

Pologne

Réforme de l'âge de départ à la retraite

Andrzej JAKUBOWSKI et Stéphane PORTET *

Comme de nombreux pays européens au cours des dernières années, la Pologne est depuis le début de l'année 2012 à son tour traversée par un conflit social sur le report de l'âge de départ à la retraite. Ce conflit est intéressant à plus d'un titre. Par la forme prise par la protestation syndicale d'abord : une initiative citoyenne pour un référendum et la préparation de plusieurs projets de loi et donc d'une stratégie qui amène à s'interroger sur l'avenir du rapport entre monde politique et syndical. Sur le fond ensuite : le recul de l'âge de départ à la retraite dans un pays qui avait, sur les conseils de la Banque mondiale, engagé en 1999 une réforme radicale signant l'arrêt de mort du système par répartition à prestations définies. Cette réforme a par ailleurs la particularité de s'appuyer sur le principe de l'égalité hommes-femmes pour imposer à ces dernières le passage d'un âge de départ à la retraite de 60 à 67 ans. Surtout, l'exemple polonais est une illustration de l'enjeu démographique autour de la question des retraites qui, dans la plupart des pays européens, est beaucoup plus prégnant qu'en France.

Le péché originel : la réforme de 1999

En 1999, la Pologne a mis en place une réforme radicale du système des retraites, posant les bases d'une transition d'un système par répartition vers un système par capitalisation. Selon les experts de l'époque, qui continuent de sévir aujourd'hui, cette réforme devait résoudre une bonne fois pour toutes le problème du déficit à venir du système de l'assurance vieillesse.

La réforme de l'assurance vieillesse entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1999 a introduit un système de pensions fondé sur trois piliers : un pilier de répartition obligatoire (ZUS), un pilier de capitalisation obligatoire (OFE) et un pilier de capitalisation volontaire (IKE), qui reste très faiblement développé.

Le nouveau système construit un *continuum* entre le système par répartition et le système par capitalisation par le biais d'un mécanisme de comptes notionnels. Ces derniers tiennent compte dans la définition des prestations des cotisations réellement versées sur un compte individuel tout en assurant le financement des retraites

* S.Partner, filiale de Syndex en Pologne.

REFORME DE L'AGE DE DEPART A LA RETRAITE

courantes par répartition. Ainsi, chaque cotisant a un compte dont il peut vérifier la valeur et dont le montant lui sera reversé à la retraite. Le nouveau système est à contributions définies. Le montant de la pension de vieillesse est égal à la somme des cotisations accumulées sur un compte individuel après indexation divisée par l'espérance de vie moyenne restante au moment de la retraite.

Par définition, la mise en place d'un nouveau système de retraites nécessite une période de transition et l'existence simultanée de deux régimes d'assurance vieillesse :

- l'ancien régime : système par répartition à prestations définies pour les assurés nés avant le 1^{er} janvier 1949 ;

- le nouveau régime pour les assurés nés après le 31 décembre 1968.

Les personnes nées entre le 1^{er} janvier 1949 et le 31 décembre 1968 ont pu choisir de rester couvertes par l'ancien régime ou de souscrire au nouveau.

Le premier pilier, obligatoire pour tous les assurés, est géré par la Sécurité sociale polonaise (ZUS). Le deuxième et le troisième piliers sont gérés par des institutions privées, les fonds de pension. Le taux de cotisations au premier et deuxième piliers est de 19,5 %. Le ZUS collecte les cotisations et en reverse une partie aux fonds de pension. Pendant la phase de transition, le déficit du système de répartition créé par ce versement n'a pas donné lieu à la mise en place d'une contribution exceptionnelle. Dans l'esprit de la loi de 1999, le déficit devait être comblé par les revenus des privatisations des entreprises d'Etat mais, alors que de 1999 à 2010 les versements aux fonds de pensions ont été de 156 milliards de PLN (soit environ 37,3 milliards

d'euros), les revenus des privatisations n'ont atteint que 103 milliards (soit 24,6 milliards d'euros). Ces transferts expliquent en totalité le déficit actuel du système public de retraite (- 40 milliards de PLN, soit 9,6 milliards d'euros, prévus en 2013).

