

Pologne

La réforme du système de retraite

Nicolas MASLOWSKI *

Il y a un peu moins de dix ans, à la suite des élections libres concernant une partie du Parlement, le communisme tombait en Pologne. 1999 sera l'année des plus grandes réformes que ce pays pionnier des changements ait connu depuis.

Dix ans après...

Dans la coalition de centre-droite actuellement au pouvoir, les réformateurs sont particulièrement bien représentés, notamment par Leszek Balcerowicz. Une décentralisation sans précédent devrait être lancée début 1999. A terme, près de 80 % des impôts pourraient être gérés par des élus locaux, au niveau des communes, des districts ou des régions. Cette réforme est basée sur le principe de subsidiarité auquel sont attachés les centristes libéraux de l'« Union pour la liberté », tout comme chacun des deux plus grands partis, droite et gauche, chacun étant formé entre autres de l'un des deux grands syndicats. Les débats sur cette question ont amené le Parlement à faire un travail sans précédent, avec la coopération de la coalition comme de l'opposi-

tion (sans parler des tentatives de récupérations électorales des désaccords).

Le consensus est moins fort autour du programme de « propriétéisation », destiné à rendre les citoyens polonais propriétaires de la manière la plus égalitaire possible, en les faisant profiter des fruits des privatisations. Ce programme est cher au syndicat-parti AWS (Solidarnosc). C'est dans ce contexte que sont votées les lois sur la réforme du système de protection sociale en matière de retraite et de rentes d'invalidité. Cette réforme, qui a été beaucoup débattue depuis 1991 (l'année du projet Topinski-Wisniewski dont elle s'inspire), et autour de laquelle se déchaînaient les passions passe actuellement inaperçue. Et pourtant, elle est de grande ampleur et d'une grande importance.

Il s'agit d'une modification en profondeur de la protection sociale. A l'ancienne sécurité sociale (ZUS) seront ajoutées deux autres « piliers » : d'une part, des comptes d'épargne individuels obligatoires et, d'autre part, des dispositifs complémentaires, c'est-à-dire des

* Laboratoire d'Analyse des Systèmes Politiques, CNRS - Paris X-Nanterre.

POLOGNE

contrats d'assurance individuels facultatifs, ainsi que des régimes de retraite créés volontairement par les employeurs pour leurs salariés. Ce nouveau système s'appliquera à tous les travailleurs âgés de 30 ans et moins au moment de son instauration. Les travailleurs plus âgés, ceux nés entre 1949 et 1968, auront la possibilité d'ouvrir un compte d'épargne individuel s'ils le désirent.

Le premier pilier : la sécurité sociale ou le ZUS

Pour les Polonais nés après 1968, le taux de cotisation au nouveau ZUS s'élèvera à 36 % (au lieu de 45 %). S'y ajoutera une cotisation obligatoire de 9 % à un compte d'épargne individuel. La réforme supprime les droits particuliers de certaines catégories (fonctionnaires, militaires, religieux, artistes ...) considérés comme des « privilèges », de sorte que le système de retraite sera désormais le même pour tous. Selon le gouvernement, ce changement devrait permettre d'éviter toute discrimination à l'égard des travailleurs ayant changé de branche d'activité au cours de leur carrière. La seule exception dans un premier temps concernera les agriculteurs, dont le système de retraite n'a pas encore été mis au point.

Le ZUS continuera de fonctionner selon le système dit de « solidarité entre les générations », c'est-à-dire la répartition. La grande innovation sera la création d'une comptabilité personnelle des droits, qui permettra à chaque cotisant de connaître à tout moment le montant qui lui est accrédité. Les seules périodes de non cotisation qui donneront lieu à des droits de pension seront les congés de maternité (la cotisation, minimale, sera versée par le budget). Il n'existera plus d'obligation d'avoir cotisé un nombre minimum d'années pour avoir droit à une

pension de retraite. Au démarrage du nouveau système, les comptes personnels d'épargne obligatoire des travailleurs ayant cotisé sous l'ancien système seront crédités d'une somme correspondant aux droits acquis par chacun antérieurement.

Le montant de la pension sera équivalent au montant total enregistré sur le compte personnel étalé sur la durée de la retraite, calculée sur la base de l'espérance de vie moyenne des bénéficiaires (sans prendre en compte le sexe). Les déficits éventuels du système (dus à une augmentation du chômage ou à des changements démographiques) seraient comblés par un « Fonds de réserve démographique », alimenté par les recettes provenant de grandes privatisations et par 1 % des cotisations. Selon les prévisions, le budget du système devrait s'équilibrer pour de nombreuses années, et donc ne nécessiter ni dotations du budget, ni augmentations des cotisations.

