

Bureau International du Travail
Equipe d'Europe centrale et orientale

La réforme des pensions en Europe centrale et orientale Volume 1

**Restructuration avec privatisation:
Les cas de la Hongrie et de la Pologne**

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)
Réforme des pensions en Europe centrale et orientale - volume 1
Restructuration avec privatisation: Les cas de la Hongrie et de la Pologne
Budapest, Bureau International du Travail, 2002

ISBN 92-2-212980-6

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 ou par notre site web: 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 composante 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 premier) 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 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 ce présent 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 l'adaptation des futures pensions aux 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 au sein de la région.

Cette analyse comprend trois parties : juste après cet avant-propos, un aperçu général comparatif met en lumière les similitudes et les différences entre les initiatives et les expériences des deux pays. Le chapitre 1 présente ensuite une étude de cas détaillée de la réforme hongroise de 1998, et le chapitre 2 une analyse similaire de la restructuration des pensions entreprise en Pologne en 1999.

Le chapitre 1 est le résultat des travaux d'une équipe de chercheurs hongrois dirigée par Mária Augusztinovics (Institut des sciences économiques, Académie des sciences hongroise), qui comprend Róbert I. Gál (Centre de recherche sociale TARKI), Ágnes Matits (actuaire indépendante), Levente Máté (Institut de recherche sur l'informatique et l'automatisation), András Simonovits (Institut des sciences économiques, Académie des sciences hongroise) et János Stahl (Administration centrale d'Etat pour la supervision financière de Hongrie). Le professeur Augusztinovics a défini la trame de ces deux études dans une première ébauche, puis a intégré les travaux de l'équipe dans un ensemble unifié. Ces travaux de recherche ont largement bénéficié des conseils d'experts et des données de l'Administration centrale de l'assurance-pension nationale et de l'Administration centrale d'Etat pour la supervision financière de Hongrie. L'étude polonaise (chapitre 2) est le fruit des travaux d'un seul auteur, Agnieszka Chłoń-Domińczak, de l'Institut pour l'économie de marché de Gdansk. Mme Chłoń est également Conseiller politique au ministère polonais du Travail et elle a participé directement à l'élaboration de la réforme polonaise. Pour les projections financières qu'elle présente dans son étude, elle s'est appuyée sur le modèle de budget social de l'Institut, mis au point en coopération avec

le BIT et le ministère polonais du Travail et de la politique sociale. Markus Ruck, du Centre d'Europe centrale et orientale (CECO) de l'OIT, a mené une révision critique finale des études et Mercedes Birck a procédé aux modifications définitives et supervisé le processus d'impression. Nous exprimons notre reconnaissance à l'ensemble de ces participants et nous remercions les auteurs pour l'excellente qualité de leur travail.

Le CECO de l'OIT exprime en outre sa gratitude au ministère français de l'Emploi et de la Solidarité pour le soutien financier qu'il lui apporté pour ce projet. 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 de l'OIT expriment l'espoir qu'en jetant la lumière sur les difficultés, problèmes et défis rencontrés dans la restructuration des pensions avec recours à la privatisation, ces études contribueront à alimenter le débat sur la politique des pensions dans l'ensemble des pays de l'ECO et à améliorer la planification et la mise en œuvre des réformes dans les pays qui souhaitent procéder à des changements en suivant le même type d'orientation.

Jean-Pierre Laviec
Directeur
CECO OIT

Elaine Fultz
Spécialiste principale de la sécurité sociale
CECO OIT

Table des matières

Avant-propos	3
La réforme des pensions en Hongrie et en Pologne : aperçu général comparatif	13
<i>Elaine Fultz</i>	
Les difficultés initiales de mise en œuvre de la réforme	16
Invalidité contre retraite	18
Report de solutions aux problèmes des pensions privées	19
Le nombre des assurés, la structure de marché et la performance des nouvelles caisses de pensions	21
La répartition de la charge des coûts de transition	25
Chapitre 1 Le régime de pensions hongrois avant et après la réforme de 1998	29
<i>Mária Augusztinovics (coordinatrice), Róbert I. Gál, Ágnes Matits, Levente Máté, András Simonovits et János Stahl</i>	
Terminologie	29
Sigles	31
Première partie : la situation avant la réforme	32
1.1. Contexte démographique et économique	32
1.2. Le système de pensions avant la réforme de 1998	35
1.3. Motifs et résultats attendus de la réforme de 1998	39
Deuxième partie : principaux éléments de la réforme de 1998	45
2.1. Modifications du pilier public	46
2.2. Mise en place du pilier privé obligatoire	47
Troisième partie : première expérience postérieure à la réforme	57
3.1. Changements législatifs en 1998-2000	57
3.2. Transfert des salariés au régime mixte	60
3.3. Résultats et problèmes du pilier public	68
3.4. La performance initiale du pilier privé obligatoire	78

Quatrième partie : conclusions	94
4.1. Les coûts de la transition	94
4.2. Autres problèmes majeurs	100
Références	105
Chapitre 2 La réforme des pensions en Pologne en 1999	107
<i>Agnieszka Chłoni-Dominiczak</i>	
Sigles	107
Première partie : la situation avant la réforme	107
1.1. Le contexte démographique et économique	108
1.2. Le régime de pensions avant la réforme	115
1.3. Les motifs de la réforme et les résultats attendus	121
Deuxième partie : principaux éléments de la réforme	131
2.1. Les changements apportés au pilier public	135
2.2. Mise en œuvre du pilier privé	145
Troisième partie : les premières expériences après la réforme	156
3.1. Résultats et problèmes de la réforme du pilier public	156
3.2. La transition vers le régime mixte	171
3.3. Impact du régime privé sur le pilier public	180
3.4. Les performances initiales du pilier privé	196
Quatrième partie : conclusions	211
Références	214
ANNEXE A. Restrictions en matière d'investissement	216
ANNEXE B. Résultats de la simulation à long terme	217

TABLEAUX

Le régime de pensions hongrois avant et après la réforme de 1998

Tableau 1	Structure par âge et dépendance démographique	32
Tableau 2	Principaux indicateurs macroéconomiques	34
Tableau 3	Les pensions en 1996, en fonction de l'année du départ à la retraite	41
Tableau 4	Taux de cotisation à l'assurance-pension	58
Tableau 5	Gains (+) et pertes (-) de cotisations en 2002	59
Tableau 6	Nombre de membres d'une CPPF par rapport à la population économiquement active, par groupes d'âge	64
Tableau 7	Modèle de régression logistique pour la décision de transfert	67
Tableau 8	Disparités entre les données relatives aux cotisations des membre	73
Tableau 9	Le scénario « sans la réforme » pour les cotisations et les pensions	75

Tableau 10	Effets des mesures prises avant et après la réforme sur la capacité de financement du pilier public	77
Tableau 11	Evolution du nombre des CPPF	79
Tableau 12	Nombre et chances de survie des CPPF, par groupes de fondateurs	80
Tableau 13	Principales caractéristiques des CPPF en 2000, par groupes de fondateurs	80
Tableau 14	Evolution des portefeuilles des CPPF	87
Tableau 15	Performances en matière de gestion des investissements en 2000	89
Tableau 16	Calcul du taux d'efficacité interne des CPPF sur six mois	93
Tableau 17	Valeur totale, fin 2000, des cotisations transférées aux CPPF en 1998-2000	96
Tableau 18	Résumé de la transition « pure » – Valeurs cumulées fin 2000	97
Tableau 19	Bref aperçu général des facteurs ayant perturbé la « transparence » du processus de transition	99
 <i>La réforme des pensions en Pologne en 1999</i>		
Tableau 1	Taux de fécondité total en Pologne, 1970-1999	110
Tableau 2	Longévité en Pologne, 1970-1999	110
Tableau 3	Hypothèses démographiques	111
Tableau 4	Dépenses de la FUS en pourcentage du PIB, dans les années 1990	118
Tableau 5	Eléments de base des propositions préliminaires pour une réforme des pensions en Pologne	125
Tableau 6	Hypothèses relatives au marché du travail et au PIB, 1995=100	128
Tableau 7	Dépenses du régime de pensions et déficit en pourcentage du PIB, 2000-2050	129
Tableau 8	Comparaison entre l'ancien et le nouveau régime de pensions	132
Tableau 9	Taux de cotisation à la sécurité sociale en pourcentage du salaire brut	136
Tableau 10	Pourcentage d'erreurs par type de document	162
Tableau 11	Cotisations de vieillesse transférées aux caisses de pensions ouvertes (en millions de PLN)	181
Tableau 12	Dépenses et déficit/excédent du régime de pensions public – avec et sans création d'un pilier en capitalisation	192
Tableau 13	Informations générales sur les caisses de pensions en Pologne	199
Tableau 14	Transferts de membres entre les caisses de pensions ouvertes	201
Tableau 15	Les comptes morts dans les caisses de pensions ouvertes	203
Tableau 16	Etat des comptes et taux de rendement internes, janvier 2000-juin 2001	207
Tableau 17	Compte de résultats consolidé des fonds de pensions en 2000	208

FIGURES*Le régime de pensions hongrois avant et après la réforme de 1998*

Figure 1	« Itinéraire administratif » des cotisations	72
Figure 2	Valeur réelle des pensions et des salaires	76
Figure 3	Répartition par taille des CPPF à la fin de l'an 2000	81
Figure 4	Deux exemples de répartition par âges des membres d'une caisse en 2000	82
Figure 5	Valeur totale des actifs des CPPF, 1997-2000	83
Figure 6	La concentration des actifs sur le marché des CPPF	84
Figure 7	Portefeuille de l'ensemble des actifs détenus par les CPPF fin 2000	86
Figure 8	Performance des CPPF en 2000	88
Figure 9	Taux de rendement annuels nets des CPPF en 1998-2000	91

La réforme des pensions en Pologne en 1999

Figure 1	Naissances et décès en Pologne, 1990-2050	109
Figure 2	Projections démographiques	112
Figure 3	PIB et emploi en Pologne	113
Figure 4	Taux de chômage en Pologne, 1990-2000	114
Figure 5	Salaires et PIB par habitant en Pologne	114
Figure 6	Pensionnés et assurés du régime de Sécurité sociale	119
Figure 7	Pension moyenne par rapport au salaire moyen, 1990-2000	120
Figure 8	Taux de remplacement simulés pour les groupes de personnes nées entre 1949 et 1974, pour des travailleurs percevant le salaire moyen	143
Figure 9	Structure administrative du deuxième pilier	146
Figure 10	Projection du montant des prestations du deuxième pilier (en % du salaire moyen)	152
Figure 11	Conséquences des modifications des principes comptables applicables aux cotisations	167
Figure 12	Nombre de membres cumulé des caisses de pensions privées, 1999	172
Figure 13	Ventilation par âge et par sexe des membres des caisses de pensions ouvertes (mars 2001)	173
Figure 14	Participation des groupes de personnes nées entre 1949 et 1968 aux caisses de pensions privées	174
Figure 15	Membres d'une caisse de pensions en pourcentage des assurés	175
Figure 16	Cotisations réelles au régime public de pensions de vieillesse, 2000-2050	176
Figure 17	Motifs cités par les assurés pour expliquer leurs différents choix en matière de pensions	179
Figure 18	Les transferts vers le régime en capitalisation par comparaison au déficit/excédent du régime financé par répartition	186

Figure 19	Projection du nombre des bénéficiaires d'une pension de vieillesse qui recevront, dans le cadre de la réforme, des prestations de l'ancien et du nouveau régime, 2001-2050	187
Figure 20	Financement des pensions, 2000-2050	188
Figure 21	Coûts de la transition et sources de financement	189
Figure 22	Coûts cumulés de la transition, 2000-2050	190
Figure 23	Recettes, dépenses et avoirs des caisses de pensions, 2000-2050	191
Figure 24	Avoirs des caisses de pensions ouvertes, janvier 2000-juin 2001	197
Figure 25	Nombre de membres cumulé et total des avoirs des caisses de pensions, mars 2001	198
Figure 26	Facteurs ayant exercé une influence sur le choix de la caisse de pensions (selon une enquête auprès des consommateurs)	200
Figure 27	Structure du portefeuille d'investissement des caisses de pensions ouvertes, janvier 2000-juin 2001	204
Figure 28	Taux de rendement nominaux des caisses (juin 1999-mai 2001)	206

La réforme des pensions en Hongrie et en Pologne : aperçu général comparatif

Elaine Fultz

Dans les pays en transition d'Europe centrale et orientale, la privatisation des pensions est souvent considérée comme un moyen d'injecter des éléments positifs dans les régimes de pensions en vigueur. Le recours au marché et à des gestionnaires de fonds privés motivés par le profit serait censé améliorer l'efficacité et le rendement des investissements, et partant la situation des travailleurs retraités. Les comptes individuels ouverts auprès des caisses de pensions privées seraient le gage d'une plus grande transparence dans le financement et le calcul des prestations. La transformation des régimes de pensions financés par répartition en régimes de pensions en capitalisation permettrait d'obtenir les capitaux nécessaires aux investissements et contribuerait au développement des marchés financiers nationaux. Le transfert au secteur privé d'une partie des coûts et des risques de la fourniture des prestations serait censé alléger la charge financière du régime public financé par répartition et permettre, au fur et à mesure que la population vieillit, d'éviter d'avoir à augmenter les taux de cotisation ou réduire les prestations.

Dans l'ensemble de la région considérée, les personnes qui souhaiteraient pouvoir obtenir de tels résultats dans leur propre pays sont avides d'en savoir plus sur la façon dont se déroulent les réformes dans les pays qui ont été plus rapides que le leur à se lancer dans ce type d'innovation. Les parties intéressées sont non seulement les gouvernements mais aussi les travailleurs et leurs syndicats, les employeurs et leurs associations, les banques, les compagnies d'assurance, les gestionnaires de fonds et les experts des établissements universitaires et de recherche. C'est à leur intention que nous publions ces études de cas sur la restructuration des pensions intervenue en Hongrie en 1998 et en Pologne en 1999. La Hongrie et la Pologne sont les pays de l'ECO les plus avancés dans le domaine de la privatisation des pensions ; elles ont dépassé le stade des débats politiques, de la planification et de l'adoption des mesures législatives et sont aujourd'hui engagées dans la mise en œuvre de réformes majeures. Au moment où ces études ont été réalisées, la Hongrie avait déjà trois années entières

d'expérience de la réforme et la Pologne, près de trois¹. Bien que trop courtes pour que l'on puisse se faire une opinion sur de nombreux aspects de ces initiatives, ces périodes n'en sont pas moins révélatrices des premiers problèmes rencontrés dans la mise sur pied et le fonctionnement des nouveaux régimes. Elles peuvent servir de base pour évaluer, à la lumière des pratiques concrètes, certaines des prévisions et hypothèses retenues lors de la rédaction des projets de loi.

Dans leur description des réformes, les études nationales accordent une importance particulière aux questions financières et administratives que soulève la privatisation partielle des pensions, aux effets de celle-ci sur les régimes publics de pensions auparavant en vigueur et à son impact probable sur les futures prestations. Dans le même temps, elles identifient les premiers problèmes et difficultés rencontrés lors de la création des caisses de pensions privées obligatoires dans les contextes économiques en pleine transformation de la Hongrie et de la Pologne. Pour faciliter les comparaisons, ces études sont organisées et présentées de la même manière. Leur comparaison révèle un certain nombre de convergences particulièrement frappantes, mais aussi des points de divergence significatifs. La présente section s'appuie sur ces études pour mettre l'accent sur les traits caractéristiques.

La principale différence entre les réformes hongroise et polonaise réside dans l'ampleur de la restructuration de leurs régimes publics de pension parallèlement à la privatisation. Les études montrent que dans les deux pays, les régimes hérités du passé étaient l'objet d'une large insatisfaction. De plus, les changements ponctuels opérés durant les premières années de la transformation n'ont fait que saper davantage la confiance du public et renforcer sa perception des régimes comme arbitraires et inéquitables (voir Augusztinovics *et collaborateurs*, section 4.2, et Chłóń, section 1.3.b. du présent volume). Or ces sentiments communs aux deux populations n'ont pas pour autant débouché sur le même type de réforme. En Hongrie, la réforme de 1998 a laissé largement intacte la structure du régime public à prestations définies, et les changements opérés ont repoussé les dates effectives d'entrée en vigueur de la réforme à plus d'une dizaine d'années². Le régime public fonctionne donc encore aujourd'hui

¹ Les deux études ont été entreprises début 2001 et ont été achevées en décembre de la même année.

² Bien que diminuant progressivement, l'écart (redistribution), dans la formule de calcul des prestations, se maintiendra jusqu'en 2009 ; et le barème des pensions (estimations du nombre des années de service à prendre en considération) ne deviendra pas linéaire avant 2013.

en grande partie de la même manière qu'avant la réforme de 1998, et les auteurs de l'étude considèrent qu'il conserve un grand nombre de ses défauts antérieurs³. La réforme polonaise, au contraire, réaménage en profondeur le régime public de pensions, en le remplaçant par un système à cotisations définies dans lequel les prestations reflèteront les cotisations de chaque adhérent d'une manière plus linéaire⁴. Ses dispositions donneront aux futurs bénéficiaires la pension pour laquelle ils auront payé, supprimeront la redistribution en faveur des personnes à plus faibles revenus et réduiront automatiquement les prestations en cas d'allongement de l'espérance de vie moyenne⁵. La réforme aura cependant également pour effet de ramener, dans les prochaines années, le taux de remplacement des salaires à des niveaux inférieurs aux normes minimum stipulées par les conventions de l'OIT⁶. Si les modalités de la réforme devaient rester inchangées, cela risquerait d'avoir pour effet une augmentation de la pauvreté chez les bénéficiaires d'une pension. Ainsi, contrairement à la Hongrie, qui n'a que peu modifié son régime public, la Pologne se dirige vers un régime public réformé en profondeur, source de nouveaux défis et problèmes.

³ Pour ces auteurs, les défauts du « nouveau » régime public sont les suivants : une formule de calcul des prestations opaque et excessivement redistributive ; une méthode de revalorisation des gains qui désavantage les personnes qui prennent leur retraite en période d'inflation élevée ; l'absence de plafonnement des gains soumis à la cotisation de l'employeur ; l'absence de compte individuel de cotisations. De plus, la réforme n'a pas résolu la question des difficultés financières à long terme auxquelles le régime se retrouvera confronté du fait du vieillissement démographique de la population (après 2020).

⁴ Les prestations seront payées sur la base de l'ancienne formule jusqu'en 2009, mais la création des comptes individuels nécessaires au nouveau régime a déjà commencé.

⁵ Les prestations seront réduites à moins que les travailleurs ne diffèrent leur départ à la retraite et ne versent des cotisations supplémentaires.

⁶ Selon les projections, les taux de remplacement des salaires devraient tomber de 65 pour cent pour les hommes et 50 pour cent pour les femmes nés en 1949 et prenant leur retraite dans le cadre de l'ancien régime à 40 pour cent pour les hommes et 30 pour cent pour les femmes nés en 1974 et prenant leur retraite dans le cadre du régime réformé. Les prestations du premier et du deuxième pilier sont incluses dans ces taux de remplacement. Comme nous le verrons plus loin, une partie de cette baisse résulte des réductions des prestations publiques auxquelles il a été nécessaire de procéder pour couvrir les coûts provisoires du financement de la privatisation. La Convention 102 de l'OIT stipule qu'en règle générale, après 30 ans de cotisations, la prestation minimum standard doit être égale à 40 pour cent du salaire, après application à la fois d'un seuil et d'un plafond. La Convention 102 de l'OIT stipule qu'en règle générale, après 30 ans de cotisations, la prestation minimum standard doit être égale à 40 pour cent du salaire, après application à la fois d'un seuil et d'un plafond.

Malgré cette différence substantielle, les deux réformes présentent un certain nombre de similitudes qu'il vaut la peine de relever ici, et au nombre desquelles l'on peut citer : 1) les difficultés initiales de mise en œuvre, notamment en ce qui concerne la nécessité de recourir à de nouveaux systèmes informatiques ; 2) le manque de coordination entre les prestations versées par les nouveaux régimes de pensions de retraite et celles payées par les régimes publics d'invalidité non réformés ; 3) le report des décisions relatives à la fixation d'un certain nombre de paramètres importants pour les nouvelles prestations privées ; 4) le nombre des assurés, la structure du marché et les performances des nouvelles caisses de pensions ; 5) la répartition de la charge des coûts transitoires de la privatisation.

Les difficultés initiales de mise en œuvre de la réforme

Les études montrent que dans les deux pays, la réforme a été préparée, discutée et appliquée en toute hâte après de longues périodes de blocage (voir la section 1.3. du présent volume, aussi bien dans Augusztinovics *et collaborateurs* que dans Chłoń). Pendant ces périodes de blocage, deux ministères, dans chaque pays – le ministère des Finances et celui des Affaires sociales en Hongrie, et le ministère des Finances et celui du Travail en Pologne – ont défendu des projets concurrents pour la restructuration des pensions. Les ministères des Affaires sociales et du Travail ont préparé des propositions visant à restructurer les pensions publiques existantes alors que les deux ministères des Finances se sont exprimés en faveur d'une privatisation partielle du régime de pensions, ce que préconise, encourage et favorise la Banque mondiale⁷. Les deux gouvernements ont en fin de compte retenu les propositions de privatisation et ont alors établi des calendriers très serrés pour la rédaction et l'approbation des projets de loi autorisant le recours à cette option⁸. Le gouvernement hongrois n'a donné à l'administration que quelques mois pour mettre au point les détails de la

⁷ En Hongrie, la réforme a été préparée au Ministère des finances, avec une participation directe de fonctionnaires de la Banque mondiale. En Pologne, l'Office du Plénipotentiaire était dirigé par un fonctionnaire détaché de la Banque mondiale. Par rapport à ce qui s'est passé en Hongrie, l'Office du Plénipotentiaire polonais a coopéré plus étroitement avec le Ministère du travail.

⁸ En Pologne, ce caractère d'urgence s'expliquerait par la proximité des élections législatives ; en Hongrie, les choses sont moins claires mais l'opposition permanente à la privatisation des pensions pourrait avoir joué un rôle dans cette accélération.

nouvelle législation, et des changements ponctuels ont été opérés par le Parlement au cours de ses délibérations. Certains amendements ont été adoptés sans que l'on se soucie beaucoup de déterminer s'ils étaient réalisables et quelles en seraient les conséquences. En Pologne, où les impératifs de temps étaient encore plus stricts, la législation relative à la réforme a été adoptée quelques jours seulement avant la date de son entrée en application⁹.

Le fait qu'aucun des deux gouvernements n'ait déjà mis en place les systèmes informatiques nécessaires au moment de l'entrée en vigueur des réformes est tout à fait symptomatique de cette hâte. Comme les deux réformes nécessitaient une plus grande individualisation de la tenue des dossiers de pensions, cette omission a eu de multiples conséquences politiques et pratiques.

En Hongrie, elle a empêché la Caisse d'assurance-pension (CAP) de mettre en place le système de comptabilité publique individualisé des cotisations versées par et au nom des travailleurs, que la loi rendait pourtant obligatoire¹⁰. Cela n'a pas constitué un obstacle, en revanche, pour la création des caisses de pensions privées, puisque en Hongrie, ce sont les employeurs et non la CAP qui doivent transférer les cotisations à ces caisses. Mais cela a eu pour effet d'ôter de sa transparence à ce domaine de la gestion des pensions, car en l'absence de dossiers publics sur la base desquels il aurait été possible de garder la trace des transferts des employeurs aux caisses privées, il n'existe aucun moyen immédiatement disponible d'évaluer le respect, par telle ou telle entreprise, de ses obligations légales. Devant ces difficultés, le Parlement a supprimé l'obligation pour l'employeur d'envoyer à la CAP un rapport mensuel indiquant le nom des personnes aux noms desquelles il paie des cotisations. La CAP reste tenue d'ouvrir des comptes individuels, mais, ne pouvant disposer de ces rapports, elle n'a pas encore été en mesure de le faire.

En Pologne, en revanche, c'est l'Institution publique chargée des pensions, la ZUS, qui a la responsabilité du recouvrement et du transfert des cotisations des travailleurs

⁹ Il a fallu adopter un amendement immédiat pour retarder de trois mois le lancement du pilier privé afin de procéder à un minimum de préparatifs.

¹⁰ En 1999, la nouvelle législation a rendu obligatoire le transfert à l'administration fiscale de la responsabilité du recouvrement des cotisations, jusque-là confiée à la CAP. Mais du fait des nouvelles procédures de recouvrement, les transferts périodiques des recettes fiscales à la CAP ont été effectuées sans informations suffisantes quant à la source et à l'objet du paiement de ces sommes, et il s'est donc avéré impossible de les affecter à tel ou tel travailleur plutôt qu'à tel ou tel autre.

aux caisses de pensions privées choisies par ces derniers pour gérer leur épargne. La création par la ZUS de comptes-pension individuels était donc une condition préalable essentielle à la privatisation¹¹. La nécessité d'effectuer les transferts dans les délais impartis était absolument vitale car tout retard de la ZUS dans ce domaine l'oblige à payer des intérêts très élevés (30 pour cent) aux caisses. Ne disposant d'aucune période initiale de préparation, la ZUS est entrée dans la phase de mise en œuvre alors que ses plans d'installation du système informatique indispensable étaient encore sur la planche à dessin. La plupart des employeurs ont par conséquent utilisé, au lieu d'un système informatique, un formulaire sur papier nouvellement conçu pour notifier les cotisations payées au nom de chaque travailleur. Les ambiguïtés des informations portées sur ce formulaire et la confusion générale qui a régné parmi les employeurs ont eu pour conséquence un taux très élevé d'erreurs initiales de notification, de l'ordre de 50 pour cent. Le nouveau système s'en est trouvé complètement paralysé ; au début, la ZUS n'a pu effectuer que 5 pour cent des transferts requis aux caisses privées. Au moment de cette rédaction, près de trois ans plus tard, elle est toujours en train de travailler sur un énorme volume d'arriérés de transferts non effectués et elle reste incapable de procéder ne serait-ce qu'à 20 à 30 pour cent des transferts mensuels nécessaires (voir Chłoń, section 3.3.a. du présent volume).

Invalidité contre retraite

Un autre problème commun aux deux pays est imputable au manque de coordination entre les régimes de pensions de retraite réformés et les régimes de pension d'invalidité restés les mêmes après la réforme. En Hongrie comme en Pologne, ce problème, s'il n'est pas résolu, aura pour conséquence une augmentation des dépenses d'invalidité et des inégalités croissantes entre les pensions d'invalidité et les pensions de vieillesse. Ses racines sont différentes selon le pays.

En Hongrie, la réforme de 1998 permet aux travailleurs devenus handicapés d'opter pour un retour au régime public de l'épargne qu'ils avaient confiée à leur caisse de pension privée, et par conséquent de recevoir des prestations d'invalidité

¹¹ Cette condition était également essentielle au bon fonctionnement du nouveau régime TCD, qui doit être lancé en 2009.

comme s'ils n'avaient jamais adhéré au régime mixte. Bien que cette option soit attrayante et utile du point de vue de chaque travailleur, elle ne répartit pas le risque de manière équitable entre le pilier public et le pilier privé. Avec cette option, les mauvais risques (ceux pour lesquels les prestations d'invalidité seront probablement supérieures à l'épargne privée transférée au régime public) seront couverts par le régime public, alors que les bons risques auront tout intérêt à abandonner cette option. Au fur et à mesure que le nouveau régime privé mûrira, ce système coûtera de plus en plus cher au régime public d'invalidité (voir Augusztinovics *et collaborateurs*, section 3.3.a. du présent volume).

En Pologne, le problème est d'ordre plus général. Le nouveau régime de cotisations définies diminuera très fortement les pensions de retraite mais ne touchera pas aux pensions d'invalidité¹². Toutefois, lorsqu'ils atteignent l'âge de la retraite, les retraités handicapés ont la possibilité de continuer à recevoir leur pension d'invalidité si celle-ci est plus élevée que leur pension de retraite. Cela avantagera les travailleurs devenus handicapés par rapport à ceux dont les gains et les antécédents d'emploi étaient les mêmes mais qui ne sont pas handicapés, et cela incitera les travailleurs les plus âgés à essayer d'obtenir des prestations d'invalidité. Au fur et à mesure de la mise en œuvre de la réforme des pensions, l'écart entre les deux types de prestations alourdira la charge financière du régime d'invalidité (voir Chłoń, section 3.3.b. du présent volume).

Report de solutions aux problèmes des pensions privées

On ne peut que considérer comme relativement exacte l'affirmation selon laquelle la réforme des pensions, dans les deux pays, a remplacé une structure dans laquelle la relation entre les cotisations et les prestations n'était pas claire par une structure réformée dans laquelle le montant des cotisations est certes plus transparent mais celui des prestations auxquelles les travailleurs sont en droit de s'attendre l'est nettement moins. La perte de visibilité du niveau de la pension « promise » est en partie imputable au fait que les deux réformes ont créé des régimes à cotisations définies dans lesquels aucun niveau de pension n'est spécifié. Dans ces nouveaux

¹² Selon les projections, l'écart entre les deux types de pensions augmentera progressivement pendant les cinquante prochaines années, jusqu'à atteindre environ 25 pour cent.

régimes, les travailleurs recevront la pension mensuelle que l'épargne accumulée leur permettra d'acheter lors de leur départ à la retraite, en fonction du rendement dégagé par les valeurs dans lesquelles cette épargne aura été investie¹³. Ainsi la valeur réelle du compte d'un travailleur variera-t-elle de façon importante pendant ses années de service en fonction de la performance des marchés. Si cette plus grande incertitude est inhérente au passage d'un régime à prestations définies à un régime à cotisations définies, les inconnues ont pris une importance encore accrue dans les deux pays du fait du report de solutions aux problèmes fondamentaux relatifs au paiement des pensions privées.

Les incertitudes sont plus grandes en Pologne, où la législation régissant le calcul et le paiement des prestations privées n'a pas encore été adoptée. Faute d'une telle législation, il n'existe pas de règles pour la conversion de l'épargne individuelle en une rente au moment du départ à la retraite, c'est-à-dire que la législation ne stipule pas si cette conversion doit se faire uniquement en recourant à une seule société chargée du paiement des rentes, ou bien en faisant appel à plusieurs sociétés en concurrence les unes avec les autres, ou bien encore en faisant intervenir le secteur des assurances. Qui plus est, il n'existe aucune orientation quant aux facteurs à prendre en compte dans les tables d'espérance de vie qui sont capitales pour cette conversion, c'est-à-dire que l'on ne sait pas si les hommes et les femmes auront des prestations périodiques identiques ou si les femmes recevront des prestations d'un montant plus faible en raison de leur plus grande longévité (table d'espérance de vie unisexe ou propre à chaque sexe ?). Le mode d'ajustement des prestations au coût de la vie est une question qui n'a pas encore été résolue non plus (voir Chłoń, encadré n°1 et texte voisin, dans le présent volume).

En Hongrie, l'incertitude tient au décalage entre les exigences de la législation et la pratique réelle dans le secteur d'activité concerné. La loi prévoit deux options pour la conversion de l'épargne accumulée par un travailleur en rente au moment du départ à la retraite : une caisse de pension privée peut effectuer cette conversion directement ou acheter une rente à une compagnie d'assurance. Quelle que soit la méthode utilisée, les rentes doivent être calculées en utilisant des tables d'espérance de vie qui s'appliquent indifféremment aux deux sexes, et elles doivent être indexées de la même manière que les pensions publiques, c'est-à-dire selon la méthode suisse, dans laquelle

¹³ Il faut également tenir compte de la perte que constitue l'obligation de payer des frais administratifs aux gestionnaires des fonds et de l'espérance de vie moyenne restante pour la cohorte d'âge du travailleur.

les ajustements reflètent dans les mêmes proportions l'évolution des prix et celle des salaires. Les incertitudes liées à ces dispositions sont dues à plusieurs facteurs : 1) la position des caisses privées existantes, qui jusqu'à présent ont affirmé qu'elles ne verseraient pas les rentes elles-mêmes et qu'elles auraient recours pour cela au secteur des assurances ; 2) la réticence des compagnies d'assurance à utiliser des tables d'espérance de vie applicables indifféremment aux hommes et aux femmes, qui va de pair avec le manque d'orientation légale sur la façon dont elles sont censées structurer ces tables ; et 3) le fait qu'il n'existe pas en Hongrie (ni dans un autre pays) de rentes permettant de remplir la condition d'indexation, ni d'obligations gouvernementales indexées d'une façon telle qu'elles permettraient aux caisses de pensions privées de couvrir les risques qu'elles prennent en cas d'augmentation future des salaires et des prix. Compte tenu de la nouveauté de tous ces dispositifs et des risques associés aux obligations légales tels qu'ils sont perçus par le secteur des assurances, les mesures prises, quelles qu'elles soient, seront probablement onéreuses pour les travailleurs (voir Augusztinovics *et collaborateurs*, section 2.2.c. du présent volume).

Pour résumer, les travailleurs auxquels on a donné la possibilité de choisir une fois pour toutes d'adhérer aux régimes privés et ceux qui y ont été obligés par la loi ont été victimes, mais pour des raisons différentes dans chaque pays, d'une grave restriction de leur capacité de prévoir le montant de la pension de retraite auquel ils pourraient prétendre.

Le nombre des assurés, la structure de marché et la performance des nouvelles caisses de pensions

Compte tenu de ces incertitudes, l'observateur pourrait s'attendre à ce que les personnes libres de choisir l'une des deux options soient réticentes à adhérer aux régimes privés réformés. Or, quel que soit le pays, tel n'est pas le cas. En fait, les travailleurs ont adhéré aux nouvelles caisses dans des proportions qui ont de loin dépassé les projections officielles.

Dans les deux pays, l'option de l'adhésion à une caisse de pensions privée a été élargie à certains sous-groupes de la main-d'œuvre. En Hongrie, toutes les personnes exerçant un emploi rémunéré ont eu le choix entre les deux options. En Pologne, la possibilité de choix a été accordée à tous les travailleurs âgés de 30 à 50 ans. Les travailleurs plus jeunes étaient tenus d'adhérer alors que les plus âgés étaient exclus. Dans les deux pays, les cohortes qui avaient le choix ont opté pour le régime mixte

dans des proportions nettement plus importantes que prévu. En Hongrie, le gouvernement estimait que 1 500 000 travailleurs adhèreraient à une caisse privée ; or 2 millions (soit 40 pour cent de la population économiquement active) l'ont fait. En Pologne, le gouvernement estimait à 50 pour cent la proportion de la main-d'œuvre qui adhèrerait aux caisses privées ; le nombre total réel des adhérents : 9,7 millions de travailleurs , a dépassé les 60 pour cent (voir section 3.2.a, aussi bien dans *Augusztinovics et collaborateurs* que dans Chłoń, dans le présent volume).

La préférence marquée et inattendue des travailleurs pour les pensions privées semble s'expliquer par deux facteurs communs : premièrement, elle est attribuable à ce que l'on appelle les erreurs actives, c'est-à-dire que certains travailleurs ont adhéré aux nouvelles caisses alors qu'ils perdaient davantage de droits accumulés auprès du régime public qu'ils n'en acquéraient en optant pour une pension privée. Ce comportement semble s'expliquer par la désillusion du public, dans les deux pays, quant aux régimes publics existants, due d'une part aux restrictions ponctuelles imposées en matière de prestations dans les années 1990 et d'autre part au fait que les gens font preuve d'optimisme en s'attendant à ce que les investissements dans les caisses de pensions privées soient synonymes de sécurité et de prospérité pendant la retraite (voir section 3.2.b, aussi bien dans *Augusztinovics et collaborateurs* que dans Chłoń, dans le présent volume). Deuxièmement, le processus de décision a été biaisé en faveur des pensions privées par ce secteur lui-même, qui s'est engagé dans une campagne publicitaire d'une ampleur considérable et a engagé d'importantes équipes de vendeurs pour recruter de nouveaux adhérents. En Hongrie, les caisses créées par des établissements financiers ont mis sur pied de puissantes forces de vente qui se sont emparées de plus de 90 pour cent du marché. En Pologne, le secteur des pensions privées s'est lancé dans une campagne publicitaire qui a coûté vingt fois plus que celle du gouvernement, et il a employé 400 000 vendeurs¹⁴. L'étude polonaise fait ressortir une forte corrélation positive – ce qui n'est guère surprenant – entre la réussite des sociétés privées en matière de recrutement de nouveaux adhérents et le nombre de vendeurs qu'elles ont déployés.

¹⁴ Le nombre des vendeurs par rapport à celui des membres est donc de 40 pour 1000. Ce taux est élevé par rapport aux pays d'Amérique latine qui se sont lancés dans des réformes similaires et où le rapport entre le nombre des vendeurs et celui des adhérents était de 5 pour 1000.

Il est dès lors évident que les caisses dans lesquelles leurs sociétés-mères, de taille importante, ont initialement injecté des capitaux ont bénéficié d'un avantage considérable pour consolider leur position dans ce secteur d'activité, puisque ces injections leur ont permis de beaucoup dépenser en publicité et de mettre sur pied de vastes réseaux de vente. En Hongrie, sur les 60 caisses qui ont initialement sollicité une licence d'exploitation, 21 caisses, soit seulement un tiers, ont survécu en tant qu'entités séparées au cours des trois années qui ont suivi. Les plus grandes de ces caisses s'appuient sur des établissements financiers, c'est-à-dire des banques ou des compagnies d'assurance. Quatre-vingt pour cent de toutes les personnes qui ont adhéré à une caisse appartiennent à cinq caisses seulement. En Pologne, le gouvernement a accordé une licence d'exploitation à 21 sociétés en 1999, c'est-à-dire nettement moins que le gouvernement hongrois, surtout si l'on tient compte de l'écart démographique entre les deux pays. Mais la plupart de ces sociétés ont elles aussi été créées par des établissements financiers qui les soutiennent. Comme en Hongrie, un petit nombre de caisses domine le marché. Les trois plus grandes caisses polonaises regroupent près de 60 pour cent des adhérents et 65 pour cent des actifs. Depuis juin 2001, une caisse polonaise a été vendue et quatre ont fait l'objet d'un processus de fusion-acquisition (voir section 3.4.a, à la fois dans Augustinowicz *et collaborateurs* et dans Chłóń, dans le présent volume).

Compte tenu de ce contexte, la consolidation du marché a de fortes chances de se poursuivre. Cette tendance constitue certes une bonne occasion de faire des économies d'échelle pour la gestion des pensions, mais elle n'en pose pas moins deux questions troublantes. Premièrement, comme nous le montrerons plus loin dans le présent document, ce sont les caisses les plus petites qui se sont jusqu'à présent révélées les plus efficaces et ont obtenu les meilleurs rendements sur le marché hongrois. Deuxièmement, dans un environnement où le marché est fortement concentré, les travailleurs seront moins à même de s'appuyer sur les forces de la concurrence pour s'assurer que les sociétés privées obtiennent de bons résultats ; et les gouvernements seront confrontés à davantage de problèmes de réglementation face à d'éventuelles pratiques d'opposition au libre jeu de la concurrence.

Une dernière caractéristique commune est celle liée aux premiers résultats des caisses privées. La brièveté de la période étudiée ne permet pas de procéder à des extrapolations fiables quant à la performance financière future des caisses. Il n'en demeure pas moins que les premiers résultats ne sont pas très prometteurs. Utilisant la même méthode d'évaluation, qui tient compte des frais administratifs et de l'inflation, les études hongroise et polonaise montrent toutes les deux que les caisses

privées, dans ces deux pays, ont en moyenne enregistré des pertes tout au long de leur période d'exploitation¹⁵. Il est important de faire observer, en effet, que les actifs des pensions des travailleurs non seulement n'ont pas augmenté, mais ont diminué, en valeur réelle, dans les deux pays. En Hongrie, en 1998-2000, et pour l'ensemble du secteur d'activité, le taux de rendement ainsi calculé a été, en moyenne, de -4,1 pour cent (7,1 pour cent de croissance contre une inflation moyenne de 11,2 pour cent). En Pologne, les taux de rendement nets d'inflation de l'ensemble des sociétés de ce secteur d'activité ont été compris entre -3 pour cent (le meilleur) et -14 pour cent (le moins bon)¹⁶ (voir Augusztinovics *et collaborateurs*, section 3.4.d, et Chłóć, tableau 16, dans le présent volume).

Quels sont les facteurs qui expliquent ces premières pertes ? Contrairement aux caisses de pensions privées aux Etats-Unis et dans certains pays d'Europe occidentale, ces caisses n'ont pas beaucoup investi en actions, et il semble donc que ce ne soit pas du côté d'une mauvaise performance de la bourse qu'il faille chercher une explication. En Pologne, 60 pour cent de l'épargne des travailleurs sont investis en obligations d'Etat et 27,4 pour cent en actions. En Hongrie, les caisses privées ont investi 77 pour cent de l'épargne des travailleurs en obligations d'Etat, 16 pour cent en actions hongroises et un très faible pourcentage en actions étrangères. Dans les deux pays, les taux des obligations d'Etat ont été élevés ces dernières années. Sur cette base, l'étude hongroise conclut que les raisons de cette médiocre performance ne sont pas encore très bien comprises.

Les études mettent cependant l'accent sur deux facteurs explicatifs dans la colonne des charges de la comptabilité, relatifs aux coûts : des commissions de gestion élevées et des dépenses de commercialisation importantes. L'étude hongroise montre que l'importance des commissions d'investissement varie fortement entre les deux types de caisses. En 2000, dans les caisses où le gestionnaire des fonds est choisi sur le marché concurrentiel (les caisses les plus petites), les commissions ont absorbé 8,5 pour cent du rendement brut. Dans les caisses qui utilisent en revanche un gestionnaire de fonds d'une autre société appartenant à la même société-mère, ces commissions ont atteint 23,8 pour cent du rendement brut, soit près de trois fois plus.

¹⁵ Il n'existe pas de calcul des taux bruts du rendement sur investissement généralement obtenus par le secteur privé des caisses de pensions ; l'on dispose en revanche de mesures du rendement obtenu sur les cotisations *totales* d'un travailleur, y compris les frais administratifs et autres.

¹⁶ Ces taux ont été calculés pour la période comprise entre septembre 1999 et juin 2001.

Ce second groupe comprend les plus grandes caisses actives sur le marché hongrois, celles qui détiennent la plus grande part du marché. Comme il n'y a eu aucune différence statistiquement significative entre les taux de rendement bruts des deux groupes, la performance supérieure des sociétés les plus petites ne peut être due qu'au fait qu'elles paient des commissions plus faibles. Or, bien que le montant nettement plus élevé des commissions ait entraîné une érosion des taux de rendement des caisses les plus importantes, celles-ci n'ont pas perdu de membres. Au contraire, leur part de marché est en augmentation par rapport à celle de leurs concurrentes plus petites.

L'étude polonaise met en évidence le fait que ce sont les dépenses de commercialisation qui constituent le plus important des facteurs qui ont contribué aux pertes financières des caisses en 1999 et 2000. En décembre 1999, après la fin de la période au cours de laquelle les travailleurs étaient libres de choisir une caisse, les caisses privées ont continué de dépenser de fortes sommes en publicité et en frais de commercialisation. En 2000, les dépenses de commercialisation ont dépassé de très loin l'ensemble des autres coûts administratifs, puisqu'elles ont été près de quatre fois supérieures à la catégorie de dépenses venant au second rang, par ordre d'importance, dans ce secteur d'activité¹⁷. A eux seuls, les frais de commercialisation ont dépassé de 10 pour cent les recettes totales du secteur d'activité. La plus grande partie de ces déficits d'exploitation a été couverte par des injections de capitaux des sociétés-mères ou des sociétés-holding (voir Chłoń, tableau 17, dans le présent volume).

La répartition de la charge des coûts de transition

Le passage d'un régime de pensions financé par répartition à un système de pensions mixte provoque inévitablement des tensions financières dans le pays concerné, car il faut constituer des réserves pour payer les pensions en capitalisation et en même temps continuer à verser les pensions dues financées par répartition. La Hongrie et la Pologne doivent toutes les deux payer ces frais du financement de la transition, qui ne font qu'aggraver les difficultés budgétaires que connaissaient déjà leurs deux régimes de pensions respectifs. En Hongrie, 6 pour cent des 28 pour cent du taux de cotisation (soit un tout petit peu plus que le cinquième) ont été transférés au pilier privé pour chaque nouveau membre, d'où un déficit budgétaire immédiat et durable pour le

¹⁷ Les frais de commercialisation se sont élevés, au total, à 811 375 PLN, alors que les recettes totales du secteur étaient de 726 614 PLN.

régime public. En Pologne, le montant total des sommes transférées a été de 7,3 pour cent sur 36,59 pour cent (un tout petit peu plus du cinquième, là aussi)¹⁸.

Pour couvrir ce déficit, les deux pays s'appuient beaucoup sur ce qu'il est convenu d'appeler le financement interne, c'est-à-dire les coupes budgétaires dans le régime public. Ces coupes n'impliquent pas de transfert de prestations du régime public au pilier privé, car ce n'est pas avant une ou deux dizaines d'années que le régime privé commencera à payer un volume de prestations vraiment substantiel. En fait, ces coupes budgétaires reviennent à contraindre une génération de travailleurs à accepter un revenu de retraite plus faible, puisque le régime public leur versera des prestations d'un montant plus modeste afin de compenser, au niveau macro-économique, sa perte de recettes imputable à la privatisation. C'est en Pologne que cette situation est la plus évidente : dans ce pays, les projections à long terme montrent que ces 50 prochaines années, les deux tiers des frais de financement transitoires seront couverts par des réductions des prestations du régime public de pensions, un quart par une augmentation des emprunts de l'Etat, et le reste (environ un douzième) par les recettes tirées de la privatisation. Les projections polonaises montrent que sans la charge supplémentaire que constitue le financement de la transition, les prestations du régime public auraient été plus de deux fois supérieures à leur montant prévu pour 2050 (voir Chłoń, figure 21 et annexe B, dans le présent volume).

En Hongrie, la charge du financement de la transition est plus difficile à analyser car il n'existe pas de projections financières à long terme. Ce que l'on peut dire, en tous cas, c'est que la perte de recettes, pour le régime public, est compensée par la combinaison d'une indexation moins généreuse des pensions et d'une subvention du gouvernement à la Caisse de pensions. En fin de compte, ce sont donc les bénéficiaires d'une pension et le contribuable qui paient les coûts de la transition¹⁹.

¹⁸ Les chiffres cités ici correspondent à la somme des taux de cotisation pour les prestations de vieillesse, d'invalidité et de survivants ; or les deux derniers de ces trois types de prestations restent encore financés par le régime public de pensions, ce qui fait que le pourcentage correspondant à la privatisation des prestations de vieillesse est en réalité supérieur à un cinquième.

¹⁹ Mais la situation est rendue plus complexe encore du fait des modifications supplémentaires intervenues au moment de la réforme : une réduction de deux points de la cotisation des employeurs et une modeste amélioration de la prestation versée aux veuves. Dans ce contexte assez flou, la seule chose que l'on puisse dire est que la réduction du taux de cotisation des employeurs a accru la charge imposée aux bénéficiaires d'une pension et aux travailleurs.

Ces coûts de transition rendent la privatisation des pensions très onéreuse pour toute une génération de travailleurs : sans ces coûts, les bénéficiaires d'une pension, pendant la longue période de transition, auraient perçu des prestations nettement plus élevées ; les recettes de la privatisation auraient pu être utilisées à d'autres fins pour atteindre d'autres objectifs sociaux ; et le poids de la dette aurait été inférieur pour la main-d'œuvre actuelle et future qui devra générer davantage de richesses pour couvrir le paiement des intérêts (voir Chłoń, section 3.3.c, dans le présent volume).

Quelles conclusions nous inspire l'expérience de la Hongrie et de la Pologne, pour le lecteur qui souhaiterait en tirer les leçons ? Quels sont les caractéristiques et effets observés que l'on peut considérer comme inhérents à la privatisation ? Lesquels de ces aspects sont imputables à des facteurs économiques et sociaux propres aux pays concernés ? Et lesquels sont dus à telle ou telle décision des dirigeants politiques dans le cadre de l'opération de privatisation ? Ces questions sont certes à la fois importantes et tentantes, mais les réponses à bon nombre d'entre elles sortent du champ d'application de la présente étude. Et pour pouvoir apporter ces réponses, il conviendrait d'attendre les résultats de nouveaux travaux de recherche, portant sur des cas à la fois plus nombreux et plus variés.

La conclusion que l'on peut tirer de cette comparaison est que les similitudes entre les deux réformes se rapportent pour l'essentiel aux difficultés rencontrées : elles sont davantage liées à des insuffisances, des dysfonctionnements et des problèmes initiaux qu'à des réalisations marquantes ou à de premiers succès, ce qui laisse à penser que la privatisation s'avère bien plus complexe que prévu. Bien entendu, on ne saurait tirer argument de ces observations pour faire valoir que les réformes sont un échec. Il est encore trop tôt pour en juger, et au fur et à mesure que les personnes chargées de leur mise en œuvre acquièrent de l'expérience, les résultats vont peut-être se rapprocher de ceux qui étaient prévus au moment où les réformes ont été décidées. Qui plus est, la réussite des réformes sera jugée à l'aune de la performance à long terme des nouvelles caisses privées, et non à celle des taux de rendement obtenus dans les premières années.

Bien que portant sur une brève période, ces études viennent avantageusement compléter les publications jusqu'à présent consacrées à la restructuration en profondeur des pensions. Elles mettent en lumière les risques, les problèmes et les défis de la réalisation de la privatisation. Elles renforcent les possibilités d'amélioration du processus de prise de décisions et de mise en œuvre des réformes pour les personnes

qui, dans d'autres pays, suivent de près le détail de ces premières expériences. Leurs précieux enseignements sont particulièrement utiles dans les nouvelles démocraties des pays d'Europe centrale et orientale (PECO), car il est bien connu que dans les pays démocratiques, rares sont les domaines dans lesquels des changements de législation déclenchent autant de passion que celui de la sécurité sociale. Compte tenu de cette résistance naturelle, il est important d'entamer très tôt les préparatifs des réformes – planification, adoption de la législation et mise en œuvre – de manière à minimiser la nécessité de procéder ultérieurement à des révisions et à maximiser les chances de remporter de premiers succès. C'est dans cet esprit que le BIT se joint aux auteurs pour présenter ces études aux gouvernements, aux travailleurs, aux employeurs et à toutes les autres parties intéressées dans les pays qui préparent ou envisagent des réformes similaires.

Chapitre 1

Le régime de pensions hongrois avant et après la réforme de 1998

Mária Augusztinovics (coordinatrice), Róbert I. Gál, Ágnes Matits,
Levente Máté, András Simonovits et János Stahl¹

Terminologie

Le présent rapport s'efforce d'éviter toute confusion éventuelle entre les différentes taxinomies utilisées par les diverses institutions internationales et entre les termes quelque peu ambigus que l'on trouve dans la législation hongroise relative au régime de pensions. La traduction fait toutefois quelques concessions en ce qui concerne l'usage courant de la langue hongroise qui recourt parfois à plusieurs expressions pour un seul et même concept. En outre, il convenait de mentionner ci-après un certain nombre de notions essentielles à la compréhension du régime *public* de pensions hongrois, même si les termes correspondants peuvent sembler inhabituels aux lecteurs qui ne comprennent pas le hongrois.

Il importe donc de prendre note des usages spécifiques suivants :

Les termes *régime*, *pilier* et *étage* (pour les pensions) sont considérés comme synonymes.

Les termes *régime public* et *sécurité sociale* sont traités ici comme synonymes dans le contexte des pensions. Bien que le terme « sécurité sociale » ait une portée bien plus large, la présente étude ne porte que sur les aspects « pensions » de la sécurité sociale.

Les termes *premier pilier* et *deuxième pilier* sont évités, car ils ont des connotations différentes selon les taxinomies utilisées.

Le terme *obligatoire* a été systématiquement inséré dans le texte lorsque nous nous référons au pilier privé en capitalisation créé dans le cadre de la réforme des pensions

¹ Mária Augusztinovics, Levente Máté et András Simonovits sont membres de l' Académie des sciences hongroise. Róbert I. Gál est membre du Centre de recherche en sciences sociales TARKI. János Stahl est membre de l' Administration centrale d' Etat pour la supervision financière de Hongrie. Ágnes Matits est actuaire indépendante.

de 1998, afin de le distinguer clairement des caisses de pensions privées facultatives qui existaient déjà auparavant, mais qui ne seront pas traitées ici.

Le terme *revalorisation* se réfère à la réévaluation des gains antérieurs de la personne qui prend sa retraite (en fonction de l'augmentation moyenne des salaires entre deux périodes), en vue de la prise en compte de ces gains pour le calcul de la pension lors du départ à la retraite.

Dégressivité et *dégressif* signifient que, lorsque les gains antérieurs revalorisés sont utilisés pour calculer le montant des prestations, on ajoute, pour les tranches de revenu élevées, des montants décroissants (moins que proportionnels) au total des gains antérieurs « ouvrant droit à pension » sur lesquels est basée la pension initiale de retraite.

Le terme *indexation* se réfère à l'établissement d'un lien entre les augmentations (annuelles) périodiques des prestations de retraite, et la tendance habituelle à l'augmentation des salaires et/ou des prix ou tout autre pourcentage prédéterminé. Parfois, cependant, cette augmentation est calculée sous la forme d'un montant forfaitaire et/ou en tenant compte d'un plafond et d'un plancher. Quel que soit le cas, l'« indexation » peut être interprétée comme l'ensemble des règles utilisées pour déterminer le montant de l'augmentation des pensions pour une année civile donnée.

Le terme *pension initiale* (ou pension d'entrée) se réfère à la pension initiale telle qu'elle est calculée lors du départ à la retraite et versée au cours de l'année civile du départ à la retraite. La pension initiale n'est pas indexée.

La *formule de calcul* de la (des) pension(s) est, comme son nom l'indique, un ensemble de règles servant à calculer les pensions d'entrée.

Les *pensions liquidées* sont toutes les pensions d'une année civile fixées avant cette année-là, auxquelles sont appliquées les règles d'indexation.

La *pension acquise à titre personnel* ou *en droit propre du bénéficiaire* est basée sur la carrière professionnelle de l'intéressé(e) (ancienneté professionnelle suffisante et accumulation d'un revenu fictif ouvrant droit à pension).

Les *pensions de survivants* comprennent les pensions pour les veuves, les veufs et les orphelins. (Dans quelques cas, dont le nombre est négligeable, les parents et/ou les frères et sœurs n'ayant pas acquis de pension à titre personnel ont droit à des prestations de survivants s'ils étaient à la charge du défunt).

Les *prestations et bénéficiaires d'une prestation d'invalidité* font l'objet d'une distinction selon qu'ils concernent des invalides ayant ou non atteint l'âge légal de la retraite. Les règles applicables à ces deux groupes, qui ont évolué au fil du temps, seront examinées dans les sections pertinentes.

Sigles

RPSS	Régime de pensions de la sécurité sociale (à l'exclusion des types de prestations d'invalidité dont s'occupe la CAM).
CAP	Caisse d'assurance-pension (institution financière chargée de la gestion des recettes et dépenses du RPSS. Officiellement séparée du budget du gouvernement central. Malgré son nom de « caisse », cette institution est financée par répartition).
CAM	Caisse d'assurance maladie (publique, financée par répartition).
PAYG	Financement par répartition (« Pay-as-you-go », ou PAYG selon le sigle anglais).
CPPF	Caisse de pensions privée facultative (en fait, une mutuelle d'épargne).
RM	Régime mixte (combinaison du RPSS et de plusieurs CPPF).
AESF	Autorité d'Etat pour la supervision financière (laquelle supervise, entre autres institutions financières, les CPPF).
AERI	Agence d'Etat pour le recouvrement des impôts.
OCS	Office central des statistiques.
TARKI	Centre de recherche sociale (un institut de recherche privé).

Première partie : la situation avant la réforme

1.1. Contexte démographique et économique

1.1.a. Démographie

En Hongrie, l'espérance de vie à la naissance est passée de 37,3 ans à 69,1 ans entre 1900 et 1970. Depuis lors, cependant, les taux de mortalité des hommes se sont quelque peu détériorés, particulièrement chez les hommes d'âge moyen, et les taux de mortalité des femmes n'ont que légèrement diminué. L'espérance de vie moyenne a donc stagné, ces trente dernières années, à un peu moins de 70 ans, et l'écart entre les hommes et les femmes s'est creusé. Au cours de la première moitié du XX^e siècle, les taux de natalité se sont progressivement adaptés à la chute des taux de mortalité, mais ils sont restés relativement élevés. L'écart entre les tendances des taux de mortalité et des taux de natalité a eu pour effet une augmentation de la population, passée de 6 800 000 personnes en 1900 (sur le territoire actuel de la Hongrie) à 10 700 000 en 1980. On a constaté depuis une diminution naturelle et, en 2000, la population hongroise était légèrement supérieure à 10 millions de personnes.

Tableau 1
Structure par âge et dépendance démographique

	Pourcentages par rapport à la population totale		Ratios démographiques	
	0–19 ans	65 ans et plus	Personnes âgées	Total
1970	28,3	13,1	22,4	70,6
1980	26,3	15,6	26,9	72,1
1990	26,2	15,8	27,2	72,4
2000	23,6	14,6	23,6	61,8
2010	21,1	15,6	24,6	58,0
2020	20,2	18,5	30,2	63,1
2030	20,2	20,1	33,7	67,5
2040	19,2	22,5	38,6	71,5
2050	18,9	26,2	47,7	82,1

Source : Annuaire de l'OCS et Habcsek (1999).

Le vieillissement de la population a été relativement lent pendant les dernières décennies du XX^e siècle. Comme le montre le tableau 1, les ratios actuels de dépendance démographique sont manifestement favorables (inférieurs à ce qu'ils étaient il y a 10 ou 20 ans). Cela est dû à la génération du baby-boom, c'est-à-dire aux personnes nées après la seconde guerre mondiale et à leur « écho » : les importantes cohortes nées à la fin des années 1970, qui sont à présent engagées dans une activité professionnelle rémunérée. Leur départ à la retraite, vers 2020 et 2050, respectivement, combiné avec le taux de fécondité actuel, qui est inférieur au taux de remplacement, va faire augmenter le taux de dépendance démographique des personnes âgées (et dans une bien moindre mesure, le taux de dépendance démographique total), mais ces deux taux, si on les considère dans un contexte européen plus large, devraient demeurer à un niveau relativement modéré jusqu'en 2050.

1.1.b. Economie

En ce qui concerne son niveau de développement économique, la Hongrie est à peu près comparable avec des pays d'Europe centrale tels que la République tchèque, la Slovaquie, la Pologne, et avec des pays d'Europe méridionale tels que la Grèce et le Portugal. L'économie a connu une crise de transition due à l'effondrement du Conseil d'assistance économique mutuelle (CAEM ou COMECON), en 1990, et au fait qu'il a fallu ensuite procéder à un ajustement structurel. La production, l'emploi et le revenu net du travail se sont contractés et le taux d'inflation a atteint les deux chiffres, s'élevant jusqu'à un point culminant de 34 pour cent en 1991 mais restant ensuite tout de même un peu au-dessous de 20 pour cent jusqu'en 1997.

Tableau 2
Principaux indicateurs macroéconomiques

	PIB	Prix à la Consommation (1989 = 100)	Gains nets réels	Taux d'emploi
1990	96,2	129	96,6	75,9
1991	84,9	174	89,8	71,0
1992	82,3	214	89,1	64,5
1993	81,7	262	85,0	60,8
1994	84,2	311	91,2	59,8
1995	85,4	399	80,3	58,7
1996	86,8	493	76,2	58,3
1997	90,9	583	80,3	58,4
1998	95,3	667	83,0	59,5
1999	99,4	734	84,7	61,3
2000	103,6	806	86,4	61,9

Source : Annuaire de l'OCS

Environ 30 pour cent des emplois qui existaient auparavant ont été perdus au début des années 1990 et le taux d'emploi a diminué de 18 points de pourcentage. Le PIB a recommencé à augmenter en 1993, mais il n'a redépassé son niveau de 1989 qu'en 2000, et la création nette d'emplois est restée très faible. L'emploi et les salaires réels sont encore loin au-dessous de leur niveau de 1989.

Les écarts de revenu se sont considérablement accrus pendant la période de transition vers l'économie de marché. D'un côté, les revenus du capital sont devenus importants et les salariés disposant d'un bon emploi dans le secteur privé nouvellement créé gagnent relativement bien leur vie. D'un autre côté, les personnes qui ont perdu leur emploi et qui continuent à rester ou restent de manière permanente en dehors du marché du travail doivent vivre avec le très faible apport financier des prestations de chômage et de l'aide sociale. Le coefficient Gini des gains nets a bondi de 0,21 à 0,32 entre 1989 et 1997 (Fazekas, 2000), alors que celui de la répartition individuelle du revenu équivalent des ménages n'est passé que de 22,5 à 25,4 pour cent (Flemming et Mickelwright, 1999, cités par Fazekas, 2000). Cette différence est due à la baisse des chiffres de l'emploi et au fait que cette baisse a

entraîné une augmentation de la part des pensions, des allocations pour enfants et des diverses prestations d'assistance sociale dans le revenu des ménages, ce qui a permis de compenser, dans une certaine mesure, les écarts de salaire.

1.2. Le système de pensions avant la réforme de 1998

1.2.a. Bref historique

Tous les régimes de pensions hongrois capitalisés se sont effondrés pendant ou après la Seconde guerre mondiale, du fait des dommages subis par les actifs immobiliers que possédaient les caisses, et en raison de l'hyper-inflation. Un régime unifié, non capitalisé, financé par répartition, a été créé vers 1950 à l'intention des ouvriers et des employés. Au début, il couvrait environ la moitié de la population, puis sa couverture et l'éventail de ses prestations ont été progressivement élargis. Vers le milieu des années 1970, le régime était proche de la maturation, avec une couverture de presque 100 pour cent et une palette complète de prestations de vieillesse, de survivants et d'invalidité. La loi de 1975 sur la sécurité sociale a renforcé les modifications opérées au cours des 25 années précédentes.

L'élargissement du régime, l'augmentation des salaires et le départ à la retraite de cohortes successives pouvant faire valoir un nombre d'années d'emploi de plus en plus élevé ont fait augmenter la proportion des dépenses totales de pensions (y compris l'ensemble des prestations d'invalidité) par rapport au PIB. Cette proportion est passée de 3,5 pour cent en 1970 à 6,9 pour cent en 1980, puis à 8,8 pour cent en 1990. Dès la fin des années 1970, le régime connaissait déjà des difficultés croissantes du fait de l'augmentation des salaires et des prix. Les augmentations du montant des pensions étaient insuffisantes et sporadiques, si bien que seules les pensions les plus faibles suivaient le rythme de progression des salaires et de l'inflation, alors que les pensions d'un montant moyen élevé subissaient une érosion régulière, d'abord uniquement par rapport aux salaires, puis, en termes réels, par rapport aux prix (Antal *et collaborateurs*, 1995).