A l'origine, le ZUS reversait une cotisation équivalente à 7,3 % du salaire net, mais, à l'issue d'un bras de fer entre les défenseurs des fonds de pension et le ministère des Finances, en butte à un fort déficit public, le montant des cotisations versées aux fonds de pension a été ramené à 2,3 % pour 2011 et 2012, pour ensuite remonter progressivement jusqu'à 3,5 % en 2017. Cette réduction drastique de la réversion aux fonds de pension a été perçue par une partie de la population comme une attaque sur ses économies. La critique a été particulièrement virulente de la part de Solidarność qui s'est posé comme défenseur d'un système individualisé de l'assurance vieillesse.

Le débat qui se situa sur les défauts majeurs du système des fonds de pension polonais n'a pas été relayé par la principale organisation de travailleurs. Alors même que les plus farouches partisans du système reconnaissaient les risques qu'il engendre sur l'avenir des retraites des Polonais, on aurait pu attendre du mouvement syndical qu'il porte l'estocade et exige une révision complète du système. Mais ce serait oublier bien vite l'histoire de la Pologne. La réforme des retraites de 1999 avait été portée par un gouvernement s'appuyant sur la majorité parlementaire organisée autour de l'appareil électoral de Solidarność (Akcja Wyborcza Solidarności – AWS – Action électorale Solidarność)¹. Solidarność porte

1. AWS s'allia à Unia Wolności (l'Union de la liberté), le parti de l'*intelligentsia* issue de l'opposition au communisme, et dont les figures furent Mazowiecki et Geremek. AWS n'a pas survécu à l'exercice du pouvoir.

POLOGNE

donc l'entière responsabilité de cette réforme. La direction actuelle de Solidarność tente de s'émanciper de ce lourd héritage mais elle ne peut le renier. Piotr Duda, l'actuel dirigeant du syndicat, prend lui-même ses distances, en soulignant qu'à l'époque la région dont il est originaire était critique vis-à-vis de cette décision et que, surtout, la réforme aurait été dévoyée. Cependant, la prise de distance est loin d'être une remise en cause de la réforme de 1999. De fait, la remise à plat du système semble impossible, et ce malgré la démonstration faite par la crise de sa dangerosité mais aussi par la découverte que, loin de permettre une retraite au soleil, comme le vantait une publicité tristement célèbre, le système actuel ne laisse espérer que des retraites très faibles.

De la faiblesse des retraites au report de l'âge de la retraite

La réforme de 2012 prévoit de porter l'âge de la retraite des hommes de 65 ans à 67 ans et celle des femmes de 60 à 67 ans. Le report sera progressif : il sera de deux ans à l'horizon 2020 et les 67 ans pour les femmes ne seront atteints qu'en 2060. Un système de « retraite partielle » sera mis en place pour les femmes de plus de 62 ans et les hommes de 65 ans ayant réuni respectivement 35 ans et 40 ans de cotisations. Les contours de ce système de retraite partielle restent confus et il risque de se voir condamné par le Tribunal constitutionnel pour discrimination vis-à-vis des hommes.

L'argument de la discrimination a joué un rôle essentiel dans le report de l'âge de la retraite pour les femmes, avec

un arc de mobilisation allant des mouvements féministes aux partis libéraux en faveur d'une égalisation de l'âge de la retraite pour les femmes et les hommes. Seules les organisations syndicales s'y sont opposées. L'enjeu de l'égalisation de l'âge de la retraite est simple : donner aux femmes la possibilité d'avoir une retraite un peu plus décente. La fin des illusions sur la réforme de 1999 et la prise de conscience de la faiblesse des retraites a permis au gouvernement d'avancer sur une mesure dont tout le monde parlait mais que personne n'avait osé mettre en œuvre. Le gouvernement a utilisé la crise comme moyen d'accélérer le mouvement.