Les cotisations seront versées par les salariés, au taux de 23 % (comprenant les 9 % pour ceux ayant un compte d'épargne obligatoire) et par les employeurs au taux de 22 %. Les cotisations ne seront prélevées que sur la tranche du salaire supérieure à un plancher équivalent au salaire minimum et inférieur à un plafond équivalent à 250 % du salaire moyen (ce plafond devrait être réduit à l'avenir). Un « Fonds de garantie des prestations », alimenté par des versements mensuels des employeurs, devrait permettre de couvrir les cotisations non versées par des employeurs insolvables. En rendant ces cotisations patronales fonction des besoins financiers du régime, ce système devrait créer une pression au sein du patronat pour que disparaisse cette pratique.

La réforme prévoit une pension minimum, mais celle-ci ne fonctionne pas se-

lon les principes de l'assurance-vieillesse. Ses bénéficiaires devraient constituer une petite minorité parmi les retraités. La pension minimum est néanmoins un élément important de la politique redistributive du gouvernement. Elle sera versée par le ZUS, mais elle sera financée par l'impôt et non par des cotisations. L'Etat rembourserait au ZUS le complément entre la pension minimum et la pension obtenue au titre des cotisations versée pendant leur carrière par les retraités plus pauvres.

Un bénéficiaire d'une pension de retraite pourra travailler pour augmenter ses revenus. Quand il arrêtera de travailler définitivement, le montant de sa pension sera recalculé en fonctions des cotisations versées depuis la liquidation initiale des droits. L'âge minimum de la retraite sera de 60 ans pour les femmes, et de 65 pour les hommes.

Le gouvernement mène des négociations avec les syndicats concernant la très délicate question de la conversions des « privilèges » de certaines catégories de travailleurs ayant cotisé sous l'ancien système. Si certaines branches tiennent à conserver ces « privilèges », il est concevable qu'elles puissent obtenir l'autorisation de verser des cotisations supplémentaires au ZUS. Pour tout groupe ainsi « favorisé », les cotisations supplémentaires devraient impérativement couvrir le coût supplémentaire supporté par le ZUS, afin de conserver l'équilibre du système. Le gouvernement actuel penche plutôt pour l'uniformisation des droits et des cotisations.

**Le deuxième pilier :
les comptes d'épargne obligatoires**

Les comptes d'épargne individuels et obligatoires constituent la plus importante innovation du nouveau système de

retraite. Les titulaires pourront choisir de confier leur épargne à l'un des vingt « fonds de pension ». Si un travailleur né après 1968 ne fait pas son choix, le ZUS choisira d'office à sa place. En ce qui concerne les travailleurs plus âgés, la non désignation d'un fonds sera interprétée comme un refus de participer au nouveau système et comme signe d'une volonté de ne cotiser qu'au ZUS. Les titulaires d'un compte d'épargne pourront changer de « fonds de pension » sans payer de charges. Les fonds devront investir les cotisations capitalisées pour les faire fructifier. Pour éviter les risques de malversation (qui seraient catastrophiques pour les retraités) comme cela a pu arriver ailleurs (par exemple, avec le scandale Maxwell en Grande Bretagne), les fonds seront soumis au contrôle sévère d'une administration créée à cet effet, l'« Administration de contrôle des fonds de retraite » ou UNFE.

Chaque fonds sera géré par une « Association publique de retraites » ou PTE (*Powszechne Towarzystwa Emerytalne*). Ces associations, fonctionnant sous contrôle de l'Etat, seront chargées d'investir les cotisations. La création d'une de ces associations – par une banque, par exemple – nécessitera l'autorisation de l'UNFE. Elles n'auront pas le droit d'investir plus de 5 % du capital appartenant à un cotisant dans un seul titre. Elles ne pourront investir le capital des comptes individuels que dans certaines catégories d'actions et d'obligations considérées comme « non risquées ».

