis.	1% par année d'assurance « manquante ». Déductions temporaires, supprimées lorsque les critères d'âge sont remplis.	Sans objet.
<b>Rachat d'une période d'assurance</b>		
Conditions généreuses pour les exploitants agricoles et les travailleurs indépendants. En août 1990, possibilité de rachat d'années étendue à certaines catégories de salariés (en cas de faillite de l'entreprise, de licenciement pour motif économique, etc.)	L'employeur peut racheter (pour le salarié) jusqu'à cinq ans, sous certaines conditions (f). Le salarié peut racheter les années passées dans l'enseignement supérieur ou au service militaire.	L'employeur peut racheter (pour le salarié) jusqu'à cinq ans, sous certaines conditions (g). Le salarié peut racheter les années passées dans l'enseignement supérieur ou au service militaire.

*Abréviations* : P.o.d.p. = période ouvrant droit à pension ; p.a. = période d'assurance ; s.o. = sans objet

*Notes* : (a) En application des dispositions de la LAVI de 1992, le relèvement de l'âge ouvrant droit à pension a eu lieu progressivement et s'est achevé en 1998. Tous les chiffres indiqués dans le tableau correspondent aux valeurs finales. (b) Pour les femmes, le relèvement de l'âge ouvrant droit à pension et l'allongement de la période ouvrant droit à pension ont été eux aussi très progressifs. Les chiffres indiqués dans le tableau correspondent aux valeurs finales, qui dans certains cas seront atteintes dans vingt ans. (c) Indexée sur l'inflation. (d) Parmi ces « autres conditions » figurent la faillite de l'entreprise, l'invalidité, le chômage de longue durée. (e) Article 55, LAVI de 1999. (f) Article 214, LAVI de 1992. (g) Articles 195-199, LAVI de 1999.

*Source* : M. Štrovs (1984), J. Kuhelj (2000) et les LAVI de 1983, 1992 et 1999.

l'enseignement supérieur, au service militaire, etc. Ces années peuvent elles aussi être achetées, auquel cas elles deviennent une période achetée.

La réforme lancée par la LAVI de 1999 ne consistait pas seulement à modifier les paramètres du premier pilier, mais aussi la conception même du deuxième pilier et de ses régimes de pensions complémentaires. Ces changements sont résumés au tableau 8. On observe là encore la même démarche visant à tenir compte du parcours de l'assuré, car en dépit de toutes les nouveautés, les similitudes avec la LAVI de 1992 sont tout à fait visibles.

La LAVI de 1999 a instauré un certain nombre d'éléments qui ont amélioré l'équité horizontale du régime. L'écart entre les sexes en matière de conditions d'octroi et de prestations a été considérablement réduit. Les taux d'acquisition des droits à pension sont devenus les mêmes pour les deux sexes, et pour les femmes les critères d'octroi des prestations sont même très proches, aujourd'hui, de ceux applicables aux hommes. Alors qu'aux termes de la LAVI de 1992 l'âge minimum pour qu'une femme puisse bénéficier des prestations du régime de pensions était de 53 ans dans le cas d'une période d'acquisition des droits de 35 ans, la LAVI de 1999 a porté cet âge à 58 ans et la période d'acquisition des droits à 38 ans, soit deux ans de moins seulement que pour les hommes (voir tableau 8). L'équité actuarielle est elle aussi mieux respectée, dans la mesure où il existe des « sanctions » ou « malus » en cas de départ à la retraite avant l'âge normal (et des « bonus » en cas de départ après), lequel est de 63 ans pour les hommes et de 61 ans pour les femmes. La période de calcul de l'assiette a été élargie aux 18 meilleures années au lieu des dix comme c'était le cas auparavant. La Loi a par ailleurs réduit les possibilités, pour les travailleurs indépendants, de « manipuler » leur assiette de cotisation.

Une attention plus grande encore a été portée au principe de l'équité verticale (la « solidarité »). C'est ainsi que le ratio entre deux pensions comparables ne peut plus être supérieur à 4/1, soit nettement moins qu'auparavant (4,8/1). (Deux pensions sont comparables lorsque les bénéficiaires ont adhéré au régime dans les mêmes conditions et peuvent tous les deux faire état d'une période d'acquisition de 40 ans pour les hommes ou 38 ans pour les femmes). Un autre élément redistributeur est le fait que les cotisations de sécurité sociale ne sont pas plafonnées.

Dans le premier pilier, la principale nouveauté qu'a apportée la LAVI de 1999 a été l'instauration de la retraite à la carte, avec des malus et des bonus. L'approche retenue en la matière ressemble beaucoup au système italien. Le départ à la retraite avant 63 ans pour les hommes et 61 ans pour les femmes entraîne des « sanctions » – encore qu'il ne s'agisse là que d'une règle générale, qui ne s'applique pas à certains groupes

d'assurés. Par rapport à la LAVI de 1992, les critères d'octroi ont été rendus plus stricts, notamment pour les femmes, et le montant des prestations a été considérablement réduit. Un assuré – à condition qu'aucun malus ne lui soit applicable – a droit à 72,5 pour cent de la pension de base après 40 ans de travail, contre 85 pour cent avec la LAVI de 1992. De plus, étant donné que la pension de base, dans la LAVI de 1999, est calculée sur la base de la moyenne des 18 meilleures années de salaire (au lieu des 10 meilleures dans la LAVI de 1992), la réduction du montant des pensions est même encore plus importante. Cela dit, les nouvelles règles relatives aux conditions d'octroi et aux prestations n'entrent en vigueur que progressivement.

La LAVI de 1999 a ouvert la possibilité de créer des régimes complémentaires dans un deuxième pilier. En fait, un régime complémentaire avait déjà été mis en place par la LAVI de 1992, et constitué sous les auspices de l'IAVI. Il était géré séparément, et ses avoirs étaient distincts des autres avoirs de l'IAVI. Mais il n'a jamais vraiment fonctionné activement ; il était même quelque peu moribond, à en juger par le nombre de ses membres individuels, qui n'ont jamais été plus de quelques centaines<sup>12</sup>. Cela s'explique moins par le caractère statique et monopolistique du régime que par l'absence de mesures d'incitation fiscales susceptibles d'encourager les adhésions.

La LAVI de 1999, comme la législation antérieure, accorde un statut entièrement séparé au *Kapitalska družba*, la Caisse de gestion des pensions. Cette institution qui appartient entièrement à l'Etat, ne s'est pas seulement vu confier un rôle très spécifique au sein du deuxième pilier : elle a également été chargée d'une fonction d'appui très importante dans le premier pilier. Le *Kapitalska družba* gère trois fonds différents, tous créés par des lois. La première est le Fonds mutuel de pensions, successeur du régime complémentaire créé en 1992. La plupart des adhérents initiaux sont restés dans le régime, mais d'autres l'ont quitté pour adhérer à d'autres régimes. Le second Fonds est un régime complémentaire obligatoire de pensions, instauré par la LAVI de 1999. Ce régime couvre les assurés appartenant à certaines catégories professionnelles, pour lesquels les employeurs sont tenus de payer des cotisations plus élevées pour financer des départs à la retraite avant l'âge normal applicable au reste de la population. Cela n'est pas vraiment nouveau, dans la mesure où même avant la LAVI de 1999, les employeurs étaient tenus de payer des cotisations

---

<sup>12</sup> Fin 2000, il n'y avait que 739 polices d'assurance individuelles.

plus élevées pour certaines professions, mais auparavant ces pensions étaient entièrement versées par le premier pilier. Aux termes de la LAVI de 1999, l'employeur doit payer la cotisation « normale » au premier pilier (c'est-à-dire à l'IAVI), et des cotisations supplémentaires au régime complémentaire obligatoire de pensions. Ces cotisations supplémentaires ont pour but de financer la fourniture d'une pension professionnelle à l'assuré. Après avoir atteint l'âge de la retraite – 58 ans –, l'intéressé(e) a droit à une pension de vieillesse du premier pilier et à une pension professionnelle réduite du régime complémentaire obligatoire<sup>13</sup>. Le troisième Fonds dont la loi a confié la gestion au *Kapitalska družba* est le Premier Fonds de pensions, créé pour absorber les certificats de propriété remis à la population en vue de la privatisation (voir section 3. 5.).

Outre la gestion de ces trois fonds, le *Kapitalska družba* a une quatrième fonction, qui découle de la loi sur la privatisation, en vigueur depuis 1992. Aux termes de cette loi, la Caisse est devenue propriétaire de 10 pour cent de la propriété sociale à privatiser. Les revenus de ce capital devaient être utilisés pour apporter un soutien financier au premier pilier. En réalité, ils servent à financer les importants déficits de l'IAVI, ce pour quoi l'on utilise aussi le capital lui-même : en d'autres termes, la Caisse est en cours de décapitalisation.

Les conditions de l'exploitation et de la gestion des régimes complémentaires volontaires collectifs et individuels sont elles aussi précisées par la LAVI de 1999. On part du principe que les employeurs importants créeront leurs propres régimes collectifs, auxquels adhéreront ensuite les PME. Les régimes doivent être approuvés par le ministère du Travail, de la Famille et des Affaires sociales et par l'autorité de réglementation compétente (la Commission des opérations de bourse ou l'Agence de supervision des assurances). Un particulier peut également adhérer à un régime complémentaire, encore que les mesures d'incitation fiscales soient moins avantageuses que pour les employeurs qui adhèrent à des régimes collectifs<sup>14</sup>. Ces régimes complémentaires peuvent fonctionner soit comme des fonds mutuels de pensions, auquel cas le cadre réglementaire indispensable est fourni par la Commission des

---

<sup>13</sup> Bien que cela ne soit pas explicitement mentionné dans la LAVI, il est certain que les personnes appartenant à ce groupe d'assurés et qui commencent à bénéficier de leur pension de vieillesse avant d'avoir atteint l'âge ouvrant droit à une pension à taux plein, ne feront pas l'objet de sanctions.

<sup>14</sup> La LAVI de 1999 ne faisait pas vraiment de distinction entre les régimes complémentaires collectifs et individuels. Mais depuis l'adoption des changements de 2002, un régime doit être soit collectif soit individuel.

opérations de bourses, soit comme des sociétés de gestion des pensions, auquel cas la responsabilité de la réglementation échoit à l'Agence de supervision des assurances. Bien que ces régimes ne soient pas tenus de respecter des critères particuliers en ce qui concerne la composition de leur portefeuille, il existe un taux de rendement garanti, qui ne doit pas être inférieur à 40 pour cent du taux d'intérêt annuel moyen servi sur les titres d'Etat à terme. Il existe aussi, pour chaque régime, un nombre de membres minimum au-dessous duquel le régime a l'obligation de ne pas descendre.

Les mesures d'incitation fiscales sont particulièrement favorables aux régimes collectifs, mais elles ne sont accordées que si le régime compte au moins un certain nombre d'adhérents. Ce seuil était initialement fixé à 66 pour cent des effectifs de l'employeur, mais il a été ramené à 51 pour cent dans le cadre des changements adoptés en janvier 2002. Le seuil initial posait quelques problèmes, car une partie importante de la main-d'œuvre est soit âgée soit employée à temps partiel, et ces travailleurs-là ne sont pas particulièrement intéressés par une adhésion à un régime de ce type, à moins que l'employeur ne soit d'accord pour « régler l'addition » et payer toutes les primes. Les employeurs répugnent bien évidemment à assumer l'ensemble de ces charges, et ils demandent habituellement qu'une partie des primes soit prélevée sur les salaires. Dans la pratique, si l'on en juge par ce qui s'est fait jusqu'à présent, les employeurs paient près de 50 pour cent du montant des primes.

Les cotisations (primes) des employeurs aux régimes complémentaires sont déductibles de l'impôt sur les bénéfices des entreprises, des cotisations de sécurité sociale et de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP). Le régime fiscal de ces primes est donc plus favorable que celui des autres avantages sociaux accordés par l'employeur, qui sont inclus dans l'assiette de calcul des cotisations de sécurité sociale et sont partiellement soumis à l'IRPP. Quant aux primes des salariés, elles sont prélevées sur leur salaire et sont déductibles des revenus imposables au titre de l'IRPP, mais elles restent soumises aux cotisations de sécurité sociale. Les déductions autorisées au titre de l'IRPP sont plafonnées : de deux montants – 24 pour cent des cotisations de sécurité sociale obligatoires de l'intéressé(e) ou 360 000 SIT (SIT = tolars slovènes) par an – elles ne doivent pas dépasser le plus faible<sup>15</sup>. Si les salariés considéraient ces primes comme une sorte de salaire différé, ils seraient probablement davantage favorables aux régimes complémentaires – et les syndicats

---

<sup>15</sup> Cette valeur nominale, fixée par la LAVI de 1999, est toutefois sujette à modification. En janvier 2002, elle était d'environ 440 000 SIT par an.

pourraient alors faire preuve d'une plus grande retenue lors des négociations sur les augmentations de salaire. Mais tel n'est pas encore le cas. Les employeurs considèrent les primes comme contribuant à l'augmentation des coûts de la main-d'œuvre, et les syndicats ne parviennent pas à aborder les questions de rémunération dans une

**Tableau 9**  
**Fonds de pensions et sociétés de gestion des pensions : total des primes et nombre d'adhérents (fin octobre 2001)**

Fonds de pensions ou société de gestion des pensions	Total des primes (en millions de SIT)	Nombre de membres
Zavarovalnica Triglav	1 287	27 230
Slovenica	42,6	3 164
Adriatic	22,5	1 345
KAD	766,6	5 919
Generali	18,4	2 507
Pokojninska družba SKB		
Banka Koper	45,9	>1 000
Prva pokojninska družba	247,4	11 195
Skupna pokojninska družba	825,6	8 500
Moja naložba	200,0	3 000
Krekova zavarovalnica	n.d.	n.d.
Druga Penzija	1,0	101
Pokojninska družba A	50,3	13 359
Abanka	n.d.	n.d.
Probanka	n.d.	n.d.

*Abréviation* : n. d. = non disponible.

*Note* : Le « total des primes » est arrêté au mois de juin-juillet 2001. A l'exception de la *Zavarovalnica Triglav*, tous les autres fonds et sociétés ont officiellement commencé leurs activités en 2001. « s. o. » signifie « sans objet », les caisses concernées n'ayant pas commencé à recouvrer des primes. Le KAD est le Fonds mutuel des pensions, géré par la Caisse d'Etat *Kapitalska družba* ; il ne comprend pas le régime obligatoire, lui aussi géré par *Kapitalska družba*. Le taux de change, mi-octobre 2001, était de 243 SIT pour un dollar, ou de 112 SIT pour un DEM.

*Source* : *Finance*, 12 November 2001.

perspective à long terme.

Comme le montre le tableau 9, les fonds de pensions et les sociétés de gestion des pensions ont proliféré. Il est encore trop tôt pour prédire l'évolution future de cette tendance. En termes de couverture de la main-d'œuvre, beaucoup de choses dépendront de l'ampleur de l'adhésion des salariés du secteur public aux régimes de pensions complémentaires. Vu le nombre de fonds ou de sociétés proposant des régimes de pensions, il est probable que l'on assistera à une certaine consolidation.

### **3. Présentation de la politique post-socialiste des pensions**

#### *3.1. Evolution au début des années 1990*

A la fin des années 1980 (section 1), l'on avait déjà envisagé, d'un point de vue pratique et théorique, de modifier profondément le système de protection sociale et des développements concrets avaient suivi dès février 1992. Une nouvelle Loi sur les soins de santé et l'assurance maladie a réaffirmé le caractère obligatoire de l'assurance maladie, tout en instaurant une nouvelle assurance maladie volontaire. Cette loi ne limitait aucunement le nombre des fournisseurs de l'assurance volontaire ; pourtant une seule compagnie d'assurance (Adriatic) a sollicité un agrément. L'assurance avait essentiellement pour but de rembourser les tickets modérateurs, et elle permettait d'atténuer les effets de la réduction des droits en matière d'assurance maladie obligatoire. La plupart des compagnies d'assurance ont estimé que le régime d'assurance volontaire ne leur permettrait guère de dégager des bénéficiaires intéressants, notamment parce qu'elles n'auraient pas eu le droit de faire payer des primes différentes selon l'âge, l'état de santé et d'autres facteurs. Or la nouvelle assurance a immédiatement eu énormément de succès, et la plupart des personnes déjà assurées par l'assurance maladie obligatoire se sont empressées d'adhérer au régime volontaire. Dans le cadre de dispositions semblables à celles-ci, la LAVI de 1992 a instauré une assurance vieillesse volontaire, sous les auspices de l'Institut d'assurance vieillesse-invalidité. Mais là s'est arrêté la ressemblance. Comme on l'a déjà observé, le régime d'assurance vieillesse volontaire n'a pas du tout eu le même succès que son « équivalent » pour l'assurance maladie. Les pensions du premier pilier étant déjà très élevées, les assurés n'étaient pas vraiment enclins à compléter cette assurance par des dispositions volontaires. De plus, les cotisations aux régimes d'assurance vieillesse volontaire étaient soumises aux cotisations de sécurité sociale et (dans la pratique) à l'impôt sur le revenu des personnes physiques, ce qui a beaucoup contribué à dissuader les assurés d'adhérer aux nouveaux régimes.

La ressemblance entre la LAVI de 1992 et celle de 1983 était très grande (section 2).

---

<sup>16</sup> Cet Institut est en fait un organisme gouvernemental, chargé de suivre de près les résultats économiques et d'effectuer des projections macroéconomiques pour le gouvernement.

<sup>17</sup> Ce prêt de 80 millions de dollars a été remboursé en deux tranches, en décembre 1994 et décembre 1995, respectivement.

Il ne s'agit pas d'une coïncidence, car la LAVI de 1992 n'était pas particulièrement ambitieuse. Son principal objectif était de constituer un cadre juridique très complet, au sein du système juridique slovène, pour l'assurance vieillesse-invalidité. Le cadre juridique de la protection sociale, avant l'indépendance, était en partie yougoslave et en partie slovène (section 1). Les instruments juridiques de l'ancienne Fédération restaient valides dans de nombreux domaines, mais le gouvernement a eu le sentiment que dans la plupart des domaines importants – dont la protection sociale – il convenait d'adopter une législation entièrement slovène. Or ce fut là une attitude malheureuse, car l'objectif recherché était trop limité : on aurait pu faire bien davantage, notamment pour la modification des paramètres du premier pilier. Cela est d'autant plus vrai que pendant les premières années de l'indépendance, les relations entre les partenaires sociaux ont été plutôt idylliques – notamment parce que les nouveaux syndicats se trouvaient encore en phase de constitution. Dès son adoption, la LAVI de 1992 a toutefois été considérée comme temporaire, et il a été entendu qu'une refonte complète du système était indispensable. Les responsables politiques estimaient que cette refonte devait intervenir dans les deux ans. En fait, comme pour confirmer le proverbe français « Il n'y a que le provisoire qui dure », ces deux années sont devenues sept.

Après l'adoption de la LAVI de 1992, un certain nombre d'initiatives ont été prises en relation avec la réforme des pensions ; ces activités n'en ont pas pour autant été très intenses. C'est ainsi qu'en septembre 1994, le ministère du Travail, de la Famille et des Affaires sociales (MTFAS) et l'Institut pour les analyses macroéconomiques et le développement (IAMD)<sup>16</sup> ont lancé conjointement un projet intitulé « Réforme du régime d'assurance vieillesse-invalidité », qui devait être financé par un prêt à l'ajustement du secteur des entreprises et du secteur financier (PASESF) de la Banque mondiale<sup>17</sup>. Bien que plusieurs consultants étrangers aient été invités à répondre à un appel d'offres, cette initiative n'avait aucune chance de succès : selon de hauts fonctionnaires du ministère des Finances, la proposition de projet ne remplissait tout simplement pas les critères nécessaires à l'obtention d'un PASESF, car ce type de prêt est destiné à la restructuration des entreprises et du secteur financier.

En octobre 1995, une équipe conjointe FMI/Banque mondiale dirigée par Peter Heller, du FMI, s'est rendue en Slovénie, et a publié peu de temps après un rapport intitulé *République de Slovénie : les nouveaux défis du régime d'assurance sociale*. Ce rapport contenait une analyse approfondie du régime d'assurance sociale, et plus particulièrement des problèmes auxquels était confronté le régime de pensions. Ses auteurs recommandaient vivement une réforme des pensions, en suggérant qu'elle

ait lieu en deux phases. Dans une première phase, une réforme paramétrique du premier pilier permettrait de supprimer les distorsions et incohérences les plus importantes, d'améliorer la stabilité financière du régime et de réduire le volume de la dette implicite. Dans une seconde phase, un régime à plusieurs piliers pourrait être mis sur pied. Pour les auteurs du rapport, « La transition vers un régime à plusieurs piliers devrait être progressive, compte tenu, surtout, du développement encore très récent du marché des capitaux en Slovénie » (FMI, 1995, p. 54). Il vaut également la peine de noter que le rapport examine les différentes options possibles pour la création d'un deuxième pilier obligatoire, mais que ses auteurs se gardent bien de proposer ou recommander directement ce type de régime. Ils mettent fortement l'accent sur la nécessité de « s'attaquer de front au problème de l'importante dette implicite du régime de pensions, qui n'a pas encore été remboursée » (FMI, 1995, p. 32). Bien entendu, les experts ne partagent pas tous le même point de vue quant à l'importance de cette dette. De l'avis de Giovanni Tamburi, « la dette implicite n'est rien de plus qu'une sorte de point de référence utile pour la détermination des objectifs de la politique sociale » (Tamburi, 1997, p. 15). Bien que ce point de vue soit étayé par de nombreux éléments, le volume de la dette implicite n'en constitue pas moins une bonne indication de la fiabilité (ou de la non-fiabilité) à long terme du régime. Les calculs effectués par l'équipe FMI/Banque mondiale ont montré que la dette implicite du régime de pensions slovène était très élevée : de 2 à 2,6 fois le PIB annuel (FMI, 1995, p. 21). Par rapport aux pays du G-7, elle n'est dépassée que par la dette italienne, et elle est comparable à celle de l'Allemagne.

Le rapport du FMI a eu un important impact, non seulement parce qu'il a permis de structurer davantage le débat sur la réforme des pensions mais aussi parce que ses auteurs ont formulé des propositions très concrètes pour la réforme du premier pilier. Il a donné une très forte impulsion au processus de réforme. Peu de temps

---

<sup>18</sup> Après les élections législatives de décembre 1992, il y avait quatre partis dans la coalition au pouvoir : les démocrates libéraux (LDS), les démocrates chrétiens (SKD), les sociaux-démocrates (SDS) et la Ligue unie des sociaux-démocrates (ZLSD). Quatre ans plus tard, à la fin de la législature, il n'y en avait plus que deux : le LDS et le SKD.

<sup>19</sup> M. Rop est resté à ce poste après les élections législatives de l'automne 1996. Il est devenu ministre des Finances après les élections de l'automne 2000.

<sup>20</sup> M. Vodopivec a quitté le MTFAS en août 1996 pour devenir doyen et professeur au Collège des chefs d'entreprise à Portorož. Il est ensuite entré au service de la Banque mondiale en septembre 1998. Il vit actuellement à Ljubljana et est professeur au Collège des chefs d'entreprise et consultant à la Banque mondiale.

après sa publication, une réunion de responsables gouvernementaux et d'experts slovènes de la sécurité sociale a été organisée dans le but de discuter non seulement du rapport du FMI, mais aussi des grandes lignes de la version préliminaire d'un *Livre blanc sur la réforme des pensions* (novembre 1995). Ces grandes lignes ont été proposées par Giovanni Tamburi, Igor Tomeš et Dušan Kidrič à la suite d'une conférence internationale sur la réforme des pensions tenue à Ljubljana en juin 1995. Elles n'impliquaient aucun engagement et ne préconisaient pas le choix de telle ou telle voie pour la réforme des pensions. Après cette réunion, les membres du groupe de travail chargé de la préparation du *Livre blanc* ont été officiellement désignés en décembre 1995.

En janvier 1996, un événement politique inattendu a créé une occasion favorable. La Ligue unie des sociaux-démocrates (ZLSD) est sortie de la coalition au pouvoir, dont faisaient également partie, à cette époque, les démocrates libéraux (LDS) et les démocrates chrétiens (SKD)<sup>18</sup>. Cette évolution a en fait été une véritable bénédiction, car, après les élections législatives de 1992, c'est la ZLSD qui a pris les commandes du MTFAS. Ce choix reflétait la volonté de ce parti de s'instituer le gardien des dépenses sociales et de faire obstacle à la moindre tentative de réduction des droits sociaux. Cette « hypersensibilité » à la politique sociale est très difficile à concilier avec la nécessité d'une réforme de fond des pensions, et après 1992 il y a eu plusieurs années d'inactivité dans ce domaine. En janvier 1996, pendant la préparation du budget annuel, le gouvernement a proposé une règle d'indexation nettement moins favorable aux pensionnés, ainsi que la réduction de certaines dépenses sociales (notamment pour les mesures liées à la politique dynamique de l'emploi). Mise en minorité lors de ce conseil des ministres, la ZLSD s'est retirée, indignée, de la coalition.

Tone Rop, dirigeant démocrate libéral de plus en plus connu et secrétaire d'Etat à la privatisation, a obtenu le poste de ministre du Travail, de la Famille et des Affaires sociales<sup>19</sup>. Ce changement a insufflé un extraordinaire dynamisme dans le processus

<sup>21</sup> Par ex. p. 54 : « Le premier pilier préserverait les caractéristiques existantes de l'assurance sociale... et remplirait deux fonctions du régime de pensions : la fonction assurance et la fonction redistribution ». Or on lit page 86 : « Dans le premier pilier, redistributeur, du nouveau régime à plusieurs piliers... ».

<sup>22</sup> M. Tamburi avait été Directeur du Département de sécurité sociale du BIT en 1969-1989 ; depuis 1990, il était consultant chez Watson Wyatt Ltd. Il était très engagé dans des projets Phare et Consensus en Europe centrale et orientale, ainsi qu'en Amérique latine. M. Pierre-Guillaume d'Herbais est un expert français en sécurité sociale ; en 1995-1997, il était chef d'équipe pour le programme TACIS de l'UE, et travaillait à la réforme du régime de protection sociale au Kirghizstan.

de réforme jusqu'alors léthargique. Un rapport d'orientation sur la réforme des pensions, intitulé *Première esquisse pour la réforme du régime d'assurance vieillesse-invalidité* et influencé par l'article de la Banque mondiale *La crise du vieillissement : Mesures destinées à protéger les personnes âgées et à promouvoir la croissance*, a été publié en juillet 1996. Ce rapport d'orientation avait été préparé par un groupe de travail « principal », présidé par Tone Rop et dont les membres « officieux » étaient Miran Kalčič (IAVI), Marko Štrovs (MTFAS), Dušan Kidrič (IAMD) et Milan Vodopivec (ancien fonctionnaire de la Banque mondiale et, à l'époque, sous-secrétaire au MTFAS)<sup>20</sup>. Le groupe de travail comprenait également un certain nombre d'autres experts de la faculté de droit, de l'Institut pour la recherche économique et du Réseau pour la privatisation en Europe centrale et orientale, affectés à des tâches spécifiques pour la préparation de la publication *Première esquisse*. En ce sens, le groupe de travail, dont les membres étaient en fait nommés par le ministre du Travail, de la Famille et des Affaires sociales, avait un mandat « étroit » et il n'a pas été en mesure de présenter toutes les options pertinentes en matière de réforme des pensions.

Le gouvernement a pris connaissance de *Première esquisse* en juillet 1996, et l'a transmise au Parlement, où elle a été discutée en commission mais jamais adoptée officiellement. Cela s'explique par le fait que ce rapport d'orientation, tout en préconisant vivement un régime à plusieurs piliers, ne définissait pas les caractéristiques du nouveau régime. Ses auteurs étaient manifestement favorables à un deuxième pilier obligatoire entièrement capitalisé. Quant au premier pilier, en dépit de vagues propositions et de déclarations contradictoires<sup>21</sup>, les auteurs du rapport suggéraient bel et bien qu'il soit substantiellement réduit en déclarant : « grâce au premier pilier redistributeur du nouveau système à plusieurs piliers, les assurés bénéficieront d'un niveau minimum de sécurité-vieillesse » (*Première esquisse*, p. 86).

Parallèlement à la rédaction de *Première esquisse*, des dispositions administratives étaient prises pour que la réforme des pensions fasse partie des domaines bénéficiant de l'assistance technique étrangère, par l'intermédiaire du programme Phare. Ce choix ne s'expliquait pas par des considérations d'ordre « idéologique » ou d'autres considérations semblables, mais par le fait que les subventions du programme Phare arrivaient au bon moment et au bon endroit : la seule autre possibilité offerte, pour la

---

<sup>23</sup> Ce document proposait même quelques mesures parfaitement absurdes, telles que « les pensions seraient calculées...en fonction du niveau de formation professionnelle des assurés, en tenant compte d'une série de catégories tarifaires » (*Points de départ*, p. 77).

préparation du financement de la réforme des pensions (un prêt de la Banque mondiale) ne l'a été qu'en mai 1997. Un consortium français, Quantix/Bernard Brunhes International, a été retenu en juillet 1996 ; Giovanni Tamburi et Pierre-Guillaume d'Herbais se sont eux aussi joints à l'équipe<sup>22</sup>. Selon le mandat confié à l'équipe, le projet devait consister à préparer, en étroite collaboration avec les experts slovènes, un *Livre blanc sur la réforme de l'assurance vieillesse-invalidité*. Mais la préparation de ce Livre blanc n'a commencé que très lentement à cause des élections de novembre 1996. De ces dernières n'est ressortie aucune majorité claire, et après de longues négociations, un gouvernement de coalition a finalement été constitué en février 1997. Les démocrates libéraux (LDS) le dirigeaient, mais le Parti du peuple (SLS) et le Parti des retraités (Desus) étaient également membres de la coalition. Les principaux ministres LDS, y compris Tone Rop et le ministre des Finances, Mitja Gaspari, restaient en place.

L'équipe Phare a d'abord fait le point des travaux réalisés jusqu'alors en procédant à une évaluation critique de *Première esquisse*. Des évaluations effectuées par Giovanni Tamburi (Tamburi, 1996 et 1997) et Pierre Mouton (Mouton, 1997) ont été présentées à un séminaire organisé au MTFAS en mars 1997. Les auteurs ont longuement insisté sur l'ambiguïté et la caractère vague de *Première esquisse*<sup>23</sup>, et ont tenté de faire entrer davantage de réalisme dans le débat sur les pensions – tant en ce qui concerne la réforme du premier pilier que la création d'un deuxième pilier.

Mouton a carrément déclaré : « Le régime à plusieurs piliers à créer en Slovénie, tel qu'il est conçu actuellement, ne se rapproche pas des régimes en vigueur dans l'Union européenne ». S'agissant des différentes options pour le premier pilier, il a suggéré : « Ne devrions-nous pas explorer, en même temps que l'on envisagerait le relèvement de l'âge de la retraite, une autre voie encore, à savoir celle de la retraite à la carte ? » (Mouton, 1997, pp. 5-6). Cette dernière suggestion semble avoir été retenue dans les propositions du *Livre blanc*. G. Tamburi a soigneusement analysé les caractéristiques du deuxième pilier proposé, faisant remarquer que « le document ne suggère aucun taux de cotisation particulier » et qu'il « est à la fois urgent et difficile de définir la proportion raisonnable du taux de cotisation à transférer au deuxième pilier » (Tamburi, 1996, pp. 8-9). Il a également fait remarquer : « Le document *Première esquisse* ne traite absolument pas de la question « institutionnelle », qui va

<sup>24</sup> C'est souvent dans les détails que se trouve la faille : même le *Livre blanc* déclare que « la règle (d'indexation) est extrêmement complexe et difficile à comprendre » (p. 167).

pourtant constituer l'un des aspects les plus délicats (politiquement, financièrement) de la réforme » (Tamburi, 1996, p. 10). En ce qui concerne le financement des coûts de la transition, il a écrit : « L'impression est celle... d'une évaluation de la situation beaucoup trop optimiste... Il est peu probable que dans un avenir proche, le budget de l'Etat puisse mobiliser des fonds supplémentaires importants pour soutenir le régime financé par répartition sans sacrifier d'autres postes de dépenses publiques sans doute davantage prioritaires » (Tamburi, 1997, pp. 12-13).

La version finale du *Livre blanc* prouve que ces avertissements et conseils sont très loin d'avoir tous été pris en considération. Le groupe de travail chargé de la préparation du *Livre blanc* était dirigé par Tone Rop, et il comprenait surtout, initialement, les mêmes experts que ceux qui avaient travaillé à la préparation de *Première esquisse*. Il s'agissait d'un groupe « principal » d'experts du MTFAS, de l'IAVI et de l'IAMD, ainsi que d'experts d'établissements universitaires et d'organisations non gouvernementales (par ex. le Réseau pour la privatisation en Europe centrale et orientale). Un plan de travail comportant une répartition précise des tâches entre les experts a finalement été établi en mai 1997, l'équipe Phare se voyant attribuer la responsabilité de la coordination des tâches. Le premier projet de *Livre blanc* (version 0) était déjà terminé fin juin. Le groupe de travail a par la suite été élargi à des représentants des deux autres partis de la coalition gouvernementale, le Parti du Peuple (SLS) et le Parti des Retraités (Desus), qui participaient aux réunions pour y jouer le rôle de « chiens de garde », c'est-à-dire pour s'assurer que leurs projets ou questions favoris figureraient bien dans le *Livre blanc*. Leurs préoccupations et leur suspicion n'étaient pas sans fondement, puisque leur liste a en grande partie été ignorée dans la version 0. Soucieux de son électorat rural, le SLS exigeait l'inclusion d'une pension nationale, alors que le Desus tenait absolument à préserver la règle d'indexation en vigueur, selon laquelle les pensions étaient indexées sur les salaires nets<sup>24</sup>. Le Desus insistait également pour que le gouvernement ait l'obligation légale de financer tout déficit financier futur de l'Institut d'assurance vieillesse-invalidité.

Le *Livre blanc* a été publié en novembre 1997. Ce retard a eu une conséquence malheureuse, car le document aurait dû être présenté à une conférence internationale sur les questions relatives à la réforme des pensions dans l'ensemble de l'Europe et en Slovénie, qui a eu lieu à Ljubljana les 27 et 28 octobre. Cette conférence, financée conjointement par le gouvernement slovène, le programme Phare et la Banque

---

<sup>25</sup> La plupart des experts partaient de l'hypothèse selon laquelle la répartition entre le premier et le deuxième pilier devait être de 2/3–1/3. En fait, cela n'a jamais été proposé explicitement.

mondiale, avait pour but de promouvoir les idées exprimées dans le *Livre blanc* et de donner sur cette base la plus forte impulsion possible à la réforme des pensions en Slovénie. Les participants étaient d'éminents experts de la Banque mondiale, spécialistes de la réforme des pensions : Robert Holzman, Michael Rutkowski, Roberto Rocha et Robert Palacios. La plupart des auteurs des rapports se sont déclarés favorables à un régime à plusieurs piliers, dans lequel le deuxième pilier serait entièrement capitalisé et obligatoire. Cette approche générale a ensuite été développée plus en détail dans plusieurs rapports consacrés à des aspects spécifiques de la conception du deuxième pilier – par exemple les aspects institutionnels, la situation du secteur financier, les aspects fiscaux et les coûts de la transition.

### 3.2. Le *Livre blanc*

Bien que le *Livre blanc* n'ait pas été terminé suffisamment tôt pour cette conférence internationale promotionnelle et « festive », il a rapidement bénéficié d'une large couverture dans les médias et ses propositions ont été analysées en détail. Le *Livre blanc* proposait une égalisation complète, entre hommes et femmes, des conditions d'ouverture des droits et du mode de calcul des pensions. Les taux d'acquisition des droits qu'il préconisait étaient nettement inférieurs à ceux de la LAVI de 1992. Il introduisait également le terme « âge d'ouverture des droits à une pension complète » et fixait cet âge à 65 ans. Les personnes partant en retraite avant 65 ans verraient leur pension réduite, de façon permanente, de 3,6 pour cent par année « manquante », alors que celles partant en retraite après 65 ans bénéficieraient d'une augmentation de leur pension égale à 6 pour cent par année « supplémentaire ». Comme s'il s'inspirait de l'étude du FMI, le *Livre blanc* proposait une période de transition relativement brève ; dans le premier pilier, les valeurs finales des paramètres devaient être atteintes assez rapidement.

Contrairement aux propositions de réforme présentées pour le premier pilier, qui étaient très concrètes, celles concernant le deuxième pilier étaient extrêmement vagues. Il n'y avait notamment aucune mention explicite du taux de cotisation aux régimes obligatoires entièrement capitalisés proposés, c'est-à-dire de la partie du taux de cotisation global qui devrait être transférée du premier pilier au deuxième. D'après les simulations de l'impact macroéconomique du deuxième pilier, ce taux devrait être de 6 pour cent ; on ne pouvait cependant pas considérer ce chiffre comme une proposition explicite<sup>25</sup>. Les simulations montrent que, dans l'hypothèse d'un transfert de 6 pour cent, les coûts de transition (c'est-à-dire le déficit budgétaire et la dette budgétaire qui en découlerait) seraient très importants. Si le *Livre blanc*

examine les différents modes de financement possibles de la transition, cette question est traitée sous la forme d'une discussion générale. Mais les simulations étaient tout de même porteuses d'une bonne nouvelle : les réformes paramétriques du premier pilier produiraient un excédent budgétaire à moyen terme – d'ici à 2020 (en supposant que le taux de cotisation actuel soit entièrement utilisé pour le premier pilier seulement). Après 2020, la situation démographique empirerait et la dette implicite augmenterait, mais le régime retrouverait tout de même son équilibre financier d'ici à 2050. La dette implicite pour la période 1998-2020 était estimée à environ 64 pour cent du PIB. Ces chiffres ne sont pas comparables à ceux du FMI, car les hypothèses sur lesquelles sont basés les calculs ne sont pas explicitement établies.