Selon les calculs gouvernementaux, la réforme permettra d'augmenter la retraite des femmes de 65 % et celle des hommes de 20 %. Le taux de remplacement est actuellement de 58 % pour les femmes ; selon les prévisions du gouvernement, il sera de 45 % en 2040 avec la réforme, alors qu'il aurait été de 27 % sans la réforme. Pour arriver aux mêmes résultats sans toucher à l'âge de la retraite, il aurait fallu augmenter les cotisations retraite de 19,5 % à 30 %. L'existence des comptes notionnels a limité la portée de l'argument du déficit¹ de l'assurance vieillesse et la particularité du débat polonais sur le report de l'âge de la retraite est donc d'être centré sur la question du montant des prestations. Malgré cela, peu de voix se sont élevées pour critiquer le partage très inégalitaire des richesses et l'absence de contribution des revenus du capital au financement de la protection sociale. De fait, en matière d'assiette des cotisations, la discussion a porté avant tout sur la mise à contribution

1. La réforme a toutefois un effet sur le déficit de l'assurance vieillesse en raison des personnes nées après 1948 qui sont restées dans l'ancien système et du paiement des retraites pour les personnes nées avant 1948.

des revenus issus des contrats de droit civil (voir *infra*). Surtout, la réforme actuelle ne semble pas prendre à bras le corps le risque qui pèse sur le système polonais : la crise démographique.

Une profonde crise démographique

La question démographique est le problème central auquel sont confrontés la plupart des pays européens. Peu d'enfants naissent, la population vieillit. La situation de la Pologne est particulièrement inquiétante et sûrement l'une des plus défavorables en Europe. Selon les projections de la Commission européenne (European Commission/Economic Policy Committee, 2009), la population polonaise passera de 38,1 millions d'habitants en 2007 à 31,1 millions en 2060, soit une baisse de 18,3 %. La population en âge de travailler aurait atteint son maximum en 2011 avec 27,2 millions de personnes pour diminuer ensuite de 40 % et atteindre 16,2 millions en 2060. Entre 2011 et 2060, le nombre de travailleurs diminuera de 38 %, passant de 16,5 millions à 10,2 millions. Les hypothèses de travail du gouvernement polonais sont quasiment les mêmes. Selon les chiffres présentés par le gouvernement en appui de son projet, en l'absence de réforme, le nombre de retraités atteindrait 12,2 millions en 2060, soit un rapport de 1,4 actif potentiel par retraité. En repoussant l'âge de la retraite, le nombre de retraités baisserait de 1,8 million, ramenant le nombre d'actifs potentiels par retraité à 1,8 contre 4,1 en 2010. Malgré ce ratio, le système est actuellement largement

déficitaire et il le sera donc largement plus en 2060, à moins d'accepter une baisse drastique des prestations. Il faut d'ailleurs noter que les calculs du gouvernement ne prennent jamais en compte le nombre des actifs occupés, mais seulement la population en âge de travailler. La logique gouvernementale est simple : puisque la population se réduit, le marché du travail devra se tourner vers les populations plus âgées pour trouver les travailleurs nécessaires. Cette logique semble oublier qu'un pays dont la population se réduit, vieillit et dont les retraités sont pauvres a peu de chances d'avoir un marché intérieur dynamique. Or le fondement de la croissance polonaise des dernières années, et donc en grande partie de la croissance de l'emploi, n'est autre que la demande intérieure (OECD, 2012:11). Ainsi, les pronostics sur la hausse de l'activité des plus de 65 ans risquent fort de ne pas se réaliser¹.

La hausse du taux d'activité des seniors n'a qu'un impact assez limité sur le taux d'activité global et sur le volume total de la population active. Par exemple, selon les estimations de la Commission européenne, une hausse de 19 points de pourcentage du taux d'activité des 55-64 ans en Pologne d'ici 2060 sous l'effet des différentes réformes des systèmes de retraite n'entraînera qu'une hausse très limitée de 4 points de pourcentage de la population active de 15-64 ans.

La question démographique est opportunément mise en avant pour souligner l'incapacité à maintenir en place le système par répartition. Cela tombe bien car le système par capitalisation a perdu

1. Il faut par ailleurs noter l'impact de l'émigration massive mais aussi le rejet de l'immigration qui est très fort au sein de la population polonaise, y compris au sein des principales organisations syndicales, et notamment de Solidarność, pour lesquelles il faut limiter le nombre de travailleurs étrangers sur le sol polonais.

POLOGNE

une grande part de sa légitimité lors de la crise de 2008-2011.