1.2.b. La réforme progressive du début des années 1990

Plusieurs modifications importantes ont été apportées au régime de pensions au début des années 1990. Des changements de paramètres étaient devenus nécessaires pour contrer les effets de la crise due à la transition et rétablir la viabilité financière à long terme du régime. Un certain nombre de modifications institutionnelles et comptables ont également eu lieu pour améliorer la conception du système, et plus particulièrement sa transparence macro-économique. Ces modifications successives

peuvent être considérées comme une réforme progressive dans le cadre du régime public financé par répartition.

Le taux d'emploi allant en diminuant, les cotisants sont devenus de moins en moins nombreux. Or le nombre des bénéficiaires d'une pension a, au contraire, nettement augmenté, car de nombreux salariés proches de l'âge normal de la retraite ont été incités à prendre une retraite anticipée ou ont d'eux-mêmes choisi de le faire. Le taux de dépendance du régime, c'est-à-dire le ratio entre le nombre des bénéficiaires d'une pension et le nombre des cotisants, a littéralement explosé, passant de 51,4 pour cent en 1989 à 83,9 pour cent en 1996. Cette évolution a porté à 10 pour cent du PIB le montant total de toutes les pensions, et ce dès 1994.

Cette tendance à l'augmentation a par la suite été contrée, puis inversée, essentiellement par un resserrement des paramètres constituant ce que l'on appelle la « formule de calcul des pensions », à savoir l'ensemble des règles qui déterminent le montant des *pensions initiales* reçues par les bénéficiaires lorsqu'ils partent à la retraite. Cela s'est surtout fait par les deux changements suivants, opérés dans la formule des pensions au début des années 1990.

Premièrement, les gains antérieurs utilisés pour déterminer le montant de la pension étaient jusque-là calculés comme la moyenne des trois « meilleures » années (pour le bénéficiaire) sur les cinq écoulées avant la retraite. Après 1992, ce sont les gains perçus entre 1988 et le moment du départ à la retraite qui ont été pris en considération, que ceux-ci aient ou non été « les meilleurs » pour le bénéficiaire. Ainsi la période considérée pour l'évaluation des gains antérieurs d'un retraité augmentait-elle d'un an chaque année, si bien que les « gains antérieurs » en question allaient devenir les gains perçus la vie durant dès l'an 2050 (en supposant que l'âge normal de la retraite soit alors de 62 ans).

Deuxièmement, la revalorisation des gains antérieurs au titre des augmentations de salaires a été tronquée, car l'on a omis de revaloriser les gains des trois à quatre années avant le départ à la retraite, lesquels ont été pris en compte à leur valeur nominale. Les personnes ayant pris leur retraite au début et au milieu des années 1990, c'est-à-dire en période d'inflation extrêmement élevée, ont alors beaucoup perdu puisque leurs pensions initiales ont été d'un montant très faible.

De plus, les *pensions liquidées* depuis 1991 ont été indexées sur l'augmentation des salaires nets nominaux, c'est-à-dire à un taux inférieur à celui de l'inflation, puisque les salaires réels étaient en chute libre. En outre, depuis 1996, les pensions ont été augmentées en fonction de l'indice des salaires nominaux de *l'année précédente*. Or ce décalage d'un an entre les salaires est intervenu à une époque où l'inflation était

élevée : elle se situait, ces années-là, aux alentours de 20 pour cent. D'où de graves difficultés pour les bénéficiaires d'une pension de retraite, mais aussi la réalisation d'importantes « économies » dans les dépenses totales de pensions.

Auparavant, les pensions d'entrée avaient toujours été plus élevées, en moyenne, que la moyenne des pensions liquidées (prestations déjà évaluées au cours des années antérieures), ce qui avait pour effet un accroissement des dépenses totales de pensions. En 1992, les chiffres correspondants ont été inversés, la faiblesse du montant des pensions d'entrée ayant un effet décroissant et contribuant à contenir l'augmentation des dépenses totales de pensions.

Suite à ces mesures, et à plusieurs autres de moindre importance, la proportion des dépenses de pensions par rapport au PIB est retombée à 8,3 pour cent en 1997, soit au-dessous de son niveau de 1990. Sur ce nombre, 7,1 pour cent du PIB correspondaient au total des pensions de vieillesse et de survivants, et 1,2 pour cent aux prestations d'invalidité.

Une mesure encore plus importante pour l'avenir a été le *relèvement de l'âge légal de la retraite*, en 1996. Cet âge a été porté, pour les hommes, de 60 à 61 ans (à partir de 1998) puis à 62 ans (à partir de 2000). Pour les femmes, cet âge, qui était de 55 ans, a été augmenté d'un an tous les deux ans jusqu'en 2009, année au cours de laquelle il sera donc de 62 ans. Dans le même temps, plusieurs mesures ont été prises pour réduire les prestations de retraite anticipée et inciter les travailleurs à différer leur départ à la retraite. Ces mesures ont largement contribué à contrer la tendance de long terme à une augmentation des dépenses totales de pensions et ont permis d'injecter dans le régime un modeste élément d'équité actuarielle.

En 1992, une *caisse d'assurance-pension* (CAP) indépendante, distincte du budget gouvernemental, a été mise sur pied avec sa propre administration, son propre budget et son conseil d'administration autonome mais responsable devant le Parlement. Une *caisse d'assurance maladie* (CAM) semblable à la CAP a été créée au même moment, entre autres pour financer les établissements de soins de santé et payer les indemnités de maladie. La responsabilité des prestations destinées aux personnes handicapées et à leurs survivants a été répartie entre les deux caisses. La CAM a été chargée de payer les prestations d'invalidité aux personnes *n'ayant pas encore atteint* l'âge légal de la retraite, et à leurs survivants au cas où ces personnes décéderaient. La CAP était chargée de payer les prestations aux personnes invalides *ayant atteint* l'âge légal de la retraite, ainsi qu'à leurs survivants. (Lorsque le bénéficiaire d'une pension d'invalidité atteignait l'âge légal de la retraite, le transfert de responsabilités de la CAM à la CAP intervenait automatiquement). Les cotisa-

tions de sécurité sociale des employeurs et des salariés étaient par conséquent réparties entre les deux nouvelles caisses.

Depuis 1992, la charge financière des prestations *autres que les pensions* (héritées du régime de sécurité sociale universel précédent, comme par exemple les allocations pour enfant et les prestations de certains régimes d'aide sociale) a été progressivement transférée de la CAP au budget du gouvernement central. Dans le même temps, le budget du gouvernement a commencé à verser des cotisations de retraite à la CAP au titre d'un certain nombre d'activités antérieures non contributives pour lesquelles les demandes de pension étaient prises en compte, par exemple les années de congé de maternité après la naissance d'un enfant, puis, pour les hommes, les années passées dans les forces armées. Plus tard, la CAP s'est vue affecter une modeste quantité d'actifs issue des recettes tirées de la privatisation des biens de l'Etat. Il s'agissait de commencer à constituer un fonds de réserve pour la période démographiquement critique attendue vers 2020.

Ces mesures ont permis de rendre nettement plus transparente la situation macro-économique en ce qui concerne les recettes et les dépenses liées aux pensions de vieillesse et aux prestations de survivants et d'invalidité. Elles ont également contribué de manière significative à assainir le budget de la CAP en période d'inflation élevée. En 1997, les recettes tirées des cotisations versées à la CAP se trouvaient financer exactement 100 pour cent du total des dépenses de pensions. Un certain nombre de facteurs temporaires expliquaient cette situation financière favorable, mais l'on s'attendait de nouveau à des déficits pour la fin des années 1990, avec la diminution de l'inflation et un ralentissement de la croissance des salaires réels. En ce qui concerne un avenir plus lointain, le relèvement de l'âge légal de la retraite permettait d'espérer atteindre l'objectif de l'équilibre et de la stabilité financière du régime public de pensions.

En 1993, il est devenu possible de mettre sur pied des *caisses de pensions privées facultatives*. Leur création a été facilitée par des exemptions fiscales significatives. Ces caisses sont immédiatement devenues très populaires parmi les groupes les plus aisés de la population, c'est-à-dire ceux les mieux à même de profiter de ces avantages fiscaux, mais en règle générale elles n'ont guère eu d'impact sur le revenu de vieillesse de la majorité des salariés. C'est la raison pour laquelle elles ne seront pas examinées davantage dans la présente étude.

1.3. Motifs et résultats attendus de la réforme de 1998

1.3.a. Les insuffisances du régime

Les mesures décrites dans le précédent paragraphe ont certes permis de rétablir la viabilité financière immédiate de la CAP, mais elles n'ont pas amélioré pour autant la transparence micro-économique ou l'équité du régime de pensions. En fait, elles ont même porté atteinte à l'équité entre les différentes cohortes de retraités en rendant chaque pension fortement dépendante des fluctuations du taux de l'inflation pendant les années précédant le départ à la retraite, et elles ont mis à mal la confiance de la population dans la capacité des pensions de vieillesse à lui fournir une sécurité du revenu. Enfin, elles n'ont pas permis d'apaiser les inquiétudes quant à l'augmentation prévue du taux de dépendance démographique des personnes âgées à partir de 2020.

La première et principale insuffisance du régime en vigueur était sa conception même. Il consistait en une combinaison quasi inextricable d'assistance sociale (solidarité se traduisant par une redistribution) et d'assurance sociale (remplacement partiel mais équitable des revenus antérieurs, en fonction des cotisations). Les bénéficiaires des pensions ne savaient guère pourquoi leurs prestations atteignaient tel ou tel montant ni de quelle façon elles étaient liées à leurs cotisations antérieures. Les deuxième et troisième parties de la présente étude montreront que la plupart de ces lacunes persistent encore aujourd'hui.

La façon de calculer les *pensions d'entrée* était extrêmement complexe et loin d'être actuariellement équitable. Les gains antérieurs (et par conséquent les cotisations antérieures) étaient pris en compte approximativement et de façon dégressive en multipliant le barème des pensions (fonction décroissante au fur et à mesure de l'augmentation du nombre des années de service) par la moyenne estimée des gains antérieurs revalorisés (ci-après les « gains estimés »). Selon le barème des pensions, dix années de service donnaient donc droit à une pension d'entrée de 33 pour cent des gains estimés, et quarante années à 80 pour cent. En d'autres termes, quatre fois la durée de service de base donnaient droit à 2,4 fois la pension de base en termes de gains estimés. De plus, les gains estimés étaient eux aussi pris en compte de façon dégressive : des gains plus élevés ne donnaient pas lieu à une assiette de calcul proportionnellement plus élevée pour la pension d'entrée.

Quant au « revenu ouvrant droit à pension », il était plafonné. Ce plafond, au-dessus duquel les gains supplémentaires ne produisaient aucune augmentation des droits à pension d'entrée, était resté constant, en termes nominaux, de 1992 à 1996. L'augmentation rapide de l'inflation au cours de cette période a ramené le ratio entre la pension d'entrée et les revenus bruts moyens de 3,36 à 1,63, et cela a été l'une des

principales raisons de la baisse de la valeur réelle des pensions d'entrée ces années-là. Les cotisations des salariés étaient elles aussi plafonnées – aucune cotisation n'était payée sur la partie des revenus non prise en compte – mais les cotisations des employeurs ne l'étaient pas. Le même taux de cotisation s'appliquait aux salaires et traitements les plus élevés sans que cela donne droit à des pensions d'entrée plus importantes. De ce fait, les cotisations des employeurs étaient à juste titre considérées comme un impôt sur la masse salariale et non comme une prime d'assurance vieillesse.

Après plusieurs années d'augmentation *ponctuelle*, les *pensions liquidées* ont été indexées aux salaires en 1991, comme cela a déjà été indiqué. Mais le principe de l'indexation a été fréquemment enfreint par l'imposition stricte d'un plafond et d'un plancher aux augmentations concédées. Les pensions dont le montant était le plus faible ont été davantage augmentées, alors que les pensions d'un montant moyen ou élevé l'ont été proportionnellement moins que ce qu'une stricte indexation sur les salaires moyens aurait permis de faire. Ces mesures ont été efficaces pour aider les retraités les plus pauvres, mais elles étaient manifestement incompatibles avec le principe de l'assurance.

L'une des pires conséquences de ces pratiques a été une discrimination arbitraire. Les différentes cohortes de retraités n'ont absolument pas été traitées de la même manière. De plus, la date effective du départ à la retraite est devenue un déterminant prédominant du montant de la pension reçue. Deux personnes ayant des antécédents professionnels identiques (en termes d'ancienneté de service, de revenu « ouvrant droit à pension » estimé, *etc.*) pouvaient recevoir le même mois des pensions entièrement différentes, selon la date à laquelle elles avaient pris leur retraite. Le tableau 3 montre que les personnes ayant pris leur retraite en 1994 recevaient en 1996 des pensions de 23 points de pourcentage (en moyenne) inférieures à celles des personnes parties à la retraite en 1990, alors qu'aucun indice probant et aucun motif valable ne permettaient de penser qu'il existait des différences marquées entre leurs antécédents professionnels respectifs.

Tableau 3
Les pensions en 1996, en fonction de l'année du départ à la retraite

Année du départ à la retraite	Répartition des retraités (en %)	Pension en % de la moyenne
-1970	2,3	95,7
1971-75	4,8	99,6
1976-80	11,4	98,6
1981-85	17,7	101,8
1986-89	18,1	105,8
1990	7,9	113,2
1991	8,3	98,1
1992	6,8	94,0
1993	6,7	93,3
1994	6,2	90,4
1995	6,8	93,9
1996	2,9	97,0

Source : Administration de la CAP

Pour résumer, le régime de pensions, considéré dans son ensemble, ne s'est pas effondré pendant la crise économique qu'a provoquée la transition. Il a continué d'apporter un maigre soutien aux bénéficiaires d'une pension et, d'une manière générale, à garantir une certaine équité entre les générations d'actifs et les générations de retraités : jusqu'en 1996, au moins, la valeur réelle de la pension moyenne et celle du salaire moyen ont chuté dans les mêmes proportions. Le régime a favorisé les pensionnés les plus pauvres aux dépens des personnes qui avaient les revenus antérieurs les plus élevés et les anciennetés de service les plus longues. Mais même dans ces conditions, le moment du départ à la retraite a acquis une importance injustifiable. Le régime est progressivement devenu trop complexe, illogique et inattrayant, et ce pendant les plusieurs dizaines d'années qui se sont écoulées depuis la codification de 1975. Les citoyens ont été de moins en moins motivés pour contribuer correctement à son financement, précisément au moment où il y avait de plus en plus de possibilités d'échapper au paiement des cotisations par le biais de ce qu'il est convenu d'appeler le travail au noir et l'économie souterraine.

1.3.b. Des projets de réforme opposés

Dès 1995, les experts et les dirigeants politiques se sont généralement accordés pour considérer qu'une réforme d'ensemble était devenue nécessaire. Il fallait mettre sur

piéd un nouveau régime de pensions qui inciterait fortement les personnes exerçant une activité professionnelle rémunérée à payer des cotisations. Il y avait pour cela deux conditions préalables essentielles : une méthode de calcul des pensions équitable et la tenue de comptes individuels. Mais les idées étaient radicalement différentes quant à la façon d'atteindre ces objectifs. Deux projets de réforme sont de loin sortis du lot, l'un défendu par le conseil d'administration de la CAP, les syndicats et différents experts indépendants, l'autre par le ministère des Finances. La principale différence entre ces projets portait sur la structure que le régime obligatoire devait adopter, mais nul ne contestait qu'il convenait de conserver les caisses de pensions facultatives existantes et de leur apporter un soutien.

Dans le projet de réforme proposé par le *conseil d'administration de la CAP*, le régime de pensions public et obligatoire devait être constitué de deux « étages », avec une nette distinction entre l'assistance sociale et l'assurance sociale. Le premier étage serait un régime de pensions de base, forfaitaires, auxquelles auraient droit tous les citoyens (résidents). Il serait incontestablement redistributeur, et financé par l'impôt général, après restructuration de l'impôt sur le revenu et des taux de cotisation au régime de pensions. Le deuxième étage serait un régime d'assurance actuariellement équitable, lié aux revenus et financièrement viable, pour les travailleurs salariés et les travailleurs indépendants. Il serait basé sur un système simple de points, avec des comptes individuels et l'envoi d'un relevé annuel à l'assuré, indiquant le nombre de points accumulés. Il ne devait y avoir aucune modification *rétroactive* quant au nombre des points et par conséquent au montant correspondant de la pension de chaque bénéficiaire. La valeur nominale de la prestation de vieillesse produite par un point serait fixée chaque année par le Parlement, en fonction de l'évolution des salaires nets en Hongrie. Le régime comporterait une possibilité de retraite à la carte, avec des mesures équitables d'incitation à une retraite différée et de sanction en cas de retraite anticipée.

Le régime devait être calibré de manière à s'assurer que la pension moyenne (celle dérivée des prestations versées par les deux « étages ») soit équivalente à environ 60 pour cent du salaire net moyen. L'âge légal de la retraite devait être relevé progressivement. Sur la base des taux de cotisation d'avant la réforme, le régime aurait de plus accumulé un fonds de réserve, entre le milieu des années 1990 et le milieu des années 2010 – vingt ans pendant lesquels les changements démographiques ne devaient pas être trop importants – et ce fonds aurait permis d'atténuer les problèmes dus au départ à la retraite de la génération de l'explosion démographique, vers 2020. La transition entre l'ancien et le nouveau régime devait être rapide, mais harmonieuse. Il fallait avant tout que personne ne reçoive de pension mensuelle inférieure à

celle perçue auparavant, et ce alors que les gens allaient acquérir moins de droits à pension pendant leur vie du fait du relèvement de l'âge de la retraite. Le principal résultat attendu du projet était la création d'un régime public viable, souple et tenu de rendre compte de sa gestion, qui paierait des pensions financées par répartition et serait accompagné de mesures d'incitation suffisamment efficaces pour que les cotisations soient versées correctement. La viabilité du régime réformé sur cette base a été prouvée par les calculs-types d'experts indépendants (par exemple Augusztinovics et Martos, 1996).

A l'inverse, le projet défendu par le *ministère des Finances* et appuyé ultérieurement par le *ministère du Travail*, était axé sur la mise en place d'un régime en capitalisation privé et obligatoire, et il faisait l'impasse sur une grande partie des problèmes systémiques internes du régime public. Ce concept s'appuyait essentiellement sur le régime à trois piliers de la Banque mondiale (tel que décrit dans Banque mondiale, 1994). Il en déviait cependant sur certains points, et de façon marquée. Le régime public financé par répartition et lié à des cotisations devait être maintenu et non remplacé par un modeste régime forfaitaire, si bien que la privatisation ne serait que partielle. De plus, en ce qui concerne l'indexation des prestations du régime public, il n'était pas question d'un retour à une véritable indexation sur les prix, mais de l'adoption de ce que l'on appelle la « méthode suisse », dans laquelle les pensions liquidées augmentent chaque année plus vite que les prix mais plus lentement que les salaires nominaux. Les partisans de ce projet en attendaient des améliorations et des résultats conformes aux arguments de la Banque Mondiale. Le projet devait renforcer la croissance économique, développer les marchés des capitaux, et, pour les bénéficiaires des pensions, produire, sur le capital investi, des rendements supérieurs au taux de rendement interne du régime financé par répartition. Un tel système permettrait en outre de ne pas mettre tous ses œufs dans le même panier (puisque les risques étaient partagés entre deux régimes de pensions).

Dans un document de travail, le ministère des Finances, faisant valoir ses arguments en faveur de la création d'un pilier en capitalisation privé obligatoire, a lancé une mise en garde : le régime réformé financé par répartition devrait rester suffisamment sain pour pouvoir supporter les coûts de la transition vers un régime à plusieurs piliers. Le ministère estimait que le déficit annuel du régime public inchangé atteindrait 4 pour cent du PIB d'ici à 2050, mais affirmait que ce chiffre pourrait être abaissé jusqu'à 1,4 pour cent en relevant l'âge légal de la retraite et en adoptant le système d'indexation « suisse ». Les calculs présentés étaient basés sur des paramètres tout à fait réalistes et plusieurs scénarios étaient envisagés. Les projections elles-mêmes démentaient donc

l'affirmation – qui avait bénéficié d'énormément de publicité – selon laquelle le régime public « n'était pas financièrement viable » sans privatisation.

Mais les experts de la Banque Mondiale (Palacios et Rocha, 1998) ont publié des statistiques beaucoup plus impressionnantes laissant à penser que, faute d'une réforme, le déficit du régime public de pensions pourrait atteindre avant 2050 le chiffre particulièrement inquiétant de 6 pour cent du PIB. Ils ont ajouté que les effets combinés de l'indexation des pensions liquidées (avec un élargissement de l'assiette de l'impôt) et du relèvement de l'âge ouvrant droit à pension pourraient retarder la constitution de déficits jusque vers 2014 et contenir le ratio du déficit par rapport au PIB à environ 4 pour cent en 2050. Cet article est très fréquemment cité dans les publications de recherche internationales, car il est le seul document rendu public par les opposants à la privatisation des pensions en Hongrie.

S'il est difficile de juger de la validité des différentes projections, c'est surtout parce que les calculs sur lesquels elles sont fondées n'ont pas souvent été rendus publics. Il est même plus difficile encore de connaître l'avis des partisans d'une réforme de fond en ce qui concerne les montants des prestations prévus dans le régime réformé, car il n'y a eu que très peu de publications officielles sur ce sujet. Le ministère des Finances et le ministère du Travail (1997) ont pris en compte un large éventail d'hypothèses quant à la croissance, à l'inflation et aux taux d'intérêt. Cette combinaison de différents facteurs n'est guère compréhensible pour le Hongrois moyen dont on attend pourtant qu'il prenne lui-même certaines décisions. Les hypothèses considérées comme raisonnables par la plupart des experts laissaient toutefois à penser qu'il n'était pas souhaitable d'opter pour le nouveau régime mixte, si l'on était resté plus de 17 ans environ dans le régime public d'avant la réforme. En pareil cas, les pertes, en termes de montant des prestations du régime public, seraient supérieures aux gains attendus du pilier privé.

La controverse sur les deux modèles brièvement décrits ici a duré plusieurs années et a débouché sur un certain nombre de compromis. Par exemple, le ministère des Finances a progressivement réduit la taille prévue du pilier privé à 25 pour cent des cotisations. Lorsque le gouvernement a pris la décision politique définitive d'adopter le concept d'une réforme de fond basée sur une privation partielle, il n'a eu que quelques mois pour mettre au point les détails juridiques et financiers de la législation à présenter au Parlement. Plusieurs modifications ponctuelles ont été apportées au texte soumis au cours du débat parlementaire lui-même, mais à ce moment-là les experts n'avaient plus assez de temps pour vérifier la cohérence des amendements proposés puis adoptés par le Parlement.

Deuxième partie : principaux éléments de la réforme de 1998

Le Parlement hongrois a adopté en été 1997 un train de mesures de réforme entrées en vigueur en janvier 1998, qui divisaient en deux régimes distincts le régime de pensions obligatoire unique en vigueur jusqu'alors. L'un des régimes restait public et financé par répartition, alors que l'autre était privé et en capitalisation. Ces mesures laissaient inchangées les caisses de pensions facultatives créées au début de la même décennie.

Ces nouvelles mesures législatives étaient au nombre de quatre. La Loi LXXX, relative aux cotisations ; la Loi LXXXI, qui régissait le régime de pensions de la sécurité sociale (RPSS) ; la Loi LXXXII, qui définissait le cadre légal des caisses de pensions privées facultatives (CPPF) à créer², et la Loi LXXXIII sur le régime de soins de santé.

La réforme proposait deux options aux personnes déjà salariées : elles pouvaient soit rester membres à part entière du RPSS, soit adhérer à la CPPF de leur choix, tout en restant assurées par le RPSS, mais avec des cotisations et des droits à pension réduits (il n'était pas possible d'être uniquement membre d'une CPPF). Les personnes optant pour la deuxième solution, que l'on appelle les membres du régime mixte (RM), restituaient 25 pour cent des droits à pension qu'elles avaient accumulés jusqu'alors auprès du RPSS. Celles choisissant le RM étaient légalement autorisées à redevenir par la suite, si elles le souhaitaient, membres à part entière du RPSS, sans perte, à condition qu'elles en fassent la demande avant la fin de 1999. Quant aux personnes nouvellement arrivées sur le marché du travail, elles n'avaient pas le choix : le RM était obligatoire, ce qui impliquait qu'à long terme, il allait devenir universel. Les nouveaux venus sur le marché du travail qui manqueraient à leur obligation de se déterminer librement seraient affectés d'office à une caisse.

La loi sur les cotisations stipulait que la cotisation des employeurs au RPSS devait passer de 24 pour cent des salaires bruts (taux d'avant la réforme) à 23 pour cent d'ici à 1999 et 22 pour cent d'ici à 2000. Quant aux cotisations des salariés (jusqu'au plafond du « revenu ouvrant droit à pension » mentionné dans la première partie du

² Dans ce texte, le législateur avait évité d'utiliser le terme « obligatoire ». Les nouvelles caisses étaient simplement qualifiées de « privées ». Par souci de clarté, cependant, le qualificatif « obligatoire » sera systématiquement appliqué ici, de manière à éviter toute confusion avec les caisses de pension privées facultatives qui existaient déjà depuis 1993. Tout le monde n'est pas tenu d'adhérer à une caisse « obligatoire », mais ceux qui le font restent membres du régime de pensions obligatoire.

présent rapport), elles devaient passer de 6 pour cent (taux d'avant la réforme) à 7 pour cent d'ici à 1998, 8 pour cent d'ici à 1999 et 9 pour cent d'ici à 2000. Les membres du RM devaient payer sur ce taux 1 pour cent au RPSS et le reste à leur CPPF. Le pilier privé obligatoire repose donc entièrement sur les cotisations des salariés, alors que les employeurs ne cotisent qu'au régime public. Les employeurs sont cependant tenus de déduire des salaires les cotisations des salariés membres du RM et de les transférer directement aux CPPF correspondantes.

2.1. Modifications du pilier public

La réforme n'a quasiment pas remédié aux insuffisances de fond du régime public d'assurance-vieillesse. Certaines corrections ont été décidées, mais elles ont été différées jusque vers 2010.

Les règles relatives aux conditions d'octroi et les mesures concernant la *pension initiale de vieillesse* perçue à titre personnel par le bénéficiaire sont restées inchangées à quelques exceptions mineures près. Le barème des pensions (selon les années de service) ne changera pas jusqu'en 2013, date à laquelle il deviendra linéaire, chaque année rapportant 1,65 pour cent du revenu estimé pour les membres à part entière du RPSS et 1,22 pour cent pour les membres du RM. La dégressivité dans le revenu estimé utilisé pour le calcul de la pension sera progressivement supprimée, mais elle ne disparaîtra entièrement que vers 2009. Le plafond du « revenu ouvrant droit à pension » (et l'assiette de cotisation des salariés) restera toujours égal au double du salaire brut moyen annuel attendu. Par ailleurs, il n'est pas prévu de supprimer ultérieurement la revalorisation incomplète des gains. Une disposition quelque peu ambiguë de la Loi stipule qu'en 2013 les pensions ne seront plus calculées en montant « net », mais en montant « brut », ce qui signifie qu'elles deviendront imposables. La Loi ne parle cependant pas des ajustements nécessaires des taux d'imposition et de cotisation.

La réforme n'a pas modifié les *règles d'indexation* des pensions liquidées. Il est prévu de changer progressivement le système précédent d'indexation sur les salaires nets pour adopter le système d'indexation « suisse ». La Loi sur le RPSS stipule que l'indexation sur les salaires devrait être en partie maintenue en 1998 (avec une réduction de 2,5 points de pourcentage pour couvrir le coût de l'augmentation des prestations de survivants, comme nous le verrons plus loin dans le présent rapport) et maintenue en totalité en 1999. La combinaison entre l'indexation sur l'indice des prix projeté chaque année et l'indexation sur les salaires nets devait être de 30-70 pour 2000, puis de 50-50 pour 2001.

Si le régime de pensions de vieillesse est resté en grande partie le même, d'importants changements ont en revanche été opérés dans les prestations de survivants et d'invalidité.

S'agissant des *prestations de survivants*, la règle appliquée avant la réforme de 1998 était celle d'« une seule et unique pension pour une seule et même personne » : les personnes ayant droit à plusieurs pensions pouvaient choisir celle dont le montant était le plus élevé. La réforme a modifié cette règle, en autorisant le cumul d'au maximum deux pensions par une même personne. Ainsi, une veuve ou un veuf pouvait recevoir une prestation en sa qualité de conjoint du (de la) défunt(e) en plus de la pension qu'il avait acquise en sa propre capacité. Le montant de la prestation de veuve (veuf) était cependant ramené de 50 à 20 pour cent de la pension du conjoint décédé (pour les personnes n'ayant pas droit à une pension de droit propre, ce pourcentage a par la suite été de nouveau porté à 50 pour cent par une décision de la Cour constitutionnelle).

Les règles de calcul et les conditions d'octroi des *prestations d'invalidité* individuelles n'ont pas été modifiées. Un important changement a cependant été opéré en ce qui concerne le financement du régime public. La responsabilité du paiement des prestations aux personnes invalides qui n'ont pas encore atteint l'âge légal de la retraite et qui ont entièrement perdu leur capacité de travail, a été ôtée à la CAM et rendue à la CAP, sans que ne soit modifiée pour autant la répartition des cotisations de sécurité sociale entre les deux caisses.

La loi sur les *cotisations* prévoyait la création d'un compte personnel de cotisations au RPSS, les employeurs étant tenus d'enregistrer individuellement les cotisations de chaque salarié, en indiquant le montant de chaque paiement. Quelques mois après, cette obligation était reportée à 1999. Elle a par la suite été supprimée.

La loi sur le RPSS accorde la *garantie complète du gouvernement* au régime public, y compris la compensation, par le budget du gouvernement, de toute perte résultant du versement des cotisations des salariés membres du RM aux CPPF au lieu du RPSS. Cette obligation budgétaire a toutefois pour contrepartie une influence accrue du ministère des Finances dans le domaine des pensions.

2.2. Mise en place du pilier privé obligatoire

2.2.a. Structure de gestion

Les caisses de pensions privées obligatoires du régime mixte sont dans une certaine mesure basées sur le modèle des caisses de pensions mutuelles facultatives réglementées par la Loi XCVI/1993. Leur structure juridique a été mise au point sur la

base d'un compromis acceptable par toutes les parties, susceptible de répondre à leurs attentes pendant la préparation de la réforme.

Une CPPF est une organisation à but non lucratif chargée de recouvrer des cotisations auprès de ses membres, de les créditer sur les comptes personnels de ceux-ci, et de les investir afin de garantir un revenu aux membres après leur retraite. Il vaut cependant la peine de faire remarquer que la fourniture de rentes (prestations de type « pensions ») n'est pas spécifiquement mentionnée parmi les tâches obligatoires d'une CPPF. En fait, les caisses peuvent *décider* si elles souhaitent fournir elles-mêmes des rentes ou en acheter, au nom de leurs membres qui prennent leur retraite, auprès d'une compagnie d'assurance. Cela implique que le solde des comptes personnels représente l'épargne personnelle des membres tout au long de la période d'accumulation et que les membres appartiennent à une « association d'investissement » qui finalement n'est guère différente d'une mutuelle. Ce n'est que lorsqu'il part à la retraite que le membre (ou le capital accumulé sur son compte personnel) commence à faire partie d'un véritable système d'assurance qui permet de partager le risque de mortalité.

Les CPPF peuvent être créées par des employeurs, des chambres de commerce et des syndicats, soit de façon individuelle, soit conjointement, et par des caisses de retraite facultatives. Les *propriétaires* de la caisse sont ses membres, qui exercent leurs droits dans le cadre de l'Assemblée générale. Cette dernière élit un conseil d'administration et un conseil de surveillance chargés respectivement de diriger et contrôler le fonctionnement de la caisse, dont elle approuve les statuts. Il est évident que dans une caisse de grande taille, qui compte des centaines de milliers de membres, l'Assemblée générale est plutôt une structure officielle qu'un organe opérationnel, si bien que les fondateurs ont toute latitude pour défendre leurs intérêts.

La *gestion* de la caisse est confiée à plusieurs personnes nommées à cet effet (la nomination d'un directeur exécutif, d'un vérificateur aux comptes, d'un actuaire, d'un directeur des investissements, d'un responsable des affaires juridiques et d'un auditeur interne est obligatoire) ainsi qu'à des institutions extérieures (obligatoires : une banque et un dépositaire extérieur ; facultatives : la sous-traitance de la gestion des actifs, de l'administration et de la tenue des comptes). Une caisse doit respecter un certain nombre d'obligations en matière d'investissements, de divulgation d'informations, de présentation de rapports sur ses activités et de comptabilité. Elle est tenue de publier une version simplifiée de son rapport annuel de vérification des comptes, contenant son bilan, son compte de pertes et profits et ses états financiers. Chaque membre de la caisse doit recevoir au moins une fois par an un relevé de son compte

personnel. Les règles comptables applicables sont celles de la comptabilité de caisse (sur la base des encaissements/décaissements). Les actifs sont comptabilisés à la fois à leur valeur sur le marché et à leur valeur comptable, et leur valeur sur le marché est mise à jour chaque trimestre.

Les caisses et les sociétés financières auxquelles est sous-traitée, par exemple, la gestion des actifs, sont supervisées par l'*Autorité d'Etat pour la supervision financière* (AESF), dont le président est élu par le Parlement pour un mandat de six ans. Le président rend compte au gouvernement et la loi stipule qu'il est assisté d'un conseil consultatif. L'AESF émarge au budget gouvernemental, mais elle a également ses propres recettes qu'elle tire des honoraires de supervision payés par les CPPF. Ces honoraires s'élevaient à l'origine à 0,2 pour cent des cotisations des membres, et ils passeront à 0,4 pour cent en 2002. Ils sont inclus dans les frais d'exploitation.

L'AESF joue un rôle dans les *procédures d'agrément* des caisses (autorisations de création et licences d'exploitation séparées). Elle édicte et applique les règlements, qui sont en partie basés sur la législation. Une caisse souhaitant verser des rentes à ses membres retraités a besoin pour cela d'une autorisation spéciale de l'AESF.

Les CPPF doivent soumettre des *rapports* trimestriels et un *rapport* annuel à l'AESF. Le rapport annuel doit inclure un *rapport actuariel*. La législation détermine certains aspects de la forme et du contenu de ces rapports. L'AESF est en train de mettre au point une règle exigeant des caisses qu'elles procèdent à une évaluation quotidienne de leurs actifs et fassent rapport sur ce sujet. Cette nouvelle règle devrait entrer en vigueur en 2002.

2.2.b. Les cotisations et l'accumulation de capital

Les cotisations d'un membre à une CPPF sont divisées en trois parties. La première (4 à 5 pour cent dans la plupart des caisses) est utilisée pour couvrir les *frais d'exploitation* de la caisse. Environ 1 pour cent sert à constituer diverses *réserves* utilisables en cas d'urgence. Les 94-95 pour cent restants sont crédités sur le *compte personnel* du membre.

Chaque caisse doit élaborer et appliquer une *politique d'investissement* définissant un ou plusieurs points de repère correspondant à ses objectifs. Elle doit publier chaque année la ou les valeurs de ces points de repère (cette question sera examinée plus en détail à la Section 3.4).

Les *investissements* des caisses sont réglementés à deux niveaux. Plusieurs articles de la loi contiennent des dispositions d'ordre général, par exemple en ce qui concerne le contrôle des risques et le maintien de la solvabilité. Le décret d'application de la loi

prescrit un certain nombre d'obligations, qui portent notamment sur les quotas à respecter en ce qui concerne les valeurs dans lesquelles peuvent être investis et détenus les actifs de la caisse. Une caisse n'a par exemple pas le droit de détenir une proportion trop élevée de ses actifs sous la forme d'une seule et même valeur ou de posséder une part trop importante des obligations nominatives ou des actions d'une même entreprise.

Les frais d'investissement (par exemple les frais de gestion des actifs) sont déduits du rendement brut de la caisse. Le rendement net qui reste est crédité tous les trimestres sur les comptes personnels des membres.

La loi prévoit la constitution de plusieurs réserves. L'une d'entre elles est la *réserve de liquidité*, dont la raison d'être tombe sous le sens. Certaines des réserves complémentaires les plus importantes sont brièvement décrites dans les paragraphes suivants, et plusieurs conséquences de la constitution de ces réserves sont évoquées à la Section 2.2.f.

Lorsqu'une caisse ne sous-traite pas la gestion de ses investissements ou les activités de paiement de ses rentes, elle est tenue d'utiliser les cotisations de ses membres pour constituer une réserve d'*auto-exploitation* (d'environ 50 000 dollars des Etats-Unis) afin de se protéger contre d'éventuelles pertes accidentelles dues à ses activités.

Si la caisse verse ses propres rentes, elle doit constituer une *réserve de paiement* et une *réserve démographique* séparée. Lorsque le membre prend sa retraite, un petit pourcentage du solde de son compte personnel est transféré dans la réserve démographique et le reste dans la réserve de paiement.

Toutes les CPPF doivent constituer une *réserve d'ajustement du rendement*. Cette dernière a pour objet de stabiliser, au fil des ans, le taux de rendement obtenu par les comptes personnels et la réserve de paiement. Il existe pour chaque caisse et pour chaque année une fourchette de rendement prévu déterminée par avance, tous les ans, par le conseil consultatif qui assiste le président de l'AESF. Cette fourchette dépend à la fois des paramètres de performance de l'économie nationale et de la CPPF concernée (dans la pratique, elle est déterminée sur la base du taux de rendement que l'on peut obtenir si l'on détient un certain portefeuille d'obligations d'Etat). A la fin de l'année ou un peu plus tard, il devient possible de calculer le taux de rendement effectif de la caisse et de le comparer avec la fourchette prescrite.

Il ne se passe rien si le taux de rendement de la caisse est compris dans la fourchette. S'il la dépasse, une partie des excédents est transférée dans la réserve d'ajustement du rendement, à partir des comptes personnels, auxquels on applique

alors des taux plus élevés. Si le taux de rendement n'atteint pas la limite inférieure de la fourchette, il faut transférer de l'argent de la réserve d'ajustement sur les comptes personnels auxquels on applique des taux plus bas (normalement, si les taux de rendement appliqués aux différents comptes personnels ne sont pas les mêmes, c'est uniquement parce que les cotisations versées pendant le trimestre considéré l'ont été à des moments différents. La législation autorise cependant une CPPF à appliquer des taux personnels différents, mais elle ne précise pas les motifs autorisés pour ce faire. Il y a là une grave lacune dans la réglementation, ce qui laisse la voie libre à d'éventuelles manipulations comptables).

2.2.c. Les droits à pensions

Une CPPF fournit à ses membres des prestations en cas de décès ou d'invalidité, avant leur départ à la retraite puis après.

Lorsqu'un membre *décède* pendant la période d'accumulation (c'est-à-dire avant d'avoir pris sa retraite), un bénéficiaire qu'il a précédemment désigné peut retirer le capital accumulé sur le compte personnel, sous la forme d'une somme forfaitaire. Ce système a été conçu comme équivalant à la prestation de survivants octroyée par le régime public. Mais, dans le régime public, c'est la législation qui détermine qui sont les bénéficiaires de la prestation, et ce en prenant en compte l'ensemble des survivants, alors que dans une CPPF, le membre est libre de désigner n'importe qui comme bénéficiaire car la prestation « léguée » ne dépend pas du nombre des bénéficiaires, par exemple du nombre des orphelins. Un membre devenu handicapé pendant la période d'accumulation peut choisir entre percevoir une rente versée par la CPPF et basée sur le capital accumulé sur son compte personnel (qui vient s'ajouter à une autre rente payée par le pilier public, dont le montant est égal à un certain pourcentage de la prestation d'invalidité d'un membre à part entière du RPSS), et reverser le capital accumulé au RPSS, qui lui versera une prestation d'invalidité à taux plein.

Lorsque le membre part à la retraite, la base de calcul de la rente à verser est la somme accumulée sur le compte personnel de l'intéressé(e). Les membres peuvent choisir entre différents types de rentes, que la loi définit comme suit :

- a) une rente sur une tête à payer jusqu'au décès de son bénéficiaire ;
- b) des rentes sur deux ou plusieurs têtes, à payer aussi longtemps qu'au moins un des bénéficiaires survit ;
- c) une rente garantie payée au moins jusqu'à une date convenue à l'avance. Si le rentier survit après cette date, la rente est transformée en rente à vie. S'il décède avant, elle est payée jusqu'à cette date au bénéficiaire désigné.

Dans les cas autres qu'une rente à vie sur une seule tête, c'est la caisse elle-même qui régleme la répartition entre les bénéficiaires applicable pour différentes périodes. Si la CPPF fournit ses propres rentes, la palette des prestations qu'elle offre doit inclure une rente à vie sur une seule tête et au moins un autre type de rente.

La règle d'indexation des rentes est la même que pour le pilier public, à savoir que l'indexation doit refléter dans les mêmes proportions l'augmentation des salaires et celle des prix. De nombreux experts sont sceptiques quant à cette disposition, qui introduit dans le système le risque supplémentaire d'une augmentation imprévisible des salaires. De plus, on ne sait pas vraiment comment les compagnies d'assurance pourront respecter cette règle, car actuellement il n'existe sur le marché des rentes aucun produit susceptible de satisfaire à ces exigences.

Même lorsque la CPPF fournit ses propres rentes, un membre conserve le droit d'acheter la prestation qui lui est due auprès d'une autre CPPF ou de donner pour instruction à sa propre caisse d'acheter sa prestation auprès d'une compagnie d'assurance. En pareil cas, il doit payer une commission de transaction fixée par la caisse. Certaines dispositions de la loi prévoient que l'on peut changer de fournisseur même après avoir pris sa retraite, c'est-à-dire pendant la période où l'on perçoit la rente. Cette possibilité risque assurément d'avoir un effet d'anti-sélection du risque, que les publications sur les pensions décrivent très bien. Des effets semblables peuvent également se manifester du fait de la possibilité de choisir entre différents types de rentes et/ou de pouvoir hériter dans une autre caisse du capital accumulé sur le compte personnel de l'assuré.

2.2.d. Garanties

La loi applique la notion de « capital garanti ». Si le capital accumulé sur le compte personnel d'un membre est inférieur, lors du départ à la retraite de l'intéressé, au capital nécessaire pour verser la rente prescrite sur deux têtes, il doit être porté au niveau nécessaire grâce au *fonds de garantie*. Cette disposition ne s'applique qu'après une période de cotisation minimum de 180 mois à une caisse privée obligatoire. Bien qu'il n'y ait pas de limite d'âge pour un transfert volontaire au régime mixte, le législateur a tenu à limiter les risques de transfert « irrationnel ». Les membres qui ont cotisé moins de 180 mois sont autorisés, lorsqu'ils partent à la retraite, à retirer, sous la forme d'une somme forfaitaire, le capital qu'ils ont accumulé. La façon dont la loi définit la rente assurée par le capital garanti est plutôt ambiguë.

Il existe également des dispositions concernant la situation inverse. Lorsque le capital accumulé sur le compte personnel est supérieur à deux fois le capital garanti tel

qu'il a été défini, le membre a la possibilité de retirer l'excédent sous la forme d'une somme forfaitaire (d'un point de vue technique, il peut être considéré comme plus avantageux que les limites inférieure et supérieure réduisent la variation des rentes, car plus cette variation est faible, plus les calculs de probabilité sont faciles et sûrs).

La constitution du fonds de garantie a pour objectif de préserver les droits des membres de la CPPF et d'aider les caisses de pensions à payer les rentes. Ce fonds a donc encore d'autres fonctions dans le régime. Il verse le capital accumulé sur le compte personnel lorsqu'un membre passe d'une caisse à une autre et que la CPPF n'est pas en mesure de payer (ce qui dans la pratique arriverait en cas de détournement de fonds ou de faute par négligence). Il peut également prêter des capitaux aux caisses dont les réserves ne couvrent pas leurs engagements.

La redevance payable au fonds de garantie par les caisses et qui est incluse dans les frais d'exploitation de ces dernières varie, selon le moment, entre 0,3 et 0,5 pour cent des cotisations des membres, comme cela a été décidé par le conseil d'administration du fonds et approuvé par l'AESF. Le portefeuille du fonds de garantie est exclusivement composé d'obligations d'Etat. Au cas où les ressources du fonds seraient épuisées, le gouvernement garantirait ses emprunts.

2.2.e. Egalité entre les sexes

La loi stipule que la prestation versée par une CPPF ne doit pas dépendre du sexe de la personne membre de la caisse. Les bases juridiques d'un traitement des rentes « respectueux de l'égalité entre les sexes » sont toutefois actuariellement peu claires et controversées. Les principales règles sont les suivantes :

L'actuaire de la CPPF est tenu d'appliquer la table de mortalité « unisexe » de la caisse lorsqu'il prend en compte la mortalité des membres masculins et féminins. La rente, qui est basée sur le capital accumulé sur le compte personnel, doit être calculée en appliquant le principe standard de l'équivalence actuarielle. L'actuaire a cependant la possibilité de prendre en compte le sexe de l'intéressé(e) lorsqu'il calcule les réserves. Ces règles, de même que la liberté de manœuvre dont bénéficient les fournisseurs, sont telles qu'elles rendent beaucoup plus difficile le calcul de rentes « unisexes » actuariellement prudentes et dont la redistribution est transparente.

Quant aux rentes payées par une compagnie d'assurance extérieure, il est encore plus difficile de savoir ce qu'il en advient. Il existe dans la législation une disposition stipulant que la compagnie d'assurance doit vendre des produits spécifiquement conçus pour les membres de la CPPF. Sans doute l'intention du législateur était-elle d'appliquer aux compagnies d'assurance l'exigence du paiement de rentes

« unisexes ». Toutefois, une loi antérieure qui régleme l'activité des compagnies d'assurance ne fait pas mention de tels produits spéciaux et ces compagnies n'appliquent généralement pas de table de mortalité « unisexe ».

2.2.f. Redistribution

Dans les publications sur les pensions, il est habituel de supposer que, contrairement aux régimes publics financés par répartition, les régimes de pensions en capitalisation privés ne sont pas redistributeurs, et c'est d'ailleurs souvent pour cela qu'ils sont considérés comme plus avantageux. Les observateurs mettent normalement l'accent sur le fait que le capital versé sur le compte personnel est la propriété individuelle du membre, ce qui implique que chaque membre d'une CPPF épargne exclusivement pour sa propre retraite. Dans le cadre de la législation hongroise en vigueur, cette hypothèse ne tient pas.

Un régime de pensions privé obligatoire implique nécessairement une *redistribution sous-jacente* de l'épargne de retraite des membres du fait de la variété des durées de vie. Or dans les CPPF hongroises, le partage du risque de mortalité n'a lieu qu'après le départ à la retraite, puisque le capital personnel accumulé est légué en cas de décès pendant la période d'accumulation précédant le départ à la retraite.

La longévité n'étant dès lors pas liée au sexe, au statut social, aux revenus et au niveau d'éducation, même le partage du *risque de mortalité* « le plus pur » produit une redistribution entre les groupes sociaux lorsque les caisses de pensions n'ont pas le droit de faire de discrimination en fonction de ces critères, par exemple en imposant des tables de mortalité et des rentes « unisexes ». De telles conditions sont par ailleurs naturelles si l'on considère les caisses de pensions comme faisant partie d'un régime obligatoire d'assurance sociale. Selon la composition démographique d'une CPPF, les rentes « unisexes » peuvent produire soit un excédent (s'il y a prédominance des hommes chez les rentiers), soit un déficit (s'il y a prédominance des femmes). Il n'existe encore que peu d'informations sur la façon dont ce type de déséquilibre devra être résolu, d'autant plus qu'un certain nombre d'autres questions restent encore sans réponse, par exemple : qui, au bout du compte, va fournir les rentes ? Quels seront le rôle et l'approche des compagnies d'assurance en la matière ?

Le régime comporte un certain nombre de garanties, comme par exemple les réserves que les CPPF doivent constituer en plus, bien entendu, de la réserve de paiement requise, ainsi que les différentes fonctions du fonds de garantie. Ces dispositifs sont conçus pour rendre le régime plus sûr, mais ils n'y parviennent pas forcément. Par exemple, l'évolution démographique future pourrait fort bien

démentir les hypothèses sur lesquelles a été basée la création de la *réserve démographique*. Dans le même temps, ces dispositions réduisent la part des cotisations créditées sur les comptes personnels et produisent un effet de redistribution non intentionnel incompatible avec la philosophie d'un régime privé en capitalisation.

La *réserve d'ajustement du rendement* constitue un bon exemple de l'inutilité et du manque de transparence de ce type de redistribution. Son objectif, qui consiste à lisser et égaliser les taux de rendement sur de nombreuses années, est pour le moins contestable, car un régime capitalisé à cotisations définies repose sur le principe des rendements plus élevés pour des risques plus importants. Le véritable objectif du régime, selon la philosophie qui a présidé à sa création, est de créditer un maximum de capitaux sur les comptes personnels, et ce à n'importe quel moment (en partant du principe qu'aucun de ces comptes personnels ne peut faire l'objet d'une discrimination).

Or la réserve d'ajustement du rendement est incompatible avec cet objectif. C'est bien entendu le cas lorsque le taux de rendement de la réserve est supérieur ou inférieur à celui des comptes personnels, puisqu'alors, l'existence même de la réserve a des effets sur les rendements généraux crédités aux membres. Mais il y a aussi redistribution entre les membres lorsque le taux de rendement de la caisse est le même que celui des comptes personnels, et ce en raison des variations des dates de paiement des cotisations et/ou des dates des départs à la retraite. Par exemple, quelqu'un qui part à la retraite après de nombreuses années de taux de rendement élevé perd la part des rendements sur le capital accumulé qui a été transférée à la réserve. À l'inverse, quelqu'un qui prend sa retraite après une période prolongée de taux de rendement faibles est gagnant parce que le solde de son compte personnel a été complété par un apport en provenance de la réserve, précédemment regarnie grâce aux rendements prélevés chez d'autres membres.

En fait, le mécanisme d'ajustement du rendement et la notion de « capital garanti » viennent « brouiller » l'aspect « cotisations définies » du régime, en cassant la stricte corrélation entre les cotisations individuelles versées et les rentes perçues, provoquant ainsi une redistribution au sein des caisses et entre elles.

Dans les CPPF qui paient leurs propres rentes, les comptes personnels et les investissements du capital accumulé sont strictement séparés de la *réserve de paiement*, qui contient l'ensemble des capitaux accumulés par tous les retraités. Le seul lien entre les cotisants et les retraités est le fait qu'ils appartiennent à la même entité juridique. Il en découle que le taux de rendement des comptes personnels sur lesquels ils continuent à accumuler des capitaux peut être très différent de celui de la

réserve de paiement. La seule exception est celle de la réserve d'ajustement du rendement, pour laquelle les taux de rendement de la réserve de paiement et ceux des comptes personnels doivent tous être pris en compte par la législation, avec les transferts que cela implique. Ces transferts se heurtent parfois à des difficultés, car le taux d'intérêt technique constitue déjà un taux de rendement garanti pour la réserve de paiement.

Quant à la *réserve d'auto-exploitation*, il faudra remplacer tôt ou tard la disposition forfaitaire par un capital de solvabilité plus sophistiqué, dépendant du niveau des services fournis par la caisse. Cela serait à la fois plus raisonnable et plus conforme à la pratique des compagnies d'assurance.

Lorsque les réserves d'une caisse ne couvrent pas ses engagements, l'aide d'urgence fournie par le *fonds de garantie* doit être remboursée. C'est là une autre caractéristique étrange du régime, tant on a peine à concevoir qui remboursera et quand. Si la caisse retrouve ultérieurement sa capacité de paiement, il en résulte à nouveau une redistribution opaque entre les générations successives de membres. En fait, le fonds de garantie devrait être constitué de telle façon qu'il puisse couvrir certains risques clairement définis par la législation. La redistribution entre les caisses et entre les membres serait alors plus transparente.

Des commissions d'experts et de juristes sont actuellement en train d'examiner un certain nombre de problèmes liés à la question des réserves, si bien que l'on peut s'attendre à des modifications. Il faudra également pallier tôt ou tard les insuffisances du cadre juridique, mais cela ne va pas être facile.

Troisième partie : première expérience postérieure à la réforme

3.1. Changements législatifs en 1998-2000

Les élections parlementaires de 1998 ont entraîné l'arrivée au pouvoir d'un nouveau gouvernement de coalition composé de partis politiques qui se trouvaient auparavant dans l'opposition. Il n'y a aucune raison de penser que la réforme des pensions a eu quelque effet que ce soit sur cette issue. La législation qu'a par la suite adoptée ce nouveau gouvernement n'en a pas moins modifié de façon significative les dispositions institutionnelles et plusieurs paramètres du régime de pensions entré en vigueur en 1997. Les changements nécessitant l'adoption d'une nouvelle législation ont été approuvés par le Parlement ; les autres relevaient de la compétence du gouvernement.

Il a d'abord été mis fin à l'*autonomie relative* du régime public de pensions. Le conseil d'administration autonome de la caisse d'assurance-pension a été dissous (de même que son homologue pour la caisse d'assurance maladie) et la CAP a été placée sous la supervision directe du gouvernement, et plus particulièrement du ministère des Finances, également chargé de présenter le budget annuel de la CAP au Parlement.

Le *recouvrement* des cotisations de sécurité sociale, jusqu'alors effectué par la CAP et la CAM, a été confié à l'agence d'Etat pour le recouvrement des impôts (AERI). Cela pourrait passer pour une mesure purement technique, mais en fait ce transfert de responsabilité est venu renforcer le point de vue (surtout défendu par les employeurs) selon lequel les cotisations de sécurité sociale sont simplement une forme d'impôt. La disposition de la Loi sur les cotisations qui exigeait des employeurs qu'ils enregistrent individuellement chaque cotisation du salarié, pour chaque paiement, a été supprimée, l'AERI n'étant ni en mesure ni désireuse de créer ou tenir à jour l'énorme registre que cela aurait impliqué.

La *date limite* avant laquelle les membres d'une CPPF peuvent encore revenir sans perte au RPSS a été repoussée une année après l'autre. Ce choix est encore possible jusqu'à la fin de 2002.

Les règles d'*indexation* des pensions liquidées avaient déjà été changées en 1999. Plutôt que de conserver le système de transformation progressive prescrit par la loi – maintien de l'indexation sur les salaires pendant un an en 1999, combinaison d'indexation sur les prix (30 %) et les salaires (70 %) en 2000, puis adoption de ce que l'on appelle la méthode suisse (combinaison 50 %-50 %) en 2001 – le gouvernement a déclaré que le pays « ne pouvait pas se permettre » d'appliquer en 1999 les règles

prévues par la législation. Il a fait valoir que les modifications progressives décidées par le gouvernement précédent impliquaient une augmentation de 18,4 pour cent de l'ensemble des prestations liquidées cette année-là. Il a donc réappliqué à la place le système, pourtant plutôt insuffisant – consistant à verser des sommes forfaitaires et à déterminer des plafonds et des planchers. Les prestations ont en général été augmentées de 3500 forints hongrois (HUF) par mois, mais les prestations de faible montant ne devaient pas être augmentées de plus de 25,5 pour cent et l'ensemble des prestations a dû être augmenté d'au moins 11 pour cent. Ces limites compliquées ont conduit à une augmentation des prestations de moins de 3500 HUF pour environ 3 pour cent des retraités et de plus de 3500 HUF pour environ 23 pour cent. L'augmentation moyenne, cependant, n'a finalement été que de 14,2 pour cent, c'est-à-dire plus de quatre points de pourcentage de moins que ce que la loi de 1997 préconisait pour 1999. Pour les bénéficiaires d'une pension, la perte s'est bien entendu répercutée sur les années suivantes, la base de départ retenue en 1999 pour les augmentations ultérieures étant de loin inférieure à ce qu'elle aurait dû être. C'est à la Section 3.3. que seront examinées les conséquences générales de cette situation.

Comme le montre le tableau 4, les changements les plus radicaux ont probablement été ceux qui ont affecté les taux de cotisations.

Tableau 4
Taux de cotisation à l'assurance-pension (salaire brut = 100)

	Employeurs	Salariés	TOTAL	Membres du RM à une CPPF au RPSS	
1998	24 (24)	7 (7)	31 (31)	6 (6)	1 (1)
1999	22 (23)	8 (8)	30 (31)	6 (7)	2 (1)
2000	22 (22)	8 (9)	30 (31)	6 (8)	2 (1)
2001	20 (22)	8 (9)	28 (31)	6 (8)	2 (1)
2002	18 (22)	8 (9)	26 (31)	6 (8)	2 (1)

Note : Les taux indiqués entre parenthèses sont ceux fixés par la Loi de 1997.

Comme il a déjà indiqué, la Loi de 1997 sur les cotisations avait pour objectif de maintenir le taux de cotisation total à un niveau constant de 31 pour cent du salaire brut, tout en transférant progressivement deux points de pourcentage de la part des employeurs à celle des salariés, de manière à élargir l'assiette de cotisation du pilier privé obligatoire qui dépend exclusivement des cotisations des salariés. Au lieu de cela,

le taux total de cotisation sera ramené à 26 pour cent, soit cinq points de pourcentage en moins. Compte tenu des prévisions en matière d'évolution démographique, l'on ne peut que se poser des questions quant à la durabilité à long terme de l'ensemble du régime. Les principaux bénéficiaires de ces nouvelles dispositions sont les employeurs, dont la « charge » doit être ramenée de 24 à 18 pour cent de la masse salariale, soit 6 pour cent de moins. De leur côté, les salariés bénéficient d'un point de pourcentage de la réduction. Ils continuent à payer 8 pour cent (contre 6 % avant la réforme), au lieu des 9 pour cent envisagés. Sur ces 8 pour cent, cependant, le taux à payer au pilier privé obligatoire a été gelé à 6 pour cent, alors que 2 pour cent au lieu de 1 vont à présent au régime public. En termes de gains et de pertes, les résultats de ces changements sont résumés dans le tableau 5 ci-après.

Tableau 5
Gains (+) et pertes (–) de cotisations en 2002 (en pourcentage de la masse salariale annuelle)

	Par comparaison avec ce que prévoyait la loi de 1997	
	1997 chiffres réels	pour 2002
Employeurs	+ 6	+ 4
Salariés	– 1	+ 1
Ensemble	+ 5	+ 5
RPSS	– 5	– 3
CPPF		– 2
Ensemble	– 5	– 5

Les conséquences de ces changements sont certes loin de satisfaire les CPPF, mais elles ont placé le RPSS dans une situation plus grave encore. L'objectif affiché des changements est d'améliorer le rendement et la compétitivité de l'économie. Ce qui est le plus important pour les futurs retraités, c'est que les taux d'acquisition du droit à pension, dans le pilier public, n'ont pas été ajustés en fonction des cotisations – qui ont tout de même un peu augmenté – et que les perspectives d'accumulation de capital ont manifestement été réduites dans le pilier privé.

En novembre 2001, d'importantes modifications sont intervenues en matière d'adhésion au régime mixte et de garanties pour les membres d'une caisse de retraite obligatoire. Dans les dispositions annexées à la loi relative à l'approbation des activités

budgétaires de l'année précédente, le Parlement a rendu facultative l'adhésion au régime mixte, même pour les nouveaux venus sur le marché du travail, et a mis fin à l'obligation du fonds de garantie de compléter le capital personnel accumulé jusqu'à ce qu'il atteigne le montant garanti.

3.2. Transfert des salariés au régime mixte

3.2.a. Le processus de transfert

Les salariés ont eu 20 mois (du 1^{er} janvier 1998 au 31 août 1999) pour décider s'ils souhaitent rester membres à part entière du RPSS ou adhérer au régime mixte. En fait, le nombre de personnes ayant opté pour la seconde solution a dépassé les attentes. Selon les projections officielles, 1,5 million de personnes devaient adhérer aux CPPE, alors qu'il y en a eu environ 2 millions – soit 48 pour cent de la population économiquement active (y compris les chômeurs), dont presque 150 000 membres obligatoires (nouveaux venus sur le marché du travail). L'écart entre ces deux chiffres est sans doute imputable aux conséquences de deux facteurs qui se neutralisent :

- les *erreurs « actives »* : certaines personnes ont adhéré au régime mixte alors que la valeur du capital qu'elles allaient probablement accumuler avait des chances d'être inférieure à celle des droits acquis qu'elles acceptaient de perdre au RPSS ;
- les *erreurs « passives »* : certaines personnes n'ont pas adhéré au régime mixte alors qu'elles auraient eu avantage à le faire.

Le processus de transfert a reflété différents types de comportement. Le Centre de recherche sociale (TARKI) a procédé à plusieurs reprises, en 1998, à des sondages d'opinion au sujet des nouvelles caisses et a établi un certain nombre de prévisions quant au nombre de personnes susceptibles de changer de régime, qu'il a alors évalué entre 1 700 000 et 1 900 000 (TARKI, 1999) ; il a également clairement défini le profil des membres potentiels. Les personnes qui étaient sûres d'adhérer se sont inscrites assez tôt. Il s'agissait surtout de salariés encore relativement jeunes ou d'âge moyen, davantage conscients de leur avenir que ne le sont les jeunes de 20 à 30 ans. Après quelques mois, la répartition, par âge, des membres des caisses a beaucoup changé, et pendant un an les nouvelles adhésions se sont succédé à un rythme presque constant d'environ 50 000 par mois. Cela reflète aussi l'impact du travail des réseaux d'agents recruteurs engagés sur le terrain par les grandes caisses. Enfin, l'on a assisté à une véritable ruée de plusieurs centaines de milliers de personnes, essentiellement de jeunes salariés, souhaitant adhérer en août 1999.

Plus d'un an après, en 2000, une enquête de suivi a montré que le nombre de personnes ayant changé de régime aurait même encore été plus élevé si les caisses

étaient restées ouvertes pour ceux qui avaient dépassé le délai. Quant aux flux réels et potentiels dans la direction opposée, ils ont été moins importants. A la fin du premier trimestre 2001, les membres d'une CPPF ayant retransféré leur épargne au RPSS n'étaient que 38 000 (1,7 %). Selon la même enquête, seuls 3 à 3,5 pour cent des membres d'une CPPF envisageaient d'en faire autant. Lorsqu'une personne redevient membre du régime de pensions de la sécurité sociale, le capital qui se trouve sur son compte personnel est retransféré à ce régime et tous ses droits acquis sont restaurés comme si rien ne s'était passé.

3.2.b. Les facteurs intervenus dans le choix

Dans les publications sur ce sujet, les auteurs de travaux de recherche partent habituellement du principe selon lequel le choix entre le maintien de l'adhésion au régime uniquement financé par répartition et le transfert au régime mixte dépend du nombre d'années de service déjà atteint par l'intéressé(e), du nombre d'années de service restant à effectuer, de l'évolution des gains avec l'avancement en âge, du taux de rendement du capital, du taux de rendement interne des cotisations versées au régime financé par répartition, et des différences dans la structure de risque des piliers concurrents.