### **3.3 Après le Livre blanc – l'escamotage du deuxième pilier obligatoire**

Tone Rop avait la ferme intention de faire en sorte que le processus de réforme conserve son élan et son dynamisme. Pour renforcer sa position dans les mois qui suivirent, il accepta sa nomination en qualité de vice-président du LDS (les démocrates libéraux) et fut élu à ce poste lors du congrès du parti en janvier 1998. Le même mois, un groupe de travail tripartite, chargé des négociations, était constitué avec des experts du MTFAS, des syndicalistes et des membres d'organisations patronales. Ce groupe de travail avait pour tâche d'organiser et de rationaliser les négociations, car habituellement la législation sur les relations du travail, les rémunérations et la sécurité sociale se discute sous les auspices du Conseil économique et social (CES), institution plus complexe et plus étoffée. Le CES ne fait pas partie d'un cadre institutionnel officiel et n'a pas été créé en application d'un quelconque instrument législatif, mais son statut n'en est pas moins fixé par des dispositions gouvernementales. Cette situation est quelque peu surprenante compte tenu du pouvoir que détient cette institution. Une règle non écrite veut que tant qu'une législation pertinente n'a pas été approuvée par le CES, elle n'est pas « prête » à être présentée au Parlement. Les fonctionnaires du MTFAS se sont vite aperçus que la « vente » de la réforme des pensions aux syndicats n'était pas seulement une tâche

---

<sup>26</sup> L'un des universitaires les plus critiques du deuxième pilier obligatoire a été Bojan Bugarič, de la faculté de droit. Son article, *La privatisation des régimes de pensions – une stratégie risquée* (Bugarič, 1999), a été publié après l'« escamotage » du projet de deuxième pilier obligatoire.

<sup>27</sup> Il est intéressant de remarquer que M. Bole n'était pas membre du groupe de travail chargé de la préparation du *Livre blanc* ; il avait cependant été invité à en faire partie.

gigantesque : c'était presque une mission impossible. L'optimisme initial s'est vite avéré infondé, et les partenaires sociaux ont même refusé d'examiner le projet intitulé *Accord social sur la réforme des pensions*, préparé en janvier. Qui plus est, le groupe de travail chargé des négociations n'a jamais abordé les questions relatives au deuxième pilier. Les syndicats s'étant déclarés catégoriquement et irrévocablement opposés à un deuxième pilier obligatoire immédiatement après la publication du *Livre blanc*, l'on a alors considéré comme parfaitement inutile ne serait-ce même que d'aborder ce sujet. Les négociations étaient circonscrites aux propositions de réforme du premier pilier, mais même sur ce sujet, le groupe de travail n'a guère eu de succès.

Les propositions de réforme des pensions n'ont pas non plus reçu un accueil particulièrement enthousiaste dans le monde universitaire, où là aussi les critiques ont essentiellement porté sur le deuxième pilier obligatoire entièrement capitalisé. Il est intéressant de relever que contrairement à ce qui s'est passé en Pologne et en Hongrie, où le deuxième pilier a bénéficié d'un fort soutien des économistes spécialistes de la sécurité sociale (Müller, 1999, p. 156), en Slovénie, ce soutien a été faible et sujet à de nombreuses réserves. Deux membres du groupe de travail chargé de la préparation du *Livre blanc* ont même exprimé eux aussi des réserves. Le Professeur Tine Stanovnik, de la faculté des sciences économiques, a souligné que le financement de la transition « allait être extrêmement difficile du point de vue de la politique budgétaire », à cause de l'instauration du deuxième pilier obligatoire (Stanovnik, 1997). Le Professeur Anjuta Bubnov-Škoberne, de la faculté de droit, a même été plus critique encore : « L'instauration du deuxième pilier obligatoire est fortement sujette à caution, et l'on est fondé à douter de ses effets sociaux et économiques » (Bubnov-Škoberne, 1998)<sup>26</sup>. Bien que ne se référant pas explicitement au *Livre blanc*, le Professeur Ivan Ribnikar, de la faculté des sciences économiques, éminent expert en économie monétaire et finance, a résumé comme suit sa position eu égard au deuxième pilier obligatoire : il était « contre, ou à tout le moins

---

<sup>28</sup> Stanovnik et Kukar (1994) avaient déjà proposé, pour la Slovénie, un régime de pensions avec un premier et un troisième piliers.

<sup>29</sup> Veljko Bole a fait remarquer qu'il avait abordé le problème de la détermination de l'ampleur et de la dynamique du déficit budgétaire sans aucune prévention ni idée préconçue (pour ou contre le pilier obligatoire). Roberto Rocha (Banque mondiale) était atterré et amèrement déçu après l'exposé de V. Bole, d'autant plus que c'était la Banque mondiale qui avait financé son travail de recherche. La Banque, qui initialement avait eu l'intention de publier le compte rendu du séminaire, a par la suite abandonné ce projet (entretien avec V. Bole).

très hésitant » (Ribnikar, 1998, p. 474).

Ces premières opinions – caractérisées par la réserve et le doute – ont été suivies par des difficultés plus grandes encore. La Banque mondiale, dans le cadre de la préparation de son séminaire sur les questions relatives au deuxième pilier tenu le 23 mars 1998 à Ljubljana, a commandé une étude à Velimir Bole, l'un des économistes les plus influents de Slovénie<sup>27</sup>. Dans son rapport intitulé « *Le financement de la transition du régime public de pensions en Slovénie* », M. Bole a estimé le déficit budgétaire cumulé dû au passage à un régime à plusieurs piliers (en prenant pour hypothèse un taux de cotisation de 8 pour cent pour le deuxième pilier) à 74 pour cent du PIB jusqu'en 2030 puis 102 pour cent jusqu'en 2050. Dans un second scénario, dans lequel il prenait pour hypothèse un régime de pensions uniquement constitué du premier et du troisième pilier<sup>28</sup>, le déficit budgétaire cumulé était nettement moins important : 16 pour cent du PIB jusqu'en 2030 puis 25 pour cent jusqu'en 2050. Bien entendu, beaucoup de choses dépendaient des hypothèses retenues, qui n'étaient pas très nettement définies dans le rapport. Le message n'en était pas moins parfaitement clair : M. Bole n'était pas favorable à la création d'un deuxième pilier obligatoire<sup>29</sup>. Cela semble avoir eu une influence décisive sur l'opinion du ministre des Finances, M. Gaspari, qui a alors déclaré, pendant le séminaire même, que la création d'un deuxième pilier obligatoire serait impossible au niveau budgétaire.

Les syndicats, qui ne faisaient déjà guère preuve d'esprit de coopération au sein du groupe de travail chargé des négociations, ont décidé d'enfoncer davantage encore le clou. Ils ont organisé plusieurs manifestations, dont la plus grande, parrainée par les Syndicats libres de Slovénie (FTUS) a eu lieu le 28 mars et a regroupé 10 000 participants. Sous le slogan « L'assurance vieillesse ne saurait être le privilège des riches », une vive opposition s'est exprimée contre le plan de réforme des pensions, et plus particulièrement contre l'âge de la retraite, considéré comme trop élevé (65 ans), l'égalisation entre les sexes et la création du deuxième pilier obligatoire. Dušan Semolič, président des FTUS, a expliqué que les syndicats étaient contre le deuxième pilier obligatoire « parce que cela représenterait la fin de la solidarité entre les générations, avec de très graves conséquences pour les travailleurs à faible revenu et

---

<sup>30</sup> Il y a eu quelques rajouts mineurs et totalement superflus proposés par le vice Premier ministre, Marjan Podobnik, membre du SLS.

pour les chômeurs. Le deuxième pilier obligatoire servirait les intérêts de l'élite politique et financière en place à laquelle il permettrait d'assouvir sa soif d'argent, de profit et de pouvoir » (*Dnevnik*, 30 mars 1998).

Dans le même temps, une mission de parlementaires et journalistes slovènes s'est rendue en Suisse pour étudier le régime de pensions de ce pays. Les parlementaires ont poursuivi leur voyage jusqu'aux Pays-Bas, et les journalistes – sous la conduite de Tone Rop – se sont rendus à Rome. A leur départ de Rome, un dirigeant syndicaliste a offert un cadeau à T. Rop : une bande-vidéo sur laquelle étaient enregistrées les manifestations de masse de 1994 contre le Premier Ministre Silvio Berlusconi. Ces manifestations avaient contraint le gouvernement à renoncer à ses plans de réforme des pensions, et avaient en fin de compte provoqué la chute du gouvernement Berlusconi. Il ne fait aucun doute que ce geste a fortement impressionné M. Rop et a considérablement entamé sa résolution de faire avancer la réforme des pensions contre le voeu des syndicats slovènes (entretien avec M. Kanduti).

Après cette rapide succession d'événements, M. Rop a « tout simplement fait disparaître de la circulation le deuxième pilier obligatoire » (entretien avec M. Gaspari). Cette description semble parfaitement conforme à la réalité, puisque la question de la décision à prendre en la matière n'a jamais été discutée en conseil des ministres. Le projet de deuxième pilier obligatoire semble avoir été définitivement abandonné lors du conseil des ministres du 23 avril, au cours duquel le gouvernement a proposé des taux de TVA inférieurs à ceux initialement envisagés pour le projet de loi sur la TVA. Les un ou deux points de pourcentage de TVA censés servir au financement de la transition se sont alors évaporés. Lors de cette même réunion du conseil des ministres, le gouvernement a publié un document intitulé *Opinion du gouvernement slovène relative à la position des FTUS envers le Livre blanc sur la réforme des pensions*. Il y exprimait sa vive désapprobation du point de vue des FTUS selon lequel « le deuxième pilier obligatoire entièrement capitalisé est une stratégie risquée », et proposait dans la foulée la mise en place progressive d'un deuxième

---

<sup>31</sup> En revanche, le ministre des Finances, Mitja Gaspari, lui aussi membre du LDS, n'exerçait aucune fonction politique au sein de ce parti (il est probable qu'il n'avait d'ailleurs pas d'ambitions politiques).

<sup>32</sup> Ce point de vue est également partagé par un analyste politique, le Professeur Vlado Miheljak, qui décrit le LDS comme un parti non seulement extrêmement décentralisé, mais aussi au sein duquel prédominent les individualismes. « C'est la raison pour laquelle personne, dans le parti, ne se préoccupe des factions et dissensions ; compte tenu de la dynamique interne au parti, ces termes n'y ont aucun sens » (Miheljak, 2001).

pilier entièrement capitalisé mais volontaire. Cette *Opinion* avait en fait été préparée par le ministère de Tone Rop et le conseil des ministres l'a pratiquement fait sienne sans discussion<sup>30</sup>. Il vaut la peine de relever que le gouvernement a répondu directement aux FTUS. Cela constituait une reconnaissance du rôle prédominant que jouaient ceux-ci parmi les syndicats et de leur rôle d'opposants au processus. Au cours de la même réunion, le gouvernement a également confié à M. Rop un mandat permanent et lui a donné les pleins pouvoirs pour négocier avec les partenaires sociaux.

Pour un observateur extérieur, il est sans doute difficile de comprendre cette très large marge de manœuvre donnée à M. Rop, tant en ce qui concerne la préparation de la réforme des pensions que la tactique à adopter pour la mener à bien. Cela s'explique en partie par sa position de numéro 2 dans la hiérarchie du parti au pouvoir (le LDS)<sup>36</sup>. Un autre facteur important a été le fonctionnement même du gouvernement slovène, car il est très fréquent que des ministres assument la responsabilité pleine et entière de la réalisation de tel ou tel projet<sup>31</sup>. La réforme des pensions était le projet de M. Rop, et c'est à lui qu'il appartenait de la mener à bien. En fait, il a reçu un mandat implicite. C'était à lui que revenait le choix de la tactique appropriée pour mener à bien son mandat, et personne, au sein du gouvernement, ne souhaitait s'encombrer de rapports sur l'état d'avancement de la réforme. D'ailleurs il aurait été très mal perçu – et interprété comme un acte d'hostilité – de se mêler du projet de quelqu'un. Ainsi, lorsqu'à un stade ultérieur du processus de réforme, le Premier ministre, Janez Drnovšek, a essayé d'intervenir pour débloquer une négociation en rencontrant le président des FTUS, M. Rop l'en a empêché avec la dernière énergie.

En analysant cet escamotage du projet de deuxième pilier obligatoire (projet dont la « disparition », selon les termes de T. S. Eliot, « n'a pas eu lieu dans une grande explosion générale mais a été accompagnée d'un long gémissement »), on s'aperçoit qu'il peut s'expliquer par plusieurs facteurs. Il est imputable pour une bonne part aux insuffisances de la conception même du deuxième pilier obligatoire. Ce qui était particulièrement préoccupant, c'était l'absence d'un plan de financement détaillé de la transition provoquée par l'instauration du deuxième pilier. Dans le *Livre blanc*, l'analyse de cette très importante question était très vague, et rien n'a vraiment changé dans les mois qui ont suivi. Il y a certes eu des discussions au cours desquelles il a été entendu que la TVA absorberait une partie de la charge financière, un ou deux points de pourcentage étant affectés au financement de la transition. Mais il apparaît qu'il n'y a jamais eu de discussion sérieuse sur la façon de financer la transition. Selon

M. Gaspari, ministre des Finances, M. Rop ne voulait tout simplement pas discuter de cette question (entretien avec M. Gaspari). Les acteurs les plus importants de la réforme des pensions se sont très vite aperçus de ce « flou volontaire ». C'est ainsi que Janko Kušar, président du parti Desus, s'est rendu compte de la crainte persistante que l'instauration d'un deuxième pilier obligatoire ne provoque un grave déficit budgétaire, qui se traduirait rapidement par d'importantes réductions des pensions du premier pilier (entretien avec M. Kušar). C'est la raison pour laquelle le Desus, pourtant membre de la coalition au pouvoir, s'est opposé au deuxième pilier obligatoire. Cette « réaction instinctive » a une explication rationnelle. En termes d'économie politique, l'instauration du deuxième pilier obligatoire pouvait masquer des intentions non déclarées. Une partie des cotisations de sécurité sociale devant être transférée au deuxième pilier obligatoire, la durabilité budgétaire du premier pilier pouvait s'en trouver remise en cause (Müller, 1999, p. 164).

Il semblerait que ce soit le même type de raisonnement qui explique l'opposition des syndicats au deuxième pilier obligatoire. Les syndicats considéraient – comme le Desus – que l'instauration du deuxième pilier obligatoire allait rapidement entraîner une érosion des pensions du premier pilier. Ils n'ont jamais exprimé publiquement ces réserves, mais ce sont probablement elles qui expliquent leur position intransigeante sur la question de l'instauration du deuxième pilier. Comment comprendre que l'on puisse s'opposer au deuxième pilier obligatoire tout en apportant un soutien enthousiaste à un deuxième pilier volontaire – qui plus est en exigeant de généreuses exemptions fiscales pour celui-ci ? Cette attitude quelque peu schizophrène ne peut s'expliquer que par le fait que les syndicats s'inquiétaient de l'impact du deuxième pilier obligatoire sur les prestations de vieillesse du premier pilier.

### ***3.4. La réforme paramétrique et le deuxième pilier volontaire***

Après les événements cruciaux d'avril 1998, il restait encore un long et difficile chemin à parcourir. Lors de la fameuse réunion-clé du conseil des ministres, M. Rop a

<sup>33</sup> Ce projet de loi avait été rédigé par le même groupe principal d'experts du MTFAS, de l'IAVI et de l'IAMD que celui qui avait été impliqué dans la préparation des *Points de départ* et du *Livre blanc*. La majeure partie de la volumineuse section consacrée aux régimes complémentaires avait été écrite par Nina Plavšak, de la Chambre de compensation des valeurs boursières.

<sup>34</sup> Les cotisations des salariés, en revanche, ne seraient exemptées que de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

également obtenu un mandat clair pour préparer le projet de loi. Comme les négociations avec les syndicats n'avançaient pas, cette brillante manœuvre tactique – très probablement conçue par M. Rop lui-même – allait lui permettre de placer les syndicats sous pression afin qu'ils fassent preuve d'un plus grand esprit de coopération dans le processus de réforme des pensions. Le 30 juillet, le gouvernement a approuvé le projet de loi sur l'assurance vieillesse-invalidité, qui incluait la plupart des propositions initiales de réforme paramétrique du premier pilier présentées dans le *Livre blanc*. Le projet contenait également le cadre juridique nécessaire à l'instauration de régimes de pensions complémentaires dans le cadre d'un deuxième pilier volontaire<sup>33</sup>.

En juillet, le groupe de travail chargé des négociations, composé de membres du MTFAS ainsi que de représentants syndicaux et patronaux, a repris ses travaux sous un nouveau nom – le « Groupe de travail chargé de la coordination ». Après de longues et dures négociations, deux accords sociaux ont été signés le 28 avril 1999, l'un avec les organisations patronales et l'autre avec les organisations syndicales. Ces accords stipulaient les paramètres de base du premier pilier, la période de transition requise pour les changements, ainsi que les valeurs des « bonus » pour les départs à la retraite après (et des malus pour les départs à la retraite avant) l'âge ouvrant droit à une pension complète. Ces âges étaient fixés à 63 ans pour les hommes et 61 ans pour les femmes. Les accords ouvraient la voie à la création d'une deuxième, voire même troisième lecture de la loi.

Les problèmes avec les partenaires sociaux avaient été résolus, mais il restait encore un domaine de contentieux : après l'« escamotage » du deuxième pilier, M. Rop tenait absolument à ce que les régimes de pensions complémentaires bénéficient

---

<sup>35</sup> Il est intéressant de relever que lesdits avantages sociaux ne sont pas inclus dans l'assiette retenue pour le calcul du montant des prestations de sécurité sociale.

<sup>36</sup> M. Gaspari a déclaré que tout au long des négociations, il avait été favorable à ce régime fiscal très favorable. L'un des participants à la réunion a au contraire affirmé que M. Gaspari n'avait exprimé son soutien à l'application de ce régime qu'après la présentation des arguments de M. Bole.

<sup>37</sup> Il peut paraître surprenant qu'une question aussi importante n'ait été discutée qu'à la fin du processus législatif. En fait, ce type de situation n'est pas rare, et il arrive souvent que des discussions vitales soient différées jusqu'au dernier moment.

<sup>38</sup> La facilité avec laquelle M. Rop a abandonné le deuxième pilier obligatoire n'en est pas moins surprenante, tout comme la ferveur avec laquelle il a défendu le régime fiscal « exceptionnel » à réserver aux cotisations des employeurs aux régimes complémentaires.

du régime fiscal le plus avantageux. Outre l'instauration d'un plafond et d'un plancher sur le montant des primes bénéficiant d'un régime fiscal de faveur, le projet de loi envisageait un régime « purement » EEI (exemption-exemption-imposition). En d'autres termes, les cotisations des employeurs aux régimes complémentaires seraient exemptées de tout impôt, y compris l'impôt sur les bénéfices des sociétés, les cotisations (obligatoires) de sécurité sociale et l'impôt sur le revenu des personnes physiques<sup>34</sup>. Les hauts fonctionnaires du ministère des Finances n'étaient pas opposés au principe d'un régime fiscal privilégié, mais ils estimaient que le régime fiscal des cotisations aux régimes de pensions complémentaires, tel qu'il était envisagé dans le projet de loi, était « trop » favorable par rapport à celui d'autres avantages sociaux dont bénéficiaient les salariés. En Slovénie, ces avantages sociaux sont soumis non seulement aux cotisations de sécurité sociale, mais aussi, dans certaines conditions, à l'impôt sur le revenu des personnes physiques<sup>35</sup>. Ces hauts fonctionnaires ont demandé que les cotisations aux régimes complémentaires bénéficient du même régime fiscal que les autres avantages sociaux accordés par les employeurs. Lors d'une réunion particulièrement animée dans le bureau de M. Gaspari, en octobre 1999, M. Bole, qui était invité à cette réunion, s'est fait le défenseur de ce régime fiscal avantageux. Il semble qu'il ait fait une fois de plus pencher la balance en faveur de ses propres convictions<sup>36</sup>. M. Rop, qui considérait cette question comme l'une des pierres angulaires de la réforme des pensions, a obtenu satisfaction<sup>37</sup>. Il espérait que cette approche « douce », volontaire, des régimes de pensions complémentaires, facilitée par des mesures d'incitation fiscales très vigoureuses, produirait en fin de compte un résultat semblable à l'approche « dure » – celle de l'instauration d'un deuxième pilier obligatoire<sup>38</sup>.

Le projet de loi a ensuite été transmis au Parlement pour une troisième lecture, et il a finalement été adopté le 23 décembre 1999, par cinquante voix pour et dix-neuf contre. Sur ses 456 articles, une centaine traitaient des régimes complémentaires. On pourrait faire valoir que la loi sur la sécurité sociale n'a pas grand-chose en commun avec la réglementation des mutuelles et des sociétés de gestion des pensions, mais la plupart des experts s'accordent à dire que ce « regroupement » était absolument essentiel pour que la loi soit adoptée et pour que le processus de réforme soit mené à

---

<sup>39</sup> Le modèle de privatisation adopté est relativement compliqué, car plusieurs méthodes de privatisation ont été autorisées. La méthode prédominante a finalement été le rachat des entreprises par leurs cadres et leurs employés. Pour de plus amples renseignements, voir Banque mondiale (1999).

son terme. Ces experts avaient le sentiment que la pilule amère des conditions d'octroi plus rigoureuses et de la réduction du montant des prestations du premier pilier devait être compensée par de nouvelles possibilités d'épargne volontaire dans le cadre d'un deuxième pilier. S'il avait été nécessaire de rédiger des lois séparées pour le premier et le deuxième piliers, c'est à coup sûr au ministère des Finances qu'aurait échu la responsabilité de rédiger la loi sur le deuxième pilier. Or il y a tout lieu de penser que ce ministère se serait acquitté de cette tâche avec un enthousiasme plus que mesuré.

### ***3.5. Les développements parallèles : un nouveau fonds de pensions et l'« écart de privatisation »***

En ce qui concerne la réforme des pensions, il n'y avait ni autre proposition ni proposition concurrente aussi complète que celle-ci. Les parties prenantes ont toutes tenté d'exercer une influence sur le calendrier général de la réforme, qui a en fait été fixé par le ministère du Travail, de la Famille et des Affaires sociales. Les syndicats, le Parti du Peuple (SLS) et le Parti des Retraités (Desus) n'avaient même rien qui ressemblât à un plan d'ensemble pour la réforme des pensions. Leur rôle s'est limité à exercer une influence sur le processus de réforme, notamment en ce qui concerne les changements apportés au premier pilier.

Un développement parallèle important est néanmoins survenu pendant le processus de réforme des pensions, à savoir une initiative pouvant être considérée comme une proposition partielle mais complémentaire de constitution d'un deuxième pilier. Cette proposition était basée sur une idée avancée pour la première fois par le Professeur Ivan Ribnikar, en 1989 (voir section 1), puis développée par ce même expert pendant le processus de réforme (Ribnikar, 1998). Cette idée a été concrétisée en 1998 par le ministère des Finances, avec l'entière approbation de M. Gaspari, qui s'est même personnellement engagé dans l'élaboration du projet de loi.

La proposition initiale du Professeur Ribnikar offrait la possibilité de résoudre le problème de la privatisation en Yougoslavie (et en Slovénie), en transférant tous les avoirs sociaux à un ou plusieurs fonds de pensions. Cette solution permettait d'éviter, de manière simple, une « véritable » privatisation, et elle présentait également un certain nombre d'avantages du point de vue de l'équité. Mais la Slovénie a suivi un modèle de privatisation différent, qu'elle a adopté à un rythme assez lent et de façon peu rigoureuse<sup>39</sup>. Cette forme de privatisation a eu pour effet une inadéquation entre la valeur (sur le marché) des avoirs sociaux à privatiser et la valeur des certificats de propriété distribués à la population. Cette différence a été

dénommée « écart de privatisation », et elle faisait encore l'objet d'une controverse au moment de la réforme des pensions. D'aucuns ont suggéré que l'on vende d'autres biens de l'Etat (qu'il n'avait jamais été question de privatiser) pour transformer tous les certificats de propriété en actions. Bien entendu le gouvernement était très réticent à l'idée d'abandonner ainsi des avoirs publics, et il a traîné des pieds pendant plusieurs années.

Le Professeur Ribnikar a proposé en janvier 1998 que l'« écart de privatisation » soit tout simplement considéré comme représentant les dettes du gouvernement envers un « nouveau » fonds de pensions. Les personnes qui avaient encore des certificats de propriété pourraient alors les échanger contre une pension complémentaire versée par ce fonds. L'avantage de cette solution serait que le gouvernement ne serait pas soumis à de fortes pressions pour rembourser immédiatement cette dette par un transfert d'avoirs immobiliers, étant entendu qu'il serait tout de même obligé de transférer, dans un délai raisonnable, les actifs financiers ou immobiliers nécessaires au fonds de pensions. Ce dernier ferait partie du deuxième pilier.

La perspective de pouvoir enfin, et dans le même temps, à la fois résoudre le problème persistant de la privatisation et contribuer à la réforme des pensions a paru très attrayante à M. Gaspari. Les « sociétés d'investissement agréées », un pur produit du modèle de privatisation slovène, ne cessaient de réclamer à cor et à cri la vente d'avoirs de l'Etat pour combler l'« écart de privatisation ». M. Gaspari, qui n'avait jamais été un fervent partisan de ces sociétés, considérait le « nouveau » fonds de pensions comme un instrument idéal pour les tenir à distance tout en offrant la possibilité de mettre en place un solide élément constitutif du deuxième pilier.

En collaboration avec l'omniprésent M. Bole, le ministère des Finances a alors préparé un projet de loi sur ce fonds de pensions. Personne n'a osé s'attaquer directement à la proposition proprement dite, mais les sociétés d'investissement agréées et le SLS ont effectué un intense travail de lobbying et ont réussi à rendre la loi parfaitement inefficace. Le SLS voulait régler la question de l'« écart de privatisation » en utilisant des obligations d'Etat, et il estimait par conséquent que la proposition de M. Gaspari était contraire à ses intérêts. Les sociétés d'investissement agréées considéraient le nouveau fonds de pensions comme un dispositif bien conçu ayant pour objet de les priver des avoirs de l'Etat qui étaient à présent à leur portée. La proposition a été diluée et rendue inefficace d'une manière particulièrement ingénieuse : en limitant le nombre des coupons de pensions par personne. Les gens pouvaient échanger leurs certificats de propriété (ou plutôt la valeur résiduelle de ces certificats) en coupons du nouveau fonds de pensions. Ils pouvaient même

vendre ces coupons, mais comme il leur était imposé une limite de 10 000 coupons par personne, ils pouvaient au mieux s'acheter une pension complémentaire tout à fait modeste. Cette limite était basée sur l'argument populiste selon lequel cela empêcherait les spéculateurs de s'adonner au commerce et au trafic illicites. Ne serait-ce que pour se trouver du bon côté, le SLS a également réussi à modifier la proposition initiale d'autoriser l'échange entre les certificats de propriété et les coupons de pensions. Selon cette proposition initiale, l'échange devait automatiquement avoir lieu par défaut ; or c'est une procédure inverse qui a finalement été adoptée : toute personne souhaitant échanger ses certificats de propriété contre des coupons de pensions allait devoir en faire explicitement la demande.

La loi a finalement été adoptée par le Parlement en juin 1999. Elle ne comblait pas vraiment l'« écart de privatisation ». Même un régime fiscal extrêmement favorable – en fait un régime EEE (exemption-exemption-exemption) – n'aurait pas pu modifier le sort de cette loi. Le nouveau fonds de pensions, dénommé Premier Fonds

**Tableau 10**  
**Sondages d'opinion. Question : « Dans quel syndicat avez-vous le plus confiance pour tout ce qui concerne la réforme des pensions ? » (en %)**

	Novembre 1998	Mars 1999
Syndicats :		
– FTUS	32,2	30,2
– Pergam	2,9	4,7
– Confédération Indépendance	5,1	4,1
– Confédération 90	0,4	1,1
Aucun des syndicats susmentionnés	34,3	18,4
Tous	–	3,8
Je ne sais pas, indécis	25,1	37,7

Source : Studio 3 S, sondages d'opinion, octobre 1998-mars 1999.

de pensions, n'a réussi à obtenir qu'environ 5 pour cent de la valeur totale des certificats de propriété restants, lesquels ont alors été échangés contre des coupons de pensions. Comme nous l'avons déjà indiqué, ce fonds est géré par l'organisme public *Kapitalska družba*.

### 3.6. Les sondages d'opinion

L'opinion publique a fait l'objet d'un suivi attentif tout au long du processus de réforme, et plus particulièrement pendant la phase finale des négociations avec les partenaires sociaux, d'octobre 1998 à avril 1999. Dans ces sondages, une proportion très élevée des personnes ayant répondu (environ 70 pour cent) s'est déclarée favorable à la réforme des pensions ; en revanche, 10 pour cent (environ) seulement ont affirmé avoir une bonne connaissance des principales caractéristiques de cette réforme. Les bonnes dispositions de la population envers la réforme ont progressivement disparu, probablement parce que les gens ont commencé à être mieux informés et à prendre conscience de ses implications. Alors qu'en novembre 1998, 54 pour cent des personnes ayant répondu étaient favorables aux propositions de réforme, cette proportion n'a cessé de décroître, et elle n'était plus que de 45 pour cent en mars 1999 : à cette date, 81 pour cent des personnes ayant répondu étaient opposées à la proposition gouvernementale sur l'âge de la retraite ouvrant droit à une pension complète (65 ans pour les hommes, 63 pour les femmes). Entre-temps, 52 pour cent s'étaient déclarées favorables à un compromis (63 ans pour les hommes, 61 ans pour les femmes), tel qu'il avait été proposé par la ZLSD (Ligue unie des sociaux-démocrates). Le sondage d'opinion de mars 1999 a probablement exercé une influence sur Tone Rop, qui a alors assoupli sa position relative à l'âge ouvrant droit à une pension complète, et cela a débouché, en fin de compte, sur la signature, en avril 1999, de l'Accord social sur la réforme de l'assurance vieillesse-invalidité en Slovénie.

Les sondages ont également permis de mesurer la popularité et l'appui dont bénéficiaient les principaux acteurs dans le processus de réforme. Ils ont montré que la crédibilité de M. Rop et des syndicats auprès de la population et la confiance que celle-ci leur accordait n'ont jamais beaucoup varié au fil du temps, et que les différences de pourcentage entre novembre 1998 et mars 1999 n'étaient assurément pas significatives d'un point de vue statistique. En ce qui concerne la crédibilité des différents syndicats et la confiance que leur accordait la population, les FTUS sont arrivés nettement en tête, ce qui leur a permis d'être considérés comme le principal partenaire social. Le tableau 10 montre l'important soutien dont les FTUS bénéficiaient de la part de la population.

---

<sup>40</sup> Certaines des personnes avec lesquelles s'est entretenu l'auteur ont affirmé que l'instinct et le pragmatisme de M. Rop ont joué un rôle beaucoup trop important, et que c'est à eux que sont imputables les incessants changements de position sur les questions relatives à la réforme des pensions.

---

<sup>41</sup> Les deux représentants des minorités nationales ont presque toujours été du côté de la coalition au pouvoir, lui donnant une majorité de 51 voix sur 90.

## **4. Les différents acteurs et leur rôle dans le processus de réforme des pensions**

En Slovénie, le processus de réforme des pensions se caractérise par le nombre réduit des acteurs qui présentent des propositions et de ceux qui s’y opposent.

### *4.1. Les acteurs internes*

#### **Le ministère du Travail, de la Famille et des Affaires sociales**

Il ne fait absolument aucun doute que le ministre du Travail, de la Famille et des Affaires sociales, Tone Rop, a fermement tenu en main le dossier de la réforme des pensions. Les experts du ministère impliqués dans le projet étaient très favorables aux propositions de réforme initiales. Bien que l’équipe du programme Phare ait efficacement joué son rôle de coordination, notamment dans la première phase des préparatifs du *Livre blanc* (version 0), la version finale a été un produit essentiellement « interne », dans lequel les experts du MTFAS, de l’IAVI et de l’IAMD ont joué les rôles principaux.

L’énergique, dur et caustique Tone Rop s’est engagé personnellement et à fond dans les efforts déployés pour que le projet réussisse. Mais lorsque le *Livre blanc* a fait son apparition sur la scène politique, et lorsqu’il a commencé à devenir de plus en plus difficile de « vendre » la réforme des pensions, Tone Rop a joué un rôle d’intermédiation politique. La rapide succession d’événements survenue en mars et avril 1998 a provoqué l’abandon du deuxième pilier obligatoire. M. Rop a attribué cet abandon à l’opposition concomitante de deux partenaires particulièrement mal assortis : le ministère des Finances et les syndicats. Ce rapide escamotage de l’une des pièces maîtresses de la réforme des pensions semble surprenant ; il démontre en tout cas l’instinct politique et le pragmatisme de M. Rop<sup>40</sup>.

#### **La coalition gouvernementale**

Il faudrait être naïf pour considérer que la coalition gouvernementale était une équipe homogène avec un programme bien défini. Après les élections de 1996, la coalition comprenait le LDS (Démocrates libéraux), le SLS (Parti du Peuple) et le Desus (Parti des Retraités). Au Parlement, sur 90 sièges, ces partis disposaient d’une confortable majorité de 49 sièges – 25 pour le LDS, 19 pour le SLS et 5 pour le Desus<sup>41</sup>. Il a déjà été relevé que le gouvernement ressemblait davantage à un groupe de personnes – la plupart très fortement motivées –, avec une répartition claire des ministères et des responsabilités entre les différents partenaires de la coalition. De

façon bien compréhensible, le parti prédominant dans la coalition, le LDS, s'est attaqué à la réforme des pensions en la considérant comme son propre projet, et M. Rop (également vice-président du LDS depuis janvier 1998) a été chargé de mener à bien la réforme. Il convient de rappeler que la réforme des pensions n'a jamais été discutée sérieusement en conseil des ministres, puisque les membres de ce dernier partageaient le principe que M. Rop résoudrait les problèmes dans les enceintes appropriées – c'est-à-dire, pour l'essentiel, dans le cadre des discussions du groupe de travail.

Les deux autres membres de la coalition avaient un rôle très secondaire dans le processus de réforme des pensions. Le SLS et le Desus n'ont jamais présenté de propositions de réforme complètes. Leurs représentants n'ont été inclus dans le groupe de travail que relativement tard dans le processus, en septembre 1997. Les deux parties disposaient de courtes listes de demandes, très ciblées sur leurs bases électorales respectives. C'est ainsi que le Desus accordait beaucoup d'importance à une indexation sur les salaires, à l'instauration d'une pension de veuve, au maintien de ce que l'on appelait le complément de retraite pour les loisirs, et à l'obligation légale, pour le gouvernement, de financer le déficit des pensions. L'implication tardive des partenaires de la coalition dans la préparation du *Livre blanc* a eu pour effet que seules quelques-unes de leurs demandes ont été prises en compte dans ce document. La plupart de ces demandes ont en revanche été incluses dans la LAVI de 1999, mais pour certaines d'entre elles (telles que la pension de veuve) sous une forme diluée.

Le SLS réclamait l'instauration d'une pension nationale, qui est une forme très particulière de prestation versée sous condition de ressources. Bien entendu, les lois sur les pensions de vieillesse et d'invalidité contenaient toujours un certain nombre de règles relatives aux conditions d'octroi et au montant des différentes prestations d'assistance sociale, mais ces prestations étaient basées sur le revenu (ou l'état et le degré d'invalidité) du bénéficiaire. Avec la pension nationale, en revanche, ce lien n'existe pas – il s'agit d'une mesure d'assistance sociale, mais d'un type spécial : elle est versée sous condition de ressources, mais au niveau personnel (individuel) et non au niveau de la famille ou du foyer. Qui plus est, cette condition de ressources – et c'est ce qui constitue la caractéristique distinctive de la pratique slovène en matière d'assistance sociale – n'est vérifiée qu'une seule fois, lors de l'octroi de la pension,

---

<sup>42</sup> La valeur réelle des dettes dépend énormément du pourcentage des biens nationalisés qui seront restitués en nature.

alors que la plupart des autres prestations de l'assistance sociale font l'objet de renouvellements annuels. Les experts de la sécurité sociale se sont unanimement opposés à son inclusion dans le *Livre blanc* puis dans la LAVI. M. Rop a néanmoins estimé que l'inclusion d'une pension nationale dans la LAVI constituait un très modeste prix à payer en échange de l'appui du SLS pour faire adopter la loi.

### **Le ministère des Finances**

Le ministère des Finances a joué un rôle relativement modeste dans le processus de réforme des pensions. Cela n'a pas seulement été dû à des facteurs exogènes, mais aussi au fait que c'était le ministre du Travail, de la Famille et des Affaires sociales qui dirigeait l'équipe chargée de la réforme des pensions. Il s'agissait là, en grande partie, d'une attitude délibérée du ministre des Finances, dont on pourrait dire, en quelque sorte, qu'il préférerait « s'en laver les mains ». Les fonctionnaires du ministère ont été rarement présents aux réunions du groupe chargé de la réforme des pensions. Ce rôle limité du ministère des Finances se reflète dans le fait que, parmi les 26 contributeurs au *Livre blanc*, il n'y a qu'un seul représentant de cette administration. M. Gaspari a déclaré que « le ministère ne disposait tout simplement pas d'une équipe capable de s'occuper de la réforme des pensions » (entretien avec M. Gaspari). Bien que cela soit certainement vrai, on ne peut guère invoquer cette difficulté comme un motif suffisamment valable pour justifier le rôle passif du ministère.

Le ministre des Finances, M. Mitja Gaspari, n'avait jamais été très enthousiaste à l'idée d'un deuxième pilier obligatoire entièrement capitalisé, ce qui ne manque pas de surprendre, puisqu'il avait été au service de la Banque mondiale pendant une brève période (septembre 1991 – juin 1992). Expert financier particulièrement prudent et très respecté, M. Gaspari considérait que sa principale tâche consistait à préserver la stabilité budgétaire de la Slovénie. Il s'inquiétait de ce que l'instauration d'un deuxième pilier obligatoire entièrement capitalisé n'aggrave la situation budgétaire du pays à court et moyen terme. Par ailleurs, le gouvernement avait pris d'importants engagements dans deux domaines, et ces engagements étaient eux aussi au centre de ses préoccupations. Premièrement, l'engagement découlant de l'« écart de privatisation » devait être honoré en vendant des biens de l'Etat. L'« écart » était estimé à juste un petit peu moins d'un milliard de dollars américains, soit 5,5 pour cent du PIB (Banque mondiale, 1999, p. 92). Deuxièmement, le gouvernement avait des obligations envers les personnes qui demandaient à être indemnisées après la dénationalisation, auxquelles l'on n'avait pas rendu leurs biens nationalisés mais qui

avaient reçu (ou allaient recevoir) à la place des bonds d'indemnisation. On estime que la valeur totale de ces demandes ne dépassait pas 2,4 milliards de DEM (Caisse d'indemnisation, 2001, p. 2), soit environ 6 pour cent du PIB<sup>42</sup>. Les engagements découlant de l'« écart de privatisation » n'auront pas de conséquences directes sur la situation budgétaire de la Slovénie, mais la vente des avoirs réduira le stock de biens d'équipement de l'Etat. Les demandes de restitution des biens nationalisés auront des conséquences budgétaires, mais pas tout de suite – les bons d'indemnisation pourront être échangés dès 2005, et le paiement des intérêts devra être effectué avant 2007.