Le système par répartition géré par le ZUS a retrouvé des vertus au plus fort de la crise. Alors que le système par capitalisation devait, selon une célèbre publicité, permettre à chaque retraité polonais de passer sa retraite sur une île paradisiaque, il s'est révélé moins performant que le système par répartition. Ainsi, en mai 2009, le compte notionnel auprès du ZUS d'un salarié gagnant le salaire moyen (850 euros brut) affichait une rentabilité supérieure de 8 % au meilleur des fonds de pension polonais. Les cours de bourse peuvent varier à la hausse ou à la baisse : les Polonais l'ont alors appris à leurs dépens. Grâce à une bonne année 2010, les fonds de pension ont pu reprendre leur avantage ; ce dernier a toutefois été largement entamé par les déboires de la bourse à la fin de l'année 2011. L'année dernière, la valorisation des comptes du système par répartition, qui dépend de la progression de la masse salariale, a été une nouvelle fois supérieure aux résultats des fonds de pension qui ont fait perdre de l'argent à leurs clients (environ 2,5 milliards d'euros), tout en encaissant environ 150 millions d'euros de frais de gestion.

La crise a fortement affaibli la légitimité des OFE. Une loi votée en 2007 a même permis aux Polonais nés avant 1968 de revenir dans le seul système par répartition. C'est par ailleurs la désillusion vis-à-vis des fonds de pension qui a permis au ministre des Finances de baisser la part des cotisations retraite reversée au système par capitalisation. Mais, pour de nombreux Polonais, le système des fonds de pension est plus sûr que le ZUS, dont on a toujours peur de voir les fonds confisqués par l'Etat.

Ce serait oublier les risques évidents du système actuel, et notamment le fait que la baisse du nombre d'habitants et le vieillissement auront un effet déflationniste très fort sur les actifs financiers et immobiliers.

Pour assurer leur consommation, les retraités vont vendre leurs actifs en masse, alors que, d'un autre côté, le besoin d'épargne des actifs ira en diminuant avec la baisse de la population active. Dans les pays développés, les retraités commencent à diminuer leur épargne et la progression des actifs financiers est en grande partie soutenue par les capitaux issus des pays émergents et notamment de la Chine. Avec la baisse de la croissance concomitante à la baisse de la population, le fossé va continuer à se creuser entre les pays émergents et les pays développés. Associée au développement des marchés financiers dans les pays émergents, cette situation tendra à orienter de façon croissante les flux d'épargne des actifs des pays émergents vers leurs marchés nationaux, laissant les marchés des pays développés face à la pression déflationniste de la dépopulation. Il en ira de même des actifs immobiliers. La baisse de la population créera une situation d'excès de l'offre dans certaines régions et donc une baisse du prix des actifs immobiliers ou pour le moins un ralentissement de la croissance des prix sur le long terme.

Les effets secondaires sur les marchés financiers et immobiliers de la baisse de la population seront beaucoup plus déstabilisateurs que la simple détérioration du ratio actifs/retraités. Avec son système de retraite par capitalisation, la Pologne sera particulièrement touchée.

Une réforme impopulaire et un regain de la mobilisation syndicale

La proposition de réforme visant à augmenter l'âge de la retraite a suscité une vague d'indignation et une opposition forte de la population polonaise mais également des syndicats.

Le syndicat Solidarność a ainsi organisé depuis janvier une campagne visant à infléchir la position du gouvernement. L'épicentre en fut une initiative populaire visant à l'organisation d'un référendum national sur la proposition de réforme du système des retraites ¹. Cette initiative, qui a recueilli plus de deux millions de signatures, a été suivie d'une semaine de manifestations (fin mars) devant le Cabinet du Premier ministre et du Sénat. Cette mobilisation s'est conclue par une grande manifestation organisée le 30 mars conjointement avec les autres syndicats représentatifs, et qui a rassemblé plusieurs dizaines de milliers de personnes à Varsovie. Solidarność a reçu le soutien de l'OPZZ (Syndicat de Toute la Pologne), l'ancienne centrale unique du régime communiste. L'OPZZ a par ailleurs déposé avec le SLD (Alliance de la gauche démocratique, héritier du Parti ouvrier polonais du régime communiste) un projet de loi contre celui du gouvernement. La convergence des positions a conduit à un épisode impensable il y a encore quelques mois : Leszek Miller, *leader* actuel du SLD, ancien *apparatchik* et symbole de la corruption des sociaux-démocrates au pouvoir au début des années 2000, a

pris la parole lors d'un *meeting* de Solidarność devant le Parlement.