L'âge est probablement la variable la plus importante parmi celles à prendre en compte pour le changement de régime. Il a des conséquences sur la période de cotisation antérieure (c'est-à-dire les droits à pension acquis jusqu'alors auprès du régime public, et qui doivent être abandonnés) et sur la durée prévue de la période de travail restante (c'est-à-dire sur le capital qui devrait continuer à être accumulé jusqu'au départ à la retraite). Toutefois, l'âge limite au-dessus duquel il n'est plus avantageux de changer de régime est difficile à déterminer du fait de l'importance de l'évolution des gains au fur et à mesure de l'avancement en âge. Les personnes en droit de s'attendre à ce que leur revenu professionnel connaisse une progression plus rapide (et qui ont habituellement un niveau d'éducation plus élevé) perdent sans doute relativement moins en renonçant à leurs cotisations passées parce que leurs gains futurs seront plus élevés. Elles seront donc davantage enclines à changer de régime jusqu'à un âge relativement avancé.

En ce qui concerne le *rendement des caisses*, nombreux sont les économistes qui conviennent que dans la pratique un régime en capitalisation est plus dynamique et plus efficace : les rendements obtenus en bourse sont plus élevés que le taux de rendement interne des régimes financés par répartition. Mais, par ailleurs, les frais de fonctionnement liés au recouvrement des cotisations et au paiement des pensions de

façon décentralisée sont supérieurs à ceux d'un régime de sécurité sociale. En adoptant la législation sur la réforme des pensions hongroise, le Parlement a accepté l'hypothèse retenue par la majorité des experts, à savoir que le rendement des investissements des CPPF dépasserait suffisamment le taux de rendement implicite du régime de sécurité sociale pour compenser des frais de fonctionnement plus élevés.

Quant aux effets des différences dans les *risques relatifs*, ils sont plus difficiles à déterminer, même théoriquement. Dans les régimes en capitalisation, il y a le risque d'investissement et le risque lié à la transformation en rente. Il existe également un risque de mauvaise gestion et le risque que l'inflation ne vienne éroder ce que produit le capital. La plupart du temps, le portefeuille d'actifs d'un membre permet d'obtenir des gains plus élevés, sans protection aucune contre les fluctuations considérables de la bourse au moment du départ à la retraite (Alier et Vittas, 1999). Les rentes risquent de devenir trop chères, car les compagnies d'assurance et les caisses de retraite tentent de se protéger du risque que des concurrents ne disposent de meilleures informations sur l'état de santé du membre et par conséquent sur son espérance de vie (Mitchell et autres, 1999). De plus, les caisses privées sont sans doute mieux protégées des risques politiques pendant la période d'accumulation, mais au moment de la conversion du capital en rente, elles le sont moins contre la propension du gouvernement à lever des impôts. Par ailleurs, un régime financé par répartition est même encore plus exposé aux risques politiques (Diamond, 1997), et il a tendance à être fortement redistributeur entre les générations et au sein d'une même génération (Geanakoplos, Mitchell et Zeldes, 1999). Il est également considéré comme plus vulnérable aux risques démographiques, et plus particulièrement au vieillissement, car il est plus facile d'exporter des actifs, via les marchés des capitaux, vers des pays dont la population est plus jeune qu'il ne l'est d'importer de la main-d'œuvre en provenance de ces pays.

Les effets nets des rendements et des risques relatifs font l'objet de débats passionnés entre les experts, mais l'homme de la rue n'est pas en reste non plus, car c'est à lui qu'appartient la décision du changement de régime. Les sondages du TARKI que nous avons déjà mentionnés suggèrent que les personnes interrogées s'attendaient à des pensions plus élevées en adhérant à des caisses privées, et qu'au fur et à mesure que le nombre des membres de ces caisses augmentait, elles avaient même tendance à les considérer comme plus sûres.

Outre ces considérations d'ordre général, la décision de transfert dépend de plusieurs *caractéristiques individuelles*. Premièrement, les effets des décisions actuelles relatifs aux pensions ne se font sentir que beaucoup plus tard, et les gens ont donc

tendance à leur accorder moins d'importance. Le choix a donc de fortes chances d'être influencé par le peu de cas que l'on fait de l'avenir et par la myopie. Plus l'espérance de vie de chacun augmente, moins les gens accordent de l'importance à ce qui les attend plus tard, ce qui pourrait expliquer que les personnes les plus jeunes aient été moins nombreuses que prévu à opérer un transfert de régime. La combinaison des deux impacts opposés de l'âge – à savoir, d'une part, des gains futurs plus élevés au fur et à mesure de l'avancement en âge (comme nous l'avons déjà vu), mais aussi une plus forte propension à se désintéresser de l'avenir lorsque l'on est encore jeune – a des conséquences pour le moins contrastées. Les règles qui favorisent les personnes changeant de régime alors qu'elles sont encore jeunes auront tendance à provoquer une sur-représentation des cohortes jeunes chez les membres des CPPF, mais le fait que les générations les plus jeunes se soucient nettement moins de l'avenir leur fera commettre des erreurs passives. Beaucoup de ces jeunes n'adhéreront pas aux nouveaux régimes alors qu'ils y auraient eu intérêt.

Quant à la *myopie* – autre dimension humaine, elle conduit les gens à se préoccuper de leur devenir moins qu'ils ne le devraient. Heureusement, l'une des questions posées dans le sondage du TARKI permettait de tenir compte de la myopie, laquelle devait ensuite être intégrée, sous forme de variable, dans le modèle, de manière à pouvoir tester plus efficacement ce dernier.

Une autre caractéristique importante à prendre en compte dans le choix du régime est l'*incertitude quant aux conséquences* de ce choix. Comme cela a déjà été indiqué, il n'y a pas, chez les experts, de consensus général quant aux risques d'investissement, aux risques de production de la rente et aux risques politiques. De plus, les intéressé(e)s doivent en réalité opérer un double choix : changer ou non de régime et, s'ils le font, déterminer quelle est la CPPF à laquelle il leur faut adhérer. Et cela est difficile, car il leur faut regrouper les informations précises dont ils ont besoin pour connaître les dispositions pertinentes de la législation (la plupart de ces dispositions sont de toute façon incompréhensibles pour le Hongrois moyen), évaluer les perspectives de l'ensemble du secteur privé et, en particulier, des caisses de retraite, et acquérir ou s'adjoindre les connaissances spécialisées nécessaires pour procéder à cette analyse. D'où l'importante influence du pouvoir de conviction des vendeurs de polices des CPPF et des employeurs eux-mêmes sur les décisions finales des personnes susceptibles de changer de régime.

3.2.c. Éléments explicatifs des comportements en matière de transfert

Cinq facteurs sont susceptibles d'expliquer les comportements en matière de transfert, en se basant sur les sondages successifs réalisés par le TARKI. Ces facteurs sont l'âge, le niveau d'éducation, l'horizon temporel (myopie ou prévoyance), la taille de l'employeur (le cas échéant) et les revenus.

Comme il fallait s'y attendre, l'âge des membres d'une caisse est nettement inférieur à celui des personnes qui sont restées au RPSS. Dans l'échantillon considéré en 2000, ces dernières avaient en moyenne 40 ans, et les membres des CPPF seulement 34 ans. La relative jeunesse des membres inscrits tardivement a encore accru la différence d'âge entre les deux groupes dans les échantillons du TARKI, qui est passée de 4,8 ans en 1999 à 6,2 ans en 2000.

La fréquence des erreurs actives et passives peut être déterminée en calculant le ratio, par groupe d'âge, entre le nombre des membres d'une CPPF et celui des économiquement actifs. C'est ce qui a été fait dans le tableau 6 ci-après.

Tableau 6			
Nombre de membres d'une CPPF par rapport à la population économiquement active (par groupe d'âge)			
Age	Pourcentage	Age	Pourcentage
15–19 ans	89	41–45 ans	36
20–24 ans	81	46–50 ans	15
25–30 ans	84	51–55 ans	3
31–34 ans	76	56–60 ans	1
35–40 ans	60	61–	0

Source : Rapports trimestriels 1999 de l'ACESF.

Note : La population économiquement active comprend aussi les chômeurs.

Bien que ce soit dans le groupe d'âge le plus jeune que l'on trouve le taux le plus élevé de transferts au régime mixte, et bien qu'à l'exception d'un seul groupe d'âge, ce taux baisse au fur et à mesure que les gens vieillissent, 11 pour cent du groupe des 15 à 19 ans peuvent être considérés comme ayant très probablement commis une erreur passive. La même constatation s'applique à la plupart des 19 pour cent de personnes âgées de 20 à 24 ans qui n'ont pas changé de régime (seuls 89 et 81 % des personnes appartenant à ces groupes ont opté pour un transfert). Les erreurs passives ont été

probablement moins nombreuses dans les cohortes des 35-40 ans et 41-45 ans, mais il y a des chances que des erreurs actives aient été commises au-dessus de 45 ans.

Il fallait s'attendre à ce que les membres d'une CPPF aient un *niveau d'éducation plus élevé* que les personnes ayant décidé de ne pas adhérer à une caisse, et ce pour deux raisons : (1) Comme il a déjà été souligné, les personnes qui bénéficient d'un niveau d'éducation plus élevé ont davantage de chances de voir leurs revenus professionnels augmenter plus rapidement, avec l'âge, que ceux des autres, ce qui fait remonter de plusieurs crans la limite d'âge entre les cohortes des personnes qui ont avantage à adhérer à une CPPF et les cohortes de celles qui n'y ont pas intérêt. (2) En moyenne, le niveau d'éducation est plus élevé dans les groupes d'âge les plus jeunes, ce qui s'explique par le développement de l'enseignement supérieur au cours de ces dernières décennies. L'effet – attendu – de l'âge fait automatiquement remonter le niveau d'éducation chez les membres. L'écart croissant entre les niveaux d'éducation auquel il faut s'attendre s'explique également par le fait que les cohortes les plus jeunes ont tendance à adhérer plus tard, et que seuls les nouveaux venus sur le marché du travail ont été autorisés à adhérer après la date limite du 31 août 1999.

Comme l'a montré, en 1999 et 2000, l'enquête annuelle sur les ménages réalisée par le TARKI, les membres des caisses ont effectivement un meilleur niveau d'éducation, et cet écart s'accroît encore avec le temps, ce qui là encore est conforme aux hypothèses retenues. Selon cette enquête, l'écart entre la moyenne d'âge des groupes d'adhérents et des groupes de non-adhérents était de 0,73 ans en 1999, et il a presque atteint une année entière en 2000.

L'*horizon temporel* des personnes qui ont répondu a pu être déterminé par une question sur la façon dont elles préparaient leur vieillesse. Dans le sondage, ces personnes avaient la possibilité de choisir entre neuf stratégies de préparation potentielles, que l'on pourrait classer dans les quatre catégories suivantes : la prolongation de l'activité sur le marché du travail, les types d'épargne traditionnels, l'épargne basée sur des produits du marché financier, et l'aide du réseau familial. Les intéressé(e)s pouvaient choisir entre trois de ces neuf stratégies. Cette possibilité a provoqué la répartition de l'échantillon en deux groupes : (1) les personnes ayant retenu au moins une stratégie ; et (2) les « myopes » qui ont répondu « je ne me prépare pas » ou « je ne sais pas ». Il fallait s'attendre à ce que les membres des CPPF aient une opinion plus arrêtée quant à la façon dont ils comptaient compenser la baisse de leurs revenus lorsqu'ils deviendraient âgés.

Les statistiques du TARKI ont montré que les membres d'une CPPF ont effectivement un horizon temporel différent. Le pourcentage de ceux qui, parmi eux,

avaient une idée de la façon dont ils allaient se préparer à la vieillesse atteignait presque 80 pour cent, alors que chez les non-membres le chiffre correspondant n'était que de 50 pour cent.

En ce qui concerne l'*emploi*, le taux d'activité économique, selon les prévisions, devait être plus élevé chez les personnes ayant adhéré à une CPPF que chez les autres, et ce pour trois raisons. (1) Les chômeurs ont davantage tendance à avoir des carrières professionnelles interrompues et des gains futurs peu élevés, ce qui fait qu'ils ont plus de chances d'appartenir au groupe des personnes pour lesquelles il serait désavantageux de changer de régime. (2) Les coûts de transaction qu'implique l'adhésion à une caisse sont plus élevés pour les chômeurs, qui ne peuvent pas compter sur l'aide administrative d'un employeur pour effectuer les formalités d'inscription. (3) Enfin, les chômeurs ont moins de chances de pouvoir s'entretenir avec un vendeur représentant une caisse de pensions, tout simplement parce qu'il est plus facile d'entrer en contact avec les gens sur leur lieu de travail et parce que les personnes pourvues d'un emploi sont des « recrues » plus intéressantes pour une caisse. Cette dernière raison explique également la prévision d'une relation positive entre la taille de l'entreprise ou de l'organisation employeuse et la probabilité d'adhésion à une CPPF.

Ces deux prévisions ont été confortées par les statistiques. Les non-adhérents ont trois fois plus tendance à se trouver sans emploi que les adhérents. Dans une moindre mesure, ils ont également davantage de chances de travailler dans une petite entreprise (ou d'être travailleur indépendant).

Enfin, pour des raisons que l'on ne saurait dissocier des précédentes (notamment l'éducation et l'emploi), les membres ont des *revenus* nettement *plus élevés* : 30 pour cent de plus dans le cas de l'échantillon du TARKI.

3.2.d. Analyse par régression

Etant donné que certaines de ces variables produisent des effets qui se chevauchent, nous avons tenté de les séparer par une analyse de régression logistique. Il s'agissait de déterminer à quel point ce groupe de variables pouvait expliquer les comportements de transfert, quelle était l'importance des effets séparés de chaque variable et dans quel ordre d'importance relatif l'on pouvait classer ces dernières. On trouvera le résultat de cette analyse au tableau 7. Celui-ci indique quatre valeurs pour chaque variable : le coefficient de régression logistique (B, effet marginal de la variable indépendante sur le logit de la variable dépendante), ce qu'il est convenu d'appeler la statistique Wald – créée par transformation à partir du coefficient et qui dans les

échantillons de grande taille a une distribution χ^2 – le degré d'importance de cette statistique (P), et le coefficient de corrélation partielle (R) qui mesure l'importance relative de chaque variable.

Tableau 7
Modèle de régression logistique pour la décision de transfert

	B (coefficient de régression)	Statistique Wald	P (degré d'importance de la statistique Wald)	R (coefficient de corrélation partielle)
Education	0,08	10,0	0,002	0,05
Age	-0,10	267,6	<0,005	-0,31
Horizon temporel	1,42	134,1	<0,005	0,22
Employeur(*)	–	129,2	<0,005	0,20
Revenu	<0,05	2,1	0,148	0,01

(*) La marge d'appréciation est de 5 pour cette variable et de 1 pour toutes les autres.

Le tableau 7 montre que toutes les variables, à l'exception du revenu, ont un important effet sur le transfert à une CPPF, et ce même lorsque l'on ne tient plus compte de leur interaction avec les autres variables. L'important écart de revenu entre les membres et les non-membres semble être imputable à un effet de contexte général, probablement le fait que les personnes qui adhèrent à une CPPF sont mieux éduquées et ont davantage de chances d'être pourvues d'un emploi. Une personne dont le revenu est plus élevé mais qui a le même type d'emploi et d'éducation qu'une autre personne n'a pas beaucoup plus tendance à adhérer au nouveau régime.

Conformément aux prévisions, l'effet individuel le plus marqué est produit par l'âge. Les deux autres variables dont l'influence est importante sont l'horizon temporel et le type d'employeur. Les personnes qui ont au moins une idée de la façon dont elles s'efforceront de résoudre le problème de la baisse de leurs revenus lorsqu'elles seront plus âgées ont davantage de chances d'adhérer à une CPPF. La différence entre les membres et les non-membres est importante à tous les niveaux si la variable « horizon temporel » est codée pour pouvoir effectuer une différenciation entre plus de deux niveaux, en se fondant sur le nombre de stratégies de préparation à la vieillesse cité par les personnes qui ont répondu (le nombre le plus faible étant 0 et le plus élevé 3). De plus, à supposer, même, que l'on supprime la stratégie de

préparation consistant à épargner au moyen de produits du marché financier, dont l'appartenance à une caisse ne constitue que l'une des nombreuses possibilités, la différence entre les membres et les non-membres reste encore significative.

Le fait d'être pourvu d'un emploi et la taille de l'entreprise (employeur) ont tous les deux une influence sur le changement de régime. Les chômeurs ont nettement moins tendance à être membres d'une CPPF que les personnes qui travaillent pour de petites entreprises. A l'opposé, les salariés des grandes entreprises ont encore plus de chances d'opérer un transfert de régime.

Les résultats du modèle sont illustrés ci-après par les exemples de deux personnes extrêmement différentes représentant des groupes sociaux eux-mêmes très différents :

Premier exemple, celui d'une personne de 50 ans dont le niveau d'éducation est celui correspondant à l'âge de la scolarité obligatoire. Elle est au chômage, n'a aucune idée de la façon dont elle va préparer sa vieillesse, et son revenu n'est égal qu'à la moitié de la moyenne nationale. La probabilité qu'elle adhère au régime mixte est de 1,7 pour cent.

Second exemple, celui d'une personne de 25 ans qui a un diplôme universitaire et qui travaille pour une entreprise de plus de 500 salariés. Elle a un horizon temporel (tel que défini précédemment) long, et elle perçoit un salaire moyen. En pareil cas, sa probabilité d'adhésion à une CPPF est de 92,8 pour cent.

Pour conclure, l'on peut affirmer sans beaucoup de risques de se tromper que les mesures d'incitation intégrées dans les règles de transfert ont eu une influence sur la décision des personnes concernées, dont le comportement peut être décrit en termes de choix rationnel. La répartition par âge fait ressortir très nettement une structure d'âge conforme à ce qui se passe dans la plupart des autres pays (Disney, Palacios et Whitehouse, 1999) et qui correspond aussi aux intentions des experts ayant mis au point les règles de transfert. Le ciblage n'a pourtant pas été parfait. Le fait qu'il y ait eu davantage de transferts au régime mixte que cela n'était prévu, particulièrement chez les plus de 40 à 45 ans, laisse à penser qu'il y a eu beaucoup d'erreurs actives (l'adhésion à une CPPF tout en restant membre du RPSS aurait été plus avantageuse). Par ailleurs, le faible taux des transferts chez les cohortes actives les plus jeunes (ce taux est descendu à 90%) suggère que les erreurs passives (il aurait été plus avantageux de ne pas changer de régime) n'ont pas été rares non plus.

3.3. Résultats et problèmes du pilier public

La caractéristique type sous-jacente à la réforme de 1998 est la création d'un pilier en capitalisation privé obligatoire. La nouvelle loi n'a pas réglé les problèmes essentiels

du régime public ou les a masqués en attendant l'application de la solution quelque peu ambiguë prévue pour environ 2010. Le RPSS n'en a pas moins été affecté par plusieurs changements moins importants, mais tout de même significatifs, opérés dans le pilier public, tels que la modification du régime de prestations de survivants et le transfert de la responsabilité de certains types de prestations d'invalidité de la CAM à la CAP (voir Section 2.1.). D'autres modifications sont entrées en vigueur avec l'adoption de nouveaux textes législatifs successifs en 1998-2000 (voir Section 3.1.).

Il est pratiquement impossible d'opérer une distinction entre les effets des problèmes déjà présents avant la réforme de 1998 et ceux des problèmes imputables à la législation adoptée après cette réforme.

3.3.a. Prestations de survivants et d'invalidité

Les changements qu'a apportés la réforme de 1998 ont eu un impact immédiat dans le domaine des prestations de survivants et d'invalidité. En 1997, 724 000 prestations de survivants étaient versées. Ce chiffre est passé d'un seul coup à 860 000 lorsqu'il est devenu possible, en 1998, de recevoir deux prestations en même temps. Le ratio des prestations de veuves (et de veufs) payées par rapport à l'ensemble des prestations est passé de 23,1 à 26,2 pour cent. Cela n'est pas dû à une augmentation du nombre des bénéficiaires. Au contraire, le nombre de personnes ne vivant qu'avec des prestations de veuves (veufs) est passé de 8,8 à 8,3 de l'ensemble des bénéficiaires d'une pension. Et cela n'est pas imputable non plus à l'apparition de nouveaux bénéficiaires, mais au fait que les bénéficiaires existants ont commencé à avoir droit à une seconde prestation.

La réforme a laissé les risques « survivants » et « invalidité » à la charge du pilier public, même dans les cas où les bénéficiaires ont adhéré au régime mixte. Or le financement actuariellement nécessaire pour protéger ces derniers n'est pas couvert par le taux de cotisation au RPSS. Pendant ces premières années de maturation des CPPF, la charge financière pesant sur le RPSS n'est pas encore très importante, mais si rien n'est fait pour résoudre cette situation, elle risque, à plus long terme, de provoquer de graves difficultés.

Les bénéficiaires des membres d'une CPPF sont désignés par les membres eux-mêmes. Lorsqu'un membre actif (non retraité) décède, le ou les bénéficiaire(s) survivant(s) peuvent décider de retransférer au RPSS les capitaux accumulés sur le compte personnel du défunt, dont ils ont hérité, en conservant l'intégralité de leurs droits de survivants au RPSS. Ces bénéficiaires ne sont toutefois pas nécessairement les mêmes que les survivants légaux. Certains bénéficiaires peuvent ne pas être des

survivants au sens juridique du terme et certains survivants ne pas être des bénéficiaires (les survivants non bénéficiaires recevront 75 % de la prestation normale de survivants payée par le RPSS, au lieu de 75 % de la prestation de retraite du RPSS à laquelle le défunt aurait été en droit de s'attendre). Il n'existe pour l'instant aucune prévision quant aux conséquences financières que cela aura, à long terme, pour le RPSS.

Les règles sont plus ou moins les mêmes en ce qui concerne l'invalidité. Si un membre d'une CPPF devient handicapé, il a la possibilité de revenir au RPSS en transférant les capitaux accumulés sur son compte personnel et en bénéficiant d'une restauration de l'intégralité de ses droits à une pension d'invalidité du RPSS. Actuellement, presque toutes les personnes nouvellement handicapées ont choisi de revenir au RPSS car leur période d'accumulation dans une CPPF a été courte. Cette situation ne changera probablement pas beaucoup, si tant est qu'elle change un jour.

Il est évident qu'en cas de décès ou d'invalidité d'un membre, les bénéficiaires choisiront la prestation la plus avantageuse pour eux. Tous ceux dont le compte personnel est crédité d'une somme inférieure à la valeur, escomptée pour toute la durée de vie, de la prestation attendue du RPSS se réinscriront à ce dernier régime. En termes d'assurance, le RPSS doit réadmettre les « mauvais risques » des CPPF. Etant donné que les prestations de survivants représentent aujourd'hui environ 14 pour cent des dépenses totales de pensions et les prestations d'invalidité plus de 16 pour cent (y compris les prestations versées aux handicapés ayant dépassé l'âge normal de la retraite), les conséquences de cette situation risquent de devenir très graves pour le RPSS.

Ces problèmes ont été examinés et pris en compte ces dernières années dans un grand nombre de publications et calculs d'experts (*par exemple* Bod, 2000 ; Réti, 2000), mais rien n'a été fait pour remédier au problème du traitement du risque asymétrique entre les deux piliers.

3.3.b. Un système d'information insuffisant

Les tentatives de création d'un système d'information moderne en matière de sécurité sociale remontent à la fin des années 1980. La Banque mondiale a prêté une somme considérable, au début des années 1990, pour financer un projet dans ce domaine. Le projet a été d'abord interrompu, pour finalement avorter en raison de rivalités entre les différentes administrations gouvernementales concernées.

Des progrès considérables ont cependant été enregistrés dans la numérisation des tâches auparavant manuelles consistant à calculer le montant des pensions à verser au

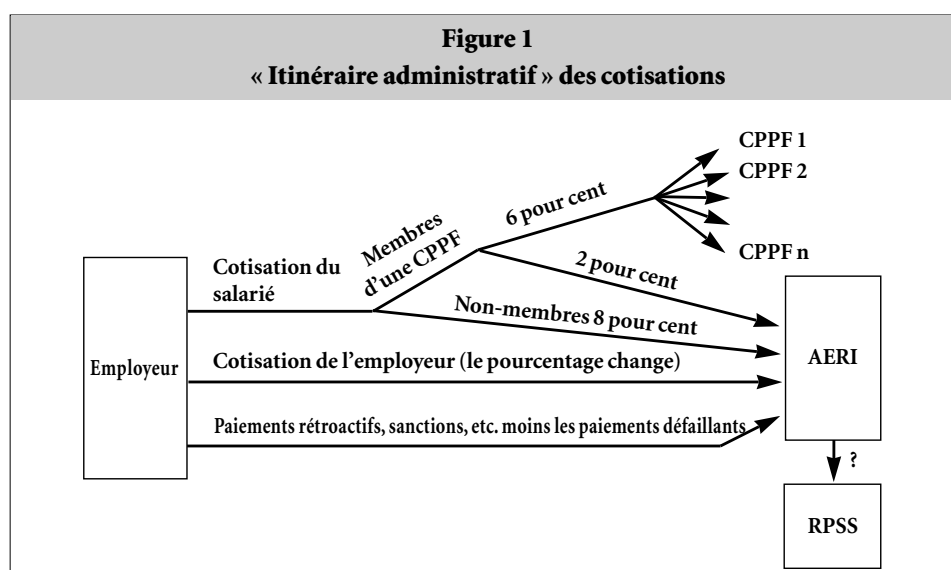
moment du départ à la retraite, à recalculer les pensions liquidées parfois deux ou trois fois par an au gré des exigences des règles d'indexation, et à payer méticuleusement les pensions mensuelles. Le travail était auparavant concentré sur la fourniture d'un service approprié à chaque bénéficiaire, ce qui avait toujours été considéré comme une question politiquement sensible. Ces dernières années, il est même devenu possible d'obtenir des statistiques globales sur les différents groupes de bénéficiaires d'une pension, en établissant des distinctions par âge, sexe, année du départ à la retraite, en fonction de paramètres antérieurs décrivant les antécédents professionnels de l'intéressé(e), etc. Malheureusement, des caractéristiques sociales importantes telles que le niveau d'éducation sont toujours manquantes parce qu'elles ne jouent aucun rôle dans la formule des pensions.

Pour résumer, on peut dire que le volume d'information, du côté des *prestations*, est plus ou moins satisfaisant, et ce bien que l'administration travaille toujours avec des logiciels et des matériels datant d'avant le début du XXI^e siècle. Le système informatique ne permet toujours pas de procéder à des analyses standards de régression et/ou de sensibilité. Il est donc impossible, faute de pouvoir mobiliser pendant longtemps les capacités intellectuelles de très nombreux experts et chercheurs, de séparer les effets des différents facteurs et mesures, par exemple pour comparer l'impact de l'évolution de la composition du groupe des bénéficiaires d'une pension avec celui de la modification des règles d'indexation.

Du côté des *cotisations*, la situation est en revanche carrément déplorable. Depuis 1988, les employeurs sont tenus de notifier, à la fin de chaque année, les cotisations payées au nom de chaque salarié, car la formule de calcul des pensions prend à présent en considération les gains ouvrant droit à pension perçus depuis 1988 jusqu'au moment du départ à la retraite. Cette énorme masse d'informations sur papier continue de s'accumuler dans les sous-sols humides des bureaux régionaux de l'administration de la CAP, sans être complètement numérisée. En attendant, les sommes effectivement transférées par les employeurs sont soit insuffisantes en raison des défauts de paiement, soit excédentaires à cause des paiements rétroactifs, des commissions, des sanctions pour transferts tardifs, etc., si bien que la trésorerie actuelle de la CAP, constituée des cotisations reçues, ne serait de toute façon ni compatible ni comparable avec le relevé de solde de chaque salarié, même si ce relevé était à jour.

La réforme de 1998 a obligé les employeurs à transférer leurs cotisations au RPSS, en y ajoutant 1 pour cent (et, ultérieurement, 2 %) des salaires bruts des membres d'une CPPF et 7 pour cent (ultérieurement 8 %) des salaires bruts des non-membres,

le tout venant s'ajouter aux 6 pour cent de cotisation des salariés payés directement par les membres à leur CPPF. Une législation adoptée par la suite (voir Section 3.1.) a autorisé l'AERI, l'agence gouvernementale chargée de recouvrer les impôts, à percevoir également les cotisations payables au RPSS. Ces deux mesures n'ont fait qu'aggraver la situation, comme le montre le graphique 1, dans lequel ne sont d'ailleurs même pas mentionnés les impôts et autres transferts des employeurs à l'AERI (par exemple les cotisations de maladie).



L'AERI perçoit les sommes dues, mais jusqu'en 2003 elle n'est aucunement tenue de traiter et tenir à jour des comptes personnels. Elle n'a pas connaissance non plus des cotisations des salariés versées directement aux caisses privées obligatoires. Elle transfère périodiquement de l'argent à la CAP via le Trésor public, mais sans fournir suffisamment d'informations quant à la source des recettes qu'elle tire des cotisations et sans indiquer à quel titre légal elle les perçoit. Manifestement, ces recettes sont devenues encore moins comparables qu'elles ne l'étaient auparavant avec les déclarations, par les employeurs, des cotisations versées au titre de chaque salarié. Le RPSS n'a donc pas la possibilité de tenir à jour en permanence des comptes de cotisation personnels pour ses membres. Dès la fin de 2001, les assurés ont été informés par l'administration de la CAP de ce que seraient leurs revenus ouvrant droit à pension en 2000, mais ces indications étaient basées sur les déclarations annuelles des employeurs au RPSS, et non sur les paiements courants réels des cotisations à l'AERI.

Dans ce contexte, il est impossible de conserver une trace des cotisations effectives. La séparation entre les cotisations des membres d'une CPPF et celles des non-membres, par exemple, est fondée sur un certain nombre d'estimations. Ainsi, l'indemnisation du gouvernement au titre des recettes tirées des cotisations des salariés au RPSS et qui ont été « perdues » pour ce dernier reste-t-elle aléatoire, car elle est basée sur des estimations préliminaires intégrées au budget annuel tel qu'approuvé par le Parlement et non sur les pertes réelles. Le tableau 8 montre bien la disparité entre les différents chiffres cités en ce qui concerne les cotisations des salariés.

Tableau 8
Disparités entre les données relatives aux cotisations des membres
(en milliards de forints hongrois)

	1998	1999	2000
1 Recettes des CPPF tirées des cotisations ¹	29,8	54,7	81,4
2 16,7 et 33,3 pour cent, respectivement, des recettes CPPF ²	5,1	18,2	27,1
3 Recettes du RPSS provenant des membres d'une CPPF ³	n.d.	16,8	26,0
4 Compensation par le budget de l'Etat ³	20,0	57,2	63,2
5 Ecart (4-1)	-9,8	+ 2,5	-18,2

¹ Source : Rapports des CPPF à l'Autorité de supervision

² Les CPPF ont droit à 6 pour cent des salaires. La part du RPSS a été de 1 pour cent (17 pour cent de six) en 1998 et de 2 pour cent (33,3 pour cent de six) en 1999–2000.

³ Source : Annuaire de l'Administration de la CAP.

La première ligne du tableau indique le montant réel des sommes versées aux CPPF. Calculées sur cette base, les recettes que le RPSS tire des cotisations des membres d'une caisse devraient correspondre aux chiffres indiqués à la 2^e ligne. À la ligne 3, figurent les recettes *effectives* déclarées par le RPSS. Si les 1,4 à 1,1 milliard de HUF manquants ne représentent pas une somme très importante au regard du budget de la CAP, ils n'en soulèvent pas moins un certain nombre de questions quant à l'efficacité du recouvrement des cotisations. Par ailleurs, l'écart entre la compensation budgétaire et les cotisations payées aux CPPF (ligne 5) était déjà devenu important dès 2000.

La loi de 1997 sur le RPSS stipule que l'on doit faire des projections annuelles des capacités de financement de la CAP sur une période de dix ans, ainsi que des

projections démographiques sur une période de cinquante ans. Mais les choses ne sont pas claires quant à l'institution à laquelle échoit pareille responsabilité. Compte tenu de ce qui a été dit jusqu'ici, il n'est guère surprenant qu'aucune projection fiable n'ait encore été publiée. L'administration de la CAP est actuellement en train de préparer un modèle de simulation à relativement grande échelle, qui pourrait permettre d'effectuer de telles projections dans quelques années.

La qualité du système d'information s'améliorera probablement à moyen terme, mais pour l'instant elle est telle qu'il est même difficile de résumer les premiers effets actuels de la réforme sur la situation financière du RPSS. Les informations fournies ci-après sur cette situation sont en grande partie basées sur des hypothèses d'experts.

3.3.c. L'équilibre financier

Le rapport sur la capacité de financement de la CAP est un document complexe, complété par des informations secondaires sur les recettes et les dépenses et qui risque de ne pas avoir échappé à des manipulations comptables dont l'examen n'entre pas dans le cadre de la présente étude. Ce qui est comparé ici, ce sont uniquement les recettes tirées des cotisations et les dépenses globales de pensions.

Tout d'abord est présentée, dans le tableau 9, une situation imaginaire et « rétroactive », à savoir celle qui aurait prévalu s'il n'y avait pas eu de réforme. Dans le scénario ainsi reconstruit, ce sont les paramètres d'avant la réforme qui ont été appliqués. Il n'existe pas de CPPF. Les cotisations des employeurs sont égales à 24 pour cent des salaires brutes et celles des salariés à 6 pour cent. Les pensions sont indexées sur l'indice des salaires nets de l'année précédente. Il n'y a pas de deuxième prestation de survivants pour les veuves (les veufs) et aucune dépense de prestations d'invalidité. Ces paramètres d'avant la réforme sont toutefois appliqués à des données réelles valables pour la période 1998-2000 (par exemple en ce qui concerne le nombre des bénéficiaires d'une pension). L'analyse est restreinte à cette période de manière à ce que les projections financières pour l'avenir puissent rester précises. Ce scénario « sans réforme » sert de toile de fond pour l'évaluation des effets de la modification des paramètres.

Tableau 9
Le scénario « sans la réforme » pour les cotisations et les pensions
(en milliards de forints hongrois)

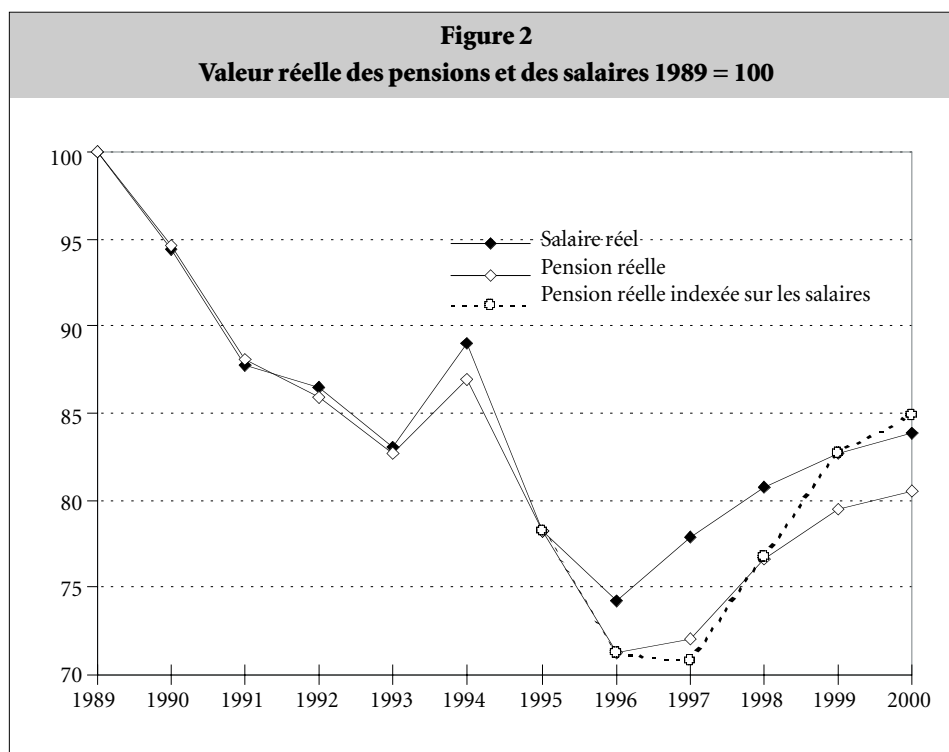
	1997	1998	1999	2000
Cotisations des employeurs	499,4	593,7	686,2	790,1
Cotisations des salariés	95,6	125,9	142,0	171,7
Autres cotisations ¹	13,2	21,0	25,9	46,9
TOTAL DES COTISATIONS	608,2	740,6	854,1	1008,7
Pensions de vieillesse ²	527,3	662,2	786,3	888,7
Pensions de survivants	81,2	91,0	105,3	112,7
TOTAL DES PENSIONS	608,5	753,2	891,6	1001,4
SOLDE	-0,3	-12,6	-37,5	+7,3
A titre de comparaison : PIB	8540	10087	11393	12877
Pensions en % du PIB	7,1	7,5	7,9	7,8

¹ Il s'agit essentiellement de sommes versées par le budget de l'Etat au titre des années pendant lesquelles les intéressé(e)s n'étaient pas affilié(e)s. La très forte augmentation de 2000 est due à l'augmentation de la cotisation du gouvernement pour les pensions des membres des forces armées.

² Y compris les bénéficiaires invalides ayant dépassé l'âge normal de la retraite.

Le niveau élevé de l'inflation et la baisse des salaires réels ont permis à la CAP de bénéficier d'une situation financière extrêmement favorable en 1997 (Section 1.2.), tout en aggravant cependant la situation des bénéficiaires d'une pension. Avec la baisse de l'inflation et l'augmentation des salaires réels au cours des années qui ont suivi, les pensionnés auraient été en partie indemnisés de leurs pertes précédentes par les règles d'indexation en vigueur avant la réforme. Les dépenses totales de pensions seraient passées de 753 milliards de HUF en 1998 à 892 milliards en 1999 (voir Tableau 9), soit une augmentation de 18,4 pour cent – supérieure à celle des recettes tirées des cotisations prélevées sur les salaires. Cela explique un déficit virtuel de 37,5 milliards de HUF, qui n'aurait représenté que 4,4 pour cent de l'ensemble des cotisations, c'est-à-dire une somme que le budget du gouvernement aurait pu « se permettre », garantissant ainsi la couverture totale du déficit de la CAP. L'augmentation attendue des dépenses globales de pensions a conduit le gouvernement à supprimer les règles d'indexation adoptées en 1997 et à accorder des augmentations

de pensions ponctuelles en 1999 (voir Section 3.1.). La figure 2 indique l'effet combiné de la modification du système d'indexation.



Alors que les salaires réels et les pensions ont diminué dans les mêmes proportions jusqu'en 1995 ou presque, il s'est ensuite créé un écart entre les deux en 1996, aux dépens des bénéficiaires d'une pension, et cette situation, loin d'avoir été résolue depuis, a perduré du fait de la suppression de l'indexation des pensions sur les salaires.

Les autres modifications paramétriques intervenues depuis 1997 ont été décrites à la Section 3.1. Il nous suffit de résumer ici les effets des différentes mesures sur les capacités de financement de la CAP.

Tableau 10
Effets des mesures prises avant et après la réforme sur la capacité
de financement du pilier public
(en milliards de forints hongrois)

	1998	1999	2000
1. Indexation	+15,3	+48,6	+64,4
2. Secondes pensions de veuves (veufs)	-16,7	-19,7	-23,2
3. BÉNÉFICIAIRES D'UNE PENSION (1+2)	-1,4	+28,9	+41,2
4. Augmentation de la cotisation des salariés	+21,0	+47,4	+57,2
5. BÉNÉFICIAIRES D'UNE PENSION ET SALAIRES (3+4)	+19,6	+76,3	+98,4
6. Prestations d'invalidité retransférées à la CAP	-23,7	-27,5	-30,9
7. Transferts des salariés aux CPPF	-29,8	-54,7	-81,4
8. Baisse de la cotisation des employeurs	-57,9	-65,8	
9. GAINS DES AUTRES SECTEURS (6+7+8)	-53,5	-140,1	-178,1
10. Compensation par le budget de l'Etat	+20,0	+57,2	+63,2
11. ENSEMBLE (5+9+10)	-13,9	-6,6	-16,5

Il y a plusieurs façons de considérer les chiffres du tableau 10. D'une part, l'on est en droit de faire observer que le résultat final (ligne 11) n'est pas vraiment catastrophique pour la CAP, dans la mesure où il ne creuse que dans une infime proportion le déficit « sans la réforme » (voir Tableau 9). D'autre part, la modification du système d'indexation des pensions de vieillesse (même en tenant compte d'une certaine réaffectation en faveur des survivants) et l'augmentation du taux de cotisation des salariés, passé de 6 à 7 puis 8 pour cent, ont créé un énorme réservoir dans lequel il serait possible de puiser à diverses autres fins. Le prix payé par les pensionnés et salariés (ligne 5) a même été plus que compensé par le fait qu'une proportion élevée des cotisations des salariés a été transférée aux CPPF (ligne 7). Toutefois, étant donné que cette dernière somme est plus importante que l'excédent total des cotisations des salariés (ligne 4), on peut dire que le prix en question est en fait payé par les bénéficiaires d'une pension et les salariés qui n'ont pas adhéré au régime mixte. En ce sens, la réforme de 1998 a été « autofinancée », du moins pendant les trois premières années.

Il y a eu d'autres complications, mais elles n'étaient pas intrinsèques à l'objectif de la réforme de 1998. La réaffectation d'une partie des prestations d'invalidité, dont la responsabilité, auparavant dévolue à la CAM, a été confiée à la CAP, n'a rien à voir avec la création du pilier privé obligatoire et n'a eu aucune conséquence pour les bénéficiaires d'une prestation d'invalidité. Elle avait simplement pour but de soulager quelque peu la CAM, qui ployait sous la charge. En fait, la baisse du taux de cotisation des employeurs a eu un impact beaucoup plus important sur le creusement du déficit de la CAP. Bien qu'il s'agisse sans doute d'une coïncidence temporaire, il est intéressant de relever que le montant de la compensation versée par le budget de l'Etat (ligne 10) est beaucoup plus proche de celui de la cotisation « manquante » des employeurs (ligne 8) que de celui de la cotisation des salariés réorientée vers les caisses privées obligatoires (ligne 7).

Il convient de souligner que faute de données détaillées, l'analyse que nous venons de présenter ne s'appuie que sur des estimations approximatives, et qu'étant donné qu'elle n'est pas accompagnée de projections financières à moyen terme fiables, elle n'a pas d'implication directe pour les années postérieures à l'an 2000.

3.4. La performance initiale du pilier privé obligatoire³

3.4.a. Le marché des CPPF

Comme nous l'avons vu à la Section 3.2, les prévisionnistes s'attendaient initialement à ce qu'environ 1,5 million de personnes adhèrent aux nouvelles caisses privées obligatoires. De ce point de vue, les 60 CPPF ayant sollicité une licence d'exploitation étaient très nombreuses. Dans un pareil contexte, la concentration qui a eu lieu sur le marché des pensions privées pourrait être considérée comme un effet naturel de la concurrence. Au bout du compte, 21 caisses agréées (35 % du total) ont réussi à survivre au-delà des trois premières années, et il est certain que ce nombre va encore diminuer. Plusieurs raisons expliquent cette disparition des caisses agréées.

³ Toutes les données présentées dans cette section sont basées sur les rapports annuels officiels des CPPF. Elles sont publiées ici avec l'autorisation de l'ACESF.

Tableau 11
Evolution du nombre des CPPF

	1997	1998	1999	2000	2001*	TOTAL	
Nouvelles licences d'exploitation	41	16	2	0	0	60	100%
Processus de création annulés	0	17	3	0	0	20	33%
Cessations d'exploitation	0	4	9	2	4	19	32%
NOMBRE DE CAISSES EN ACTIVITE	0	36	27	25	21	21	35%

* Projections

Un tiers des caisses ayant sollicité des licences n'ont même pas commencé à fonctionner, ce qui s'explique dans la plupart des cas par leur incapacité à attirer le nombre de membres minimum requis par la loi.

Un autre tiers des caisses demandeuses ont commencé à fonctionner mais ont cessé d'être indépendantes après quelques mois. La plupart du temps, elles ont été achetées par une caisse plus importante. Il n'y a eu que très peu de véritables fusions pendant ce processus de concentration. En général, seules les petites caisses ont été impliquées dans les premières fusions et acquisitions. La taille moyenne des caisses acquises ou fusionnées était de moins de 10 000 membres. La seule exception à cette règle a sans doute été une compagnie d'assurance multinationale tardivement entrée sur le marché hongrois par rapport à ses concurrents et qui a acheté une caisse relativement importante puisqu'elle comptait environ 50 000 membres. Aujourd'hui, certaines caisses de taille moyenne – d'environ 40 000 à 50 000 membres – envisagent elles aussi de fusionner pour des raisons relevant exclusivement des forces du marché.

Les fondateurs des caisses peuvent être classés en trois groupes différents : des institutions financières telles que des banques et des compagnies d'assurance, des employeurs importants ou des groupes représentant les intérêts des salariés, et d'autres organisations telles que des cabinets comptables ou des associations privées. Les chances de survie de ces trois groupes se sont avérées extrêmement différentes.

Tableau 12
Nombre et chances de survie des CPPF, par groupes de fondateurs

	Nombre de caisses		Chances de
	Créées	En activité en 2001	survie (en pourcentage)
Banques, compagnies d'assurance	17	13	76
Employeurs	24	9	38
Autres	19	3	16

Le risque de cessation d'exploitation était très élevé pour les caisses dont les fondateurs n'avaient pas d'antécédents d'activité dans le secteur financier. Sans doute est-ce dû au fait que la gestion d'une caisse de pensions est avant tout de nature financière. Toutefois, étant donné que les CPPF sont autorisées à sous-traiter leur gestion financière, on aurait pu s'attendre à ce que les caisses créées par des fondateurs étrangers au domaine de la finance soient viables elles aussi ; or tel n'a pas été le cas dans la pratique.

Tableau 13
Principales caractéristiques des CPPF en 2000, par groupes de fondateurs

	Banques, compagnies d'assurance	Employ- eurs	Autres	TOTAL
1 Part de marché par membre (pourcentage)	89	10	1	100
2 Nombre moyen de membres (en milliers)	153,7	9,1	5,9	90,0
3 Augmentation du nombre des membres (en pourcentage)	7	1	1	6
4 Mobilité des membres (en pourcentage)	11	6	3	10
5 Solde moyen sur les comptes individuels (en milliers de HUF)	90,4	165,9	120,4	81,6
6 Cotisation mensuelle moyenne (HUF)	3121	6123	2154	3241

1 Nombre de membres des CPPF appartenant au groupe, en proportion du total des membres (%)

2 Nombre de membres des CPPF appartenant au groupe, divisé par le nombre de caisses dans le même groupe

3 Augmentation du nombre total des membres par rapport au nombre de membres initial

4 Nombre des adhésions et des départs de membres par rapport au nombre total des membres

5 Valeur en fin d'année des actifs des pensions crédités sur les comptes personnels divisée par le nombre de membres à la fin de la même année

6 Cotisation annuelle totale, divisée d'abord par le nombre annuel moyen des membres, puis par 12.

Le tableau 13 résume les principales caractéristiques de l'ensemble des caisses et de celles qui appartiennent respectivement aux trois groupes définis en fonction du type de fondateur.

Ce tableau révèle :

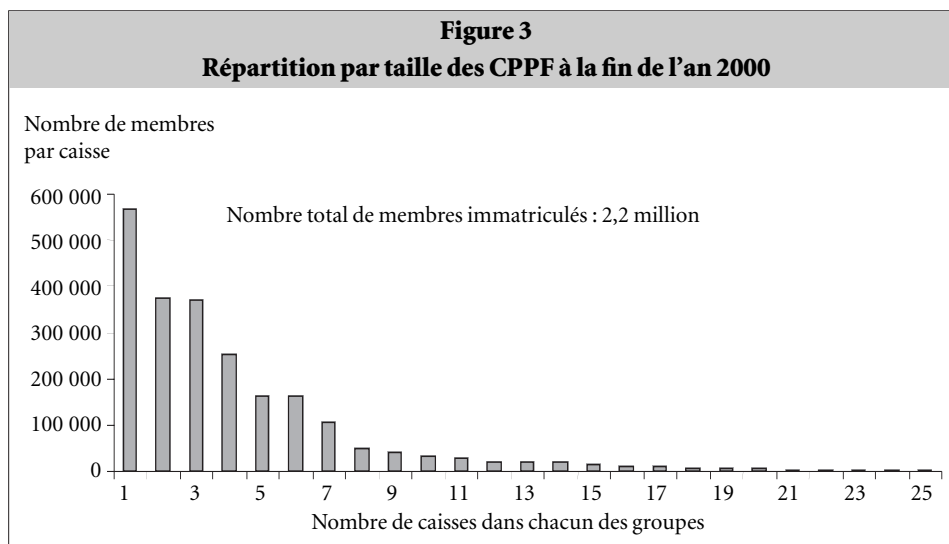
1. qu'il s'est produit une concentration considérable en faveur des caisses créées par des institutions financières. Presque 90 pour cent du total des caisses appartiennent à ce groupe.

2. que presque toutes les caisses qui en l'an 2000 avaient une certaine capacité de croissance appartiennent au premier groupe. Sans doute est-ce là tout simplement le résultat du travail du réseau d'agents mis sur pied par les institutions financières.

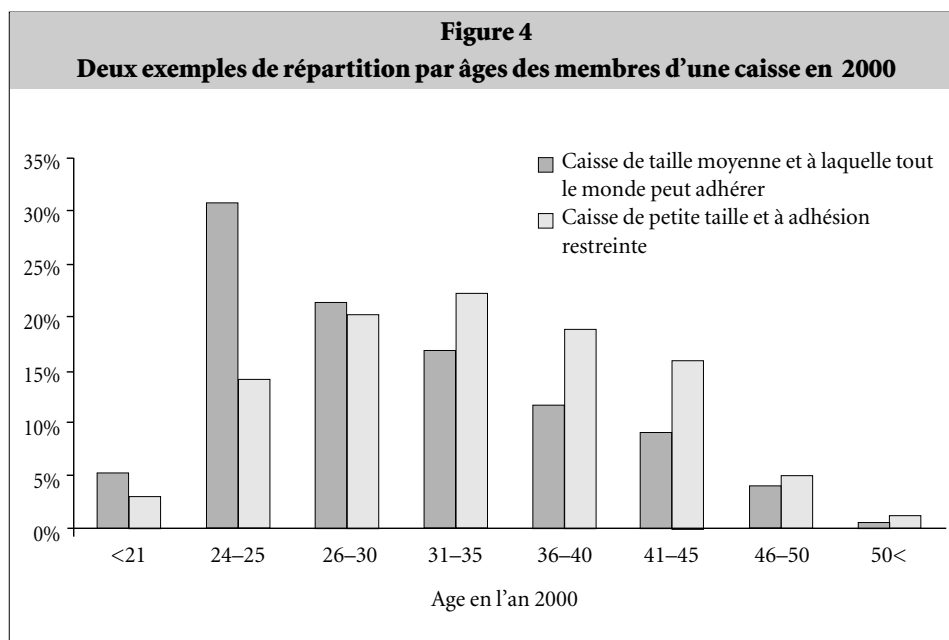
3. que les caisses organisées par les employeurs « attirent » une cotisation moyenne deux fois supérieure à celle des plus grandes caisses créées par des institutions financières. Cela implique que les caisses des employeurs qui sont viables sont celles où le revenu moyen ouvrant droit à pension est de loin plus élevé que la moyenne nationale.

4. que le troisième groupe de caisses a des « membres de qualité médiocre », avec une cotisation moyenne nettement inférieure à 6 pour cent du salaire moyen. Il est probable que ces caisses ont de nombreux membres qui gagnent le salaire minimum et/ou ne paient pas de cotisations.

Avant la fin de l'an 2000, seules sept caisses avaient atteint une taille économiquement raisonnable, avec un nombre de membres supérieur à 100 000. La plupart des caisses sont de très petite taille.



La répartition, par âge, des membres des CPPF est à peu près la même dans toutes les caisses. La figure 4 indique quelle est la répartition typique.



Trois observations méritent d'être faites en ce qui concerne la répartition par âge :

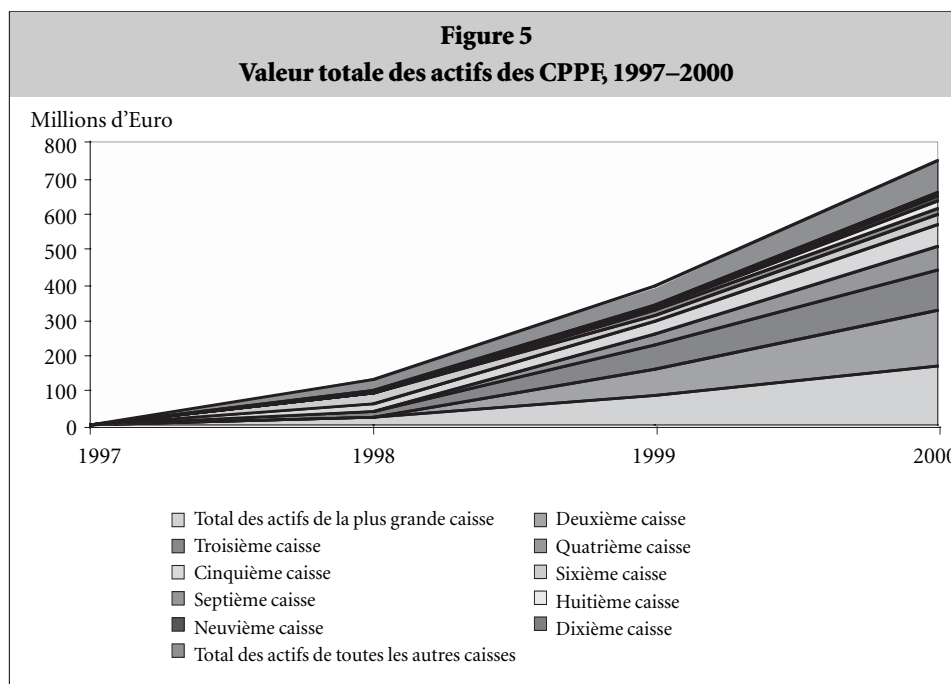
1. Les personnes qui ont adhéré à une CPPF n'appartiennent pas toujours aux générations les plus jeunes.

2. Environ 20 pour cent du total des membres n'avaient aucun motif financier raisonnable d'adhérer à une CPPF. Compte tenu de leur ancienneté de service, ils perdront probablement davantage avec le pilier public qu'ils ne gagneront avec le pilier privé obligatoire. Si tant est que l'on puisse trouver une justification à leur acte, ce dernier peut s'expliquer par leur méfiance vis-à-vis du régime de sécurité sociale et/ou par le fait qu'ils s'attendent à ce que le pilier privé, au fil du temps, devienne plus fiable au niveau de ses performances.

3. Les caisses auxquelles tout le monde pouvait adhérer ont pu recruter davantage de jeunes gens en début de carrière, pour lesquels il était obligatoire d'adhérer au régime privé. La répartition par âge de leurs membres a par conséquent été généralement plus avantageuse pour les activités futures de ces caisses.

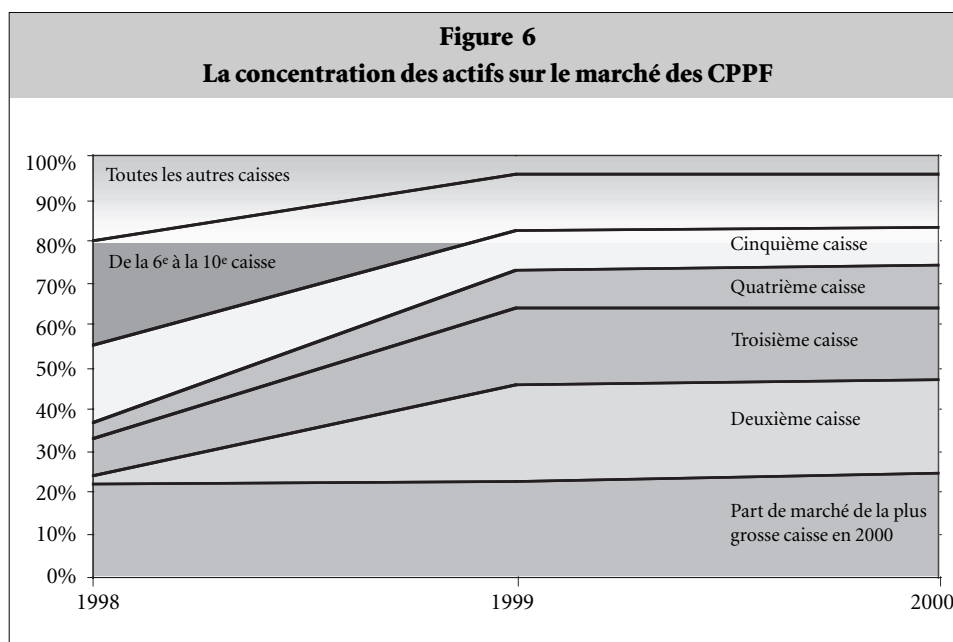
Le volume des actifs des caisses va devenir considérable. Dès la fin de l'an 2000, les deux plus grandes caisses disposaient déjà d'actifs totaux de plus de 150 millions d'euros, ce qui les plaçait parmi les 500 premières caisses de pensions européennes, et

les cinq plus grandes se situaient parmi les 750 premières d'Europe (voir IPE, *Europe's Top 1000*, septembre 2001).



La valeur des actifs augmente plus vite que prévu ; le taux de cotisation obligatoire aux CPPF a pourtant été maintenu à 6 pour cent du revenu ouvrant droit à pension au lieu des 8 pour cent initialement prévus par la loi. Cette évolution s'explique par le nombre élevé des membres, ainsi que par la croissance plus rapide des salaires et donc des revenus ouvrant droit à pension.

La part de marché des grandes caisses – dont chacune des dix premières est soutenue, à l'arrière-plan, par une institution financière – s'est affirmée dès le début de l'opération. Le tableau 6 montre que la plus grande des caisses privées a atteint une part de marché de 20 pour cent la première année et a réussi à conserver cette position par la suite. Seules les caisses les plus petites ont perdu des parts de marché la deuxième année, et leurs positions continuent à s'affaiblir.



Le premier partage du marché s'est achevé dès 1999. Le marché hongrois des CPPF est alors devenu dominé par les caisses créées par des institutions financières. Le processus de concentration n'était pas encore terminé fin 2000. Il vaut la peine de relever que les grandes caisses ont une croissance plus rapide que les petites, et que le paiement obligatoire des cotisations constitue une garantie pour leur croissance future, du moins si elles s'avèrent capables de fidéliser leurs membres.

3.4.b. Le respect des obligations en matière de paiement des cotisations

L'un des principaux objectifs de la réforme des pensions de 1998 était de recourir à des mesures d'incitation privées pour mieux faire respecter les obligations de paiement des cotisations. Cet objectif n'a été que partiellement atteint. En fait, il n'était pas très raisonnable de s'attendre à ce que les salariés respectent leurs obligations en matière de paiement des cotisations, car le manque de discipline dans ce domaine dépend d'autres facteurs, essentiellement économiques. Mais l'importance du travail au noir et de l'économie souterraine reste considérable, si bien que selon les observateurs de nombreuses personnes ne sont payées que le minimum imposable. La contribution moyenne aux CPPF s'en trouve diminuée d'autant.

Par ailleurs, bon nombre de personnes ayant adhéré à une CPPF ne paient pas du tout de cotisation. Quelques-unes d'entre elles sont des membres « fantômes » qui

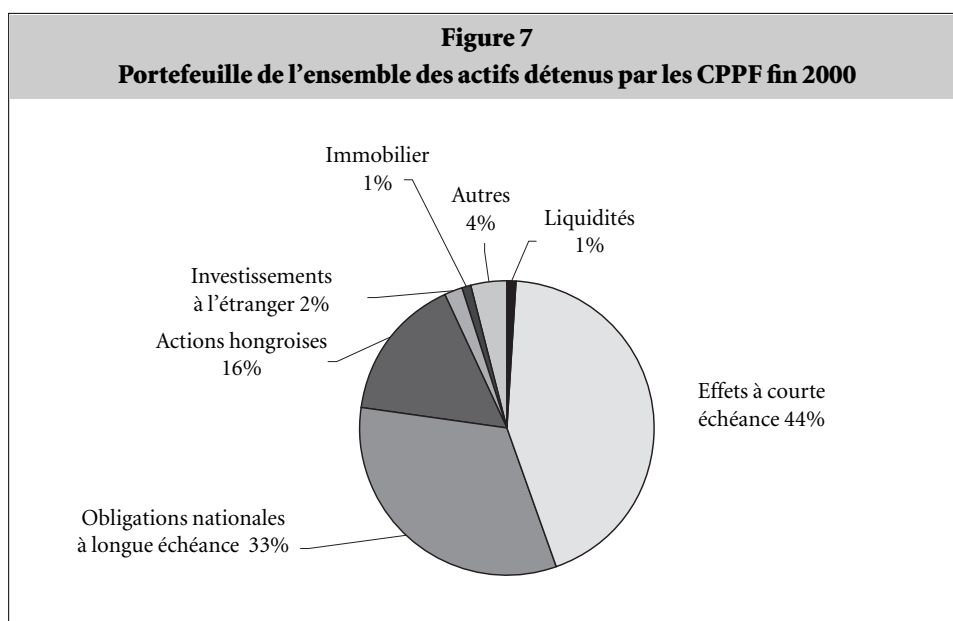
n'ont adhéré que pour percevoir la commission d'un agent recruteur, mais d'autres personnes, plus nombreuses, se sont senties contraintes d'adhérer parce que la définition du « premier emploi » (arrivée sur le marché du travail) était ambiguë ou parce qu'elles y ont été vivement incitées par les délais très courts imposés pour l'adhésion volontaire.

Les principaux problèmes techniques auxquels sont confrontés les caisses et les membres sont ceux liés aux paiements non identifiables : aujourd'hui encore, ceux-ci représentent presque 6 pour cent de tous les paiements aux CPPF. Pour identifier les participants de façon fiable, il faut s'assurer de la coopération de nombreux employeurs, personnes et institutions. Dans un régime décentralisé et de taille considérable, il faut beaucoup de temps pour que les déclarations et le recouvrement des cotisations fonctionnent de façon harmonieuse. La nature décentralisée du régime et les contacts directs entre les caisses et les employeurs tenus de leur verser des cotisations ont été sources de difficultés pour l'ensemble des parties impliquées, mais au bout d'un moment le système a commencé à fonctionner relativement efficacement. La discipline s'améliore également parce que les caisses sont tenues de signaler à l'administration fiscale les employeurs qui ne transfèrent pas leurs cotisations. On assiste en effet à une baisse du nombre des employeurs dont les paiements sont d'un montant ne correspondant pas à ce qu'il devrait être, ainsi qu'à un raccourcissement des retards de paiement.