De prime abord, de tels engagements n'auraient guère mérité que le ministre des Finances s'en préoccupe outre mesure. Mais à cause de ses inquiétudes – compréhensibles mais peut-être un peu excessives – eu égard auxdits engagements, M. Gaspari ne s'est pas lancé dans la recherche de l'élément fondamental indispensable à l'instauration d'un deuxième pilier obligatoire : une source de revenus pour financer la transition. C'était là le problème de M. Rop.

#### **L'Institut d'assurance vieillesse-invalidité**

L'IAVI ne saurait être considéré comme une institution monolithique ayant une opinion distincte. Malgré son autonomie formelle, cet organisme est à bien des égards subordonné au MTFAS. Il n'est donc guère surprenant que les experts de l'IAVI aient été (et soient toujours) extrêmement réticents à se prononcer sur les questions de pensions qui présentent une connotation politique. En d'autres termes, se prononcer publiquement pour ou contre le deuxième pilier obligatoire serait contraire aux usages de cette administration. Bien qu'un représentant de l'IAVI ait fait partie du groupe de travail principal dès le début du processus de réforme des pensions, et que plusieurs membres du personnel de cet organisme aient participé à la rédaction du *Livre blanc* et de la LAVI, on ne peut considérer ni que l'IAVI ait vraiment proposé quelque chose d'important ni qu'il se soit réellement opposé à telle ou telle proposition.

#### **L'opposition parlementaire**

L'opposition parlementaire était fragmentée et très hétérogène ; pourtant, l'un des partis d'opposition a exercé une influence tangible sur le processus de réforme des pensions. Il s'agit de la ZLSD (Ligue unie des sociaux-démocrates), qui représente les

---

<sup>43</sup> Ce fut la plus grande manifestation jamais organisée dans la Slovénie indépendante.

anciens communistes réformés. Il semble que son influence ait été particulièrement marquée au sein des FTUS, sur lesquels elle a exercé des pressions afin qu'ils acceptent diverses solutions de compromis en ce qui concerne le premier pilier. Certaines de ces solutions avaient été mises au point par la ZLSD, mais ce sont les FTUS qui les ont proposées publiquement. La ZLSD entretenait des contacts étroits avec les sociaux-démocrates allemands et autrichiens, ainsi qu'avec le parti travailliste britannique. La « German connection », en particulier, a contribué à la farouche opposition de la ZLSD au deuxième pilier obligatoire, car les sociaux-démocrates allemands ne cessaient de répéter qu'un deuxième pilier obligatoire risquait de conduire progressivement à une érosion du premier pilier.

Le projet définitif de la LAVI était on ne peut plus conforme aux vues de la ZLSD – d'autant plus que ce parti avait suggéré à M. Rop qu'il abandonne certaines demandes « excessives » des partenaires de la coalition en échange du soutien parlementaire de la ZLSD pour l'adoption de la loi (entretien avec M. Pavlica).

### Les syndicats

En termes de soutien populaire, les FTUS étaient de loin l'organisation syndicale prédominante, comme le montre le tableau 10. Les FTUS sont en fait le syndicat ex-socialiste réformé, et ils entretiennent d'étroites relations avec la Ligue unie des sociaux-démocrates (ZLSD). Les FTUS étaient également très proches des syndicats bavarois, qu'ils consultaient, et qui prêchaient, au sujet du deuxième pilier obligatoire, le même type d'évangile que les sociaux-démocrates allemands.

Les syndicats slovènes n'étaient pas opposés à la réforme des pensions en tant que telle, mais à certaines solutions concrètes qu'ils considéraient comme injustes pour leurs membres. Ils étaient notamment extrêmement sensibles à la question des critères d'octroi telle qu'elle était considérée du point de vue des ouvriers. Ils se sont déclarés opposés à un deuxième pilier obligatoire, et favorables à une réforme paramétrique diluée du premier pilier. Leur opposition initiale au *Livre blanc* a été acharnée et inflexible. En fait, l'on peut affirmer qu'ils ont été à la fois les principaux opposants à certains aspects de la réforme et les principaux auteurs de propositions. La très importante manifestation de mars 1998 a été la démonstration vivante de leur puissance et du large appui dont ils jouissaient parmi la population<sup>43</sup>. Elle a également adressé un message clair au gouvernement : la menace – bien réelle – d'une grève générale.

Les syndicats étaient plus particulièrement opposés à trois propositions du *Livre blanc* : 1) le relèvement de l'âge de la retraite à 65 ans ; 2) l'égalisation entre les sexes

en ce qui concerne les conditions d'octroi et le montant des prestations ; 3) l'instauration d'un deuxième pilier obligatoire entièrement capitalisé. Il est intéressant de relever que le « programme relatif au premier pilier » des syndicats était assez semblable à celui retenu par les syndicats polonais (Solidarité) pendant la réforme des pensions dans ce pays. Le syndicat Solidarité était opposé à l'égalisation entre les sexes et tenait lui aussi à obtenir des conditions plus avantageuses pour les ouvriers (Orenstein, 2000, pp. 53, 56). En revanche, contrairement à Solidarité, qui était favorable au deuxième pilier obligatoire (Müller, 1999, p. 105), les syndicats slovènes y étaient fermement opposés.

Les exigences des syndicats ont fait l'objet de longues négociations, avant que des compromis ne soient finalement acceptés. L'âge de la retraite ouvrant droit à une pension complète a en fin de compte été fixé à 63 ans pour les hommes et 61 ans pour les femmes, et ce, grâce à la ZLSD, qui avait proposé dès le début cette solution de compromis. Le deuxième pilier obligatoire entièrement capitalisé avait été abandonné à un stade très précoce, avant même que le projet de loi ne soit rédigé. Les syndicats ont obtenu gain de cause sur un certain nombre de points : certaines catégories de travailleurs sont exemptées de sanctions (« malus ») en cas de départ à la retraite avant l'âge ouvrant droit à une pension complète, le nombre d'années prises en compte pour le calcul des pensions a été ramené des 25 meilleures années (nombre figurant dans la proposition initiale du *Livre blanc*) aux 18 meilleures années, etc. Là encore, ces avancées ont été obtenues grâce à la ZLSD, à laquelle les FTUS apparaissaient décidément comme un intermédiaire bien pratique.

Les syndicats ont fermement rejeté le deuxième pilier obligatoire, mais dans le même temps se sont finalement déclarés favorables au deuxième pilier volontaire et ont demandé que les régimes complémentaires de ce deuxième pilier bénéficient du régime fiscal le plus avantageux. De prime abord, cette position de « désapprobation-approbation extrêmes » ne paraît guère cohérente, car les régimes qui débutent leurs activités sur une base volontaire ont de grandes chances de couvrir rapidement une proportion très importante de la population active et, du fait du régime fiscal favorable dont ils bénéficient, ils risquent en fin de compte de rogner sur l'assiette fiscale sur laquelle sont basées les cotisations de sécurité sociale pour le premier

---

<sup>44</sup> Il convient de souligner que ce revers n'a ni empêché ni influencé les opérations de prêt de la Banque pour d'autres activités. Au bout du compte, les prêts destinés au secteur du logement (modernisation des services de conservation des hypothèques) et à la réforme du secteur de la santé se sont élevés, au total, à quelque 25 millions de dollars américains.

pilier. Mais les syndicats ne se préoccupaient pas de cette question. Leur opposition au deuxième pilier obligatoire s'expliquait très probablement par la crainte, jamais exprimée ouvertement, que son instauration n'ait très rapidement pour conséquence d'aggraver la situation financière du premier pilier en le privant directement de ses recettes. Leur position très favorable au deuxième pilier volontaire a été très vite comprise par M. Rop – qui, après l'échec de la proposition de deuxième pilier obligatoire, avait opté pour cette « deuxième meilleure » solution, rendue encore plus attrayante par de substantielles mesures d'incitation fiscales.

#### *4.2. Les acteurs extérieurs*

##### **L'équipe du programme Phare**

L'équipe du programme Phare a joué un rôle extrêmement important dans le processus de réforme des pensions. Bien entendu, elle ne s'est pas opposée à telle ou telle solution et n'a pas formulé non plus de proposition, mais elle a exercé une influence sur le déroulement des travaux en attirant l'attention sur des points essentiels qu'il convenait d'éclaircir ou de résoudre. Sa position prudente et circonspecte en ce qui concerne le deuxième pilier obligatoire a semblé conforme à l'approche générale des équipes d'assistance technique du programme Phare (voir Nelson, 1998, p. 14). Giovanni Tamburi, membre éminent de l'équipe, a fait de prudentes observations sur les propositions initiales relatives au deuxième pilier obligatoire et a relevé leurs points faibles les plus manifestes. L'équipe du programme Phare s'est donc efforcée d'introduire un plus grand réalisme dans le débat sur les pensions.

##### **La Banque mondiale**

La Banque mondiale était vivement intéressée par le processus de réforme des pensions et avait la ferme intention de soutenir l'élaboration et la mise en œuvre du

---

<sup>45</sup> Il est connu que la terminologie de la Banque mondiale réserve le terme « deuxième pilier » à un pilier obligatoire entièrement capitalisé. Dans le contexte européen, le « deuxième pilier » correspond à des régimes de pensions complémentaires, avec une couverture essentiellement collective et un certain nombre d'obligations imposées à l'employeur (UE, 1994 : 2).

<sup>46</sup> Un numéro entier de la Revue internationale de sécurité sociale (n° 3-4/95) est consacré à une réfutation argumentée des affirmations de la Banque dans *La crise du vieillissement*.

<sup>47</sup> Et, plus récemment, Orszag et Stiglitz (2001).

régime de pensions à plusieurs piliers. La première Stratégie d'aide au pays, approuvée par la Banque mondiale et par le gouvernement slovène en juin 1997, a permis de définir trois domaines d'intérêt commun : la réforme des pensions, la réforme de la santé et le logement – avec un engagement total de prêts d'environ 100 millions de dollars américains pour l'exercice budgétaire 1998-2000, à répartir « de manière souple » entre ces trois domaines. S'agissant de la réforme des pensions, la Banque devait plus particulièrement concentrer ses activités sur : 1) les conseils relatifs à la conception du cadre juridique et réglementaire du régime de pensions à plusieurs piliers ; 2) l'appui technique pour la macro-modélisation ; 3) le soutien à un programme de sensibilisation du public ; 4) une assistance technique pour l'élaboration d'une stratégie de financement de la transition. Ces activités allaient servir de « travail préparatoire » avant le versement du prêt et devaient être financées par diverses sources – une subvention japonaise, le TACIS et le British Know-How Fund. Ainsi, le rôle initial de la Banque mondiale dans le processus de réforme des pensions a-t-il consisté à apporter un appui au titre de diverses tâches spécifiques. On ne lui a jamais confié de rôle de premier plan.

Les activités pratiques de la Banque ont consisté à apporter un appui à la mise en place de deux modèles de simulation de réforme des pensions, et à former le personnel de l'IAMD à leur utilisation. La subvention de la Banque a permis de cofinancer la Conférence internationale sur les questions relatives à la réforme des pensions, qui a eu lieu en octobre 1997, le séminaire sur les questions relatives au deuxième pilier, tenu en mars 1998, et une mission d'étude de parlementaires et d'experts en Suisse et aux Pays-Bas en mars 1998. Après le séminaire, l'idée d'un deuxième pilier obligatoire a été abandonnée et la Banque a mis fin à toute activité dans ce domaine<sup>44</sup>. La subvention n'a même pas été utilisée en totalité, car certains aspects de la Stratégie d'aide au pays n'ont pas été abordés – par exemple le soutien à la campagne de sensibilisation du public et l'appui à l'élaboration d'une stratégie de financement de la transition.

C'est dans un paragraphe du document relatif à la deuxième Stratégie d'aide au pays, publié en avril 2000, que l'on peut trouver les meilleures réponses aux questions sur les points et motifs de rupture de la coopération entre la Banque mondiale et la Slovénie dans le domaine de la réforme des pensions :

La Banque et le gouvernement sont convenus d'abandonner les plans relatifs à un prêt de la Banque qui aurait permis de faciliter la réforme du régime de pensions lorsque le processus de réforme s'est heurté à une forte opposition politique que le gouvernement

de coalition n'était pas en mesure de surmonter rapidement. Ce n'est qu'en décembre 1999 que le Parlement a adopté une nouvelle loi sur l'assurance vieillesse-invalidité, qui permet de résorber les déficits du régime financé par répartition prévus pour les quelque 15 années à venir, et porte création d'un troisième pilier – un régime volontaire entièrement capitalisé<sup>45</sup>. Le deuxième pilier – un pilier obligatoire à cotisations définies – ne bénéficie pas, pour le moment, d'un large appui politique, car la charge budgétaire qu'il implique serait importante. Toutefois, le bon déroulement du processus de création de fonds professionnels par un nombre important de grandes entreprises – également sur une base volontaire – pourrait ouvrir la voie à l'instauration d'un pilier à cotisations définies plus général. Bien que la réforme des pensions ne réponde pas à la recommandation de l'équipe de la Banque et ne corresponde pas aux préférences de certains membres du gouvernement, elle reflète les résultats d'un processus politiquement sensible et difficile, et va permettre aux futurs gouvernements de disposer d'une plus large marge de manœuvre pour obtenir des consensus en vue d'autres réformes (Banque mondiale, 2000, p. 7).

La Banque mondiale et le Fonds monétaire international ne devraient pas être considérés uniquement comme de fervents propagateurs de nouvelles approches ou prêcheurs de nouvelles bonnes paroles. Ces organisations devraient également servir de « catalyseurs » au débat intellectuel. C'est ainsi que le livre quelque peu simpliste de la Banque intitulé *La Crise du vieillissement : mesures destinées à protéger les personnes âgées et à promouvoir la croissance* a été à l'origine d'échanges intellectuels particulièrement animés, dans le monde entier, et a provoqué une très vive réaction de l'Association internationale de la sécurité sociale<sup>46</sup>. Après cette importante avancée dans le débat sur les régimes de pensions et leur réforme, les points de vue se sont nettement diversifiés, même au sein de la Banque mondiale et du FMI. Par exemple, Chand et Jaeger (1996), et Peter Heller (1998)<sup>47</sup> ont vivement critiqué le « principe sacré » du deuxième pilier obligatoire. Il semble que le rapport de M. Heller, connu en Slovénie en sa qualité de Chef de l'équipe Banque mondiale/FMI en 1995, ait aidé M. Bole à démontrer le bien-fondé de son opposition au deuxième pilier obligatoire dans ce pays.

#### **4.3. Les acteurs et les différentes phases de la réforme**

D'après Orenstein (2000), le processus de réforme des pensions comporte plusieurs phases. La première, celle des *engagements*, a débuté en Slovénie par la nomination, en février 1996, de M. Rop en qualité de ministre du Travail, de la Famille et des Affaires sociales, et s'est achevée avec la publication du *Livre blanc* en novembre 1997.

La principale caractéristique de cette phase a été que le nombre d'acteurs impliqués dans le processus de réforme des pensions a progressivement augmenté, quoique par paliers successifs. De février à juillet 1996, lorsque le document de politique générale *Première esquisse pour la réforme du régime d'assurance vieillesse-invalidité de Slovénie* a été soumis au gouvernement, très peu de personnes ont été impliquées. Il s'agissait surtout d'un groupe central d'experts du MTFAS, de l'IAVI et de l'IAMD qui participaient directement à la rédaction du *Livre blanc*. Ce groupe comprenait également d'autres experts, mais dont la plupart avaient des tâches bien spécifiques – ils n'étaient pas impliqués dans la « politique générale ». C'était des spécialistes du droit de la sécurité sociale, des marchés financiers, de la fiscalité, etc. Après la publication de la première version du *Livre blanc* (version 0), en juillet 1997, des membres des deux autres partis de la coalition au pouvoir ont été inclus dans le processus. Cet élargissement progressif n'a pas été le fruit du hasard, mais la reconnaissance du rôle d'opposition et de proposition de ces deux partis. Ils ont été « acceptés à bord » juste à temps, et leur rôle potentiel futur d'opposition et de proposition a ainsi été largement neutralisé. La coalition au pouvoir s'est retrouvée alors toute entière unie derrière le *Livre blanc*.

La deuxième phase, celle de *la mise sur pied de la coalition*, a commencé en janvier 1998, avec la constitution du groupe de travail chargé des négociations sur la réforme des pensions. Il s'agissait d'un groupe tripartite, composé de représentants du MTFAS, des syndicats et des organisations patronales. Ces dernières devaient jouer, en principe, un rôle d'opposition et de proposition ; en fait leur rôle dans le processus de réforme des pensions est resté marginal. Elles ont pleinement appuyé le *Livre blanc*, et se sont félicitées de la proposition de création d'un deuxième pilier obligatoire entièrement capitalisé. Bien que considérant d'un œil bienveillant

---

<sup>48</sup> Les pensions ont été indexées sur l'évolution des salaires depuis la LAVI de 1983, mais les modalités d'application de cette règle ont sans cesse changé par la suite. La LAVI de 1983 prévoyait des paiements rétroactifs (en cas de retard dans l'ajustement) à partir de 1987. Les paiements rétroactifs n'ont été supprimés qu'en début 1996. Tout au long de cette période, l'indexation des pensions a été asymétrique – c'est-à-dire que les pensions n'ont été ajustées que quand l'évolution des salaires était positive. Une autre modalité importante était la fréquence des ajustements : mensuelle, trimestrielle ou à d'autres intervalles.

<sup>49</sup> Certains observateurs qui connaissent bien le dossier estiment que les représentants du Desus n'ont pas vraiment compris l'article pertinent (article 151). Cet article, qui a en quelque sorte été « discrètement » intégré à la LAVI de 1999, pourrait être considéré comme portant à confusion.

certaines propositions des syndicats, telles que l'abaissement de l'âge de la retraite et d'autres mesures visant à atténuer l'impact du resserrement des conditions en vigueur pour les travailleurs âgés, elles sont restées fidèles à la position du MTFAS. Que ce soit dans un rôle d'opposition ou de proposition, les syndicats ont indubitablement été l'acteur prédominant. Toutes leurs propositions ont été examinées avec la plus grande attention et ont fait l'objet de longues négociations. Ces dernières ont commencé au sein du groupe de travail en janvier 1998, et se sont achevées par la signature de l'accord entre les partenaires sociaux en avril 1999. En entamant ces négociations plus tôt, pendant la phase des engagements, aurait-on pu, pour autant, raccourcir la phase de constitution de la coalition ? Selon Orenstein (2000, p. 72), l'exclusion des acteurs d'opposition et de proposition dans la phase des engagements permet de parvenir à de meilleurs compromis dans la phase de constitution de la coalition. Mais dans le cas de la Slovénie, cela ne signifie pas forcément que l'inclusion de ces acteurs dans la phase des engagements aurait été bénéfique au processus de réforme des pensions. La plupart des observateurs qui connaissent bien le dossier considèrent qu'une telle initiative aurait même mis en péril l'ensemble du projet de réforme des pensions, car elle aurait impliqué dès le départ l'adoption d'une version diluée de la réforme. Bien entendu, la constitution de la coalition a été obtenue au prix fort, car la proposition de réforme des pensions a été modifiée de fond en comble par ce processus.

Pendant la phase de constitution de la coalition, un nouvel acteur d'opposition et de proposition a fait son apparition : le ministère des Finances. Ce ministère a proposé un programme parallèle mais partiel, à savoir, ainsi qu'il a déjà été indiqué, la création d'un fonds de pensions qui n'était pas prévu dans le *Livre blanc*, et qui devait devenir un élément constitutif important du deuxième pilier. Cette idée a été mise en pratique au ministère des Finances, et une loi sur le Premier Fonds de pensions a été adoptée en juin 1999. Le ministère a joué son rôle d'opposition en octobre 1999, peu de temps avant que la LAVI ne fasse l'objet d'un dernier débat parlementaire (troisième lecture) : de hauts fonctionnaires du ministère se sont fermement opposés aux mesures d'incitation fiscales « excessives » prévues pour le deuxième pilier volontaire. Mais le ministère a finalement cédé et la voie a été libre pour l'adoption de la loi. Du fait de la confortable majorité de la coalition au pouvoir, les autres formations parlementaires ne pouvaient tout simplement pas jouer un rôle d'opposition ; la ZLSD n'en a pas moins joué un important rôle de proposition.

La troisième phase, celle de la mise en œuvre, a vu la réouverture de certains dossiers qui semblaient pourtant avoir été bouclés. Nous avons vu que l'un des points

du programme du Desus auquel tenait le plus ce parti était une règle d'indexation satisfaisante, c'est-à-dire, pour lui, une indexation sur les salaires. Une règle d'indexation assez précise avait été fixée par la loi (article 150 de la LAVI de 1999), mais dès le mois de décembre 2000, elle était déjà modifiée. Ce changement rapide s'explique par le fait que le nouveau gouvernement, élu en octobre 2000, estimait que l'application de la règle aurait eu de graves conséquences budgétaires, et qu'il s'est donc hâté de faire adopter une nouvelle règle d'indexation par le Parlement. Le Desus, qui était encore membre de la (nouvelle) coalition au pouvoir, en a été scandalisé, et pour ne pas s'avouer vaincu, il a proposé une règle d'indexation plus favorable. Bien entendu, toutes ces règles sont basées sur le même type d'indexation : une indexation sur les salaires – ce sont simplement les modalités qui ne sont pas les mêmes, et c'est cela qui fait la différence<sup>48</sup>. Par ailleurs, le Desus était amer et se sentait floué parce qu'il avait consenti à un article prévoyant un ajustement annuel des pensions déjà liquidées sur les pensions des nouveaux venus sur le marché du travail – lesquelles sont aujourd'hui plus faibles du fait de la nouvelle formule de calcul des prestations<sup>49</sup>.

La réforme des pensions (c'est-à-dire la LAVI de 1999) a fait entrer en scène de nombreux autres acteurs – les fonds de pensions et les sociétés de gestion des pensions – qui ont aujourd'hui fortement intérêt à aller plus loin encore dans le processus de réforme en développant des régimes de pensions complémentaires. Ces institutions se sont mises en place très lentement, et il est impossible de prédire leur évolution, même si les conditions préalables à leur développement sont en place, comme par exemple des mesures d'incitation fiscales très avantageuses.

Les FTUS exercent de fortes pressions en faveur de la création de régimes volontaires. Leur Secrétaire général, Gregor Miklič, a déclaré que « la couverture d'une majorité de la population par des régimes de pensions complémentaires est fondamentale pour le maintien d'une sécurité du revenu pendant la vieillesse ». La présidence des FTUS a elle aussi demandé que lors de la préparation du budget annuel, le gouvernement slovène mette de côté les fonds nécessaires au paiement des primes pour les pensions complémentaires de tous les salariés du secteur public (Delavska enotnost, 2001). Cela montre clairement que les FTUS « veulent eux aussi avoir – et manger – leur part du gâteau, c'est-à-dire avoir un deuxième pilier quasi-

---

<sup>50</sup> D'ailleurs, les experts ne sont même pas d'accord sur ce qui constitue une « réforme des pensions » (voir Chloňet Marek, 2000).

obligatoire, mais sans effets négatifs sur le financement du premier pilier ».

#### **4.4. Le cadre des délibérations**

C'est surtout au sein des groupes de travail qu'ont eu lieu les principales délibérations. En règle générale, ces groupes étaient présidés par le ministre du Travail, de la Famille et des Affaires sociales. La plupart des problèmes ont été résolus au sein de ces groupes, en évitant soigneusement de trop impliquer le gouvernement et le Parlement – non seulement dans les détails de la réforme, mais aussi dans sa conception générale. C'est ainsi que le groupe de travail chargé de la préparation du *Livre blanc* a eu pour successeur un groupe tripartite d'abord dénommé « groupe de travail chargé des négociations » (janvier-mars 1998), puis « groupe de travail chargé de la coordination » (juillet 1998-avril 1999). Ce système a permis de se dispenser de délibérer dans d'autres enceintes ; il semble d'ailleurs qu'un système semblable ait été utilisé en Hongrie (Orenstein, 2000, p. 39).

## 5. Conclusions

Comme l'a montré Pierson (1996) dans son étude sur les changements de politique sociale en cours dans quatre pays très différents (Grande-Bretagne, Etats-Unis, Allemagne et Suède), on ne saurait parler d'un démantèlement de l'Etat protecteur, mais plutôt d'une adaptation à « un contexte vraiment nouveau ». Il semble que cette observation vaille également pour la Slovénie, dont la réforme des pensions n'a pas constitué un changement de politique sociale fondamental ou radical. Bien que l'on ait très sérieusement envisagé, pendant le processus de réforme, de créer un deuxième pilier obligatoire entièrement en capitalisation, cette proposition a été abandonnée très tôt, après la révélation par le gouvernement de ses propres propositions de réforme, dans le *Livre blanc sur la réforme de l'assurance vieillesse-invalidité*. La vive opposition des syndicats et l'absence de tout appui de la part du ministère des Finances ont contribué à l'abandon de cette proposition. Qui plus est, la Slovénie se trouvant dans une situation budgétaire favorable, la Banque mondiale n'a pas été en mesure de jouer un rôle majeur dans le processus de réforme des pensions. Il semble que tout se soit ligué contre la création d'un pilier obligatoire en capitalisation.

La réforme des pensions n'en a pas moins apporté de nombreux changements, même si l'approche retenue a été progressive. Les changements paramétriques du régime public de pensions ont rendu les conditions d'octroi nettement plus strictes et ont réduit le montant des prestations ; ils ont également accentué le rôle de « redistribution » par rapport au rôle d'« assurance ». Il est encore trop tôt pour prévoir dans quelle mesure la diminution des taux de remplacement du premier pilier sera compensée par les pensions complémentaires du deuxième pilier.

Bien que les changements intervenus dans le régime de pensions slovène puissent être considérés comme des changements fondamentaux, il n'y a toujours pas de consensus, même parmi les experts, sur ce qui constitue une réforme de fond<sup>50</sup>. Une réforme de fond implique-t-elle obligatoirement la création d'un deuxième pilier obligatoire entièrement capitalisé ? La mise en place de régimes de pensions complémentaires volontaires, avec de substantielles mesures d'incitation fiscales, ne pourrait-elle pas avoir pour effet une large couverture des assurés par le deuxième

---

<sup>51</sup> Le « poste » indiqué pour chacune des personnes avec lesquelles s'est entretenu l'auteur est celui qu'elle occupait pendant la réforme des pensions, en 1997-1999.

pilier volontaire, mais avec l'avantage d'une bien moins forte pression budgétaire et d'une plus grande souplesse ?

Il ne fait pas de doute que la réussite de la réforme des pensions en Slovénie dépend beaucoup de celle du développement de régimes de pensions complémentaires volontaires, laquelle dépend à son tour de l'inclusion ou non, lors des futures négociations salariales, des cotisations de l'employeur au deuxième pilier dans la rémunération globale. Si un tel accord est conclu entre les employeurs et les travailleurs, et si la couverture de la population par le pilier volontaire s'élargit rapidement, le projet de réforme des pensions aura réalisé l'impossible : concilier la viabilité budgétaire et des prestations de vieillesse qui correspondent aux besoins des personnes âgées.

### **Remerciements**

Ce travail de recherche n'aurait pas été possible sans la participation active de plusieurs personnes. Je me dois de remercier très sincèrement tous ceux qui m'ont fourni des informations, auxquels je sais gré d'avoir accepté de me rencontrer. J'ai énormément apprécié leur franchise et leur bonne volonté. Certaines personnes m'ont en outre fourni des documents écrits particulièrement intéressants – cela a été le cas de Dušan Kidrič, Helena Bešter, Velimir Bole, Miran Kalčič, Vitko Roš, Marjana Kanduti, Ivan Ribnikar, Janez Prijatelj et Irena Sodin, auxquels je souhaite exprimer plus particulièrement ma gratitude.

Mirko Bandelj, Secrétaire général du gouvernement slovène, m'a autorisé à examiner les comptes rendus des réunions du conseil des ministres. Ana Nikšič Pentek et Sonja Šušteršič m'ont fourni les statistiques nécessaires, recouvrées par l'Institut d'assurance vieillesse-invalidité. Andreja Vide Hladnik, de l'Institut pour la recherche économique, m'a fait bénéficier de sa précieuse expérience en matière de recherche.

Je suis enfin redevable à Katharina Müller et Elaine Fultz qui, après lecture de ma première ébauche, m'ont posé de judicieuses questions et m'ont fait de nombreuses suggestions très utiles. Leurs observations m'ont amené à explorer certains territoires moins explorés, et m'ont indubitablement permis d'améliorer mon texte.

Bien entendu, je prends la responsabilité des éventuelles erreurs ou omissions. J'espère sincèrement que tous les participants à ce travail collectif auront également le sentiment qu'il a été fait bon usage du temps et des efforts qu'ils ont bien voulu lui consacrer, et que cet historique de la réforme des pensions en Slovénie décrit fidèlement le « pourquoi et le comment » de ce qui s'est passé.

## **Annexe A : Entretiens<sup>51</sup>**

- Belopavlovič, Nataša., secrétaire d'Etat, ministère du Travail, de la Famille et des Affaires sociales, 10 juillet 2001.
- Bešter, Helena, membre du Conseil d'administration, Kapitalaska družba., 27 juin, 20 juillet et 10 octobre 2001.
- Bole, Velimir, Institut des sciences économiques, Faculté de droit, 26 juin 2001.
- Brenčič, Stanislav, député, Parti du peuple (SLS), 12 juin 2001.
- Gaspari, Mitja, ministre des Finances, 19 juillet 2001.
- Kalčič, Miran, Directeur adjoint, Institut d'assurance vieillesse-invalidité, 9 juillet et 8 octobre 2001.
- Kanduti, Marijana, fonctionnaire chargée des relations publiques, ministère du Travail, de la Famille et des Affaires sociales, 25 juillet 2001.
- Kidrič, Dušan, conseiller du gouvernement et chef de la division sociale, Institut pour les analyses macroéconomiques et le développement, 15 juin, 12 juillet et 11 octobre 2001.
- Kolar, Milojka, secrétaire d'Etat, ministère des Finances, 24 juillet 2001.
- Kušar, Janko, Président, Parti des Retraités (Desus), 6 juin 2001.
- Pavlica, Miloš, Vice-président, Ligue unie des démocrates sociaux (ZLSD), 1er octobre 2001.
- Prijatelj, Janez, Directeur, Institut d'assurance vieillesse-invalidité, 5 juillet 2001.
- Rop, Tone, ministre du Travail, de la Famille et des Affaires sociales, 20 juillet 2001.
- Roš, Vitko, Association des employeurs, 18 juin 2001.
- Semolič, Dušan, Président, Syndicats libres de Slovénie (FTUS), 8 juin 2001.
- Sodin, Irena, sous-secrétaire d'Etat, ministère des Finances, 4 septembre 2001.
- Škoberne, Anjuta, professeur, Faculté de droit, 20 juin 2001.
- Štrovs, Marko, conseiller du gouvernement, ministère du Travail, de la Famille et des Affaires sociales, 16 juillet 2001.
- Vodopivec, Milan, Banque mondiale et Collège des créateurs d'entreprises (Portorož), 26 juin 2001.

## **Annexe B : Ouvrages cités**

- Banque mondiale : *La crise du vieillissement : Mesures destinées à protéger les personnes âgées et à promouvoir la croissance*, New York, Oxford University Press, 1994.
- Banque mondiale : *Memorandum of the President of the IBRD to the executive directors*

- on a Country Assistance Strategy of the World Bank group for the Republic of Slovenia.* Washington, D. C., 1997.
- Banque mondiale : *Slovenia : Economic Transformation and EU Accession.* Banque mondiale, 16 mai, Washington, D. C., 1999.
- Banque mondiale : *Memorandum of the President of the IBRD to the executive directors on a Country Assistance Strategy of the World Bank group for the Republic of Slovenia.* 11 avril, Washington, D. C., 2000.
- Bole, Velimir : *Financing the Transition of the Public Pension System in Slovenia.* Série Documents de travail, Institut des sciences économiques de la Faculté de droit, Ljubljana, 1998.
- Bubnov-Škoberne, Anjuta : « Težko predvidljivi učinki » in *Delo*, 4 avril, Ljubljana, 1998.
- Bugarič, Bojan : « Privatizacija pokojninskih sistemov : (ne)varna strategija? » in *Podjetje in delo*, 6–7, 1999.
- Chand, Sheetal et Jaeger, Albert : *Aging Populations and Public Pension Schemes.* FMI, Etude hors-série, Washington, D. C., 1996.
- Chłoń, Agnieszka et Gora, Marek : *Pension Reforms : What Stays Behind Them?* (polycopié), 2000.
- Compensation fund : *Rapport annuel*, 2001.
- Delavska enotnost : « V dodatno prostovoljno zavarovanje vključiti vse zaposlene », št. 4., 4 octobre 2001.
- Fultz, Elaine et Ruck, Markus : *Pension Reform in Central and Eastern Europe : An Update on the Restructuring of National Schemes in Selected Countries.* ILO-CEET, Budapest, 2000.
- Heller, Peter : *Rethinking Public Pension Reform Initiatives.* FMI, Document de travail, Washington, D. C., 1998.
- IMF : *Republic of Slovenia : New Challenges Confronting the Social Insurance System.* Octobre, Washington, D. C., 1995.
- Košak, Andrej : « Ekonomska neenakost zavarovancev », in *Ekonomski vidiki pokojninske ureditve*, Neven Borak (sous la direction de). Zveza ekonomistov Slovenije, Ljubljana, 1996, pp. 57–68.
- Kuhelj, Jože : *Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, z uvodnimi pojasnili*, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana, 2000.
- Mihelj, Vlado : « Mat brez rošad? » in *Delo*, 13 octobre 2001.
- Ministère du Travail, de la Famille et des Affaires sociales : *Starting Points for the Reform of the Pension and Disability Insurance System*, Ljubljana, 1996.

- Ministère du Travail, de la Famille et des Affaires sociales : *White Paper on the Reform of the Pension and Disability Insurance in Slovenia*, Ljubljana, 1997.
- Mouton, Pierre : *Reform of the Current Pension System*. Note technique, Projet Phare sur la réforme des pensions, février 1997.
- Müller, Katharina : *The Political Economy of Pension Reform in Central-Eastern Europe*, Cheltenham, Edward Elgar, 1999.
- Nelson, Joan : *The Politics of Pension and Health Care Delivery Reforms in Hungary and Poland*. Collegium Budapest, Document de travail n° 52, Budapest, 1998.
- Orenstein, Mitchell : *How Politics and Institutions Affect Pension Reform in Three Postcommunist Countries*. Banque mondiale, document de travail, Washington, D. C., 2000.
- Orszag, Peter et Stiglitz, Joseph : « Rethinking Pension Reform : Ten Myths about Social Security Systems », in Holzman, Robert et Stiglitz, Joseph (sous la direction de) : *New Ideas about Old Age Security*, Banque mondiale, Washington, D. C., 2001.
- Pierson, Paul : « The New Politics of the Welfare State ». *World Politics*, 48, 1996, pp. 143–179.
- Ribnikar, Ivan : « Ko bo lastnik podjetja sklad pokojninskega zavarovanja. », *Gospodarski vestnik*, 29 décembre 1989.
- Ribnikar, Ivan : « Finance, lastnina, podjetje in podjetništvo », *Bančni vestnik*, 7–8, 1989b, pp. 232–235.
- Ribnikar, Ivan : « Pension reform in Slovenia – Introduction of the second or funded pillar. » *Slovenska ekonomska revija*, n° 5, pp. 471–484.
- Stanovnik, Tine et Kukar, Stanka : « The pension system in Slovenia : Past developments and future prospects » in *Revue internationale de sécurité sociale*, 48, 1995, pp. 35–44.
- Stanovnik, Tine : « Pokojninska reforma : črno v Beli knjigi ». *Naši razgledi*, 10 décembre 1997.
- Štrovs, Marko : *Novi sistem pokojninskega in invalidskega zavarovanja*, Gospodarski vestnik, Ljubljana, 1984.
- Tamburi, Giovanni : *Introduction of New Pension Insurance Schemes*. Note technique, Projet Phare sur la réforme des pensions, décembre 1996.
- Tamburi, Giovanni : *Defining the Coverage and the Financial Dimension of a Funded Second Pillar for Slovenia*. Note technique, Projet Phare sur la réforme des

---

<sup>1</sup> William M. Mercer Associates, et ancienne directrice de l'Institut de Recherche du ministère tchèque du Travail et des Affaires sociales.

pensions, février 1997.

Union européenne : *Supplementary pensions in the European Union, supplément 4/94*, Bruxelles, 1994.

Valant, Milan : *Zgodovina socialnega zavarovanja v Sloveniji do l. 1945*, Ljubljana, 1978.

# Chapitre 3

## L'économie politique de la réforme des pensions en République tchèque

*Martin Mácha*<sup>1</sup>

### 1. L'héritage : la protection de la vieillesse avant 1990

Le régime de pensions tchèque est issu de l'Empire austro-hongrois. Sous l'inspiration des réformes engagées en Allemagne par Bismarck, la création du premier régime d'assurance-pension obligatoire pour les travailleurs salariés a été approuvée par le Parlement en 1906 (De Deken, 1994). A cette époque, le système de l'assurance obligatoire était considéré comme la seule solution valable pour la protection des salariés contre la vieillesse et d'autres risques sociaux.

Après la première guerre mondiale, la Tchécoslovaquie, pays nouvellement constitué, s'est retrouvée avec un système de protection de la vieillesse fragmenté. Il existait des régimes de pensions différents en Slovaquie, dans la partie ukrainienne des Carpates (qui avait appartenu à la partie hongroise de l'Empire jusqu'en 1918), ainsi qu'en Bohême-Moravie (qui avait fait partie de l'Autriche). De plus, ce système pouvait être décrit comme un ensemble de régimes « professionnels » séparés pour les différentes catégories de salariés, la catégorie la plus privilégiée étant celle des fonctionnaires. Dans la nouvelle république, les pouvoirs publics se sont efforcés d'améliorer la qualité et la couverture du régime. Une importante loi sur l'assurance sociale a été adoptée en 1924 ; elle portait création d'un régime de pensions unifié pour les ouvriers. Les principaux éléments constitutifs des prestations de retraite étaient un élément forfaitaire et un élément lié aux gains, et les pensions étaient payées à partir de l'âge de 65 ans (Mácha, 1993).