Si cette initiative n'a pas réussi à faire plier le pouvoir politique, elle n'en marque pas moins un tournant dans la stratégie d'action syndicale. Le syndicat Solidarność, fort de contre-propositions au projet gouvernemental, a voulu se positionner comme une organisation représentative de l'opinion, à même de formuler des propositions législatives. A première vue, cette initiative peut être considérée comme un succès. En effet, selon divers sondages d'opinion, 85 % des Polonais se sont déclarés favorables à la position du syndicat. Mieux, 35 % des sondés ont déclaré apprécier, en règle générale, l'action de Solidarność (+ 13 points par rapport au mois de février) et 24 % l'action du syndicat OPZZ (+ 8 points) ².

Le soutien de la majorité des Polonais aux arguments avancés par les syndicats se nourrit aussi d'une critique grandissante vis-à-vis de la coalition au pouvoir. En effet, si la Plateforme Citoyenne (PO, Platforma Obywatelska), parti majoritaire au pouvoir, est le premier parti à avoir gagné deux fois de suite les élections législatives depuis le retour de la démocratie en Pologne ³, son action est depuis sévèrement critiquée. Incapable de mener à bien la construction d'infrastructures essentielles pour le pays, critiqué pour le manque de consultations lors de la signature du traité ACTA ⁴, sa popularité est en chute libre. Sa communication défailante et le manque de dialogue avec

1. L'Assemblée nationale polonaise peut décider, à la majorité absolue, de l'organisation d'un référendum national suite à une initiative populaire ayant rassemblé plus de 500 000 signatures (art. 63 de la loi du 14 mars 2003 relative au référendum national).

2. CBOS (Centrum Badan Opinii Społecznych), Komunikat 04/2012.

3. Lors des élections législatives d'octobre 2011, les deux partis de la coalition gouvernementale au pouvoir, la PO et le Parti paysan polonais (PSL – Polskie Stronnictwo Ludowe) ont obtenu respectivement 39 % et 8 % des voix.

4. Anti-Counterfeiting Trade Agreement (Accord commercial anti-contrefaçon).

POLOGNE

les partenaires sociaux sur la question de la réforme des retraites n'ont fait qu'aggraver les choses. Outre l'absence de débats sur le sujet, c'est le manque de réformes structurelles qui a fragilisé la position du gouvernement. C'est justement ce manque de réformes structurelles qu'ont pointé les syndicats, Solidarność en tête, à travers leurs propositions.

La critique du projet par les organisations syndicales

En Pologne, l'argument lié à l'augmentation de l'espérance de vie et à la nécessité de s'aligner sur les autres pays européens a du mal à passer. En effet, si l'espérance de vie a augmenté durant les dernières années, la Pologne se situe parmi les mauvais élèves de l'Union européenne dans ce domaine, juste devant la Roumanie et la Slovaquie. L'espérance de vie des Polonais est ainsi de 71,1 ans pour les hommes et de 79,4 ans pour les femmes.

Surtout, les principaux syndicats, Solidarność et OPZZ, dénoncent l'absence de politique visant à enrayer la baisse du taux de natalité. Solidarność souligne que, malgré l'un des plus faibles taux de natalité de l'UE (1,26 enfant par femme contre par exemple 2 en France), les dépenses liées à la politique familiale de la Pologne ne représentent que 1,14 % du PIB. Il s'agit du plus faible pourcentage de l'Union européenne. En moyenne, une famille polonaise comptant deux enfants ne perçoit de l'Etat que 32 euros par an. Ce montant atteint 49 euros par an pour les familles comptant trois enfants. Cette absence de soutien de l'Etat nuit gravement à la fécondité dans un pays où les salaires restent largement en deçà de

la moyenne européenne (moins de 900 euros brut par mois).

Autre élément marquant : le fort déficit des structures pouvant accueillir les enfants en bas âge. Ainsi, moins de 3 % des enfants de moins de 3 ans ont accès à une école maternelle ou une garderie. Surtout, la plupart de ces structures sont privées : leur coût est donc trop élevé pour une majorité de familles. La question de l'éducation des enfants est d'autant plus sensible que le temps de travail hebdomadaire des Polonais est l'un des plus élevés d'Europe (1 939 heures par an pour un temps plein contre 1 550 heures par an en France en 2010, selon l'OCDE ¹). Ce fait est encore aggravé par des horaires changeants qui rendent difficile la planification du quotidien : en effet, plus de 55 % des Polonais n'ont pas d'horaires de travail.