Initialement, il était prévu de centraliser la tenue des comptes individuels par l'AESF, en se basant sur les relevés mensuels des CPPF. Cela n'a toutefois pas pu se faire en raison de problèmes informatiques, par exemple ceux imputables à la mauvaise qualité des connexions en ligne entre les caisses et l'AESF. Les pouvoirs publics ne disposent par conséquent d'aucun moyen efficace de lier les cotisations payées au régime de sécurité sociale à celles payées au régime privé obligatoire.

3.4.c. Les portefeuilles des caisses

Il existe de grandes différences entre les pays européens en ce qui concerne la façon dont ils gèrent habituellement les portefeuilles d'actifs. Les intervenants traditionnels sur le marché des pensions ont tendance à préférer investir davantage en actions (aux Pays-Bas, au Royaume-Uni, en Irlande et en Norvège, la proportion des investissements sur le marché des actions est souvent supérieure à 50 %). Dans d'autres pays (Autriche, Finlande, Portugal ou Allemagne), les caisses ont un style de gestion plus prudent, une bonne part de leurs portefeuilles étant constituée d'actifs moins risqués tels que des obligations d'Etat, voire des dépôts en espèces. Mais la proportion des



investissements des caisses sur le marché des actions est également en augmentation dans ce dernier groupe de pays. En Hongrie, il n'est pas encore possible de déterminer quelle est la politique type des CPPF pour la gestion de leurs portefeuilles, car les comportements en la matière sont extrêmement variés.

Dans ces portefeuilles, la faible proportion des investissements étrangers n'est pas due à de quelconques restrictions législatives, puisque la loi autorise les CPPF à investir à l'étranger jusqu'à 30 pour cent de leurs actifs. Cela s'explique davantage par le fait que les caisses n'en sont encore qu'au début de leur période d'accumulation. De plus, les gestionnaires ne se sont pas encore bien familiarisés avec les marchés étrangers, et ils avaient prévu que les résultats du marché hongrois seraient meilleurs qu'ils ne l'ont été. De tels espoirs n'étaient pas fondés.

Le tableau 14 montre que pendant toute la période qui a fait l'objet de l'analyse, ce sont les investissements à risque faible qui ont été dominants. Dans ce tableau, « risque faible » se réfère aux effets à courte échéance, « risque limité » aux obligations à long terme ou aux autres actifs bénéficiant de la garantie du gouvernement, et « risque élevé » à toutes les autres formes d'investissement.

Tableau 14
Evolution des portefeuilles des CPPF

	1998	1999	2000
Pourcentage du total :			
Espèces et dépôts	27	5	1
Investissements à : risque faible	47	48	44
risque limité	24	42	50
risque élevé	2	5	6

On distingue quatre types courants de portefeuilles :

1. Ceux dans lesquels il n'y a pas d'actions (2 caisses).
2. Ceux dans lesquels il n'y a que des obligations à court terme et des actions hongroises (7 caisses).
3. Ceux dans lesquels on trouve une forte proportion d'actions, supérieure à 20 pour cent de l'ensemble des actifs (8 caisses).
4. Les portefeuilles mixtes (7 caisses).

Au sein même de chacun de ces quatre groupes, les portefeuilles des différentes caisses varient considérablement. Il y a des caisses qui se situent aux extrêmes et d'autres entre les extrêmes. Certaines caisses ont des portefeuilles presque totalement protégés de tout risque, alors qu'à l'autre extrême, d'autres caisses gèrent des portefeuilles entièrement constitués d'actions et d'investissements à long terme.

3.4.d. Performance et taux de rendement des investissements

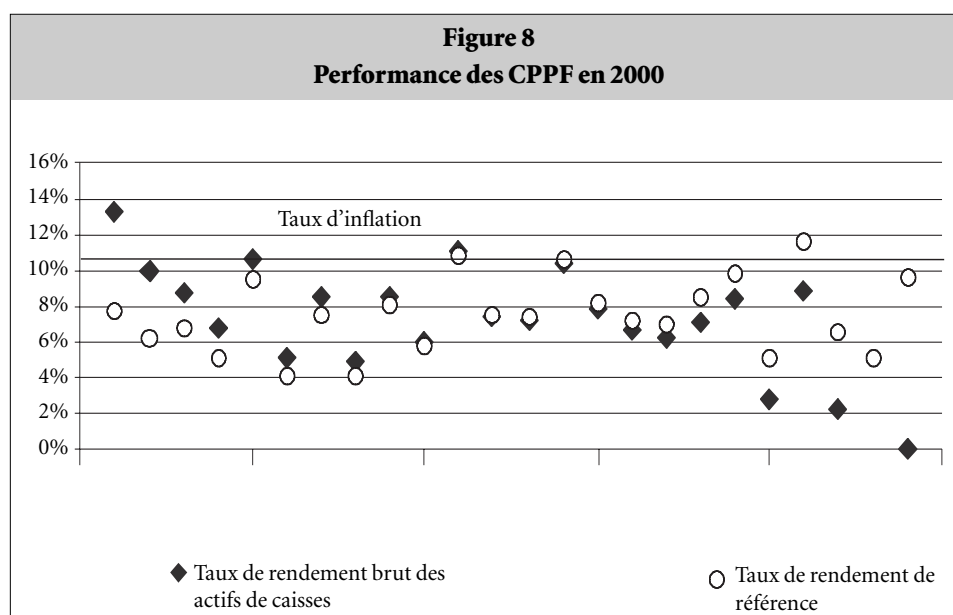
Il serait facile d'expliquer les écarts significatifs dans la performance des caisses par le fait que pendant les trois années sur lesquelles a porté l'étude les divers types d'actifs ont produit des rendements très différents. Par exemple, le taux de rendement nominal composite des effets à courte échéance et des obligations à long terme a été de 18 pour cent en 1999 et de 12 pour cent en 2000 (avec un taux d'inflation d'environ 10 % pour ces deux années-là). Entre-temps, le BUX, indice officiel de la Bourse de Budapest, a bondi à 40 pour cent de plus en 1999, puis plongé à moins 11 pour cent en 2000.

En fait, les différences dans la composition des portefeuilles ne sauraient à elles seules expliquer celles observées dans les performances. Pour le prouver, nous avons défini pour chaque caisse, en 2000, un point de repère simplifié. Nous avons pris en considération, séparément, chaque type d'actif du portefeuille de chaque caisse et

nous lui avons appliqué le taux de rendement caractéristique de ce type d'actif en 2000 en général, tel qu'il a été constaté, en moyenne, en Hongrie. Les rendements qui auraient ainsi été obtenus ont ensuite été divisés par la valeur totale de l'actif de la caisse pour obtenir son taux de rendement brut « de référence », c'est-à-dire le taux auquel l'on était en droit de s'attendre et qui aurait reflété l'effet du portefeuille sur le taux de rendement brut général de la caisse.

Comme le montre la figure 8, presque la moitié des caisses ont obtenu en 2000 des *taux de rendement inférieurs* à leur propre taux de référence (les caisses sont obligées de calculer leur propre taux de référence, mais la méthode utilisée pour ce faire n'est pas réglementée et n'est donc pas la même partout). Les gestionnaires des actifs des CPPF préfèrent généralement un mode de calcul prouvant que leur caisse a dépassé ses taux de référence.

De plus, dans la moitié des caisses, le taux de rendement brut était vraiment loin d'atteindre la référence fixée pour la caisse concernée. Toutes les caisses, sauf deux, ont obtenu des rendements inférieurs au taux d'inflation, ce qui implique des taux de rendement réels négatifs, et donc une perte de la valeur réelle des actifs investis.



Le faible niveau de la performance moyenne dissimule en fait une grande disparité dans les résultats obtenus par les caisses. On constate en effet une importante différence entre deux groupes de caisses : (1) celles dans lesquelles la société gestionnaire

Tableau 15
Performances en matière de gestion des investissements en 2000

	Société gestionnaire des actifs de la caisse :		
	Recrutée sur le marché de la concurrence (groupe 1)	Appartenant au même groupe que l'institution financière et la caisse (groupe 2)	TOTAL
Nombre de caisses	11	13	24
Proportion de l'ensemble des actifs (en pourcentage)	9	91	100
Rendement des investissements (en pourcentage)			
Taux de rendement brut	7,7	7,4	7,5
Taux de rendement net	7,1	5,9	6,0
Frais de gestion des caisses en pourcentage :			
De la valeur totale des actifs	0,6	1,5	1,5
Du rendement brut total	8,5	23,8	22,3

Moyennes calculées après pondération de la valeur des actifs

des actifs a été recrutée sur le marché concurrentiel, et (2) celles dans lesquelles elle est issue du même groupe que la banque ou la compagnie d'assurance fondatrice. Il vaut la peine de faire remarquer que toutes les caisses créées par des institutions financières ont recours, pour la gestion de leurs actifs, à une société de gestion (la plupart du temps la seule) appartenant au même groupe que leur « société-mère », si bien que ces caisses appartiennent toutes au groupe 2.

Les résultats du tableau 15 méritent un certain nombre d'observations :

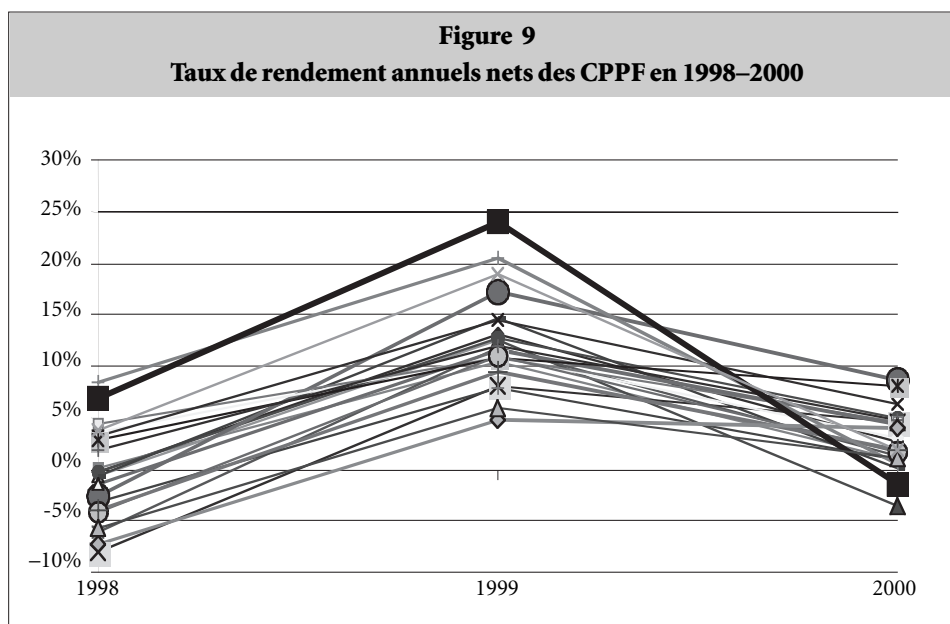
1. Aucun effet d'économie d'échelle n'été détecté.
2. Il n'y a pas de différence significative entre les taux de rendement brut des caisses gérées sur la base du marché concurrentiel et celles gérées par les institutions financières du même groupe qu'elles ; en revanche, la différence entre les taux de rendement nets est considérable.
3. Dans le premier groupe, le coût de la gestion des actifs par une société extérieure recrutée sur le marché concurrentiel est nettement inférieur aux honoraires de gestion facturés par une société de gestion appartenant à la même « société-mère » que l'institution financière fondatrice d'une caisse du second groupe.
4. Presque 25 pour cent du rendement brut des investissements des caisses du groupe 2 ont été transférés de ces caisses aux institutions de gestion des actifs.

D'où la conclusion : l'intérêt des membres aurait exigé que la législation oblige les caisses à recourir au marché concurrentiel pour la gestion de leurs actifs.

Bien entendu, une performance sur un an est moins significative qu'une performance sur une plus longue durée, mais il n'existe pas encore, en Hongrie, d'informations sur les résultats obtenus sur plusieurs années. La performance à court terme n'est importante que si les membres se montrent excessivement sensibles au rendement obtenu, ce qui n'a pas été le cas en Hongrie. Les statistiques relatives à la mobilité montrent que le nombre de membres quittant une caisse (pour adhérer à une autre caisse ou revenir au pilier public) n'a eu pratiquement aucun lien avec le taux de rendement de la caisse concernée. Cette « mobilité » est généralement faible. Les caisses dans lesquelles elle est la plus élevée sont celles fondées par les employeurs, dont le taux de rendement se situe pourtant au-dessus de la moyenne du marché. Quant à la caisse dont le nombre de membres a le plus augmenté, elle a réalisé une performance relativement faible ces deux dernières années.

La *méthode* de mesure est essentielle lorsque l'on compare les performances des caisses. Certaines méthodes de calcul des taux de rendement sont déterminées par la loi. Le principal problème que cela pose est que le calcul de la valeur moyenne des actifs investis ne peut pas être contrôlé de l'extérieur. Il n'existe aucune obligation réglementaire de ne publier que les taux de rendement vérifiés par l'actuaire de la caisse.

Pour calculer, dans la présente étude, les taux de rendement net *annuels spécifiques* à chaque caisse, nous avons obtenu le rendement net de tous les comptes personnels (la différence entre la valeur des actifs sur le marché en début et en fin d'année, moins les cotisations créditées) à partir d'une assez large approximation du capital annuel moyen (le capital présent sur les comptes personnels en début de période, plus la moitié de la cotisation annuelle, plus les paiements effectués à partir des comptes personnels). Le tableau 9 présente les résultats obtenus pour chacune des 25 caisses en activité à la fin de l'an 2000. Le rendement de chacune de ces caisses est représenté par une ligne.



Le chevauchement et le croisement des lignes du tableau 9 justifient les observations suivantes :

1. Il existe des différences notables dans les taux de rendement annuels des différentes caisses pour chacune des années considérées. L'écart relatif entre les caisses (la différence entre le taux de rendement le plus élevé et le plus faible, en pourcentage de ce dernier) a été de 16 pour cent en 1998, 19 pour cent en 1999 et 12 pour cent en 2000.

2. Les taux annuels ont considérablement *fluctué au fil du temps* (pour une même caisse, cette fluctuation est mesurée comme correspondant à la différence, sur les trois années considérées, entre le taux maximum et le taux minimum, en pourcentage du taux minimum). La fluctuation moyenne a été d'environ 14 pour cent.

3. On a même observé, en 1998 et 2000, des *taux de rendement nominaux négatifs*.

4. Aucune caisse n'a eu des résultats toujours bons ou toujours médiocres. Par exemple, la meilleure caisse en 1999 est devenue la moins bonne en 2000. Les facteurs à l'origine de cette diversité des taux de rendement annuels ne sont donc pas encore bien compris.

3.4.e. Taux d'efficacité interne des caisses

L'autre problème auquel l'on se heurte lorsque l'on veut effectuer des comparaisons tient au fait que le taux de rendement des investissements ne dit pas tout. Il existe des

différences dans la proportion des cotisations nettes des membres que les caisses créditent sur les comptes personnels puis investissent. Cette proportion varie de 50 pour cent de la première cotisation (celle versée lors de l'adhésion) à 92-97 pour cent des cotisations régulières suivantes. Pour ces dernières, le chiffre de 94 pour cent semble typique de la plupart des caisses. La partie non créditée permet de couvrir les coûts administratifs, et notamment de payer les frais dus à l'AESF et au fonds de garantie.

De ce fait, ce qui compte, du point de vue des membres, ce n'est pas tant le taux de rendement des investissements que le résultat final, à savoir l'augmentation du solde sur leur compte personnel et son rapport avec les cotisations brutes consolidées. A partir de ce rapport, il est possible de déterminer un *taux d'efficacité interne*, qui correspond au taux d'intérêt imputé (calculé artificiellement) qu'aurait rapporté le capital en fin d'exercice si les cotisations brutes avaient été déposées, par exemple, sur un compte bancaire.

Ce taux d'efficacité interne a été calculé, après un certain nombre de simplifications indispensables, pour chaque caisse et pour chacune des années considérées, puis pour l'ensemble du secteur, sur la base de la moyenne des trois premières années d'exploitation.

Il a été supposé que la moitié de la cotisation annuelle était payée en début d'année et l'autre en milieu d'année. Cela permet de faire en sorte que le nombre des périodes d'accumulation semestrielles soit un nombre entier pour chaque paiement (cette simplification équivaut à une légère sous-estimation du taux interne, car dans la réalité les cotisations sont réparties sur la période de six mois et par conséquent ne produisent pas de rendement tout au long du semestre en question). On appelle x le taux d'efficacité interne à calculer, C le paiement effectué et n le nombre de périodes d'accumulation semestrielles pour le paiement. La valeur du paiement à la fin de la dernière période sera donc $C(1+x)^n$. Ce qui est très important, c'est qu'il est un fait établi que la valeur totale sur le marché des capitaux déposés sur les comptes personnels dans toutes les caisses était de 181,4 milliards de HUF le 31 décembre 2000. La valeur de x – le taux d'efficacité interne des caisses – peut être calculée à partir de ce chiffre et des données disponibles sur les cotisations annuelles totales.

Tableau 16
Calcul du taux d'efficacité interne des CPPF sur six mois

	Cotisations brutes totales (en milliards de HUF)	Facteur d'accumulation jusqu'à la fin de la période prise en considération	Valeur à la fin de la période prise en consi- dération si $x = 0,0355$ (en milliards de HUF)
1998 janvier	14,9	$(1+x)^6$	18,3
1998 juillet	14,9	$(1+x)^5$	17,7
1999 janvier	26,9	$(1+x)^4$	31,0
1999 juillet	26,9	$(1+x)^3$	29,9
2000 janvier	40,1	$(1+x)^2$	43,0
2000 juillet	40,1	$(1+x)$	41,5
TOTAL			181,4

Date de la fin de la période considérée : 31 décembre 2000

Comme cela est indiqué dans le titre de la dernière colonne du tableau 16, le résultat est un taux interne semestriel de 3,55 pour cent. Là encore au prix d'une légère simplification, cela peut être considéré comme correspondant à une **moyenne de 7,1 pour cent pour le taux annuel d'efficacité interne** sur la période 1998-2000. Le taux d'inflation annuel moyen ayant été de 11,2 pour cent sur la même période, il faut en conclure que, pendant ces trois premières années d'exploitation, le secteur des CPPF a dégagé un **rendement réel négatif** sur les cotisations.

L'argument habituellement avancé par les critiques des régimes de pensions privés est que les risques d'investissement sont pris par les membres, dont la pension peut par conséquent être insuffisante. Pour éviter une telle situation, il est important d'étudier plus en détail la question de la gestion des risques et de mieux réglementer cette gestion, de manière à ce que les membres soient protégés contre les éventuels effets négatifs du nouveau régime de pensions mixte.

Quatrième partie : conclusions

4.1. Les coûts de la transition

La récapitulation des coûts de la transition d'un régime financé par répartition et entièrement public à un régime mixte se heurte à deux grands problèmes. Le premier est d'ordre *conceptuel* : la notion de « coût de transition » est mal définie. L'autre est *spécifique à la Hongrie* : le processus de création du pilier capitalisé privé n'a pas été aussi transparent qu'il aurait dû l'être, à cause de plusieurs modifications paramétriques auxquelles il n'aurait pas fallu procéder pendant le changement de modèle.

Les chercheurs se réfèrent habituellement aux coûts de la transition comme à une « double charge » pesant sur la génération des actifs. Ces derniers sont censés avoir à payer les pensions des travailleurs déjà à la retraite tout en supportant la charge de l'épargne nécessaire à la constitution de leurs propres pensions futures. Mais aucune génération d'actifs ne serait capable ou désireuse de porter véritablement une double charge. Or les transitions se sont avérées possibles dans de nombreux pays. Si bien que si l'on élimine la théorie de la « double charge », on s'aperçoit qu'il ne reste plus aucune définition précise des coûts de transition.

Premièrement, il y a à la fois des gagnants et des perdants dans le processus de transition. Les coûts de la transition doivent-il être définis comme la somme des pertes, ou comme le solde macro-économique total des pertes et profits ? (Ce dernier est probablement nul, car l'argent, comme la matière, ne disparaît pas, il est simplement transféré). En d'autres termes, quels sont les coûts qu'il faut additionner ?

Deuxièmement, il est bien connu que si un régime capitalisé, privé et décentralisé est plus onéreux, c'est parce que ses coûts administratifs sont plus élevés. Lorsque l'on passe d'un régime économique à un régime plus cher (ce qui dans de nombreux secteurs économiques est tout à fait concevable pour plusieurs raisons, parfois très valables), la *différence* entre les deux montants des frais administratifs doit-elle être considérée comme le coût de la transition, ou simplement comme le coût nécessaire pour atteindre le ou les buts fixé(s) pour la transition ?

Troisièmement, le nouveau régime de pensions mixte n'arrivera pas à pleine maturation tant que les personnes encore jeunes aujourd'hui et qui ont décidé de rester membres de l'ancien régime ne seront pas décédées, ce qui se produira dans environ 60-70 ans. Il y aura des coûts de transition jusqu'à ce que le régime ait atteint sa pleine maturité. Sur quelle durée devrait-on prendre en considération les coûts de transition ?

Il est impossible de répondre clairement à ces questions et à bien d'autres encore, semblables à celles-ci.

La question de l'horizon temporel, en tout cas, ne se pose pas vraiment aujourd'hui en Hongrie car l'absence de projections fiables ne permet guère aux experts de disposer, pour leurs analyses, d'autres données que les chiffres concrets des résultats obtenus ces trois premières années. Nous publions les données pertinentes dans le présent chapitre, mais en invitant le lecteur à méditer sur plusieurs questions d'ordre conceptuel.

4.1.a. La transition « pure »

Dans cette sous-section, la « transition » est entendue comme la privatisation partielle du régime de pensions obligatoire. Les prestations de retraite à payer par le secteur privatisé n'étant pas encore dues, la privatisation consiste aujourd'hui à transférer certaines des cotisations obligatoires du pilier public au pilier privé obligatoire. Le qualificatif « pure » implique que nous laissons de côté, temporairement, un certain nombre de changements paramétriques qui ont accompagné la privatisation alors qu'ils ne lui étaient pas forcément indispensables.

Trois éléments essentiels doivent être pris en compte pour décrire le cas, virtuel, d'une « transition pure » : (1) la somme des cotisations des salariés transférées du RPSS aux CPPF ; (2) l'indemnisation versée par l'Etat au RPSS en compensation des recettes de cotisations ainsi perdues ; (3) le total des capitaux accumulés fin 2000 sur les comptes personnels des membres des CPPF.

Les deux premiers éléments correspondent à des flux monétaires intervenus à plusieurs reprises au cours de la période 1998-2000. Avant de pouvoir comparer, il faut calculer leur montant total à la fin de l'an 2000 (dans les travaux de recherche sur lesquels a été basée la présente analyse, les transferts monétaires intervenus au cours de chaque année civile sont calculés en valeur « constante » 2000 puis ajoutés les uns aux autres, mais pour des raisons de simplification, les détails annuels ne sont pas indiqués ici). La méthode de calcul est en gros la même que celle utilisée dans la Section 3.4. pour le calcul du taux d'efficacité interne des caisses : on suppose que la moitié des transferts monétaires a eu lieu en début d'année et l'autre au milieu de l'année. Cette simplification étant appliquée à la fois aux recettes et aux dépenses, aux gains et aux pertes, la distorsion qui en résulte ne risque pas d'être trop importante. Le procédé utilisé ici est cependant différent de celui retenu pour le calcul du taux d'efficacité interne, car ce dernier est le *résultat* du calcul. Or pour calculer le total des cotisations, il faut choisir *par avance* un quasi-taux d'intérêt, et il y a plusieurs façons

de le faire. Le tableau 17 indique les conséquences de ce choix sur les différentes valeurs totales des cotisations transférées aux CPPF.

Tableau 17
Valeur totale, fin 2000, des cotisations transférées aux CPPF en 1998-2000

Valeur totale réelle	181,4
En utilisant l'indice des prix à la consommation	191,8
En utilisant l'indice des salaires nominaux nets	197,5
En utilisant le taux EO (escompte-obligations) ¹	201,7

¹ Taux de rendement combiné des valeurs à courte échéance et des obligations à long terme, pondéré en fonction de la place occupée par ces valeurs et obligations dans les portefeuilles des CPPF.

Quelle que soit l'hypothèse retenue, le montant obtenu est nettement plus élevé que les 181,4 milliards de HUF qui figurent actuellement au solde de l'ensemble des comptes personnels. La prise en compte de l'indice des prix à la consommation permet de préserver la valeur réelle des cotisations, si bien qu'il y a eu, sur les trois ans, une perte *absolue* de 10,4 milliards de HUF (5,4 %) pour les membres des caisses. Par ailleurs, lorsque les pensions sont calculées – dans le pilier public – lors du départ à la retraite de l'intéressé(e), les gains antérieurs sont revalorisés en fonction des augmentations des salaires, si bien que l'on peut considérer qu'il s'agit là d'une autre méthode de calcul tout aussi valable que la précédente, compte tenu des droits à pensions accumulés auprès du RPSS et abandonnés par les membres des CPPF. Or si l'on utilise cette méthode, la perte *relative* est de 16,1 milliards de HUF (8,2 %). On constate en outre que si les membres des caisses s'étaient achetés des valeurs d'Etat au lieu de cotiser à une CPPF, la valeur, au prix du marché, des actifs dont ils seraient détenteurs fin 2000 aurait été de 201,7 milliards de HUF (bien entendu, il faudrait en pareil cas déduire le montant, inconnu, des coûts de transaction et des impôts, si bien que le résultat net serait en réalité inférieur à la valeur des titres sur le marché). Quelle que soit la formule considérée, le fait est que fin 2000 le total des soldes des comptes personnels des membres des CPPF était de 181,4 milliards de HUF.

Il convient par ailleurs de tenir compte du fait qu'en 1998-2000, le budget gouvernemental était déficitaire et que ce déficit a été financé par l'émission de titres d'Etat. On peut donc partir du principe qu'il était justifié, de la part du gouvernement, d'émettre de nouvelles valeurs pour couvrir la compensation payée au RPSS, qui constituait un surcroît de dépenses de l'Etat, et de payer des intérêts sur

cette dette supplémentaire, au taux EO. Les mêmes constatations s'appliquent aux autres pertes du RPSS, puisque cet organisme fait partie de l'administration publique en général. Tous les montants indiqués ci-après ont par conséquent été calculés en appliquant le taux EO aux transferts monétaires annuels du tableau 16. Cette formule de calcul est compatible avec l'hypothèse selon laquelle n'importe quelle personne ou institution aurait pu acheter des titres d'Etat sur le marché public.

Tableau 18
Résumé de la transition « pure » Valeurs cumulées fin 2000
(en milliards de forints hongrois)

1. Cotisations réorientées vers les CPPF	201,7
2. Dette supplémentaire pour le gouvernement ¹	170,4
3. Pertes pour le RPSS (1-2)	31,3
4. Capital des membres des CPPF sur leurs comptes personnels	181,4
5. « PERTE » (1-4)	20,3

¹ Du fait de la compensation du RPSS

La dette d'Etat accumulée les trois premières années n'est pas vraiment très importante en valeur relative, puisqu'elle ne représentait que 1,1 pour cent du PIB en l'an 2000. Mais elle n'est pas négligeable non plus, compte tenu du critère des 60 pour cent exigé par le Traité de Maastricht et du fait qu'il faudra que le budget de l'Etat continue à indemniser le RPSS après 2000.

Naturellement, la « perte » de 20,3 milliards de HUF n'implique aucunement que les CPPF soient devenues plus « riches » d'autant : ce sont des organisations à but non lucratif. Comme nous l'avons expliqué à la Section 3.4, une partie de ces recettes « virtuelles » n'a pas été réalisée du tout en raison de la médiocrité du rendement des investissements. Une autre partie a servi à financer les coûts administratifs, et une autre encore a été absorbée par les honoraires exorbitants facturés par les gestionnaires d'actifs appartenant au même groupe que les institutions financières qui ont créé les caisses.

Quant à savoir si ce sont les 201,7 milliards de HUF de recettes de cotisations perdues pour le pilier public, ou les 170,4 milliards de HUF venus s'ajouter à la dette de l'Etat, ou les 31,3 milliards de HUF de perte nette pour le RPSS, ou seulement les 20,3 milliards de HUF de « perte » que l'on doit considérer comme le coût de la « transition pure », c'est une question de concept à laquelle il n'a pas encore été répondu, et qui est laissée à l'appréciation de chacun.

4.1.b. Un problème de transparence

Cette sous-section est consacrée aux modifications paramétriques qui ont accompagné le changement de modèle et la transition vers un régime de pensions mixte. Ces changements n'étaient pas intrinsèquement liés à la transition, mais ils n'en ont pas moins contribué à rendre moins transparents les effets de celle-ci, y compris au niveau des coûts.

Les cotisations des salariés transférées du pilier public obligatoire aux CPPF n'ont pas été la seule perte importante pour le RPSS. Il y en a eu une autre, d'une ampleur comparable, imputable aux effets de la diminution de deux points de pourcentage du *taux de cotisation des employeurs*, à partir de 1999.

Dans le même temps, le *taux de cotisation des salariés* a augmenté d'un point de pourcentage en 1998 et de deux points à partir de 1999. On pourrait faire valoir que « moins deux plus deux égale zéro », et que rien n'a donc changé à cet égard. Mais cela ne correspondrait pas à la réalité. Premièrement, les salaires bruts n'ont pas été ajustés, car deux points de pourcentage en plus pour la cotisation des salariés équivalent à une diminution des salaires nets, alors que deux points de pourcentage en moins pour les employeurs entraînent une diminution du coût de la main-d'œuvre qui permet d'améliorer la rentabilité et devrait contribuer à renforcer l'emploi. Deuxièmement, les recettes *totales* tirées des cotisations ont diminué, puisque les cotisations des salariés sont plafonnées, alors que celles des employeurs ne le sont pas.

L'une des principales contributions à l'amélioration de la situation financière du RPSS (aux dépens des bénéficiaires d'une pension) est celle qu'a représenté la modification des règles d'indexation des pensions (qui étaient auparavant indexées sur l'augmentation des salaires de l'année précédente et qui le sont désormais sur l'indice « suisse » de l'année en cours, soit 50 % des prix et 50 % des salaires). De plus, la législation adoptée par la suite a rendu cette modification applicable quasiment immédiatement, alors que dans la réforme initialement prévue, elle devait être étalée sur trois ans. Une partie relativement modeste des économies ainsi réalisées par le RPSS a été utilisée pour améliorer les pensions des veuves (veufs). Une somme un peu plus importante a été dépensée en prestations d'invalidité pour les handicapés n'ayant pas encore atteint l'âge normal de la retraite, dont la responsabilité a été transférée de la CAM au RPSS (l'objectif étant de retarder la catastrophe financière qui menaçait ce dernier).

Cette situation un peu confuse soulève au moins une question. A quel titre exactement le gouvernement (c'est-à-dire le contribuable) paie-t-il de telles sommes ? S'agit-il vraiment d'une compensation au titre des cotisations des salariés qui ne sont

Tableau 19
Bref aperçu général des facteurs ayant perturbé la « transparence » du processus de transition

LPERTES POUR LES RECETTES GENERALES DU GOUVERNEMENT	
1 Cotisations des salariés transférées aux CPPF	– 201,7
2 Réduction de la cotisation des employeurs (*)	– 144,1
3 Ensemble (1+2)	–345,8
COMPENSATEURS	
4 Bénéficiaires d'une pension (indexation)	+153,9
5 Bénéficiaires d'une pension (augmentation des pensions de veuves (veufs))	– 74,9
6 Salariés	+153,1
7 Ensemble (4+5+6)	+232,1
8 PERTE NETTE POUR L'ETAT (3+7)	–113,8
REAFECTATIONS AU SEIN DU BUDGET DE L'ETAT	
9 Réaffectation des prestations d'invalidité au RPSS	–103,5
10 Indemnisation du RPSS par le gouvernement	+170,4
11 PERTE BRUTE POUR LE RPSS (8+9+10)	–46,9

(*) Ce montant n'est pas vraiment comparable avec le reste car il ne porte que sur deux ans.

plus versées au RPSS mais ne sont que partiellement couvertes par le budget de l'Etat ? S'agit-il d'une discrète subvention aux employeurs, y compris le gouvernement lui-même, qui est le plus grand employeur du pays ? S'agit-il encore d'aider les veuves (les veufs) et d'apporter un appui au régime d'assurance maladie en le déchargeant de ses responsabilités en ce qui concerne certaines prestations d'invalidité ? En fait, les différents montants correspondants sont interchangeables, si bien que l'on peut répondre par l'affirmative à n'importe laquelle de ces questions.

Une chose est certaine en tout cas. Si le taux de cotisation des employeurs n'avait pas été abaissé, il y aurait eu au moins deux possibilités. (1) Il n'y aurait pas eu de dette supplémentaire de l'Etat si l'on avait exigé des bénéficiaires d'une pension et des salariés qu'ils paient suffisamment pour la transition. (2) Si le gouvernement avait tout de même compensé le RPSS pour les recettes de cotisations réorientées vers le pilier privé obligatoire, il n'aurait pas été nécessaire de priver les bénéficiaires d'une pension et/ou les salariés d'une proportion importante de leur revenu.

4.2. *Autres problèmes majeurs*

La réforme de 1998 a été précédée par une longue période au cours de laquelle il y a eu plusieurs projets de réforme concurrents et un certain nombre de controverses politiques. Elle est entrée en vigueur quelques mois seulement après qu'il ait été décidé de la mettre en œuvre, ce qui était insuffisant pour pouvoir préparer avec soin la législation à soumettre au Parlement.

Bien que la réforme ait maintenu le régime de pensions *public* comme pilier dominant dans le nouveau régime mixte, elle a reporté à plus tard la résolution d'un grand nombre des *problèmes structurels* du régime public ou les a laissés sans réponse. La législation adoptée ultérieurement a aggravé la situation plus qu'elle ne l'a améliorée. Quelques-unes des mesures prises avaient pour objet de renforcer l'équité actuarielle, par exemple en égalisant l'impact des années de service, ce qui ne se fera sentir qu'à partir de 2013, et en supprimant l'élément dégressif dans le revenu pensionnable, ce qui se fera progressivement sans pour autant que le processus soit achevé avant environ 2010. D'autres caractéristiques contre-productives du système ont été laissées inchangées, par exemple la revalorisation incomplète des revenus antérieurs dans la formule de calcul des pensions, ou le non-plafonnement des cotisations des employeurs. Dans l'ensemble, le pilier public demeure une sorte de patchwork inextricable d'assistance sociale redistributive justifiée et d'assurance sociale visant au remplacement des revenus et basée sur des cotisations, comme c'était déjà le cas avant la réforme.

L'une des modifications structurelles les plus importantes intervenue dans le pilier public a été le changement de la base d'indexation des pensions. Ces dernières, jusque-là indexées sur l'augmentation des salaires, le sont désormais selon la formule « suisse » – c'est-à-dire à moitié sur les salaires et à moitié sur les prix. C'est grâce à ce système que la transition a été financièrement acceptable. La diminution des dépenses totales de pensions³ qui en a résulté, de même que le relèvement de l'âge normal de la retraite déjà décidé par une législation antérieure ont permis d'assurer la viabilité financière du régime public au moins jusque vers 2050, selon les calculs effectués

³ Il convient de relever, cependant, que l'indexation « suisse » est une arme à double tranchant. Tant que l'économie croît et que les salaires réels augmentent, elle porte atteinte à la situation relative des bénéficiaires d'une pension mais permet au budget de l'Etat de faire des économies, mais en cas de récession durable et de baisse des salaires réels, elle risque de favoriser les pensionnés et de porter les dépenses de pensions à des niveaux bien supérieurs aux recettes tirées des cotisations.

avant la réforme. En dépit de l'argument fréquemment avancé selon lequel le régime « ne serait pas durable sans la privatisation », la durabilité du régime public n'était pas l'objectif de la transition vers le régime mixte : elle en était une condition préalable.

L'*objectif essentiel* de la réforme de 1998 était la création du pilier privé obligatoire. C'est cette création d'un nouveau modèle qui avait fait l'objet de si nombreuses controverses, d'un compromis politique et d'une législation adoptée à la hâte, et qui retenait toute l'attention du public. Le changement des taux de cotisation, consistant à réaffecter 2 pour cent des salaires bruts pour diminuer les cotisations des employeurs et relever celles des salariés sans ajuster pour autant le montant du salaire brut, a bénéficié de nettement moins de publicité ; il s'agissait pourtant d'une modification *paramétrique* de première importance allant de pair avec la transition.

D'après les structures de gestion déterminées par la législation, les nouvelles *caisses de pensions privées obligatoires* (CPPF) sont des organisations à but non lucratif qui appartiennent à leurs membres, lesquels supportent tous les risques de la performance de l'épargne et des investissements de la caisse. Or les caisses les plus grandes, celles qui dominent le marché, ont été créées par des banques et des compagnies d'assurance et elles ont de nombreuses possibilités de défendre les intérêts de leurs fondateurs plutôt que ceux de leurs membres. Par exemple, les intérêts des membres ne sont pas protégés par une réglementation stipulant que pour la gestion des actifs des caisses, on devrait obligatoirement faire appel au marché concurrentiel. Les actifs de ces caisses sont habituellement gérés par des entités qui appartiennent à l'institution financière fondatrice.

La législation qui réglemente les activités des CPPF est à bien des égards ambiguë et n'est pas entièrement compatible avec le fait que le pilier privé est censé être « à cotisations définies ». Elle prescrit la création de plusieurs réserves, laisse ouverte la possibilité d'appliquer des taux de rendement différents selon les comptes, exige des transferts entre les réserves et les comptes personnels des membres en cas de non-respect par la caisse de ses obligations en matière de « taux de rendement attendus » (notion en elle-même plutôt obscure) et offre un système de garantie qui est tout sauf transparent. Ces différentes dispositions ont pour but de rendre le régime plus sûr, mais il n'est pas certain qu'elles y parviennent. Par ailleurs, elles compliquent l'exploitation des caisses, et ont pour conséquence une redistribution excessive aussi bien à l'intérieur d'une même caisse qu'entre les différentes caisses, qui va bien au-delà du type de redistribution inter-personnel inhérent à tout système de partage des risques.

Les principales lacunes de la législation concernent la *pension de retraite type* à laquelle les membres d'une caisse peuvent s'attendre. La loi définit plusieurs types

de rentes parmi lesquels les membres retraités ont la possibilité de choisir, mais elle n'oblige pas les caisses à fournir ces rentes. Les caisses peuvent, si elles le souhaitent, *acheter* des rentes pour leurs membres retraités auprès de compagnies d'assurance, en utilisant pour cela le capital accumulé sur les comptes personnels des retraités. Manifestement, sur un marché des rentes relativement sous-développé, cela risque de revenir très cher. De plus, la législation exige que les rentes soient « unisexes » (qu'il n'y ait aucune discrimination à l'encontre des femmes du fait de leur espérance de vie plus longue) et que les règles d'indexation des rentes soient les mêmes que dans le pilier public. Mais, par ailleurs, la législation qui régit les activités des compagnies d'assurance n'oblige aucunement ces dernières à offrir de tels produits.

Aucune des principales CPPF ne prévoit actuellement de fournir des rentes. De toute façon, les compagnies d'assurance ne sont pas encore prêtes à vendre le type de rente que les CPPF sont censées verser en application de la loi, et il est d'ailleurs possible qu'elles ne le souhaitent pas non plus. Compte tenu des incertitudes actuelles en ce qui concerne les promesses de pensions, on est en droit de se demander si les CPPF hongroises, dans leurs structures juridiques et financières actuelles, sont vraiment des caisses de pensions ou si elles ne seraient pas tout simplement des dispositifs d'épargne obligatoire mis en place pour la période d'accumulation.

Le moindre que l'on puisse dire est que le *public* n'a guère été informé des détails de la législation. Les nouvelles CPPF et le gouvernement ont mis l'accent sur les avantages qu'il fallait attendre d'un régime mixte mais ils sont restés plutôt vagues quant aux risques supportés par les membres, dont certains sont naturels et d'autres résultent des insuffisances de la législation. L'espoir d'obtenir un meilleur rendement et d'« en avoir davantage pour son argent » avec les caisses, la méfiance accrue envers le régime de sécurité sociale et une campagne de recrutement efficace ont conduit presque deux millions de personnes – environ la moitié de la population pourvue d'un emploi – à adhérer volontairement au régime mixte. Ce chiffre a dépassé de loin les prévisions officielles. Il comprend probablement quelques centaines de milliers de personnes qui ont davantage perdu en abandonnant un quart de leurs droits à pension accumulés auprès du régime public qu'elles ne peuvent espérer gagner en ayant adhéré à une CPPF, à supposer même que la performance des investissements de cette dernière s'améliore avec le temps et l'expérience, et qu'à long terme les taux de rendement deviennent plus élevés dans le pilier privé que dans le pilier public.

Plusieurs indices laissent à penser que la réforme de 1998 et la législation adoptée ultérieurement n'ont pas considéré le régime public et le régime privé obligatoire comme les piliers interdépendants d'un seul et même régime de pensions.

L'un de ces indices est l'*asymétrie* entre le pilier public et le pilier privé obligatoire, en ce qui concerne les risques autres que la longévité. Le régime public est chargé de fournir des prestations de survivants et/ou d'invalidité, mais les CPPF ne le sont pas. En principe, les membres invalides d'une caisse ou les bénéficiaires, préalablement désignés, de la pension d'un membre décédé avant son départ à la retraite peuvent choisir entre le maintien du capital sur le compte personnel à la CPPF concernée ou son retrait sous la forme d'une somme forfaitaire. Dans la pratique, cependant, il sera la plupart du temps plus avantageux pour eux de revenir au régime public, lequel sera tenu de leur fournir la prestation quel que soit le capital transféré, qui, pour diverses raisons, risque d'être très modeste.

Un autre indice important est l'immixtion de la législation, un peu à l'aveuglette, dans les *taux de cotisation* et ce qui apparaît comme une totale inattention aux conséquences actuarielles de cette intervention sur les *taux de remplacement*. La législation adoptée ultérieurement a obligé les membres du régime mixte à continuer de payer moins aux CCPF et davantage au régime public que cela n'était prévu dans le train de mesures de la réforme de 1998, mais les droits à pension acquis auprès du régime public n'en ont pas pour autant augmenté en proportion. Certains experts considèrent qu'une telle augmentation ne se justifie pas actuariellement, mais le problème n'a même pas été reconnu publiquement. Les cotisations des employeurs au pilier public – et par conséquent le taux de cotisation total – sont encore réduites davantage encore aujourd'hui par la législation adoptée après la réforme, sans aucune considération pour l'éventuel effet futur de cette situation sur les demandes de pensions auprès du pilier public. Au sein de l'administration publique, le paiement de certaines prestations d'invalidité a été transféré du régime d'assurance maladie au régime d'assurance-pension sans ajustement correspondant de la part du total des cotisations de sécurité sociale à laquelle a droit chacun de ces régimes.

Autre exemple : l'inefficacité du partage et des échanges d'*informations* entre les deux piliers de pensions. Chacun d'eux se débat avec ses propres problèmes d'insuffisance d'informations sur les membres et les cotisations, sans qu'il y ait de véritable coopération.

Dernier problème, et non des moindres : la responsabilité du gouvernement en matière de pensions est confiée à plusieurs entités et la ligne de partage est floue. Trois

ministères (Finances, Affaires sociales et Santé) et trois institutions (l'Administration centrale de l'assurance-pension nationale, l'Autorité d'Etat pour la supervision financière et l'Agence d'Etat pour le recouvrement des impôts) sont impliqués, sans parler du très puissant cabinet du Premier ministre. Il n'est dès lors guère étonnant qu'aucun d'entre eux ne se sente individuellement responsable de la situation et considère qu'il doit en répondre.

Telles sont probablement les principales raisons de la scandaleuse absence de projections macro-économiques à long terme officielles sur la performance du régime de pensions dans son ensemble. Il n'y a pas non plus d'estimations officielles disponibles sur un certain nombre d'autres questions pourtant cruciales, au nombre desquelles le montant des droits à une pension publique abandonnés par les adhérents au nouveau régime mixte, le montant des engagements de pensions restants du pilier public, les calculs actuariels de la future accumulation de capital et des taux de remplacement attendus pour le pilier privé obligatoire, et les prestations que les différents types et groupes de personnes sont en droit d'attendre des deux piliers, aussi bien séparément qu'en combinaison. Nous n'avons énuméré là que quelques-unes des informations qu'ont le droit de connaître les contribuables et les citoyens retraités. D'ailleurs, elles sont également indispensables pour l'élaboration d'une politique des pensions sage et prévoyante.

La réforme de 1998 du régime de pensions obligatoire hongrois ne saurait être considérée comme achevée. Il faudra inévitablement faire tôt ou tard un peu de ménage à la fois dans le pilier public et dans le pilier privé. Ce dont on aurait bien besoin auparavant, ce n'est pas d'un nouveau cycle de débats idéologiques ou d'un autre train de mesures législatives prises à la hâte, mais d'une amélioration substantielle du système d'information, de calculs actuariels précis sur lesquels il serait possible de baser plusieurs scénarios et d'un large consensus social fondé sur la meilleure connaissance possible de la situation.

Références

- Alier, M./Vittas, D. : « Personal Pension Plans and Stock-Market Volatility », Conférence de la Banque mondiale, Washington, D.C., 1999.
- Antal, K./Réti, J./Toldi, M. : « Loss of Value and Distortions in the Hungarian Pension System » in : Ehrlich et Révész (sous la direction de), *Human Resources and Social Stability during Transition in Hungary*, International Center for Growth, San Francisco, 1995.
- Augusztinovics, M./Martos, B. : « Pension Reform: Calculations and Conclusions » , in *Acta Oeconomica*, Vol. 48 (1-2), 1996.
- Banque mondiale : « Averting the Old Age Crisis » , Oxford University Press Oxford, 1994.
- Bod, P. : « Réflexions sur les perspectives de fonctionnement des caisses de pensions privées » (en hongrois) in : Király, J./Simonovits, A./Száz, J. (sous la direction de) : *Rationality and Fairness*, Közgazdasági Szemle Alapítvány, Budapest, 2000.
- Diamond, P. : « Insulation of pensions from political risk » in Valdes-Prieto, S. (sous la direction de) : *The Economics of Pensions*, University Press, Cambridge, Royaume-Uni, 1997.
- Disney, R./Palacios, R./Whitehouse, E. : « Individual choice of pension arrangement as a pension reform strategy » , The Institute for Fiscal Studies, Série Documents de travail W99/18, Londres, 1999.
- Fazekas, K. (sous la direction de) : « Labor Market Mirror: 2000 » (en hongrois), Institute of Economics, Budapest, 2000.
- Flemming, J./Mickelwright, J. : « Income Distribution, Economic Systems and Transition » , Innocenti, Etudes spéciales, Série Politique économique et sociale 70, UNICEF, Florence, 1999.
- Geanakoplos, J./Mitchell, O.S./Zeldes, S.P. : « Social Security Money's Worth » in NBER WP 6722, également dans : Mitchell, O.S./Meyers, R.J./Young, H., (sous la direction de) : « Prospects for Social Security Reform » , Pension Research Council, University of Pennsylvania Press, 1999.
- Hablicsek, L. : « Vieillissement et diminution de la population : Scénarios démographiques 1997-2050 » (en hongrois) in *Demográfia* 42, 1999.
- Ministère des Finances/Ministère du Travail : « Eléments d'appréciation pour la réforme des pensions » (en hongrois), Budapest, avril 1997.
- Mitchell, O.S./Poterba, J.M./Warshawski, M.J./Brown, J.R. : « New Evidence on Money's Worth of Individual Annuities » , in *American Economic Review* 89, 1999.

- Palacios, R./Rocha, R. : « The Hungarian Pension System in Transition » in : Bokros et Dethier (sous la direction de) : *Public Finance Reform during the Transition: The Experience of Hungary*, Banque mondiale, Washington, 1998.
- Réti, J. : « Les risques pour les pensions à la fin des années 90: (Histoire de la réforme des pensions) » (en hongrois) in : Király, J./Simonovits, A./Száz, J. (sous la direction de) : *Rationality and Fairness*, Közgazdasági Szemle Alapítvány, Budapest, 2000.
- TÁRKI : *La création du régime de pensions privé en Hongrie* (polycopié, en hongrois), Budapest, 1999.

Chapitre 2

La réforme des pensions en Pologne en 1999

Agnieszka Chłoni-Dominiczak¹

Sigles

CBOS	Centre de recherche sur l'opinion publique
FRD	Fonds de réserve démographique
FUS	Caisse d'assurance sociale
NUSP	Numéro de sécurité sociale pour le cotisant
ZUS	Institution d'assurance sociale
SEKIF	Système d'enregistrement des comptes et des fonds
UNFE	Superintendant des fonds de pensions

Première partie : la situation avant la réforme

De la période antérieure aux changements politiques, la Pologne a hérité un régime de sécurité sociale semblable à ceux de la plupart des pays ex-socialistes. Ce régime était financé par des cotisations de sécurité sociale entièrement payées par les employeurs. Pendant et après la période où la loi martiale a été en vigueur, au début des années 1980, des dispositions particulièrement généreuses ont étendu à une plus grande partie de la population les privilèges déjà existants en matière de retraite anticipée. Le départ en retraite anticipée ne nécessitant pas la cessation de service, les travailleurs étaient fortement incités à « prendre leur retraite » le plus tôt possible, et en 1990, une nouvelle législation a même autorisé les personnes licenciées par leur entreprise à prendre une retraite anticipée. Cette politique a eu pour conséquence une importante augmentation du nombre des bénéficiaires d'une pension. Le rapport entre les bénéficiaires et les assurés (ou taux de dépendance) est alors passé de moins de 30 pour cent dans les années 1980 à presque 40 pour cent en 1990, et dès 1995, à plus de 50 pour cent. La Pologne a par ailleurs connu une hyperinflation à la fin des années 1980, d'où des

¹ Institut pour l'économie de marché, Gdansk.

ajustements ponctuels et par conséquent une augmentation des dépenses de pensions. Cette politique des pensions particulièrement généreuse a nécessité un financement complémentaire. Le taux de cotisation au régime de pensions des travailleurs de la sécurité sociale (vieillesse, invalidité et survivants, mais aussi maladie, maternité et accidents du travail/maladies professionnelles) a été relevé de 15,5 pour cent du salaire net, niveau auquel il se trouvait en 1981, à 38 pour cent en 1987-89 puis à 45 pour cent en 1990. Mais cela ne suffisait toujours pas à financer les dépenses, et le régime de pensions était régulièrement subventionné par le budget de l'Etat.

Pendant la période de transition, un certain nombre de réformes économiques – dont beaucoup se sont accordés à dire qu'elles relevaient plutôt de la thérapie de choc – ont été mises en œuvre et l'une des toutes premières priorités du gouvernement polonais a été d'opérer des changements dans le domaine de la politique sociale, y compris en matière de pensions. Le débat sur les pensions s'est poursuivi tout au long des années 1990, mais malgré les nombreux efforts déployés il s'est avéré difficile de parvenir à un consensus. Les décideurs hésitant à réformer de fond en comble le régime de pensions, ce sont des changements plus modestes qui ont eu lieu. Ces changements avaient pour but de réduire les dépenses de pensions ; ils ont par exemple consisté à rallonger la période d'activité professionnelle rémunérée prise en compte pour le calcul des pensions, à réduire l'indexation des prestations, à réduire le salaire de base retenu dans la nouvelle formule de calcul des pensions. Mais ces changements progressifs du régime de pensions n'étaient pas suffisants pour garantir une stabilité financière à long terme. Il a alors été considéré comme indispensable de procéder à une réforme plus radicale.

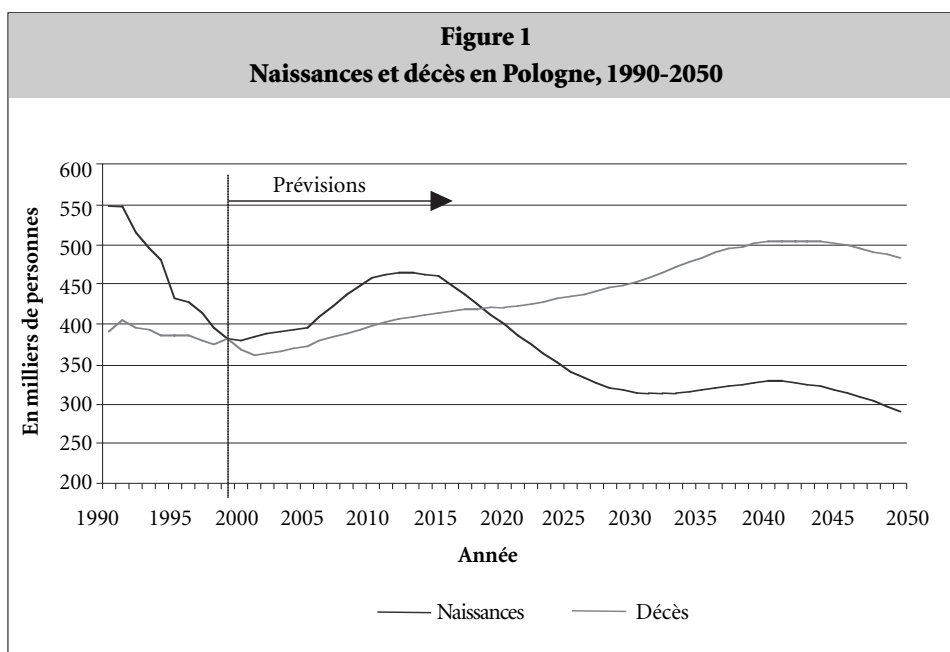
Le contexte dans lequel a finalement eu lieu cette réforme majeure servira de point de départ à notre analyse. Cette section comprendra donc, à cet effet, un aperçu général de la situation démographique et économique de la Pologne dans les années 1990, une description sommaire du régime de pensions tel qu'il existait avant la réforme et des changements intervenus pendant les années 1990, une explication des motifs de la réforme des pensions intervenue en 1999 et une description des résultats qui en étaient attendus.

1.1. Le contexte démographique et économique

1.1.a. Les changements démographiques intervenus en Pologne

Jusqu'au milieu des années 1980, la Pologne a connu une croissance démographique rapide (le taux de croissance moyen était d'environ 0,9 pour cent par an). Dans les années 1990, cette tendance s'est nettement ralentie – au cours de la seconde moitié de cette décennie, le taux de croissance n'a été que d'environ 0,02 pour cent par an.

En 1999 et 2000, la population a même en fait diminué, du fait d'un taux de croissance naturel très faible et d'une migration nette négative. En Pologne, la migration nette est un phénomène de longue durée : dans les années 1990, cette migration se situait à environ moins 12 000 à moins 14 000 personnes par an, et en 2000 elle approchait de moins 20 000 personnes. Les projections laissent à penser qu'il y aura une petite croissance naturelle jusqu'en 2018, due au fait que la génération de l'explosion démographique née dans les années 1980 est aujourd'hui parvenue à l'âge de procréation. Après 2018, on s'attend à une nette diminution de la population.



Source: Office central des statistiques, Institut pour l'économie de marché, Gdansk (projection).

Le facteur le plus important auquel est imputable cette prévision de déclin démographique substantiel est la diminution du nombre des naissances. En 1998, il y a eu moins de 400 000 naissances. Pendant les années 1990, le taux de fécondité est passé de 2,04 en 1990 à 1,37 en 1999 (tableau 1). Cela signifie que le taux de fécondité actuel est beaucoup trop faible pour garantir un renouvellement net de la population. Par ailleurs, un certain nombre de changements ont également été observés dans la structure de la fécondité. Dans les années 1990, l'âge moyen des mères a augmenté, l'âge prédominant pour la grossesse passant de 20-24 ans à 25-29 ans. Cela s'explique par le libre choix des jeunes générations, qui ont décidé d'attendre d'avoir atteint un certain niveau d'éducation et de stabilité économique avant de fonder une famille.

Tableau 1
Taux de fécondité total en Pologne, 1970-1999

Année				
1970	1980	1990	1995	1999
2,200	2,276	2,039	1,611	1,366

Source : Office central des statistiques.

Dans les années 1990 également, l'espérance de vie moyenne des Polonais a augmenté de deux ans, atteignant 68,5 ans pour les hommes et 77 ans pour les femmes. Le nombre des décès est resté relativement constant, à environ 400 000. Ces changements sont dus à une augmentation de longue durée de la longévité, déjà observée dans les années 1970 (tableau 2).

Tableau 2
Longévité en Pologne, 1970-1999

Année					
	1970	1980	1990	1995	1999
Espérance de vie moyenne à :					
Hommes :					
la naissance	66,62	66,01	66,51	67,62	68,83
60 ans	15,68	15,18	15,33	15,84	16,29
Femmes :					
la naissance	73,33	74,44	75,49	76,38	77,49
60 ans	19,23	19,38	19,96	20,52	21,13

Source : Office central des statistiques.

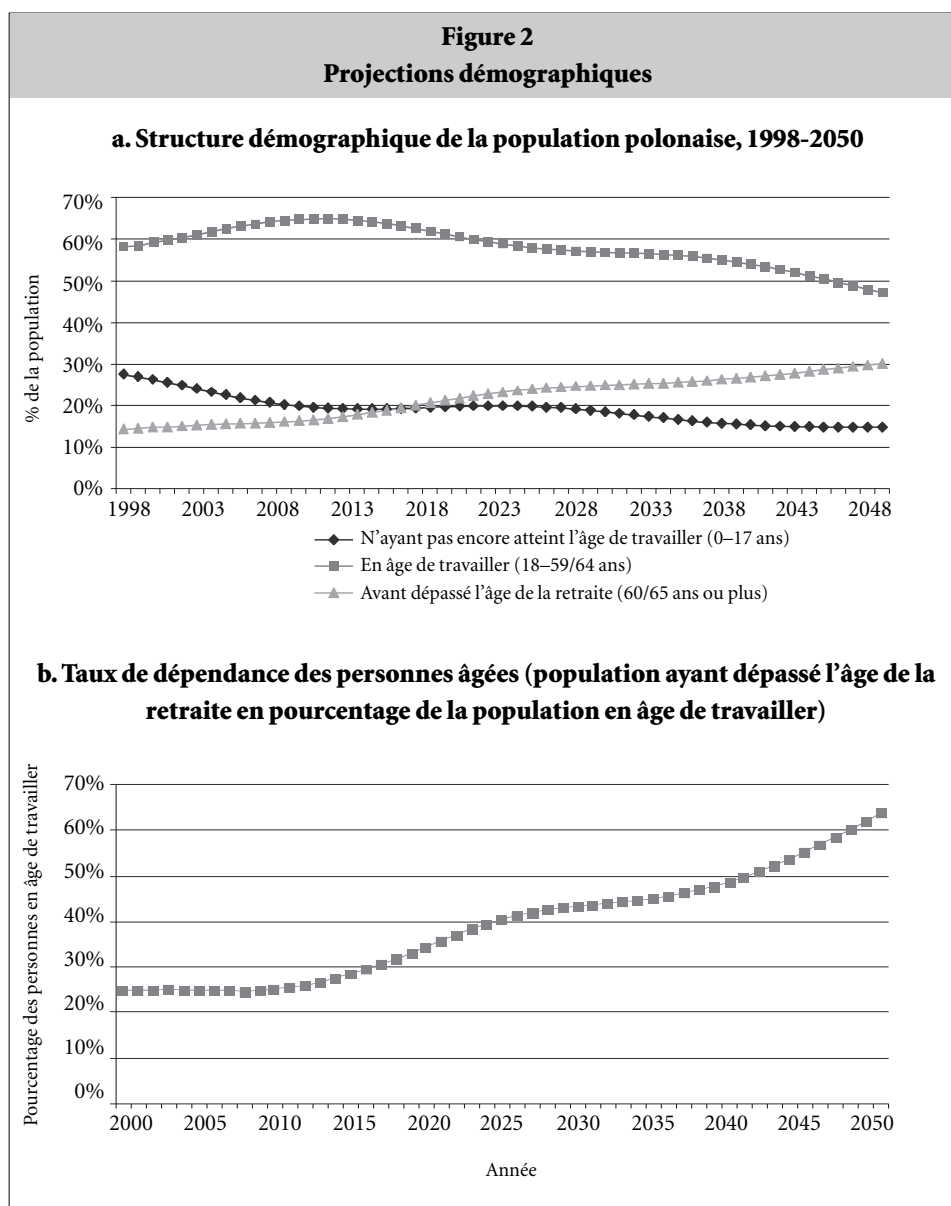
On prévoit pour l'avenir un léger allongement de l'espérance de vie, mais celle-ci devrait encore rester inférieure au niveau nécessaire pour assurer le maintien de la population. A long terme, on s'attend à d'autres augmentations de la longévité.

Tableau 3
Hypothèses démographiques

	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Taux de fécondité	1,34	1,31	1,50	1,59	1,59	1,59	1,59	1,58	1,58	1,58	1,58
Espérance de vie (hommes)	69,86	70,88	71,95	73,07	74,24	74,92	75,57	76,25	76,96	77,71	78,50
Espérance de vie (femmes)	78,19	78,78	79,40	80,05	80,7	81,31	81,91	82,56	83,24	83,96	84,73

Source : Institut pour l'économie de marché, Gdansk.

On s'attend pour ces cinquante prochaines années à une diminution de la proportion des personnes qui n'ont pas encore atteint l'âge de travailler. Dans le même temps, le pourcentage des personnes qui ont dépassé l'âge de la retraite devrait augmenter. Selon les projections démographiques, le nombre des secondes devrait dépasser celui des premières avant 2015, et dès la moitié du XXI^e siècle cette tendance se sera considérablement renforcée. Avant 2050, le taux de dépendance des personnes âgées, c'est-à-dire le ratio entre les personnes qui ont dépassé l'âge de la retraite et celles en âge de travailler, devrait très fortement augmenter, passant de sa valeur actuelle, 25 pour cent, à 64 pour cent (figure 2).



Source : Institut pour l'économie de marché, Gdansk.

1.1.b. La situation économique dans les années 1990

Comme les autres pays en transition économique, la Pologne a connu une récession au début des années 1990. En 1991, le produit intérieur brut avait déjà perdu environ

18 pour cent par rapport à sa valeur de 1989. Cette baisse du PIB s'est accompagnée d'une réduction du taux de l'emploi et des salaires réels (réduction plus faible, initialement, pour le taux de l'emploi que pour les salaires) (voir figure 3).

Bien que le PIB ait recommencé à augmenter au début de 1992, la situation du marché du travail ne s'est pas améliorée. Le taux de l'emploi a continué à baisser jusqu'en 1993, et bien qu'il ait augmenté par la suite, cette augmentation n'a pas été aussi rapide que celle du PIB. Le taux de chômage a atteint un record de plus de 15 pour cent en 1995.

Les salaires ont également diminué après 1989. C'est en 1990 que cette baisse a été la plus forte, après quoi l'on a assisté à une stabilisation jusqu'en 1994. Après 1995, la valeur des salaires réels a commencé à augmenter, suite à la croissance du PIB.