---

<sup>2</sup> 53 ans pour cinq enfants ou plus, 54 ans pour trois ou quatre enfants, 55 ans pour deux enfants et 56 ans pour un seul enfant ; pour les femmes sans enfants, l'âge de la retraite a été fixé à 57 ans.

**Tableau 1**  
**Evolution des différents indicateurs du régime de pensions, 1960-80**

Indicateur	1960	1965	1970	1975	1980
Pourcentage des personnes ayant atteint l'âge de la retraite par rapport à la population totale	17,3*	18,7	20,0	19,3	18,8
Dépenses de pensions en pourcentage du revenu national**	7,1	9,0	8,2	7,7	9,0
Pension moyenne en pourcentage du salaire net moyen	59,6	57,5	53,9	49,3	53,9
Nouvelles pensions en pourcentage du salaire net moyen	70,3	60,2	61,2	56,5	64,2
Ratio démographique du régime***	20,2	24,8	31,4	33,4	34,8

\* 1961

\*\* Produit matériel net en prix courants;

\*\*\* Nombre de bénéficiaires d'une pension en pourcentage de la population économiquement active

Source: Adam (1983).

Tous les régimes de pensions tchécoslovaques – pour les fonctionnaires, les mineurs, les ouvriers, etc. – ont subi de graves dommages pendant la seconde guerre mondiale. Les avoirs de certaines caisses ont été confisqués par l'Allemagne nazie, alors que d'autres ont perdu de leur valeur du fait de l'évolution économique pendant la guerre. Entre-temps, le gouvernement tchèque, exilé au Royaume-Uni, avait commencé à préparer de nouvelles réformes sociales, fortement inspirées du modèle beveridgien.

L'un des événements les plus importants de l'après-guerre a été l'adoption, en 1948, de la Loi sur l'assurance nationale. Cette législation prévoyait la combinaison des anciens régimes séparés en un seul régime qui fournirait les mêmes prestations, dans les mêmes conditions, à l'ensemble des salariés et des travailleurs, y compris les travailleurs indépendants. Du fait de l'épuisement des réserves, c'est un régime financé par répartition qui a été adopté au lieu d'un régime entièrement en capitalisation. Ce régime comprenait à la fois une assurance-pension et une assurance maladie, et il devait être administré par la Caisse d'assurance nationale, organisme autonome tripartite (Mácha, 1993).

Cette loi reflétait à la fois les traditions des différents territoires tchèques et les

tendances modernes dans le domaine de la sécurité sociale ; elle était le fruit des discussions qui avaient eu lieu après la guerre sur le concept de réforme mis au point par le gouvernement en exil. Bien que la loi n'ait été adoptée qu'en 1948, c'est-à-dire l'année au cours de laquelle les communistes ont pris le pouvoir, c'est le principe de l'assurance retenu au début des années 1940 qui a été appliqué. Peu après, cependant, le gouvernement communiste a profondément modifié cette approche de la protection de la vieillesse. Une nouvelle législation, influencée par le modèle soviétique, a été adoptée en 1951-52. Les pensions sont entièrement passées aux mains de l'Administration publique des pensions (organisme non tripartite) (Loi 102/1951) ; les cotisations à l'assurance ont été supprimées et remplacées par un système de financement par l'impôt (loi 46/1952).

Une loi adoptée en 1956 a profondément modifié les critères d'octroi (Loi 55/1956). Qui plus est, la nouvelle formule de calcul des pensions établissait une distinction entre trois catégories de salariés. La première comprenait les professions les plus risquées, par exemple les mineurs et les pilotes ; les personnes qui relevaient de cette catégorie bénéficiaient d'une période d'acquisition plus courte, d'une pension plus élevée et d'un âge de la retraite inférieur (selon le type de profession). La seconde catégorie professionnelle comprenait les professions à risques moyens et impliquait également des conditions d'octroi et de calcul des pensions privilégiées. Toutes les autres professions tombaient dans la troisième catégorie, pour laquelle le montant de la pension était égal à 50 pour cent du salaire moyen perçu au cours des cinq dernières années précédant immédiatement la date du départ à la retraite. Certains éléments de l'approche « assurance » continuaient d'être reflétés dans le calcul des prestations, par exemple les années de services et le montant du revenu, mais ils étaient combinés avec les principes de la redistribution et de la solidarité sociale. Une autre disposition importante de cette loi était l'abaissement de l'âge de la retraite pour la troisième catégorie de professions, qui fixait cet âge à 60 ans pour les hommes et 55 ans pour les femmes.

Les problèmes économiques se sont aggravés au cours de la seconde moitié des années 1950, et le gouvernement a été contraint d'en tenir compte dans sa politique des salaires et des pensions (Biskup, 2001). A partir de 1960, une prestation maximum a été déterminée pour chaque catégorie de professions, et le revenu ouvrant droit à pension a été plafonné. Cela a eu pour effet une nouvelle égalisation des pensions (Loi 17/1959). La législation adoptée en 1964 fixait l'âge de la retraite pour les femmes à un niveau différent selon le nombre de leurs enfants (Loi 101/1964). Après l'adoption de cette loi, l'âge de la retraite est resté de 60 ans pour les

hommes, mais il a été fixé entre 53 et 57 ans pour les femmes, en fonction du nombre d'enfants à élever<sup>58</sup>. De plus, la période d'acquisition des droits a été portée de 20 ans à 25 ans au minimum. Le gouvernement a par ailleurs commencé à soumettre les pensions à l'impôt sur le revenu des personnes physiques, en utilisant un taux d'imposition progressif pour les pensions plus élevées. Une autre mesure visant à réduire les dépenses de pensions (voir Tableau 1) a consisté à limiter la possibilité de recevoir une pension tout en continuant à exercer une activité professionnelle rémunérée.

---

<sup>3</sup> Pourtant, les recettes des pensions avaient été utilisées pour financer les allocations d'aide publique (prestation temporaire payée à tous les enfants et bénéficiaires d'une pension pour s'assurer que les groupes les plus vulnérables soient protégés contre l'impact de la transformation de la société) ; cela n'a pas empêché le dégagement d'un excédent.

**Tableau 2**  
**Evolution des différents indicateurs macro-économiques et des indicateurs relatifs aux pensions, 1993–2000**

Indicateur	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Taux de cotisation (%)	27,2	27,2	27,2	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0
Recettes (milliards de CZK)	80,0	97,9	113,9	127,0	139,6	149,5	154,7	163,4
Dépenses de pensions (milliards de CZK)	73,6	84,2	105,8	125,6	145,1	161,8	173,0	182,2
Dépenses de pensions (en %) du PIB	7,2	7,1	7,7	8,0	8,7	9,0	9,4	9,6
Frais administratifs (en milliards de CZK)	1,8	2,4	2,7	3,2	3,0	3,1	3,3	3,3
Recettes moins dépenses, à l'exclusion des frais administratifs (milliards de CZK)	6,4	13,7	8,1	1,4	-5,5	-12,3	-18,3	-18,8
Déficit en % du PIB	-	-	-	-	0,3	0,7	1,0	1,0
Indice de croissance du PIB	100,1	102,2	105,9	104,8	99,0	97,8	99,2	103,1
Taux de chômage	3,0	3,3	3,0	3,1	4,4	6,0	8,5	9,0
Solde du budget de l'Etat (en % du PIB)	0,1	0,9	0,5	-0,1	-0,9	-1,6	-1,6	-2,4
Dette brute (en % du PIB)	24,3	26,0	31,7	35,9	40,7	43,0	42,7	43,0

Source : ministère du Travail et des Affaires sociales (2001) ; RILSA (2001).

Les dispositions de la Loi 101/1964 applicables aux pensions sont restées en vigueur pendant plus d'une dizaine d'années sans changement notable. Le but de la Loi 121/1975 a été de réduire la tendance à l'égalisation des prestations en supprimant l'imposition des pensions, mais ces dernières n'étaient toujours pas indexées pour que leur valeur réelle puisse être maintenue. Le montant des pensions a été augmenté ponctuellement, à plusieurs reprises, entre 1975 et 1988, mais il est resté encore loin derrière ce qu'il aurait dû être compte tenu des augmentations des prix intervenues au cours de la même période (Biskup, 2001). Ce n'est que vers la fin des années 1980 qu'une importante réforme de la sécurité sociale a été entreprise. La loi 100/1988, adoptée juste avant la « Révolution de velours », a indexé les pensions

différemment selon l'année de leur liquidation. Le plafond des revenus ouvrant droit à pension a par ailleurs été abaissé, d'où un renforcement du lien entre les gains et les prestations.

Pour résumer, le régime de pensions tchèque a commencé à fonctionner en suivant les mêmes traditions que les pays d'Europe occidentale, mais il a par la suite été profondément modifié pendant la période communiste. Le seul intervenant était alors le parti au pouvoir, et les réformateurs ont considéré le régime de pensions comme un instrument leur permettant d'atteindre les buts politiques et idéologiques du régime (Biskup, 2001). Tout en étant généreux pour certaines catégories professionnelles, le régime était discriminatoire à l'égard de certaines autres. Le

**Tableau 3**  
**Evolution des ratios démographiques et de la dépendance vis-à-vis du régime, 1993–2000**

Indicateurs	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Nombre d'habitants âgés de 15 à 59 ans (en milliers)		6 526	6 571	6 609	6 647	6 674	6 698	
Nombre d'habitants âgés de plus de 60 ans (en milliers)		1 859	1 857	1 857	1 857	1 864	1 873	
Nombre d'assurés (en milliers)	5 052	5 290	5 134	5 186	4 944	4 925	4 728	4 661
Nombre de bénéficiaires d'une pension (en milliers)	2 521	2 519	2 523	2 498	2 507	2 545	2 573	2 594
Ratio démographique du régime*	49,9	47,6	49,1	48,2	50,7	51,7	54,4	55,7

\*Nombre de bénéficiaires d'une pension par rapport au nombre de cotisants (%)

Source : Adaptation d'après le ministère du Travail et des Affaires sociales (2001).

régime de pensions était financé par l'impôt général, et le montant des pensions n'était pas indexé régulièrement. Le régime n'aurait pas été capable de faire face à l'évolution démographique future, et notamment au vieillissement de la population tchèque. Le principal objectif des réformes intervenues après 1989 était de se débarrasser de cet héritage (Král, 2001).

## 2. La protection de la vieillesse en pleine transformation : 1990-2000

### 2.1. Le régime public de pensions

Les réformes économiques entreprises au début des années 1990 ont été accompagnées de réformes sociales fondamentales. Selon le premier concept de réforme mis au point par le ministère fédéral du Travail et des Affaires sociales, en 1990, l'objectif du processus de transformation était de créer un régime social : (1) qui corresponde aux besoins de l'économie de marché ; (2) qui incite les particuliers et les groupes sociaux à assumer une plus grande responsabilité dans leur propre situation sociale et à devenir socialement autonomes en ne dépendant plus des prestations publiques ; (3) qui soit conforme aux conventions internationales et compatible avec la nécessité de coordonner la législation avec les régimes d'assurance sociale européens (ministère fédéral, 1990).

### Transformation de l'administration et financement des pensions

Les changements paramétriques les plus importants dans l'administration et le financement du régime de pensions sont intervenus en 1990-92. L'assurance maladie, qui avait été gérée pendant 35 ans par les syndicats, et le régime de pensions,

**Tableau 4**  
**Taux de remplacement de la pension de vieillesse pour différents montants de salaire**

Salaire brut		Pension de vieillesse	Taux de remplacement
% du salaire moyen	Montant mensuel en CZK	Montant mensuel en CZK	En %
50	6 329	5 098	80,5
70	8 861	5 554	62,7
100	12 658	6 239	49,3
150	18 987	6 802	35,8
200	25 316	7 182	28,4

Source : ministère du Travail et des Affaires sociales (2001)

<sup>4</sup> Les pensions personnelles étaient des privilèges accordés par l'ancien régime à certains responsables du Parti communiste.

géré par l'Administration publique des pensions, ont tous deux été repris par un organe administratif nouvellement créé : l'Administration tchèque de la sécurité sociale. Cette administration publique rend compte directement au ministère du Travail et des Affaires sociales, responsable du paiement des pensions et des prestations de maladie depuis 1992 (Loi 582/1991).

La Loi 589/1992 a réinstauré des cotisations d'assurance sociale pour les employeurs et les salariés et est entrée en vigueur en 1993. Le taux de cotisation à l'assurance-vieillesse a été fixé à 27,2 pour cent, dont 6,8 pour cent payés par les salariés et 20,4 pour cent par les employeurs. L'Administration tchèque de la sécurité sociale assurait le recouvrement, mais les ressources faisaient partie du budget de l'Etat. Pendant la période 1993-95, les recettes tirées de ces cotisations ont été supérieures aux dépenses de pensions (voir Tableau 2). L'excédent n'a pas été investi mais utilisé à d'autres fins dans le cadre du budget de l'Etat<sup>5</sup>.

Enfin, en 1996, un poste budgétaire spécial a été créé, dans le budget de l'Etat, pour enregistrer la différence entre les recettes et les dépenses de pensions. Les excédents ne devaient être utilisés que pour augmenter les prestations ou couvrir un solde négatif de l'assurance-pension, ou bien encore pour les frais liés au recouvrement des cotisations. Malgré tout, du fait des excédents des années 1994-96, le taux de cotisation a été ramené à sa valeur actuelle de 26 pour cent (6,5 % pour les salariés, 19,5 % pour les employeurs), et l'excédent a disparu (voir Tableau 2).

En 1997, les comptes du régime de pensions sont passés dans le rouge, mais ce ne sont pas les facteurs démographiques qui en ont été les principaux responsables (voir Tableau 3). Un rôle important a été joué par les réglementations en vigueur – à savoir la réduction des cotisations de vieillesse et la nouvelle loi sur l'assurance-pension de base de 1996 – et par la crise économique de 1998-2000. Le cumul de ces facteurs a provoqué une réduction des recettes du régime : le ratio entre les assurés et les

---

<sup>5</sup> Ces seuils nominaux sont ceux de l'année 2001.

<sup>6</sup> Pour la retraite anticipée, la loi prévoit deux possibilités. L'une consiste à partir en retraite deux ans avant l'âge normal, ce qui est autorisé à condition que l'assuré ait accumulé 25 années de cotisation et ait été inscrit comme demandeur d'emploi pendant au moins 180 jours. La base de calcul de la prestation est alors réduite de 1,3 pour cent par tranche de 90 jours écoulés entre la date de liquidation de la pension et la date à laquelle l'intéressé(e) atteindra l'âge normal de la retraite, après quoi la pension est versée à taux plein. La seconde possibilité consiste à demander une pension de vieillesse trois ans avant d'avoir atteint l'âge normal de la retraite, à condition d'avoir accumulé 25 années de cotisation. En pareil cas, la réduction de la prestation est plus faible, mais elle est permanente ; elle est de 0,9 pour cent par tranche de 90 jours.

personnes en âge de travailler a chuté, de nombreuses personnes se sont vu octroyer une pension au titre de certaines périodes pendant lesquelles elles n'avaient pas cotisé, et les travailleurs indépendants ont bénéficié d'un taux de cotisation préférentiel. Dans le même temps, les dépenses ont augmenté en raison de l'octroi de pensions de retraite anticipée dans des conditions favorables, et à cause du nombre élevé des demandes de pensions de survivants. Enfin, il est probable que la faiblesse du lien entre les cotisations et les prestations a également joué un rôle dans l'augmentation des coûts.

Pendant la période 1998-2000, le gouvernement a tenté à deux reprises de relever le taux de cotisation de 2,4 pour cent, c'est-à-dire de le faire passer de 26 à 28,4 pour cent. Mais cet ajustement n'a pas été approuvé par le Parlement.

**Tableau 5**  
**Evolution des montants des pensions de vieillesse, 1989–2000**

Année	Valeur réelle de la pension moyenne		Ratio pension/salaire (en %)	
	1989=100%	1993=100%	Brut	Net
1989	100,0		50,4	63,8
1990	98,4		51,6	65,2
1991	81,6		55,3	70,4
1992	79,8		52,0	67,7
1993	75,6	100,0	47,0	60,1
1994	76,3	100,9	44,4	57,2
1995	80,9	106,9	43,8	56,6
1996	87,0	115,1	43,5	56,0
1997	91,0	120,3	45,3	58,3
1998	88,9	117,6	45,9	59,0
1999	92,4	122,1	45,2	58,1
2000	92,1	121,7	44,3	57,2

Source : ministère du Travail et des Affaires sociales (2001)

<sup>7</sup> Il s'agit de l'abattement, en pourcentage, de la base de calcul pour chaque période de 90 jours civils avant l'âge normal de la retraite.

### **Modifications des critères d'octroi et des prestations**

Les critères d'octroi et les formules de calcul des prestations ont été modifiés à plusieurs reprises depuis le début des années 1990. Le changement le plus important a été la suppression des traitements préférentiels dans le régime de pensions. Les trois catégories de professions ont été regroupées, et les pensions personnelles supprimées (Loi 110/1990 et 235/1992)<sup>4</sup>. Une autre mesure importante a été l'intégration des travailleurs indépendants dans le régime de pensions de base (Loi 110/1990).

Une importante réforme paramétrique a été préparée pendant les années 1993-95, et une nouvelle loi sur l'assurance-pension de base a été adoptée par le Parlement en 1995 (Loi 155/1995). Cette réforme, entrée en vigueur à partir de 1996, a conservé certains des éléments antérieurs tels qu'un régime unifié pour l'ensemble des économiquement actifs, la période d'acquisition de droits de 25 ans et des âges de la retraite différents pour les femmes en fonction du nombre d'enfants élevés. Mais elle a également imposé un grand nombre de nouveaux principes et éléments. Elle a d'abord et surtout créé, pour les prestations, un système à deux étages. Toutes les pensions sont à présent composées d'une somme forfaitaire de base et d'un élément lié aux gains. Le montant de base est fixe (il est actuellement de 1310 CZK), et le gouvernement ne peut l'augmenter qu'en suivant des règles strictes. L'élément de base n'est payé qu'une seule fois, même lorsque le bénéficiaire reçoit deux pensions ou plus. En ce qui concerne l'élément lié aux gains, c'est le salaire moyen perçu au cours des dix dernières années avant le départ à la retraite qui est pris en compte. Cette période est prolongée d'un an pour chacune des années pendant lesquelles la loi reste en vigueur. Elle est aujourd'hui de 15 ans, et sera encore prolongée jusqu'à ce qu'elle atteigne 30 années civiles en 2016.

Tous les gains perçus pendant la période donnée sont incorporés dans le calcul d'une assiette d'évaluation personnelle, indexée sur le salaire moyen. Cette base d'évaluation personnelle n'est toutefois entièrement incorporée dans le calcul de la pension qu'à concurrence de 6 600 CZK. Entre 6 600 CZK et 15 300 CZK, la proportion prise

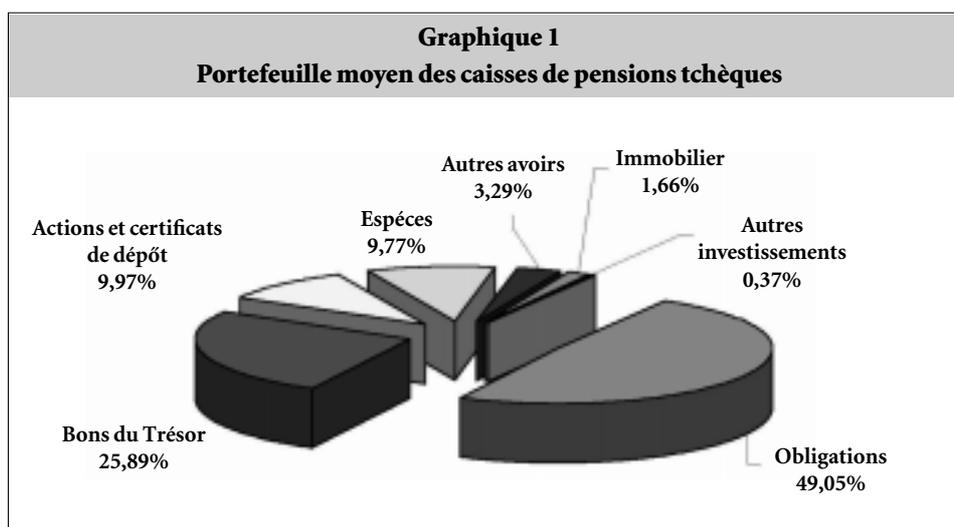
---

<sup>8</sup> En 1997-98, le pays a été touché par une grave crise financière et le seuil a été temporairement relevé à 10 pour cent, afin de limiter les dépenses de pensions.

<sup>9</sup> Un maximum de 10 pour cent seulement des bénéfices peut être distribué aux actionnaires, 5 pour cent sont mis de côté pour un fonds de réserve et au moins 85 pour cent doivent aller aux assurés. De 1995 à 1998, la période d'acquisition des droits était de deux ans, mais, en 2000, elle a été portée à cinq ans. L'âge de la retraite était de 55 ans entre 1995 et 1999, et il a été porté à 60 ans en 2001.

en compte est de 30 pour cent, et au-dessus de 15 300 CZK, elle tombe à 10 pour cent<sup>5</sup>. Ce montant constitue la base de calcul du pourcentage lié aux gains, qui prend également en compte le nombre d'années de cotisation. Pour les pensions de vieillesse et les pensions d'invalidité à taux plein, une base de calcul de 1,5 pour cent est octroyée pour chaque année de cotisation ; pour les pensions d'invalidité partielle, le pourcentage est de 0,75 pour cent. Lorsqu'un assuré décède, 50 pour cent du pourcentage correspondant à sa pension sont incorporés dans la pension de la veuve ou du veuf ; pour la pension des orphelins, cette proportion est de 40 pour cent. Les prestations ne sont pas plafonnées ; en revanche, un montant minimum a été fixé pour l'élément lié aux gains dans les prestations de vieillesse (ce montant est actuellement de 770 CZK).

Pour les bénéficiaires, la nouvelle formule était plus avantageuse que l'ancienne, mais l'élément forfaitaire, le dispositif de réduction intégré dans le montant servant de base de calcul à l'élément lié aux gains, et le dispositif d'indexation ponctuel ont



Source : Association des caisses de pensions (ACP) (2001)

eu pour conséquence une nouvelle égalisation des pensions pendant la période 1996-2000. Le tableau 4 fait ressortir le niveau très élevé d'égalisation et de redistribution dans le régime de pensions.

<sup>10</sup> Dans le cas des pensions de retraite anticipée, la période d'assurance doit être au minimum de 180 mois civils, alors que pour les pensions d'invalidité elle doit être de 60 mois civils. Ces périodes d'assurance ne peuvent pas être raccourcies par le plan de pension.

Parmi les changements les plus importants imposés par la loi de 1995 figurait un relèvement progressif de l'âge de la retraite. Celui-ci devait passer de 60 ans pour les hommes et 53 à 57 ans pour les femmes en 1995, à 62 ans pour les hommes et 57 à 61 ans pour les femmes en 2007. Pour compenser ce relèvement, qui soulevait une opposition farouche de la part de différents groupes, les autorités ont institué des conditions très généreuses en matière de retraite anticipée<sup>6</sup>. Mais la pension de retraite anticipée, même réduite temporairement, restait encore si élevée qu'elle dépassait de 10 pour cent la pension normale (Král, 2001). Le nombre des pensions de retraite anticipée a beaucoup augmenté en 1997-2000, à cause à la fois de la générosité de cette prestation et de la situation du marché du travail en 1998-2000, période pendant laquelle la très forte croissance du chômage a contraint les gens à avancer leur départ à la retraite. Sous la pression du déséquilibre financier du régime, le gouvernement a réagi en imposant, en 2001, des conditions d'octroi plus strictes en matière de retraite anticipée. Malgré une augmentation des taux d'abattement<sup>7</sup> en 2001 de 1 à 1,3 pour cent pour une pension réduite temporairement et de 0,6 à 0,9 pour cent pour une pension réduite de manière permanente, ceux-ci restent encore inférieurs aux taux actuariellement équitables.

La loi de 1995 a par ailleurs défini une série de règles précises en matière d'ajustement des prestations. Lorsque l'indice général des prix de détail dépasse le seuil de 5 pour cent, le gouvernement doit augmenter les pensions d'au minimum 70 pour cent de l'augmentation des prix<sup>8</sup>. De plus, l'évolution des salaires doit être prise en considération lors de toute décision d'augmenter les pensions. Pendant la période 1990-2000, les pensions ont été réajustées à quinze reprises. Mais bien que la loi de 1995 ait augmenté la valeur réelle des pensions et le ratio pension/salaire, les prestations restent nettement inférieures à leurs niveaux de 1989 (voir Tableau 5).

## ***2. 2. Le régime complémentaire privé de pensions***

Depuis 1994, un deuxième pilier fournit une assurance-vieillesse facultative en République tchèque. Ce deuxième pilier a été institué par la Loi 42/1994. Les salariés qui le souhaitent souscrivent une assurance complémentaire en adhérant à des caisses de pensions ouvertes et autonomes. Ce régime est à « cotisations définies » et il est géré par des institutions privées à but lucratif (les caisses de pensions) soumises au jeu de la

---

<sup>11</sup> «Rétrécissement» est un terme spécifique apparu pendant la privatisation, lorsque les recettes et les avoirs étaient transférés d'une caisse à une autre, laissant la caisse originale sans autre issue que la faillite.

**Tableau 6**  
**Evolution des taux de rendement nominaux des investissements, 1995–2000**

Caisse de pensions	1995	1996	1997	1998	1999	2000
ABN AMRO PF	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Allianz PF (dřívě Allianz-Živnobanka PF)	n.d.	n.d.	8,9	9,1	6,0	3,8
Báňský a hutní PF	n.d.	n.d.	7,0	n.d.	n.d.	n.d.
Českomoravský PF	10,4	10,9	10,3	10,0	6,1	n.d.
ČSOB PF (dřívě Spokoj. Českých přístavů)	0,0	16,4	8,0	10,9	7,7	5,6
Generali-Creditanstalt PF	10,3	10,6	14,6	11,4	5,3	3,6
Hornický PF Ostrava	0,0	3,5	7,8	7,7	4,4	2,0
ING penzijní fond	12,8	12,1	11,0	n.d.	6,0	4,4
PF České pojišťovny	10,3	9,2	9,6	9,7	6,6	4,5
PF Komerční banky	9,4	8,4	9,1	9,5	7,2	4,9
PF KORUNA	12,4	11,0	10,1	8,9	n.d.	n.d.
PF Všeobecné zdravotní pojišť.	14,6	14,6	13,0	n.d.	n.d.	n.d.
Spořitelní PF	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	4,2
Stavební PF	10,0	8,0	8,5	8,5	5,5	n.d.
Vojenský otevřený PF	9,5	10,0	10,0	9,7	6,7	4,1
Všeobecný vzájemný PF (Commercial Union PF)	10,1	10,2	10,0	9,3	5,0	2,9
WINTERTHUR PF	12,8	11,5	11,2	10,1	6,5	4,1
Zemský PF	11,8	7,0	7,0	7,0	7,0	5,0
Pour mémoire : taux d'inflation annuel	9,1	8,8	8,5	10,7	2,1	3,9

Source : APF (2001)

libre concurrence. Il comporte toutefois un certain nombre d'éléments de caractère social, notamment une subvention de l'Etat versée dans le but d'inciter les citoyens tchèques à adhérer : chaque participant reçoit une subvention du gouvernement comprise entre 50 CZK et 150 CZK par mois, en fonction du montant de la cotisation payée. La répartition des bénéfices d'une caisse de pensions, la période d'acquisition des droits et l'âge minimum de la retraite sont strictement réglementés<sup>9</sup>.

Le régime complémentaire fournit soit une somme forfaitaire, soit une pension, c'est-à-dire un paiement régulier pendant une période fixée à l'avance ou

**Tableau 7**  
**Evolution de l'assurance-pension complémentaire, 1994–2000**

Indicateur	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Nombre d'assurés (en milliers)	183	1 290	1 546	1 637	1 740	2 006	2 281
Nombre d'assurés (en % de la population économiquement active)	3,7	25,7	30,7	33,1	35,7	42,7	49,7
Total des avoirs (en milliards de CZK)	0,1	4,4	11,5	19,6	28,4	37,7	43,2
Total des avoirs (en % du PIB)	0,0	0,3	0,7	1,2	1,6	2,1	2,3
Frais de fonctionnement (en % du total des avoirs)		9,0	3,3	4,2	3,9	2,5	2,5
Cotisation mensuelle moyenne (montant de la subvention d'Etat)	118 (43)	262 (93)	305 (103)	333 (97)	329 (93)	339 (96)	351 (97)
Cotisation mensuelle moyenne (en % du salaire moyen)	1,7	3,2	3,2	3,1	2,8	2,7	2,6
Nombre de caisses de pensions		44	44	38	29	22	19

Source : Adaptation d'après le ministère du Travail et des Affaires sociales (2001).

indéterminée (et dont le montant est calculé en fonction des avoirs accumulés et des tables de l'espérance de vie actuarielle à l'âge de la retraite). Il est possible de reverser aux intéressés la totalité de leurs avoirs pour solde de tout compte à condition que les conditions d'octroi pertinentes soient remplies. Le régime peut fournir les types de pension suivants : 1) une pension de vieillesse, à condition que l'intéressé(e) ait atteint l'âge fixé dans le plan de pension ; 2) une pension d'invalidité, à condition que l'intéressé(e) soit contraint(e) de prendre sa retraite pour raisons d'invalidité ; 3) une pension de retraite anticipée, après arrivée à expiration de la période fixée dans le plan de pension ; 4) une pension de réversion, lorsque le bénéficiaire est décédé<sup>10</sup>.

Les caisses de pensions, qui sont des sociétés par actions auxquelles le ministère des Finances a délivré une licence d'exploitation, doivent gérer avec soin leurs avoirs afin de se constituer des recettes fiables. Un département spécial du ministère des Finances supervise l'exploitation de ces caisses. Des dispositions restrictives en matière d'investissement obligent les caisses de pensions à se constituer un portefeuille plutôt conservateur (voir Graphique 1). Le tableau 6 montre que le rendement crédité sur les comptes individuels a varié dans des proportions considérables au fil du temps et en fonction des différentes caisses, et que dans certains cas il est même resté inférieur au taux d'inflation.

Au cours des premières années d'exploitation du régime, plusieurs lacunes ont été détectées. Les plus graves (voir le Rapport explicatif sur les amendements à la Loi 42/1994, 1999) ont été les suivantes : les frais d'exploitation des caisses de pensions ont été élevés et n'ont pas été séparés des avoirs (voir Tableau 7) ; le montant de la subvention de l'Etat n'a pas été ajusté pour refléter l'évolution des salaires et des prix, et de ce fait l'intérêt des citoyens pour le régime s'est émoussé ; la cotisation moyenne des participants a été relativement faible, si bien que les recettes des caisses de pensions ont stagné (voir Tableau 7) ; le régime a été utilisé par les personnes âgées comme un régime d'épargne à court terme, et non, comme cela était prévu à l'origine, par les groupes d'âge les plus jeunes comme régime d'épargne à long terme ; les pouvoirs de l'autorité de surveillance se sont avérés insuffisants.

Ces différentes raisons ont amené le ministère du Travail et des Affaires sociales à proposer un amendement à la loi sur l'assurance-pension complémentaire avec subvention de l'Etat. Cet amendement a été approuvé par le Parlement tchèque en

**Tableau 8**  
**Projections démographiques, 1995–2030**

	1995	2000	2010	2020	2030
Nombre d'habitants (en milliers)	10 320	10 268	10 244	10 098	9 691
Ventilation par âges (%)					
Hommes :	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
0-19 ans	28,0	24,1	20,3	19,3	18,2
20-54 ans	52,4	54,5	52,0	49,4	45,6
55-64 ans	9,2	10,5	14,4	12,6	15,1
65 ans et plus	10,4	10,9	13,3	18,7	21,2
Femmes :	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
0-19 ans	25,2	21,7	18,3	17,4	16,4
20-54 ans	48,8	50,6	47,9	45,7	42,0
55-64 ans	9,9	11,1	14,9	12,5	14,8
65 ans et plus	16,0	16,6	18,9	24,4	26,9

Source : ministère du Travail et des Affaires sociales (2001).

1999 et est entré en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2000. Il renforçait les pouvoirs de l'autorité publique chargée de superviser les caisses de pensions et contraignait ces dernières à

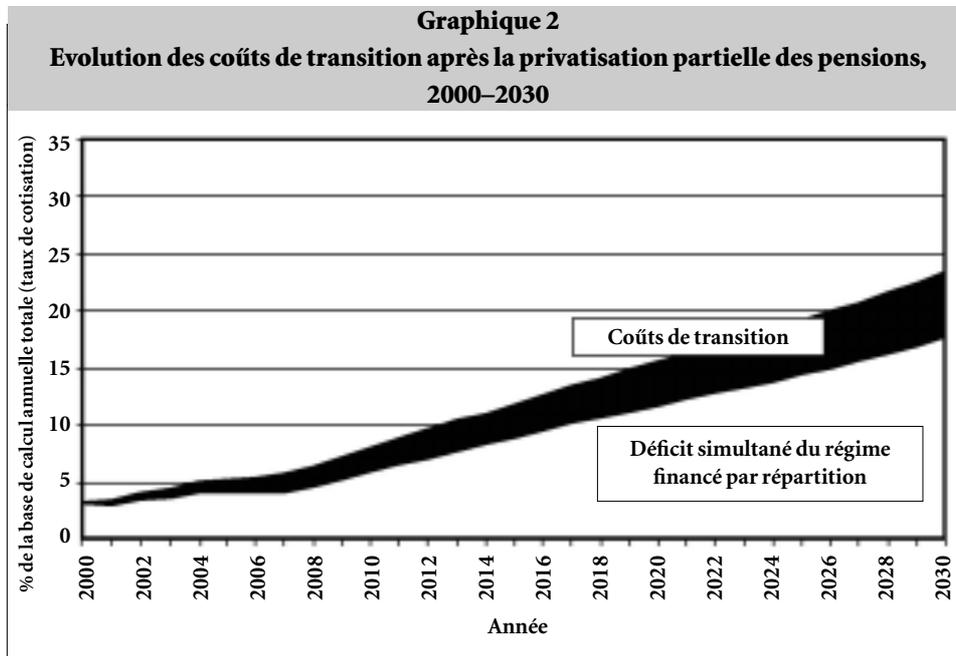
relever leur capital minimum de 20 millions de CZK à 50 millions de CZK. Le principal objectif de ces changements était d'éviter que les caisses ne soient victimes d'un « rétrécissement » et ne fassent faillite<sup>11</sup>. Pour décourager l'utilisation du régime comme système d'investissement à court terme, la période d'épargne minimum a été prolongée de cinq ans, et désormais le montant de l'épargne ne peut être retiré qu'après que le (la) participant(e) ait atteint l'âge de 60 ans ou l'âge ouvrant droit à pension.

L'amendement prévoit en outre des avantages fiscaux aussi bien pour les employeurs que pour les salariés, et ce à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2000. La partie de la cotisation annuelle du salarié comprise entre 6 000 CZK et 12 000 CZK est déductible du revenu imposable. Pour une cotisation mensuelle inférieure à 500 CZK, l'intéressé(e) reçoit une subvention de l'Etat ; la partie de la cotisation mensuelle qui dépasse 500 CZK est déductible du revenu imposable, mais il n'y a pas d'abattements fiscaux pour les cotisations de plus de 1 500 CZK par mois. Les cotisations des employeurs aux régimes auxquels ont adhéré leurs salariés sont déductibles du revenu imposable jusqu'à un plafond de 3 pour cent du salaire brut. Aucune subvention de l'Etat n'est cependant payée au titre de la part de l'employeur dans la cotisation totale. Les cotisations des employeurs ne sont pas considérées comme un revenu imposable pour les salariés, du moins pour la partie ne dépassant pas 5 pour cent de leur salaire brut. Les employeurs qui paient des cotisations auront toutefois la possibilité de les déduire, sans limite aucune, de leurs paiements de sécurité sociale et d'assurance maladie.

Depuis 1994, il y a eu deux faillites et plusieurs fusions de caisses de pensions, d'où une réduction de plus de moitié du nombre des caisses. Aujourd'hui, 18 caisses de pensions sont en activité sur le marché tchèque. Environ 2 400 000 Tchèques avaient adhéré au régime avant l'automne 2001. En 2000, la cotisation mensuelle moyenne des clients des caisses était de 351 CZK, et la subvention mensuelle moyenne de l'Etat de 97 CZK. Le total des avoirs des caisses s'élevait à 43,2 milliards de CZK, soit moins de 3 pour cent du PIB (voir Tableau 7). Depuis l'entrée en vigueur des mesures d'incitation fiscales, en janvier 2000, un nombre important de nouveaux cotisants a adhéré au régime : près d'un demi-million de nouveaux clients ont saisi cette opportunité. Le ministère du Travail et des Affaires sociales est en train de préparer un second amendement à la loi – qui devrait être proposé prochainement – dont le but principal est de séparer les avoirs des frais d'exploitation (Concept de la réforme des pensions, 2001).

### ***2. 3. Derniers développements et dernières propositions de réforme***

A la fin des années 1990, les projections démographiques montraient que la réforme paramétrique lancée en 1996 n'allait pas suffire pour faire face au vieillissement de la population de la République tchèque (voir Tableau 8). Un nouveau concept de réforme des pensions a alors été mis au point par le ministère du Travail et des Affaires sociales. Ce concept a été officiellement présenté, pour examen, en 2000, au gouvernement tchèque qui l'a approuvé en 2001 (Concept de la réforme des pensions, 2001). D'après ce nouveau plan, le régime de protection-vieillesse devrait continuer à être basé sur deux piliers, à savoir l'assurance-pension obligatoire (financée par répartition) et le régime complémentaire facultatif (entièrement capitalisé). Dans le pilier public obligatoire, le ratio pension de vieillesse/salaire net et le ratio pension de vieillesse/salaire brut devraient être respectivement de 55-60 et de 45 pour cent. D'ici à 10-15 ans, le revenu tiré des prestations des régimes complémentaires devrait atteindre 10-15 pour cent du revenu net perçu avant le départ à la retraite. L'ensemble du régime de pensions devrait permettre aux personnes appartenant aux groupes à faibles revenus, à revenus moyens et à revenus moyens-supérieurs de disposer de suffisamment de ressources financières.



Source : ministère du Travail et des Affaires sociales (2001)

Note : Ces estimations sont basées sur l'hypothèse selon laquelle le taux de cotisation est maintenu à son niveau actuel. Les autres hypothèses ne sont pas toutes expressément indiquées dans la source.