Par ailleurs, les syndicats dénoncent la nature même de la relation de travail et les inégalités liées au versement des cotisations obligatoires. Un des principaux problèmes des travailleurs polonais, qui influe de manière certaine sur la natalité, est le fort taux de précarité de l'emploi. En effet, la Pologne détient le record du nombre de gens travaillant en contrat à durée déterminée (CDD) (Portet, 2011). Le pourcentage de travailleurs en CDD se monte à 27,1 %. Il est donc bien supérieur à la moyenne de la zone euro (15,6 % des travailleurs) ainsi qu'à la moyenne de l'UE 27 (13,8 %). Ce recours accru aux CDD est couplé à un autre phénomène massif : une part importante de la population active polonaise travaille sur la base de contrats de prestations de service, des contrats de droit civil. Les employeurs ont un large recours

1. OCDE, statistiques online, www.oecd.org.

aux « indépendants », statut qui masque une relation d'emploi. On estime aujourd'hui que près de 15 % des travailleurs polonais sont employés sur cette base. Cet état de fait, ce contournement du droit du travail est une des causes du déficit endémique du système de protection sociale et du faible niveau des retraites.

En effet, les personnes dont la relation de travail avec leur employeur s'appuie sur l'auto-emploi bénéficient de montants de cotisations obligatoires réduits. Lors des deux premières années suivant la création de l'entreprise unipersonnelle, le travailleur est astreint à une cotisation dont l'assiette ne peut être inférieure à 30 % du salaire minimum (soit 95 euros en 2010). Après ces deux ans, cette assiette passe à 60 % du salaire brut moyen (soit 454 euros). Au final, la plupart des travailleurs indépendants déclarent un revenu leur permettant de payer uniquement un montant minimal de cotisations, au contraire des gens employés sur la base de contrats de travail. Surtout, la cotisation retraite peut être dans certains cas réduite à zéro.

Enfin, le syndicat pointe le problème de l'activité professionnelle des seniors. L'augmentation de l'âge de la retraite ne garantit en rien la durée d'allongement de la vie professionnelle. En Pologne, sur les 5 millions de personnes ayant plus de 55 ans encore en âge de travailler, 1,9 million seulement occupent un emploi. Ainsi, seuls 35 % des 55-64 ans exercent aujourd'hui une activité professionnelle.

Un tournant stratégique

En réaction au rejet de la proposition syndicale de référendum, le syndicat Solidarność a annoncé sa volonté de continuer son action, et ce notamment à

travers la rédaction de projets de lois relatifs aux revendications du syndicat : uniformisation des cotisations, réforme des réglementations liées à la nature des contrats de travail, activation des seniors, etc. Ce changement de stratégie suscite néanmoins quelques interrogations.

Le rejet de la proposition de référendum sur la question des retraites a montré la faiblesse des syndicats face au pouvoir politique. Si une stratégie axée sur un *lobbying* législatif peut avoir des effets positifs à court terme, par exemple celui de gagner la sympathie d'une partie de la population, la faculté des syndicats de pouvoir réunir une majorité au Parlement autour de ces questions est assez faible. Cela passe par le rapprochement avec un ou plusieurs partis politiques. Cela passe également par la présence de personnalités du monde syndical au sein des institutions démocratiquement élues. Cette volonté de politisation de l'action syndicale apparaît contradictoire avec les postulats de départ de la nouvelle direction de Solidarność, se voulant en rupture avec une participation directe aux institutions politiques, dont le syndicat avait conclu qu'elle avait été dévastatrice, provoquant un départ massif d'adhérents en désaccord avec la politique libérale mise en place par le gouvernement.