Il vaut la peine de relever que, pendant la période 1998-2000, les salaires et le chômage ont augmenté simultanément. Ce phénomène est dû à deux facteurs : premièrement, le Code du travail, particulièrement rigoureux, et la position relativement forte des syndicats ont rendu difficile toute réduction des salaires, et deuxièmement, le marché du travail polonais est fragmenté : le chômage persiste dans un certain nombre de secteurs (industrie lourde) alors que dans d'autres il y a plutôt pénurie de main-d'œuvre (les services).

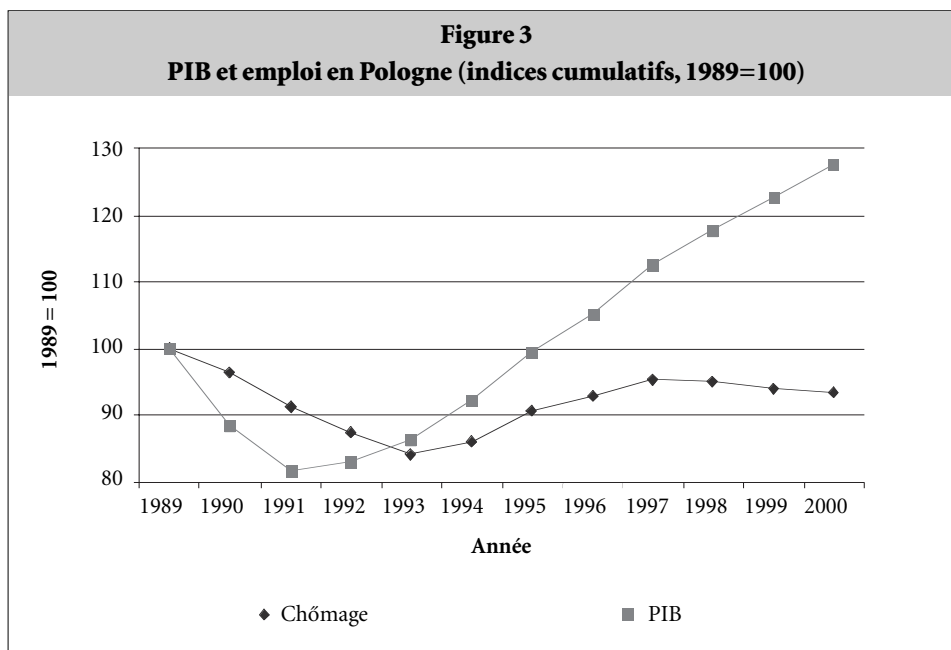


Figure 4
Taux de chômage en Pologne, 1990-2000

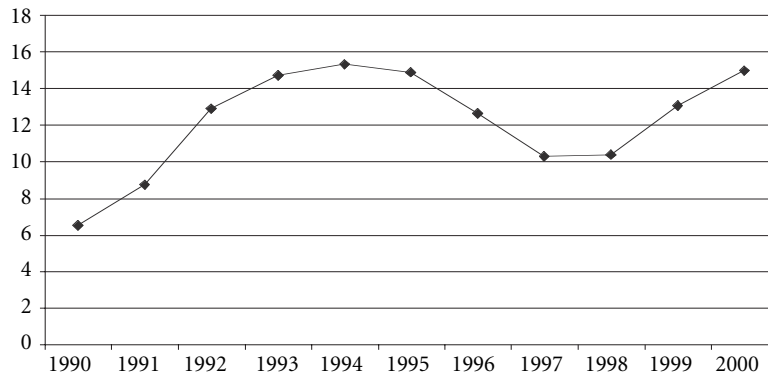
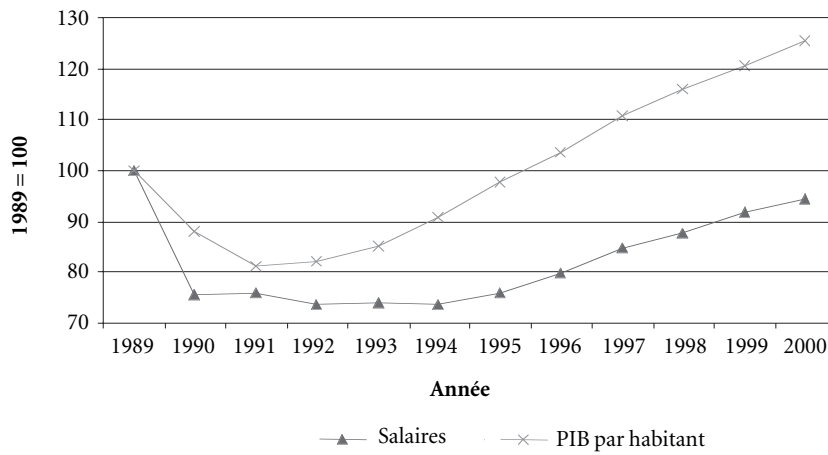


Figure 5
Salaires et PIB par habitant en Pologne (indices cumulatifs, 1989=100)



Source : Office central des statistiques, calculs de l'auteur.

1.2. Le régime de pensions avant la réforme

Jusqu'en 1999, le régime de pensions polonais était basé sur les principes traditionnels des prestations définies et du financement par répartition. Les pensions étaient financées par les cotisations courantes et entièrement payées par les employeurs. Le régime couvrait une large palette de risques : la vieillesse, l'invalidité, les survivants, la maladie et la maternité, les accidents du travail et les maladies professionnelles. Il protégeait l'ensemble des salariés des secteurs public et privé, ainsi que les travailleurs indépendants². Toutes les cotisations étaient versées à la Caisse d'assurance sociale (FUS), qui finançait les prestations. La Caisse était gérée par l'Institution d'assurance sociale (ZUS).

1.2.a. Les changements de la législation dans les années 1990

Au début des années 1990, et contrairement aux autres pays en transition, la Pologne a adopté une législation visant à augmenter le montant des pensions par rapport à celui des salaires moyens. Au début et au milieu des années 1980, la valeur des pensions s'est détériorée, surtout pour les retraités les plus âgés, car les pensions n'étaient pas indexées aux salaires. La politique d'indexation a été modifiée à la fin des années 1980, et les pensions ont alors été indexées sur les salaires pendant plusieurs années. Mais pour supprimer les différences dans le montant des pensions telles que le régime de retraite les perpétuait depuis le début des années 1980, le gouvernement polonais a fait adopter ce que l'on appelle la Loi du 17 octobre 1991 sur la revalorisation, qui contenait notamment une disposition prévoyant la revalorisation de l'ensemble des prestations de retraite. A partir de ce moment, le montant des pensions versées n'a plus dépendu du moment de la liquidation.

La Loi a également fait entrer en vigueur un certain nombre de changements ayant pour but de renforcer le lien entre les salaires précédemment perçus et le montant de la pension. Dans le même temps, une pension minimum a été garantie à l'ensemble des retraités ; son montant a été fixé à 35 pour cent du salaire moyen. Il n'y avait toujours pas de réduction des prestations en cas de départ en retraite anticipée, mais la possibilité de combiner un emploi rémunéré avec le bénéfice d'une pension de vieillesse ou d'autres prestations était désormais restreinte.

² Les exploitants agricoles et les membres des forces armées disposaient de leurs propres régimes de pensions séparés ; les dépenses de ces régimes ne sont pas incluses dans les chiffres cités.

La Loi a imposé une nouvelle formule de calcul des pensions de vieillesse des personnes nées avant 1949 et des pensions d'invalidité de l'ensemble des assurés. Ces pensions devaient désormais comprendre trois parties :

- une composante forfaitaire égale à 24 pour cent du montant de base (salaire moyen dans l'ensemble des secteurs d'activité) ;
- une composante liée aux gains, égale à 1,3 pour cent de l'assiette (gains moyens pris en compte) retenue pour le demandeur pour chaque année de cotisations payées³ ;
- un supplément de 0,7 pour cent de l'assiette de calcul retenue pour le demandeur, au titre de chaque année de non-cotisation pendant sa carrière professionnelle. Le nombre de ces autres années ouvrant droit à pension (par exemple les années consacrées à l'éducation des enfants, à des études universitaires, etc.) ne pouvait pas dépasser un tiers de celui des années de cotisation.

Au cours des trois années suivantes, le Parlement a procédé à deux ajustements visant à endiguer les coûts. Il a d'abord amendé la législation susmentionnée, en décembre 1992, pour ramener le montant de base utilisé dans le calcul des pensions nouvellement octroyées de 100 à 91 pour cent du salaire national. Mais cette réduction s'est avérée inacceptable pour la société. La proportion a alors été relevée à 93 pour cent en 1994, puis d'un point de pourcentage à chaque indexation ultérieure des prestations, jusqu'au retour aux 100 pour cent en 1999. Ensuite, fin 1994, le gouvernement a décidé d'indexer les pensions sur les prix, et de faire entrer en vigueur ce changement en 1996. Cette indexation sur les prix et non plus sur les salaires devait permettre de réduire considérablement les coûts du régime. Cette modification a été remise en cause par le Président Walesa, qui a demandé au Tribunal constitutionnel, en octobre 1995, de déterminer si elle était conforme à la Constitution. Le Tribunal a reconnu qu'il était nécessaire de modifier le mode d'indexation pour stabiliser le financement du régime en prévision de la réforme. Selon le Tribunal, « l'adoption de mesures législatives visant à restructurer en profondeur le régime de pensions, et l'ouverture de consultations avec les partenaires sociaux avant d'entériner les changements proposés sont suffisants pour justifier la mise en place du mécanisme spécial d'indexation en 1996 ». Le gouvernement a été contraint par le Tribunal

³ L'assiette de calcul est égale aux gains moyens de la personne pendant dix années consécutives (choisies parmi les vingt dernières années), indexés aux salaires. La période utilisée pour le calcul de la moyenne est progressivement passée de trois ans en 1993 à dix ans à partir de 1999. L'assiette de calcul a de plus été plafonnée à 250 pour cent du salaire moyen.

d'appliquer une réforme des pensions grâce à laquelle il devait être possible de garantir la stabilité future du régime.

Mais en 1996, les nouvelles règles d'indexation ont été modifiées. Le Parlement a adopté une législation autorisant une certaine croissance réelle des pensions, dans des proportions fixées chaque année par la loi de finances en fonction des ressources budgétaires de l'Etat.

En 1996, le gouvernement a également proposé une modification des pensions d'invalidité, qui a été acceptée par le Parlement. Cette modification avait pour but de réduire le nombre très élevé des bénéficiaires d'une pension d'invalidité en Pologne, en appliquant des règles d'octroi plus strictes. Ses dispositions les plus importantes étaient les suivantes :

- le droit à une pension d'invalidité devait être évalué en fonction de la capacité de travail, et non plus uniquement sur l'état de santé comme c'était le cas avant 1996 ;
- l'ancienne commission médicale devait être remplacée par des médecins de la sécurité sociale formés à l'application de la nouvelle norme et chargés d'examiner les demandeurs d'une pension d'invalidité ;
- les trois anciennes catégories d'invalidité basées sur l'état de santé étaient remplacées par deux catégories : incapacité de travail partielle et incapacité de travail totale.

1.2.b. Le fonctionnement du régime de pensions dans les années 1990

Les changements législatifs susmentionnés ont eu d'importantes conséquences pour le financement des pensions. Leur impact s'est fait sentir en deux phases : une augmentation des dépenses de pensions jusque vers le milieu des années 1990, puis une réduction de ces mêmes dépenses. Les autres facteurs ayant exercé une influence sur le régime de pensions dans les années 1990 ont été, comme nous l'avons déjà indiqué, l'augmentation du nombre des bénéficiaires d'une pension et la situation économique générale du pays.

Au cours de la seule année 1991, les dépenses de la FUS (Caisse d'assurance sociale) ont augmenté de 50 pour cent par rapport au PIB (14,2 pour cent du PIB contre 9,6 pour cent en 1990). Cette explosion des dépenses de pensions est imputable à la combinaison des deux facteurs suivants :

- toutes les pensions déjà liquidées ont été recalculées, d'où une augmentation de la pension moyenne, qui est passée de 53 pour cent du salaire moyen en 1990 à 61 pour cent en 1991 ;
- il y a eu un afflux considérable de nouveaux pensionnés : en 1991, ils étaient presque un million, contre environ 600 000 l'année précédente.

En 1992, les autorités ont institué l'impôt sur les revenus des personnes physiques (IRP). La nouvelle loi portant création de cet impôt prévoyait que toutes les prestations devaient être augmentées de la valeur de l'impôt payé, si bien qu'après l'application de l'IRP, les dépenses de pensions sont passées de 14 pour cent du PIB en 1991 à environ 16 pour cent dans les années 1992-1994. Cette augmentation n'a pas été provoquée par l'indexation des pensions aux salaires, car la valeur réelle des salaires n'a pas augmenté.

Par ailleurs, le montant des prestations a lui-même augmenté pendant cette période. Même avec l'assiette salariale réduite, les pensions nouvellement octroyées restaient encore très élevées. En 1994, les nouveaux bénéficiaires d'une pension recevaient une prestation en moyenne égale à 72,8 pour cent de leur dernier salaire (ce qui signifie que la nouvelle formule de calcul des pensions augmentait les nouvelles pensions de 11 points de pourcentage par rapport à celles payées aux nouveaux bénéficiaires en 1990)⁴.

A partir de 1995, les dépenses de la FUS, calculées en pourcentage du PIB, ont commencé à baisser (voir tableau 4). Cela a été en partie dû à la croissance économique, mais aussi au fait que le gouvernement n'a pas indexé les pensions aux salaires au quatrième trimestre 1995, ce qui était illégal. A partir de 1996, les pensions ont été indexées aux prix et non plus aux salaires. Les nouveaux pensionnés ont également été moins nombreux, si bien que le nombre total des bénéficiaires d'une pension n'a pas augmenté aussi rapidement qu'au début des années 1990. En 2000, les dépenses totales de la FUS, exprimées en pourcentage du PIB, étaient retombées au-dessous de leur niveau de 1992.

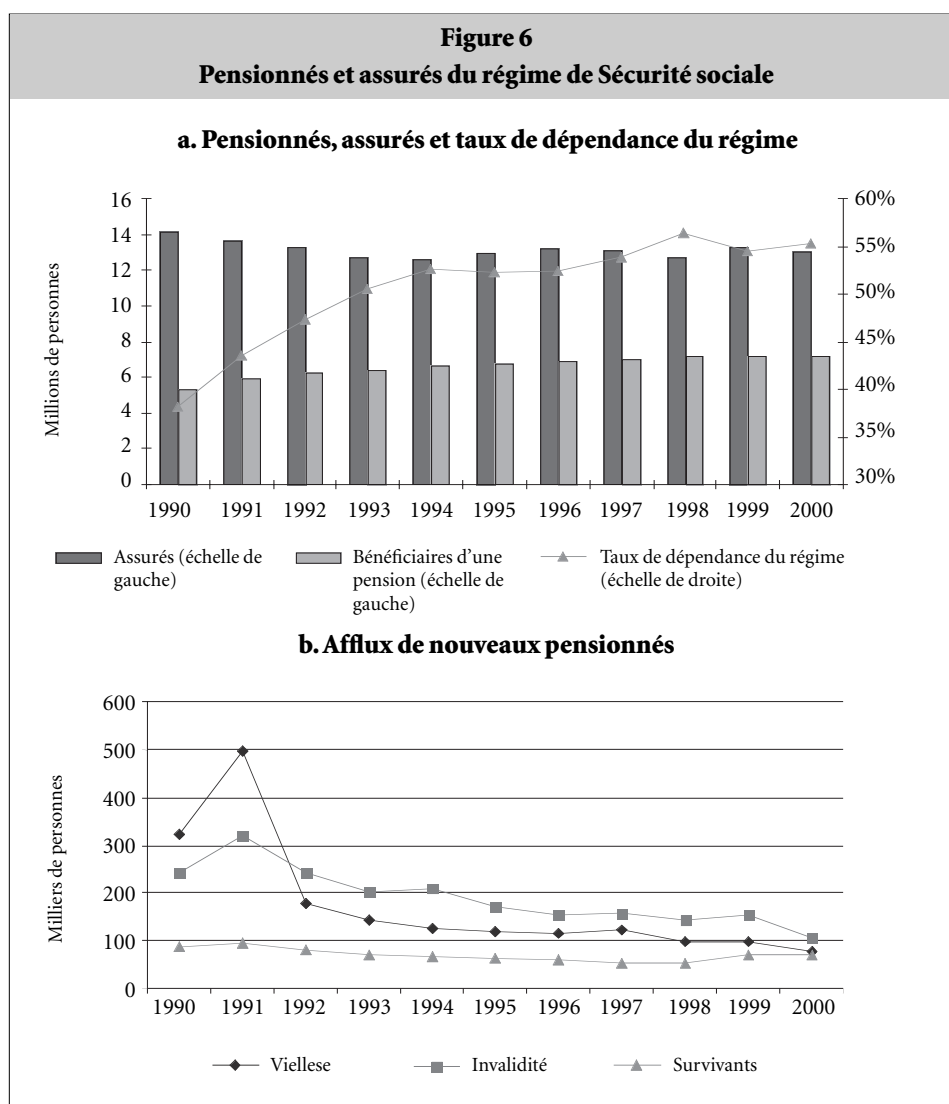
Tableau 4
Dépenses de la FUS en pourcentage du PIB, dans les années 1990

% du PIB	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Dépenses sous forme											
de transferts	9,64%	14,23%	16,30%	15,84%	16,12%	13,67%	13,04%	13,71%	12,79%	12,34%	11,45%
d'espèces, dont :											
vieillesse	3,37%	5,51%	6,55%	6,67%	6,98%	6,58%	6,43%	6,48%	5,75%	5,67%	5,64%
invalidité	2,47%	3,39%	3,85%	3,87%	4,06%	3,80%	3,65%	3,65%	3,15%	3,37%	3,25%
survivants	1,12%	1,53%	1,89%	1,94%	2,08%	1,71%	1,96%	1,99%	1,70%	1,76%	1,75%

Source : ZUS

⁴ Contrairement à ce qui s'est passé en Pologne, les taux de remplacement, dans d'autres pays d'Europe centrale et orientale (République tchèque, Slovaquie, Hongrie et Slovénie) ont été réduits pendant la même période. Pour de plus amples informations sur ce sujet, voir Golinowska (1996).

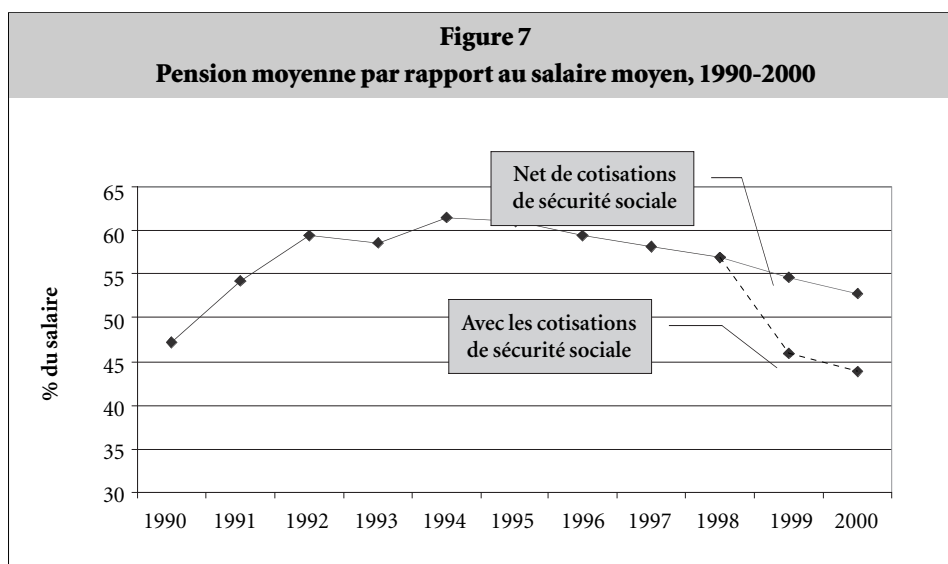
Pendant la première moitié des années 1990, le nombre des assurés au régime de sécurité sociale a baissé, en raison surtout de la chute de l'emploi, décrite à la section précédente, alors que le nombre des bénéficiaires d'une pension a augmenté. Cette augmentation a été en partie due à la politique adoptée en matière de retraite anticipée pour réduire les pressions qui s'exerçaient alors sur le marché du travail. Pendant la seconde moitié des années 1990, le nombre des assurés s'est stabilisé et l'augmentation du nombre des bénéficiaires d'une pension a été plus faible



Source : ZUS

qu'auparavant. Entre 1990 et 1999, le nombre total des pensionnés est passé de 5 420 000 à 7 230 000. En 2000, il a légèrement baissé, revenant à 7 210 000, en raison surtout de la diminution du nombre des bénéficiaires d'une pension d'invalidité, elle-même due à la réforme de 1996. L'effet net de tous ces changements est que le taux de dépendance du régime a augmenté de 38 à 55 pour cent au cours des années 1990.

La valeur de la pension moyenne par rapport au salaire moyen a également augmenté jusqu'à l'entrée en vigueur, en 1995, des changements dans la méthode d'indexation. Le rapport entre la pension moyenne et le salaire moyen a ensuite commencé à baisser, et il est actuellement légèrement supérieur à 50 pour cent (net des cotisations de sécurité sociale).



Source : ZUS

Les dépenses du régime de sécurité sociale étaient financées par les recettes tirées des cotisations et par une subvention du budget de l'Etat. Les recettes des cotisations ayant baissé dans les années 1990, le gouvernement a été contraint d'augmenter la subvention du budget de l'Etat, dont le montant a alors atteint presque 4 pour cent du PIB en 1992-1994. Après 1995, ce montant a commencé à baisser, mais pendant toutes les années 1990, le régime de sécurité sociale n'est pas parvenu à s'autofinancer malgré l'application d'un taux de cotisation élevé.

1.3. Les motifs de la réforme et les résultats attendus

Plusieurs facteurs rendaient nécessaire l'importante réforme des pensions intervenue en 1999. Tout d'abord, les nombreuses modifications opérées dans le régime de pensions pendant les années 1990 avaient sapé la confiance du public dans les dispositions en vigueur. Un grand nombre de Polonais avaient le sentiment que le gouvernement et le Parlement manipulaient les paramètres du régime de pensions d'une façon inéquitable, dans le seul but de réduire les dépenses. La population ne pouvait comprendre ni la formule de calcul des pensions ni les principes d'indexation, qui étaient à la fois complexes et peu transparents. En 1996, 73 pour cent des Polonais ne connaissaient pas les règles de base du fonctionnement de leur régime de sécurité sociale⁵.

Deuxièmement, les difficultés financières du régime étaient telles qu'il fallait prendre d'urgence des mesures de stabilisation. Comme les cotisations de sécurité sociale étaient déjà si élevées qu'on ne pouvait les augmenter davantage, il fallait procéder à des ajustements du côté des dépenses. Enfin, les projections montraient que l'augmentation du taux de dépendance démographique allait placer, à l'avenir, une charge encore plus lourde sur le régime de pensions. Comme le précisait le programme de réforme :

Le régime d'assurance sociale polonais est universellement critiqué comme coûteux, opaque et injuste. Il risque surtout fortement de se désintégrer au cours des dix à quinze prochaines années. Le coût des pensions est élevé et les prestations fournies ne sont pas satisfaisantes. Les futures prestations ne sont pas liées aux cotisations versées. Nombreux sont ceux qui pensent que leur pension est basée sur des critères approximatifs et des décisions arbitraires souvent prises ponctuellement par les pouvoirs publics sous la pression de besoins économiques à court terme. La proposition de refonte du régime de pensions polonais sur la base de principes bien déterminés, d'évaluations à long terme et de garanties de sécurité est par conséquent très importante. Le plan de réforme proposé a pour objectif de fournir des pensions sur la base de ces principes.⁶

Les principaux objectifs de la réforme, tels qu'ils avaient été définis par le gouvernement, étaient de créer un régime de pensions transparent capable de résister aux pressions démographiques et macroéconomiques, tout en garantissant aux

⁵ Selon un sondage d'opinion effectué par le CBOS (Centre de recherche sur l'opinion publique).

⁶ Cf. : *La sécurité par la diversité*, Programme de réforme des pensions en Pologne.

générations futures le niveau de prestations le plus élevé possible⁷. Les auteurs du projet de réforme considéraient qu'un régime à plusieurs piliers était le mieux à même de remplir ces critères. Il fallait donc ajouter deux nouveaux piliers préfinancés au régime en vigueur, l'un obligatoire et l'autre facultatif. Ces deux piliers devaient être en capitalisation et gérés par le secteur privé. Il fallait en même temps rendre le régime public plus transparent en établissant un lien plus fort entre les cotisations et les prestations.

1.3.a. Le débat sur la réforme des pensions dans la seconde moitié des années 1990

Les discussions sur la façon de réformer le régime de pensions se sont poursuivies pendant la plus grande partie des années 1990. La première proposition comprenant la création d'un pilier en capitalisation a été formulée en 1991 par Topinski (Président de la ZUS) et Wisniewski (économiste et actuaire à l'Université de Varsovie), mais le gouvernement, qui n'était pas encore prêt à discuter d'une privatisation (partielle) du régime de pensions n'y a pas porté attention. Le pacte de coalition (projet d'action gouvernementale) du gouvernement SLD-PSL, arrivé au pouvoir à l'automne 1993, ne comportait qu'une clause très générale déclarant qu'il convenait de réformer le régime d'assurance sociale.

Avant 1995, d'autres propositions de réforme du régime de pensions avaient été présentées par deux ministères : le ministère du Travail et celui des Finances. La proposition du ministère des Finances faisait partie du programme « Une stratégie pour la Pologne » présenté par le ministre Kolodko.

La proposition du ministère du Travail était à la fois plus conservatrice et plus progressive ; elle suivait plutôt la voix tracée par les pays ayant des régimes traditionnels financés par répartition (par exemple la France et l'Allemagne) et consistait à chercher à rationaliser le système financé par répartition en instituant un régime de pensions facultatif et en capitalisation. La proposition du ministère des Finances suivait l'exemple latino-américain et prévoyait la création d'un pilier en capitalisation obligatoire. Elle limitait également le régime financé par répartition à la fourniture d'une prestation sociale forfaitaire. Ces propositions étaient très différentes, et aucun accord n'a pu être obtenu.

Le gouvernement n'était pas le seul à préparer des propositions : d'autres institutions étaient elles aussi très actives dans ce domaine. Vers le milieu des

⁷ *idem*

années 1990, l'Institut pour la politique du travail et la politique sociale (IPiSS) et le Syndicat « Solidarité » ont tous les deux fait connaître leurs idées en matière de réforme du régime de pensions. Leurs propositions incluaient le renforcement du lien entre les salaires (cotisations) et les prestations. Le plan de « Solidarité » prévoyait la création d'un régime d'épargne en capitalisation obligatoire, alors que celui de l'IPiSS proposait l'institution de plans de pension en capitalisations facultatifs, dont le développement serait favorisé par un traitement fiscal préférentiel. On trouvera au tableau 5 les éléments de base des quatre propositions.

Les désaccords quant à la façon de réformer le régime des pensions ont été observés et analysés par la presse. Un journaliste a résumé la situation comme suit :

Cette réforme est une question politique. Jusqu'à présent rien n'a été fait, car les responsables politiques ont peur des sept millions d'électeurs qui sont bénéficiaires d'une pension, et qui sont eux-mêmes effrayés à l'idée de tout changement. (...) La réforme des pensions a déjà de nombreux parrains, mais les pensionnés se désintéressent de savoir quel est le ministre qui a fait telle ou telle proposition⁸.

En décembre 1995, le gouvernement a accepté une nouvelle proposition du ministère du Travail que l'on pourrait qualifier de première tentative de réforme plus approfondie. Le gouvernement a demandé que la version finale des projets de loi soit prête en 1996. Les éléments les plus importants de la proposition étaient les suivants :

- le resserrement du lien entre les antécédents de gains et le montant de la pension ;
- le relèvement de l'âge de la retraite pour les femmes (à 65 ans) ;
- l'assouplissement de la méthode d'indexation – l'augmentation annuelle des pensions ne pourrait être ni plus faible que l'inflation prévue ni plus élevée que l'augmentation prévue des salaires ;
- l'adoption de règles plus strictes pour l'octroi des pensions d'invalidité ;
- la suppression des privilèges réservés à certaines professions (par exemple des montants de prestations plus élevés, un âge de la retraite plus bas).

Ce plan ne prévoyait pas la création d'un pilier en capitalisation venant compléter le régime de pensions financé par répartition. La version initiale de la proposition n'a pas été approuvée car de nombreux responsables politiques et représentants syndicaux étaient opposés au relèvement de l'âge de la retraite et à la suppression des

⁸ « Liczymy emerytury », *Gazeta Wyborcza*, juin 1995.

privilèges accordés à certaines professions. Finalement, seuls ont été adoptés les changements de la méthode d'indexation et des règles d'octroi des pensions d'invalidité.

Il n'y avait toujours pas de plan complet pour une réforme des pensions susceptible d'être accepté par le Parlement et le gouvernement. En avril 1996, alors qu'un nouveau Premier ministre (Cimoszewicz) et un nouveau ministre du Travail et de la Politique sociale (Baczkowski) étaient entrés en fonction, le gouvernement a décidé de nommer un Plénipotentiaire chargé de la réforme des pensions – un homme politique officiellement responsable de la préparation d'un plan de réforme des pensions. Le ministre du Travail (Baczkowski) a été le premier Plénipotentiaire. Il était très favorable à une réforme radicale des pensions, et il a annoncé au Parlement que le programme gouvernemental avait encore besoin de quelques « retouches finales ». Il a notamment proclamé son intention de créer des pensions financées en capitalisation – système qui avait déjà été proposé dans les plans de l'opposition (dans la proposition du syndicat Solidarité). Baczkowski a créé l'Office du Plénipotentiaire du gouvernement pour la réforme de la sécurité sociale (ci-après l'Office pour la réforme des pensions), constitué d'une équipe d'experts chargés de mettre au point la proposition de réforme. Michal Rutkowski, fonctionnaire détaché de la Banque mondiale, a été nommé Chef de l'Office. Avec Marek Góra, professeur à la Warsaw School of Economics, il a coordonné les travaux de cette équipe qui comprenait aussi bien des experts polonais que des experts internationaux. Le financement de ces travaux a été facilité par une subvention de la Banque mondiale.

En avril 1997, l'Office et le nouveau Plénipotentiaire, Hausner, qui avait repris les fonctions de Baczkowski après le soudain décès de celui-ci, ont présenté au gouvernement et à la communauté universitaire le programme de réforme intitulé *La sécurité par la diversité*. Ce programme constituait un cadre général en vue de la création ultérieure, en Pologne, d'un régime à plusieurs piliers comportant un deuxième pilier en capitalisation obligatoire.

Tableau 5 Éléments de base des propositions préliminaires pour une réforme des pensions en Pologne				
Principaux éléments de la proposition	Propositions de réforme présentées entre l'automne 1995 et le printemps 1996			
	Ministère des Finances	Syndicat « Solidarité »	Institut pour la politique du travail et la politique sociale	Ministère du Travail
Pension de base – premier pilier	Pension forfaitaire égale à 20 pour cent du salaire moyen	Pension de base composée de deux éléments : un élément constant financé par l'impôt et un élément « assurance » financé par des cotisations (calculées individuellement)	Prestations dépendantes de la durée de paiement et du montant des cotisations. Cotisation financée par le salarié et l'employeur, avec plafonnement des cotisations et des pensions (lesquelles devraient atteindre progressivement 100 pour cent du salaire moyen)	Prestation basée sur la durée de la carrière professionnelle et sur le salaire de la personne concernée, financée par les cotisations et des subventions de l'Etat, plafonnée à 250 pour cent du salaire moyen (puis, dans une seconde phase, à 200 pour cent)
Pension complémentaire – deuxième pilier	Epargne obligatoire auprès d'une Caisse de pensions	Epargne obligatoire auprès d'une caisse de pensions par transfert d'une partie des cotisations de sécurité sociale auxquelles viendraient s'ajouter les bons de privatisation remis à l'ensemble des salariés	Epargne facultative auprès d'une caisse de pensions pour les personnes gagnant davantage que le salaire moyen. Intégration du régime complémentaire au régime de base, avantages fiscaux pour le régime complémentaire.	Epargne facultative auprès d'une caisse de pensions pour les personnes percevant les revenus les plus élevés. Participation prévue (marginale)
Système de transition	Participation obligatoire pour les personnes nouvellement arrivées sur le marché du travail ; pour les salariés, possibilité de choix entre les deux systèmes ; coûts de transition très élevés.	Période de transition prévue pour la création des caisses de pensions (environ 10 ans), cotisation de sécurité sociale divisée entre le pilier financé par répartition et le pilier en capitalisation, importantes subventions du budget de l'Etat	Modification du premier pilier dans la phase initiale du processus de réforme. Abaissement du taux de remplacement du régime de pensions lorsque les premiers pensionnés recevront leur pension du deuxième pilier. Coûts de transition couverts par la diminution des dépenses pour le premier pilier.	Début du processus d'adoption de la législation pertinente avant la fin des années 1990, mise en œuvre dans les dix premières années du XXI ^e siècle.

Source : *Gospodarka i Przyszłość*, édition spéciale sur *La sécurité sociale après Orenstein* (2000).

1.3.b. L'opinion publique et le régime de pensions

L'opinion de la population polonaise sur la réforme des pensions a été évaluée par le CBOS (Centre de recherche sur l'opinion publique) depuis 1995, date d'ouverture du débat public sur la réforme. A cette époque, les sondages montraient que les personnes favorables à la réforme l'étaient davantage à cause de leur opinion négative sur le régime de pensions en vigueur que de leur opinion positive quant aux changements proposés. A l'insatisfaction en ce qui concerne le niveau des prestations venait s'ajouter un manque de connaissances quant aux règles de base du fonctionnement du régime. Ce motif d'insatisfaction est plutôt étonnant, car en Pologne le montant des prestations est plus élevé que dans les autres pays en transition économique. Ce mécontentement doit donc être considéré comme un point de vue subjectif des personnes interrogées (personnes en âge de travailler et retraités), et non comme une conséquence du montant réel des revenus des bénéficiaires d'une pension. Panek, Podgórski et Szulc (1999) ont montré qu'il existait un important écart entre les niveaux de pauvreté réels chez les retraités et leurs perceptions subjectives.

En décembre 1997, 66 pour cent des personnes qui avaient répondu au sondage considéraient que la réforme des pensions était nécessaire et urgente. Vingt-cinq pour cent estimaient que la réforme était nécessaire, mais qu'il y avait d'autres problèmes plus importants. Les autres pensaient qu'il n'était pas indispensable de procéder à des modifications (2 pour cent) ou n'avaient aucune opinion sur le sujet (8 pour cent).

En 1997 et 1998, l'Office du Plénipotentiaire a travaillé en étroite collaboration avec les journalistes pour diffuser des informations sur la réforme des pensions. Des brochures ont été largement diffusées au public (en échange de coupons imprimés dans les journaux) et aux membres des syndicats. Une étude réalisée à partir de juin 1998 a permis de connaître l'opinion de la population avant l'entrée en vigueur de la réforme des pensions.⁹

Ces résultats ont montré que plus de la moitié de la population ne savait toujours pas quel type de changement la réforme des pensions allait apporter. Un tiers des Polonais connaissaient les changements prévus, 5 pour cent n'avaient jamais entendu parler de la réforme des pensions et 10 pour cent n'étaient pas intéressés par le sujet. Presque un tiers des Polonais interrogés espéraient que la réforme des pensions serait

⁹ Enquête du CBOS, « Problèmes et événements actuels », 17-23 juin 1998, échantillon représentatif des Polonais adultes (N=1117).

quelque chose de positif, un autre tiers considérait qu'elle était surtout porteuse d'incertitudes et 20 pour cent ressentait de l'inquiétude face à ces perspectives de changement. Les personnes qui plaçaient les espoirs les plus grands dans la réforme étaient les plus jeunes, c'est-à-dire les moins de 30 ans, qui allaient participer à un régime entièrement réformé, ainsi que les personnes les mieux éduquées et les plus qualifiées et celles financièrement les plus aisées. La catégorie de la population la plus inquiète était celle des travailleurs non qualifiés (44 pour cent).

Un quart des personnes interrogées (24 pour cent) estimaient que la situation des retraités s'améliorerait par rapport à ce qu'elle était aujourd'hui. Une proportion nettement inférieure (environ 8 pour cent) des participants au sondage craignaient que la réforme n'aggrave la situation de l'ensemble des bénéficiaires d'une pension. Vingt-neuf pour cent considéraient que certains pensionnés allaient y gagner et d'autres y perdre. Une personne sur trois (36 pour cent) était convaincue qu'à l'avenir les écarts entre les pensions les plus élevées et les pensions les plus faibles seraient encore plus grands.

Une forte majorité des personnes interrogées (73 pour cent) était favorable à la création de comptes de pension individuels. Presque les deux cinquièmes (39 pour cent) considéraient que les pensions devaient être financées par l'épargne accumulée pendant la carrière professionnelle du salarié. A peu près la même proportion (37 pour cent) estimaient que le meilleur régime de pensions était un régime à financement mixte – en partie par répartition et en partie par capitalisation. Plus de la moitié des personnes interrogées (58 pour cent) trouvait juste qu'il existe un lien étroit entre les cotisations et les prestations. La moitié des personnes interrogées (51 pour cent) était convaincue que chacun devait pouvoir décider lui-même de la date de son départ à la retraite après avoir atteint l'âge normal de la retraite. De même, 53 pour cent considéraient que les pensions devaient être ajustées actuariellement pour les personnes continuant de travailler après avoir atteint l'âge normal de la retraite.

1.3.c. Projections économiques

Il est plus facile de se rendre compte de l'impact des différentes propositions de réforme lorsqu'on le compare à ce qu'il serait dans un scénario de base. Le scénario « absence de réforme » présenté ci-après est basé sur une version élargie du Modèle de budget social préparé à l'Institut pour l'économie de marché de Gdansk (en coopération avec le Bureau international du Travail et le ministère du Travail et de la

Politique sociale)¹⁰. Ce modèle a été utilisé pour projeter l'impact du vieillissement de la population sur les dépenses de sécurité sociale, y compris les pensions de vieillesse et autres prestations. Les simulations présentées ont été effectuées au milieu de l'année 2001 aux fins de la présente étude. Les hypothèses économiques sur lesquelles sont fondées les projections sont présentées au tableau 6. Ces hypothèses reflètent la situation économique de la Pologne au début du XXI^e siècle, de manière à permettre des comparaisons avec les projections de la réforme présentées à la section 3¹¹.

Tableau 6
Hypothèses relatives au marché du travail et au PIB, 1995=100

	Chiffres de level	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Taux d'activité	47,1	100	102,82	112,91	119,67	117,38	114,84	114,4	115,8	116,9	115,4	113,0	111,2
Taux de chômage	0,13	100	124,1	77,2	77,2	77,2	77,2	77,2	77,2	77,2	77,2	77,2	77,2
Main-d'œuvre	17,07	100	101,9	110,9	117,4	116,0	112,3	108,1	104,7	102,0	98,0	92,7	86,6
Emploi	14,79	100	98,2	114,8	121,5	120,0	116,2	111,9	108,4	105,6	101,5	95,9	89,6
Productivité du travail	20,71	100	131,0	136,0	141,0	148,2	157,9	170,4	185,7	202,5	220,9	240,9	262,7
Salaire réel	849,84	100	132,3	137,2	142,4	149,6	159,4	172,0	187,5	204,5	223,0	243,2	265,2
PIB	306,32	100	128,6	156,1	171,3	177,9	183,5	190,6	201,2	213,9	224,2	231,1	235,5

Source : Institut pour l'économie de marché, Gdansk.

Ces projections de référence sont basées sur l'hypothèse selon laquelle il n'y aura pas de changement de la formule de calcul des prestations ou des âges de la retraite. L'indexation des prestations est supposée se faire sur 20 pour cent des salaires et 80 pour cent des prix¹². En utilisant ce scénario, les résultats de la simulation montrent que les dépenses de pensions par rapport au PIB augmenteraient

¹⁰ Pour la méthodologie du modèle, voir Wóycicka (1999a), et pour les résultats des projections à partir de 1999, Wóycicka (1999b).

¹¹ Pour les projections – effectuées avant la réforme – du résultat de la réforme des pensions, voir : Chłoń, Góra, Rutkowski (1999).

¹² Avant 1998, la réglementation relative à l'indexation ne garantissait que l'indexation sur les prix. La législation de 1999 sur les pensions a changé ce système en indexant les pensions sur les prix plus 20 pour cent de la croissance des salaires réels. A titre de comparaison avec les résultats de la simulation de la réforme, c'est le même niveau d'indexation des prestations qui a été retenu pour le scénario « absence de réforme ».

de 70 pour cent au cours des 50 prochaines années (tableau 7)¹³. Cette augmentation concernerait avant tout les dépenses de pensions de vieillesse qui feraient plus que doubler sur cette période, pour dépasser 11 pour cent du PIB en 2050 contre 6 pour cent en 2000. Pendant la même période, les dépenses de pensions d'invalidité et de survivants devraient selon les projections augmenter de 1 pour cent du PIB. Si les taux de cotisation étaient maintenus constants, le déficit qui en résulterait pour le régime de pensions atteindrait 7,5 pour cent du PIB d'ici à 2050.

Tableau 7
Dépenses du régime de pensions et déficit en pourcentage du PIB, 2000-2050

	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Dépenses de pensions : dont	10,96%	10,64%	11,16%	12,75%	14,42%	15,53%	15,61%	15,57%	15,93%	16,60%	17,32%
Vieillesse	6,05%	6,03%	6,64%	8,10%	9,55%	10,35%	10,16%	9,96%	10,21%	10,81%	11,42%
Invalidité et survivants	4,91%	4,62%	4,52%	4,64%	4,86%	5,19%	5,46%	5,61%	5,71%	5,78%	5,89%
Déficit/Excédent des pensions : dont	-1,07%	-0,78%	-1,31%	-2,90%	-4,58%	-5,69%	-5,76%	-5,70%	-6,06%	-6,74%	-7,47%
Vieillesse	-0,11%	-0,09%	-0,71%	-2,18%	-3,63%	-4,42%	-4,23%	-4,02%	-4,28%	-4,89%	-5,50%
Invalidité et survivants	-0,96%	-0,69%	-0,60%	-0,73%	-0,95%	-1,27%	-1,53%	-1,68%	-1,78%	-1,85%	-1,96%

Source: Institut pour l'économie de marché, Gdansk, Modèle de budget social (2001).

Selon les projections, l'augmentation des dépenses la plus importante interviendrait au cours de la période 2015-2025, pendant laquelle la plupart des personnes appartenant à la génération de l'explosion démographique d'après guerre prendrait leur retraite. La seconde vague d'augmentation, projetée pour le milieu du XXI^e siècle, est liée au départ à la retraite de la génération de l'explosion démographique née dans les années 1980. Selon les projections, le nombre des bénéficiaires d'une pension passerait de 7 millions actuellement à presque 12 millions en 2025 et 14,8 millions en 2050. Sur ce chiffre, 10,5 millions sont des retraités ; 2,3 millions des bénéficiaires d'une pension d'invalidité ; et presque 2 millions des bénéficiaires d'une

¹³ Les résultats de la projection, notamment ceux concernant le nombre des bénéficiaires d'une pension et les taux de remplacement, sont présentés en annexe.

pension de survivants. Les projections prévoient que le nombre des bénéficiaires d'une pension de vieillesse devraient presque tripler par rapport à 2000, celui des bénéficiaires d'une pension d'invalidité rester à peu près constant et celui des bénéficiaires d'une pension de survivants augmenter de plus de 800 000.

L'augmentation du nombre des bénéficiaires d'une pension serait compensée, dans une certaine mesure, par la diminution du montant des pensions calculé en pourcentage du salaire moyen (diminution due à l'indexation des prestations à la fois sur les salaires et sur les prix). Comme le montrent les projections, cette diminution serait considérable. Le ratio entre la pension de vieillesse moyenne et le salaire moyen passerait de 60 pour cent en 2000 à 36 pour cent d'ici à 2050. Pour les pensions d'invalidité, le ratio, pour la même période, devrait baisser de 44 à 26 pour cent du salaire moyen, et pour les pensions de survivants, de 52 à 31 pour cent du salaire moyen. Cette baisse est essentiellement due au fait que les pensions sont surtout indexées sur les prix pendant une période où les salaires devraient augmenter plus rapidement que les prix.

Deuxième partie : principaux éléments de la réforme

Pour réduire le déficit prévu du régime de pensions polonais, le gouvernement a eu recours à deux mesures importantes : le relèvement de l'âge de la retraite et la réduction du montant des pensions à un niveau permettant le maintien du régime à long terme. En avril 1997, l'Office du Plénipotentiaire a présenté son programme de réforme intitulé *La sécurité par la diversité*, dans lequel il définissait les principes de base du régime de pensions proposé et présentait le cadre général des travaux législatifs à entreprendre.

L'Office proposait dans ce document le remplacement du régime en vigueur, financé par répartition, par un régime à plusieurs piliers. Cela serait fait en combinant un premier pilier, qui serait un nouveau régime en cotisations définies (en CD) avec un second pilier en capitalisation obligatoire constitué de comptes d'épargne individuels gérés par le secteur privé. Les prestations d'un régime en CD sont entièrement basées sur les cotisations payées, si bien que chaque travailleur reçoit la prestation qu'il s'est lui-même « constituée »¹⁴. Un troisième pilier facultatif, géré de façon semblable, fournirait des pensions plus élevées à ceux qui choisissent des niveaux d'épargne et d'investissement supérieurs pendant leurs années de travail.

Góra et Palmer (2001) soulignent que les régimes en CD appliquent aux gains un taux de cotisation fixe qui est le même pour toutes les générations. Cette réforme empêche donc le gouvernement de disposer d'une certaine souplesse pour modifier le taux de cotisation. Le taux de rendement du régime en CD est fixé conformément à l'équation :

$$PV_t(\text{Cotisations}) = PV_t(\text{Prestations}).$$

Cette condition permanente peut être remplie en créditant les comptes individuels du régime en CD d'un rendement égal au taux de croissance de l'assiette des cotisations, c'est-à-dire l'ensemble des salaires, tous secteurs économiques confondus, sur lesquels sont payées les cotisations (Palmer 1999).

Dans le nouveau régime de pensions, une pension minimum reste garantie par l'Etat sous réserve que les conditions d'âge et de cotisation soient remplies (âge : 60 ans pour les femmes, 65 ans pour les hommes ; période de cotisation minimum :

¹⁴ Le montant de la prestation est déterminé lorsque l'âge de la retraite est atteint, sur la base des cotisations versées par le travailleur pendant toute sa carrière et d'une estimation de l'espérance de vie moyenne du groupe d'âge auquel il appartient lors de son départ à la retraite.

20 ans pour les femmes, 25 ans pour les hommes). Cette pension est ajoutée à celle du premier et du deuxième piliers de manière à relever les prestations à un seuil minimum. Le tableau 8 ci-après résume les principaux changements par rapport à l'ancien système.

Tableau 8
Comparaison entre l'ancien et le nouveau régime de pensions

	Ancien régime	Nouveau régime
Cotisant(s)	Employeur	A la fois l'employeur et le salarié
Financement	Par répartition	Combinaison de répartition (12,22 pour cent du salaire) et de capitalisation (7,3 pour cent du salaire)
Assiette de calcul de la pension	Gains moyens sur 10 ans	Gains pendant toute la carrière professionnelle
Tenue des dossiers	Documents rassemblés et pris en compte lors du départ à la retraite	Pour chaque membre, compte individuel auprès de la ZUS
Age pour la liquidation de la pension	Nombreux privilèges en matière de retraite anticipée ; âges normaux de la retraite : 59 ans pour les hommes et 55 ans pour les femmes	Pour presque tous les travailleurs, 65 ans pour les hommes et 60 ans pour les femmes
Premier contact avec la ZUS	Lors du départ à la retraite	Le jour même de l'occupation du premier emploi et le jour de la réception du relevé annuel de la ZUS
Formule de calcul de la pension	Prestation définie : élément forfaitaire (24 pour cent du salaire moyen) et taux d'acquisition de 1,3 pour cent	Calcul actuariel de la rente basé sur les tables de vie unisexe pour le pilier financé par répartition

Source : Chłorý, (2000)

Le 1^{er} janvier 1999, les assurés ont été répartis en trois grands groupes d'âge :

- ceux nés après 1968, qui sont devenus membres des deux composantes obligatoires du nouveau régime ;

- ceux nés entre 1949 et 1968, qui ont pu choisir entre participer au nouveau régime mixte ou uniquement au régime public réformé¹⁵ ;
- ceux nés avant 1949, qui sont restés dans l'ancien régime non réformé.

Le nouveau régime de pensions a été institué par l'adoption de cinq lois par le Parlement. Les projets de loi ont été préparés par l'Office du Plénipotentiaire, discutés avec les partenaires sociaux et, après approbation par le Conseil des ministres, présentés au Parlement. Le premier train de mesures a été adopté en 1997, sous le gouvernement de coalition Alliance démocratique de gauche-Parti des paysans polonais. Il s'agissait des instruments législatifs suivants :

- la Loi du 25 juin 1997 relative à l'utilisation du produit de la privatisation d'une partie des avoirs du Trésor public à des fins liées à la réforme du régime d'assurance sociale ;
- la Loi du 28 août 1997 relative à l'organisation et à la gestion des caisses de pensions ;
- la Loi du 22 août 1997 relative aux fonds de pension pour les salariés.

Ces lois jetaient les bases de la création des nouveaux éléments du régime de pensions de vieillesse, y compris le pilier en capitalisation obligatoire et les fonds de pension pour les salariés, qui constituent le troisième pilier facultatif du régime. La première loi précisait que les coûts de la mise en œuvre de la réforme (en particulier le transfert d'une partie des cotisations au pilier en capitalisation) seraient financés par le budget de l'Etat grâce au produit de la privatisation. Il est important de faire observer que très peu de temps s'est écoulé entre la présentation du programme de réforme et l'adoption de cette législation, car le gouvernement souhaitait en avoir terminé avec le processus législatif avant les élections parlementaires de 1997. Les procédures législatives ont été accélérées et la façon dont certaines questions ont été résolues n'était pas compatible avec le régime de pensions polonais en vigueur. L'application de certaines réglementations s'est alors avérée difficile. Par exemple, la ZUS a eu beaucoup de mal à identifier individuellement chacun des membres d'une caisse de pensions pour pouvoir transférer une partie de ses cotisations à la Caisse à laquelle il avait adhéré ; les gestionnaires de la Caisse ont également éprouvé des difficultés à garantir que leurs vendeurs ou démarcheurs agissaient bien conformément à la loi dans le processus de recrutement de nouveaux membres. En 1999 et

¹⁵ N.B. : Il ne s'agissait pas d'un choix entre l'ancien et le nouveau régimes, puisque l'ancien régime public était remplacé par le régime en CD.

2000, le gouvernement, désireux de résoudre ces problèmes, a proposé, des amendements aux lois relatives aux caisses de pensions et aux fonds de retraite des salariés, et ces changements ont été approuvés par le Parlement.

Un second train de mesures législatives a été adopté en 1998, après le changement de gouvernement et après l'arrivée au pouvoir de la coalition Election Action Solidarité-Union pour les libertés. Ces mesures comportaient deux instruments :

- la Loi du 13 octobre 1998 sur le régime de sécurité sociale ;
- la Loi du 17 décembre 1998 sur les pensions de vieillesse et autres financées par la Caisse d'assurance sociale.

S'agissant du premier train de mesures, il ne restait que peu de temps pour préparer les propositions. Le nouveau gouvernement est arrivé au pouvoir en novembre 1997 et le projet de législation a été présenté à la Commission tripartite au début du printemps 1998. Le gouvernement a par ailleurs décidé que la législation devrait être complète, c'est-à-dire qu'elle devrait définir avec précision les changements à apporter à la structure administrative de la ZUS et les mesures permettant d'harmoniser la législation sur les pensions. Les deux projets portaient donc sur un large éventail de questions. La Loi de 1998 sur le régime de sécurité sociale détermine la structure de l'assurance sociale, en définissant notamment ce qu'est un assuré, le salaire auquel est appliqué le taux de cotisation, les droits et obligations de la ZUS, ainsi que le système de financement et de gestion de la Caisse. La Loi de 1998 sur les pensions financées par la Caisse d'assurance sociale contient des dispositions relatives au calcul et au paiement des pensions (aussi bien pour l'ancien et le nouveau régimes de pensions de vieillesse que pour les pensions d'invalidité et de survivants). Une Commission parlementaire extraordinaire a été mise sur pied pour discuter de ces projets de loi. Compte tenu de l'ampleur des questions couvertes par les projets, les travaux de la Commission se sont poursuivis jusqu'à la fin de l'année et les lois n'ont finalement été adoptées par le Parlement qu'en octobre et décembre 1998, c'est-à-dire dans des délais très serrés puisque la date prévue pour leur application était janvier 1999. Pour le premier train de mesures, l'insuffisance du temps consacré à la discussion et à la préparation a eu pour conséquence de nombreuses imperfections dans la législation, et il a donc fallu adopter de nouveaux amendements après la mise en œuvre de la réforme.

L'application de la législation susmentionnée est en cours, mais la réforme reste incomplète en ce sens qu'il conviendrait d'adopter également les instruments législatifs supplémentaires suivants :

- la Loi sur les rentes, qui définira un cadre général pour le paiement des

- prestations du pilier en capitalisation. Cette loi devrait notamment spécifier la ou les institution(s) chargée(s) de payer les prestations, et définir les règles de calcul de ces dernières ;
- la Loi sur les préretraites, qui prévoit une solution de remplacement pour certaines des pensions de retraite anticipée fournies par l'ancien régime. Les syndicats n'étaient pas favorables à la suppression complète de la retraite anticipée, surtout dans les secteurs d'activité où les conditions de travail sont difficiles (par exemple un accès limité à l'air frais, des températures extrêmes, des positions corporelles difficiles). Le gouvernement a accepté la mise sur pied d'un système spécial de préretraites, versant une prestation entre le moment de la cessation d'activité et le moment où l'intéressé(e) atteint l'âge normal de la retraite. L'instauration d'un tel système nécessite la préparation d'une nouvelle loi sur son financement et son organisation.

2.1. Les changements apportés au pilier public

Les changements que la réforme des pensions a apportés au pilier public du régime d'assurance sociale relèvent de deux grandes catégories : i) ceux relatifs au recouvrement des cotisations ; et ii) ceux relatifs à la formule de calcul des pensions.

2.1.a. Le recouvrement des cotisations

Etant donné que les prestations payées par le nouveau régime en CD seront entièrement basées sur des cotisations individuelles, il a fallu mettre sur pied des mécanismes de recouvrement et d'enregistrement de ces cotisations. Les nouvelles mesures prévoient que toutes les cotisations sont recouvrées par la ZUS, comme c'était déjà le cas avant la réforme. A partir de 1999, cependant, les cotisations de sécurité sociale sont payables à titre individuel et non plus pour l'ensemble d'une entreprise. La cotisation est répartie entre employeurs et salariés, ainsi qu'entre les différents types de risques couverts par la sécurité sociale (tableau 9). Comme cela a été indiqué précédemment, les gains professionnels pris en compte pour le calcul de la pension sont plafonnés à 250 pour cent des gains moyens (aussi bien pour la cotisation de l'employeur que pour celle du salarié), mais ce plafond ne s'applique pas aux cotisations à l'assurance-maladie ou à l'assurance accidents du travail/maladies professionnelles. Pour compenser la diminution de rémunération des travailleurs due à leurs nouvelles obligations en matière de cotisations de sécurité sociale, les salaires ont été augmentés de 23 pour cent en janvier 1999 (taux correspondant à celui de la cotisation de sécurité sociale payée par les salariés). Cette augmentation a été rendue

obligatoire par un décret du ministre du Travail. A partir de janvier 1999, les taux de cotisation ont également été recalculés en utilisant une assiette de calcul élargie, égale à 123 pour cent de la précédente.

Tableau 9
Taux de cotisation à la sécurité sociale en pourcentage du salaire brut

Cotisation par type de risque :	Pourcentage du salaire brut :		
	Total	Payé par le salarié	Payé par l'employeur
Vieillesse	19,52%	9,76%	9,76%
Invalidité et survivants	13,00%	6,50%	6,50%
Maladie et maternité	2,45%	2,45%	—
Accidents du travail et maladies professionnelles	de 0,4% à 8,12%	—	de 0,4% à 8,12%

Source : Loi de 1998 sur le régime de sécurité sociale.

Tous les changements ont nécessité des révisions des obligations de notification des employeurs.

2.1.b. La nouvelle formule de prestations

Le principal résultat des changements intervenus dans le pilier public, du moins en ce qui concerne les prestations, est un système différent d'acquisition de droits à pension. Dans la nouvelle formule du régime en CD, chaque travailleur dispose d'un compte qui représente les droits à pension qu'il a accumulés tout au long de sa carrière professionnelle¹⁶.

Les principaux résultats de ce système sont les suivants :

- une meilleure transparence des droits à pension, en ce sens qu'ils sont égaux à la valeur des cotisations accumulées (mais, il n'est en revanche pas possible de connaître le montant effectif de la pension mensuelle avant le moment du départ à la retraite) ;
- une stabilisation du financement du régime de pensions, car les engagements du régime croissent en proportion des recettes qu'il tire des cotisations ;

¹⁶ Pour une description et un examen détaillé du régime en CD, voir par exemple : Cichon (1999), Palmer (2000), Góra et Palmer (2001).

- une réduction considérable de la redistribution des revenus dans le régime ;
- une éventuelle réduction du montant de la prestation, lequel dépend des cotisations mais aussi de l'évolution de l'espérance de vie.

Le régime étant basé sur une relation étroite entre les prestations et les cotisations payées tout au long de la vie professionnelle, il est permis de supposer que cela incitera davantage les assurés à se conformer à leurs obligations de cotisation plus tôt, dans leur carrière professionnelle, que ce n'est le cas actuellement, et à être plus nombreux à différer leur départ à la retraite. Ce ne sont cependant que des hypothèses qu'il est pour le moment impossible de prouver tant que l'on se trouve encore dans les premières étapes de la mise en œuvre de la réforme.

La Loi de 1998 sur les pensions financées par la Caisse d'assurance sociale détermine la formule de calcul de la pension de vieillesse. Il s'agit d'une formule de rente standard dans laquelle la valeur de la prestation dépend du montant total des cotisations versées par le travailleur tout au long de sa carrière professionnelle et de son espérance de vie au moment de son départ à la retraite. Cette formule est la suivante :

$$P_n = \frac{\sum_{i=k}^n \left(cw_i \prod_{j=i}^n (1 + I_j) \right)}{G_{n,r,s}},$$

dans laquelle :

- P_n est la pension de vieillesse à l'âge n
 c est le taux de cotisation
 w_j est l'assiette de cotisation pour l'année i
 I_j est l'indexation du capital théorique pour l'année j
 k est l'âge d'adhésion au régime de sécurité sociale
 G_n est le facteur rente

Les principaux paramètres du régime de pensions sont entre autres les suivants :

Le taux de cotisation – c

L'un des facteurs essentiels pour la stabilité du régime en CD est le fait que le taux de cotisation reste constant à long terme ; il ne faut donc surtout pas se tromper au début, lorsqu'on le détermine. Pour le pilier polonais en CD, ce taux est de 12,22 pour cent du salaire (19,52 pour cent pour les personnes ayant décidé de ne pas adhérer au pilier en capitalisation). Ce chiffre correspond à la partie des cotisations de sécurité sociale qui finance les pensions de vieillesse liquidées.

L'indexation pendant l'accumulation – I_j

L'indexation des comptes est l'un des facteurs les plus importants pour garantir la stabilité à long terme du régime de pensions. Pour s'assurer qu'il existe toujours une relation prévisible entre les pensions et le montant des salaires, les cotisations doivent être ajustées de manière à refléter la croissance de la masse salariale totale prise en compte, c'est-à-dire celle sur laquelle sont payées les cotisations. Tout autre type d'indexation risquerait de déstabiliser le financement du système et le montant des prestations. La décision relative à l'indexation doit également prendre en compte toute source de financement des pensions autre que les cotisations des travailleurs et des employeurs, par exemple les subventions du budget général.

La méthode d'indexation de la cotisation a été déterminée par la Loi de 1998 sur les pensions financées par la Caisse d'assurance sociale. Initialement, le gouvernement avait proposé que le facteur d'indexation soit fixé à un niveau compris entre le taux d'inflation et le taux d'augmentation de la masse salariale totale, sa valeur annuelle étant fixée par la Loi sur le budget de l'Etat de la même manière que pour l'indexation des prestations. Au cours des débats parlementaires, cependant, les membres de la Commission extraordinaire ont décidé que l'indexation devrait être fixe. Le gouvernement a fait valoir qu'une indexation inférieure à la croissance moyenne permettrait de dégager un espace budgétaire pour financer la période de transition, pendant laquelle les pensions resteraient élevées (du fait des obligations passées), alors qu'une partie des recettes du régime public aurait déjà été transférée au pilier privé obligatoire. Une indexation plus faible, à l'avenir, permettrait également de réduire le taux de cotisation pour les pensions de vieillesse, et le gouvernement y était favorable en dépit de la nécessité d'adopter un taux stable pour un régime en CD. Une telle décision ne dépend pas seulement de la situation financière du régime de pensions, mais aussi du montant des prestations fournies et de la mesure dans laquelle ce montant correspond aux besoins. Après avoir tenu compte de l'ensemble de ces considérations, le Parlement a fixé le niveau définitif de l'indexation à 75 pour cent de la croissance de la masse salariale.

Les comptes devront être indexés tous les trimestres. Le facteur d'indexation sera calculé par la ZUS en fonction des informations individuelles relatives aux cotisations payées, et le résultat auquel les calculs auront permis de parvenir sera annoncé par le Président de la ZUS.

L'assiette des cotisations – w_j

Le taux de cotisation s'applique à tous les traitements des salariés. Pour les travailleurs indépendants, il est basé sur les revenus déclarés, mais ceux-ci sont censés ne pas être

inférieurs à 60 pour cent du salaire moyen. La Loi de 1998 sur le régime de sécurité sociale prévoit le versement, par le budget de l'Etat, d'une subvention aux travailleurs au titre de certaines de leurs périodes de non-cotisation. Cela découle du souhait de la population de récompenser et encourager certaines activités non rémunérées comme par exemple le fait d'élever un enfant, et d'éviter de pénaliser les personnes qui se trouvent involontairement sans emploi. Ces subventions maintiennent un certain élément de redistribution dans le régime, bien que de par sa conception même, celui-ci soit non redistributif. La condition indispensable à remplir – selon laquelle tous les engagements de pension doivent être financés soit par les cotisations soit par les subventions du gouvernement – améliore la transparence des transferts sociaux et révèle leur véritable coût. En Pologne, les périodes pour lesquelles les cotisations sont financées par des sources publiques (le budget de l'Etat ou la Caisse du travail) sont :

- les périodes de chômage (pendant lesquelles sont perçues des prestations de chômage) ;
- le congé de maternité et le congé parental ;
- la période de service militaire obligatoire ;
- les périodes pendant lesquelles l'intéressé(e) dispense des soins à un membre de sa famille (enfant, parent) handicapé.