Les principes de la réforme des pensions, tels qu'ils ont été arrêtés, sont les suivants :

1. Le régime public obligatoire devrait continuer à être financé par répartition. En revanche, il ne faut pas s'attendre à ce que le taux de cotisation en vigueur, qui est de 26 pour cent, continue à être suffisant pour préserver l'équilibre financier du régime.
2. Le régime devrait rester uniforme, sans variations majeures en fonction des groupes d'assurés tels que les travailleurs indépendants ou les fonctionnaires.
3. La redistribution devrait être progressivement limitée, tandis que le principe de l'assurance, c'est-à-dire le lien entre les cotisations payées et le montant des pensions, devrait être renforcé. Pour le premier pilier, on devrait envisager la création de ce qu'il est convenu d'appeler un régime à cotisations définies. L'âge de la retraite fixe serait alors remplacé par un âge de la retraite flexible.
4. Les mesures ci-après devraient permettre d'améliorer la stabilité financière du

régime :

- des critères d'octroi plus stricts ;
  - des paiements de l'Etat au régime au titre de certaines périodes non contributives ;
  - un lien plus étroit entre les cotisations et les prestations.
5. Pour renforcer le régime de base obligatoire et améliorer sa transparence financière, il faudrait que son financement soit séparé du budget de l'Etat. Une nouvelle institution, la Caisse d'assurance sociale, serait créée à cet effet.
6. La gamme des services offerts par le pilier de pensions facultatif devrait être élargie dans un avenir prévisible. Il faudrait en particulier créer des régimes de pensions professionnels, semblables à ceux de tous les pays avancés, et offrir d'autres services tels que ceux proposés par les compagnies d'assurance-vie commerciales.

En se fondant sur les principes susmentionnés, le ministère du Travail et des Affaires sociales a préparé deux projets de loi qui ont été approuvés par le gouvernement et présentés au Parlement comme le premier train de mesures de la réforme des pensions. La Loi sur la Caisse d'assurance sociale modifierait en profondeur l'administration du régime tchèque de protection de la vieillesse et le séparerait, financièrement, du budget de l'Etat. La Caisse d'assurance sociale reprendrait l'ensemble des tâches administratives de l'actuelle Administration tchèque de la sécurité sociale. Elle serait financée par un pourcentage des cotisations à l'assurance sociale fixé par la loi, et elle devrait se conformer aux plus hautes normes administratives et technologiques pour exercer efficacement les nouvelles tâches qui lui seraient confiées, telles que la mise en oeuvre de régimes de pensions à cotisations définies. La loi sur les pensions professionnelles complémentaires élargirait les possibilités offertes par le pilier facultatif entièrement en capitalisation. Selon le projet de loi, les fonds de pensions seraient de type « cotisations définies », mais l'on devrait envisager, pour l'avenir, de mettre sur pied des fonds à « prestations définies ».

En mettant au point ces propositions, le gouvernement tchèque a continué de rejeter la privatisation partielle de la protection-vieillesse, en raison, surtout, des coûts de transition élevés qu'impliquerait un tel changement (Concept de la réforme des pensions, 2001). Le graphique 2 montre quels seraient les coûts de transition dus

---

<sup>12</sup> Les principaux experts à l'origine de cette mutation ont été Igor Tomeš et Milan Horálek, tous deux adjoints de Petr Miller, ministre fédéral du Travail et des Affaires sociales.

à une privatisation partielle des pensions, en supposant qu'un régime entièrement en capitalisation nouvellement créé fonctionne parallèlement au régime actuel financé par répartition. Il prend également comme hypothèse que le nouveau pilier ne serait obligatoire que pour les nouveaux venus sur le marché du travail, c'est-à-dire les personnes âgées de moins de 20 ans. Les coûts de transition sont exprimés en termes de points supplémentaires qu'il serait nécessaire d'ajouter aux points de cotisations actuelles pour les pensions de vieillesse. Ce graphique indique également le manque à gagner pour les cotisations au régime financé par répartition, que la privatisation ait lieu ou pas.

---

<sup>13</sup> Cet organisme, le "Conseil pour l'Accord économique et social" était composé de représentants de l'Etat, des employeurs et des salariés (syndicats).



### **3. Présentation de la politique post-socialiste des pensions**

#### *3.1. La période fédérale de la Tchécoslovaquie*

Après la « Révolution de velours », en 1989, de nouvelles personnalités sont apparues sur le devant de la scène politique et du monde du travail. Elles venaient essentiellement des établissements universitaires et de ce que l'on appelait le « mouvement dissident », ainsi que du monde des affaires. Le « Forum civique », association de ces nouveaux intellectuels qui avaient préparé le déroulement des premières élections libres en 1990, est devenu une force politique majeure. Au nombre des experts engagés pour mettre au point les premiers principes de la réforme économique et sociale se trouvaient à la fois des représentants de l'école économique néo-libérale et des représentants du mouvement du Printemps de Prague de 1968. Au début, ces deux groupes ont relativement bien coopéré, et leur action commune a permis l'apport d'un soutien sans ambiguïté aux principes fondamentaux de l'économie de marché, des libertés civiles et des droits sociaux, tel qu'il a été exprimé par les résultats de l'élection de 1990.

En matière de politique sociale, un rôle majeur a été joué par le ministère fédéral du Travail et des Affaires sociales, qui a intégré un certain nombre de nouveaux éléments dans le régime de pensions, tout en préparant en même temps une stratégie à long terme de réforme sociale<sup>12</sup>. Ce premier document de réforme, présenté au Parlement fédéral en septembre 1990, était intitulé « Scénario de réforme sociale » (ministère fédéral, 1990). Il était basé sur les traditions tchécoslovaques de l'entre-deux guerres et de la période qui a immédiatement suivi la seconde guerre mondiale. Il proposait la mise en place d'une assurance-pension unifiée obligatoire basée sur le principe du financement par répartition, et gérée par une institution publique autonome, avec des organes tripartites. Les prestations de vieillesse comprendraient deux éléments : le premier devait être un montant forfaitaire régulièrement indexé, et le second un élément lié aux gains, qui refléterait les antécédents professionnels et salariaux de chaque salarié. L'ensemble du régime devait être complété par une assurance pour les salariés, pour laquelle l'employeur devrait verser des cotisations. Ces dernières devaient être transférées sur des comptes individuels gérés par des caisses de pensions de droit privé. Elles devaient être administrées et investies sous la supervision de l'Etat.

Les premières mesures de réforme importantes ont donc été prises immédiatement après 1989. Elles ont reçu un large appui de l'ensemble de l'éventail politique et de la société civile. La suppression du régime de pensions préférentiel, l'instauration

d'une revalorisation régulière et la création du nouvel organe administratif, l'Administration tchèque de la sécurité sociale, sont intervenues en 1990 et 1991. Même la suppression du système des catégories professionnelles – qui impliquait des formules de calcul des prestations différentes pour des professions privilégiées telles que les mineurs et les ouvriers de l'industrie lourde – s'est effectuée sans problème après des négociations au sein de l'organisme tripartite nouvellement créé<sup>13</sup>. En échange, le gouvernement fédéral avait promis la mise en place rapide de l'assurance-pension professionnelle complémentaire qui, de toute façon, faisait déjà partie du nouveau concept des pensions. Le nouveau régime d'assurance-pension devait être établi dans le cadre d'une série de réformes approuvée par l'adoption, en 1992, par le Parlement fédéral, de la loi sur les cotisations à l'assurance sociale et sur les contributions à la politique de l'emploi du gouvernement.

En 1992, une réforme du régime d'assurance maladie était également en cours. Cette réforme s'appuyait sur des principes semblables à ceux de la réforme des pensions. Le financement de l'assurance maladie était séparé du budget national, et les cotisations obligatoires à l'assurance maladie, versées à la fois par les employeurs et les salariés, étaient gérées par une caisse d'assurance publique et par les caisses d'assurance professionnelle qui devaient alors être créées. Ces dernières devaient être ouvertes à l'ensemble des citoyens, quelle que soit leur profession. Elles seraient autorisées à offrir différents services de haute qualité dans le cadre du régime d'assurance maladie obligatoire, tout en étant en concurrence les unes avec les autres pour la recherche de nouveaux clients.

En 1991-92, un groupe d'économistes pragmatiques proches du ministre fédéral des Finances, Václav Klaus, a commencé à se constituer au sein du Forum civique. D'importantes divergences de vues sont apparues quant au programme électoral du Forum, et cela a débouché sur la désintégration du mouvement qui avait pourtant obtenu de si bons résultats aux élections de 1990. L'un des successeurs de ce mouvement a été le Parti démocratique civique (ODS), créé et dirigé par Václav Klaus et favorable à une politique néo-libérale. Dans son manifeste, ce parti se déclarait opposé à toutes les expériences sociales contemporaines et futures, ainsi qu'à un type d'État protecteur corporatiste ou scandinave. La désintégration du Forum civique a également conduit à la création d'un autre parti politique : le Mouvement civique (OH). Certains de ses représentants étaient des personnalités célèbres de la « Révolution de velours », notamment les deux ministres du Travail – le ministre fédéral et le ministre tchèque. C'était ces mêmes responsables politiques qui avaient élaboré les principes fondamentaux de la réforme des pensions définis dans le premier document

de réforme, le « Scénario ». Les élections de 1992 ont apporté une nette victoire à l'ODS, mais ont en revanche été une défaite complète pour l'OH, qui n'a même pas réussi à atteindre le seuil des 5 pour cent nécessaires pour entrer au Parlement.

Un autre événement-clé a été la décision de partager la Fédération tchécoslovaque à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1993. Tous les travaux engagés en prévision de la réforme sociale ont alors immédiatement cessé, l'attention du gouvernement étant essentiellement axée sur la division technique et administrative de la Fédération. Le ministre du Travail et des Affaires sociales, dans le nouveau gouvernement tchèque dirigé par Václav Klaus, était Jindřich Vodička (ODS). Ivan Kočárník (ODS) a été nommé ministre des Finances. J. Vodička n'avait pas pris part aux préparatifs de la réforme sociale en 1990 et 1991. En tant qu'ancien chef de l'un des départements de district du ministère du Travail, il n'a commencé à se familiariser avec les questions liées à l'assurance-pension qu'après sa nomination. Comme il n'y avait pas d'experts partageant les idées de son parti politique, il a dû recourir à des consultants du ministère du Travail, dont la plupart avaient participé aux premiers travaux de préparation de la réforme sociale au sein du ministère fédéral du Travail, à présent supprimé. Plusieurs experts qui n'avaient pas été transférés du ministère fédéral au ministère tchèque du Travail ont commencé à travailler comme conseillers du Parti social démocrate tchèque. Ces facteurs ont exercé une importante influence sur l'évolution ultérieure de la réforme des pensions.

### *3.2. Vers de profondes transformations*

Après l'instauration des cotisations à l'assurance sociale en 1993, les pouvoirs publics ont commencé à travailler sur les autres éléments issus du concept fédéral de la réforme des pensions, par exemple la loi – capitale – sur l'assurance-pension de base, la séparation de la Caisse de pensions du budget national, et une loi sur l'assurance-pension complémentaire pour les salariés.

En 1993 et 1994, la relation entre le gouvernement et les syndicats s'est progressivement détériorée. Le gouvernement Klaus souhaitait une privatisation rapide et efficace, ainsi que l'adoption des principes du marché dans de nombreux aspects de la vie quotidienne ; il considérait le dialogue social comme un obstacle inutile, si ce n'est comme un anachronisme socialiste. L'ODS était si puissant au Parlement que la plupart des décisions du gouvernement ont été appliquées assez facilement, malgré l'absence de communication tripartite.

L'équilibre du budget de l'Etat était l'une des priorités les plus importantes de ce gouvernement. D'où son hésitation à séparer le financement des pensions du budget

national. En 1993-95, les recettes tirées des cotisations à l'assurance sociale ont largement dépassé les dépenses de pensions, de prestations d'invalidité et de prestations de chômage, et cet excédent a été utilisé pour subventionner les autres prestations et services sociaux.

De plus, les premières expériences négatives avec le nouveau régime d'assurance maladie ont commencé à être connues, ce qui n'a fait que renforcer les doutes du gouvernement quant à la capacité de fonctionnement de caisses d'assurance publiques dans le cadre de l'assurance sociale tchèque, et quant à l'efficacité de l'administration publique en général. Les dépenses de soins de santé ont augmenté rapidement pendant les premières années d'exploitation du nouveau régime, les frais des caisses d'assurance étaient élevés et le recouvrement des cotisations n'était pas très efficace. En revanche, l'Administration tchèque de la sécurité sociale fonctionnait bien et n'avait aucun problème, mais ses finances n'étaient pas gérées de manière autonome.

Pendant cette période capitale à bien des égards, les premiers avertissements, s'agissant de la nécessité de mettre en œuvre une réforme de fond des pensions, sont venus des institutions internationales, et plus particulièrement de la Banque mondiale (Banque mondiale, 1994). Compte tenu de la situation économique du pays (voir Tableau 2), du fait que le gouvernement était favorable à une politique budgétaire stricte et à une dette extérieure minimum, l'influence de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international (FMI) sur le gouvernement, était limitée. De plus, le gouvernement a fait savoir qu'il ne souhaitait pas copier des modèles venus de l'étranger ou de nouveaux modèles créés par des experts extérieurs à la République tchèque ; cette position était typique de cette période, même s'il était évident que le gouvernement trouvait tout de même un certain nombre de sources d'inspiration à l'étranger. Václav Klaus était connu pour son admiration pour le Premier ministre anglais, Margaret Thatcher, et ses politiques économiques et sociales. Dans plusieurs allocutions et articles, il révélait son penchant pour le modèle britannique de pensions universelles publiques, complétées par différents types de régimes complémentaires facultatifs (par exemple Klaus, 1995).

Le gouvernement a progressivement abandonné le concept de réforme sociale prévu dans le « Scénario ». N'ayant pas retenu les propositions des experts du ministère du Travail qui préconisaient la création d'une caisse de pensions séparée, il n'a pas non plus approuvé la loi sur l'assurance-pension professionnelle complémentaire, qui restait encore basée sur le concept fédéral. Il a fait valoir que l'assurance-pension complémentaire facultative, basée sur le principe de l'accessi-

bilité à tous les citoyens et financée essentiellement par des contributions de l'Etat et non par des cotisations des employeurs, était nettement plus appropriée compte tenu de la situation du pays à l'époque. De plus, un tel dispositif permettrait de fournir une assurance complémentaire aux citoyens qui ne sont pas salariés (travailleurs indépendants, femmes au foyer, étudiants, etc.), ainsi qu'aux salariés dont les employeurs ne sont pas en mesure de créer un régime d'assurance-pension pour leurs salariés, ou ne souhaitent par le faire. Pour les fonctionnaires, l'assurance-pension complémentaire avec apport financier de l'Etat serait la seule possibilité d'obtenir une couverture par ce type d'assurance.

Le gouvernement a demandé au ministère du Travail et des Affaires sociales de lui faire une proposition de régime complémentaire basé sur la participation des employeurs. Ces derniers cotiseraient volontairement, sans dégrèvements fiscaux. Le nouveau régime serait entièrement basé sur le principe de la citoyenneté, c'est-à-dire totalement accessible à tout citoyen tchèque. Au lieu de cette formule, c'est un type d'incitation basé sur une subvention de l'Etat qui a été retenu, cette subvention augmentant proportionnellement avec les cotisations de l'assuré, auxquelles serait appliqué un plafond. Dans le même temps, les problèmes liés au développement des marchés financiers et du marché des capitaux, qui avaient provoqué l'effondrement de plusieurs banques privées et la perte de l'épargne investie, ont conduit les pouvoirs publics à exiger, dans la nouvelle loi sur l'assurance-pension complémentaire, l'imposition de conditions très strictes pour l'investissement des avoirs des caisses de pensions, et à contraindre ces dernières à composer leurs portefeuilles de manière conservatrice.

La Loi a été approuvée en 1994, et l'on a assisté à la création de 44 caisses de pensions ouvertes mises sur pied par des banques publiques, des compagnies d'assurance et différentes autres entités privées. La concurrence entre les caisses a été très vive, d'où des dépenses de publicité importantes et des commissions élevées pour les courtiers. Du fait des conditions d'investissement particulièrement conservatrices, le rendement de l'épargne de chaque participant a été faible. De plus, la méfiance de l'opinion publique envers les institutions financières, les erreurs dans la conception des subventions de l'Etat et la position désavantageuse des employeurs dans le régime ont eu pour conséquence des niveaux de cotisation faibles. Le volume des avoirs gérés par les caisses de pensions n'a donc augmenté que lentement. Mais les caisses de pensions se sont petit à petit constituées en un groupe de pression puissant, l'Association des caisses de pensions.

Dans le même temps, une coalition peu structurée de spécialistes du secteur de la

finance, d'analystes bancaires et du marché des capitaux, et d'économistes néo-libéraux a réagi aux nouvelles projections démographiques en présentant des propositions pour une réforme de fond des pensions. Leurs contacts avec les institutions internationales, notamment la Banque mondiale, ainsi qu'avec les réformateurs des pays prévoyant eux aussi une réforme de fond de leurs pensions, par exemple la Pologne et la Hongrie, les ont incités à étudier la possibilité de mettre sur pied un deuxième pilier obligatoire constitué de caisses de pensions privées (voir par exemple Schneider, 1995 ; Kočišová, 1997 ; Kreidl, 1997). Mais aucune de leurs analyses ne tenait compte des traditions et de l'évolution historique de la politique sociale tchèque, et leur impact sur l'élaboration de la politique des pensions est resté limité.

En 1995, un nouveau projet de loi sur le régime d'assurance-pension de base a été mis au point par le ministère du Travail et des Affaires sociales ; ce projet était en grande partie basé sur le premier concept fédéral de la réforme des pensions. Il est intéressant de relever, toutefois, que les règles d'indexation et la formule de calcul des pensions elle-même comprenaient également des éléments permettant une transformation progressive en un modèle de pensions publiques plus universel. Ce n'est qu'ainsi que le ministre Vodička pouvait avoir raison des objections initiales de Václav Klaus.

Le projet de loi sur le régime d'assurance-pension de base a alarmé les syndicats, qui jusqu'alors ne protestaient que ponctuellement et sans beaucoup de vigueur. En 1995, ceux-ci ont organisé une manifestation contre le nouveau projet de loi, et cette manifestation a finalement été la plus importante de toutes celles qui avaient eu lieu à Prague depuis 1989. Les syndicats étaient surtout opposés au relèvement de l'âge de la retraite et au report de la date de séparation de l'assurance-pension du budget de l'Etat.

La manifestation, qui a eu lieu sur la place de la vieille ville à Prague, a effrayé certains des partenaires de la coalition avec l'ODS. L'un de ces partenaires, le Parti démocrate-chrétien (KDU-ČSL), a rejeté le projet de loi en considérant qu'il n'avait pas fait l'objet de suffisamment de discussions et qu'il ne bénéficiait pas d'un large consensus social. L'ODS a engagé des négociations au sein du Parlement et, finalement, le Českomoravská unie středu (Union tchèque et morave du Centre), un petit parti qui n'était pas membre de la coalition gouvernementale, a voté pour la loi. En échange, des conditions plus favorables ont été instaurées en matière de retraite anticipée, et le gouvernement s'est engagé à ouvrir, dans le budget de l'Etat, un poste spécial pour les pensions.

La nouvelle Loi 155/1995, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1996, n'a pas seulement été critiquée par la gauche. Il était déjà clair que la nouvelle formule de calcul des prestations

provoquerait une augmentation progressive des coûts de l'ensemble du régime de pensions, tout en comprimant davantage les montants des prestations et en créant un écart entre les nouvelles et les anciennes pensions. Les démographes ont considéré que le relèvement de l'âge de la retraite était insuffisant, car la période de transition de dix ans ne permettrait pas de suivre le rythme de l'allongement de l'espérance de vie en République tchèque. La nouvelle loi sur les pensions était cependant conforme à la législation européenne et avec les conventions juridiquement contraignantes du Conseil de l'Europe et de l'Organisation internationale du Travail (OIT).

### *3.3. Vers la crise économique*

Les élections de 1996 ont révélé la popularité croissante du Parti social démocrate tchèque (ČSSD) qui, avec les syndicats, avait vivement critiqué les réformes économiques et sociales de Klaus. L'ODS a gagné les élections, mais il n'a même pas pu obtenir une majorité parlementaire avec ses partenaires traditionnels dans la coalition, le KDU-ČSL et l'ODA. De longues négociations avec le ČSSD qui avait remporté le plus grand nombre de sièges au Parlement après l'ODS n'ont pas permis de mettre sur pied un gouvernement de coalition minoritaire. Finalement, deux députés du ČSSD ont décidé de soutenir le programme du gouvernement de coalition, ce qui a permis à l'ODS et à ses partenaires de poursuivre leur politique.

En 1997, une crise budgétaire et le début de la stagnation économique (voir Tableau 2) ont contraint le gouvernement minoritaire à adopter un train de mesures d'austérité, qui a eu des conséquences pour le régime de pensions. Les règles de revalorisation des pensions ont été temporairement modifiées et la prise en compte de certaines périodes d'assurance pendant lesquelles aucune cotisation n'avait été versée a été soumise à des conditions plus restrictives. A l'automne de la même année, le gouvernement, cherchant à sortir de la situation économique critique dans laquelle se trouvait le pays, a reçu le coup de grâce lorsque des incohérences dans les comptes de l'ODS ont été rendues publiques. Après ce scandale, les deux autres partis de la coalition – le KDU-ČSL et l'ODA – ont quitté le gouvernement, qui a dû démissionner. La formation d'un nouveau gouvernement de « spécialistes », qui devait rester au pouvoir jusqu'à la tenue d'élections extraordinaires en 1998, a été confiée au gouverneur de la Banque nationale tchèque (ČNB), Josef Tošovský. En coopération avec le Président Havel, celui-ci a choisi les membres du gouvernement parmi des techniciens, mais aussi parmi les cadres des partis qui avaient formé l'ancienne coalition et parmi les dirigeants d'une aile dissidente de l'ODS, qui avait par la suite fondé un nouveau parti libéral, le Unie Svobody (Union des libertés).

Stanislav Volák a été nommé ministre du Travail et des Affaires sociales du nouveau gouvernement de techniciens. Il s'agissait d'un député de l'ODS, qui bénéficiait de plusieurs années d'expériences, et était spécialisé dans les questions sociales. Fin 1997, Volák a quitté l'ODS pour devenir co-fondateur de l'Union des libertés, avec le nouveau ministre des Finances Ivan Pilip, connu pour ses contacts étroits avec les experts financiers et bancaires favorables à la doctrine néo-libérale de la réforme des pensions. Ces deux hommes politiques ont donné une nouvelle impulsion à leurs ministères respectifs en les orientant vers une réforme de fond du régime de pensions inspirée des modèles polonais et hongrois.

Les analyses effectuées par le ministère du Travail et des Affaires sociales ont toutefois montré qu'une telle réforme n'irait pas sans risques importants. De plus, les syndicats, avec lesquels le nouveau gouvernement temporaire avait relancé un dialogue constructif, n'étaient pas prêts à accepter cette variante de la réforme. Il en allait de même du puissant ČSSD, qui ne souhaitait pas qu'un tel modèle soit adopté pour la République tchèque. A l'approche de la campagne électorale, ce parti a repris les concepts mis au point à l'époque de la Fédération tchécoslovaque. Sa commission d'experts était constituée de spécialistes qui avaient participé à l'élaboration du premier concept fédéral de réforme sociale.

Dans le même temps, le ministère du Travail et l'Administration tchèque de la sécurité sociale faisaient porter l'essentiel de leurs efforts sur le déficit croissant du poste budgétaire des pensions, sur la diminution de la valeur réelle des pensions imputable aux mesures d'austérité et sur l'amélioration du recouvrement des cotisations à l'assurance auprès des entreprises touchées par la crise économique. La croissance du chômage a renforcé les pressions à la retraite anticipée et les comptes du régime ont commencé à passer au rouge.

La détérioration de la situation des retraités a incité leurs associations civiles et politiques à prendre des mesures. Leur parti politique, l'Association des retraités pour une vie plus sûre (DŽJ), a vivement critiqué les politiques sociales de la période précédente, y compris la Loi 155/1995 et s'est promis d'améliorer la position et la situation sociale des retraités tchèques. Les électeurs ont réagi très positivement à ces promesses, et ce parti a compté jusqu'à 15 pour cent de sympathisants quelques semaines avant les élections. Le Parti social-démocrate tchèque est celui qui a le plus souffert de ce transfert d'intentions de vote, car il bénéficiait traditionnellement d'un soutien actif parmi les groupes les plus âgés de l'électorat.

Juste avant les élections, l'ODS a commencé à se dégager des problèmes liés au scandale financier qui l'avait éclaboussé, et a exprimé son intention de poursuivre les

réformes qu'il avait entamées, y compris celles des pensions. Il n'a pas précisé, cependant, s'il comptait encourager et favoriser l'adoption du modèle à trois piliers des pensions de vieillesse. Il a petit à petit regagné du terrain jusqu'à regrouper 20 pour cent de l'électorat, au détriment de l'Union des libertés, qui avait été très populaire au début de l'année car elle était le seul parti à défendre, dans son programme électoral, une réforme des pensions de type « Banque mondiale ».

### **3.4. Le gouvernement social-démocrate**

Les élections de juin 1998 ont débouché sur une impasse. Bien que le ČSSD les ait remportées, il lui a manqué les 4 pour cent de voix obtenus par l'Association des retraités pour une vie plus sûre (qui en fin de compte n'a même pas pu être représentée au Parlement) dont il avait besoin pour former un gouvernement social-démocrate basé sur un seul parti. Pour le ČSSD, ce n'a pas été simple de trouver un partenaire de coalition pour mettre en œuvre une politique commune. L'Union des libertés a refusé de négocier avec les sociaux-démocrates, et le KDU-ČSL ne souhaitait pas s'engager dans une coalition avec les sociaux-démocrates sans la participation de l'Union des libertés. En fin de compte, c'est l'ODS, aujourd'hui deuxième parti par ordre d'importance au Parlement, qui a accepté, sous certaines conditions spécifiques, de s'abstenir de voter contre le gouvernement ČSSD et ce faisant a rendu possible la constitution de ce gouvernement minoritaire.

L'accord conclu entre les deux anciens rivaux politiques ne stipulait pas seulement les conditions des nouvelles réformes économiques, telles qu'une privatisation rapide de l'ensemble des banques et entreprises publiques et la déréglementation des prix de l'énergie et des loyers : il prévoyait le maintien au même niveau de la charge fiscale sur les personnes et les entreprises, et la poursuite de la réforme des pensions. Cette formulation a été interprétée par la suite comme impliquant qu'un concept de réforme des pensions devait être présenté au Parlement avant la fin de 2000.

Le ministère du Travail et des Affaires sociales a été confié à Valdimir Špidla, qui pendant de nombreuses années avait été membre de la Commission parlementaire des affaires sociales et de plusieurs commissions spécialisées du ČSSD. Un expert de l'Association tchèque et morave des syndicats, Jiří Rusnok, est devenu ministre adjoint chargé de l'assurance sociale. Depuis 1998, il y a eu trois ministres des Finances, le dernier étant l'ancien adjoint de Špidla, Rusnok. En République tchèque, le ministère des Finances n'est jamais intervenu dans les concepts de réforme des pensions du ministère du Travail, qui dispose aujourd'hui de « son homme » au ministère des Finances.

C'est en 1998, sous l'Administration Špidla, que le ministère du Travail et des Affaires sociales a présenté une proposition visant à relever les taux de cotisation au régime d'assurance-pension de base, pour stabiliser le déficit du régime. Mais comme l'accord conclu avec l'opposition prévoyait qu'il n'y aurait aucune augmentation de la charge fiscale, ce projet n'a pas été adopté par le Parlement. Par ailleurs, un amendement à la loi sur l'assurance-pension complémentaire avec apport financier de l'Etat, qui avait été préparé par des experts du ministère du Travail, a été approuvé par le Parlement en 1999. Tant le ČSSD que l'opposition souhaitent vivement redonner un plus grand élan au régime de pensions facultatif. Des mesures ont été prises pour accroître la sécurité des dépôts des adhérents, et la participation des employeurs au régime a été encouragée et élargie grâce à l'adoption de différentes mesures d'incitation fiscale (voir 2.2.). Les compagnies d'assurance privées ont commencé à beaucoup s'intéresser à la réforme des pensions. En proposant l'aide de leurs experts au Parlement et en négociant avec les ministères, elles ont obtenu des conditions fiscales très semblables pour la participation des employeurs et des salariés à un produit d'assurance spécifique dont le lancement a été autorisé par un amendement à la législation fiscale, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2001.

Entre-temps, le ministère du Travail et des Affaires sociales avait achevé, avant 2000, ses préparatifs de réforme des pensions. Les discussions sur ce sujet avaient pris de l'ampleur depuis que le gouvernement social-démocrate était arrivé au pouvoir. En 1999, une sous-commission sénatoriale a été chargée de la question de la réforme des pensions. Des experts du ministère du Travail et des Affaires sociales se sont rendus en Pologne, en Hongrie, en Suède, aux Pays-Bas, en Italie, en Allemagne et dans d'autres pays afin d'observer sur le terrain les réformes des pensions mises en œuvre ailleurs. En juin 2000, le Parlement a mis sur pied une commission temporaire chargée de la réforme des pensions, dont les tâches étaient semblables à celles de la sous-commission sénatoriale. Cette commission s'est réunie à trois reprises en l'an 2000. La nécessité de stabiliser le régime actuel a contraint le gouvernement à accepter une proposition des experts du ministère du Travail et des Affaires sociales de limiter les conditions avantageuses en vigueur en matière de retraite anticipée (voir 2.1.). La proposition du gouvernement a été adoptée par le Parlement sans difficulté majeure, et est entrée en vigueur au milieu de 2001.

En novembre 2000, le gouvernement a présenté au Parlement une proposition de création d'une caisse d'assurance sociale, c'est-à-dire la transformation de l'Administration de la sécurité sociale tchèque, gérée par l'Etat, en institution publique capable de gérer des comptes d'assurance individuels, y compris un régime

en cotisations définies si nécessaire. En 2001, le gouvernement a approuvé une loi sur l'assurance-pension complémentaire des salariés, préparée par le ministère du Travail et des Affaires sociales sur la base des principes recommandés par le groupe d'experts du programme PHARE-Consensus (Callund Consulting, 1999). Il semble que se profile à l'horizon un important débat sur la modernisation de la loi relative au régime d'assurance-pension de base, et notamment sur la possibilité d'un nouveau relèvement de l'âge de la retraite, d'un resserrement des conditions d'octroi des prestations, d'une modification de la formule de calcul des pensions (de manière à la rendre moins redistributrice), et de l'introduction d'éléments actuariels dans le calcul des prestations de retraite. Ultérieurement, l'on pourrait envisager une transition vers un système en cotisations définies au sein du régime de base.

Un débat aussi large que constructif s'est instauré aussi bien au niveau des différentes autorités telles que la Chambre des députés et le Sénat que dans le cadre de nombreuses conférences mises sur pied avec le soutien d'organisations internationales telles que la Banque mondiale et l'OIT. Mais il a été très difficile d'obtenir un consensus politique sur le dernier concept de réforme élaboré par le ministère du Travail et des Affaires sociales (Concept de réforme des pensions, 2001).

### *3.5. Perspectives*

A ce stade, la réforme des pensions en République tchèque dépend des nouveaux développements qui surviendront sur la scène politique, notamment avec les prochaines élections de 2002. Les partis de droite – l'ODS et l'Union pour les libertés – exigent des changements plus profonds, même si leurs programmes électoraux se réfèrent à des principes de réforme quelque peu différents. L'Union pour les libertés est d'accord avec la transformation de la sécurité sociale tchèque en compagnie d'assurance sociale, mais elle n'appuiera pas cette proposition sans obtenir un accord pour de nouvelles réformes.

Récemment, l'Union pour les libertés a proposé, en termes généraux et dans le cadre de son programme de réforme sociale, un autre concept inspiré du modèle à trois piliers. Elle entrera dans la campagne électorale en tant que membre de ce que l'on appelle la Coalition des quatre, à laquelle participent deux autres petits partis de tendance libérale, et le KDU-ČSL. Les derniers sondages semblent indiquer qu'ils sortiront victorieux des élections. Mais en matière de politique sociale, le KDU-ČSL a adopté une attitude très réservée sur les concepts néo-libéraux, si bien que l'on ne sait pas si un futur gouvernement de la Coalition des quatre serait favorable ou non à

une réforme de fond des pensions.

Le coût élevé des frais de transition risque également de décourager les experts du ministère des Finances. Par ailleurs, si Ivan Pilip – actuellement Président adjoint de l'Union pour les libertés et ministre des Finances dans le cabinet fantôme de la Coalition des quatre – devait reprendre le poste de ministre des Finances, plusieurs économistes néo-libéraux favorables à la « nouvelle orthodoxie en matière de pensions » le suivraient probablement au ministère pour mettre au point un nouveau scénario de réforme des pensions.

L'ODS se maintient pour l'instant, selon les sondages, à 20 pour cent des voix. Klaus est connu pour sa capacité à surprendre, mais son potentiel de coopération au sein d'une coalition est plutôt limité. Le programme électoral de l'ODS n'a pas encore été publié, mais selon les déclarations faites par l'expert en politique sociale de ce parti, par le Président adjoint de l'ODS et par le ministre du Travail et des Affaires sociales du cabinet fantôme de la coalition, l'ODS n'approuverait pas forcément la création d'un deuxième pilier capitalisé obligatoire. On ne sait pas à quel type de réforme des pensions l'ODS apporterait son appui dans un gouvernement de la Coalition des quatre.

En 1998-2000, la base électorale du ČSSD s'est réduite ; elle est à présent à peu près la même que celle de l'ODS. Pour la campagne électorale, les sociaux-démocrates sont sûrs de s'en tenir à leur concept de réforme des pensions, mais après les élections ils auront tout autant de difficulté qu'aujourd'hui à obtenir un large appui des autres partis politiques pour l'application de ce concept. Il est probable qu'ils concluraient un accord avec le KDU-ČSL, mais ce parti est lié par la politique commune de la Coalition des quatre, au sein de laquelle les propositions et les points de vue de l'Union pour les libertés ont récemment gagné du terrain. Les sociaux-démocrates bénéficient de l'appui des syndicats, qui souhaiteraient accentuer les pressions en faveur d'une nouvelle réforme, mais il ne semble pas que cela suffirait à garantir la mise en œuvre de leur concept.

L'avenir de la réforme des pensions reste donc incertain pour le moment, et ce n'est qu'après les élections de 2002 que l'on pourra savoir dans quelle direction s'orientera la réforme et à quel rythme elle sera mise en œuvre.

#### **4. Les étapes de la réforme et le rôle des différents intervenants dans le processus de réforme des pensions**

On distingue trois grandes phases dans la réforme, qui se sont toutes reflétées dans le processus de prise de décision et de mise en œuvre de ces dix dernières années.

La première stratégie est celle du « concept fédéral ». C'est bien entendu celle qui a prévalu entre 1989 et l'éclatement de la Fédération fin 1992. Ses principaux principes sont repris dans les premiers projets de réforme des pensions présentés au début des années 1990. Les propositions étaient alors plutôt orientées vers le modèle de l'assurance-pension financée par répartition avec un important élément lié aux gains, géré et financé comme le régime d'assurance sociale classique, c'est-à-dire avec une caisse de pensions publique administrée sur une base tripartite. S'agissant du deuxième pilier, les partisans du « concept fédéral » auraient voulu mettre sur pied un modèle comprenant des régimes professionnels facultatifs.

La seconde phase a commencé lorsque la coalition des libéraux et des conservateurs a obtenu la majorité parlementaire aux élections de 1992, et elle a duré jusqu'en 1997. Pendant cette période, les principales réformes entreprises l'ont été sur la base d'un compromis entre les principes du « concept fédéral » et du modèle néo-libéral. Comme indiqué ci-dessus, le vieillissement de la population tchèque, l'expérience internationale et les projets de la Banque mondiale ont incité certains responsables politiques, qui se basaient sur des analyses d'experts, à proposer une privatisation des pensions. Mais ces propositions étaient vagues et elles n'ont pas débouché sur des mesures de réforme concrètes.

La troisième phase a commencé en 1997, lorsque les partis de gauche ont acquis une influence accrue au Parlement. Mais ces partis participaient à des gouvernements minoritaires. Cette dernière phase s'est caractérisée par un large débat public sur l'avenir de la sécurité-vieillesse, et par un soutien à peu près égal des responsables politiques et de l'opinion publique aux concepts de réforme « libéral » et « continental ». Bien que les décideurs et les personnalités politiques aient été soumis à des pressions du fait du déficit croissant du régime de pensions et des nouvelles projections démographiques, ce n'est qu'à la fin de l'an 2000 qu'un concept officiel de réforme des pensions a été adopté.

Il ressort clairement de la section 3 que les différentes phases du processus de réforme ont été dominées par des participants et des groupes ayant des intérêts divergents. Les sections suivantes présentent les principaux intervenants dans la réforme des pensions intervenue ces dix dernières années en République tchèque de manière à évaluer leur importance relative et à les identifier comme des acteurs « principaux » ou « secondaires » selon Müller (1999), ou comme des intervenants « pour » ou « contre » la proposition de réforme, selon Orenstein (2000).

### **Le ministère du Travail et des Affaires sociales contre le ministère des Finances**

C'est le ministère du Travail et des Affaires sociales qui a joué le rôle principal. Pendant toute la période considérée, son action a été prédominante et c'est lui – et lui seul – qui a été derrière la plupart des propositions. Il n'a pas nié les avantages d'un deuxième pilier obligatoire, mais a fait remarquer que ce système comportait des risques, en soulignant qu'une réforme paramétrique de fond devrait suffire pour rendre viable, à long terme, le régime de protection de la vieillesse en République tchèque. Le ministère du Travail et des Affaires sociales et le ministère des Finances ne se sont jamais affrontés ouvertement et, à quelques exceptions mineures près (par exemple les déclarations politiques d'Ivan Pilip en faveur de la « nouvelle orthodoxie en matière de pensions »), ils ont agi de manière relativement parallèle. En fait, et pour être plus précis, les experts du ministère des Finances ont agi conformément aux points de vue du principal intervenant – le ministère du Travail. Il est intéressant de relever que le ministère des Finances a continué de ne jouer qu'un rôle passif même après le passage au rouge des comptes de l'assurance-pension et le début de l'augmentation du déficit budgétaire. Cela s'explique par deux principales raisons : il n'y avait pas d'experts de la sécurité sociale au ministère des Finances, et ce dernier ne subissait pas de réelles pressions du FMI et de la Banque mondiale car la République tchèque n'avait jamais eu de dette vraiment importante.