La logique de positionnement sur le champ politique s'articule par ailleurs autour de la question de la légitimité. A l'heure actuelle, les syndicats ne sauraient être considérés comme des interlocuteurs incontournables. La faiblesse de la Commission tripartite de dialogue social, forum réunissant pouvoirs publics, employeurs et syndicats, illustre bien cette situation. Cette Commission, dont l'objectif est la concertation des partenaires sociaux sur les principaux sujets

POLOGNE

économiques et sociaux, ne s'est réunie que deux fois en 2011. La nomination récente à sa tête du ministre du Travail, en lieu et place de l'influent ministre de l'Economie Waldemar Pawlak, montre bien le peu de cas que fait le gouvernement de la concertation avec les organisations syndicales. De fait, en l'absence de dialogue social, et face à un pouvoir qui ne montre aucune considération pour les organisations syndicales¹, le rapport de forces ne peut se construire que dans la capacité de mobilisation. Cette situation est renforcée par l'absence d'élections professionnelles qui pourraient permettre aux organisations syndicales de construire un triple modèle de représentativité (la capacité de mobilisation, le nombre d'adhérents, la représentativité électorale). Le recours au référendum apparaît ainsi comme un outil visant à construire une représentativité qui ferait défaut, ou que pour le moins le pouvoir conteste. Cependant, par la voie de l'initiative citoyenne, la légitimité ne se construit plus seulement au sein du monde du travail, mais dans la société dans son ensemble, donc en concurrence directe avec les organisations politiques, y compris les partenaires habituels. D'une part, cette stratégie remet les organisations syndicales au cœur du débat public et leur offre une tribune pour présenter leurs propositions. Cependant, force est de constater qu'elle n'a pas eu à ce jour d'effet réel sur les décideurs. D'autre part, comme l'on peut s'en douter, la question de la tenue du référendum a occupé une bonne partie des discussions, rendant plus difficile la discussion sur le fond et notamment la discussion des

arguments des organisations opposées à la réforme. Enfin, le rejet de la demande de référendum a rendu difficile la tenue de négociations préliminaires au projet de loi et a signé, selon le gouvernement, la fin des consultations préalables avec les partenaires sociaux à la présentation du projet de loi au Parlement.

Conclusion

Avec les épisodes de ces derniers mois s'ouvre sans nul doute une nouvelle période dans le dialogue social polonais qui devrait voir monter *crescendo* l'affrontement entre les organisations syndicales et le gouvernement. La riposte gouvernementale pourrait se faire sur le terrain des droits syndicaux, notamment dans les entreprises. Les velléités sont grandes de restreindre les attributions des organisations syndicales au sein des entreprises et notamment les détachements de permanents payés par les employeurs.

En mettant en avant la demande d'un référendum, les organisations syndicales ont voulu se placer sur le terrain de la démocratie directe tout en soulignant à la fois leurs compétences sur le dossier et leur légitimité à représenter les salariés. La grande absente de la discussion autour de la réforme des retraites a été la question de la gouvernance du système. S'ils siègent au conseil de surveillance de la Sécurité sociale, les partenaires sociaux ne sont que très peu impliqués dans les choix stratégiques d'un système pourtant financé par les cotisations. L'exigence d'une plus grande participation dans la gestion des organismes sociaux, mais aussi celle d'un plus grand contrôle social des fonds de pension n'est pas au

1. Ce qui n'est pas le cas des organisations patronales, directement impliquées dans la politique, y compris au sein des ministères dont certains sont occupés par des dirigeants patronaux.

REFORME DE L'AGE DE DEPART A LA RETRAITE

cœur de la revendication syndicale. Même si, au plus fort de la crise, en 2009, avait été émise l'idée d'une instance de contrôle et d'orientation des fonds de pension avec la participation des partenaires sociaux, cette idée semble depuis abandonnée. La revendication du paritarisme pourrait pourtant permettre de contourner les problèmes de la stratégie du tout législatif en ouvrant des espaces de négociation entre les partenaires sociaux. Le gouvernement lui-même pourrait ainsi se dédouaner de certaines réformes. Cependant, un facteur rend impossible la mise en place d'une plus grande implication des partenaires sociaux dans la gestion des organismes sociaux et notamment de

la caisse des retraites : l'indispensable dotation de l'Etat, en raison de l'échec de la réforme de 1999 et du déficit structurel qui en résulte. Le pêché originel a de lourdes conséquences.

Sources :

European Commission/Economic Policy Committee (2009), « Ageing Europe, Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060) », *European Economy*, n° 2.

OECD (2012), *OECD Economic Surveys: Poland 2012*, Paris.

Portet S. (2011), « Pologne : Formation et insertion, un défaut des politiques publiques », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 133, *Les jeunes dans la crise*, p. 181-197.