Dans tous ces cas, le salaire pris en compte pour le calcul de la cotisation est soit le salaire minimum soit le montant effectif de la prestation reçue. Les quatre périodes susmentionnées ont été « reprises » de la réglementation en vigueur dans le cadre de l'ancien régime de pensions de vieillesse, mais elles étaient à l'époque considérées comme non contributives (à l'exception des périodes de chômage indemnisées, pendant lesquelles les cotisations de sécurité sociale étaient payées). Seule la période d'études supérieures a été supprimée de la liste des périodes couvertes par la réglementation précédente. En proposant l'exclusion de cette période, le gouvernement a fait valoir que le fait de poursuivre des études universitaires est un investissement en capital humain qui permet par la suite d'obtenir des gains – et donc des pensions – plus élevées, et qu'il ne devait donc pas être « récompensé » une seconde fois par le paiement des cotisations de vieillesse sur des fonds publics.

Le facteur rente – G

Dans le régime en CD, la valeur G est l'espérance de vie unisexe à l'âge de la retraite. Cela implique une redistribution, à l'intérieur du groupe concerné, entre les hommes (qui ont des espérances de vie plus courtes) et les femmes (espérances de vie plus longues). La valeur G est calculée par l'Office central des statistiques, et elle représente

l'espérance de vie, en nombre de mois, à partir de l'année civile du départ à la retraite. Au fur et à mesure de l'allongement de l'espérance de vie des groupes de population qui atteignent l'âge de la retraite, la valeur G utilisée pour le calcul de la pension risque d'être légèrement sous-estimée. Les prestations peuvent donc être plus élevées que ce ne serait le cas si on utilisait l'espérance de vie projetée – comme pour le calcul d'une rente standard. La Loi ne permet pas de procéder à une différenciation de la valeur G, et ce quelles qu'en soient les raisons : que ce soit sur la base du sexe ou de l'état de santé, du lieu de résidence, de la profession, etc.

L'indexation des prestations

Aux termes de la législation de réforme, les pensions doivent être indexées d'au moins l'inflation plus 20 pour cent de la croissance réelle des salaires. Ce type d'indexation peut être considéré de deux points de vue :

- dans les périodes pendant lesquelles les salaires sont supérieurs aux prix, il permet de réduire les dépenses de pensions, d'où un écart moins grand entre les dépenses et les recettes du régime de pensions ;
- l'indexation inférieure à la croissance des salaires implique une baisse du taux de remplacement du salaire réel pour les personnes qui reçoivent des pensions pendant une période plus longue. A long terme, cette politique risque d'être source d'inégalités horizontales entre les bénéficiaires d'une pension, telles que celles observées au début des années 1990 qui (section 1) ont été à l'origine des pressions en faveur d'un nouveau mode de calcul de l'ensemble des pensions.

2.1.c. La transition entre le régime à prestations définies (PD) et le régime en CD

La mise sur pied du régime en CD a nécessité l'adoption d'un certain nombre de règles transitoires relatives à la prise en compte des droits accumulés dans le cadre de l'ancien régime de pensions. La promesse de pension, dans l'ancien régime, qui était généralement définie en pourcentage des salaires (voir section 1.2.a.) devait être convertie pour intégration dans le nouveau concept de capital théorique du régime en CD. Dans l'ancien régime de pensions, la ZUS ne recevait comme informations que celles concernant le nombre d'années d'emploi du travailleur et son salaire au moment de son départ à la retraite. De plus, la plupart des dossiers individuels correspondant aux années antérieures à 1980 avaient été détruits. Compte tenu de ces difficultés, la Loi de 1998 sur les pensions financées par la Caisse d'assurance sociale a fixé une période de cinq ans pour le calcul du capital initial de l'ensemble des personnes assurées par le nouveau régime de pensions.

La formule de calcul est la suivante :

Capital initial (C_0) = $P_0 * G_{62}$, dans laquelle : P_0 est la pension mensuelle accumulée fin 1999 et G_{62} l'espérance de vie unisexe à l'âge de 62 ans en 1998 (209 mois).

La pension moyenne accumulée est ensuite calculée en utilisant l'ancienne formule. Le seul ajustement à cette dernière est la multiplication de la partie constante de la prestation (égale à 24 pour cent du salaire moyen) par un facteur d'ajustement égal à

$$\min\left(\sqrt{\frac{A_i - 18}{A_r - 18}} \times \frac{c_i}{c_r}, 1\right),$$

étant entendu que dans cette équation, A_i est l'âge de l'intéressé(e) fin 1998, A_r l'âge de la retraite (60 ans pour les femmes et 65 ans pour les hommes), C_i le nombre réel d'années de cotisations payées fin 1998, et C_r le nombre requis d'années de cotisation (20 ans pour les femmes et 25 ans pour les hommes).

L'ajustement permet d'assigner à chaque assuré (depuis les travailleurs les plus jeunes jusqu'à ceux de 50 ans) une proportion de la part constante de la formule de calcul de la prestation reflétant à la fois son âge et ses antécédents professionnels.

Il convient de relever que dans la formule de calcul précédente, la valeur G utilisée pour le calcul du capital initial est un facteur unisexe, calculé pour une personne de 62 ans en 1998 ($G=209$ mois). Or si l'on utilisait, pour le calcul du capital initial, les valeurs G pour 60 et 65 ans, les femmes ayant des antécédents professionnels identiques à ceux des hommes recevraient 30 pour cent de plus de capital initial. C'est pour éviter une telle situation que la valeur G a été fixée en utilisant l'âge moyen de 62 ans. Si cette approche permet d'éviter que ne se crée un écart injustifié en faveur des femmes, elle n'en risque pas moins d'entraîner un autre problème : sa combinaison avec le fait que l'âge de la retraite est plus bas pour les femmes pourrait aboutir à un écart important du montant de la pension selon que les femmes tirent leur retraite de l'ancien ou du nouveau régime (en 2008 et 2009, respectivement). Ce serait le cas pour les femmes prenant leur retraite à l'âge de 60 ans, dont la partie de leur pension résultant du capital initial serait inférieure à celle des hommes. Par ailleurs, étant généralement moins bien payées que les hommes, les femmes ont davantage à perdre qu'eux dans le processus de conversion, puisqu'il n'y a pas de redistribution dans le régime en CD. Pour éviter une telle baisse rapide du montant des prestations, les cinq premiers groupes, dans le nouveau régime, recevront leurs pensions en fonction d'une autre règle de transition, à savoir que les pensions liquidées dans les années 2009-2013 seront calculées sur la base d'une combinaison entre l'ancienne et

la nouvelle formule. Ce système ne s'appliquera qu'aux femmes qui ne souhaitent pas adhérer au pilier en capitalisation. Leur capital initial sera indexé de la même façon que le sont toutes les cotisations enregistrées sur leurs comptes théoriques.

Pour le calcul des droits à pension, la création de comptes individuels simplifie la transition vers un régime à plusieurs piliers. Le montant de la pension publique est automatiquement ajusté vers le bas pour les personnes qui adhèrent au pilier privé, par une réduction du capital crédité au compte individuel. Le capital initial représente une partie significative des pensions de vieillesse pour les groupes les plus âgés concernés par la réforme, et il a un important impact sur les taux de remplacement.

2.1.d. Le Fonds de réserve démographique

La Loi de 1998 sur le régime de sécurité sociale porte création d'un Fonds de réserve démographique (FRD) qui permettra de faciliter le respect des engagements de prestations lorsque le nombre des retraités commencera à augmenter. Le FRD sera alimenté par les excédents du régime de pensions de vieillesse financé par répartition, complétés, pendant les années 2002-2008, par 1 pour cent des cotisations versées à l'assurance vieillesse¹⁷. Le FRD est une personne morale autonome dont les avoirs sont gérés soit par la ZUS soit par des sociétés spécialisées auxquelles il est fait appel sur la base d'un contrat de sous-traitance. La gestion du FRD devrait être fondée sur des projections à long terme de la situation financière du régime de pensions de vieillesse financé par répartition¹⁸. En cas de déficit du régime, les avoirs du FRD seraient utilisés pour financer les pensions de vieillesse. La création d'une réserve démographique permettra de faire en sorte qu'à l'avenir le régime dépende moins des subventions du budget de l'Etat.

2.1.e. Simulations des montants des prestations

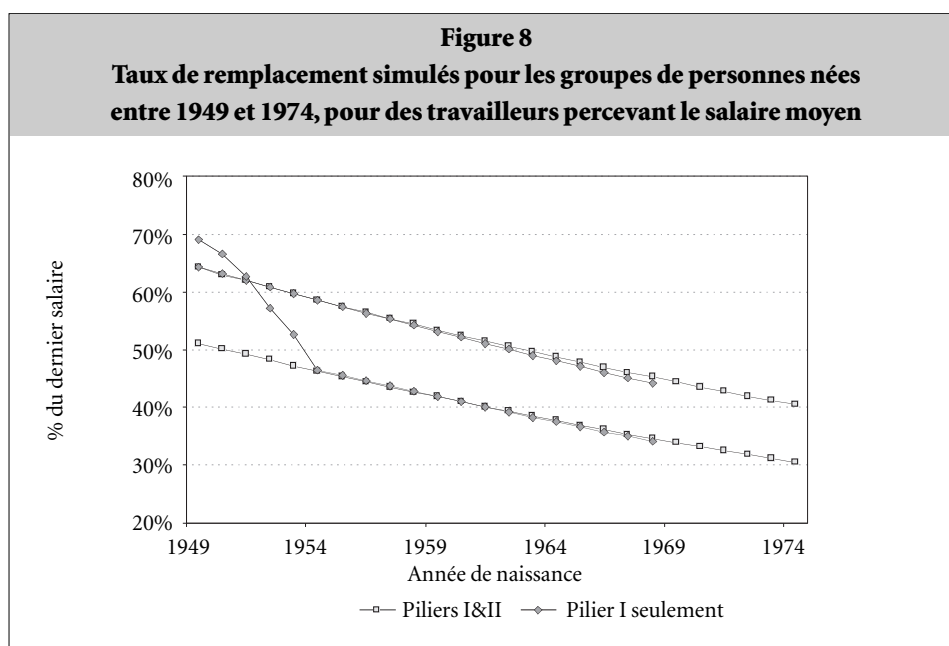
Contrairement à ce qui se passait avec l'ancien régime de pensions, qui était basé sur le principe des prestations définies (PD) et dont les promesses de prestations étaient bien précises, le montant des pensions de vieillesse versé par le régime en CD ne peut

¹⁷ Fin 2001, le gouvernement, qui souhaitait procéder à des coupes budgétaires, a proposé une réduction de la partie de la cotisation transférée au FRD, qui devait descendre à 0,1 pour cent en 2002. Au moment où nous mettons sous presse, cette proposition n'avait pas encore été examinée par le Parlement.

¹⁸ La réglementation relative au FRD a été établie sur la base des expériences du fonds régulateur de la Suède et du fonds d'affectation spéciale des Etats-Unis.

pas être connu avec exactitude avant que l'intéressé(e) ne parte à la retraite. On ne peut donc évaluer l'impact de la réforme des pensions sur l'adéquation des prestations aux besoins qu'en ayant recours à des simulations. Les résultats d'une simulation des taux de remplacement pour différents groupes sont présentés à la figure 8. Pour étudier l'impact du vieillissement de la population, on utilise les espérances de vie projetées à partir de 2050. La simulation indique les taux de remplacement (en pourcentage du dernier salaire) pour les personnes qui prennent leur retraite aux âges de 60 ans (séries inférieures) ou 65 ans (séries supérieures), aussi bien pour les travailleurs qui ont adhéré au pilier en capitalisation que pour ceux qui ont choisi de se limiter à rester membres du régime financé par répartition. Comme le montre la figure 8, la réforme aura pour effet de faire baisser les taux de remplacement d'approximativement 50 à 30 pour cent en cas de départ à la retraite à l'âge de 60 ans, et de 65 à 40 pour cent en cas de départ à la retraite à 65 ans.

Il ressort de la figure 8 que la décision d'adhérer ou non au pilier en capitalisation n'a que peu d'effets sur le montant global de la pension, hormis les conséquences de



Note : Les deux lignes supérieures correspondent aux hommes, et les deux lignes inférieures aux femmes. Les hypothèses retenues pour l'indexation des comptes théoriques et les taux de rendement du pilier en capitalisation sont celles mentionnées à la section 1.3.

Source : Calculs de l'auteur.

l'application des règles transitoires au cours des cinq premières années de fonctionnement du nouveau régime. La différence dans le montant des pensions est imputable soit à un âge de la retraite plus bas soit à une période de cotisation plus courte¹⁹.

Comme le montre cette simulation, la réduction des taux de remplacement, dans le nouveau régime, sera très importante. Ces projections sont toutefois présentées sous réserve d'un degré d'incertitude particulièrement élevé, car le résultat réel dépend énormément de l'évolution du marché du travail et des marchés financiers, ainsi que de l'évolution démographique (puisque le montant des pensions dépend directement des espérances de vie des différents groupes appartenant au régime en CD). Par exemple, si nous partons de l'hypothèse selon laquelle le taux de rendement (aussi bien dans le pilier théorique que dans le pilier en capitalisation) est plus élevé de 1 pour cent, le montant des prestations augmente d'approximativement un quart pour les personnes ayant commencé leur carrière professionnelle après l'entrée en vigueur de la réforme. De même, s'il n'y a pas d'allongement des espérances de vie après 2001, les prestations augmenteront également d'un quart. Cela explique les importants écarts entre les résultats des simulations présentées à la figure 8 et ceux présentés, pendant les délibérations sur la politique de réforme, dans le programme *La sécurité par la diversité*. Par exemple, le taux de remplacement pour les personnes de 60 ans est estimé à 62 pour cent, et pour celles de 65 ans à 80 pour cent. Mais les hypothèses retenues pour ces simulations incluaient des taux de rendement plus élevés (en termes réels, 1,5 pour cent pour le régime en CD et 2,5 pour cent nets pour le régime en capitalisation) et des espérances de vie plus courtes (au niveau de 1996). Si bien que les résultats de la simulation présentés dans le programme de réforme ont été beaucoup plus élevés (la modification ultérieure des hypothèses retenues pour les taux de rendement a été basée sur la constatation d'un ralentissement de la croissance économique).

En fonction de l'évolution à long terme des valeurs réelles des principales variables ayant un impact sur le montant des pensions, les responsables politiques de demain risquent de se trouver confrontés au dilemme consistant à devoir choisir entre le maintien des pensions à de faibles niveaux ou la recherche de nouveaux moyens et méthodes d'amélioration de l'adéquation entre le montant des pensions et les besoins.

¹⁹ Cette question sera examinée plus en détail dans la section consacrée à l'impact de la réforme en matière d'égalité entre les sexes.

2.2. Mise en œuvre du pilier privé

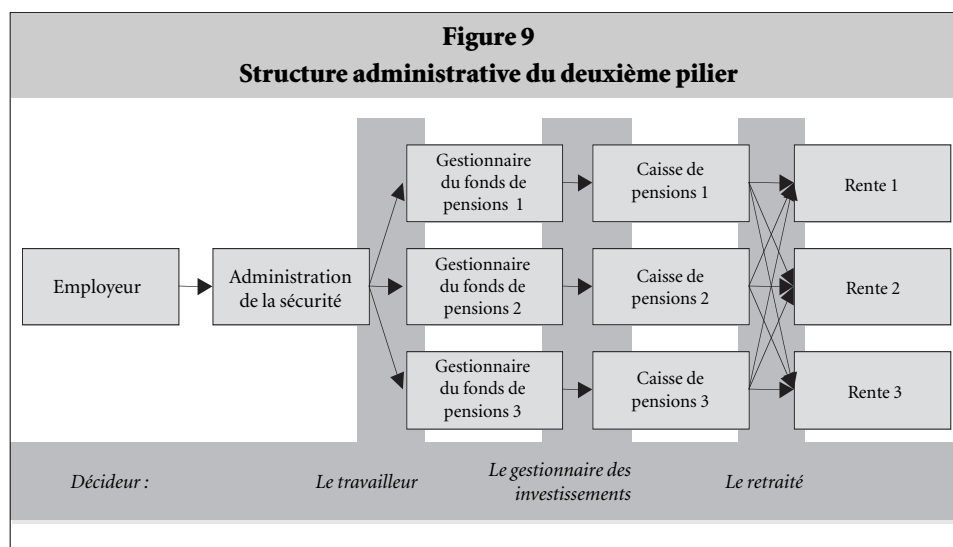
2.2.a. Le cadre général

Le pilier privé ne concerne que l'épargne-retraite. Les assurés cotisent à l'une des nombreuses caisses de pensions privées en concurrence les unes avec les autres. Les activités de ces caisses sont réglementées par la Loi de 1997 sur l'organisation et le fonctionnement des caisses de pensions et par les décrets de modification adoptés ultérieurement. Les caisses de pensions sont « ouvertes », ce qui signifie qu'un assuré peut choisir la caisse à laquelle il souhaite adhérer parmi toutes celles présentes sur le marché²⁰. Ces caisses « ouvertes » (CO) sont chacune gérées séparément par un fonds de pensions (FP), qui est une société par actions. Pour pouvoir créer un FP et une CO, les actionnaires doivent rassembler un capital minimum (qui ne peut pas être inférieur à quatre millions d'Euros) et bénéficier d'une licence d'exploitation. Les FP et les CO sont des entités juridiques séparées, et la Loi de 1997, conçue pour protéger leurs membres, stipule qu'il est interdit de mélanger leurs avoirs. Les FP sont autorisés à facturer aux membres deux types de commission : une commission initiale déduite mensuellement des cotisations et une commission de gestion déduite des avoirs accumulés par le membre (laquelle est plafonnée par la loi à 0,6 pour cent desdits avoirs). Chaque FP ne peut gérer qu'une seule CO, mais aux termes de la Loi de 1997, il pourra en gérer deux à partir de 2005 : une de type A (avec une stratégie d'investissement plus risquée) et une de type B (avec une stratégie d'investissement plus conservatrice).

Les assurés ne peuvent adhérer qu'à une seule caisse. Le transfert entre les caisses est autorisé une fois par trimestre, en coopération avec la ZUS et la Caisse nationale des dépôts, qui sert de chambre de compensation. Tous les transferts sont notifiés à la Caisse nationale des dépôts, qui calcule la valeur des transferts nets entre les caisses nécessaires pour solder les comptes. Si quelqu'un change de caisse au cours des 24 premiers mois de participation, il doit payer une commission de transfert. La valeur maximum de la commission est fixée par décret du ministre du Travail ; elle est comprise entre 5 et 40 pour cent du salaire minimum (en fonction de la période de participation à la Caisse de pensions que l'intéressé(e) quitte). Comme nous l'avons déjà indiqué, les cotisations aux caisses de pensions privées sont recouvrées au niveau central par la ZUS, en même

²⁰ A l'inverse, les caisses de pensions « fermées » sont celles auxquelles ne peuvent adhérer que certaines catégories de personnes. C'est le cas par exemple des caisses de pensions des salariés créées pour investir les cotisations facultatives (payées par les employeurs) versées pour le troisième pilier.

temps que les cotisations au régime financé par répartition. Les travailleurs sont tenus d'utiliser leur épargne pour acheter une rente au moment de leur départ à la retraite, encore que la loi applicable à cette partie-là du nouveau régime n'ait pas encore été adoptée par le Parlement. La législation proposée en la matière prévoit le versement des rentes par des sociétés spécialisées (voir figure 9)²¹.



Les fonds de pensions doivent avoir une licence d'exploitation et sont supervisés par une institution publique spéciale, la Superintendance des fonds de pensions (UNFE), qui réglemente l'ensemble des activités des FP et des CO. L'UNFE délivre les licences d'exploitation aux FP après examen des documents fournis par les actionnaires. L'une de ses activités consiste à analyser les articles des statuts d'association des FP et des CO, les plans d'organisation et les plans financiers triennaux, les sources et le montant des capitaux disponibles, ainsi que la situation financière des actionnaires. L'autorisation de l'UNFE est requise pour toute modification des articles des statuts d'association entre les FP et les CO.

S'agissant de leur gestion quotidienne, les fonds de pensions sont tenus d'envoyer tous les jours des rapports d'exploitation à l'UNFE, comprenant des informations sur

²¹ C'est ce qui était stipulé dans le projet de loi sur les rentes soumis au Parlement. Mais après les élections de 2001, ce projet n'a pas été adopté. Cela signifie que le gouvernement devra de nouveau présenter une proposition de législation sur ce point. La solution définitive risque d'être différente de la proposition initiale.

le nombre des membres, les cotisations transférées sur les comptes de ces derniers, le type et le volume des investissements de tel ou tel avoir financier en particulier. Ces rapports permettent à l'UNFE d'obtenir des informations récentes sur les activités des fonds de pensions, et de réagir rapidement en cas de mauvaise gestion. Dans ce dernier cas, l'UNFE a le pouvoir de sanctionner le FP qui gère la caisse de pensions. Les fonctions de réglementation ont toutes pour but de protéger les intérêts des membres. Pour mener à bien ses activités, l'UNFE coopère étroitement avec d'autres institutions gouvernementales telles que la Banque nationale de Pologne, l'Administration de la sécurité sociale (ZUS) et la Commission polonaise des opérations de bourse, ainsi qu'avec les organisations patronales et les syndicats.

L'UNFE est également chargée de fournir à la population des informations sur les fonds de pensions. Elle publie un bulletin mensuel consacré au marché des fonds et des caisses de pensions, et depuis 2000, un bulletin trimestriel contenant des données statistiques détaillées sur les CO et les FP. Elle dispose d'un site Web (www.unfe.gov.pl) sur lequel on peut trouver des informations sur ses activités et publications.

2.2.b. Accumulation de capital

Pour les membres des caisses de pensions du deuxième pilier, la proportion des cotisations de vieillesse transférée au pilier en capitalisation est de 7,3 pour cent du salaire brut. Ce montant est prélevé sur la partie de la cotisation payée par le salarié. Les employeurs transfèrent la totalité de la cotisation de sécurité sociale à la ZUS, laquelle est tenue, par la législation, de procéder au traitement de cette cotisation dans les cinq jours. La cotisation est ensuite transférée à la caisse de pensions choisie par le travailleur, ce qui signifie, dans la pratique, que l'argent est transféré à une banque dépositaire. La ZUS fournit des informations sur les cotisations individuelles soit directement à un FP, soit, lorsque la caisse de pensions sous-traite la tenue des comptes, à l'agent de cette caisse chargé du transfert.

La banque dépositaire est responsable de la conservation des fonds. Cette banque doit être une banque polonaise dont les avoirs sont supérieurs à 100 millions d'Euros. Elle surveille toutes les transactions effectuées par les gestionnaires de la caisse de pensions, et si l'une de ces transactions est contraire à la réglementation en vigueur, la banque est financièrement responsable de toute perte résultant de pratiques illégales. La banque joue également un rôle de supervision qui contribue de façon importante à la protection des intérêts des membres des caisses de pensions.

Aux termes de la réglementation en vigueur, les caisses de pensions polonaises ne peuvent investir leurs avoirs que dans certaines catégories d'investissement, au nombre

desquelles les obligations gouvernementales, les bons du Trésor, les actions cotées en bourse, les dépôts bancaires et différentes valeurs mobilières. Les investissements en actions ne doivent pas dépasser 40 pour cent du total, et 5 pour cent au maximum de l'ensemble des avoirs peuvent être investis à l'étranger. On trouvera en annexe A une liste détaillée des investissements possibles et des restrictions appliquées.

La loi prévoit un certain nombre de garanties pour la protection de l'épargne des membres des caisses de pensions privées. Le système applicable en la matière est fondé sur un taux de rendement minimum garanti calculé tous les trimestres par l'UNFE d'après la performance moyenne de l'ensemble du secteur. Depuis juin 2001, l'UNFE a calculé la moyenne pondérée, pour chaque trimestre civil, des taux de rendement de l'ensemble des caisses de pensions au cours des 24 mois précédents. Le minimum est égal à la moitié du taux de rendement moyen à condition que ce dernier soit supérieur à 8 pour cent. S'il est inférieur à ce seuil, le minimum est fixé comme étant égal à la moyenne obtenue moins 4 pour cent. Les FP dont les fonds n'ont pas dégagé les taux de rendement minimum sont tenus de compléter les comptes de leurs membres en y versant la différence entre le taux de rendement effectivement obtenu par la CO et le taux de rendement minimum. Ce « complément » est essentiellement financé par un fonds de réserve, que chaque FP est tenu de constituer, mais lorsque ce fonds s'avère insuffisant, c'est le capital du FP qui est utilisé. Si aucune de ces deux sources n'est suffisante, le FP doit se déclarer en faillite et sa gestion est reprise par un autre FP. L'épargne des membres est alors reconstituée grâce à un Fonds national de garantie créé à cet effet.

Aux termes de la Loi de 1997 sur l'organisation et l'exploitation des caisses de pensions, le Fonds de réserve doit être d'un montant compris entre 1 et 3 pour cent des avoirs de la caisse de pensions. Les règles en vigueur fixent ce montant à 1,5 pour cent. La réserve est financée par les recettes du FP, telles que décrites à la section 2.2.a., et elle peut être investie de la même manière que les avoirs de la CO.

Tous les FP doivent en outre contribuer au financement d'un Fonds de garantie (voir ci-dessus) destiné à protéger l'épargne confiée à la caisse de pensions au cas où tel ou tel FP se déclarerait en faillite. Le Fonds de garantie est géré par la Caisse nationale des dépôts. Si un FP ne dispose pas de suffisamment de ressources, dans son fonds de réserve ou dans son propre capital, pour couvrir un déficit, l'épargne des membres est protégée par un apport du Fonds de garantie. Selon la Loi de 1997 sur l'organisation et l'exploitation des caisses de pensions, le total des avoirs du Fonds de garantie ne devrait pas dépasser 0,1 pour cent du total des avoirs du secteur des caisses de pensions.

L'épargne confiée au pilier en capitalisation est la propriété légale de chaque membre de la caisse de pensions. Cela implique l'observation d'un certain nombre de règles pour

résoudre les questions de propriété en cas de divorce ou de décès d'un participant. En cas de divorce, l'épargne confiée à la caisse de pensions est répartie entre les conjoints selon les modalités fixées par un tribunal. En cas de décès d'un participant, les fonds sont intégrés dans la succession. La moitié des sommes accumulées est transférée au compte-retraite du conjoint survivant et l'autre moitié payée en espèces soit aux personnes désignées par le membre soit au parent le plus proche.

2.2.c. Les droits à pension

La phase « accumulation » de la participation au deuxième pilier est réglementée en détail par la Loi de 1997 sur l'organisation et l'exploitation des caisses de pensions, mais aucune législation n'a encore été adoptée en ce qui concerne la phase « paiement des prestations ». La Loi de 1998 sur les pensions financées par la Caisse d'assurance sociale contient un certain nombre de dispositions fondamentales relatives au paiement des prestations du deuxième pilier. Ces dispositions sont entre autres les suivantes :

- le jour du départ à la retraite doit être le même pour l'ensemble du régime obligatoire (premier et deuxième piliers), de manière à ce que le travailleur prenne sa retraite exactement au même moment pour le calcul des deux parties de la prestation combinée ;
- la prestation du deuxième pilier n'est payée que sous une seule forme : une rente viagère (pas de somme forfaitaire) ;
- il existe une prestation minimum garantie sous la forme d'un complément payé en cas de besoin en sus des rentes du premier et du deuxième piliers, afin que les ressources totales de l'intéressé(e), après son départ à la retraite, ne soient pas inférieures à un certain montant prédéfini. Ce complément est financé par le budget de l'Etat.

Les dispositions susmentionnées de la Loi de 1998 sont utilisées comme cadre général pour le débat sur la façon de structurer et organiser la fourniture des rentes du deuxième pilier. Lors de l'examen de cette législation par le Parlement, deux autres questions se sont posées :

- celle concernant la façon de minimiser le coût de la fourniture des rentes afin que les retraités bénéficient des pensions les plus élevées possible ;
- celle de la nécessité de calculer les rentes en fonction des espérances de vie unisexes, de manière à ce que les femmes ne soient pas désavantagées, en ce qui concerne le montant mensuel de leur prestation, par le fait que leur espérance de vie moyenne est plus longue que celle des hommes.

Encadré 1

Options pour le paiement des rentes en Pologne

Option A – Sociétés privées spécialisées dans le paiement des rentes

- Avantages:
Système facile à comprendre, et déjà annoncé publiquement ; le projet de loi est déjà prêt.
- Inconvénients :
Risque de discrimination entre les clients en raison des préférences potentielles des sociétés pour les clients qui vivent moins longtemps (les hommes), et qui par conséquent génèrent automatiquement des bénéfices pour les sociétés. Coûts élevés (surtout pour la vente et la commercialisation) des mesures destinées à attirer les clients désirés, nécessité de maintenir d'importantes réserves, rentabilité liée au risque de survie, débouchés commerciaux initiaux médiocres (peu de clients pendant la première année d'exploitation, seul un petit pourcentage des groupes les plus âgés – « et donc les plus intéressants » – sont membres du pilier en capitalisation).

Le projet de loi relatif à cette option est prêt et le gouvernement l'a soumis au Parlement. Mais après de nouvelles consultations, le gouvernement a émis des réserves quant à ce type de dispositions en raison de son coût relativement élevé. Après les élections parlementaires de 2001, le projet a été renvoyé au ministère du Travail.

Option B – Compagnies d'assurance sur la vie proposant des produits de rente

- Avantages:
Relativement peu de problèmes au départ, possibilité de combiner différents types de risques.
- Inconvénients :
Risque de discrimination (comme dans l'option A), frais de vente et de commercialisation encore élevés, difficultés de conception d'un système de garantie de la sécurité des paiements des rentes spécifique à une partie seulement de ces dernières (car les compagnies d'assurance concernées combinent l'assurance-vie et la rente), perte de transparence pour le régime de pensions de vieillesse obligatoire de la sécurité sociale.

C'est cette option qui a la faveur des compagnies d'assurance qui le considèrent comme le plus naturel, le plus pratique et le plus rentable.

Option C – Une seule et unique société chargée de gérer elle-même la mise en commun des risques et de sous-traiter la gestion des avoirs en fonction des performances des investissements

- Avantages:
Mise en commun du risque, pas de discrimination, facilités pour la garantie de la sécurité des paiements, réduction des coûts grâce à des économies d'échelle.
- Inconvénients :
Le fait qu'une seule institution soit chargée de payer les rentes a des implications psychologiques négatives, car il n'y a dès lors plus de possibilités de choix individuel.

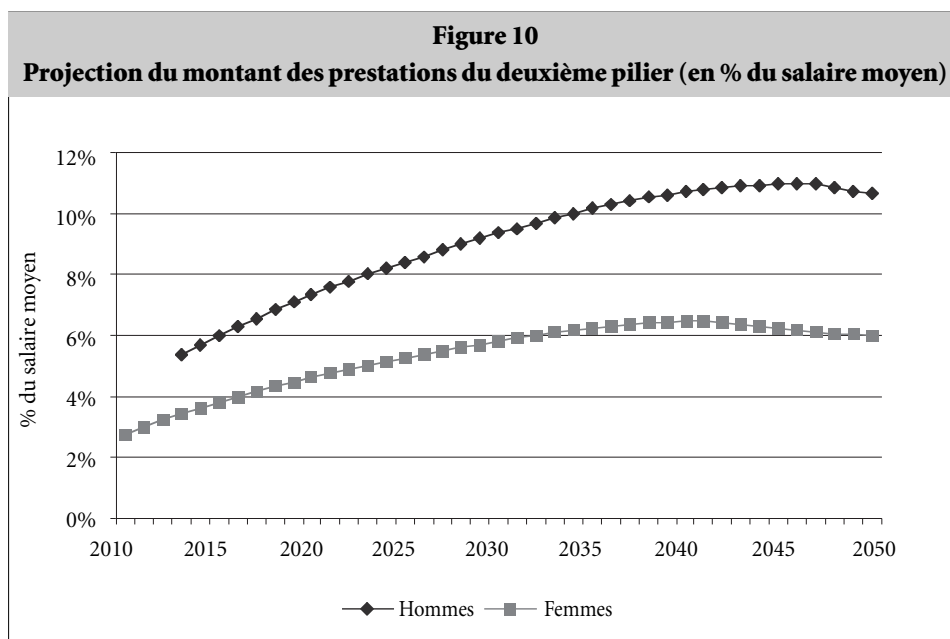
Cette option ne permet pas aux compagnies d'assurance d'être présentes sur le marché. Mais lorsque la gestion des avoirs est sous-traitée à des sociétés privées, elle favorise potentiellement le développement du secteur de la « gestion de fortune » des « institutionnels ».

Compte tenu de ces deux préoccupations telles qu'elles ont été exprimées par le Parlement, trois options possibles sont à l'étude : la création de sociétés privées spécialisées dans le paiement des rentes, le recours à des compagnies d'assurance générales pour la fourniture des rentes, ou le paiement des rentes par une seule et unique société. On trouvera dans l'encadré 1 ci-après un aperçu général de ces trois options et de leurs inconvénients et avantages.

Comme le nouveau régime ne couvre que les personnes nées après le 31 décembre 1948 et est basé sur un âge minimum de la retraite de 60 ans pour les femmes et 65 ans pour les hommes, les femmes les plus âgées, membres du pilier en capitalisation, ne peuvent prendre leur retraite qu'après 2008 et les hommes les plus âgés qu'après 2013. Etant donné que les sociétés qui fournissent des rentes ont besoin de temps pour se lancer dans ce nouveau type d'activité et le développer, il est urgent que le gouvernement et le Parlement mettent enfin la touche finale au cadre juridique du pilier en capitalisation.

Le projet de loi sur les rentes prévoit que la garantie, pour le deuxième pilier, ne s'appliquera qu'en cas d'insolvabilité d'un fournisseur de rentes. Il n'y a pas de garantie quant au montant des prestations, si ce n'est la garantie d'une prestation minimum générale, telle que nous l'avons déjà décrite dans la présente section, qui s'applique aux deux composantes obligatoires du régime de pensions de vieillesse.

Comme aucune législation sur la réforme des pensions ne stipule encore quel devra être le mode de calcul des prestations, a été utilisée, à des fins de simulation, la même formule de calcul que celle applicable aux prestations du premier pilier (basée sur des espérances de vie unisexes, avec un taux de rendement réel sur les rentes égal à zéro). Compte tenu de ces hypothèses, les prestations projetées sont celles présentées à la figure 10. La projection est basée sur une différenciation entre les sexes pour ce qui concerne les salaires et les taux d'activité.



NB : Les hypothèses sont les mêmes qu'à la section 1.3.

Source : Institut pour l'économie de marché, Gdansk.

Comme on peut le voir, les projections montrent que le montant des prestations augmentera au fil du temps jusque vers 2040. Cela est dû au fait que pour les participants les plus jeunes, la période d'accumulation de l'épargne dans les caisses de pensions est plus longue. Après 2040, presque tous les bénéficiaires d'une pension auront été adhérents du régime mixte dès le début de leur carrière professionnelle. A partir de ce moment, les écarts entre les montants des pensions ne seront plus imputables qu'aux différences dans les taux de rendement nets de l'épargne confiée au pilier en capitalisation.

2.2.d. Redistribution

L'ancien régime de pensions polonais appliquait les types de redistribution suivants :

- a) Une redistribution démographique des hommes vers les femmes, les prestations ne dépendant pas du sexe.
- b) Une redistribution des revenus, par deux moyens :
 - L'élément constant de la formule des pensions, égal à 24 pour cent du salaire moyen pour l'ensemble des bénéficiaires d'une pension. Cet élément permettait de faire en sorte que les personnes percevant un salaire inférieur au salaire

- moyen reçoivent une pension d'un montant comparativement plus élevé, en pourcentage de leurs gains moyens, et que celles percevant un salaire supérieur au salaire moyen reçoivent des pensions comparativement plus faibles.
- Le plafonnement, à 250 pour cent du salaire moyen, de la portion du salaire de l'assuré(e) utilisée pour le calcul de la prestation. Il n'y avait en revanche pas de plafond sur le paiement des cotisations, qui était calculé sur la base de l'intégralité du salaire.
 - La garantie d'une pension minimum égale à approximativement 28 pour cent du salaire moyen.
- c) La reconnaissance des droits à pension pour les périodes non contributives, y compris les périodes de congé de maternité et de congé pour élever un enfant, les périodes pendant lesquelles les intéressé(e)s avaient dû prendre soin de membres handicapés de leur famille et les périodes de service militaire obligatoire. Le montant des prestations était augmenté lorsque les demandeurs étaient en mesure de prouver qu'ils relevaient de l'un de ces cas. Comme aucune cotisation n'était payée pendant ces différentes périodes, c'est la masse générale des cotisations de sécurité sociale qui finançait la couverture desdites périodes.
- d) Le financement des cotisations de sécurité sociale par l'Etat ou la réduction des taux de cotisation. Pour les périodes de chômage indemnisées, les cotisations étaient payées par la Caisse du travail, et pour les handicapés pourvus d'un emploi, elles étaient couvertes en partie par le Fonds d'Etat pour la réadaptation des personnes handicapées et en partie par le budget de l'Etat.

Plusieurs de ces éléments de redistribution ont été repris dans le pilier public réformé : en cas de décès d'un assuré, son compte individuel au régime en CD est clos et ses droits à pension accumulés sont repris par le régime public, qui en « hérite ». (Le conjoint survivant et les enfants ont droit à une pension de survivant, payée par le régime de pensions d'invalidité et de survivants de la sécurité sociale, financé par des cotisations séparées.) Il continue également à y avoir une redistribution dans le pilier public du fait que les prestations sont calculées en fonction d'espérances de vie unisexes standards²². D'où une redistribution au détriment des participants qui vivent moins longtemps et en faveur de ceux qui décèdent plus tard.

²² Dans le cas du pilier en capitalisation, le projet de loi sur les pensions en capitalisation présenté au Parlement prévoit l'utilisation de facteurs de mortalité différenciés. Mais ce projet a été vivement critiqué par l'ensemble des partis politiques, et il semble donc probable que les taux de mortalité seront égalisés pour le second pilier aussi.

En revanche, dans le premier et le deuxième piliers, le nouveau régime de pensions réduit la distribution du revenu telle que nous l'avons décrite à l'alinéa « b » ci-dessus. C'était également l'un des objectifs de la réforme, puisque les experts de l'Office du Plénipotentiaire avaient fait valoir que dans l'ancien régime, la redistribution n'était ni suffisamment transparente ni suffisamment justifiée. Par exemple, les pensions des personnes qui avaient travaillé pendant des périodes plus courtes mais pour des salaires plus élevés étaient plus importantes que celles des personnes qui avaient travaillé plus longtemps pour des salaires plus faibles, alors que toutes ces personnes avaient payé la même cotisation totale calculée sur l'ensemble de leur carrière professionnelle.

La redistribution est réduite par l'absence d'un élément constant dans la nouvelle formule de calcul des prestations. De plus, le plafonnement des gains pris en compte pour le calcul de la pension s'applique également aujourd'hui aux cotisations, si bien que les salariés et les employeurs ne paient pas de cotisations sur les gains supérieurs à 250 pour cent du salaire moyen. La redistribution n'est maintenue que par le respect de la garantie d'une pension minimum, mais le financement de cette dernière a été placé à la charge du budget de l'Etat. Les périodes supplémentaires donnant lieu à l'acquisition de droits à pension sont à présent financées par des subventions gouvernementales au régime d'assurance sociale, dont bénéficient aussi bien le régime financé par répartition que les régimes en capitalisation (voir section 2.1.b).

Bien que le régime en capitalisation soit structuré autour de l'épargne individuelle, il présente lui aussi certaines caractéristiques redistributives du fait de l'existence de mécanismes de garantie. Pendant la phase d'accumulation des revenus, la garantie d'un taux de rendement peut être considérée comme un élément redistributif, puisque l'ensemble des participants, en payant des commissions, finance la création du Fonds de garantie. Ce fonds étant utilisé pour regarnir les comptes des membres des caisses de pensions qui ont obtenu de médiocres rendements sur leurs investissements, c'est sur l'ensemble des participants que pèse la charge du financement d'une partie de l'épargne des membres des caisses de pensions mal gérées.

La garantie d'une pension minimum peut également être considérée comme une garantie contre les mauvaises performances du pilier en capitalisation, puisque si le montant de la prestation tombe au-dessous du minimum, l'Etat paie la prestation minimum, couvrant ainsi le risque du taux de rendement. Si les résultats du pilier privé sont si médiocres que la pension totale d'un travailleur tombe au-dessous de ce niveau, l'Etat verse une subvention financée par les prélèvements qu'il effectue auprès de l'ensemble de la population.

Plutôt que d'utiliser un système de transfert de fonds interne au régime de pensions, il est préférable de faire financer explicitement certaines périodes non contributives par le budget de l'Etat car cela permet d'améliorer la transparence du financement. Cette approche supprime en outre les dispositions qui décourageaient la création d'emplois, car ce n'est plus seulement le revenu du travail qui finance les pensions. En outre, les subventions du budget de l'Etat sont conformes aux priorités sociales du gouvernement. Par exemple, la politique familiale du gouvernement se reflète dans les dispositions applicables au congé de maternité et aux périodes d'inactivité professionnelle consacrées à élever un enfant. Le nombre des naissances étant en chute libre, les pouvoirs publics ont considéré que les mères devaient être protégées par le régime de sécurité sociale, et par conséquent ne pas perdre leurs droits à pension lorsqu'elles décident de rester à leur domicile pour élever leurs enfants. Dans le même temps, le financement des cotisations de sécurité sociale des chômeurs et des handicapés est l'un des volets de la politique de réadaptation adoptée par le gouvernement, qui a pour but d'encourager les employeurs à embaucher des personnes handicapées. Le paiement par le gouvernement des cotisations correspondant aux périodes de service militaire obligatoire se justifie par le fait que les hommes sont contraints de quitter leur emploi pour fournir un service public vital pour le pays. Le gouvernement a par conséquent considéré qu'ils devaient eux aussi être indemnisés par le régime d'assurance sociale pour ces périodes de cotisations manquantes.

Enfin, il vaut la peine de relever que la suppression de l'élément constant dans la formule des pensions a d'importantes implications pour la répartition des montants des pensions. On peut s'attendre à ce que dans le nouveau régime de pensions les inégalités de revenu (telles qu'on peut les mesurer en utilisant le coefficient de Gini) soient nettement plus élevées que dans l'ancien régime. Cela est dû au passage d'un régime d'assurance sociale à un régime d'épargne-retraite individuelle. L'on doit dès lors s'attendre aussi à une augmentation du nombre des personnes qui reçoivent la prestation la plus faible, et les gouvernements futurs devront prendre de nouvelles mesures pour protéger les personnes âgées contre la pauvreté.

Troisième partie : les premières expériences après la réforme

La version définitive de la Loi sur la réforme des pensions a été adoptée par le Parlement quelques jours seulement avant la date prévue pour sa mise en œuvre (section 2), et le manque de préparation de la ZUS a provoqué de véritables bouleversements dans l'administration des pensions. La longueur de la procédure législative, en 1998, a par ailleurs nécessité un report de trois mois de l'entrée en vigueur du pilier en capitalisation, car la ZUS avait besoin de temps pour préparer le transfert des cotisations individuelles aux caisses de pensions. Les caisses ont finalement pu commencer à fonctionner en avril 1999.

3.1. Résultats et problèmes de la réforme du pilier public

Les deux années et demi d'expérience du fonctionnement du pilier public qui se sont écoulées depuis l'entrée en vigueur de la réforme ne permettent pas d'évaluer les résultats concrets des changements apportés au système de paiement des prestations publiques, car aucune pension n'a encore été payée. En revanche, cette période est probablement suffisamment longue pour permettre une évaluation de la préparation administrative de la ZUS à ses tâches, et pour tirer un certain nombre de leçons préliminaires de la mise en œuvre de la réforme.

La ZUS s'est retrouvée confrontée à de nombreux problèmes à cause de la nouvelle série de règles imposée par la réforme des pensions. Malgré la privatisation partielle des pensions, son rôle est encore plus crucial dans le nouveau régime que dans l'ancien. Outre les fonctions qu'elle exerçait déjà auparavant, telles que le recouvrement des cotisations pour le régime de pensions public financé par répartition et le paiement des prestations, la ZUS a aujourd'hui la responsabilité d'une longue liste de nouvelles tâches :

A. Administration du régime financé par répartition

- La gestion des « sous-caisses » de la Caisse de sécurité sociale :
 - La caisse de vieillesse
 - La caisse d'invalidité et survivants
 - La caisse des accidents du travail et des maladies professionnelles
 - La caisse-maladie et maternité.

- La préparation des analyses actuarielles à moyen terme pour l'ensemble du régime de sécurité sociale, et celle des projections à long terme pour la sous-caisse de vieillesse²³.
- La création et la tenue à jour de comptes individuels pour l'ensemble des assurés, dans le Registre central des assurés.
- La gestion du Fonds de réserve démographique.
- Le calcul du capital initial pour les comptes théoriques (tâche qui doit être achevée d'ici à 2004).
- Le paiement des cotisations à l'assurance sociale pour les personnes en congé de maternité et en congé pour élever un enfant, ainsi que pour les personnes en période d'activité non rémunérée subventionnée.

B. Les transferts au bénéfice du deuxième pilier du nouveau régime de pensions:

- Le recouvrement des cotisations au deuxième pilier en capitalisation.
- Le transfert des cotisations au deuxième pilier, c'est-à-dire à la caisse de pensions choisie par le travailleur.
- La tenue à jour d'une base de données centrale des adhérents au deuxième pilier.
- La coopération avec la Caisse nationale des dépôts pour le transfert des fonds et des données entre les caisses de pensions (transferts trimestriels).
- La préparation d'un tirage au sort pour l'affectation des assurés à telle ou telle caisse de pensions dans les cas où ceux-ci n'ont pas choisi de caisse alors que la loi les y oblige.

C. Le recouvrement des cotisations pour les autres composantes du régime de sécurité sociale:

- Le recouvrement des cotisations au régime d'assurance-maladie entré en vigueur le 1^{er} janvier 1999, et le transfert de ces cotisations aux seize caisses régionales de soins de santé et à la Caisse de soins de santé professionnelle.
- La tenue à jour d'une base de données pour l'assurance-maladie (contenant des informations sur les assurés et les personnes à leur charge, soit quelque 30 millions de comptes).

Ces nouvelles tâches ont nécessité une refonte complète de la structure organisationnelle de la ZUS – refonte imposée par la Loi de 1998 sur le régime de sécurité sociale. L'institution a reçu un statut juridique officiel, s'est vu offrir une plus grande

²³ Avant 1999, il n'y avait aucune obligation légale de préparer des projections sur les coûts et les recettes du régime de sécurité sociale. Les activités régulières de planification ne comprenaient que l'établissement de plans de financement annuels.

autonomie et a été contrainte de mettre en place une nouvelle structure plus centralisée du point de vue de la gestion. Alors qu'il existait auparavant des conseils de surveillance dans l'ensemble des délégations régionales de la ZUS, ceux-ci ont été remplacés par un seul et unique Conseil dont les membres sont choisis sur la base d'un accord tripartite. La capacité de la ZUS à exercer ses nouvelles tâches devait être renforcée par la mise sur pied d'un système informatique complexe (connu sous le sigle KSI).

Pendant la préparation de la réforme, il n'y eu que peu de débats sur la capacité de la ZUS à exercer les nouvelles tâches prévues. Apparemment, l'on parlait du principe qu'elle serait en mesure d'appliquer l'ensemble des changements dès janvier 1999. Bien que certains observateurs particulièrement bien informés aient exprimé des doutes à ce sujet peu après l'adoption de la Loi, le gouvernement a décidé que la réforme devait être lancée comme prévu.

Tout au long de l'année 1999, la ZUS a connu de graves problèmes de fonctionnement, dont les plus importants ont été les suivants :

1. Des difficultés dans la mise en œuvre des nouvelles réglementations. Il s'est avéré que le législateur, en adoptant les instruments de réforme des pensions, avait omis de nombreux détails pourtant essentiels, et qu'inversement, ces instruments comprenaient des dispositions impossibles à appliquer dans le bref délai stipulé par la loi. Les principaux problèmes étaient une disposition ambiguë sur l'identification des cotisations individuelles, l'obligation pour la ZUS d'ouvrir des comptes individuels dans des délais très brefs (dès mars 1999), et l'absence de règles quant aux responsabilités en cas d'erreur dans les informations fournies à la ZUS ou communiquées par cette institution, et quant à la correction de ces erreurs.
2. Des retards et des difficultés dans la mise en œuvre du nouveau système informatique (KSI), d'où, par suite, des retards dans l'ouverture des dossiers individuels de cotisation. Un contrat pour le développement du KSI avait été signé en 1997 ; la direction de la ZUS avait choisi comme contractant l'une des plus grandes sociétés polonaises de logiciels. Après le changement de président de la ZUS en 1997 (suite aux élections législatives), le contrat a été renégocié et ses termes ont été modifiés de façon importante afin d'ajuster le système informatique aux besoins prévus du fait de l'entrée en vigueur de la réforme des pensions de 1999. Or la date de lancement du nouveau système a été atteinte avant que cette législation particulière ne soit approuvée par le Parlement et le nouveau système informatique n'était donc pas prêt. Il s'est avéré que les informations envoyées à la ZUS par les employeurs en 1999 contenaient de

nombreuses erreurs. Il reste encore à en corriger un grand nombre pour pouvoir identifier les cotisations individuelles.

3. L'instabilité financière de la FUS due au faible niveau de recouvrement des cotisations. Au début de 1999, la direction de la ZUS a décidé de supprimer l'ancien système d'enregistrement du paiement des cotisations (connu sous le sigle ARS) et de le remplacer par un nouveau module du KSI. Mais comme le KSI n'était pas opérationnel, la ZUS n'a plus été en mesure de garder la trace des cotisations payées par les employeurs et les travailleurs indépendants. Lorsque les personnes appartenant à ces deux groupes de cotisants se sont rendues compte que la ZUS n'était pas en mesure de vérifier si elles payaient ou non leurs cotisations, le taux de recouvrement a brutalement chuté, précipitant la ZUS dans une crise financière. On trouvera ci-après des informations détaillées sur ce problème et sur les mesures de redressement adoptées.
4. Une structure organisationnelle inefficace. Au cours des années 1990, la ZUS était devenue l'une des plus grandes institutions de Pologne, et elle employait environ 40 000 personnes. Sa structure comprenait non seulement un siège national d'une taille impressionnante mais aussi un réseau de délégations et de bureaux couvrant l'ensemble du territoire polonais. Or cette institution géante n'avait pas vraiment une idée claire de sa mission, et il n'y avait que peu d'échanges d'informations entre le siège et les bureaux locaux. Les exigences de la réforme des pensions ont révélé l'inefficacité des structures existantes, incapables de s'adapter à la nouvelle situation. De nombreux problèmes sont donc apparus plus rapidement que cela n'aurait été le cas si la ZUS avait continué de gérer l'ancien régime de pensions.

La combinaison de ces différents problèmes exigeait une modification de la législation de réforme. En 1999 et 2000, le Parlement a adopté 17 amendements à la Loi de 1998 sur le régime de sécurité sociale et 6 amendements à la Loi de 1997 sur l'organisation et le fonctionnement des caisses de pensions. Ces amendements prévoyaient entre autres :

- la révision des lois qui s'avéraient difficiles à appliquer ;
- l'adoption de solutions provisoires jusqu'à ce que la ZUS puisse acquérir les capacités nécessaires ;
- le report des dates de mise en œuvre impossibles à respecter d'un point de vue administratif.

On trouvera ci-après une description de la façon dont la ZUS a cherché à résoudre ces problèmes.

3.1.a. L'application des nouvelles règles

Le transfert des informations

Le changement le plus important dans l'administration du pilier public a été l'instauration d'un système de notification individuel pour tous les assurés. Ce changement était rendu nécessaire par la création du régime en CD, puisque dans un tel régime toutes les cotisations sont payées au nom de chacun des travailleurs (alors qu'auparavant les employeurs payaient des cotisations sur l'ensemble de la masse salariale). Jusqu'en 1998, la ZUS ne recevait pas d'informations sur les assurés des entreprises employant plus de 25 personnes, ce qui était le cas de la plupart des sociétés. Il a donc fallu concevoir et mettre sur pied de nouveaux dispositifs de notification. Dans le nouveau système, les employeurs sont tenus de faire parvenir à la ZUS : des rapports d'embauche (à chaque embauche, un premier rapport avec des informations sur le nouveau salarié), des rapports mensuels (cotisations payées au nom de chaque salarié) et des déclarations mensuelles (du total des cotisations payées par l'employeur). La Loi de 1998 sur le régime de sécurité sociale autorise les employeurs à envoyer leurs rapports à la ZUS sous l'une des trois formes suivantes :

- sur papier, sur des formulaires préimprimés à remplir à la main par les employeurs ; ces formulaires sont ensuite scannés par la ZUS ;
- sur papier, sur des imprimés informatiques fournis par la ZUS (PLATNIK) ; ou
- électroniquement, en utilisant le programme PLATNIK.

Les FP communiquent électroniquement avec la ZUS, au fur et à mesure qu'ils traitent, en interne, les informations sur les membres de la caisse de pensions. Outre les employeurs et les FP, le système bancaire alimente lui aussi la base de données KSI avec des informations relatives au transfert des cotisations. Tous les transferts bancaires sont effectués en utilisant un formulaire établi à cet effet, qui permet d'identifier les cotisants. En se basant sur les informations fournies par les employeurs, les FP et les banques, la ZUS doit ensuite effectuer les tâches suivantes :

- Constituer des registres centraux i) des assurés ; ii) des membres des caisses de pensions privées ; et iii) des employeurs et des travailleurs indépendants (lesquels sont regroupés en une seule et même troisième catégorie car ils sont tenus de transmettre eux-mêmes leurs cotisations à la ZUS). Les registres centraux des assurés et des employeurs/travailleurs indépendants ont été constitués en janvier 1999, lorsque les employeurs ont commencé à envoyer des informations sur les embauches. Le registre central des membres des caisses de pensions a été créé dans le courant de l'année 1999, au fur et à mesure que les assurés adhéraient aux caisses de pensions privées.

- Créditer les comptes des payeurs en fonction des paiements effectués, et vérifier la correspondance entre les informations figurant dans les déclarations mensuelles et les montants réellement transférés.
- Affecter les cotisations aux comptes des personnes aux noms desquelles elles ont été versées, sur la base des rapports mensuels.
- Transférer les cotisations aux caisses de pensions privées, après avoir vérifié que l'assuré figure à la fois dans le registre central des assurés et dans le registre central des cotisants en qualité de membre d'une caisse de pensions privée.
- Tenir les comptes de la FUS et préparer les états financiers annuels en fonction des déclarations mensuelles.
- Faire respecter l'obligation de paiement des cotisations.

Toutes ces activités ne peuvent être effectuées correctement que s'il n'y a pas d'erreur dans les informations fournies à la ZUS.

La ZUS et le ministère du Travail, tous deux chargés de superviser la mise en œuvre de la réforme, sont partis de l'hypothèse selon laquelle la plupart des employeurs utiliseraient le programme PLATNIK, qui permet de saisir directement des données dans le système informatique. Mais le logiciel n'était pas prêt début 1999, si bien que tous les employeurs ont utilisé initialement les formulaires sur papier, qui contenaient de nombreuses erreurs. Le fait que ces formulaires aient été utilisés pour enregistrer l'ensemble des salariés auprès de la ZUS a été source d'importants problèmes. La Loi de 1998 sur le régime de sécurité sociale obligeait les employeurs à envoyer leurs rapports d'embauche avant la fin de janvier 1999, si bien que depuis février 1999, les employeurs ont envoyé tous les mois ces informations à la ZUS. Les nouvelles obligations de notification, appliquées sans pratiquement aucun préavis, ont eu pour conséquence le recouvrement de données de très mauvaise qualité, en partie parce que le manque de temps ne permettait pas de tester à l'avance le formulaire de notification. Le nombre des erreurs a dépassé de loin les prévisions. Le tableau 10 indique les différentes fréquences d'erreurs selon le mode de communication. Comme on peut le voir, le taux d'erreur le plus élevé est celui que l'on trouve dans le cas des formulaires remplis à la main, et le plus faible dans le cas des transferts électroniques. Le taux d'erreur a diminué progressivement, au fil du temps, pour les trois modes de communication.

Tableau 10
Pourcentage d'erreurs par type de document

	Pourcentage d'erreurs dans les documents remplis à la main	Pourcentage d'erreurs dans les imprimés du programme PLATNIK	Pourcentage d'erreurs dans les transferts électroniques au programme PLATNIK
Juin 1999	52,78%	34,01%	13,65%
Février 2000	35,62%	12,86%	9,94%
Juillet 2000	23,05%	6,89%	6,81%

Source : ZUS

En 2000, les payeurs étaient encore nettement plus nombreux à remplir les formulaires à la main (environ 60 pour cent) ; 26 pour cent utilisaient les imprimés du programme PLATNIK et 4 pour cent seulement l'option « transfert électronique ». Mais si l'on se plaçait du point de vue du nombre des assurés, la répartition était différente. Sur cette base, on constatait que 21 pour cent des assurés étaient notifiés sur des formulaires remplis à la main, 36 pour cent sur des formulaires du programme PLATNIK et 43 pour cent par transfert électronique. Cela prouve que les entreprises les plus importantes estimaient que le transfert électronique était pour elles la méthode la plus pratique de notification à la ZUS.

Un autre type d'erreur concernait les notifications par les banques. De nombreux documents bancaires n'indiquaient pas la source des paiements. Il était donc impossible de créditer les comptes individuels des cotisations payées ; il était également difficile de transférer les cotisations aux caisses de pensions privées ; quant aux tâches consistant à créditer les cotisations sur les comptes des employeurs et des travailleurs indépendants et à vérifier le respect des obligations en matière de cotisation, elles ne s'en trouvaient que plus compliquées encore.

En coopération avec la ZUS, le ministère du Travail a proposé un amendement à la Loi de 1998 sur la sécurité sociale, dans le but d'améliorer la qualité de l'information. Cet amendement oblige les entreprises qui emploient plus de 20 personnes à communiquer électroniquement avec la ZUS. Il est entré progressivement en vigueur au cours du premier semestre 2001, et depuis qu'il est applicable aux plus petits employeurs (20 à 99 salariés), 80 à 90 pour cent de l'ensemble des informations sont transférées électroniquement à la ZUS. Comme le montre le tableau 10, c'est là le mode de communication le plus efficace pour éviter les erreurs, et son adoption a permis d'améliorer les transferts de cotisations aux caisses de pensions privées.

Identification des assurés, des employeurs et des travailleurs indépendants

Un autre problème lié à l'instauration de ce nouveau type de notification était l'identification des assurés et des dépositaires des cotisations (c'est-à-dire les employeurs et les travailleurs indépendants, qui avaient la responsabilité légale du transfert à la ZUS de leurs propres cotisations et aussi, dans le cas des employeurs, des cotisations de leurs salariés). Aux termes de la Loi de 1998 sur le régime de sécurité sociale, deux dispositifs nationaux peuvent être utilisés pour identifier les assurés : l'un est basé sur le numéro d'identification donné à la naissance (connu sous le nom de PESEL), l'autre sur le numéro de contribuable (NIP). Comme aucun de ces deux dispositifs ne permet d'éviter les erreurs, la loi autorisait la ZUS à utiliser l'un ou l'autre des deux numéros. Pour les employeurs et les travailleurs indépendants, l'institution avait également le choix entre deux numéros : soit le numéro de contribuable (NIP) soit le numéro statistique de l'entreprise (REGON).

Courant 1999, il est devenu évident que la Loi de 1998 sur le régime de sécurité sociale n'était pas suffisamment précise en ce qui concerne les numéros d'identité à utiliser. Il y avait des cas dans lesquels des personnes étaient identifiées dans le registre central des assurés sous l'un des deux numéros (par exemple le NIP) et dans le registre central des membres d'une caisse de pensions sous l'autre numéro (PESEL). Lorsque cette situation se présentait, il était impossible d'établir une correspondance entre les dossiers des deux registres et les cotisations ne pouvaient pas être transférées à la caisse de pensions privée choisie par l'intéressé(e). Le gouvernement a proposé un amendement à la Loi de 1998 sur le régime de sécurité sociale, visant à obliger les employeurs et les caisses de pensions à utiliser simultanément les deux numéros d'identification. Cet amendement est entré en vigueur début 2000, et il a permis d'améliorer l'identification des membres des caisses de pensions et des assurés. Entre le début de 2000 et le second semestre 2001, le nombre des comptes non identifiés (ou « comptes morts », sans aucune cotisation) est retombé de 3 à 2,3 millions.

En 1999, il y a également eu des difficultés en ce qui concerne l'identification des employeurs et des travailleurs indépendants. A des fins de recouvrement, la ZUS avait auparavant affecté des numéros internes à tous les cotisants et elle utilisait ces numéros pour échanger des informations avec eux. Or, comme nous l'avons indiqué ci-dessus, elle a eu la possibilité, à partir de 1999, d'utiliser soit le numéro NIP soit le numéro REGON. Ce changement a créé des problèmes dans l'identification des payeurs de cotisations. La ZUS s'est rendue compte que certaines entreprises utilisaient le même numéro NIP pour l'ensemble de leurs succursales régionales, alors que dans son registre central, chacune de ces succursales constituait un cotisant

séparé. Si bien que si l'on saisisait le même numéro, le système informatique le traitait comme une erreur. La cotisation ne pouvait donc être affectée ni à l'employeur qui l'avait payée ni à un quelconque assuré. Le ministère du Travail et la ZUS ont donc proposé de modifier la Loi de manière à pouvoir créer un numéro de sécurité sociale pour le cotisant (NUSP)²⁴. Ce changement est entré en vigueur en février 2001, et la ZUS affecte aujourd'hui un NUSP à tous les employeurs et travailleurs indépendants (c'est à elle qu'il appartient de décider du moment où elle leur attribue ce numéro).

Capital initial

Au second semestre 2000, après l'entrée en vigueur du décret pertinent, la ZUS a commencé à recouvrer les informations nécessaires pour calculer le capital initial pour le nouveau régime en CD – capital qui représentera les droits à pension acquis de tous les assurés. Cela nécessite de recueillir des données sur les antécédents de salaire et d'emploi de toutes les personnes auxquelles s'applique la réforme des pensions.

Ce processus est complexe, puisqu'il ne nécessite pas seulement l'adoption de différentes mesures par la ZUS, mais aussi la coopération des employeurs qui doivent soumettre les documents nécessaires, et celle des assurés qui sont tenus d'obtenir des documents de tous les employeurs pour lesquels ils ont travaillé. La Loi de 1998 sur les pensions financées par la Caisse de sécurité sociale oblige la ZUS à avoir terminé les calculs du capital initial avant 2004.