### **Les syndicats**

Les syndicats, et plus particulièrement la Chambre tchécomorave des syndicats (ČMKOS), ont été des intervenants « contre » une réforme radicale. Alors que les experts avaient plutôt de la sympathie pour l'approche du ministère du Travail, des dirigeants syndicalistes plus radicaux, au sein du ČMKOS, ont eu tendance à soutenir les préférences politiques des organisations de bénéficiaires d'une pension de vieillesse et des partis des retraités. Ils ont considéré que seul un financement par répartition permettrait de garantir la valeur réelle des prestations et de maintenir le niveau de vie des bénéficiaires d'une pension en conformité avec l'évolution économique du pays. Ils étaient opposés à la création d'un régime d'épargne obligatoire car à leur avis les pensions de vieillesse ne devaient pas être utilisées comme un instrument servant à atteindre des objectifs macro-économiques. Leurs

---

<sup>14</sup> Pour un examen critique récent de la « nouvelle orthodoxie en matière de pensions », voir Orszag et Stiglitz (2001).

principales objections communes à un régime d'épargne obligatoire étaient que ce type de régime n'est pas capable de protéger les pensions contre l'inflation et qu'il a tendance à coûter cher en frais de commercialisation et de gestion. Leurs experts, ultérieurement recrutés par le ministère du Travail – et au nombre desquels figure une personnalité-clé de la réforme des pensions : Jiří Rusnok, ministre adjoint du Travail en 1998-2001 et ministre des Finances depuis le milieu de 2001 – étaient également favorables à un développement à grande échelle de régimes de pensions complémentaires facultatifs. Ce sont eux les alliés politiques les plus proches des sociaux-démocrates tchèques, bien qu'en 2001 ils se soient opposés au resserrement des conditions d'octroi des pensions de retraite anticipée, tel que le proposait le gouvernement social-démocrate. Ils pourraient jouer un rôle important, à l'avenir, dans le processus de réforme – même s'ils n'ont officiellement pas le pouvoir, dans le cadre des institutions tchèques, de s'opposer à telle ou telle proposition.

#### **Les employeurs**

Les employeurs et leurs organisations ont été des acteurs secondaires dans le processus de réforme ; ils ont pour la plupart apporté leur soutien à la privatisation des pensions. Leurs déclarations n'ont pas été très cohérentes ces dix dernières années, et ils n'ont jamais trouvé de véritables partenaires pour développer plus avant leurs idées et principes. Ils pourraient cependant devenir un intervenant « contre » la réforme, à l'avenir, si les organes tripartites acquéraient davantage de poids, et il convient par conséquent d'en tenir compte. Les employeurs sont souvent considérés comme des acteurs peu portés vers des réformes radicales, ouverts au compromis.

#### **Les experts du secteur financier**

En République tchèque, la transformation du régime actuel, financé par répartition, en un régime en capitalisation a surtout été proposée par des économistes et des banquiers néo-libéraux, travaillant la plupart du temps pour les services de recherche des banques et des sociétés d'investissement. Ces économistes néo-libéraux critiquent le principe du financement par répartition, en faisant valoir qu'il est nécessaire de réduire les dépenses de l'Etat, beaucoup trop élevées. A leur avis, un régime en capitalisation est avantageux car il limite la capacité d'intervention du gouvernement dans l'économie. De plus, un tel régime accroît le volume des capitaux susceptibles d'être investis, réduit les risques éthiques ou politiques et renforce la responsabilité personnelle. La Banque nationale tchèque a adopté le même point de vue, et elle considère qu'un nouveau régime comportant un pilier en capitalisation obligatoire permettrait d'obtenir des taux de rendement plus élevés pour l'épargne intérieure, et

**Tableau 9 – Positions des principaux intervenants politiques sur les propositions de réforme des pensions**

LES DIFFÉRENTES MESURES DE RÉFORME	ECHELLE INDICATRICE DU SOUTIEN OBSERVÉ CHEZ LES DIFFÉRENTS INTERVENANTS	Soutien plein et entier	Position neutre	Profond désaccord
<b>Réforme paramétrique</b>				
Relèvement de l'âge de la retraite à 63 ans	US ODS KDU-ČSL ČSSD	FI MF MOLSA RE ER	TU	KSČM
Augmentation du taux de cotisation à l'assurance	ČSSD	MOLSA RE MF TU ER	KDU-ČSL KSČM	US ODS FI
Instauration d'une contribution financière de l'Etat	ČSSD	MOLSA TU RE MF	US KSČM ER	US ODS FI
Transformation de l'Administration d'Etat en administration publique	ČSSD KDU-ČSL US	ODS	MOLSA MF TU RE ER	KSČM
Resserrement des critères d'octroi	US ODS	KDU-ČSL ČSSD	KSČM	KSČM
	FI MOLSA MF RE ER	TU		
<b>Réforme paramétrique importante</b>				
Relèvement de l'âge de la retraite à 65 ans	ODS US	FI RE ER MOLSA MF	KDU-ČSL ČSSD	TU KSČM
Pension forfaitaire	ODS	FI ER	US KDU-ČSL ČSSD	KSČM
			MF MOLSA RE TU	
<b>Réforme cotisations définies</b>				
Age de la retraite souple et régime de pension en cotisations définies	US ČSSD KDU-ČSL	ODS	KSČM	
	MOLSA FI MF RE ER	TU		
Régimes de pensions professionnels facultatifs	ČSSD	KSČM	KDU-ČSL	US ODS
	MOLSA MF TU RE ER	FI		
<b>Réforme structurelle</b>				
Création d'un pilier obligatoire entièrement en capitalisation	FI	ER	KDU-ČSL ODS	ČSSD KSČM
			RE MF MOLSA	TU

Source : Tableau établi sur la base d'entretiens avec une sélection d'intervenants en été 2001 (voir annexe).

donc une croissance économique accrue. Ce groupe d'experts peut être considéré comme le partisan le plus cohérent d'une transformation du régime de pensions tchèque financé par répartition en un régime entièrement en capitalisation. Ils se sont souvent fait entendre dans les enceintes où se tenait le débat sur ce sujet, et ont publié plusieurs analyses entre 1995 et 1999 (voir, par exemple, Schneider, 1995 ; Kočíšová, 1997 ; Kreidl, 1997). Ils n'ont toutefois jamais dépassé le stade de l'analyse pour élaborer une proposition de remplacement, mais ils auraient pu être à l'origine d'une telle proposition. Leur allié politique le plus proche est l'Union des libertés, qui part favorite pour les élections de 2002, et ils pourraient fort bien être utilisés comme conseillers de ce parti pour la préparation des futures réformes. En revanche, si ce sont les sociaux-démocrates qui remportent la prochaine élection, ils se tiendront à une certaine distance, et joueront un rôle secondaire dans la future réforme des pensions.

#### **Les caisses de pensions**

Les caisses de pensions complémentaires, regroupées au sein de l'Association des caisses de pensions, sont un autre groupe d'intérêt important dans ce domaine. D'un côté, elles craignent que l'introduction de nouveaux éléments dans le régime de pensions, tels que des plans professionnels financés par les employeurs ou un deuxième pilier capitalisé obligatoire, ne les prive de bon nombre de leurs clients si ce n'est pas à elles que l'on en confie la gestion. D'un autre côté, elles pourraient tirer un avantage considérable de ces réformes si ce sont effectivement elles qui finissent par gérer les nouveaux régimes. Elles se présentent dans les médias en proposant de jouer un rôle dans le cadre d'un futur régime de pensions. Il est peu probable qu'elles jouent un rôle direct et important, à l'avenir, comme intervenant « pour » ou « contre », mais elles pourraient influencer leurs clients et le public avec leur approche de la réforme des pensions.

#### **Les universités et les établissements de recherche**

Un autre groupe favorable à une modification du financement des pensions est celui des démographes – chercheurs liés à des universités – qui ont étudié l'évolution future de la structure de la population tchèque. Ils font valoir que le vieillissement de la population sera plus important et plus rapide que ce qui est prévu actuellement. La plupart d'entre eux ont proposé de relever l'âge de la retraite et de transformer le système de financement actuel en système de financement par capitalisation. Influencés par les réformes de fond des pensions intervenues en Pologne et en Hongrie et par les dernières tendances mondiales, ils seront probablement favorables à une

importante réforme paramétrique. Ce groupe de chercheurs est cependant loin d'être cohérent, et il existe une grande variété d'opinions en son sein. Leurs connaissances spécialisées seront donc utilisées par les intervenants prédominants lorsque ceux-ci les considéreront comme conformes à leur propre approche de la réforme des pensions.

### **Les institutions internationales**

Ces dix dernières années, les organisations internationales, telles que la Banque mondiale, l'OIT, l'OCDE ou la Commission européenne n'ont pas exercé d'influence directe sur le débat relatif à la réforme des pensions en République tchèque. Il convient de souligner que ni le développement économique (décisif pour la Banque mondiale), ni le développement social (décisif pour l'OIT), ni la législation sociale (décisive pour la Commission européenne) n'ont été dans un état suffisamment critique, dans ce pays, pour permettre aux experts de ces institutions d'exercer un rôle prédominant dans la réforme des pensions tchèques. De plus, les derniers développements semblent indiquer que la « nouvelle orthodoxie en matière de pensions », encouragée et favorisée par la Banque mondiale au milieu des années 1990, a été remplacée par une approche plus prudente de la réforme des pensions en Europe centrale et orientale<sup>14</sup>. Un récent rapport du FMI (Laurson, 2000) et le dernier rapport de la Banque mondiale (Banque mondiale, 2001) restent cependant très critiques sur l'évolution du régime de pensions tchèque. Les auteurs de ces deux rapports se félicitent des travaux actuels du ministère du Travail qui vont plus loin dans la réforme des pensions, mais ils ne font pas mention de la nécessité de créer un deuxième pilier obligatoire entièrement en capitalisation. Ils continuent cependant à recommander à la République tchèque d'envisager la mise en place d'un régime en capitalisation. Etant donné que le gouvernement tchèque ne prévoit pas de recourir à un prêt pour financer ses activités de réforme des pensions, il ne semble guère probable que ces institutions, ou d'autres institutions internationales, puissent exercer une influence plus importante que dans le passé sur l'évolution future de la réforme des pensions.

### **L'opinion publique**

La façon dont le public perçoit l'urgence de la réforme des pensions se reflète dans le fait qu'en République tchèque les partisans de la réforme sont à peu près aussi nombreux que ceux qui y sont opposés. Quarante-six pour cent des personnes ayant répondu aux enquêteurs considèrent que les dispositions actuelles en matière de protection de la vieillesse sont totalement ou partiellement acceptables pour l'avenir,

alors que 54 pour cent souhaiteraient des changements importants, voire la création d'un régime de pensions entièrement différent. La majorité des gens sont conscients des difficultés auxquelles le régime de protection de la vieillesse sera confronté à l'avenir. Ils sont notamment très sensibilisés au fait que la population vieillit et que le nombre des personnes qui financent les pensions diminue (environ 90 % des personnes ayant répondu). Cinquante-huit pour cent des personnes interrogées sont d'avis qu'il sera nécessaire, à l'avenir, d'opérer des coupes sombres dans le régime puisque celui-ci est trop cher (PHARE, 1998). Pourtant les gens s'attendent encore à ce qu'une importante partie de leur protection-vieillesse soit fournie par le régime de pensions de base, et à ce que ce régime leur garantisse un taux de remplacement de 60 pour cent (Večerník, 2001).

### **Répartition des opinions**

Pour avoir une idée plus claire des institutions et des partis favorables ou opposés aux différents concepts et approches de la réforme, nous avons jugé utile d'établir un tableau synoptique. Ce tableau indique les positions des différents intervenants sur une échelle positive-neutre-négative de soutien à la réforme des pensions (voir Tableau 9). Les intervenants pris en compte sont les suivants :

#### **Groupes d'experts et groupes d'intérêt :**

Ministère du Travail et des Affaires sociales – MOLSA

Ministère des Finances – MF

Institutions financières (Banque nationale tchèque, banques, analystes financiers) – FI

Experts des universités et des établissements de recherche – RE

Syndicats – TU

Employeurs – ER

#### **Partis politiques :**

Parti social-démocrate tchèque – ČSSD

Parti démocratique civique – ODS

Union pour les libertés – US

Union démocrate-chrétienne – KDU-ČSL

Parti communiste – KSČM

## **5. Conclusions : problèmes et choix politiques**

C'est en République tchèque qu'ont commencé les réformes, car la situation économique y était relativement stable, le chômage faible et les conflits sociaux inexistantes. Les conditions étaient ainsi idéales pour la mise en œuvre d'un processus de réforme dirigé par des experts. Le paradoxe d'un discours néo-libéral combiné avec une politique sociale frileuse est caractéristique des développements intervenus en République tchèque au cours des années 1990 (Müller, 1999). Le débat sur la réforme des pensions a été essentiellement axé sur le niveau de protection que le pilier public obligatoire devait fournir aux citoyens. Les principaux auteurs de propositions, dans les années 1990, étaient favorables, d'une part, à la responsabilité individuelle en ce qui concerne les futures pensions de retraite et, d'autre part, au modèle traditionnel de l'Etat protecteur. Les voix de la « nouvelle orthodoxie en matière de pensions » n'ont pas été suffisamment fortes à cette époque pour contrer efficacement cette argumentation.

En ce début de 21<sup>e</sup> siècle, la situation se présente différemment. Les déséquilibres du régime de pensions ont attiré l'attention sur l'urgente nécessité de réformer en profondeur le régime de pensions dans un proche avenir. Cette opinion est partagée par la majorité des personnalités et des intervenants prédominants dans ce secteur. Après avoir suivi dix années de développements en République tchèque et dans d'autres pays européens, tous les groupes susceptibles d'exercer une influence sur la réforme des pensions ont placé la prise de décisions en la matière au nombre de leurs principales priorités.

Le développement particulièrement dynamique de l'assurance-pension complémentaire et de l'assurance-vie commerciale depuis l'adoption d'importantes mesures d'incitation fiscales a prouvé que la population est déjà très sensibilisée à l'avenir du régime public de pensions et que les gens acceptent de prendre personnellement la responsabilité de se constituer le revenu qu'ils percevront pendant leur retraite.

Il est clair que la décision définitive sur la réforme des pensions appartient aux hommes politiques, même s'il y a de grandes chances qu'elle soit influencée, à l'une des extrémités de l'éventail des opinions, par d'autres intervenants et groupes de pression tels que les syndicats et les associations de retraités et à l'autre extrémité par le lobby du secteur financier. Ces acteurs secondaires n'ont toutefois des chances d'exercer une influence sur le processus de réforme que si un groupe politique essaie de suivre seul sa propre voie sans chercher à obtenir un large consensus.

Le scénario le plus probable pour le proche avenir semble être un compromis débouchant sur une large réforme paramétrique. Ce compromis, qui ne devrait pas

intervenir avant les prochaines élections, c'est-à-dire pas avant le milieu de l'année 2002, impliquera probablement la promotion du modèle des cotisations définies et un nouveau pas en avant vers la création de régimes complémentaires facultatifs.

## **Annexe A : Entretiens avec des personnalités ayant joué un rôle important dans la réforme**

L'auteur s'est entretenu, à l'été 2001, avec les personnalités et experts suivants :  
Bartoš, František, sénateur, Union démocrate-chrétienne-Parti populaire tchèque (KDU-ČSL).

Benešová, Libuše, Vice-président, Parti démocratique civique (ODS).

Dolejš, Jiří, Vice-président, Parti communiste de Bohême-Moravie (KSČM).

Falbr, Richard, sénateur, Président de la chambre tchécomorave de la Fédération des syndicats (ČMKOS).

Foltýn, Ivo, Président du Conseil d'administration et Directeur général, Caisse de pensions "České pojišťovny" (PF ČP).

Frankl, Michal, expert, Union pour les libertés (US).

Hoideker, Jiří, Directeur de l'Administration tchèque de la sécurité sociale.

Hrabě, Jan, expert, ministère de l'Industrie et des Transports.

Illetško, Petr, Directeur général et Vice-président du Conseil d'administration, Caisse de pensions « Vojenský otevřený » (VOPF) ; Président de l'Association des caisses de pensions de la République tchèque.

Král, Jiří, Chef de Département, ministère du Travail et des Affaires sociales.

Křivohlávek, Václav, Chef de Département, ministère des Finances.

Mráz, Vladimír, Président du Conseil d'administration et Directeur général, compagnie d'assurance « Kooperativa » ; Président de l'Association des compagnies d'assurance de la République tchèque.

Rusnok, Jiří, ministre des Finances, Parti social-démocrate tchèque (ČSSD).

Semmel, Edgar, Vice-président, Union des retraités de la République tchèque.

Špidla, Vladimír, Premier Vice-premier ministre et Président, ČSSD.

Štěch, Milan, sénateur, Vice-président, ČMKOS; ; ČSSD.

Šulc, Jaroslav, ministre adjoint des Finances.

Tůma, Zdeněk, Gouverneur, Banque nationale tchèque (ČNB).

Volák, Stanislav, sénateur (US).

## **Annexe B : Références**

Adam, Jan : « The Old Age Pension System in Eastern Europe : A Case Study of

---

<sup>1</sup> Université européenne Viadrina, Francfort-sur-Oder.

- Czechoslovak and Hungarian Experience », *Osteuropa-Wirtschaft*, 28 (4), 1983, pp. 276-96.
- APF : *Supplementary pension insurance with state contribution 1994-2001*, Association des caisses de pensions de la République tchèque, 2001.
- Banque mondiale : *La crise du vieillissement : Mesures destinées à protéger les personnes âgées et à promouvoir la croissance*, Washington, D.C., Oxford University Press, 1994.
- Banque mondiale : *Pension Reform : Technical Assistance Mission*. AIDE-MEMOIRE, document interne MPSV, 2001.
- Biskup, Jiří : « *Geneze právních úprav československého důchodového zabezpečení od roku 1948 do roku 1990* » in *Národní pojištění*, (8-9), pp. 4-11.
- Callund Consulting : *Employers Sponsored Occupational Pensions : Feasibility and Perspective in the Czech Republic*. Rapport final du Projet PHARE-Consensus, polycopié, 1999.
- De Deken, Johan Jeroen : *Social Policy in Post-war Czechoslovakia. The Development of Old-Age Pensions and Housing Policies During the Period 1945-1989*. Document de travail IUE SPS 94/13, Florence : Institut universitaire européen, 1994.
- Election programmes of Czech political parties and government proposals, 1990-2001*, polycopié.
- Ministère fédéral du Travail et des Affaires sociales : *Scenario of Social Reform*. Prague, polycopié 1990.
- Fultz, Elaine et Ruck, Markus : *Pension Reform in Central and Eastern Europe : An Update on the Restructuring of National Pension Schemes in Selected Countries*. Rapport n° 25 de l'ILO-CEET. Budapest : ILO-CEET, 2000.
- Klaus, Václav : « What is happening in pension reform? » in *Lidové noviny*, no 8/135, 1995, pp. 4.
- Král, Jiří : « *Vývoj po roce 1990 a hlavní principy další reformy* » in *Národní pojištění*, (8-9), 2001, pp. 12-20.
- Král, Jiří et Mácha, Martin (à paraître) : *Transformation of Old-Age Security in the Czech Republic*, à paraître dans : Schmähl, Winfried et Horstmann, Sabine (sous la direction de), *Transformation of Pension Systems in Central and Eastern Europe*. Cheltenham, U.K., et Northampton, MA., Etats-Unis, Edward Elgar.
- Kočišová, Jana : *Analysis of international experiences for use in transformation of pension insurance*. Rapport final du Projet MPSV, Prague, Banque commerciale tchèque, 1997.
- Kreidl, Vladimír : *Reform of the pension system*, Prague, The Civic Institute, 1997.
- Laursen, Thomas : *Pension system viability and reform alternatives in the Czech*

- Republic*. Document de travail WP/00/16. Washington, Fonds monétaire international, 2000.
- Mácha, Martin et collaborateurs : *Suggestions for the development of the Social Insurance Scheme from the point of view of Global Trends and Foreign Experiences*. Institut de recherche sur le travail et les affaires sociales, 1993.
- Mácha, Martin : « Political Figures and Reform Paradigms in Czech Old Age Security » in Katharina Müller, Andreas Ryll et Hans-Jürgen Wagener (sous la direction de) : *Transformation of Social Security : Pensions in Central-Eastern Europe*, Heidelberg, Physica, 1999, pp. 247-257.
- Mácha, Martin et collaborateurs : *Human development report of the Czech Republic 1999*, VUPSV-PNUD, 2000.
- Ministère du Travail et des Affaires sociales : *Concept of Pension Reform*, Prague, photocopié, 2001.
- Ministère du Travail et des Affaires sociales : *Pension Reform : Approach MPS*, Prague, CD-ROM, 2001.
- Mora, Marek : « Pension Policy in the Czech Republic (lessons from a comparative study with Hungary and Poland) » in *Prague Economic Papers*, No 1/2000, pp. 47-70.
- Müller, Katharina : *The Political Economy of Pension Reform in Central-Eastern Europe*. Cheltenham, U.K., et Northampton, MA., Etats-Unis, Edward Elgar, 1999.
- Müller, Katharina : *The Implementation of Pension Privatisation in Latin America and Eastern Europe – A Cross-Regional Comparison*. Document préparé pour le Séminaire conjoint IIASA/Banque mondiale sur l' « Economie politique de la réforme des pensions », Laxenburg, Autriche, 5 avril 2001.
- Orenstein, Mitchell : *How Politics and Institutions Affect Pension Reform in Three Post-communist Countries*. Banque mondiale, document de travail 2310, Washington, D.C., 2000.
- Orszag, Peter R./Stiglitz, Joseph E. : « Rethinking Pension Reform : Ten Myths About Social Security Systems » in Holzmann, Robert/Stiglitz, Joseph E. (sous la direction de) : *New Ideas about Old Age Security. Toward Sustainable Pension Systems in the 21<sup>st</sup> Century*, Washington, D.C., Banque mondiale, 2001, pp. 17-62.
- PHARE : *Monitoring the development of social protection reform in the CEEC – I*. 1998-1999. Rapport final du Projet PHARE – Consensus, Pantheion, 1998.
- RILSA : Bulletin no 16. Prague, photocopié, 2001.
- Schneider, Ondřej : *State Pension System – a time bomb?* Prague, The Liberal Institute, 1995.
- Večerník, Jiří : « Pension System in the Czech Republic : From Reform to Non-Reform

**Tableau 1**  
**Slovénie : choix d'indicateurs économiques, 1993-2000**

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
PIB à prix constants (pourcentage d'évolution)	2,8	5,3	4,1	3,5	4,6	3,8	5,0	4,3
Inflation (pourcentage moyen d'évolution annuel)	32,3	19,8	12,6	9,7	9,1	7,9	6,1	8,9
Solde général des opérations des admi- nistrations publiques (pourcentage du PIB)	0,9	0,0	0,0	0,3	-1,2	-0,8	-0,6	-1,4
Chômage (pourcentage de la main- d'œuvre totale)	9,1	9,1	7,4	7,3	7,4	7,9	7,6	7,2
Encours de la dette extérieure (en milliards de dollars des Etats-Unis)	1,9	2,3	3,0	4,0	4,2	5,0	5,5	5,8
Idem en pourcentage du PIB	n.d.	15,7	15,8	21,2	22,9	25,4	27,9	26,8
Service de la dette extérieure (pourcentage des exportations)	n.d.	5,3	6,8	8,5	8,5	13,2	7,7	10,3

Source : BERD (2001c) ; Banque mondiale (2000).

Note : pour les indicateurs relatifs à la dette, les données correspondant à 1998 et 1999 sont des estimations, Pour tous les autres indicateurs, les données de 2000 sont des estimations (et des projections pour les données relatives à la dette).

» à paraître dans : Kalb, Don/Kovács, János M. (sous la direction de) : *Comparative Institutional Reform in Social Policy. East-Central Europe in a European Context (1989-2001)*, Vienne, Institut für die Wissenschaften vom Menschen, 2001.

## Chapitre 4

# Entre public et privé : comparaison de la réforme des pensions en République tchèque et en Slovénie

*Katharina Müller<sup>1</sup>*

Se démarquant des récentes tendances à la privatisation des pensions observées dans plusieurs pays ex-socialistes, les décideurs politiques de la République tchèque et de la Slovaquie ont jusqu'à présent écarté une réforme radicale de l'assurance vieillesse. Ils ont en revanche opté pour une série de réformes paramétriques, tout en complétant leur régime public de retraite par répartition par un pilier privé et facultatif. Dans le présent chapitre, nous nous sommes fixé pour objectif de comparer les résultats observables de la politique suivie en République tchèque et en Slovaquie. Après avoir présenté un aperçu général de l'héritage de la période d'après-guerre et de la période socialiste dans ces deux pays, nous comparerons les contextes politiques, économiques et démographiques dans lesquels sont intervenues les réformes. Suivra une analyse détaillée des mesures prises ces dix dernières années pour réformer les pensions. En nous appuyant sur les publications pertinentes relatives à l'économie politique de la réforme des pensions, nous tenterons enfin d'expliquer, par comparaison, les raisons pour lesquelles les décideurs politiques tchèques et slovaques ont choisi un modèle différent de celui recommandé par la « nouvelle orthodoxie en matière de pensions ».

### *L'héritage du passé*

Pour élaborer leurs stratégies de réforme des pensions dans la période post-socialiste, les décideurs politiques tchèques et slovaques ne sont pas partis de rien : ils ont commencé par reconstruire le cadre institutionnel qui existait auparavant. Bien que présentant des caractéristiques semblables dans tous les pays anciennement socialistes, les régimes de pensions en vigueur dans ces pays avant les années 1990 n'étaient pas identiques. En ce qui concerne la République tchèque et la Slovaquie, leur héritage commun date d'avant l'époque socialiste, puisque ces pays ont tous les deux été gouvernés par la monarchie des Habsbourg jusqu'en 1918. C'est pendant cette période qu'ont été mis en place les premiers régimes d'assurance vieillesse. Des régimes de pensions ont été créés à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle pour les fonctionnaires et les enseignants, mais les mineurs et les employés des chemins de fer ont dû attendre la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle pour bénéficier du même avantage. Un régime général

---

<sup>2</sup> De toute façon, les gouvernements forts ne se lancent pas toujours non plus dans des réformes radicales, car une autorité trop concentrée est synonyme de responsabilité concentrée, et en pareil cas il n'est guère possible d'éviter les critiques (voir Pierson, 1996).

**Tableau 2**  
**République tchèque : choix d'indicateurs économiques, 1993-2000**

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
PIB à prix constants (pourcentage d'évolution)	0,1	2,2	5,9	4,8	-1,0	-2,2	-0,8	2,5
Inflation (pourcentage moyen d'évolution annuel)	20,8	9,9	9,1	8,8	8,5	10,7	2,1	3,9
Solde général des opérations des administrations publiques (pourcentage du PIB)	0,5	-1,1	-1,4	-0,9	-1,7	-2,0	-3,3	-4,8
Chômage (pourcentage de la main- d'œuvre totale)	3,5	3,2	2,9	3,5	5,2	7,5	9,4	8,8
Encours de la dette extérieure (en milliards de dollars des Etats-Unis)	8,5	10,7	16,6	20,9	21,4	24,1	22,6	23,0
Idem en pourcentage du PIB	28,2	28,9	33,1	36,8	44,9	40,4	45,1	43,0
Service de la dette extérieure (pourcentage des exportations)	n.d.	13,1	9,2	10,7	15,6	15,1	12,5	n.d.

Source : BERD (2001b) ; Banque mondiale (2001a).

Note : les données 2000 sont des projections.

a été créé en 1906 pour les employés de bureau (voir De Deken, 1994 : 4-6). En République tchèque, les travailleurs manuels ont commencé à bénéficier d'une protection-vieillesse généralisée en 1924, alors que, dans le Royaume de Yougoslavie, un régime d'assurance vieillesse universel a été mis sur pied en 1937. Ces premiers régimes de retraite s'inspiraient manifestement de l'assurance vieillesse bis-marckienne de 1889 (par exemple en ce qui concerne la différence de traitement entre les employés et les ouvriers), mais ils ont été mis en place plusieurs décennies plus tard et de façon éparse.

<sup>3</sup> Pour 2000, les seuils applicables à l'investissement national brut (INB) par habitant, suivant la méthode de l'Atlas de la Banque mondiale, étaient les suivants : faible revenu, 755 \$ U. S. ou moins ; revenu intermédiaire, tranche inférieure, 756 à 2 995 \$ U. S. ; revenu intermédiaire, tranche supérieure, 2 996 à 9 265 \$ U. S. ; revenu élevé, 9 266 \$ U. S. ou plus (Banque mondiale, 2001 : 335).

Après la seconde guerre mondiale, les régimes de retraite existants ont connu un changement fondamental. En Tchécoslovaquie, les nombreux régimes en vigueur ont été unifiés en 1948, tandis que le regroupement des régimes d'assurance vieillesse yougoslaves avait déjà eu lieu entre les deux guerres. Pendant la période communiste, le régime de retraite tchécoslovaque était plus étroitement calqué sur le modèle soviétique que le régime yougoslave. En 1952, il a été intégré dans le budget de l'Etat et est devenu entièrement financé par les recettes fiscales. Les emplois ont tous été classés en trois catégories de travail, selon un système favorisant les travailleurs manuels de l'industrie lourde. Ces derniers recevaient des prestations plus élevées et pouvaient prendre une retraite anticipée, ce en quoi le régime se démarquait nettement de l'universalité. Dans la Yougoslavie « déviationniste », cependant, les caractéristiques soviétiques de l'assurance vieillesse, telles que les catégories d'emploi (explicites) n'ont pas duré longtemps. En fait, la nature « fédérale » de cette République s'est très vite reflétée dans l'organisation de la sécurité sociale. Le financement par cotisations a été rétabli, et dès le milieu des années 1950, des institutions d'assurance sociale séparées ont été créées dans chacune des républiques, avec des caisses séparées pour chaque branche de la sécurité sociale. Dans les deux pays, l'âge de la retraite était fixé, pour les hommes, à 60 ans ; mais pour les femmes, il était de 55 ans en Yougoslavie et entre 53 et 57 ans en Tchécoslovaquie. Avec la montée rapide de l'inflation dans les années 1980, l'insuffisance de l'ajustement des pensions déjà liquidées a donné lieu à des problèmes d'iniquité entre les différentes cohortes et d'inadaptation des prestations aux besoins. Les décideurs politiques yougoslaves et tchécoslovaques ont réagi en adoptant, respectivement en 1982 et 1988, une législation prévoyant l'indexation des pensions. En 1989, les taux de remplacement nets atteignaient 63,8 % en Tchécoslovaquie et jusqu'à 80 % en Slovénie (voir Mácha et Stanovnik, dans le présent rapport).

---

<sup>4</sup> En mars 2000, l'ICRG (International Country Risk Guide) fixait la notation composite du risque-pays à 76,3 pour la République tchèque et 79,8 pour la Slovénie (moyenne régionale : 63,7), et l'Institutional Investor accordait, en matière de solvabilité, les cotes 59,1 et 63,1 à ces deux pays, respectivement (moyenne régionale : 27,5). Voir Banque mondiale (2001d : 306-307).

<sup>5</sup> La « *captation de l'Etat* » est la distorsion de la procédure d'élaboration des « règles du jeu » (c'est-à-dire les lois, règles, décrets et règlements) au moyen de paiements privés illicites et occultes à des fonctionnaires ou responsables de l'Etat... La *corruption administrative* consiste à payer des fonctionnaires ou des responsables de l'Etat avec des fonds privés pour empêcher que les règles et politiques officielles ne soient appliquées de la façon dont cela a été prescrit » (voir Hellman, Jones et Kaufmann, 2000 : 2 ; les italiques sont de l'auteur). Voir également Hellman et Kaufmann (2001).

**Le contexte**

En 1990, après les premières élections multipartites ayant eu lieu après la Seconde Guerre mondiale, la Yougoslavie et la Tchécoslovaquie ne se sont pas seulement orientées vers un nouveau système politique et économique, mais aussi vers l'éclatement de leurs confédérations respectives. La Slovénie s'est déclarée indépendante de la Yougoslavie en juin 1991, et les Républiques tchèque et slovaque se sont séparées en janvier 1993. De ce fait, les transformations économiques et

**Tableau 3**  
**Choix d'indicateurs démographiques, 1999-2015**

	Population de moins de 15 ans (en pourcentage de la population totale)		Population de plus de 64 ans (en pourcentage de la population totale)		Taux de fécondité (par femme)	
	1999	2015	1999	2015	1999	2015
	Slovénie	16,4	11,9	13,6	18,6	2,2
République tchèque	16,8	12,8	13,7	18,7	2,2	1,2
Europe de l'Est et ex-Union soviétique	21,4	15,9	11,5	12,9	2,5	1,5

Source : PNUD (2001)

Note : les chiffres de 2015 ont été établis sur la base de projections en hypothèse moyenne.

politiques en République tchèque et en Slovénie ont dû avoir lieu simultanément avec la consolidation d'un Etat-nation, tâche particulièrement difficile à laquelle on a alors fait référence sous la dénomination de « triple transition » (Offe, 1994 : 64-65). Après 10 ans de transition, la Slovénie et la République tchèque figurent aujourd'hui

<sup>6</sup> Pour ces recommandations, voir par exemple BERD (2001b, 2001c), Banque mondiale (2000, 2001).

<sup>7</sup> En Slovénie, les créances impayées ont été de 4 % en 1994-98 (voir Banque mondiale, 2001 : 4).

<sup>8</sup> Les dimensions du développement humain mesurées par l'Indicateur du développement humain du PNUD sont le PIB par habitant (parité de pouvoir d'achat, PPA, en \$ U. S.), l'espérance de vie à la naissance, le taux d'alphabétisation des adultes et les taux bruts de scolarisation dans l'enseignement primaire, secondaire et universitaire (voir PNUD, 2001 : 240).

parmi les pays post-socialistes les plus avancés et se trouvent dans l'attente des premières étapes de leur adhésion à l'Union européenne (voir BERD, 2001a, b). Ces pays ont tous les deux des institutions démocratiques stables et qui fonctionnent bien, et les statistiques d'Eurostat montrent qu'ils ont régulièrement les PIB par habitant les plus élevés (en Standard de pouvoir d'achat, SPA) de tous les pays post-socialistes candidats. En 1997, la Slovaquie a dépassé la Grèce dont le PIB par habitant est le plus faible de l'Union européenne. Son PIB est aujourd'hui égal à 71 % du PIB moyen des 15 membres de l'UE, alors qu'en République tchèque ce chiffre est retombé, par comparaison, de 65 à 58 %, suite à la crise économique (voir Stapel, 2001).

Dans le domaine politique, la Slovénie a été dominée depuis son indépendance par le parti de centre gauche LDS, sauf pendant une brève période comprise entre juin et novembre 2000, au cours de laquelle les Slovènes ont eu un gouvernement de centre-droit. Le LDS ayant obtenu un très grand nombre de sièges au Parlement lors des élections de 1992, il a formé une coalition avec trois partis plus petits. En 1996, il est devenu le parti le plus important du pays sans pour autant obtenir une majorité absolue des sièges. Après de longues négociations, il a noué une alliance avec le parti populaire – de droite – et le parti des retraités pour pouvoir obtenir une majorité de sièges confortable. En République tchèque, les coalitions dirigées par le parti de centre-droit de Václav Klaus, l'ODS, ont gouverné le pays pendant la plus grande partie des années 1990, favorisant une politique libérale. Après avoir bénéficié d'une majorité parlementaire de 1992 à 1996, la coalition de Klaus a perdu cette majorité de très peu lors des élections parlementaires de 1996. Son gouvernement minoritaire n'a survécu que jusqu'en 1997, et après qu'un gouvernement provisoire eut brièvement été chargé d'expédier les affaires courantes, le principal parti d'opposition, celui des sociaux-démocrates, a remporté les élections de 1998, mais de si peu qu'il a alors constitué un gouvernement minoritaire « toléré » par l'ODS. Il ressort de ce qui précède que dans les deux pays considérés, les conditions politiques, dans la seconde moitié des années 1990, ont été tout sauf propices à l'engagement d'une réforme radicale. La coalition mise sur pied en Slovénie étant très large, il était nécessaire de maintenir un consensus, alors qu'en République tchèque, les gouvernements minoritaires successifs n'avaient pas la liberté d'action nécessaire pour adopter de nouvelles mesures<sup>2</sup>.

Comme tous les pays en transition, la République tchèque et la Slovénie ont subi une baisse de leur PIB réel juste après le changement de système économique. Cette

---

<sup>9</sup> Les chiffres indiqués ici pour les dépenses de pensions en Slovénie semblent supérieurs à la moyenne des 15 pays de l'UE calculée par Eurostat (12,6 % du PIB en 1998). Mais en appliquant la méthodologie d'Eurostat, les dépenses slovènes ne représentent que 12 % du PIB et sont donc légèrement inférieures à celles des 15 pays de l'UE (voir Amerini, 2001).

<sup>10</sup> Jusqu'en 1996, les transferts budgétaires du gouvernement slovène étaient limités aux prestations hors assurance octroyées par l'Institut d'assurance-pensions-invalidité de Slovénie (voir Stanovnik, dans le présent rapport).

<sup>11</sup> Stanovnik (voir le présent rapport) fait valoir que la stabilisation ultérieure du ratio entre le nombre des assurés et celui des retraités n'a pu être obtenue qu'en incluant des cotisants « marginaux » dans le régime.

baisse a été de -6,1 et -7,2 % en 1991-92, respectivement (voir BERD, 2001a). Il ressort cependant des tableaux 1 et 2 que dans ces deux pays, la situation économique a recommencé à s'améliorer régulièrement depuis 1993. En Slovaquie, la croissance économique a été régulière jusqu'à aujourd'hui, atteignant en moyenne 4,2 % ces huit dernières années. Cette dynamique a permis au pays de dépasser tous les autres pays en transition en termes de PIB par habitant. Le taux de chômage a baissé de 1,9 % depuis 1993. Il était de 7,2 % en 2000. L'inflation est restée élevée, avec une moyenne sur deux ans de 7,5 % (1999-2000). Ces quatre dernières années, un petit déficit budgétaire s'est constitué peu à peu. La République tchèque a pendant longtemps été considérée comme le mieux placé de tous les pays en transition économique. Le taux de croissance y a été en moyenne de 1,4 % ces huit dernières années, mais le pays a connu une crise économique en 1997-99 (voir tableau 2). Cette crise, due à un déficit de la balance des paiements et à des attaques spéculatives contre la devise tchèque, est aujourd'hui en grande partie attribuée au fait qu'il n'y a pas eu de réforme du secteur financier et du marché des capitaux. Par la suite, les taux de chômage, jusque-là connus pour être très faibles dans ce pays, ont plus que doublé pour atteindre 9,4 % en 1999. Après la stabilisation de l'économie, les taux d'inflation ont considérablement diminué, atteignant une moyenne sur deux ans de 3 % (1999-2000). Dans le même temps, le déficit budgétaire, qui avait été faible pendant quelques années après 1994, a commencé à augmenter et a atteint 4,8 % en 2000.