Les associations PTE devront disposer d'importants fonds propres afin de garantir leur solvabilité. Chaque « fonds de pension » sera tenu de garantir un rendement minimum sur les placements : ce minimum sera équivalent à la moitié de la

POLOGNE

moyenne de tous les autres fonds. En cas de défaillance à cette règle, les PTE devront tout de même verser un tel rendement prélevé de leur réserve. En cas de faillite d'un fonds, l'ensemble des autres PTE seront tenus de garantir le capital des titulaires de comptes à partir de leur fonds propres, avec une participation de l'Etat si nécessaire.

Arrivé à l'âge de la retraite, le titulaire d'un compte ne peut récupérer directement son capital. Il doit choisir une formule de rente viagère parmi plusieurs sociétés d'assurances (elles aussi soumises à un contrôle de l'Etat). Il pourra choisir, s'il le souhaite, une rente pour son conjoint en cas de décès, en subissant toutefois dans ce cas une réduction de sa propre rente. De toute façon, le capital du compte est alors versé sur le compte des héritiers, dont la moitié au conjoint. En cas de divorce, le partage sera soumis à une décision du tribunal.

Le syndicat Solidarnosc, à qui la réforme tient beaucoup à cœur, s'est déjà déclaré intéressé par la possibilité de créer un PTE avec des partenaires. Le grand syndicat OPZZ, au début plus réticent, pourrait emboîter le pas.

Le troisième pilier : les dispositifs volontaires

Le troisième « pilier », qui serait volontaire mais qui bénéficierait de certains avantages fiscaux, devrait davantage intéresser les syndicats. Les régimes de retraite de groupes de salariés en constitueraient l'élément prépondérant. Leur instauration et leur mode de fonctionnement seraient décidés par des négociations entre employeurs et syndicats (ou représentants des salariés, pour les groupes sans représentation syndicale), en suivant les mêmes règles que celles établies pour les conventions collectives.

La gestion des fonds de ces régimes serait soumise au contrôle de l'UNFE, l'administration qui surveille la gestion des comptes individuels obligatoires. L'absence d'obligations de résultats sur la rentabilité des placements, ainsi qu'une grande liberté de choix des investissements, devraient rendre les fonds de ces dispositifs volontaires à la fois plus lucratifs et plus risqués que les comptes d'épargne individuels obligatoires.

* * *

Le deuxième « pilier » de cette réforme, les comptes d'épargne individuels obligatoires, s'inspire du modèle chilien. La réforme se caractérise par l'apparition de la capitalisation individuelle obligatoire et surtout par une séparation très nette entre la redistribution et l'assurance. La redistribution était intégrée à l'ancien système de sécurité sociale, le ZUS. Le nouveau système est strictement assurantiel : assurance vieillesse pour le nouveau ZUS et assurance à travers une accumulation d'épargne pour les comptes individuels obligatoires.

Le nouveau système est censé être plus transparent que l'ancien. Les seules formes de redistribution qu'il comporte sont la pension minimum et l'attribution de droits gratuits pour les congés de maternité. L'introduction d'autres types de redistribution nécessiteront une loi et un financement par le budget de l'Etat, reversé au ZUS. Les comptes d'épargne individuels ne seront pas soumis à l'impôt, mais les régimes complémentaires – le troisième « pilier » – auxquels participeront le plus activement les plus hauts revenus, seront partiellement imposés. Jusqu'à 7 % du salaire investi dans un fonds créé par les employeurs ne sera ni

LA REFORME DU SYSTEME DE RETRAITE

imposé, ni concerné par les cotisations du ZUS.

Ce projet, né à droite de l'hémicycle, faisait très peur (« la Pologne ce n'est pas le Chili... »). Les réflexions sur les mesures à prendre pour sauver le système de retraite de la faillite, menées tout d'abord par Jacek Kuron, et ensuite, après l'alternance, par les sociaux-démocrates (ex-communistes), notamment sous l'impulsion de Leszek Miller (actuellement dirigeant de cette formation), ainsi que le travail de consultation et d'explications mené depuis, ont amené à une situation

paradoxe : une réforme qui aurait pu faire naître tant de controverses, fait presque l'unanimité. Elle trouve de très fervents partisans dans le syndicat Solidarnosc.

Cette réforme concerne chaque futur retraité et elle va sans doute amener des changements importants de mentalité. Elle devrait engendrer des fonds d'investissement très importants et donc amener des changements majeurs dans le système financier et dans l'économie.

Reste à voir encore quel sera l'impact des nouveaux investisseurs institution-

POLOGNE

nels, et si les masses de capital ne vont pas risquer de provoquer de surchauffe.