Autres modifications de la loi

Les autres amendements à la Loi sur la sécurité sociale adoptés en 1999-2000 sont entre autres les suivants :

- L'obligation pour tous les employeurs de fournir un rapport annuel.

Initialement, il était prévu que la ZUS puiserait dans les rapports mensuels toutes les informations nécessaires pour gérer le nouveau régime. Mais courant 1999, la combinaison d'un grand nombre d'erreurs et du fait que le système informatique n'était pas encore au point a eu pour conséquence d'importants retards dans le traitement de ces rapports mensuels. Pour que la ZUS puisse établir les états financiers 1999 de la FUS, il lui fallait un rapport supplémentaire de fin d'année. Ce rapport a également été rendu obligatoire pour 2000 et 2001, mais pour ces années-là, les

²⁴ Comme nous l'avons déjà expliqué, le travailleur et l'employeur paient tous les deux des cotisations, si bien que le terme « payeur » n'est utilisé ici qu'au sens du transfert de ces cotisations à la ZUS.

informations requises étaient moins nombreuses puisqu'elles ne concernaient que les prestations de maladie payées par les employeurs.

- La modification des délais pour le paiement des cotisations et les rapports.

Les dates de paiement, qui étaient les 8^{ème}, 12^{ème} et 15^{ème} jours du mois, sont devenues les 5^{ème}, 10^{ème} et 15^{ème} jours. Ce changement a été appliqué aux institutions budgétaires, aux travailleurs indépendants et aux autres employeurs pour réduire les « embouteillages » à l'arrivée des rapports dans les bureaux de la ZUS. La charge de travail a ainsi été mieux répartie, et le personnel a pu disposer de davantage de temps pour analyser et traiter les documents.

- L'obligation de paiement des cotisations de la sécurité sociale pour les contrats de travail supplémentaires.

Cet amendement avait pour but d'empêcher toute utilisation abusive du régime, dans la mesure où de nombreux employeurs recourraient à une solution consistant à payer une partie des salaires de leur personnel dans le cadre de contrats de travail supplémentaires non soumis aux cotisations de la sécurité sociale. Ce changement devrait permettre d'augmenter les recettes tirées des cotisations.

- Les employeurs sont tenus d'envoyer des rapports tous les mois, même lorsque ces rapports sont identiques pour certains mois.

Initialement, les employeurs n'étaient pas obligés d'envoyer un rapport pour les mois où la situation n'avait pas changé par rapport aux mois précédents. Lorsque le nouveau système informatique sera parfaitement au point et aura atteint son rythme de croisière, il sera en mesure de générer les informations nécessaires à partir de la base de données, mais comme il n'était pas prêt lors de l'entrée en vigueur de la réforme, cet amendement était nécessaire en tant que mesure transitoire.

- Instauration d'une amende pour les employeurs dont les rapports mensuels, les déclarations ou les documents bancaires comportent des erreurs.

Dans la Loi de 1998 sur le régime de sécurité sociale, il n'y avait aucune disposition pour sanctionner les institutions ayant soumis des informations erronées à la ZUS. Dans le nouveau régime, l'information est aussi importante que l'argent, et il est donc nécessaire de sanctionner les responsables d'erreurs qui rendent impossible l'enregistrement des cotisations sur les comptes individuels et par conséquent le transfert des cotisations à la caisse de pensions privée appropriée.

- Le report des dates limites pour le traitement des comptes individuels.

La Loi de 1998 sur le régime de sécurité sociale stipulait que les comptes individuels devaient être indexés à partir de septembre 1999, et les premiers relevés annuels de ces comptes envoyés aux assurés par la ZUS en 2000. Lorsqu'il est devenu évident

que la ZUS n'était pas en mesure de respecter ces délais, le gouvernement a proposé un amendement visant à les reporter. Le Parlement a accepté de reporter la première indexation à 2002, date à laquelle toutes les indexations antérieures devront également avoir été effectuées. Les premiers relevés annuels devront être envoyés en août 2002 et ils devront contenir des informations sur la position du compte pour la période 1999-2000.

3.1.b. Le système informatique

En 2000 et 2001, la ZUS et PROKOM (la société informatique chargée de mettre au point le système) ont axé prioritairement leurs travaux sur la mise au point définitive du principal élément du programme informatique : le système d'enregistrement des comptes et des fonds (SEKIF). Un système provisoire avait été mis en place initialement, car il était nécessaire, à court terme, de pouvoir transférer les cotisations individuelles aux caisses de pensions privées. Ce système provisoire permettait le traitement mensuel des données, de sorte que les cotisations pouvaient être transférées pour les assurés dont les documents ne contenaient pas d'erreurs. Il était en revanche incapable de corriger les erreurs ou d'enregistrer les cotisations sur les comptes individuels.

Fin 2000, le grand ordinateur central sur lequel s'appuyait le système informatique définitif (y compris le SEKIF) a été installé sans problème majeur à la ZUS. Depuis août 2001, tous les documents envoyés à la ZUS ont été traités par ce système, mais les arriérés de 1999 et 2000 doivent encore être transférés au SEKIF et examinés pour vérifier s'il y a des erreurs. Il est donc possible de créer des comptes individuels, et la ZUS pourra envoyer les arriérés restants aux caisses de pensions privées.²⁵

En 1999, PROKOM a mis au point un élément du système (ARS-2000) qui permet de suivre et contrôler les payeurs de cotisations. Les délégations régionales de la ZUS utilisent l'ARS pour vérifier l'état des paiements des cotisations et résoudre les problèmes d'incohérence. Ce système permet également de vérifier que les cotisations sont payées dans les délais impartis.

3.1.c. La situation financière de la ZUS

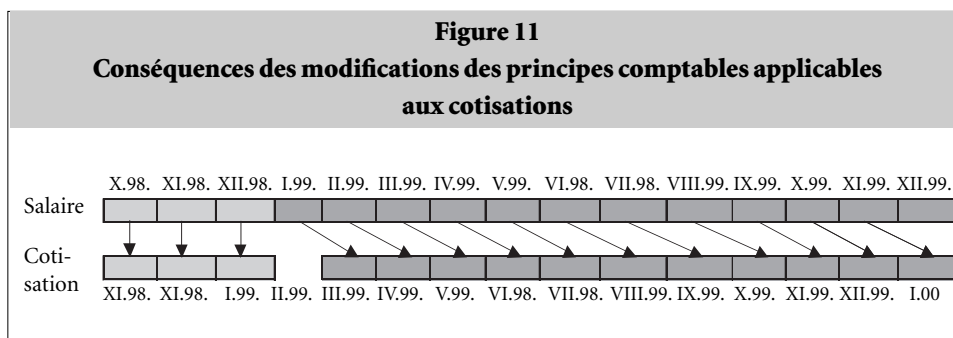
En 1999, la ZUS a connu de graves difficultés financières imputables à trois facteurs : la baisse du taux de recouvrement, la modification des principes comptables sur lesquels étaient basées les dates de paiement des cotisations, et le plafonnement

²⁵ Pour une description de la procédure de transfert des cotisations aux caisses de pensions privées, voir section 3.3.

des gains soumis à cotisation (avec un plafond égal à 250 pour cent du salaire moyen), qui tous ont eu un impact plus important que prévu. La combinaison de ces trois facteurs a eu pour conséquence un écart total de 5,5 milliards de PLN (environ 1,6 milliards de dollars des Etats-Unis) entre les recettes réelles et les recettes prévues.

Du fait de la baisse du taux de recouvrement, la ZUS n'a pas été en mesure de comparer les informations figurant dans les déclarations mensuelles aux paiements réels. Comme les rapports qui lui parvenaient étaient censés être enregistrés sur le nouveau système informatique, sa direction a décidé d'arrêter d'utiliser l'ancien système de tenue des comptes des employeurs, mais le nouveau système n'était pas encore prêt pour l'enregistrement des paiements de cotisations. La ZUS ne pouvait donc pas vérifier si les paiements étaient faits dans les délais impartis. Lorsque les employeurs se sont aperçus de cette situation, le taux de recouvrement des cotisations a énormément baissé²⁶. C'était là un résultat exactement inverse à celui retenu comme hypothèse dans le budget de l'Etat, qui était que grâce à la réforme des pensions et à la mise en œuvre du nouveau régime, le taux de recouvrement allait augmenter.

La modification des principes comptables a eu pour effet un « déplacement » des paiements de cotisations pour les employeurs qui versent les salaires au début du mois suivant celui au cours duquel le travail a été effectué (ils n'ont payé que onze cotisations en 1999, comme le montre la figure 11). De ce fait, les recettes tirées des cotisations en 1999 ont été inférieures aux prévisions, qui étaient de 1,2 milliards de PLN.



²⁶ Pour obtenir un prêt bancaire, une entreprise a besoin de recevoir confirmation par la ZUS qu'elle paie régulièrement ses cotisations. Avant 1999, il lui était facile d'obtenir cette information de la ZUS. En 1999, la ZUS a exigé des entreprises qu'elles produisent des copies de toutes les déclarations mensuelles et de tous les transferts bancaires pour confirmer les paiements, et les employeurs en ont déduit qu'elle n'était plus en mesure de garder une trace des paiements.

Du fait de la baisse des recettes qu'elle tire des cotisations, la ZUS a été contrainte d'emprunter à la fois sur le marché commercial et au budget de l'Etat pour pouvoir tenir ses engagements en cours. Fin 1999, la dette totale de la FUS s'élevait à 6,38 milliards de PLN, soit 7,4 pour cent de ses dépenses. La ZUS a emprunté 4 milliards de PLN au budget de l'Etat et 2,38 milliards de PLN au secteur bancaire commercial. En 2000, elle a de nouveau emprunté 2 milliards de PLN au budget de l'Etat.

En 2000 et 2001, la ZUS a réussi à consolider ses dispositifs de recouvrement et de contrôle du respect des obligations de cotisation. Le système ARS-2000 a commencé à fonctionner en janvier 2000, et les bureaux locaux de la ZUS envoient aujourd'hui des demandes de paiement aux employeurs et aux travailleurs indépendants qui ne paient pas leurs cotisations dans les délais. Ces demandes comprennent des informations sur les sanctions qui leur seront imposées s'ils ne paient pas. Lorsque les cotisations, augmentées des intérêts, ne sont toujours pas payées, les bureaux locaux lancent la procédure de coercition. Les bureaux de la ZUS effectuent en outre des visites d'inspection sur place, c'est-à-dire dans les locaux des employeurs. En 2000, il y a eu environ 160 000 inspections, et de janvier à septembre 2001, presque 180 000. Elles ont révélé que des sommes très importantes restaient dues à la FUS. Pour la seule année 2001, le montant total des cotisations non payées, calculé suite aux inspections de la ZUS, s'est élevé à presque quatre milliards de PLN (environ un milliard de dollars des Etats-Unis). Les sanctions applicables par les contrôleurs de la ZUS consistent entre autres : à saisir le bureau du Procureur, à contraindre l'entreprise à se déclarer en faillite, à poursuivre en justice les conseils d'administration des entreprises endettées qui n'envoient pas à la ZUS les cotisations de leurs salariés qu'elles détiennent encore, à inscrire les avoirs immobiliers de l'employeur sur le registre des biens hypothéqués (ce qui l'empêche de les vendre), à nantir les avoirs de l'employeur ou à imposer des amendes supplémentaires. Ce sont ces trois dernières mesures qui sont les plus fréquemment utilisées.

Grâce à l'adoption de ces dispositions, le taux de recouvrement des cotisations est passé de 95,8 pour cent des sommes dues en 1999 à plus de 98 pour cent en 2000, et l'on s'attend à des résultats semblables pour 2001. Les taux d'intérêt étant très élevés, ce sont les dettes auprès des banques commerciales qui ont été remboursées en priorité en 2000 et 2001, au fur et à mesure de l'amélioration de la situation financière de la FUS. Mais l'institution n'en a pas moins encore besoin d'une subvention du budget de l'Etat, non seulement pour couvrir le déficit créé par le transfert des recettes de cotisations au pilier en capitalisation, mais aussi pour combler l'écart entre les recettes tirées des cotisations et les dépenses de prestations, qui existerait de toute façon même sans cette perte de recettes.

3.1.d. Planification stratégique

La réforme de la sécurité sociale et celle de l'assurance-maladie ont toutes deux conduit la ZUS à modifier son système d'organisation et de gestion. La ZUS a reconnu qu'il lui était nécessaire d'élaborer un plan stratégique pour orienter ses activités, renforcer ses capacités institutionnelles et mettre en œuvre le plus efficacement possible les modifications les plus urgentes de ses systèmes d'exploitation. L'élaboration du plan stratégique a été financée par une subvention « Politique et valorisation des ressources humaines » de la Banque mondiale.

Pendant la phase des travaux préparatoires, la direction de la ZUS a mis au point un nouveau grand projet mobilisateur pour l'institution, que nous présentons dans l'encadré 2 ci-après.

Encadré 2 Grand projet mobilisateur pour la ZUS
<i>Grand projet mobilisateur pour la ZUS</i> Nous sommes une institution orientée vers le client, qui s'efforce de lui fournir un service efficace et facilement accessible en toute confidentialité et dans un cadre convivial. En tant qu'institution publique, nous sommes au service de la société polonaise dans les limites des responsabilités qui nous ont été imparties par la législation, et nous nous efforçons de faire en sorte que l'assuré éprouve un sentiment de stabilité et de sécurité. Nous devons faire en sorte que le public comprenne mieux le régime de sécurité sociale, en mettant l'accent sur le rôle de la ZUS dans ce régime. Nous devons expliquer quels sont les sources et moyens financiers des différents programmes de sécurité sociale. Nous gérons avec efficience les fonds publics que nous utilisons efficacement dans le respect de procédures organisationnelles précises et permanentes. Nous souhaiterions devenir une référence pour toutes les autres institutions publiques polonaises. Nos activités sont basées sur la stabilité et la tradition, mais nous entendons prévoir et relever les défis futurs en utilisant les techniques de pointe et les modes de gestion les plus modernes. Nous sommes un employeur recherché, qui a la capacité d'embaucher et de fidéliser des salariés ayant les meilleures qualifications, de les rémunérer en proportion de leurs résultats et de les rendre fiers de travailler pour la ZUS. Nous sommes libres de toute influence politique. Le professionnalisme et l'autonomie sont les deux grandes valeurs sur lesquelles nous nous appuyons pour la mise en œuvre des politiques nationales de sécurité sociale. Notre image d'institution à la fois unitaire et sans équivalent dans le pays est reconnue par nos clients comme une garantie de qualité.

Source : Plan stratégique de la ZUS.

Pour mettre en œuvre ce projet, la direction de la ZUS s'est fixée les cinq objectifs stratégiques suivants : 1) améliorer son efficacité dans l'exercice des tâches qui lui ont été confiées par la législation ; 2) mettre l'accent sur la satisfaction des clients ; 3) modifier son organisation en fonction des nouvelles tâches ; 4) accroître son efficacité interne ; 5) améliorer la gestion de ses ressources humaines.

Les problèmes comptables et informatiques de la ZUS l'ont toutefois empêchée d'adopter les mesures fiables et réalistes qui lui auraient permis d'atteindre ses objectifs stratégiques. De plus, comme nous l'avons déjà fait remarquer, la réforme des pensions a eu pour conséquence de confier de nombreuses tâches nouvelles à la ZUS, pour lesquelles il n'existe aucun précédent historique et par conséquent pas de références sur la base desquelles il serait possible d'évaluer les résultats obtenus.

Prenant en considération ces problèmes et ces points faibles, la direction de la ZUS a décidé d'utiliser des mesures de contrôle de qualité et des mesures orientées sur les procédés de travail qui lui permettront de suivre l'application du Plan stratégique. Ces mesures sont essentiellement axées sur les points suivants :

- des domaines de travail et de responsabilités clairement définis ;
- le respect des délais prévus ; et
- des travaux (rapports, présentations etc.) complets et de qualité.

En fonction de ces cinq objectifs stratégiques, une soixantaine de tâches spécifiques ont été définies, et une liste des mesures à prendre pour exécuter chacune de ces tâches a été dressée par les équipes constituées à cet effet. Les chefs d'équipe rendent compte directement au coordinateur du plan stratégique, qui dans l'organigramme de l'institution fait partie du Cabinet du Président. La plupart des éléments du Plan stratégique ont été appliqués en 2000 et 2001, ce qui a facilité le processus de réforme.

Dans le Plan stratégique, les activités de la ZUS étaient axées sur un certain nombre de tâches prioritaires ayant pour but d'améliorer la qualité du transfert d'informations entre les employeurs et l'institution :

- recherche et réduction des erreurs dans les documents. La ZUS devait fournir aux employeurs une nouvelle version du programme PLATNIK (un logiciel conçu pour la préparation des documents de la ZUS), comportant des procédures de vérification améliorées ;
- analyse des erreurs dans les documents et préparation des informations à fournir aux employeurs en ce qui concerne la façon de remplir correctement les documents ;
- production d'un programme de télévision sur la coopération avec la ZUS (diffusé à la télévision nationale au cours du premier trimestre 2001) ;

- coopération avec les banques afin d'améliorer la qualité des informations fournies en même temps que les transferts bancaires ;
- mise sur pied d'un réseau informatique régional et ouverture de la base de données centrale aux délégations régionales, de manière à ce qu'elles puissent corriger les erreurs dans les dossiers électroniques des employeurs ;
- début de l'utilisation de l'ARS-2000 pour les procédures de recouvrement et d'imposition du respect des obligations de cotisation, ce qui a permis d'améliorer les taux de recouvrement (voir section 3.1.c.).

3.2. La transition vers le régime mixte

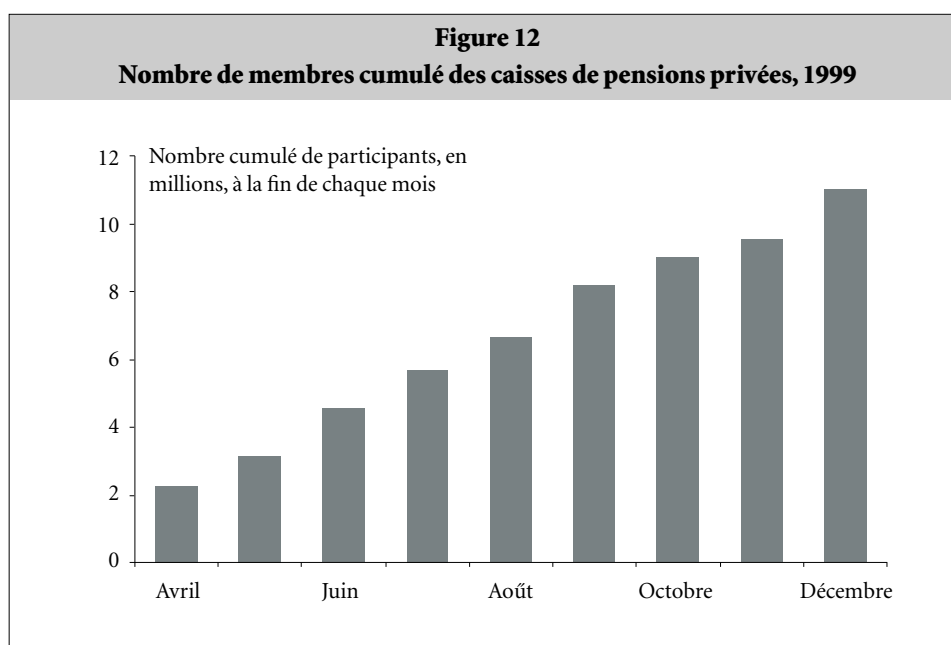
Toutes les personnes nées après 1949 étaient concernées par la réforme des pensions, mais les seules autorisées à choisir la nature de leur implication personnelle dans cette réforme étaient celles nées entre 1949 et 1968. Elles pouvaient choisir entre adhérer uniquement au pilier financé par répartition, sous sa forme réformée, et adhérer à la fois à ce régime et aux piliers en capitalisation. Il ne s'agissait pas d'un choix entre l'ancien et le nouveau régimes, mais entre le nouveau régime public en CD et le régime mixte. Le dernier délai pour se déterminer était fixé à la fin de 1999, après quoi la décision était considérée comme définitive, c'est-à-dire qu'il était impossible de rejoindre ultérieurement le régime mixte ou de revenir au régime public.

Toutes les personnes tenues de participer aux deux piliers du régime de pensions (c'est-à-dire les personnes âgées de 21 à 30 ans) et toutes celles (parmi les personnes âgées de 30 à 50 ans) qui avaient préféré cette option étaient obligées de choisir une caisse de pensions privée avant septembre 1999. Après cette date, les cotisations versées en leur nom seraient automatiquement réparties entre les deux piliers. Celles qui ne s'étaient pas décidées avant le mois de décembre étaient « affectées » d'office à une caisse de pensions choisie en leur nom, ce groupe de personnes étant réparti entre les différentes caisses disponibles sur le marché. L'année 1999 a par conséquent été cruciale à la fois pour les décisions prises par les assurés et pour la constitution du marché des caisses de pensions.

3.2.a. Les membres du pilier en capitalisation

Les assurés pouvaient adhérer aux caisses de pensions privées dès le mois de mars 1999, mais le premier paiement transféré à leur caisse était celui correspondant à avril 1999, si bien que toutes les informations disponibles sur la participation aux caisses de pensions remonte au mois d'avril. Initialement, on s'attendait à ce que la plupart des gens adhèrent aux caisses de pensions au début de la période « ouverte »,

puis à ce que les activités ralentissent quelque peu pendant la période de vacances pour atteindre à nouveau un maximum au mois de septembre. Ces prévisions ont toutefois été démenties puisque l'augmentation de la participation aux caisses de pensions a été pratiquement linéaire tout au long de l'année 1999, avec un afflux d'environ un million de personnes par mois vers le pilier en capitalisation (voir figure 12).

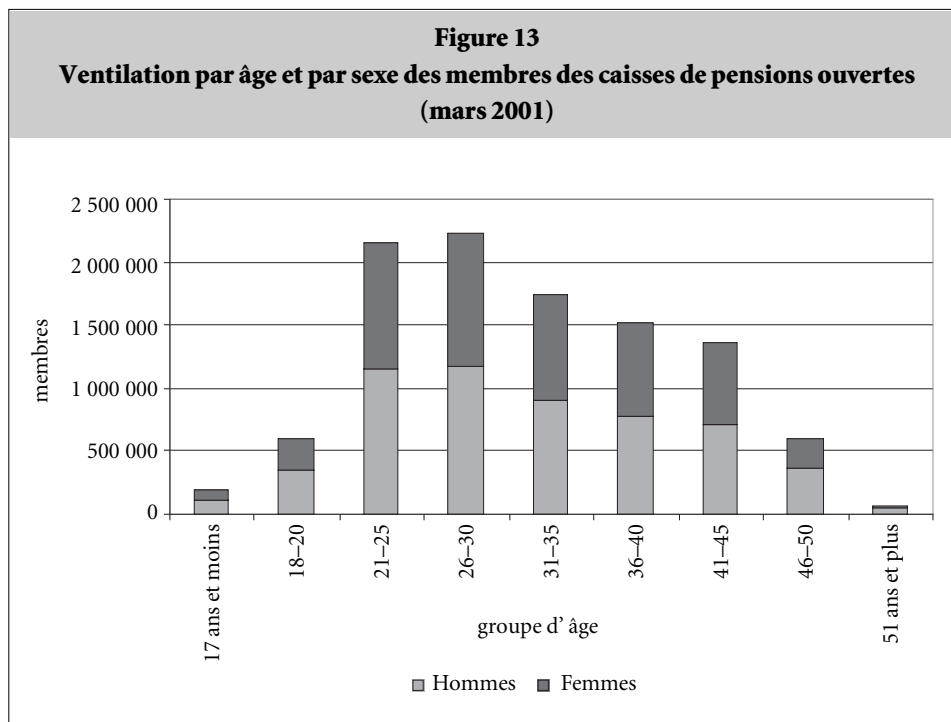


Source : ZUS

Dès la fin de 1999, on comptait un total de 9,7 millions de membres inscrits auprès des caisses de pensions privées. Début 2000, seuls les nouveaux venus sur le marché du travail ont été autorisés à adhérer aux caisses de pensions (les personnes nées entre 1949 et 1968 pouvaient encore le faire à condition d'avoir été au chômage en 1999), si bien qu'en 2000 le nombre des nouveaux membres n'a été que de 700 000, portant le total à 10,4 millions. Il n'y a eu qu'environ 50 000 nouveaux membres au premier trimestre 2001.

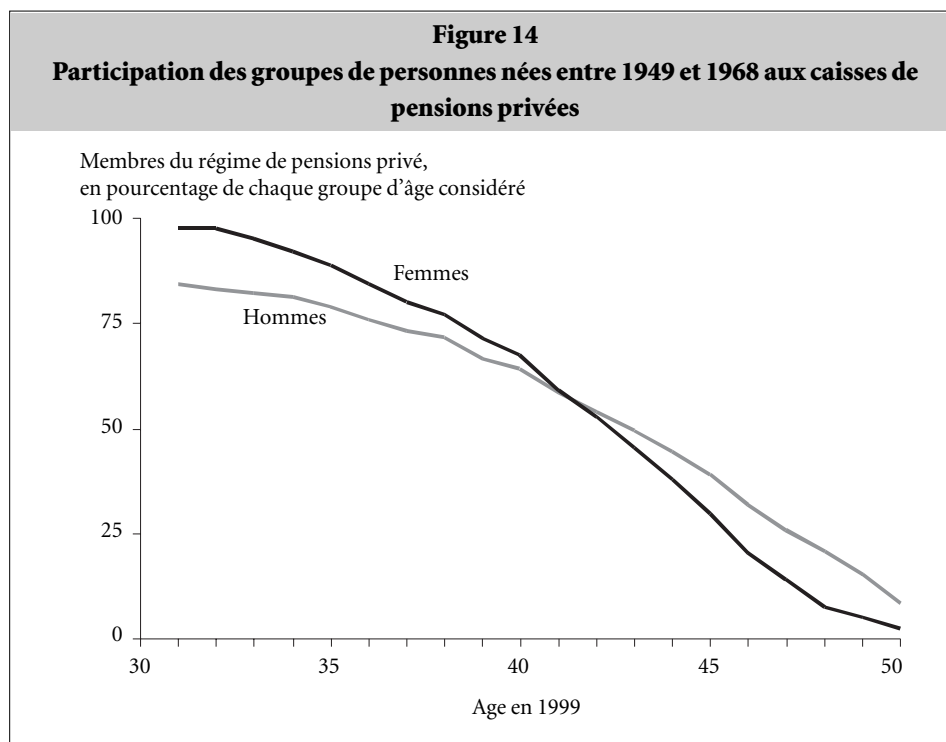
La ventilation par âge et par sexe des membres des caisses de pensions au 31 mars 2001 est présentée à la figure 13. Comme on le voit, les groupes d'âge les plus importants comprennent les personnes tenues d'adhérer au régime en capitalisation (celles âgées de 21 à 30 ans), et au fur et à mesure de l'augmentation de l'âge des

participants, les adhésions diminuent. En ce qui concerne la ventilation par sexe, les hommes représentent 53,5 pour cent de l'ensemble des membres des caisses de pensions, ce qui n'est guère surprenant dans la mesure où leur taux d'activité est supérieur à celui des femmes ; ils constituent par conséquent plus de la moitié du groupe des assurés.



La ventilation par âge des membres des caisses de pensions privées pour les groupes qui « pouvaient choisir » est présentée à la figure 14. Selon les estimations (la constitution de la base de données de la ZUS sur les assurés n'avait pas encore été achevée lorsque cette étude a été entreprise), plus de 60 pour cent du groupe des personnes qui « pouvaient choisir » ont décidé de partager leurs cotisations entre les deux piliers obligatoires. La figure 14 montre que l'âge a été un facteur-clé dans le choix ou le refus de l'adhésion à une caisse de pensions privée. La plupart des personnes d'une trentaine d'années sont membres de la CAP alors que peu de cinquantenaires y ont adhéré. On observe d'intéressantes différences selon le sexe, dans la mesure où le taux de participation au pilier en capitalisation est plus élevé chez

les hommes jeunes que chez les femmes jeunes, et où la situation est inverse pour les groupes plus âgés, puisque les femmes ont eu moins tendance que les hommes à opter pour l'adhésion aux caisses de pensions privées. Sans doute est-ce dû au fait que davantage de femmes ont l'intention de saisir la possibilité de prendre une retraite

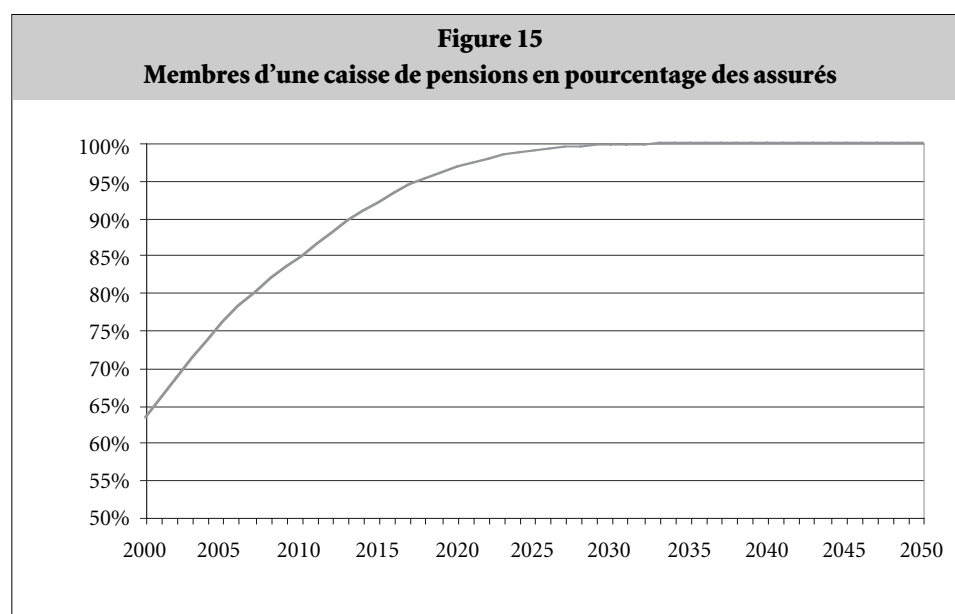


Note : d'après les statistiques de janvier 2000

Source : Institut pour l'économie de marché, Gdansk.

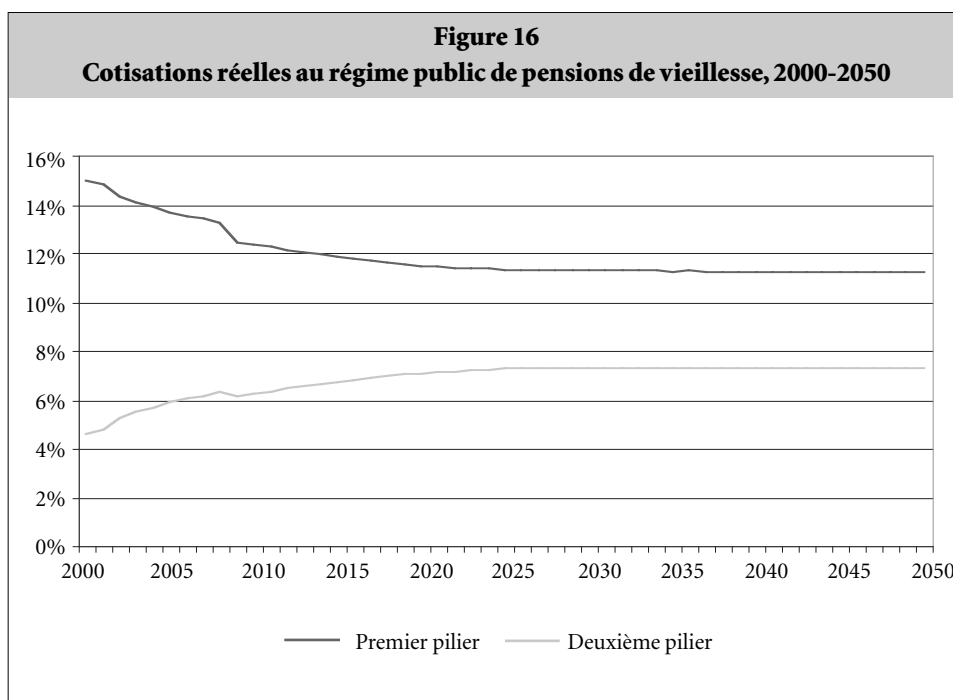
anticipée, offerte à tous les assurés jusqu'à fin 2006.

En 2000, environ 60 pour cent des assurés étaient membres du pilier en capitalisation, mais cette proportion va augmenter dans les années qui vont suivre, pour atteindre 100 pour cent d'ici à 2036 (voir figure 15).



Source : Modèle de budget social de l'Institut pour l'économie de marché, Gdansk.

La période de transition peut également être étudiée du point de vue du paiement des cotisations. La répartition des cotisations agrégées pour les pensions de vieillesse va changer au fur et à mesure que l'on avancera dans la période de transition. En 2000, le taux de cotisation réel estimé était de 14,96 pour cent pour le premier pilier et de 4,56 pour cent pour le pilier en capitalisation (contre 12,22 et 7,3 pour cent, respectivement, si tous les assurés étaient membres d'une caisse de pensions privée). Cela est dû au fait que 60 pour cent seulement des assurés paient des cotisations transférées, les cotisations des autres restant dans le pilier public. Avec le temps, ces pourcentages vont s'écarter jusqu'à ce que les taux de cotisation en question atteignent respectivement 12,22 et 7,3 pour cent. On trouvera à la figure 16 une présentation de l'évolution des taux jusqu'en 2050. Comme on le voit, le transfert des cotisations augmentera d'une année sur l'autre pour se stabiliser ensuite vers le milieu des années 2040.



Source : Modèle de budget social, Institut pour l'économie de marché, Gdansk.

3.2.b. Motivations des assurés

La fréquence des adhésions au deuxième pilier s'est avérée beaucoup plus importante qu'initialement prévue par le gouvernement : environ 60 pour cent de l'ensemble des assurés, contre une prévision initiale de 50 pour cent. Il est par conséquent intéressant d'étudier ce qui a incité les assurés à adhérer aux caisses de pensions privées. Dans la présente section, nous analyserons à la fois les choix effectués par les intéressé(e)s et les informations dont ils (elles) disposaient avant de se prononcer.

La mise en œuvre de la réforme des pensions a été accompagnée par une campagne d'information publique du gouvernement qui avait quatre grands objectifs : premièrement, informer le public sur les éléments les plus importants du nouveau régime de pensions ; deuxièmement, inciter les personnes qui « avaient le choix » à faire preuve de la plus grande prudence en prenant leur décision. Bien que l'on ne trouve, dans le pilier public, aucune disposition économique explicite susceptible de dissuader d'adhérer au régime mixte les personnes les plus âgées parmi le groupe des personnes « qui avaient le choix », la structure des commissions des caisses de pensions privées est plus désavantageuse pour les personnes qui épargnent pendant de brèves périodes. Selon

les calculs de l'auteur, le taux de rendement, pour les personnes qui épargnent pendant 20 ans, sera réduit d'environ 1,2 pour cent, alors que pour celles qui épargnent pendant 40 ans, la réduction ne sera que de 0,9 pour cent. Compte tenu de cette différence, le principal objectif de la campagne était de fournir un éventail d'informations complet permettant aux gens de se déterminer en pleine connaissance de cause. Le troisième objectif consistait à véhiculer une nouvelle image de la ZUS et à inciter le public à adopter une attitude positive envers la réforme. Enfin, la campagne visait également à apaiser les craintes des personnes non affectées par la réforme (les personnes de plus de 50 ans), qui pensaient qu'elles allaient perdre certains de leurs droits à pension.

La campagne d'information a été coordonnée par le Plénipotentiaire chargé de la réforme des pensions, les différentes phases de développement étant financées par USAID et la campagne elle-même par le budget de l'Etat. Le coût de cette dernière s'est élevé à cinq millions de dollars des Etats-Unis. Au début, des publicités ont été diffusées à la télévision et publiées dans la presse, puis la campagne d'information a été élargie à la radio (le Plénipotentiaire a décidé que les fonds affectés à la campagne d'information de la ZUS mais non utilisés à cette fin pouvaient financer la publicité à la radio). La campagne s'est organisée autour d'une centrale d'appels auprès de laquelle les gens pouvaient obtenir une réponse à des questions fondamentales sur la réforme des pensions et commander des brochures expliquant brièvement les plus importants changements à venir. Seize brochures ont été réalisées, consacrées aux différents éléments du nouveau régime de pensions et ciblées sur différents groupes d'âge, pour expliquer le rôle de l'ancienne et de la nouvelle institution dans le régime de pensions. Des simulations des futures prestations de vieillesse basées sur plusieurs profils d'âge et de sexe ont été envoyées aux assurés avec les brochures d'information, de manière à ce que chaque assuré dispose des renseignements les plus pertinents eu égard à sa propre situation. Il était indiqué – aussi bien dans les brochures que dans les résumés des simulations – qu'il fallait au moins 10 ou 15 ans de cotisation au régime en capitalisation pour percevoir une pension plus élevée que celle du seul premier pilier (bien qu'en la matière le moment précis dépende du comportement des marchés financiers et du marché du travail).

Des campagnes de publicité ont également été lancées par les caisses de pensions privées. Ces campagnes étaient pour la plupart axées sur le thème de la prospérité après la retraite. Tous les types de médias ont été utilisés. Wilczynska (2000) a calculé que les dépenses totales des caisses de pensions en publicité dans les médias (à l'exclusion des coûts de préparation de la campagne) se sont élevées à 100 millions de dollars des Etats-Unis, soit vingt fois la somme dépensée par le gouvernement. En fait, ce ne sont pas les campagnes publicitaires qui ont le plus influencé les choix des

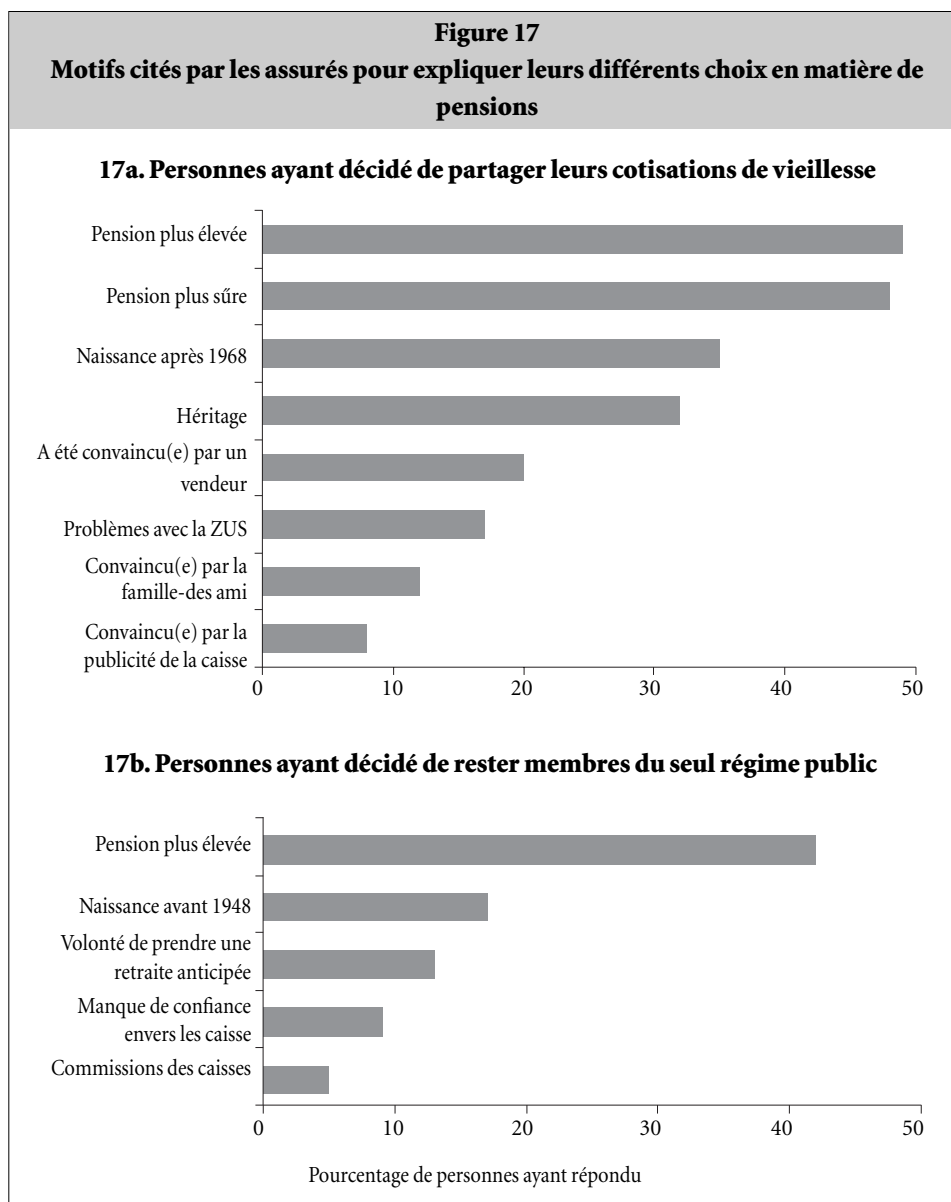
assurés, mais l'activité des démarcheurs commerciaux. Chłoń (2000) utilise une analyse de régression pour montrer que la taille du réseau de vendeurs et démarcheurs a été le seul facteur important dans le degré de réussite des différentes caisses de pensions privées pour le recrutement de leurs membres. Les régressions sur le total des avoirs des caisses et sur les dépenses totales de publicité dans les médias ne sont significatives que si elles sont placées en étroite corrélation avec le nombre de vendeurs et démarcheurs employés. Une fois cette variable incluse, les avoirs des caisses et les dépenses de publicité deviennent insignifiants.

En 1999, plus de 400 000 agents des caisses de pensions étaient enregistrés auprès de l'UNFE (pour une population totale de 38 millions de personnes), si bien qu'il y avait presque 40 agents pour 1000 adhérents d'une caisse de pensions, contre environ 5 dans les pays latino-américains ayant mis en œuvre des réformes semblables (pour de plus amples renseignements, voir Chłoń (2000)). En général, les caisses payaient à chacun de leur agent environ 25 dollars des Etats-Unis par police d'assurance signée. Les agents étaient payés même si la ZUS ne confirmait pas que la personne concernée était assurée (le système informatique n'étant pas encore entièrement mis en place). Cette absence de procédure de vérification a permis à certains agents de frauder, par exemple en falsifiant des signatures ou en faisant signer des gens qui n'étaient pas assurés. Quant à l'ampleur exacte de ces pratiques, elle est difficile à estimer, car au milieu de l'année 2001 environ un quart de l'ensemble des adhérents à une caisse de pensions étaient des « comptes morts ». Il semble probable qu'une importante proportion de ces comptes appartienne à des personnes qui n'ont jamais été assurées ou qui n'existent tout simplement pas.

Pour évaluer la façon dont les assurés avaient pris leurs décisions, le CBOS a effectué une enquête, début 2000, à la demande du Plénipotentiaire chargé de la réforme des pensions. Cette enquête avait pour but de déterminer les motifs des choix opérés, et ses résultats les plus importants sont présentés à la figure 17. Le motif le plus fréquemment cité est le souhait d'obtenir des pensions plus élevées ou en tout cas plus sûres ; ce souhait est à la fois celui des personnes qui ont adhéré au régime mixte et celui des personnes qui sont restées uniquement membres du pilier public.

Les personnes ayant décidé de devenir membres d'une caisse de pensions privée ont également retenu cette option parce qu'elles avaient été convaincues par quelqu'un (un agent de vente, un membre de leur famille ou un ami) ou par une campagne de publicité. Il est intéressant de relever que presque un cinquième des personnes interrogées ont déclaré que si elles avaient décidé d'adhérer au pilier en capitalisation, c'est parce qu'elles avaient des problèmes avec la ZUS. Les autres motifs cités par les personnes restées membres du pilier public alors qu'elles avaient la

possibilité d'opter pour une autre solution étaient le souhait de prendre ultérieurement une retraite anticipée ou le manque de confiance dans des institutions privées. Certaines personnes ont décidé de ne pas adhérer à une caisse de pensions parce qu'elles ont estimé que cela leur coûterait trop cher.



Note : Les totaux ne correspondent pas forcément à 100 pour cent, car les gens avaient la possibilité de choisir jusqu'à trois réponses.

Source : CBOS, March 2000

3.3. Impact du régime privé sur le pilier public

3.3.a. Observations générales

La création d'un régime à plusieurs piliers peut avoir un impact financier sur le régime financé par répartition déjà en vigueur, car il faut trouver des recettes pour mettre sur pied le régime en capitalisation, alors que le régime public doit continuer à satisfaire à ses obligations en matière de prestations. Selon les options précises retenues par le pays, l'administration du régime peut elle aussi être affectée. S'agissant du financement, le gouvernement polonais a décidé que le pilier en capitalisation obligatoire serait entièrement financé par les cotisations obligatoires déjà en vigueur, par les recettes tirées de la privatisation et par des subventions du budget de l'Etat. Il n'y aurait pas d'augmentation des taux de cotisation, déjà élevés par rapport aux normes internationales. Du fait de ce choix, les recettes du pilier public sont réduites du montant transféré au pilier privé. L'ampleur du déficit transitoire résultant de ces transferts est évaluée dans la prochaine sous-section.

S'agissant de l'administration, la ZUS a eu beaucoup de mal à affecter correctement les cotisations aux assurés (comme cela a été expliqué à la section 3.1.). Pour transférer une partie de la cotisation d'un assuré à une caisse de pensions privée, la ZUS doit d'abord identifier le paiement comme provenant de tel ou tel employeur, puis l'affecter à l'assuré dont la rémunération fait partie de la masse salariale de cet employeur. Or ces procédures ne peuvent pas être respectées si les membres d'une caisse de pensions privée ne sont pas identifiés dans le registre central des assurés de la ZUS. De plus, même quand la ZUS identifie les membres d'une caisse de pensions privée, les relevés des employeurs (ou des banques) sont susceptibles de contenir des erreurs. Ces deux types de problèmes empêchent que le transfert des cotisations se fasse correctement.

En mai 1999, lorsque les premiers transferts auraient dû être effectués, environ 5 pour cent seulement des sommes dues ont pu être transférées sans problème. La principale raison de ce dysfonctionnement était le nombre élevé des erreurs dans les documents fournis par les employeurs, les banques et les caisses de pensions. Les mois suivants, la ZUS a pris des mesures pour améliorer l'efficacité des transferts, (section 3.1.). Depuis, le taux de transfert aux caisses privées s'est amélioré, et la ZUS estime qu'environ 70 à 80 pour cent des cotisations sont aujourd'hui transférés.

L'on peut aussi considérer le problème sous un autre angle. Des cotisations sont actuellement transférées aux caisses de pensions privées au nom d'approximativement 6 millions de personnes, alors que 10,4 millions de personnes sont adhérentes d'une caisse de pensions et que selon les estimations 8 millions de membres sont

assurés²⁷. Si les cotisations des membres restants n'ont pas été transférées, c'est surtout à cause des difficultés susmentionnées.

La ZUS avait initialement prévu que tous les arriérés de transfert aux caisses de pensions, estimés à plus de 3 milliards de PLN, seraient payés en 2001 après la fin de l'installation du système informatique et la suppression de la plupart des erreurs dans la base de données. Mais d'autres retards dans la mise en œuvre du système informatique ont eu pour conséquence un nouveau report de cette date butoir.

Tableau 11
Cotisations de vieillesse transférées aux caisses de pensions ouvertes
(en millions de PLN)

En millions de PLN	Montant prévu	Montant réel	Arriérés
1999	3 268,5	2 262,7	1 005,9
Total en 2000	11 073,0	7 591,0	2 783,5
Dont, pour 2000	10 067,2	7 283,7	2 783,5
Dont, pour 1999	1 005,9	307,3	698,6
Total pour 2001 (Prévisions)	14 372,0	6 088,3 (Jusqu'à fin août)	
Dont, pour 2001	10 890,0		
Dont, pour 2000	2 783,5		
Dont, pour 1999	698,6		

Source : ZUS

On voit bien là l'ampleur des changements institutionnels qu'il est nécessaire d'opérer à la ZUS pour exploiter correctement le régime de pensions à plusieurs piliers.

3.3.b. Les pensions de vieillesse par rapport aux pensions d'invalidité et de survivants

L'épargne accumulée dans les nouvelles caisses de pensions privées n'est utilisée que pour les pensions de vieillesse. Les prestations d'invalidité et de survivants restent

²⁷ Comme indiqué ci-dessus, il peut y avoir des cas où les membres d'une caisse de pensions ne sont pas assurés ; cela est imputable aux ventes en surnombre réalisées par les agents des caisses de pensions privées.

financées uniquement par le régime public de pensions, selon le système de la répartition. Cette situation nécessite la résolution de deux grandes questions : premièrement, l'utilisation de l'épargne-vieillesse en cas d'invalidité ou de décès prématuré du travailleur ; deuxièmement, la nécessité d'harmoniser les montants des prestations entre les deux piliers.

La législation sur les pensions ne contient aucune disposition particulière sur le traitement à réserver à l'épargne-vieillesse privée des personnes devenues invalides. Selon les dispositions générales de la Loi sur la réforme, ces personnes recevront une pension d'invalidité jusqu'à ce qu'elles atteignent l'âge de la retraite. Si elles travaillent malgré leur invalidité, elles paieront des cotisations de sécurité sociale et leur épargne placée sur les comptes d'une caisse de pensions privée augmentera. Si elles ne travaillent pas, elles ne paieront pas de nouvelles cotisations mais leur épargne existante restera investie et continuera à produire un rendement.

Selon une règle qui existait avant la réforme et que cette dernière n'a pas modifié, lorsqu'une personne invalide atteint l'âge de la retraite, elle peut choisir, entre la pension de vieillesse et la pension d'invalidité, celle dont le montant est le plus élevé. Suite à la réforme et à l'une de ses conséquences – la réduction des taux de remplacement des pensions – la pension d'invalidité sera dans la plupart des cas plus élevée que la pension de vieillesse. Les intéressé(e)s seront donc davantage incité(e)s à demander une pension d'invalidité dans le nouveau régime que dans l'ancien.

De plus, la question se pose de savoir si l'option consistant à continuer de recevoir une pension d'invalidité après avoir atteint l'âge de la retraite implique une comparaison entre le montant de cette pension et celui d'une pension de vieillesse des deux piliers obligatoires ou uniquement du pilier public. La Loi de 1998 sur les pensions financées par la Caisse d'assurance sociale ne mentionne que le pilier public, alors que la Loi de 1997 sur l'organisation et le fonctionnement des caisses de pensions stipule que d'autres règles préciseront les modalités de retrait lorsque l'intéressé(e) commencera à avoir droit à une pension d'invalidité. Selon leur statut légal actuel, les bénéficiaires d'une pension d'invalidité n'ont pas la possibilité de retirer leur épargne du pilier en capitalisation. Les solutions possibles consistent à déduire de la pension d'invalidité un montant égal à la pension en capitalisation, ou bien à transférer l'épargne constituée par l'intéressé(e) dans le cadre du pilier en capitalisation à la Caisse d'assurance-invalidité du régime public pour financer les prestations versées par cette caisse.

Le même type de dilemme se pose dans le cas des pensions de survivants. Dans le régime public, les survivants ont droit à une prestation comprise entre 80 et 90 pour

cent du montant que le défunt aurait reçu (une pension d'invalidité dans la plupart des cas, ou une pension de vieillesse si le défunt y avait droit). Dans le même temps, l'épargne-vieillesse est divisée en deux parties : la moitié est transférée sur le compte-retraite privé du conjoint et l'autre payée en espèces aux bénéficiaires désignés. Comme pour les pensions d'invalidité, le pilier en capitalisation bénéficie d'un traitement distinct, si bien que les veufs ou les veuves qui perçoivent une pension de survivants n'ont pas accès à l'épargne accumulée dans le cadre de ce pilier.

Cette situation implique que les survivants recevront des sommes différentes selon qu'ils ont demandé les prestations avant ou après que l'assuré a atteint l'âge de la retraite. S'ils les ont demandées après, la pension de survivant est calculée sur la base de la pension de vieillesse publique à laquelle l'assuré aurait eu droit, dont le montant, suite à la mise en œuvre de la réforme des pensions de vieillesse, est nettement inférieur à celui de sa pension d'invalidité. Il n'a pas encore été décidé quel type de pension privée le survivant recevra : une rente unique ou une rente réversible. Selon le projet de législation sur les rentes, cette personne recevra une rente réversible (obligatoire pour tous les couples). De ce fait, sa pension privée sera semblable à la prestation qu'aurait reçue une personne seule.

Pour résumer, la réforme des pensions de vieillesse a créé des inégalités dans le traitement des bénéficiaires d'une pension de vieillesse, d'invalidité et de survivants. Certains de ces problèmes peuvent être résolus par le projet de loi sur les rentes, mais d'autres ne le seront que par une coordination plus étroite des prestations de vieillesse, d'invalidité et de survivants. Si la loi sur les rentes ne rétablit pas la situation, les adhérents des caisses de pensions privées ne seront pas en mesure d'obtenir des prestations en capitalisation.

3.3.c. L'avenir du régime de pensions – projections financières

Cette section présente les projections à long terme relatives à la solvabilité financière du régime de sécurité sociale. Son principal objectif est d'indiquer l'ampleur du déficit de transition qui résulte de la transformation de l'ancien régime en un régime à plusieurs piliers, et celui des ressources nécessaires pour combler ce déficit. Ces projections ont été établies en utilisant le modèle de budget social²⁸.

On remarque tout de suite une importante différence entre l'impact de la réforme sur les recettes et les dépenses. L'impact sur les recettes se fait sentir presque immédiatement après la création du deuxième pilier en capitalisation. Le problème le

²⁸ Voir aussi : Section 1.3.

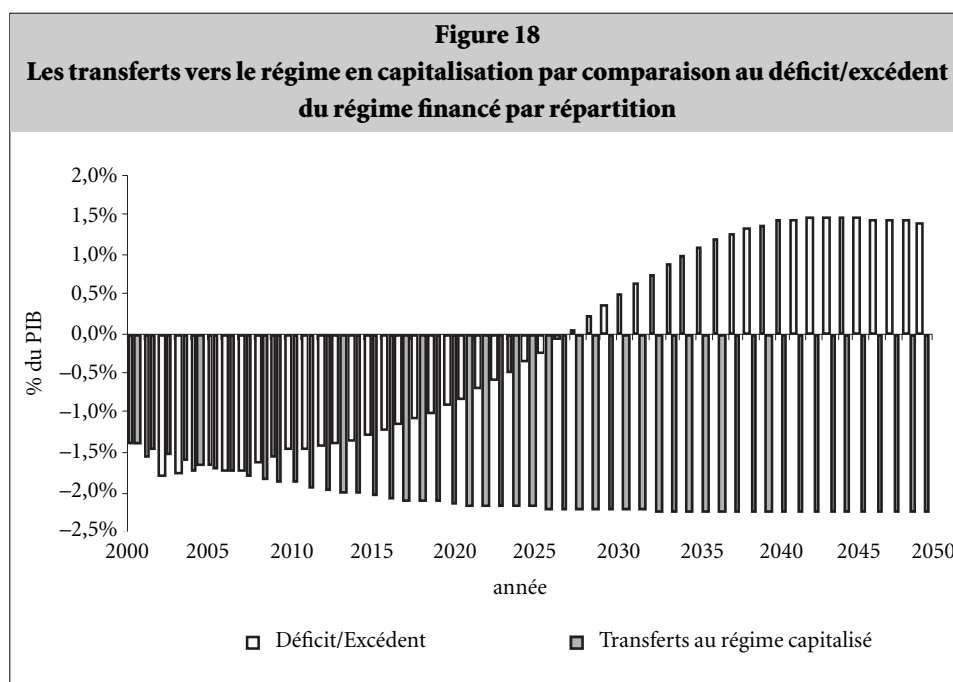
plus important auquel est alors confronté le régime de pensions est le financement du déficit de transition. Selon le concept de la réforme approuvé par le gouvernement, les coûts de la transition devraient être financés initialement par les recettes tirées de la privatisation et par des subventions du budget de l'Etat. Comme le montrent les simulations présentées dans cette section, à long terme la plupart des coûts seront compensés par une réduction des dépenses du régime public, due à la réforme.

Du côté des prestations, la transition, sur le plan financier, commence plus tard, car toutes les pensions seront calculées jusqu'en 2009 en utilisant la formule de l'ancien régime. Après cette date, ce sont les pensions du nouveau régime qui commenceront à être liquidées. Pour le portefeuille des bénéficiaires, la transition prendra des dizaines d'années.

L'impact de la réforme sur le régime public financé par répartition est en grande partie imputable aux changements opérés dans les critères d'octroi et la formule de calcul des pensions. Premièrement, l'âge de la retraite est relevé, ce qui devrait réduire le nombre des bénéficiaires d'une pension par rapport à celui qu'implique le scénario « sans réforme ». Deuxièmement, le taux de remplacement des pensions calculées selon la nouvelle formule sera inférieur à celui des pensions de l'ancien régime. Le cumul de ces différents changements entraînera une importante réduction des dépenses de pensions de vieillesse. Or, et dans le même temps, les recettes du régime sont réduites par le transfert des cotisations au pilier en capitalisation.

Selon nos projections et en utilisant les hypothèses de base, les dépenses de pensions de vieillesse du pilier public vont considérablement baisser. De leur niveau actuel d'environ 6 pour cent du PIB, elles devraient passer à environ 2 pour cent en 2050 (voir annexe B). La réduction des dépenses qui a commencé en 1995 devrait se poursuivre jusqu'en 2040, puis se stabiliser. Selon cette simulation, le déficit de la partie « vieillesse » du régime persistera jusqu'en 2025, date après laquelle devrait apparaître un excédent qui atteindrait 1,4 pour cent du PIB en 2050. Pendant la période sur laquelle portent les projections, le nombre de bénéficiaires d'une pension de vieillesse augmentera jusqu'à dépasser 4 millions en 2020, puis reviendra à 3,4 millions en 2035. Suite au départ à la retraite des enfants du baby-boom des années 1980, le nombre des bénéficiaires d'une pension de vieillesse commencera alors à réaugmenter et atteindra 4 millions en 2050. Cette année-là, d'après les projections, ce nombre serait inférieur de 6 millions de personnes à celui du scénario « sans réforme », mais sa diminution est en partie compensée par une augmentation du nombre projeté des bénéficiaires d'une pension d'invalidité ou de survivants. Dans le modèle, l'on part de l'hypothèse selon laquelle le nombre de nouveaux bénéficiaires

d'une pension d'invalidité va augmenter du fait du relèvement de l'âge minimum de la retraite. Quant au fait que les intéressés seront davantage incités à demander une pension d'invalidité parce que le montant de celle-ci sera plus élevé que celui d'une pension de vieillesse, son impact supplémentaire n'est pas pris en compte. Comme le montrent les résultats de la simulation, le nombre des bénéficiaires d'une pension d'invalidité augmentera jusqu'à atteindre 4,3 millions (contre 2,3 millions dans le scénario « sans réforme »), et le nombre des bénéficiaires d'une pension de survivants ne dépassera pas 2 millions (c'est-à-dire légèrement plus que dans le scénario « sans réforme »). Selon les projections, le ratio entre les pensions de vieillesse et les salaires devrait également diminuer dans d'importantes proportions. Dans la simulation, la pension de vieillesse moyenne du nouveau régime sera inférieure à un quart du salaire moyen, contre 35,7 pour cent pour les pensions de vieillesse de l'ancien régime. Une baisse aussi considérable des taux de remplacement réduit considérablement le total des dépenses de pensions. Suite à la réforme, les dépenses de pensions de vieillesse devraient, selon les projections, tomber à un sixième de ce qu'elles auraient été dans le scénario « sans réforme ». Mais si l'on prend en compte l'ensemble des coûts des pensions (y compris les pensions d'invalidité et de survivants), elles devraient atteindre 9,65 pour cent du PIB d'ici à 2050, soit juste un peu moins de la moitié du niveau qu'elles auraient atteint sans la réforme (durant la plupart de la période sur laquelle porte les projections, le total des dépenses de pensions de la Caisse d'assurance sociale évolue entre 9 et 10 pour cent du PIB, alors que dans le scénario « sans réforme » il serait de 17,3 pour cent du PIB en 2050). Pour la totalité de la période de projection, le total des dépenses de pensions (vieillesse, invalidité et survivants) sera plus élevé que les recettes tirées des cotisations, d'où un déficit annuel d'environ 2 pour cent du PIB. Il est important de faire observer que la privatisation partielle du régime de pensions polonais nécessite des coupes sombres plus importantes dans les prestations de vieillesse publiques que celles qui auraient été nécessaires pour restaurer la solvabilité financière du régime de pensions public sans privatisation. C'est ce que montre la figure 18. En fait, dès 2005, le déficit total du régime public de pensions de vieillesse sera déjà inférieur à la somme des cotisations transférées aux caisses de pensions. Cela s'explique par le fait que la réforme du régime public (et surtout les réductions initiales de l'indexation des prestations) va créer un « excédent » qui sera utilisé pour financer la transition vers le régime en capitalisation.



Source : Modèle de budget social, Institut pour l'économie de marché, Gdansk.

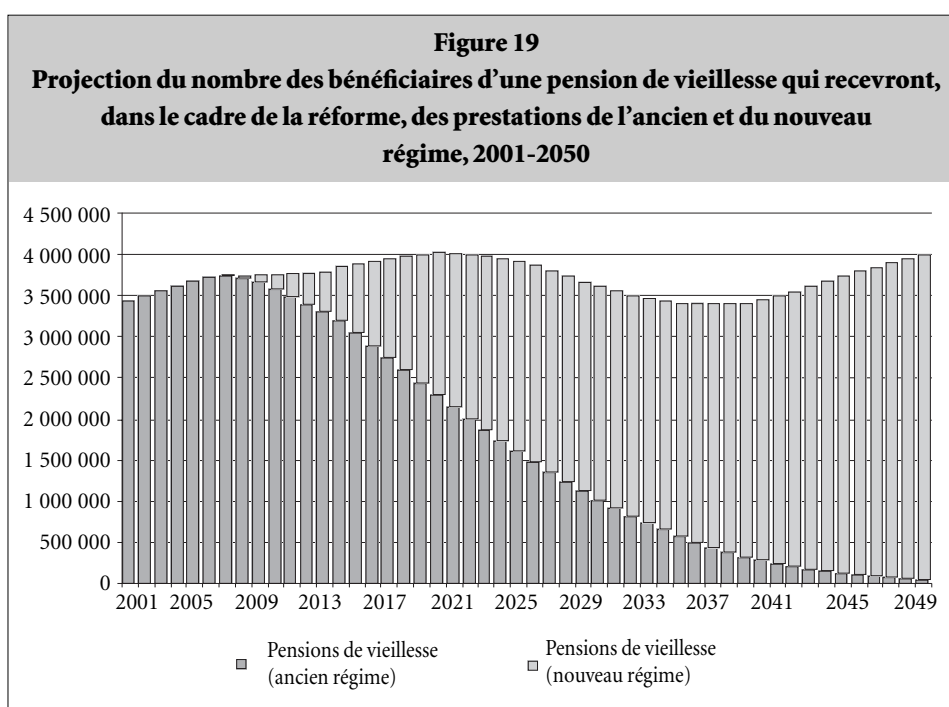
Pendant la période sur laquelle portent les projections, le facteur le plus important parmi ceux qui exercent une influence sur les dépenses est le montant de la pension moyenne. Pour les pensions octroyées dans le cadre de l'ancien régime (aux personnes nées après 1948), le ratio devrait passer de son niveau actuel de plus de 60 pour cent des salaires moyens à environ 35 pour cent, avant 2050. Cette érosion est essentiellement due à l'indexation des pensions. La diminution sera moins importante pendant les premières années de la projection, car les pensions nouvellement liquidées seront calculées selon les anciennes règles et cela aura un impact sur leur montant moyen. Mais la baisse devrait s'accélérer après 2009, lorsque les pensions commenceront à être calculées en fonction des nouvelles règles.