Dans les deux pays, la dette extérieure a triplé depuis 1993 (voir tableaux 1 et 2). Toutefois, 86 % de la dette slovaque a été contractée auprès de créanciers privés, et non d'organismes bilatéraux ou multilatéraux. C'est également le cas pour 60 % de la dette tchèque. En République tchèque, plus du quart du total de la dette extérieure est à court terme, ce qui rend l'économie de ce pays plus vulnérable aux mouvements internationaux de capitaux (voir Banque mondiale, 2001b, 2001c). D'après le classement de la Banque mondiale<sup>3</sup>, la République tchèque est un pays à revenu intermédiaire, tranche supérieure, moins endetté (voir Banque mondiale, 2001d). Comme le souligne la Banque mondiale (2001a : 13), la République tchèque a même une position créditrice nette par rapport au monde extérieur. Quant à la Slovaquie,

---

<sup>12</sup> Bien qu'en termes économiques la répartition de la charge des cotisations n'ait pas vraiment grande importance, les réformateurs des pays d'Europe orientale ont considéré qu'il leur fallait instituer des cotisations individualisées dans le cadre d'un programme beaucoup plus général visant à instaurer des systèmes d'auto-prise en charge et des systèmes de type « assurance », « après des décennies de nourriture à la petite cuillère » (Kornai, 1997 : 1186).

elle est classée dans la catégorie des pays à revenus élevés et ne bénéficiera bientôt plus ni de l'assistance financière ni de l'assistance technique de la Banque mondiale (voir Banque mondiale, 2000). Les statistiques internationales montrent que la Slovaquie et la République tchèque sont les deux pays qui obtiennent la meilleure note de tous les pays en transition en ce qui concerne le risque à l'investissement et le degré de solvabilité<sup>4</sup>. Mais en 1989-2000, l'ampleur des investissements étrangers directs n'a pas du tout été la même dans les deux pays : avec 1 884 dollars américains d'investissement étranger direct cumulé par habitant, la République tchèque s'est située au

**Tableau 4**  
**Caractéristiques fondamentales des régimes publics de pensions en République tchèque et en Slovaquie**

Caractéristiques	République tchèque	Slovaquie
Type	Obligatoire, financé par répartition	Obligatoire, financé par répartition
Taux de cotisation nominal	26,0	24,35
– dont salariés	6,5	15,50
– dont employeurs	19,5	8,85
Plafond de cotisation	Non	Non
Séparation entre la Caisse de pensions et le budget de l'Etat	Non, mais poste spécial	Oui, institution d'assurance pensions autonome
Structure de la formule de calcul des pensions	Partie forfaitaire de base + éléments liés aux revenus	Calcul basé sur les antécédents salariaux et le nombre d'années de cotisation de chacun des intéressés
Période minimum d'assurance	25 ans	15 ans
Revenus pris en compte comme base de calcul de la pension	Les 30 dernières années (2016)	La moyenne des 18 meilleures années
Age de la retraite après la période de transition (hommes/femmes)	62/57–61	65/63*
Primes pour retraite différée	Oui	Oui
Sanctions pour retraite anticipée (avec de nombreuses exceptions)		Oui, lorsque la retraite est prise avant l'âge de 61/63 ans
Privilèges en fonction des catégories professionnelles	Supprimés	Système transformé en pilier séparé financé par des cotisations

Sources : Mácha and Stanovnik (this volume); Müller (1999)

\* Pour une période ouvrant droit à pension de 20 ans et plus, l'âge de la retraite, pour une pension à taux plein, est de 63/61 ans (hommes/femmes).

second rang des pays post-socialistes, alors que la Slovénie n'atteignait que 768 dollars américains (voir BERD, 2001a).

En ce qui concerne la capacité de l'Etat – encore qu'elle soit difficile à mesurer – la Slovénie et la République tchèque ont été classées parmi les pays post-socialistes les plus performants (voir Bönker, 2001). En matière d'efficacité fiscale, ces deux pays ont de loin dépassé tous les autres pays en transition pendant la période 1996-98. Avec 43,0 et 39,3 % du PIB, respectivement, le niveau des recettes générales de l'Etat était élevé, et la Slovénie et la République tchèque se situaient dans ce domaine aux troisième et sixième rang des pays en transition. Les deux pays ont, comparative-ment, de faibles niveaux de « captation de l'Etat » (voir Hellman, Jones et Kaufmann, 2000 : 9). Mais l'indice de captation économique est plus élevé pour la République tchèque (11) que pour la Slovénie (7), et il en va de même pour la corruption administrative : si les entreprises d'Europe centrale et de l'Est payent en moyenne 2,2 % par an de leurs recettes annuelles comme pots-de-vin à des fonctionnaires ou autres responsables de l'Etat, les entreprises slovènes payent 1,4 % et les entreprises tchèques 2,5 %<sup>5</sup>. Des organisations telles que la Commission de l'UE, la BERD et la Banque mondiale recommandent la poursuite des efforts de restructuration et de privatisation des entreprises publiques et l'amélioration de la direction des entreprises et de l'efficacité des organismes de réglementation, notamment dans les secteurs bancaire et financier<sup>6</sup>. En République tchèque, en particulier, les créances impayées ont atteint 34 % du total des prêts pour la période 1994-98, un pourcentage semblable à celui observé en Roumanie ou en Slovaquie (voir Banque mondiale, 2001a : 4)<sup>7</sup>.

Ces dix dernières années, la Slovénie et la République tchèque ont obtenu le meilleur classement de tous les pays post-socialistes pour l'Indicateur du développement humain calculé par le PNUD<sup>8</sup>. De tous les pays en transition, ce sont ces deux pays-là qui ont bénéficié de l'espérance de vie à la naissance la plus élevée

---

<sup>13</sup> Dans un régime à cotisations définies en répartition, tous les paiements de cotisations sont enregistrés sur des comptes individuels, mais cette accumulation de capitaux n'est que virtuelle. Le montant des prestations de chacun des intéressés dépend essentiellement des cotisations passées et de leur taux de rendement. Ce dernier est un facteur discrétionnaire, qui revient à indexer le capital virtuel de la pension sur l'augmentation de l'assiette des cotisations. De plus, le montant des futures prestations est lié aux tendances de la mortalité pour la cohorte pertinente, ainsi qu'à l'âge de la retraite choisi. Des régimes de cotisations définies de ce type mis au point par des réformateurs suédois ont été pour la première fois institués en Lettonie et en Pologne (voir Müller, 2002).

(1999 : 75,3 et 74,7 ans, respectivement) et où les gens ont eu la plus forte probabilité, à la naissance, de survivre encore à l'âge de 60 ans (voir PNUD, 2001). Il n'est donc guère surprenant que la Slovaquie et la République tchèque dépassent également la moyenne des pays post-socialistes en ce qui concerne le vieillissement de la population tant actuel que projeté (voir Tableau 3). Même si en 1999, leurs pourcentages de population âgée de 65 ans et plus étaient inférieurs à ceux de la Croatie, de l'Estonie, de la Hongrie et de la Bulgarie, en 2015 ils devraient faire mieux que tous les autres pays de la région. La Slovaquie et la République tchèque ont déjà une très faible proportion de moins de 15 ans, et seule la Bulgarie les dépasse dans ce domaine. En ce

**Tableau 5**  
**Caractéristiques fondamentales des caisses complémentaires facultatives en République tchèque et en Slovaquie\***

Caractéristiques	République tchèque	Slovaquie
Année de création	1994	2000
Financement	Par capitalisation intégrale	Par capitalisation intégrale
Types de régime de pensions proposé	Personnel	Personnel ou professionnel
Statut des caisses	Sociétés par actions d'incitation fiscales	Sociétés par actions ou mutuelles
Mesures d'incitation gouvernementales	Subvention de l'Etat et mesures	Mesures d'incitation fiscales
Cotisations des employeurs	Exemption fiscale (avec plafond)	Exemption fiscale (avec plafond)
Supervision	Ministère des Finances	Organisme de supervision de l'assurance ou organisme de surveillance des valeurs mobilières
Nombre de caisses	18	15
Nombre de membres (en milliers)	2 281	40
Nombre de membres en pourcentage de la population	22,3	0,02
Actifs totaux (en pourcentage du PIB)	2,3	n.d.

Sources : Mácha et Stanovnik (dans le présent rapport) ; Müller (1999)

\* Nous ne tenons compte ici que des régimes complémentaires du marché concurrentiel, c'est-à-dire que nous ne prenons en considération ni la « Première caisse de pensions » gérée par l'Etat, ni le régime complémentaire monolithique mis sur pied en 1992.

qui concerne la fécondité, ils sont proches de la moyenne régionale, et donc il faut s'attendre à ce qu'elle tombe ces prochaines années en-dessous du taux de remplacement. Toutefois, cette diminution de la population totale devrait être partiellement compensée, en Slovénie et en République tchèque, par le fait que ces deux pays connaissent aujourd'hui les taux d'immigration nets les plus élevés de tous les pays candidats post-socialistes (voir Eurostat, 2001 : 2).

### **La transformation de l'assurance vieillesse**

En République tchèque et en Slovénie, les transformations économiques ont eu plusieurs types de conséquences sur les régimes publics de pensions déjà en vigueur. La libéralisation des prix et la réduction des subventions sur les biens et services de base ont nécessité l'abandon des transferts indirects au profit des transferts directs, d'où une augmentation des dépenses d'assurance vieillesse. La restructuration et la privatisation des entreprises publiques ont eu des effets à la fois sur les recettes et sur les dépenses des régimes publics de pensions, car elles ont provoqué une augmentation du nombre des pensions d'invalidité et des départs en retraite anticipée. Conçues pour éviter un chômage massif, ces politiques ont eu pour effet d'augmenter le nombre des bénéficiaires d'une pension et de réduire celui des cotisants aux régimes (voir Mácha et Stanovnik, dans le présent rapport). En Slovénie, le nombre d'assurés par retraité est tombé de 2,30 (1990) à 1,71 (1993), puis à 1,67 (2000) ; en République tchèque, il est tombé de 2,00 (1993) à 1,80 (2000). Les taux de dépendance des personnes âgées dans ces deux pays étant restés en gros les mêmes pendant cette période, il est clair que pour la viabilité financière des régimes de pensions en vigueur en Slovénie et en République tchèque, la menace immédiate vient plutôt des transformations en cours que du vieillissement de la population (voir toutefois le tableau 3 pour les perspectives d'avenir en matière démographique).

---

<sup>14</sup> Il vaut la peine de noter que deux de ces régimes relativement peu conventionnels ont également été institués dans le cadre de la récente réforme des pensions en Bulgarie, mais avec un rôle plus important pour les fournisseurs privés. Le régime complémentaire obligatoire pour les professions anciennement privilégiées a commencé à fonctionner au début de 2001, mais il est basé sur des caisses privées en concurrence les unes avec les autres. La législation bulgare autorise également le transfert des bons de privatisation à des caisses de retraite spécialisées, mais jusqu'à présent les fournisseurs privés n'ont pas souhaité mettre sur pied les différentes caisses respectives, n'étant pas intéressés par cette activité (voir Chiappe, 2001 ; Nikolov, 2001).

La Slovénie et la République tchèque ont toutes les deux connu une augmentation du volume des dépenses de pensions de retraite au cours de ces dix dernières années (voir Mácha et Stanovnik, dans le présent rapport). Les dépenses de pensions slovènes sont passées de 10,9 % du PIB (1991) à 14,1 % (1993) puis 14,6 % (2000), soit une augmentation de 34 % pour la période 1990-2000 mais de seulement 4 % depuis 1993<sup>9</sup>. En République tchèque, les dépenses encourues en 1993 pour les pensions n'ont été égales qu'à la moitié seulement des dépenses slovènes la même année (7,2 % du PIB), mais elles ont atteint 9,6 % en 2000, soit une augmentation de 33 %. Il a donc fallu procéder à des transferts de fonds de plus en plus importants en provenance du budget de l'Etat pour couvrir les dépenses des retraites. L'Institut d'assurance-pensions-invalidité de Slovénie a dépendu des transferts budgétaires pendant toute la décennie, mais le volume de ces transferts a été multiplié par quatre entre 1994 et 2000<sup>10</sup>. L'administration tchèque de l'assurance sociale, financièrement intégrée au budget de l'Etat, a connu un déficit croissant depuis 1997, après que le taux de cotisation eut été abaissé de 27,2 à 26 % en 1996.

L'utilité de la comparaison est certes limitée par le fait qu'aucune donnée n'est disponible pour la période antérieure à 1993 en République tchèque, mais ces chiffres laissent à penser qu'en Slovénie, la principale hausse des dépenses de pensions est intervenue au début des années 1990, lorsque le pays s'est retrouvé confronté à une baisse importante du ratio assurés/retraités<sup>11</sup>. Par comparaison, la République tchèque n'a été confrontée au choc de cette double dynamique qu'au cours de la seconde moitié des années 1990, après que la crise économique eut fait monter les taux du chômage (voir Tableau 2). Les pressions en faveur d'une réforme du régime slovène d'assurance vieillesse ont également été fortes car le taux net de remplacement a atteint un point culminant de 89,2 % des salaires en 1990, et il s'élevait encore à 76,1 % en 2000. En République tchèque, il était de 65,2 % en 1990 et de 57,2 % en 2000 (voir Mácha et Stanovnik, dans le présent rapport). Par ailleurs, les tableaux 1 et 2 montrent que tout au long des dix dernières années, la Slovénie a bénéficié, en matière budgétaire, d'une bien plus grande liberté d'action que la République tchèque et a donc pu « se permettre » des transferts budgétaires plus importants en faveur de son régime de pensions.

Lorsque les transformations économiques et politiques ont commencé, les experts

---

<sup>15</sup> Pour une étude des autres types de relations entre la réforme des pensions et la privatisation des entreprises publiques, voir Gesell-Schmidt, Müller et Süß (1999).

et les responsables de la sécurité sociale en Slovénie et en République tchèque se sont rendu compte qu'il fallait réformer les régimes d'assurance vieillesse hérités du passé socialiste à la fois pour garantir leur durabilité financière et pour adapter certaines de leurs caractéristiques structurelles antérieures au nouvel ordre économique actuel. Les réformes dans lesquelles ils se sont lancés étaient essentiellement axées sur les régimes publics financés par répartition (voir Tableau 4) : un relèvement progressif de l'âge de la retraite, des conditions d'octroi moins généreuses, une restriction de l'accès aux pensions de retraite anticipée et d'invalidité, la suppression, en République tchèque, des privilèges dont jouissaient certaines catégories professionnelles et leur transformation, en Slovénie, en régimes de retraite par capitalisation financés par les employeurs. En République tchèque, le financement par cotisation a été réintroduit en 1993, les cotisations étant partagées entre l'assurance vieillesse, l'assurance maladie et l'assurance chômage, et payées à la fois par les employeurs et les salariés<sup>12</sup>. Alors qu'en Slovénie, il y avait déjà avant l'indépendance à la fois un système de financement par des cotisations et un institut de pension autonome, la séparation entre les finances du régime de pensions tchèque et le budget de l'Etat s'est jusqu'à présent avérée impossible. Un poste spécial a été créé dans le budget de l'Etat de manière à mettre de côté les excédents des retraites en prévision des futurs déficits, mais cela a été fait peu de temps avant que les finances du régime de pensions n'entrent dans le rouge et cela n'aurait de toute façon servi qu'à susciter parmi la population une meilleure prise de conscience des difficultés financières du régime de pensions. En s'efforçant d'abaisser le coût de la main-d'œuvre, les décideurs politiques, lorsqu'ils ont réduit de 1,7 % (République tchèque) et de 1,85 % (Slovénie) la charge des cotisations, n'ont fait qu'aggraver la dépendance des régimes vis-à-vis des transferts budgétaires.

---

<sup>16</sup> Pour un aperçu général de la politique économique des réformes, voir Rodrik (1996), Tommasi et Velasco (1996), Sturzenegger et Tommasi (1998), Drazen (2000) et Krueger (2000).

<sup>17</sup> Voir Müller (1999), Cain (2000), Cashu (2000 a, b), Orenstein (2000) et Nelson (2001) pour les pays post-socialistes ; Kay (1998, 1999), Madrid (1999, 2002), Mesa-Lago (1999), Mora (1999), Busquets (2000), Huber et Stephens (2000), et Mesa-Lago et Müller (2002) pour l'Amérique latine ; et Brooks (1998, 2001), Madrid (1998, 2001), Chlón and Mora (2001), James et Brooks (2001), Müller (2001), et Orenstein (2001) pour des explications générales au niveau de l'ensemble des régions.

<sup>18</sup> Une communauté épistémique est un réseau de spécialistes d'un domaine particulier dont les objectifs politiques généraux sont les mêmes. Ils peuvent être issus de milieux professionnels différents. Ils partagent cependant les mêmes convictions, normes et croyances ; ils ont les mêmes types et pratiques de raisonnement (voir Adler et Haas, 1992 ; Haas, 1992).

En Slovénie, le législateur a tenté à deux reprises d'améliorer le système d'organisation du régime financé par répartition, en adoptant les lois sur l'assurance vieillesse-invalidité de 1992 et 1999. La première de ces lois imposait pour l'essentiel des conditions d'octroi plus strictes, en réaction à l'augmentation des dépenses de pensions ; la seconde, adoptée après quatre années de difficiles négociations tant au sein de la coalition au pouvoir qu'entre les partenaires sociaux, portait création d'un système de sanctions et de primes pour la retraite anticipée et la retraite différée, relevait l'âge de la retraite pour les femmes, diminuait les taux d'acquisition du droit à pension et restreignait davantage encore les conditions d'octroi. En République tchèque, le gouvernement Klaus a obtenu l'approbation du Parlement pour l'adoption, en 1995, de la loi, très controversée, sur l'assurance vieillesse, qui prévoyait l'adoption d'une formule de calcul de la pension en deux parties et le relèvement de l'âge de la retraite. En revanche, les récents projets des sociaux-démocrates visant à engager une réforme plus importante encore du régime financé par répartition, éventuellement en créant un régime à cotisations définies<sup>13</sup>, sont restés dans leurs cartons faute de consensus politique. Il s'est même avéré impossible de relever de 26 à 28,4 % les taux de cotisation afin de corriger les déséquilibres financiers les plus criants du régime de pensions.

Outre ces réformes paramétriques visant à améliorer la viabilité financière des régimes publics financés par répartition, les décideurs politiques de nombreux pays en transition ont opté pour une modification de la proportion public/privé dans la protection de la vieillesse. En mettant sur pied des régimes complémentaires facultatifs, ils ont souhaité renforcer la prise en charge, par les intéressés eux-mêmes, de leur période de vieillesse. De plus, les caisses de pensions nouvellement agréées étaient censées accumuler à long terme des capitaux destinés à l'investissement, et contribuer ainsi au développement des marchés locaux des capitaux. C'est ce modèle qui a été suivi par la République tchèque (voir Tableau 5). En 1994, le Parlement a adopté une loi portant création de caisses de pensions complémentaires privées, qui prévoyait d'encourager les membres par le versement d'une modique subvention d'Etat forfaitaire. Ennemi déclaré des corporatismes, Václav Klaus, s'inspirant de la politique sociale thatchérienne, a œuvré en faveur de cette approche individualiste. Une proposition du ministère du Travail et des affaires sociales, appuyée par les

---

<sup>13</sup> Les milieux « hétérodoxes » n'en conservent pas moins une importance non négligeable. Mesa-Lago (1996) et Ney (2000) font remarquer que les recommandations politiques de certaines organisations internationales sont contradictoires. Pour le débat entre la Banque mondiale et le BIT, voir Beattie et McGillivray (1995) et James (1996). Pour une récente critique de la « nouvelle orthodoxie en matière de pensions », voir Barr (2000), Charlton et McKinnon (2001), Orszag et Stiglitz (2001).

organisations syndicales et patronales, visant à mettre sur pied des régimes de pensions professionnels comme en Europe continentale, a été rejetée. Or, malgré la prolifération des caisses de pensions privées, dont le nombre a culminé à 44 en 1995-96, le montant des cotisations volontaires recouvrées n'a pas répondu aux attentes. En 2000, avec 43 % de la main-d'œuvre adhérant aux 19 caisses de pensions restantes, les actifs totaux représentaient seulement 2,3 % du PIB. Cela tient essentiellement au fait qu'en moyenne, les membres ne dépensent qu'environ 3 % du salaire moyen en cotisations mensuelles (voir Mácha, dans le présent rapport). Des amendements à la législation pertinente étant entrés en vigueur en janvier 2000, les mesures d'incitation fiscales sont aujourd'hui plus généreuses, mais il reste encore à prouver qu'elles auront un effet significatif sur l'évolution des actifs et du nombre des membres.

L'approche slovène de la protection complémentaire de la vieillesse a été moins orthodoxe. Un régime complémentaire a été mis sur pied dès 1992 ; sa gestion a été placée sous les auspices de l'Institut d'assurance-pensions-invalidité, mais avec une séparation des actifs. Faute de mesures d'incitation fiscale, ce monopole public n'a pas réussi à attirer plus de quelques centaines de Slovènes. Fin 1999, le marché a finalement été ouvert à des fonds privés de pensions collectifs et individuels, d'où la coexistence de régimes professionnels financés par les employeurs et de régimes de pensions personnels individuels (voir Tableau 5). Selon que ces régimes ont le statut d'un fonds mutuel ou d'une société de gestion de pensions, ils sont supervisés soit par l'organisme de tutelle des assurances, soit par l'organisme chargé de la surveillance des valeurs mobilières. La nouvelle législation prévoit un taux de rendement minimum garanti ainsi que de généreuses mesures d'incitation fiscale pour les employeurs et les adhérents au fonds. Au milieu de 2001, 14 fonds, regroupant environ 40 000 membres, avaient été créés et avaient déjà réussi à concurrencer le KAD, successeur de la Caisse d'Etat, à présent géré par la Caisse de gestion des pensions *Kapitalska druba* (voir Stanovnik, dans le présent rapport).

Deux autres régimes de pensions complémentaire, également gérés par *Kapitalska druba*, ont été créés sur la base de différents instruments législatifs adoptés en 1999<sup>14</sup>. L'un de ces régimes est un régime complémentaire obligatoire qui couvre les assurés exerçant des travaux particulièrement pénibles ou préjudiciables à leur santé, ou bien encore des activités auxquelles il n'est plus possible de se livrer après avoir atteint un certain âge. Pour permettre à ces assurés de prendre une retraite anticipée, différents textes législatifs ont obligé les employeurs à verser des cotisations plus importantes à l'Institut d'assurance-pensions-invalidité. Les sommes qui dépassent le taux de cotisation normal sont aujourd'hui capitalisées par le *Kapitalska druba*, ce qui

permet à ce groupe particulier d'assurés d'avoir droit à des pensions de retraite anticipée du régime complémentaire. L'autre nouveau régime de pension est géré par ce que l'on appelle la « Premier fonds de pensions », elle aussi gérée par *Kapitalska druba*. Il s'agit d'un régime facultatif, qui permet aux Slovènes d'échanger ce qu'il leur reste de certificats de propriété issus de la privatisation en coupons de pensions. La proposition initiale prévoyait un échange automatique des certificats de propriété, mais la nouvelle législation a rendu cet échange facultatif et a également imposé un plafond pour les certificats de propriété échangeables par une seule et même personne. C'est la raison pour laquelle 5 % seulement de la valeur totale des certificats de propriété restants ont pour l'instant été alloués à la Première caisse de pensions (voir Stanovnik, dans le présent rapport)<sup>15</sup>.

Le modèle choisi en République tchèque et en Slovénie est dans l'ensemble resté conforme au modèle social bismarckien, avec cependant une petite touche beveridgienne dans la formule tchèque de calcul des pensions. Alors que le système slovène présente des caractéristiques de dépendance de la carrière professionnelle, et a fortement tendance à perpétuer le modèle de l'assurance sociale yougoslave, les réformes tchèques peuvent être réinterprétées comme une réinvention des traditions de l'Etat protecteur pré-communiste (voir Hartl and Veerník, 1992 : 161). Bien que la République tchèque et la Slovénie aient toutes les deux connu une vive controverse quant à la nécessité de mettre en place un pilier obligatoire entièrement en capitalisation et géré par des sociétés privées (voir Mácha et Stanovnik, dans le présent rapport), le rythme très prudent de la réforme des pensions suivi par les gouvernements successifs est resté le même.

Prenant comme point de départ l'ensemble des connaissances actuelles sur l'existence ou l'absence de réformes radicales, et pas seulement dans le domaine des pensions, les sections qui suivent tentent d'expliquer les facteurs structurels, institutionnels et liés aux différents intervenants auxquels sont imputables les propositions de privatisation de l'assurance vieillesse tchèque et slovène et leur rejet final par les décideurs politiques compétents.

### **Présentation des options retenues pour la réforme des pensions : l'influence étrangère, les intervenants locaux et le contexte politique**

Cette section est en grande partie basé sur la documentation relative à l'économie politique des réformes, publiée ces dix dernières années<sup>16</sup>. Ce travail de recherche multidisciplinaire analyse les facteurs qui ont permis ou restreint la viabilité des réformes de fond orientées vers le marché. Il s'appuie plus particulièrement sur les travaux récents consacrés à l'économie politique de la réforme des pensions<sup>17</sup>. La technique heuristique retenue s'inspire de l'institutionnalisme axé sur les intervenants, méthodologie dont le but est d'éviter le schisme « classique » qui existe dans les sciences sociales (Mayntz and Scharpf, 1995 ; Scharpf, 1997).

#### *La « nouvelle orthodoxie en matière de pensions »*

Dans de nombreux pays d'Amérique latine et d'Europe orientale, la combinaison public/privé que l'on trouvait dans les régimes de retraite obligatoires a été profondément modifiée ces dix dernières années. La récente vague de privatisation complète ou partielle des pensions, sous la forme de l'adoption de projets semblables d'un pays ou d'une région à l'autre, laisse à penser qu'il existe un système international commun de transmission des idées. Il y a manifestement là une communauté de pensée ou « épistémique » dominante<sup>18</sup> clairement identifiable : il s'agit d'une « nouvelle orthodoxie en matière de pensions » (Lo Vuolo, 1996), qui a donné son élan à la privatisation des pensions en Amérique latine et en Europe orientale, faisant valoir qu'un tel changement de modèle dans le domaine de l'assurance vieillesse permettrait à la fois de faire davantage d'économies et d'améliorer la situation des marchés financiers et du marché du travail, d'où une augmentation de la croissance à long terme (voir par exemple Corsetti et Schmidt-Hebbel, 1997).

Les critiques conservateurs de l'Etat protecteur avaient depuis longtemps préparé le terrain pour un changement de modèle dans le domaine de l'assurance vieillesse

---

<sup>20</sup> Or, contrairement à ce qu'ils espéraient tant, l'expérience chilienne montre que la privatisation des pensions a eu en fait un impact négatif sur l'épargne intérieure (voir Mesa-Lago, 1998).

<sup>21</sup> Il arrive que des situations perçues comme ayant un caractère d'urgence incitent des groupes politiques opposés à s'entendre pour adopter des mesures impopulaires et pénibles et faciliter la dissolution des coalitions politiques qui ont bloqué la réforme, afin de sortir de l'impasse à laquelle avait abouti la situation précédente (voir Williamson, 1994). L'hypothèse dite de « l'aspect avantageux des crises » ne fait toutefois pas encore l'unanimité chez les universitaires auteurs de travaux de recherche sur l'économie politique des réformes.

(voir Hirschman, 1991). C'est avec la fin de la guerre froide que le contenu du discours prévalant en matière de protection-vieillesse a changé, entrant en interaction avec la montée du néolibéralisme comme modèle dominant dans l'élaboration de la politique économique, notamment dans les pays en développement et les pays en transition. Bien que non incluse, à l'origine, dans ce qu'il est convenu d'appeler le consensus de Washington (Williamson 1990, 2000), la privatisation des retraites est devenue depuis partie intégrante du train de réformes néolibéral. En Europe orientale, le changement de modèle a coïncidé avec les premières années post-socialistes, marquées, dans le domaine de la politique économique, par une réorientation à grande échelle vers l'économie de marché.

Une partie de plus en plus importante des changements de politique contemporains est imputable aux transferts politiques et à la diffusion mondiale de modèles (voir Dolowitz et Marsh, 2000 ; Weyland, 2000). Les réformes radicales en matière d'assurance vieillesse ont souvent été associées à l'implication de la Banque mondiale dans le domaine des pensions. En 1994, le rapport de recherche de la Banque sur la politique des pensions a soulevé un grand intérêt dans le monde entier (voir Banque mondiale, 1994). Ce rapport est le meilleur exemple de ce qui est devenu la « nouvelle orthodoxie en matière de pensions » ; il est également le principal support de propagation de cette nouvelle pensée<sup>19</sup>. Outre les très nombreux autres facteurs qui militent en sa faveur, la privatisation des pensions est également encouragée par des prêts et des transferts de connaissances au moyen de détachements d'experts, tout cela étant potentiellement très attrayant pour les décideurs politiques locaux. Ces dernières années, d'autres institutions financières internationales et organismes gouvernementaux tels que le Fonds monétaire international (FMI) et l'Agence américaine pour le développement international (USAID) ont emboîté le pas à la Banque mondiale. Bien qu'ayant pris part à la mise au point, avec la Banque, des différentes conditions générales applicables, ainsi qu'à d'autres formes de coopération, ils ne jouent pas, dans l'ensemble, le même rôle moteur que la Banque mondiale.

Les travaux de recherche antérieurs ont cependant clairement démontré que, pour être adopté, dans le cadre des réformes locales, le nouveau modèle orthodoxe n'a pas seulement besoin d'un agent de transmission, mais aussi d'un intervenant local influent disposé à faire siens les projets néolibéraux, en général le ministère des

---

<sup>22</sup> Sur le concept de réaction politique, voir Esping-Andersen (1985) et Pierson (1993) ; pour une étude récente du concept de dépendance des grandes orientations suivies antérieurement, voir Pierson (2000).

Finances (voir Müller, 1999). La privatisation complète ou partielle des pensions ne devient vraiment faisable que lorsque les intervenants favorables à une telle privatisation – le ministère des Finances et la Banque mondiale – ont un intérêt et une influence dans le processus de réforme locale. Par comparaison, il n’y a eu aucune réforme radicale des pensions lorsque le seul intervenant d’importance dans la réforme des pensions était le ministère des Affaires sociales.

*La scène de la réforme des pensions : acteurs et contraintes*

Alors que la privatisation complète ou partielle de l’assurance vieillesse était manifestement l’une des principales recommandations politiques des experts étrangers à tous les responsables de la réforme des pensions en Europe orientale, c’est le processus politique intérieur qui a en fin de compte décidé de l’adoption ou du rejet de la réforme radicale des pensions. L’analyse qui suit comprend une identification des différents acteurs politiques sur la scène de la réforme des pensions et un examen du contexte politique déterminant pour leur marge de manœuvre – contexte lui-même influencé par la situation économique et un certain nombre de facteurs politiques.

Les universitaires auteurs de travaux de recherche sur l’économie politique des réformes ont mis l’accent sur l’importance des dirigeants politiques – des personnes courageuses et dévouées, souvent des économistes favorables à l’économie de marché – et de leur capacité à faire connaître et adopter une approche néolibérale cohérente (voir Harberger, 1993 ; Sachs, 1994). D’autres chercheurs ont montré à quel point la privatisation des pensions, en tant que changement de modèle, peut être grandement facilitée par ce type de responsables politiques particulièrement dévoués. On ne saurait toutefois considérer que la seule capacité de ces personnes à définir des priorités et des objectifs suffit à garantir le succès de la privatisation des pensions contre des groupes d’intérêt très puissants (voir Williamson et Haggard, 1994 ; Tommasi et Velasco, 1996).

Comme nous l’avons indiqué ci-dessus, le changement radical de modèle en matière d’assurance vieillesse a surtout été préconisé par le ministère des Finances et ses économistes formés et acquis aux thèses néolibérales. Ces différents intervenants, de même que le ministère des Affaires économiques et la Banque centrale, ont eu l’impression que la privatisation des pensions s’inscrivait parfaitement dans le cadre

---

<sup>23</sup> Selon la terminologie de la Banque mondiale, il s’agirait en fait d’un régime à trois piliers (voir par exemple Banque mondiale, 1994).

des efforts déployés à un niveau plus général pour restreindre l'intervention de l'Etat dans la sphère économique. Ces partisans locaux d'un programme préconisé au niveau mondial ont reçu l'appui à la fois de groupes d'intérêt locaux tels que les organisations patronales et le secteur financier, et des institutions financières internationales. Mais il y a eu également une opposition à ces projets, à la fois au sein du gouvernement et à l'extérieur. Il est souvent arrivé que les ministères du Travail, des Affaires sociales ou de la Santé, responsables des régimes d'assurance vieillesse en vigueur, fassent preuve de réticence vis-à-vis d'un projet de réforme structurelle des pensions, attachés qu'ils étaient aux traditions bismarckiennes très présentes en Europe orientale. Dans plusieurs pays, ces ministères se sont initialement opposés au changement radical de modèle, mais – du fait de la prédominance du ministère des Finances en Conseil des ministres – ils se sont ensuite révélés trop faibles pour l'empêcher. La plupart du temps, l'influence du ministère du Travail sur l'élaboration de la réforme a été délibérément limitée par la création de petits groupes d'étude, la plupart rattachés au ministère des Finances. Ces commissions spéciales chargées de la réforme des pensions ont préparé le projet de législation et ont permis de court-circuiter les spécialistes des pensions au ministère du Travail (voir Müller, 1999 ; Nelson, 2001).

Les autres opposants locaux à la privatisation des pensions étaient notamment les syndicats, le personnel de la sécurité sociale et surtout les associations de retraités et les groupes d'intérêt particuliers directement concernés par les régimes de pensions des catégories privilégiées. Dans plusieurs pays, les partis de gauche ont également rejoint les rangs des opposants. Manifestement, le contexte politique particulier à la région concernée est à la fois propice aux réformateurs et aux opposants à la réforme, qui tous disposent de moyens d'action (voir Kay, 1999). Le degré de contrôle du pouvoir exécutif sur le législateur est en fait une variable institutionnelle clé. La possibilité d'opposer un veto, intrinsèque au système politique, permet à tel ou tel groupe en particulier de bénéficier de possibilités stratégiques et d'avoir un impact politique potentiel (voir Immergut, 1992). Dans certains pays, les syndicats avaient des liens traditionnels avec les partis au pouvoir et ils les ont utilisés pour faciliter la résistance à la réforme. Ces liens ont également permis aux opposants à la réforme d'être en mesure, politiquement, de contraindre les réformateurs des pensions à négocier et à faire des concessions, notamment en accordant aux syndicats le droit de gérer leur propre caisse de pensions (voir Isuani et San Martino, 1998 ; Orenstein, 2000).

Un certain nombre de facteurs et considérations d'ordre économique semblent

avoir eu un important impact sur le choix du modèle de réforme. Comme cela a été indiqué ci-dessus, la privatisation des pensions, en cherchant à lancer le cercle vertueux qui mène à la croissance économique, s'est heurtée à une opposition essentiellement motivée par des facteurs macro-économiques. Madrid (1998) et James et Brooks (2001) ont souligné le fait que l'accroissement de la mobilité internationale des capitaux et les récentes expériences de crise du marché des capitaux ont probablement conduit les décideurs politiques à s'efforcer de réduire la vulnérabilité de leur pays à la fuite des capitaux en encourageant l'épargne intérieure et le développement des marchés locaux des capitaux<sup>20</sup>. De plus, les universitaires auteurs de travaux de recherche sur l'économie politique des réformes ont mis l'accent sur le fait que lorsqu'un pays vient de connaître une crise, cela risque de déboucher sur des changements radicaux – c'est ce que l'on appelle l'hypothèse de « l'aspect avantageux des crises » (voir Drazen et Grilli, 1993)<sup>21</sup>. Les crises budgétaires transforment le ministère des Finances en acteur potentiel sur la scène de la réforme des pensions. Plus précisément, un financement déficitaire des pensions entraîne une dépendance des régimes vis-à-vis des subventions du budget de l'Etat, ce qui donne au ministère des Finances (lequel a toutes les chances d'être partisan de « la nouvelle orthodoxie en matière de pensions ») un rôle important dans la réforme de l'assurance vieillesse (voir Müller, 1999). De plus, une crise financière persistante risque de porter gravement atteinte à la confiance de la population dans les régimes publics de pensions, ce qui facilite ensuite les réformes de fond.

Un autre facteur économique encore a lui aussi un impact sur la question de la réforme des pensions telle que nous venons de l'examiner : lorsque la dette extérieure est élevée, les gouvernements ont tendance à faire savoir qu'ils sont partisans d'une réforme orientée vers l'économie de marché. Dans un tel contexte, l'annonce de la privatisation des pensions peut être interprétée comme une stratégie « donnant un signal » (voir Rodrik, 1998). C'est un fait que dès la moitié des années 1990, les agences de cotation ont inclus la réforme radicale des pensions parmi les éléments favorables d'une évaluation du risque-pays. Un endettement critique accroît également la probabilité d'une intervention des institutions financières internationales dans le domaine de la réforme locale des pensions (voir Brooks, 1998). Leur influence est en partie déterminée par le rôle que jouent ces institutions en tant qu'importants créanciers de nombreux pays en transition. Leur impact ne se limite toutefois pas à imposer des conditions qui ont force obligatoire du fait de leurs propres engagements financiers. En fait, c'est plutôt le niveau général de l'endettement extérieur qui est important, car le FMI et la Banque mondiale « sont en mesure de faire savoir qu'un

pays en développement a adopté des politiques saines et ce faisant, de renforcer sa crédibilité » (Stiglitz, 1998 : 27). Lorsque leurs recommandations ne sont pas prises en compte par les gouvernements locaux, il est souvent difficile de trouver d'autres sources de financement sur le marché. Comme l'a fait remarquer Kay (1999), les décideurs politiques savent très bien que l'assistance financière et/ou technique des institutions financières internationales n'a été accordée que dans les cas de réforme des pensions incluant un élément de privatisation.

Des travaux de recherche antérieurs sur le développement de l'Etat protecteur ont souligné l'importance des dispositions institutionnelles existantes pour la voie qu'emprunteront les futures réformes – une voie découlant de réactions politiques ou au contraire dépendant du chemin suivi antérieurement<sup>22</sup>. « Les politiques générales en vigueur peuvent exercer une forte influence sur le changement (...) en resserrant l'éventail des différentes options réalisables » (Pierson et Weaver, 1993 : 146). La réussite des stratégies de réforme dépend fréquemment des choix politiques antérieurs et des réactions à ces choix. Dans les régimes de type bismarckien, financés par répartition, il peut y avoir des effets de blocage et des coûts d'opportunité dus aux droits à pension acquis par les assurés, d'où des coûts de transition élevés. Le volume et l'ampleur de ces droits à pension, fréquemment appelés « dette implicite des pensions », sont déterminés par plusieurs facteurs, au nombre desquels le ratio entre la population couverte et la population totale, la maturité du régime et la générosité des prestations. Lorsque cette dette devient explicite, elle se traduit par des coûts budgétaires élevés. D'aucuns ont par conséquent fait valoir que plus la dette implicite des pensions est importante, moins il y a de chances pour que la réforme structurelle des pensions soit vraiment radicale (voir James et Brooks, 2001).

### **Le rejet des propositions de privatisation des pensions en République tchèque et en Slovaquie**

Aujourd'hui, le système des pensions, aussi bien en République tchèque qu'en Slovaquie, est pour l'essentiel basé sur deux piliers : un régime public obligatoire financé par répartition et un second pilier complémentaire en capitalisation. Alors qu'en République tchèque le second pilier<sup>93</sup> est un régime privé facultatif proposant des plans de pension personnels, il existe trois régimes de pensions complémentaires en Slo-

---

<sup>24</sup> Jacoby (1998 : 18) a défini la capacité de modification de l'ordre du jour politique comme le pouvoir d'intervenir à des moments critiques pour faire pénétrer de nouveaux modèles fondamentaux dans l'arène politique.

vénie : un système privé facultatif qui prend la forme de régimes de retraite professionnels ou personnels, un régime obligatoire pour les catégories professionnelles anciennement privilégiées et un fonds de pensions pour les certificats de privatisation, ces deux derniers systèmes étant gérés par l'institution publique *Kapitálska druba*. Contrairement à ce qui s'est passé dans les autres Etats post-socialistes, il n'y a eu, en République tchèque et en Slovénie, aucune transformation des régimes en vigueur en régime de capitalisation aux dépens du pilier public. Pourquoi la privatisation des pensions n'a-t-elle pas réussi dans le contexte tchèque et slovène ?

#### *Le cas de la République tchèque*

Jusqu'au milieu des années 1990, la principale controverse relative à la réforme des pensions en République tchèque portait sur l'ampleur de la réforme paramétrique. Puis les partisans d'une privatisation complète ou partielle des pensions se sont ensuite fait brièvement entendre : de jeunes économistes tchèques ayant des liens avec l'orthodoxie internationale – en jargon local, les « komsomols du marché » – ont joint leurs forces à celles des parties prenantes issues de la communauté financière et du parti libéral Union des libertés pour placer la privatisation des pensions à l'ordre du jour politique (voir par exemple Schneider, 1996a, b ; Jelínek et Schneider, 1997a, b). Quant aux interventions concomitantes en faveur d'une réforme des pensions dans d'autres pays de la région, notamment en Hongrie et en Pologne, elles ne sont pas passées inaperçues en République tchèque. Mais celles visant à modifier l'ordre du jour politique n'ont pas réussi à avoir un impact sur la stratégie générale de réforme suivie par le gouvernement tchèque. Après avoir procédé à une simulation de l'impact et des coûts généraux qu'impliquerait une privatisation partielle du régime de pensions tchèque et l'avoir comparée à l'autre option – celle d'une réforme approfondie du régime en vigueur financé par répartition – les experts du ministère du Travail ont conclu qu'ils disposaient toujours, au sein du régime public financé par répartition et encore en vigueur, d'une marge de manœuvre suffisante pour faire face aux défis des prochaines décennies (voir Mácha, dans le présent rapport).

La Banque mondiale, principale courroie de transmission de la « nouvelle orthodoxie en matière de pensions », aurait pu renforcer la faction locale favorable à la privatisation grâce à son expérience mondiale de promotion et d'assistance à ce

---

<sup>25</sup> A l'époque de cette déclaration, les finances publiques slovènes étaient passées dans le rouge (voir Tableau 1).

type de privatisation ; or elle a été absente de la scène des réformes en Tchécoslovaquie. Cette absence de la Banque a coïncidé avec une dette extérieure faible (voir Tableau 1). Depuis maintenant presque dix ans, le seul ministère engagé dans un travail de réforme des pensions en République tchèque est le ministère du Travail et des Affaires sociales, traditionnellement favorable aux modèles bismarckien et beveridgien. Le régime public de pensions ayant été financièrement viable sans subvention du budget général jusqu'en 1997, il n'est guère surprenant que le ministère des Finances, défenseur potentiel, au sein du gouvernement, de la privatisation des pensions, ne soit pas intervenu dans la réforme engagée dans ce domaine. Mais depuis maintenant presque cinq ans, le régime de pensions tchèque est dans le rouge. Or les ministres des Finances successifs sont restés passifs. L'une des explications possibles de cette situation est liée au fait que la privatisation des pensions implique d'importants coûts budgétaires à court et moyen termes. Par ailleurs, il convient de garder présente à l'esprit la grave crise économique et financière qui a frappé la République tchèque en 1997. Compte tenu de ce que les fondements du marché local des capitaux sont encore très fragiles, la création d'un pilier obligatoire capitalisé a été considérée comme particulièrement inopportune. Quant à la crise du secteur financier, elle s'est également traduite par une charge budgétaire du fait des coûts élevés des opérations de sauvetage des banques (voir Banque mondiale, 2001a), ce qui a contribué à la réduction des possibilités budgétaires de privatisation des pensions.

Les syndicats tchèques, autres acteurs politiques directement concernés, étaient habituellement vivement opposés aux réformes paramétriques envisagées par le gouvernement Klaus. Cela est devenu encore plus évident pendant la controverse liée à la Loi de 1995 sur l'assurance-pensions. Les syndicats n'étaient pas en mesure d'opposer un veto à cette loi, mais leur hostilité a fait prendre conscience à la population de l'existence de mesures de restriction particulièrement impopulaires et a été pour beaucoup dans la défaite électorale de la coalition au pouvoir en 1996. La privatisation des pensions ayant été placée à l'ordre du jour en République tchèque, les syndicats ont changé de position : au lieu de faire pression en faveur du maintien du statu quo, ils font aujourd'hui valoir que les options existantes de réforme du ré-

---

<sup>26</sup> A vrai dire, les régimes d'assurance vieillesse d'Europe continentale sont extrêmement divers. Par « courant dominant », il faut surtout entendre la combinaison d'un régime public obligatoire financé par répartition et inspiré des principes bismarckiens, avec un pilier privé complémentaire facultatif.

gime public financé par répartition n'ont pas encore toutes été épuisées en République tchèque, et ils s'opposent à une transformation complète ou partielle du régime en régime en capitalisation. Les vociférations des syndicats sur ce sujet ayant été particulièrement virulentes dans le passé, les décideurs politiques vont très probablement tenir compte de la position de ces intervenants, bien qu'il n'existe pas en République tchèque de fortes structures corporatistes de prise de décisions. Politiquement, les campagnes des syndicats se sont traduites par un appui aux sociaux-démocrates et au Parti des retraités, mais ce dernier, dont l'action était tout entière axée sur une seule et même question, n'a pas réussi à entrer au Parlement (voir Müller, 1999).

Le fait que la République tchèque ait choisi ce modèle en dépit du courant dominant au niveau international semble particulièrement surprenant, surtout compte tenu du discours néo-libéral du Premier ministre Václav Klaus, au pouvoir depuis déjà longtemps – discours qui, apparemment, correspond on ne peut mieux à la « nouvelle orthodoxie en matière de pensions ». Un examen plus approfondi révèle cependant que Václav Klaus s'est souvent démarqué de sa rhétorique d'« économie de marché sans adjectif » à chaque fois qu'il s'est agi de politique pratique (voir Kabele et Potoek, 1995 ; Stark et Bruszt, 1998). Il semble également qu'il n'ait jamais été très chaud pour l'idée de rendre obligatoire un pilier en capitalisation – en fait, il préférerait, pour réformer les pensions, instituer des taux de remplacement très faibles pour le pilier public, afin d'inciter les Tchèques à adhérer au pilier complémentaire facultatif. En ce sens, il peut être considéré comme « trop libéral » pour le modèle orthodoxe. De plus, la réticence de Klaus envers les conseillers étrangers en général et les institutions financières internationales en particulier était bien connue (voir par exemple Blejer et Coricelli, 1995). Enfin, il convient également de se rappeler que depuis 1996 – c'est-à-dire le moment même où les Polonais et les Hongrois ont commencé à préparer la privatisation partielle de leurs pensions – les gouvernements tchèques ne pouvaient pas compter sur une majorité parlementaire. En outre, les sociaux-démocrates, nouvellement arrivés au pouvoir, qui étaient

---

<sup>27</sup> Pour une analyse complète des coûts de transition liés à la privatisation des pensions en Amérique latine, voir Mesa-Lago (2000).

<sup>28</sup> Les critères de Maastricht impliquent le respect de la discipline budgétaire et la stabilité des prix dans la zone euro : le déficit du budget gouvernemental ne doit pas être supérieur à 3 % du PIB, la dette d'Etat doit être égale ou inférieure à 60 % du PIB, et le taux d'inflation ne doit pas dépasser de plus de 1,5 points de pourcentage celui des Etats membres de l'UE les plus performants dans ce domaine.

traditionnellement orientés vers une approche de type bismarckien/beveridgien, étaient opposés à la privatisation des pensions, tout comme leurs principaux alliés politiques, les syndicats. Quant au soutien de la population pour un tel changement de modèle, il a été minime (Večerník et Matejů, 1999 : 201). Ces dernières années, le contrôle du pouvoir exécutif sur tout ce qui a trait à la législation a été si limité que les plans du gouvernement visant à engager une importante réforme paramétrique n'ont pas été applicables politiquement non plus, ce qui n'a fait qu'augmenter leur caractère d'urgence. Les élections étant prévues pour 2002, il y a des chances que ce soit le prochain gouvernement qui détermine l'avenir du régime tchèque financé par répartition.

#### *Le cas de la Slovénie*

C'est au milieu des années 1990 que le nouveau modèle orthodoxe est apparu sur la scène slovène de la réforme des pensions. Si l'on se réfère à ce que rapporte Stanovnik (dans le présent document), les principaux intervenants ayant été en mesure de modifier l'ordre du jour politique<sup>94</sup> pour y faire figurer le débat sur la réforme des pensions au niveau local semblent avoir été le FMI et la Banque mondiale. Au cours d'une mission d'experts en Slovénie en 1995, ces institutions ont souligné la nécessité de réformer plus en profondeur le régime public de pensions et ont proposé la création d'un régime à plusieurs piliers. La Banque mondiale a ensuite cherché à appuyer la privatisation des pensions en Slovénie au moyen d'un prêt spécial, en cofinçant une conférence internationale sur les pensions en octobre 1997 et un séminaire sur les problèmes relatifs au second pilier en mars 1998, tous les deux à Ljubljana, ainsi que des voyages en Suisse et aux Pays-Bas pour une observation, sur le terrain, du fonctionnement des régimes à plusieurs piliers.

S'agissant des acteurs locaux, les pressions en faveur d'une réforme visant à créer un régime à plusieurs piliers sont venues de Tone Rop, l'un des principaux dirigeants du LDS et assurément l'un des décideurs politiques les plus influents de Slovénie. Lorsqu'il est devenu ministre du Travail après la démission de son prédécesseur social-démocrate en 1996, la réforme des pensions est devenue sa principale priorité. Le document d'orientation initial, établi avec une importante participation de Milan Vodopivec, ancien fonctionnaire de la Banque mondiale, était très favorable à une privatisation partielle des pensions. Le Livre blanc sur la réforme des pensions, qui a été publié ensuite, avait été rédigé par une équipe de consultants du projet Phare, au nombre desquels un éminent expert du BIT. Ces spécialistes français et italiens de la Sécurité sociale ont adopté une position plus prudente sur le second pilier obligatoire

proposé, eu égard, notamment, à ses implications budgétaires, préoccupation que des opérations de simulation ultérieures ont confirmée comme justifiée. La version finale du Livre blanc, publiée en novembre 1997, n'en recommandait pas moins encore la privatisation des pensions.

Lorsque le Livre blanc a été examiné avec les partenaires sociaux dans le cadre d'un groupe de travail, en janvier 1998, les syndicats slovènes ont profité de cette occasion décisive pour opposer irrévocablement leur veto à la privatisation des pensions. Peu de temps après, ils ont organisé plusieurs grandes manifestations contre les réformes paramétriques envisagées et contre la création d'un second pilier obligatoire. Un autre de leurs alliés au sein du « lobby gris », le Parti des retraités, membre de la coalition au pouvoir pendant le processus de réforme des pensions, a lui aussi exprimé son opposition à la privatisation des pensions. De plus, un certain nombre d'experts très connus de la sécurité sociale, ayant une formation en économie et en droit, ont critiqué le projet gouvernemental de privatisation partielle de l'assurance vieillesse. L'un des économistes slovènes les plus influents, Velimir Bole, a souligné l'importance des coûts budgétaires du régime à plusieurs piliers proposé dans un rapport commandé par la Banque mondiale. A ce stade, le ministre des Finances, Mitja Gaspari, a publiquement déclaré que sur le plan budgétaire, un deuxième pilier obligatoire ne serait pas viable<sup>25</sup>. Tone Rop a ensuite abandonné la privatisation des pensions. Lors d'une réunion du Conseil des ministres quatre semaines plus tard, l'orientation de la réforme des pensions a été modifiée sans que cela ne suscite ni opposition ni controverse. Le projet de loi sur l'assurance vieillesse et l'assurance invalidité, approuvé par le gouvernement slovène en juin 1998, proposait une réforme du régime public financé par répartition, combinée avec la création d'un pilier facultatif capitalisé. Après de longues négociations au sein de la coalition au pouvoir et avec les partenaires sociaux, ce projet a été adopté en décembre 1999. L'alliance politique au pouvoir en Slovénie de 1997 à 2000 étant relativement large, les décisions se sont caractérisées par la recherche d'un consensus plutôt que par une mise en œuvre rapide de réformes structurelles de fond.

#### *Examen comparatif des choix politiques*

La politique des pensions adoptée en République tchèque et en Slovénie peut être interprétée comme une réorientation vers le courant dominant en Europe continentale en matière d'assurance vieillesse<sup>26</sup> et comme le rejet, en pleine connaissance de cause, des recommandations politiques de la « nouvelle orthodoxie des pensions ». Il convient de relever qu'en Slovénie le sentiment prédomine que la

réforme des pensions a pris fin avec la réforme de 1999, alors que c'est l'inverse en République tchèque : presque tous les décideurs politiques y admettent qu'il est indispensable de prendre de nouvelles mesures de réforme, mais ils ne sont encore parvenus à aucun consensus politique quant à la nature de ces mesures. Les obstacles à la réforme paramétrique des pensions en République tchèque montrent bien l'ampleur des critiques que de telles réformes risquent de soulever. La plupart des observateurs s'accordent à dire que les réformes paramétriques, bien que modérées par comparaison avec les autres modèles proposés, sont politiquement sensibles. Elles permettent de déterminer facilement les pertes de chaque personne concernée et sont perçues comme une réduction des droits acquis sans rien en échange (voir Holzmann, 1994 ; Müller, 1999). Les études de cas ci-dessus ont montré que pour calmer l'opposition politique à leurs mesures de restriction, les décideurs politiques tchèques et slovènes ont recouru à des stratégies de compensation, de neutralisation et de dissimulation des mesures les plus importantes dans des trains de mesures plus généraux (voir Mácha et Stanovnik, dans le présent rapport). Nous examinerons ci-après les facteurs liés aux intervenants et les facteurs structurels/institutionnels auxquels l'on peut imputer l'absence d'une réforme de fond des pensions en République tchèque et en Slovaquie.

Dans de nombreux pays, les ministères des Affaires sociales sont traditionnellement favorables aux modèles bismarckien et beveridgien, et les ministères des Finances ont tendance à rejoindre les rangs de la « nouvelle orthodoxie en matière de pensions » ; mais ces distinctions théoriques se sont avérées plus difficilement applicables aux deux pays analysés ici. Le niveau inhabituel de mobilité entre ces deux ministères très importants montre bien à quel point il est difficile d'accoler telle ou telle préférence politique spécifique à un ministère plutôt qu'à l'autre en République tchèque ou en Slovaquie : en Slovaquie, Tone Rop – le principal défenseur de la proposition de privatisation partielle de l'assurance vieillesse – a été nommé ministre du Travail après avoir été Secrétaire d'Etat à la privatisation et avant de devenir ministre des Finances. En République tchèque, Jiří Rusnok, ancien conseiller de la Fédération des syndicats, a été récemment nommé ministre des Finances après avoir été ministre adjoint du Travail (voir Mácha et Stanovnik, dans le présent rapport).

Voilà qui explique la situation pour le moins inhabituelle que l'on observe en Slovaquie, où le ministre du Travail a été l'élément moteur des préparatifs en vue d'une privatisation partielle des pensions, alors que le ministre des Finances s'y est opposé. Le résultat ainsi obtenu relève d'un mécanisme bien connu, qui tient au poids relatif de ces deux ministères au sein du gouvernement, mais une telle issue n'en est pas

moins exactement inverse de celle constatée dans plusieurs pays d'Europe orientale où ont récemment eu lieu des réformes de fond des pensions. Ce qui est remarquable, en effet, c'est que les implications politiques, en République tchèque et en Slovaquie, ont été exactement inverses de celles observées dans d'autres pays d'Europe orientale, puisque dans ces deux pays la privatisation des pensions a en fait été bloquée. En République tchèque, le ministère du Travail a conservé la responsabilité de la réforme de l'assurance vieillesse, même après l'apparition des difficultés budgétaires. De plus, aucun décideur politique influent ne s'est engagé en faveur de la privatisation des pensions, et ce n'est que pendant la brève période où le gouvernement Tošovský a géré les affaires courantes qu'il a été sérieusement envisagé de mettre sur pied un régime à plusieurs piliers. Le milieu de la crise politique et économique a également été le seul moment où le ministère tchèque des Finances a abandonné le rôle passif que les excédents du régime de pensions, puis les inquiétudes face au coût élevé de la transition, l'avaient amené à jouer.

Les cas de la République tchèque et de la Slovaquie montrent que les facteurs et les considérations d'ordre économique qui, ailleurs, ont fortement incité les autorités à opter pour la privatisation des pensions, ont également un revers. Dans ces deux pays, les dirigeants politiques savaient très bien que la privatisation des pensions aurait impliqué, à court et moyen termes, des coûts budgétaires élevés<sup>27</sup>, ce qui aurait rendu plus difficile encore le respect des critères de Maastricht<sup>28</sup>. Dans les cas plus particuliers où la dette implicite des pensions est élevée, comme en République tchèque et en Slovaquie, cette préoccupation fait des ministères des Finances des alliés potentiels ambivalents de la « nouvelle orthodoxie en matière de pensions ». De plus, alors que dans d'autres pays le développement des marchés locaux des capitaux est un motif fréquemment invoqué en faveur de la privatisation des pensions, les décideurs politiques des deux pays considérés ont explicitement mis l'accent sur le caractère encore embryonnaire du marché des capitaux en Slovaquie et sur le problème de la crise du secteur financier en République tchèque lorsqu'ils ont lancé leur mise en garde contre la privatisation totale des pensions. Il convient de relever qu'il est rare, chez les responsables de la réforme des pensions à l'ère post-socialiste, de considérer la faiblesse du développement du marché des capitaux comme l'un des motifs justifiant de ne pas créer de pilier obligatoire en capitalisation. La profonde méfiance de la population envers les institutions financières existantes limitait l'ampleur de toute mesure d'institution d'une assurance vieillesse individuelle entièrement capitalisée (voir par exemple Večerník, 2001). Au lieu de considérer cette méfiance comme une bonne raison de rendre obligatoire un deuxième pilier, les

responsables politiques tchèques et slovènes ont décidé d'accorder davantage de place aux employeurs dans les régimes complémentaires privés.

Les syndicats et les partis des retraités avaient eux aussi un rôle à jouer dans la réforme des pensions dans les deux pays. Alors que dans de nombreux pays en transition, ce « lobby gris » a fortement résisté aux modifications paramétriques que l'on proposait d'opérer dans les régimes en vigueur financés par répartition, en République tchèque et en Slovénie, les projets de réforme de l'assurance vieillesse ont donné lieu aux plus grandes manifestations organisées depuis l'indépendance sur un thème politique.

En République tchèque, le Parti des retraités n'a pas réussi à entrer au Parlement, alors qu'en Slovénie il a même fait partie de la coalition au pouvoir au moment de la réforme de 1999. Bien que ne comptant que cinq sièges au Parlement, son point de vue a dû être pris en compte par rapport à d'autres orientations politiques. Dans le monde post-socialiste, les syndicats, dont un grand nombre de membres sont aujourd'hui bénéficiaires d'une pension de vieillesse, se sont « doublés » de « partis des retraités ». Il est intéressant de relever que ni les syndicats tchèques ni les syndicats slovènes n'ont trouvé intéressant de profiter des avantages économiques que leur aurait apporté la création de leur propre caisse de pensions au sein d'un pilier obligatoire ; cette attitude est à l'opposé de celle que l'on a pu observer chez les organisations de travailleurs d'autres pays (par exemple en Croatie, en Bulgarie et en Pologne, mais aussi en Argentine et au Chili). Les syndicats slovènes étaient en étroite relation avec leurs homologues allemands, farouchement opposés à la privatisation des pensions. Quant aux syndicats tchèques, leurs réticences peuvent sans doute s'expliquer par le fait que leur engagement initial en faveur d'un pilier en capitalisation facultatif est resté vain.

Les syndicats tchèques se sont vivement opposés à la loi de 1995 sur la réforme des pensions, mais ils ont commencé à devenir partisans des réformes paramétriques lorsque la privatisation des pensions a été placée à l'ordre du jour politique. Bien que les structures locales de prise de décisions n'accordent pas de droit de veto officiel aux partenaires sociaux (voir Casale, 1999), les responsables politiques tchèques n'ont sans doute guère envie de raviver les tensions avec ces partenaires. Les syndicats slovènes ont pu s'exprimer davantage que les syndicats tchèques sur la question de la réforme des pensions. L'existence de structures tripartites officielles – le Conseil économique et social, au sein duquel la législation slovène prévoit qu'il peut y avoir *de facto* un droit de veto – leur a permis de jouer un rôle important dans la prise des décisions relatives aux pensions. Ils ont été invités à examiner les propositions

ultérieures de réforme des pensions dans le cadre de groupes de travail tripartites, au sein desquels ils ont exprimé leur opposition inflexible à la privatisation de l'assurance vieillesse et ont fortement contribué au rejet de l'approche du régime à plusieurs piliers en Slovénie. Que ce soit en République tchèque ou en Slovénie, les syndicats ont été des alliés politiques sûrs des socio-démocrates, autres opposants de poids à un pilier d'assurance vieillesse obligatoire et capitalisé.

Enfin, les cas de la République tchèque et de la Slovénie montrent que des différenciations prudentes sont nécessaires à l'égard des dynamiques des "politiques mondiales de prévenance" (Orenstein, 2001 ; Orenstein et Haas, 2001). Bien que les institutions financières internationales, et plus particulièrement la Banque mondiale, soient devenues d'importants acteurs sur la scène de la réforme des pensions dans les pays post-socialistes, leur marge de manoeuvre en tant que défenseurs des régimes à plusieurs piliers est manifestement limitée par des facteurs contextuels. Comme nous venons de le voir, la République tchèque et la Slovénie sont des pays en transition avancés, qui se caractérisent par une faible dette extérieure. Dans ce contexte, l'influence potentielle et l'intérêt des institutions financières internationales à dépenser des ressources pour promouvoir la privatisation des pensions sont très fortement limités. Comme nous l'avons relevé, la Slovénie – qui est à présent un pays à hauts revenus – est même en passe de ne plus avoir droit à l'ensemble des formes d'assistance de la Banque mondiale. A la veille de leur adhésion à l'UE, les deux pays se sont fortement orientés, dans le domaine des pensions, vers le courant dominant en Europe continentale, que des programmes financés par l'UE, tels que le projet PHARE, ont contribué à faire adopter. En Slovénie, notamment, l'équipe du projet PHARE, dont faisait partie M. Giovanni Tamburi, qui a été pendant longtemps Directeur du Département de sécurité sociale de l'OIT, a eu un important impact et a contribué à rétablir l'équilibre en faveur d'une évaluation plus critique des propositions de capitalisation. Dans l'ensemble, ces constatations montrent qu'après tout, il y a de la place pour une certaine diversité en matière de réforme des pensions dans les pays post-socialistes. On ne peut qu'espérer que cette marge de manoeuvre dont disposent ces pays pour aller au-delà des modèles orthodoxes contribuera dans le même temps à favoriser une plus grande pluralité des conseils en matière de politiques de pensions.

## Références

- Adler, Emanuel et HAAS, Peter M. : « Conclusion : epistemic communities, world order, and the creation of a reflective research program » in *International Organization*, 46 (1), 1992, pp. 367-390.
- Amerini, Giuliano : « Social protection : expenditure on pensions » in *Statistics in focus. Population and Living Conditions*, Thème 3, 9/2001, pp. 1-7.
- Banque mondiale : *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*, Washington, D. C., Oxford University Press, 1994.
- Banque mondiale : *Republic of Slovenia – Country Assistance Strategy*. Rapport intérimaire, Washington, D. C., Banque mondiale, 2000.
- Banque mondiale : *Czech Republic – Enhancing the Prospects for Growth with Fiscal Stability. A World Bank Public Expenditure Review*, Washington, D. C., Banque mondiale, 2001a.
- Banque mondiale : *Czech Republic at a Glance*, Washington, D. C. , photocopié, 2001b.
- Banque mondiale : *Slovenia at a Glance*, Washington, D. C. , photocopié, 2001c.
- Banque mondiale : *Rapport sur le développement dans le monde 2000/2001 : Combattre la pauvreté*, Oxford et al. , Oxford University Press, 2001d.
- Barr, Nicholas : *Reforming Pensions : Myths, Truths, and Policy Choices*. Document de travail du FMI WP/007139, Washington, D. C., FMI, 2000.
- Beattie, Roger et McGillivray, Warren : « Une stratégie risquée : réflexions sur le rapport de la Banque mondiale “La crise du vieillissement” » in *Revue internationale de sécurité sociale*, 48 (3-4), 1995, pp. 5-22.
- BERD : *Rapport annuel 2000 de la BERD (Banque européenne pour la reconstruction et le développement)*, <<http://www.ebrd.com/english/public/index.htm>>, 2001a.
- BERD : *République tchèque – Investissements : profil 2001*, Londres, Banque européenne pour la reconstruction et le développement, 2001b.
- BERD : *Slovénie – Investissements : profil 2001*, Londres, Banque européenne pour la reconstruction et le développement, 2001c.
- Eurostat : « Conséquences démographiques de l'élargissement de l'UE à douze pays candidats, Population & conditions sociales » in *Collection : Statistiques en bref*, Thème 3, 12/2001, 2001, pp. 1-7.
- Blejer, Mario I. et Coricelli, Fabrizio : *The Making of Economic Reform in Eastern Europe. Conversations with Leading Reformers in Poland, Hungary and the Czech Republic*, Aldershot & Brookfield, Edward Elgar, 1995.
- Bönker, Frank : *Staatseinnahmen und staatliche Handlungsfähigkeit in den*

- osteuropäischen Transformationsländern*. Rapport présenté à la Conférence du FIT « The EU Eastern Enlargement as a Milestone of Institutional Change in Eastern Europe », Francfort-sur-Oder), 11-12 octobre 2001.
- Brooks, Sarah : *Social Protection in a Global Economy : The Case of Pension Reform in Latin America*, Université Duke, polycopié, 1998.
- Brooks, Sarah : *The diffusion of pension privatization over time and space*. Rapport préparé pour la Réunion annuelle 2001 de l'American Political Science Association, San Francisco, CA., 30 août – 2 septembre 2001.
- Busquets, José Miguel : *Análisis comparado de 8 casos de reforma estructural de la Seguridad Social en América Latina (1981-1995)*. Rapport préparé pour la Réunion 2001 de l'Association des études latino-américaines, Washington, D. C., 6-8 septembre 2001.
- Cain, Michael J. G. : Globalising Tendencies in Public Policy, *EMERGO*, 7 (2), 2000, pp. 6-19.
- Casale, Giuseppe (sous la direction de) : *Social Dialogue in Central and Eastern Europe*, Budapest, Equipe consultative de l'Organisation internationale du Travail pour l'Europe centrale et orientale (ILO-CEET), 1999.
- Cashu, Ilean : *The New Politics of Pension Retrenchment in Russia*. Rapport préparé pour la Convention nationale 2000 de l'American Association for the Advancement of Slavic Studies, Denver, CO., 9-12 novembre 2000.
- Cashu, Ilean : « The Politics and Policy Trade-offs of Reforming the Public Pension System in Post-communist Moldova » in *Europe-Asia Studies*, 52 (4), 2000b, pp. 741-757.
- Charlton, Roger et McKinnon, Roddy : *Pensions in Development*, Aldershot et collaborateurs, Ashgate, 2001.
- Chiappe, Rosa : « Pension Reform in Bulgaria » in OCDE (sous la direction de l') : Conférence 2000 de l'OCDE sur les pensions privées. Série Pensions privées N° 3. Paris, OCDE, 2001, pp. 43-63.
- Chłoń, Agnieszka et Mora, Marek : *Pension reforms : What stays behind them?* Rapport préparé pour le Séminaire conjoint IIASA/Banque mondiale sur « L'économie politique de la réforme des pensions », Laxenburg, 5 avril 2001.
- Corsetti, Giancarlo et Schmidt-Hebbel, Klaus : « Pension Reform and Growth » in Valdés-Prieto, Salvador (sous la direction de) : *The Economics of Pensions. Principles, Policies, and International Experience*, Cambridge, Royaume-Uni, Cambridge University Press, 1997, pp. 127-159.
- De Deken, Johan Jeroen : *Social Policy in Postwar Czechoslovakia. The Development of*

- Old-Age Pensions and Housing Policies During the Period 1945-1989*, IUE, Document de travail SPS 94/13, Florence, Institut universitaire européen, 1994.
- Dolowitz, David P. et Marsh, David : « Learning from Abroad : The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making » in *Governance : An International Journal of Policy and Administration*, 13 (1), 2000, pp. 5-24.
- Drazen, Allan : *Political Economy in Macroeconomics*, Princeton, N. J., Princeton University Press, 2000.
- Drazen, Allan et Grilli, Vittorio : « The Benefit of Crises for Economic Reforms » in *American Economic Review*, 83 (3), 1993, pp. 598-607.
- Fultz, Elaine et Ruck, Markus : *Pension Reform in Central and Eastern Europe : An Update on the Restructuring of National Pension Schemes in Selected Countries*, Equipe consultative de l'Organisation internationale du Travail pour l'Europe centrale et orientale (ILO-CEET), Rapport N° 25, Budapest, ILO-CEET, 2000.
- Gesell-Schmidt, Rainer, Müller, Katharina et Süß, Dirck : « Social Security Reform and Privatisation in Poland : Parallel Projects or Integrated Agenda? » in *Osteuropa-Wirtschaft*, 44 (4), 1999, pp. 428-450.
- Haas, Peter M. : « Introduction : epistemic communities and international policy coordination » in *International Organization*, 46 (1), 1992, pp. 1-35.
- Harberger, Arnold C. : « Secrets of Success : A Handful of Heroes » in *American Economic Review – Papers and Proceedings*, 83 (2), 1993, pp. 342-350.
- Hartl, Jan et Večerník, Jiří : « Economy, Policy and Welfare in Transition » in : Ferge, Zsuzsa et Kolberg, Jon Eivind (sous la direction de) : *Social Policy in a Changing Europe*, Francfort-sur-Main, Campus, & Boulder, CO., WestviewPress, 1992, pp. 161-175.
- Hellman, Joel S., Jones, Geraint et Kufmann, Daniel : “Seize the State, Seize the Day”. *State Capture, Corruption, and Influence in Transition*. Rapport de recherche de la Banque mondiale N° 2444. Washington, D. C., Banque mondiale, 2000.
- Hellman, Joel S. et Kaufmann, Daniel : « La captation de l'Etat dans les économies en transition : un défi à relever » in *Finances et développement*, septembre 2001, volume 38, numéro 3, <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/>>, 2001.
- Hirschman, Albert O. : *The Rhetoric of Reaction : Perversity, Futility, Jeopardy*, Cambridge, MA., Harvard University Press, 1991.
- Huber, Evelyne et Stephens, John D. : *The Political Economy of Pension Reform : Latin America in Comparative Perspective*, Etude spéciale 7 de l'UNRISD, Genève, UNRISD, 2000.

- Immergut, Ellen M. : *Health Politics – Interests and Institutions in Western Europe*, Cambridge, Royaume-Uni, Cambridge University Press, 1992.
- Isuani, Ernesto Aldo et San Martino, Jorge A. : « El nuevo sistema previsional argentino ¿Punto final a una larga crisis? » ; première partie in *Boletín Informativo Techint*, 281, 1995, pp. 41-56 ; seconde partie in *Boletín Informativo Techint*, 282, 1995, pp. 43-67.
- Jacoby, Wade : *Talking the Talk : The Cultural and Institutional Effects of Western Models*. Rapport préparé pour la Conférence intitulée “Postcommunist Transformation and the Social Sciences. Cross-Disciplinary Approaches”, Berlin, 30-31 octobre 1998.
- James, Estelle : *Fournir une meilleure protection et faciliter la croissance : arguments en faveur du rapport « La crise du vieillissement »*. Document de recherche N° 1570. Washington, D.C., Banque mondiale, 1996.
- James, Estelle et Brooks, Sarah : « The Political Economy of Structural Pension Reform » in : Holzmann, Robert et Stiglitz, Joseph E. (sous la direction de) : *New Ideas about Old Age Security. Toward Sustainable Pension Systems in the 21<sup>st</sup> Century*, Washington, D. C. , Banque mondiale, 2001, pp. 133-170.
- Jelínek, Tomáš et Schneider Ondřej : *Pension System Reform in the Czech Republic*, Projet proposé par l’Institut Liberální, Prague, polycopié, 1997a.
- Jelínek, Tomáš et Schneider Ondřej : « Time for Pension Reform in the Czech Republic » in *Transitions*, 4 (1), 1997b, pp. 77-81.
- Kabele, Jiří et Potůček, Martin : *The Formation and Implementation of Social Policy in the Czech Republic as a Political Process*. Rapport de recherche N° 5., Prague, START, 1995.
- Kay, Stephen J. : *Politics and Social Security Reform in the Southern Cone and Brazil*, Thèse de doctorat, Université de Californie à Los Angeles, polycopié, 1998.
- Kay, Stephen J. : « Unexpected Privatizations. Politics and Social Security Reforms in the Southern Cone » in *Comparative Politics*, 31 (4), 1999, pp. 403-422.
- Kornai, János : « Reforming the Welfare State in Postsocialist Societies » in *World Development*, 25 (8), 1997, pp. 1183-1186.
- Krueger, Anne O. (sous la direction de) : *Economic Policy Reform. The Second Stage*, Chicago et Londres, The University of Chicago Press, 2000.
- Laursen, Thomas : *Pension System Viability and Reform Alternatives in the Czech Republic*. Document de travail WP/00/16. Washington, D. C., FMI, 2000.
- Lo Vuolo, Rubén M. : « Reformas previsionales en América Latina : el caso argentino » in *Comercio Exterior*, 46 (9), 1996, pp. 692-702.

- Madrid, Raúl : *The Determinants of Pension Reform Around the World, 1992-97*. Rapport préparé pour la Réunion annuelle 1998 de l'American Political Science Association, Boston, MA., 3-6 septembre 1998.
- Madrid, Raúl : *The New Logic of Social Security Reform : Politics and Pension Privatization in Latin America*. Thèse de doctorat, Université de Stanford, photocopié, 1999.
- Madrid, Raúl : *Retiring the State : The Politics of Pension Privatization*. Manuscrit, Université du Texas à Austin, photocopié, 2001.
- Madrid, Raúl : « The Politics (and Economics) of Pension Privatization in Latin America » à paraître dans : *Latin American Research Review*, 37 (2), printemps 2002.
- Mesa-Lago, Carmelo : « Pension system reforms in Latin America : the position of the international organizations », *CEPAL Review*, (60), 1996, pp. 73-98.
- Mesa-Lago, Carmelo : « Comparative Features and Performance of Structural Pension Reforms in Latin America » in *Brooklyn Law Review*, 64 (3), 1998, pp. 771-793.
- Mesa-Lago, Carmelo : « Política y reforma de la seguridad social en América Latina » in *Nueva Sociedad* (160), mars-avril 1999, pp. 133-150.
- Mesa-Lago, Carmelo : *Estudio comparativo de los costos fiscales en la transición de ocho reformas de pensiones en América Latina*, Serie Financiamiento del Desarrollo 93, Santiago du Chili, CEPAL, 2000.
- Mesa-Lago, Carmelo et Müller, Katharina : « The Politics of Pension Reform in Latin America », à paraître dans : *Journal of Latin American Studies*, 2002.
- Mayntz, Renate et Scharpf, Fritz W. : « Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus » in : Mayntz, Renate et / Scharpf, Fritz W. (sous la direction de) : *Gesellschaftliche Selbstregulung und politische Steuerung*, Francfort-sur-Main et New York, Campus, 1995, pp. 39-72.
- Mora, Marek : *The Political Economy of Pension Reforms : The Case of Latin America*, Washington, D. C., photocopié, 1999.
- Müller, Katharina : *The Political Economy of Pension Reform in Central-Eastern Europe*, Cheltenham et Northampton, MA., Edward Elgar, 1999.
- Müller, Katharina : *The Making of Pension Privatisation in Latin America and Eastern Europe – A Cross-Regional Comparison*. Rapport présenté au Séminaire conjoint IIASA/Banque mondiale sur « L'économie politique de la réforme des pensions », Laxenburg, 5 avril 2001.
- Müller, Katharina : « Pension Reform Paths in Central-Eastern Europe and the Former Soviet Union » à paraître dans : *Social Policy and Administration*, 36 (2),