Dans le nouveau régime, le montant des pensions, selon les projections, est nettement inférieur à ce qu'il était dans l'ancien régime²⁹. La réduction des prestations afin que les gens reçoivent « ce pour quoi ils ont payé » du point de vue actuariel était l'un des objectifs du plan de réforme. Cette politique risque cependant d'ac-

²⁹ Voir les projections des taux de remplacement, figure 8 (Section 2.1).

croître la pauvreté des bénéficiaires d'une pension et il faut donc que l'épargne accumulée dans le régime de pensions soit complétée par une augmentation des dépenses d'assistance sociale pour les pensionnés. De plus, le placement d'un très grand nombre de personnes âgées sous la protection de l'assistance sociale risque d'être controversé. A l'avenir, il faudra donc que les décideurs politiques établissent un difficile équilibre entre la stabilisation macroéconomique du régime de pensions, définie en termes généraux, et la fourniture d'un revenu décent aux retraités.

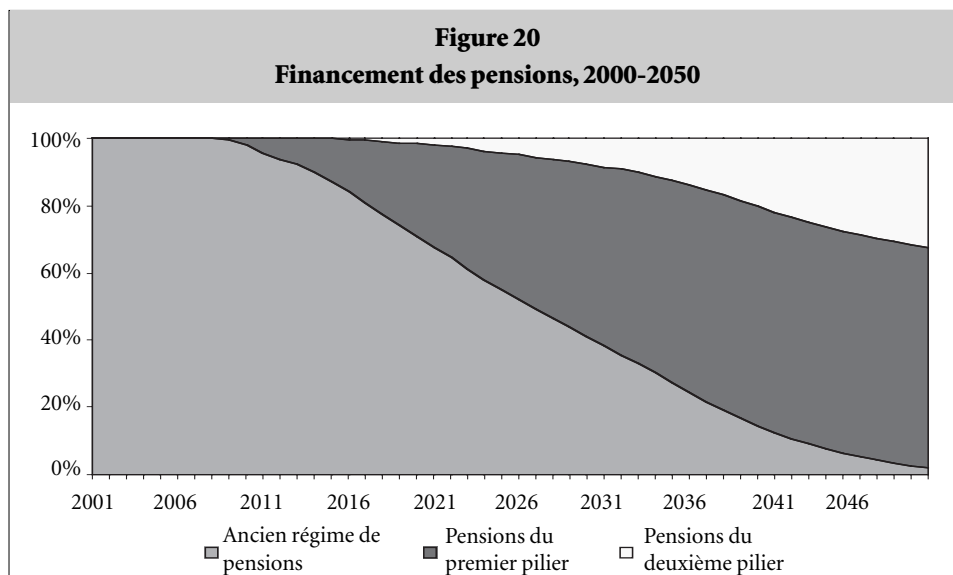
On trouvera à la figure 19 une projection de la transition entre l'ancien et le nouveau régime de pensions. Les bénéficiaires d'une prestation basée sur les règles de l'ancien régime seront majoritaires jusqu'au milieu des années 2020, après quoi les bénéficiaires d'une « nouvelle » pension de vieillesse seront plus nombreux jusqu'à la fin de la période de projection et à ce moment-là pratiquement tous les retraités recevront une nouvelle prestation en CD.



Source : Modèle de budget social, Institut pour l'économie de marché, Gdansk.

La figure 20 présente une ventilation des dépenses de pensions de vieillesse par source de financement. Comme on peut le voir, les prestations de vieillesse publiques

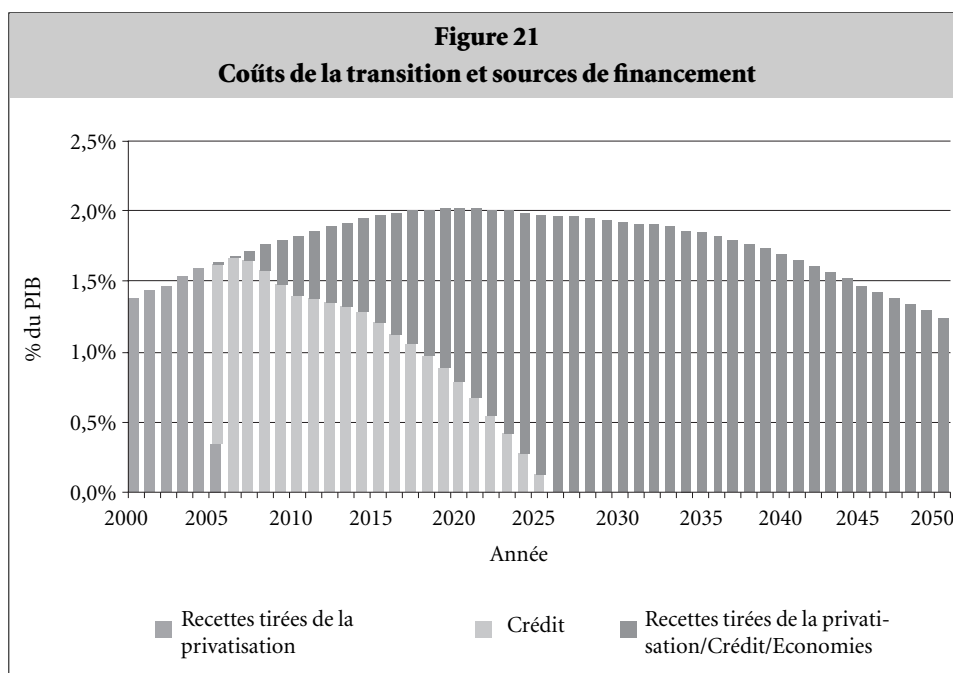
seront prédominantes tout au long de la période de projection. Dès 2050, le pilier en capitalisation financera environ un tiers du total des dépenses de pensions.



Source : Modèle de budget social, Institut pour l'économie de marché, Gdansk.

Comme l'ont montré les simulations, les modifications apportées au régime public ont eu pour conséquence une importante réduction des dépenses, mais l'on est en droit de se demander dans quelle mesure ces économies financent la création du pilier en capitalisation et dans quelle mesure celui-ci ne devrait pas être financé par des emprunts plus importants de l'Etat et par les recettes tirées de la privatisation. **Aux fins de la présente analyse, les coûts de transition sont définis comme correspondant aux transferts au pilier en capitalisation, moins les économies réalisées par le pilier public du fait de la création du pilier en capitalisation.** Sur la base de cette définition, la figure 21 indique le déficit de transition pour chacune des années de la période de projection. Comme on peut le voir, ce déficit augmente jusque dans les années 2020, ce qui reflète l'augmentation des transferts de cotisations du premier au deuxième pilier. Après cette date, le déficit annuel commence à diminuer car les prestations privées prennent de l'importance et le régime en capitalisation joue un plus grand rôle dans la fourniture des pensions de vieillesse. Comme cela a déjà été indiqué, la réforme s'appuie sur trois sources de financement : les recettes tirées de la privatisation, l'augmentation de la dette de l'Etat et des réductions des prestations du régime public.

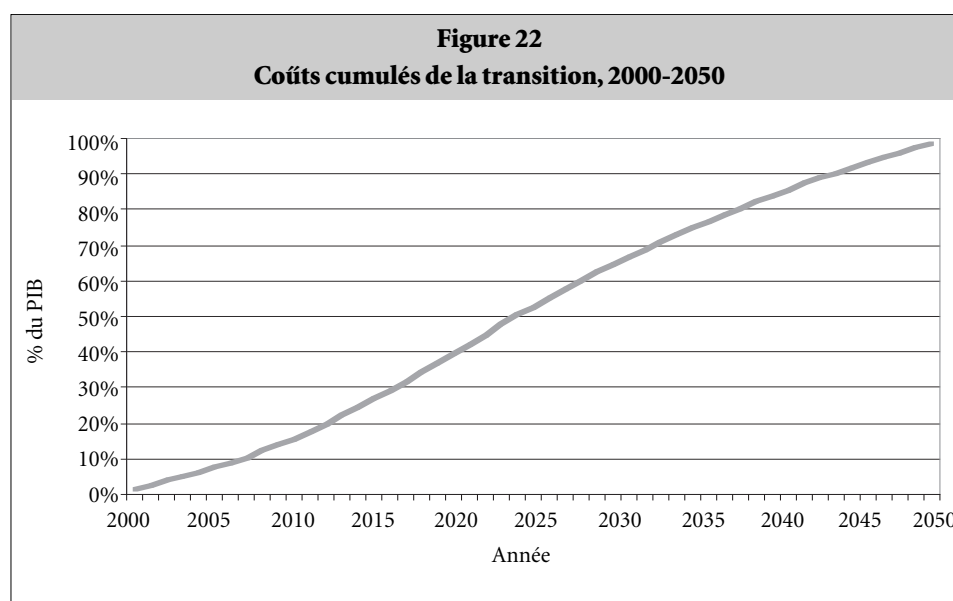
Pendant les premières années de la mise en œuvre de la réforme, la totalité des coûts de la transition était financée par la privatisation. En 1998, le gouvernement a mis de côté environ 53 milliards de PLN (soit approximativement 7 pour cent du PIB) à cette même fin. Selon des estimations antérieures, ce montant aurait dû suffire à financer le déficit du pilier public jusqu'à ce que les régimes de pensions commencent à dégager un excédent, mais d'après les calculs actuels, il faudra continuer à avoir recours à un financement par la dette jusqu'en 2025³⁰. On suppose qu'à partir de 2005, le régime public va dégager un excédent chaque année parce que certains personnes ne prennent pas de retraite anticipée et parce que le financement des coûts de la transition sera de plus en plus couvert par les économies ainsi réalisées. Au cours de la période 2000-2050, les deux tiers du déficit imputable à la transition seront financés par les économies réalisées dans le régime public, environ un quart par le recours au crédit et environ 10 pour cent par les recettes tirées de la privatisation.



Source : Modèle de budget social, Institut pour l'économie de marché, Gdansk.

³⁰ Il faut cependant tenir compte du fait que ce montant aurait pu être utilisé pour financer d'autres dépenses du budget de l'Etat si la réforme n'avait pas été mise en œuvre.

Selon la simulation, les coûts cumulés de la transition devraient atteindre presque 100 pour cent du PIB d'ici à 2050 (voir figure 22). Cette simulation est basée sur deux hypothèses : le coût des intérêts augmente le volume cumulé du déficit et la seule source de financement de ce coût est l'excédent du régime public. Si, à l'avenir, le déficit imputable à la transition est en partie financé par des recettes du budget général, le volume total des coûts de la transition (y compris le service de la dette) devrait être moins important.

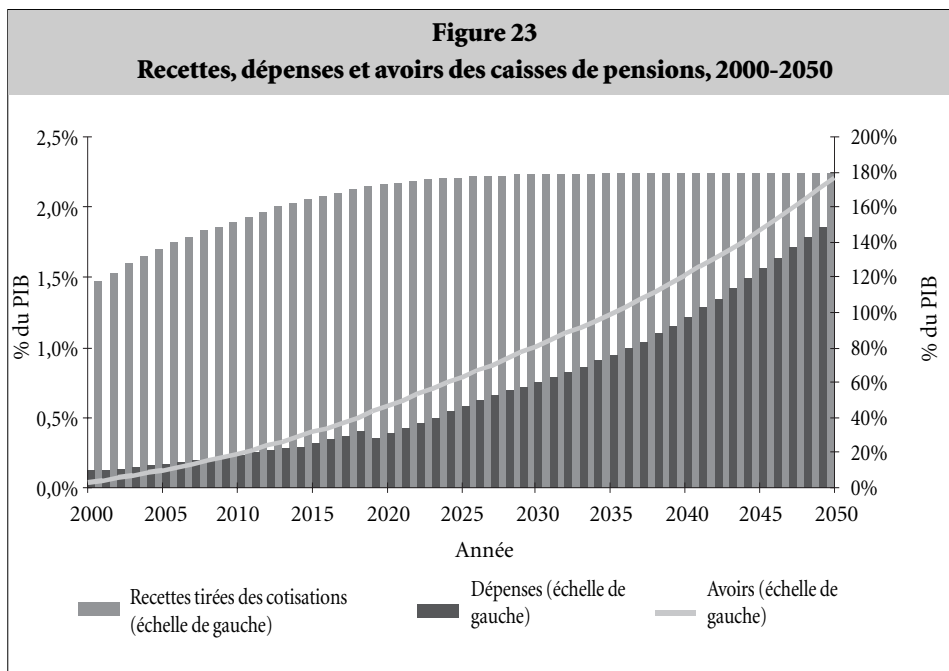


Source : Modèle de budget social, Institut pour l'économie de marché, Gdansk.

Une autre façon de considérer les coûts du passage d'un régime financé par répartition à un régime mixte avec un pilier en capitalisation obligatoire consiste à comparer le volume des coûts de la transition avec le montant projeté des avoirs accumulés par les caisses de pensions privées. Pendant la période sur laquelle porte la projection, les recettes annuelles, dans le secteur des pensions privées, seront comprises entre 1,5 et presque 2 pour cent du PIB, mais les dépenses annuelles seront nettement inférieures, surtout dans la première moitié de la période concernée, au cours de laquelle elles ne devraient pas dépasser 0,5 pour cent du PIB. Selon les projections, ces dépenses devraient toutefois augmenter après 2025, lorsque la plupart des retraités commenceront à recevoir des pensions des régimes en

capitalisation privés.

D'ici à 2050, le total des avoirs accumulés par le pilier en capitalisation devrait atteindre 180 pour cent du PIB, soit presque deux fois le total des coûts de la transition



Source : Modèle de budget social, Institut pour l'économie de marché, Gdansk.

à ce moment-là.

Mais il existe aussi une troisième méthode de mesure des coûts de la privatisation des pensions. Elle consiste à comparer la situation financière du régime réformé, y compris le déficit imputable à la transition, avec un scénario hypothétique dans lequel un régime en CD est instauré dans le cadre du pilier public mais sans que ne soit créé par ailleurs un pilier en capitalisation. En pareil cas, les dépenses de pensions du pilier public auraient été nettement plus élevées. D'ici à 2050, le montant des dépenses publiques de pensions serait de 50 pour cent plus élevé qu'avec l'application de la réforme, en raison des recettes supplémentaires restant dans le régime public. Le régime de pensions de vieillesse dégagerait en outre un excédent pendant la quasi-totalité de la période de projection, puisqu'il ne serait pas nécessaire de réduire les recettes tirées des cotisations pour transférer des fonds au pilier en capitalisation. C'est cet excédent général généré par la réforme du pilier public qui est utilisé pour financer

la transition vers un pilier en capitalisation. Si cet excédent avait été utilisé, au lieu de cela, pour améliorer les prestations du régime de pensions public, les taux de remplacement des salaires seraient supérieurs à 40 pour cent en 2050, alors qu'avec la

Tableau 12
Dépenses et déficit/excédent du régime de pensions public –
avec et sans création d'un pilier en capitalisation

	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
<i>Scénario « Réforme avec pilier en capitalisation »</i>											
Dépenses de pensions de vieillesse	6,01%	5,68%	5,27%	4,93%	4,46%	3,85%	3,11%	2,47%	2,08%	2,00%	2,06%
Déficit-excédent du régime de vieillesse	-1,38%	-1,68%	-0,70%	-1,29%	-0,93%	-0,36%	0,36%	1,00%	1,39%	1,47%	1,41%
<i>Scénario hypothétique sans pilier en capitalisation</i>											
Dépenses de pensions de vieillesse	6,04%	5,74%	5,34%	5,02%	4,62%	4,10%	3,44%	2,90%	2,66%	2,82%	3,11%
Déficit-excédent du régime de vieillesse	0,02%	-0,02%	0,38%	0,69%	1,09%	1,61%	2,28%	2,83%	3,07%	2,91%	2,62%

Source : Modèle de budget social, Institut pour l'économie de marché, Gdansk.

privatisation ils tombent à 21,7 pour cent.

Pour résumer, la création d'un pilier en capitalisation s'avère très onéreuse à long terme. L'essentiel du financement du déficit du régime public imputable à l'instauration du pilier en capitalisation est couvert par les économies réalisées par le régime public lui-même dû fait d'une plus faible indexation des prestations, des relèvements de l'âge de la retraite et des taux de remplacement moins élevés dans le régime réformé. Cela signifie que les coûts de la privatisation seront supportés par les retraités eux-mêmes pendant la longue période de transition, alors que sans privatisation ils auraient bénéficié de meilleures pensions. Au début de la période de transition, le financement du déficit se fait grâce aux recettes tirées de la privatisation, ce qui signifie que ces recettes ne sont pas utilisées pour financer d'autres besoins sociaux. Selon les projections, environ un quart des coûts de la transition seront financés par un recours au crédit, d'où des dépenses supplémentaires puisqu'il faudra payer des intérêts. Tous ces coûts seront placés à la charge des générations de travailleurs actuelles et futures, lesquelles devront générer un revenu pour financer la

dette.

Des projections basées sur plusieurs scénarios différents ont été effectuées dans le but de déterminer l'impact de la politique macroéconomique et de ses résultats sur le régime de pensions au cas où les hypothèses retenues s'avéreraient inexactes.

Ce sont d'abord les hypothèses relatives à la productivité de la main d'œuvre qui ont été modifiées. La croissance annuelle de la productivité a été estimée à 0,5 pour cent de moins que dans le scénario de base (c'est-à-dire 1,25 pour cent à long terme contre 1,75 pour cent), d'où une baisse de la croissance du PIB. En pareil cas, les dépenses de pensions, par rapport au PIB, seraient plus élevées que dans le scénario de référence : elles atteindraient 10,7 pour cent du PIB d'ici à 2050 (soit 1 pour cent de plus que dans le scénario de référence). Cela est dû au fait que les pensions seraient plus élevées par rapport au salaire moyen. La différence entre le montant des pensions dans la projection de base et le montant des pensions dans ce scénario-là atteindrait approximativement 7 pour cent d'ici à 2050 pour les pensions de vieillesse et les pensions de survivants d'avant la réforme, et 5 pour cent pour les pensions d'invalidité. Pour les pensions du régime « réformé », cette différence serait moins importante : environ 2 pour cent seulement. De plus, le déficit total des pensions serait plus élevé que dans le scénario de base, puisqu'il se situerait à environ 3 pour cent du PIB.

Dans les trois scénarios suivants, nous avons pris en compte différentes politiques visant à augmenter le montant des pensions de vieillesse du nouveau régime. Le scénario de *l'indexation complète en CD* est fondé sur l'hypothèse selon laquelle les comptes théoriques sont indexés sur la totalité de l'augmentation des salaires, avec pour résultat que dans le nouveau régime les pensions sont légèrement plus élevées. Avec une indexation complète, la nouvelle pension moyenne devrait correspondre, selon les projections, à 22,4 pour cent du salaire moyen en 2050, contre 21,7 pour cent dans le scénario de base. Le fait que chaque pension soit d'un montant plus élevé implique des dépenses totales plus importantes pour le régime ; celles-ci devraient augmenter, par rapport au scénario de base, d'environ 0,1 pour cent du PIB. Le déficit du régime de pensions devrait lui aussi augmenter dans la même proportion. En fait, une augmentation aussi modeste du montant de la pension ne changerait pas beaucoup la situation des futurs bénéficiaires.

Pour déterminer l'ampleur de l'augmentation des dépenses totales de pensions si tous les retraités bénéficiaient d'une augmentation plus importante, une autre simulation part de l'hypothèse selon laquelle *tous les bénéficiaires d'une pension de vieillesse ont droit, lors de leur départ à la retraite, à une pension égale à au moins*

40 pour cent de leur salaire. Si la prestation combinée est inférieure à ces 40 pour cent du dernier salaire, la prestation du pilier public est augmentée de manière à ce que le total de la pension publique et de la pension privée atteigne les 40 pour cent, mais si elle est supérieure à 40 pour cent, elle est payée à sa valeur calculée. Après le départ à la retraite, les prestations sont indexées, comme dans le scénario de base, selon un système mixte prix/salaires (20 pour cent sur les salaires, 80 pour cent sur les prix). En pareil cas, le ratio entre la pension moyenne et le salaire moyen atteindrait 34,8 pour cent d'ici à 2050 (12,4 pour cent de plus que dans le scénario de base) et les dépenses de pensions de vieillesse passeraient à 4 pour cent du PIB (contre 2,1 pour cent dans le scénario de base). De plus, le déficit total des pensions atteindrait 3,8 pour cent du PIB (contre 2,2 pour cent dans le scénario de base).

Une autre solution pour augmenter les taux de remplacement consiste à améliorer l'indexation des prestations. Si l'on utilise l'hypothèse de « *l'indexation suisse des prestations* » (50 pour cent sur les salaires et 50 pour cent sur les prix), toutes les pensions seraient plus élevées que dans le scénario de base, et cette augmentation serait plus importante pour les pensions d'invalidité (6 pour cent) et de survivants (8 pour cent) que pour les pensions de vieillesse du nouveau régime (1,5 pour cent). Il en résulterait qu'à la fin de la période de projection, le total des dépenses dépasserait de 1,2 pour cent du PIB celui du scénario de base. Cette augmentation serait répartie ainsi : 0,14 pour cent pour les dépenses de pensions de vieillesse et 1,06 pour cent pour les pensions d'invalidité et de survivants. Le déficit total des pensions augmenterait d'environ 1 pour cent du PIB. Si l'on utilisait l'indexation complète sur les salaires au lieu d'une combinaison d'indexation sur les salaires et les prix comme dans la méthode suisse, l'augmentation du déficit serait tellement plus élevée qu'elle ne pourrait probablement pas être financée à long terme.

Le quatrième et dernier scénario suppose le relèvement de l'âge de la retraite des femmes à 65 ans. En pareil cas, les dépenses de pensions sont légèrement plus élevées que dans le scénario de base : près de 11 pour cent du PIB devraient être utilisés pour financer les pensions d'ici à 2050. Ce résultat est un peu déroutant, car habituellement l'on considère qu'un relèvement de l'âge de la retraite permet au régime de pensions de faire des économies. En réalité, ces économies ne sont que temporaires : une fois achevé le relèvement progressif de l'âge de la retraite et une fois le régime revenu à une situation plus stable, les dépenses retrouvent leur niveau antérieur. Cela s'explique par le fait que la formule de calcul des pensions, dans le système en CD, est basée sur le principe de la neutralité actuarielle pour chaque assuré, c'est-à-dire que tous les bénéficiaires reçoivent la pension pour laquelle « ils (elles) ont payé », si bien qu'un

âge de la retraite plus élevé implique des prestations plus importantes après que l'intéressé(e) a pris sa retraite. L'application de ce principe empêche de réaliser des économies à long terme grâce au relèvement de l'âge de la retraite ; elle n'en explique pas pour autant les coûts à long terme imprévus dans ce scénario. En fait, un autre facteur intervient à ce niveau-là : la relative générosité des prestations d'invalidité en Pologne, qui, comme nous l'avons expliqué auparavant, n'ont pas été restructurées au moment de la réforme des pensions de vieillesse. Les prestations d'invalidité étant plus élevées, le relèvement de l'âge de la retraite incite davantage de femmes âgées à demander ce type de pension au cours de leurs dernières années de travail, et les pensions plus élevées qu'elles reçoivent font augmenter les dépenses de pensions totales par rapport au scénario de base.

Comme le montre cette analyse de sensibilité, les différentes variations possibles de la politique macroéconomique et des résultats qu'elle permet d'obtenir ont un important impact sur le régime de pensions. Une croissance plus faible implique des dépenses de pensions relativement plus élevées par rapport au PIB. L'augmentation des taux de remplacement des salaires et le relèvement des âges de la retraite augmentent eux aussi les dépenses, notamment, pour le deuxième de ces facteurs, en raison du manque de synchronisation entre les prestations de vieillesse et les prestations d'invalidité, comme nous l'avons indiqué précédemment. Dans tous les cas, y compris le scénario de base, les dépenses totales de pensions sont plus élevées que les recettes projetées, ce qui signifie que le régime de pensions génère des déficits. En revanche, si le régime est divisé entre d'une part les pensions de vieillesse et d'autre part les pensions d'invalidité et de survivants, on peut observer que les dépenses de pensions de vieillesse, dans presque tous les scénarios (sauf celui dans lequel le taux de remplacement est d'au moins 40 pour cent), sont inférieures aux recettes, et qu'il y a alors des excédents. A l'inverse, les simulations font ressortir en pareil cas des déficits pour les pensions d'invalidité et de survivants. Quel que soit le scénario, ces déficits sont plus élevés que si l'on ne procède pas à d'autres réformes, car le relèvement de l'âge de la retraite a pour effet une augmentation du nombre des bénéficiaires d'une pension d'invalidité, qui sinon n'auraient droit qu'à une pension de vieillesse. Mais les dépenses supplémentaires de pensions d'invalidité sont inférieures aux économies que la réforme permet de réaliser, si bien que du point de vue macroéconomique le relèvement de l'âge de la retraite a des effets positifs. De ce point de vue, la réforme de 1999 a eu pour conséquence une importante réduction du montant global des pensions de vieillesse. Il est important de faire remarquer que cette réduction est plus importante pour les femmes à cause de la suppression de la redistribution au profit

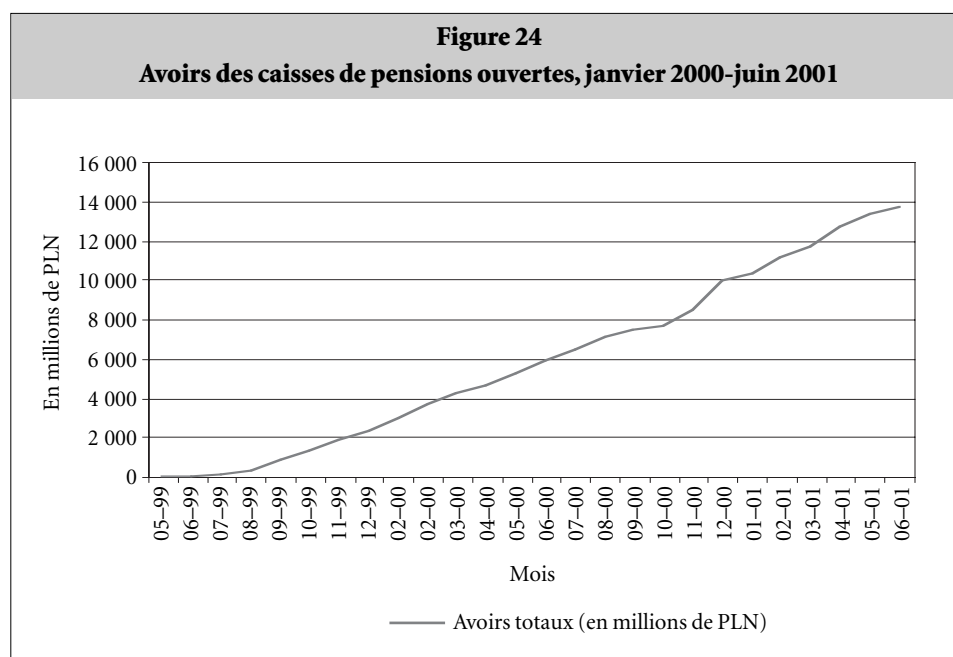
des travailleurs à faibles revenus et de l'adoption d'une nouvelle formule de calcul des pensions, qui incorpore des principes actuariels dans ce calcul. Comme le montrent les simulations effectuées avec les différents scénarios, il y a différentes façons d'obtenir une augmentation des prestations de vieillesse, mais cette augmentation n'est significative que dans les hypothèses où la pension ne peut pas être inférieure à 40 pour cent des derniers salaires et où l'âge de la retraite des femmes est relevé. L'indexation complète des comptes en CD et l'indexation plus prononcée des prestations de vieillesse en utilisant la méthode suisse augmentent toutes les deux d'environ 10 pour cent les pensions de vieillesse octroyées par le nouveau régime. Une indexation plus forte implique en outre une augmentation du nombre des pensions d'invalidité et de survivants, ainsi qu'un écart croissant entre ces deux types de prestation et les pensions de vieillesse.

3.4. Les performances initiales du pilier privé

3.4.a. Concentration et rotation

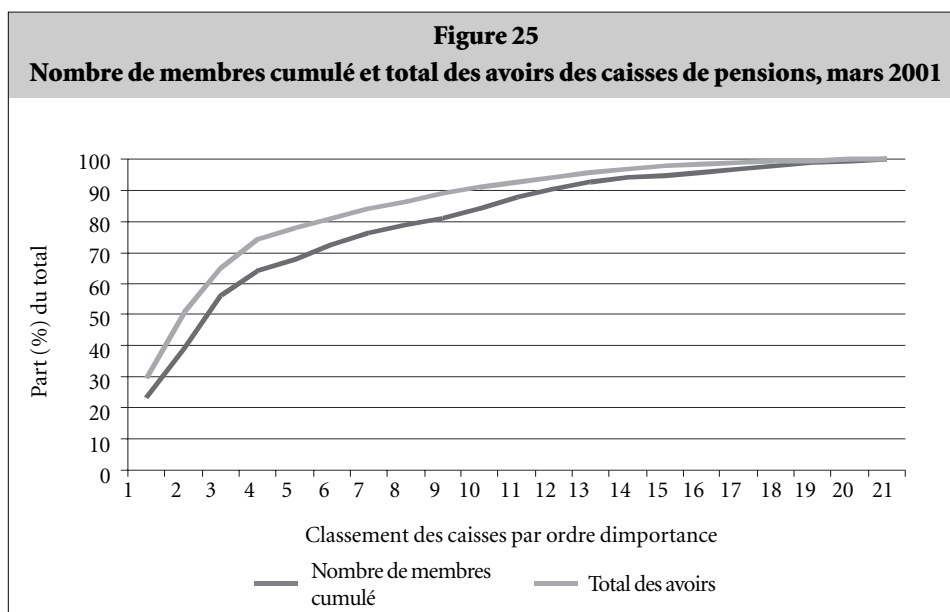
Au total, 21 caisses de pensions sont entrées sur le marché en 1999. La plupart d'entre elles ont été créées par des établissements financiers (banques, compagnies d'assurance, etc.) déjà actifs en Pologne. Pour les compagnies étrangères qui n'étaient pas encore représentées dans ce pays, cela a également constitué une bonne occasion de pénétrer le marché polonais.

Fin juin 2001, le nombre total des membres des caisses de pensions a presque atteint 10 500 000. Etant donné que les assurés n'ont pas la possibilité de se désaffilier du deuxième pilier, le nombre des membres de ce dernier va régulièrement augmenter dans les années à venir. Aujourd'hui, les avoirs des caisses de pensions dépassent 11 milliards de PLN (environ \$ US 2,7 milliards), comme le montre la figure 24. La cotisation mensuelle moyenne à l'ensemble des caisses entre mai 1999 et juin 2001 a été de 106,1 PLN (environ \$ US 25).



Source : UNFE

On constate aussi que le marché est concentré, les trois plus grandes caisses regroupant presque 60 pour cent de l'ensemble des membres et 65 pour cent du total des avoirs (voir figure 25). A l'autre extrémité de l'éventail, chacune des 11 caisses les plus petites ne possède que moins de 2 pour cent de l'ensemble des avoirs, si bien que leur part totale du marché ne dépasse pas 10 pour cent. En ce qui concerne le nombre des membres, la concentration est un peu moins forte. Les caisses les plus petites reçoivent habituellement des cotisations plus faibles dans la mesure où les personnes qui perçoivent des revenus élevés ont tendance à adhérer aux caisses les plus grandes. Les caisses les plus petites ont également une plus grande proportion des « comptes morts », c'est-à-dire des comptes sur lesquels n'a jamais été enregistrée aucune cotisation (du fait du mauvais rendement des vendeurs, d'où une plus grande probabilité de fraude).



Source : Calculs de l'auteur sur la base des données fournies par l'UNFE.

On trouvera au tableau 13 un état de la situation des différentes caisses de pensions en juin 2001. Cette liste comprend 20 caisses (dont deux en liquidation) en activité à cette époque. Depuis 1999, une caisse de pensions a été vendue ; quatre fusions et acquisitions ont été approuvées par l'UNFE (l'une des quatre a été menée à terme et les trois autres sont en cours).

Aux termes de la Loi de 1997 sur l'organisation et l'exploitation des caisses de pensions, aucune société ne peut être actionnaire de plusieurs caisses à la fois. Cela signifie qu'en cas de fusion entre des propriétaires de caisses de pensions, les caisses dont ils étaient actionnaires doivent fusionner elles aussi ou être vendues. Suite à la fusion de la Commercial Union avec la Norwich Union (chacune était actionnaire d'une caisse de pensions en Pologne), l'UNFE n'a pas accepté la fusion de ces deux caisses, et a ordonné la vente de l'une d'elles. La caisse de pensions ouverte de Norwich Union (qui était la plus petite des deux caisses) a donc été vendue à l'assureur finlandais SAMPO. Aucune fusion de caisses de pensions n'a été approuvée en 1999 ou 2000, mais en 2001, l'UNFE a donné son agrément aux mouvements suivants :

- acquisition de la caisse de pensions EPOKA par PEKAO PTE (le capital d'EPOKA PTE est tombé au-dessous du minimum réglementaire, mais ses actionnaires n'ont pas accepté de l'augmenter, si bien qu'en application de la Loi, la gestion de cette caisse a dû être reprise par une autre caisse) ;

- fusion des caisses de pensions POCZTYLION et ARKA-INVESCO ;
- acquisition de la caisse de pensions PIONEER par PEKAO PTE ;
- acquisition de la caisse de pensions RODZINA par PEKAO PTE.

Les trois dernières fusions s'expliquent par des impératifs financiers. Les caisses qui ont fusionné avaient des avoirs peu importants et un petit nombre de membres, et leurs actionnaires ont donc décidé de les vendre, car les perspectives de rendement étaient faibles.

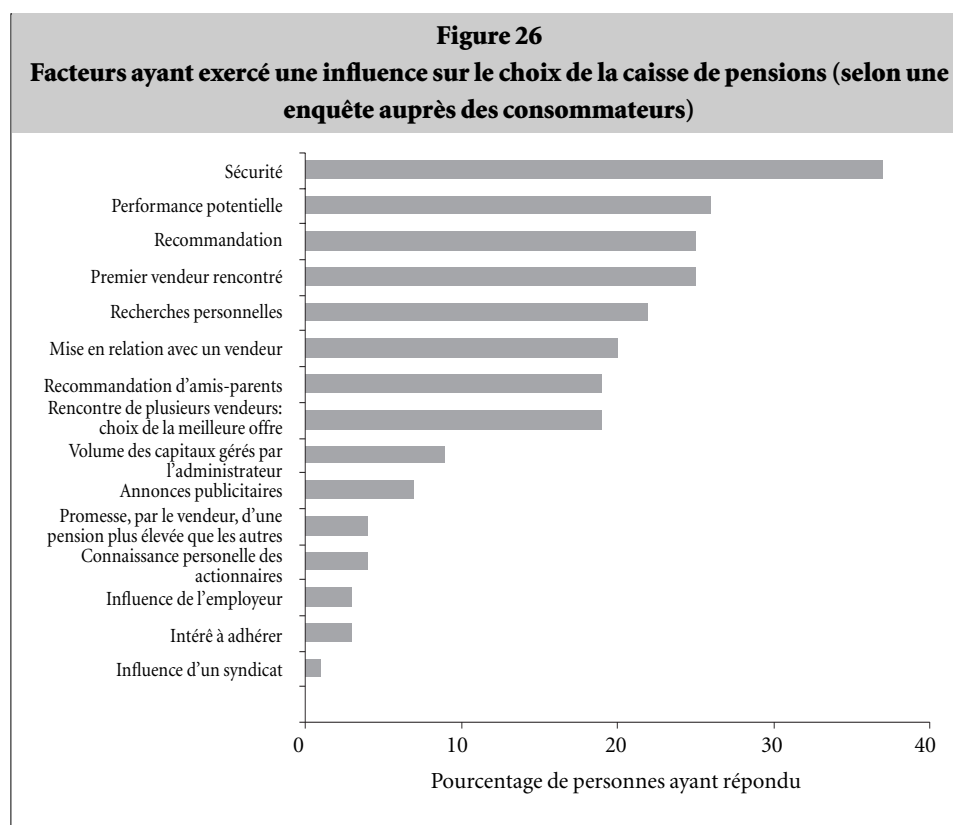
Tableau 13
Informations générales sur les caisses de pensions en Pologne

Nom de la caisse	Nombre de membres au 30.06.2001		Avoirs gérés par les caisses pensions ouvertes au de 30.06.2001		Cotisation moyenne (19.05.1999–30.06.2001)
	Total	% du marché	Total en milliers de PLN	% du marché	Total
AIG	844 632	8,04	1 168 948,2	8,83	113,8
Allianz	205 428	1,95	319 263,7	2,41	132,2
Arka-Invesco (en liquidation)	63 393	0,60	62 918,0	0,48	94,1
Bankowy	388 755	3,70	402 935,3	3,04	103,0
Commercial Union	2 429 168	23,12	2 844 116,4	21,49	113,4
DOM	190 550	1,81	187 120,8	1,41	101,9
Ego	229 969	2,19	191 441,0	1,45	90,8
Kredyt Banku	104 190	0,99	50 387,1	0,38	85,7
Nationale-Nederlanden	1 702 960	16,20	2 834 773,2	21,42	122,2
PBK Orzel	255 346	2,43	190 521,7	1,44	94,4
Pekao	112 147	1,07	120 491,7	0,91	116,4
Pioneer (en liquidation)	113 976	1,08	93 003,8	0,70	98,9
Pocztylion	374 042	3,56	215 544,6	1,63	89,3
Polsat	133 417	1,27	53 804,1	0,41	80,3
PZU Zlota Jesien	1 750 534	16,66	1 933 791,2	14,61	95,5
Rodzina	75 513	0,72	14 845,5	0,11	73,2
Sampo	463 066	4,41	402 439,9	3,04	95,2
Skarbiec-Emerytura	366 076	3,48	307 662,4	2,32	87,9
Winterthur	308 028	2,93	335 658,9	2,54	99,0
Zurich	397 675	3,78	503 970,0	3,81	103,1
Total	10 508 865	100,00	13 233 637,5	100,00	108,1

Source : UNFE

La répartition du marché décrite au tableau 13 n'est guère différente de la situation telle qu'elle se présentait deux ans auparavant.

Pendant la période où les assurés pouvaient choisir leur caisse de pensions, les facteurs qui ont le plus pesé sur leur décision d'adhérer à telle ou telle caisse en particulier ont été la sécurité, la performance potentielle, la recommandation d'un ami ou d'un membre de la famille et le pouvoir de conviction du premier vendeur ou démarcheur rencontré (voir figure 26). Ce dernier facteur est également une variable importante, au niveau statistique, pour l'analyse et l'explication des parts de marché (voir Chłoń, 2000).



Note : Sur la base d'un échantillon de 1 116 adultes de moins de 60 ans en mars 2000. Les personnes interrogées pouvaient choisir jusqu'à trois réponses.

Source : CBOS, Mars 2000

Avant mars 2001, très peu de gens avaient décidé de changer de caisse de pensions, alors que la Loi de 1997 sur l'organisation et l'exploitation des caisses de pensions autorise des transferts trimestriels. Le premier transfert a eu lieu en novembre 1999, lorsque 32 000 personnes (0,33 pour cent de l'ensemble des membres) ont changé de caisse. En 2000, un peu plus de 135 000 personnes (1,35 pour cent) ont changé de caisse, surtout au cours du premier trimestre et nettement moins au cours des suivants. Durant le premier trimestre 2001, moins de 50 000 personnes ont changé de caisse, mais contrairement à l'année précédente, elles ont été plus nombreuses à le faire au cours du deuxième trimestre qu'au cours du premier (voir tableau 14).

Tableau 14
Transferts de membres entre les caisses de pensions ouvertes

	Nombre de transferts	Nombre total de membres	% de transferts
1999-4 ^e trimestre	32 075	9 665 819	0,33%
2000-1 ^{er} trimestre	63 440	9 973 302	0,64%
2000-2 ^e trimestre	31 897	10 123 229	0,32%
2000-3 ^e trimestre	21 107	10 281 180	0,21%
2000-4 ^e trimestre	19 140	10 419 254	0,18%
2001-1 ^{er} trimestre	17 893	10 466 035	0,17%
2001-2 ^e trimestre	30 100	10 508 865	0,29%

Source : UNFE, Bulletins trimestriels.

Par comparaison avec ce qui s'est passé en Amérique latine où, par exemple, au Chili, jusqu'à 20 pour cent de membres ont changé de caisse en une seule année, les transferts intervenus en Pologne peuvent être considérés comme négligeables.

3.4.b. Le respect de l'obligation de paiement des cotisations

Les cotisations au deuxième pilier et au pilier financé par répartition sont recouvrées par la même institution, la ZUS, (section 2), si bien que du point de vue financier, le niveau de respect de l'obligation de les payer est le même pour les deux piliers. Mais comme les cotisations n'ont pas toutes été transférées aux caisses de pensions privées, en raison des difficultés de la ZUS à identifier les travailleurs aux noms desquels elles avaient été payées, il est intéressant d'examiner le niveau de respect de l'obligation de paiement du point de vue des caisses elles-mêmes et des montants reçus.

La ZUS estime (section 3.3.) que seuls 70 à 80 pour cent des cotisations ont été transférés sur les comptes des membres dans les caisses de pensions privées, ce qui fait que du point de vue des caisses, le taux de respect des obligations est faible. L'un des indices les plus significatifs à cet égard est le pourcentage des « comptes morts », c'est-à-dire des comptes sur lesquels il n'y a aucune cotisation. Fin juin 2001, les comptes morts représentaient 21,55 pour cent du total des comptes des membres. Cette proportion variait cependant beaucoup selon les caisses. Le pourcentage le plus faible était celui de la Commercial Union PF (8,09 pour cent) et le plus élevé celui de la Rodzina PF (77.20 pour cent). L'une des hypothèses avancées pour expliquer ces différences est la variation de la qualité des vendeurs et les politiques de recrutement des caisses de pensions privées. Pour les institutions qui s'appuient sur de grandes compagnies d'assurance, dont elles ont par conséquent utilisé les réseaux de vente, le pourcentage des comptes morts semble être plus faible ; mais pour les caisses dont les créateurs n'avaient aucune expérience des réseaux de vente sur le marché polonais, le pourcentage est habituellement plus important. Cela s'explique surtout par la mauvaise qualité des réseaux de vente mis sur pied en 1999. Attirés par la perspective de profits élevés, les vendeurs ont eu tendance à signer des contrats même avec des personnes qui n'étaient pas assurées. Aujourd'hui, toutefois, le pourcentage des comptes morts par rapport au nombre total de comptes est en diminution : entre 2000 et le milieu de 2001, le nombre des comptes morts a diminué de presque un quart (voir tableau 15). Lorsque le nouveau système informatique de la ZUS sera pleinement opérationnel et que la correspondance entre les bases de données des assurés et les membres des caisses de pensions aura été vérifiée, ce ratio devrait nettement baisser, car il sera possible d'éliminer les membres des caisses de pensions qui n'existent pas ou qui n'ont été enregistrés que parce que les vendeurs ont falsifié les polices. L'autre groupe à exclure est celui des personnes qui ont adhéré aux caisses de pensions alors qu'elles n'étaient pas assurées (par exemple les étudiants ou les chômeurs de longue durée). Les vendeurs ont fréquemment fait signer des polices à ces personnes dans le simple but d'obtenir leur commission, parfois même en falsifiant les justificatifs d'emploi des intéressé(e)s.

Tableau 15
Les comptes morts dans les caisses de pensions ouvertes

	Nombre de comptes morts	Nombre total de comptes	% de comptes morts
2000-1 ^{er} trimestre*	3 069 453	10 433 680	29,42%
2000-2 ^e trimestre	2 891 786	10 484 739	27,58%
2000-3 ^e trimestre	2 698 652	10 614 310	25,42%
2000-4 ^e trimestre	2 548 064	10 734 246	23,74%
2001-1 ^{er} trimestre	2 382 117	10 783 212	22,09%
2001-2 ^e trimestre	2 336 481	10 842 306	21,55%

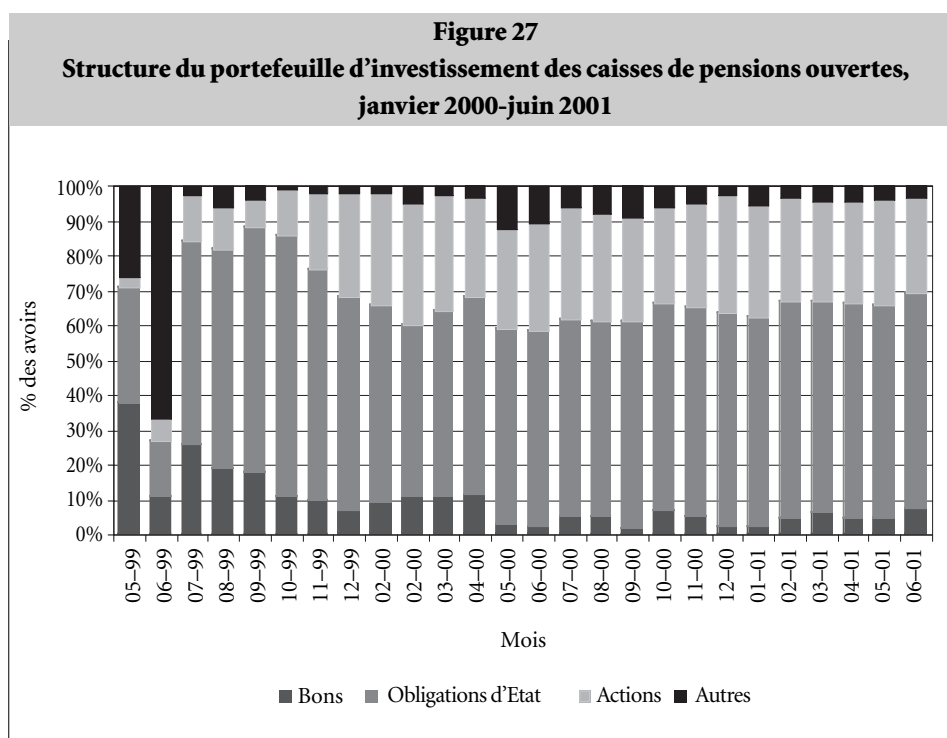
*Données au 30.04.2000

Source : UNFE, Bulletins trimestriels.

3.4.c. Le portefeuille d'investissement

La stratégie d'investissement des caisses de pensions est restreinte par un certain nombre de règles qui fixent des limites maximum aux différents types d'investissement, mais aussi par le faible développement (plus précisément « le caractère superficiel ») des marchés financiers en Pologne. Avant la mise en œuvre de la réforme, de nombreux analystes avaient prévu que du fait des limites imposées en matière d'investissement et de l'obligation d'un taux de rendement minimum basé sur la performance de l'ensemble du secteur, les stratégies d'investissement des caisses de pensions seraient très conservatrices. Ils étaient également partis de l'hypothèse selon laquelle les portefeuilles de la plupart des caisses de pensions seraient assez semblables les uns aux autres (en quelque sorte, « le mouton suivrait le troupeau »).

Or l'expérience des deux premières années a montré que ces prévisions n'étaient pas tout à fait exactes. L'investissement moyen en actions a représenté approximativement un quart à un tiers des avoirs du secteur (voir figure 27), c'est-à-dire qu'il a été inférieur de 10 pour cent à la limite supérieure fixée par la loi (40 pour cent des avoirs).



Source : UNFE

La structure du portefeuille varie également selon les caisses, et le pourcentage de leurs avoirs qu'elles investissent en actions s'écarte parfois nettement de la moyenne. En juin 2000, ce pourcentage, dans le portefeuille moyen, était de 27,4 pour cent du total des avoirs, mais selon les caisses, la fourchette allait de 13,2 à 35,6 pour cent.

S'agissant des autres investissements, la plupart des avoirs des caisses de pensions privées sont investis en obligations d'Etat (environ 60 pour cent) et en bons du Trésor. Les autres types d'investissement (essentiellement des certificats et dépôts bancaires, des parts de fonds d'investissement nationaux et des investissements à l'étranger) ne dépassent généralement pas 5 pour cent du total des avoirs.

Le Programme *La sécurité par la diversité* part de l'hypothèse selon laquelle les investissements des caisses de pensions privées renforceraient le développement des marchés financiers en Pologne et contribueraient à l'accélération du processus de privatisation en créant une demande de valeurs sur le marché des capitaux. L'épargne constituée auprès des caisses relèverait le niveau de l'épargne nationale, d'où une croissance économique plus élevée. A ce stade, la seule chose que l'on puisse

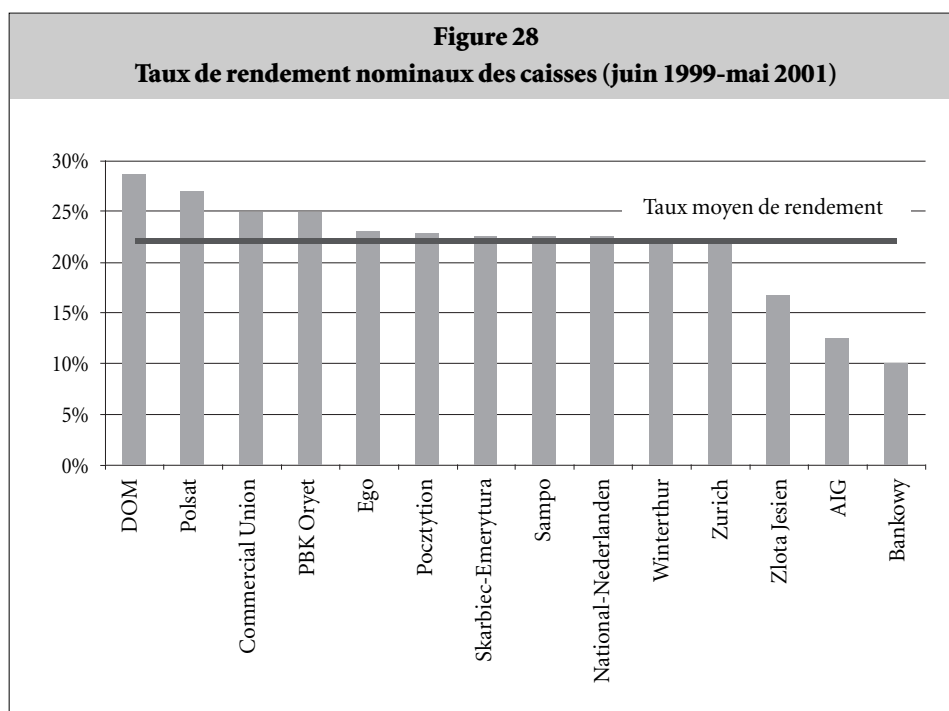
confirmer avec certitude est le fait que les caisses de pensions privées sont en train de devenir un élément important des marchés financiers en Pologne. Fin 1999, la part des investissements des caisses de pensions à la bourse de Varsovie (BV) n'était que d'environ 0,5 pour cent, mais en 2000 ce pourcentage a plus que quintuplé, atteignant 2,6 pour cent de la capitalisation de la BV. Au fur et à mesure de la croissance rapide des avoirs des caisses de pensions, leur part des marchés financiers continuera à augmenter au cours des prochaines années, mais il est difficile d'évaluer l'impact de l'accroissement de l'épargne-vieillesse sur l'épargne nationale ou la croissance économique.

Par ailleurs, le développement du pilier en capitalisation risque de créer, à l'avenir, un déséquilibre du marché des capitaux, la demande de valeurs par les caisses devenant plus élevée que l'offre, d'où une surévaluation du marché. Pour éviter ce problème, les caisses de pensions devraient être autorisées à investir à l'étranger davantage que la limite actuelle de 5 pour cent de leurs avoirs.

3.4.d. Taux de rendement et rapport coût/efficacité

En juin 2001, les caisses de pensions privées étaient en activité depuis deux ans. Ce mois-là, les taux de rendement bruts obtenus par l'ensemble des caisses ont été publiés pour la première fois par la Superintendance des caisses de pensions (UNFE) ; le taux de rendement minimum a été calculé. Selon de nombreux experts, la performance des caisses de pensions était insatisfaisante, car le taux de rendement brut nominal obtenu après deux années d'activité (de juin 1999 à juin 2001) n'était que de 22,097 pour cent³¹. Pendant la même période, le taux d'inflation a été de 16,98 pour cent, le taux interbancaire à Varsovie de 38,36 pour cent et l'indice de la BV a chuté de 17,12 pour cent. Les taux de rendement étaient différents selon les caisses, onze caisses sur quinze obtenant des taux plus élevés que la moyenne et quatre des taux inférieurs à ce niveau. L'une des caisses (Bankowy) n'ayant pas atteint le taux de rendement minimum (50 pour cent de la moyenne), elle a dû compléter les avoirs de ses membres en puisant dans son fonds de réserve. Les résultats obtenus par les caisses prises en considération sont présentés à la figure 28.

³¹ Taux calculé pour les 15 caisses exploitées pendant les 24 mois d'activité exigés pour le calcul du taux de rendement moyen.



Note : Taux de rendement calculés pour les caisses de pensions ayant justifié de 24 mois d'activité.

Source : UNFE

Les taux susmentionnés correspondent aux rendements bruts calculés sans tenir compte des commissions que les caisses de pensions déduisent des cotisations. Le tableau 16 indique les valeurs hypothétiques des comptes pour une cotisation mensuelle de 100 PLN, entre septembre 1999 et juin 2001 (22 cotisations au total). Comme on peut le voir, dans tous les cas, les montants enregistrés sur les comptes sont inférieurs aux paiements totaux effectués par les membres. Ce taux de rendement interne (TRI) pour la période analysée est donc négatif pour toutes les caisses, le TRI le plus élevé ayant été obtenu par la caisse de pensions POLSAT (-3,54 pour cent) et le plus faible par Bankowy (-13,76 pour cent). Si ces résultats sont différents des taux de rendement bruts précédemment indiqués, cela est dû à la prise en compte, dans le calcul, des commissions déduites par les caisses.

Tableau 16
Etat des comptes et taux de rendement internes, janvier 2000-juin 2001

Nom de la caisse	Sommes enregistrées sur le compte du membre (septembre 1999-juin 2001)	Taux de rendement interne
AIG	1982,61	-9,88%
Allianz	2113,11	-3,95%
Bankowy	1897,39	-13,76%
Commercial Union	2078,98	-5,50%
DOM	2089,69	-5,01%
Ego	2079,92	-5,46%
Kredyt Banku	2095,68	-4,74%
Nationale-Nederlanden	2092,13	-4,90%
PBK Orzel	2049,39	-6,85%
Pekao	2090,50	-4,98%
Pocztylion	2069,04	-5,95%
Polsat	2122,18	-3,54%
PZU Zlota Jesien	2055,24	-6,58%
Sampo	2107,13	-4,22%
Skarbiec-Emerytura	2076,67	-5,61%
Winterthur	2083,77	-5,28%
Zurich	2087,90	-5,10%

Source : Rzeczpospolita (2001), calculs de l'auteur,

Avec l'accumulation, au fil du temps, des avoirs des membres dans les caisses de pensions privées, les taux de rendement interne devrait augmenter du fait de la diminution du montant des commissions calculées en pourcentage des avoirs. A supposer que les commissions et les taux de rendement bruts restent les mêmes, la part des commissions par rapport au total des avoirs devrait passer d'environ 10 pour cent pour la première année de participation à 5 pour cent pour la seconde, et à moins de 2 pour cent après cinq ans de participation à une caisse de pensions privée.

Mais l'hypothèse d'une stabilité future des commissions risque d'être remise en cause du fait du montant très élevé des déficits d'exploitation initiaux des caisses. Les commissions déduites par les gestionnaires sont en effet utilisées pour financer les

activités des caisses de pensions, mais elles ne couvrent pas toutes les dépenses, puisque aucune caisse n'a fait de bénéfices en 1999 ou en 2000. Cela a essentiellement été dû aux frais d'exploitation élevés encourus pendant cette période, et surtout aux frais de commercialisation (vente et publicité).

Etant donné que les caisses de pensions ont chacune commencé leurs activités à des dates différentes en 1999, les données consolidées pour cette année-là ne sont pas comparables, si bien que ce sont les coûts pour l'an 2000 que nous analyserons.

Bien que les frais de commercialisation aient été inférieurs à l'année précédente, ils n'en représentaient pas moins encore plus de la moitié du total des dépenses. Ils ont été près de quatre fois plus élevés que le poste de dépenses le plus important, et ils ont été supérieurs aux recettes totales tirées des commissions. On trouvera au tableau 17 le compte des résultats des caisses de pensions en 2000. Les postes de dépenses les plus importants ont été : les ventes, les frais des agents chargés du transfert (sous-traitance) ou la tenue (en « interne ») des comptes individuels, et les déductions

Tableau 17
Compte de résultats consolidé des fonds de pensions en 2000

	En milliers de PLN
Recettes totales	726 614,36
Coûts des activités opérationnelles, y compris :	1 646 007,34
Ventes	811 375,76
Agents chargés des transferts ou tenue des comptes individuels	213 093,36
Publicité	68 041,27
Honoraires de supervision	942,21
Fonds de réserve	103 951,07
Fonds de garantie	7 135,47
Frais de garde	1 229,91
Impôts et autres paiements	31 946,93
Amortissement	38 558,21
Autres coûts	369 735,31
Profits/Pertes (ventes)	-919 392,98
Profits/Pertes (activité opérationnelle)	-915 815,57
Profits/Pertes (nets)	-847 883,04

Source : Office central des statistiques.

pour la constitution du Fonds de réserve³². Globalement, les coûts ont été plus de deux fois supérieurs aux recettes tirées des commissions.

3.4.e. L'opinion du public sur la réforme des pensions – deux ans après

Pendant le débat sur la réforme, les sondages indiquaient que la réforme des pensions proposée par le gouvernement avait l'appui d'une majorité des personnes interrogées. La question se pose de savoir si le public a changé d'avis après la mise en œuvre de la réforme, et dans l'affirmative, dans quelle proportion. Selon un sondage d'opinion réalisé en 2001 par le CBOS (Centre de recherche sur l'opinion publique), plus d'un tiers (36 pour cent) des Polonais n'ont aucun avis sur le régime réformé³³. La proportion des personnes qui ne sont pas satisfaites du régime de pensions (38 pour cent) est supérieure à celle des personnes qui le sont (26 pour cent). L'évaluation par le public des activités du régime de pensions réformé est à peu près la même : 40 pour cent des personnes interrogées n'ont pas été en mesure de dire si le régime de pensions fonctionnait mieux ou moins bien qu'avant la mise en œuvre de la réforme. Dix-huit pour cent n'ont perçu aucun changement ; et sur les 41 pour cent restants, 28 pour cent ont répondu que le fonctionnement du régime était pire qu'avant et 13 pour cent qu'il était meilleur. Il n'est guère surprenant qu'un si grand nombre de personnes n'aient pas d'avis sur le nouveau régime, puisque les effets de la réforme sur les paiements des pensions ne se feront pas sentir avant 2009.

Qui plus est, presque les deux cinquièmes des personnes qui ont répondu sont d'avis que la réforme des pensions n'a aucun impact sur eux (38 pour cent) ; 18 pour cent estiment que la réforme ne leur a pas été bénéfique, et 22 pour cent qu'elle l'a été. Plus d'un cinquième des personnes qui ont répondu (22 pour cent) n'avaient pas d'opinion sur ce sujet.

Trente-neuf pour cent des personnes interrogées ont répondu qu'elles souhaiteraient que l'on procède à un certain nombre de changements dans le régime de pensions ; 19 pour cent ont considéré qu'il n'était pas nécessaire de modifier quoi que ce soit ; les autres (42 pour cent) n'avaient aucun avis particulier quant à la nécessité d'opérer ou non des changements. Les personnes qui souhaitaient que le régime soit modifié étaient invitées à présenter deux propositions. Les mesures les plus fréquemment suggérées ont été les suivantes :

³² Les frais de vente en 2000 comprennent une partie des frais encourus en 1999, car ces derniers ont été répartis sur plusieurs années par les FP.

³³ Voir : CBOS (2001).

- augmenter le montant des pensions liquidées, les prestations minimum et l'indexation ;
- réduire les cotisations de sécurité sociale ;
- améliorer le fonctionnement de la ZUS (créer des comptes individuels, améliorer les transferts aux caisses de pensions, réduire les coûts) ;
- simplifier la réglementation, améliorer l'information sur le nouveau régime de pensions, respecter les principes de la réforme ;
- modifier le mode de gestion des cotisations, améliorer l'investissement des cotisations ;
- revenir à l'ancien régime.

Quatrième partie : conclusions

Le régime de pensions polonais a été modifié à plusieurs reprises pendant les années 1990. Les changements adoptés par le Parlement au cours de la seconde moitié des années 1990, mais avant 1999, avaient pour but de réduire les dépenses de pensions et de stabiliser le régime de pensions dans le cadre du système traditionnel financé par répartition et à prestations définies (PD). Mais comme l'on montré les simulations, ces changements-là auraient été insuffisants à long terme et le régime de pensions n'aurait pas pu rester financièrement viable, si bien que de nouveaux changements se sont avérés nécessaires.

Le débat sur la façon de réformer le régime de pensions s'est poursuivi pendant de nombreuses années, et il est devenu plus intense après 1995. Un programme d'action a finalement été mis au point en 1997 par une équipe de l'Office du Plénipotentiaire du gouvernement pour la réforme des pensions. La création d'un régime à plusieurs piliers a été envisagée, avec un important élément en capitalisation. Ce programme de réforme, intitulé *La sécurité par la diversité*, a été présenté en 1997.

Son examen par le Parlement a duré jusqu'à la fin de 1998, après quoi la structure finale a été adoptée à la hâte, si bien que de nombreuses questions sont restées sans réponse. En fait, les instruments de la nouvelle législation n'ont pas tous été préparés et approuvés avant la mise en œuvre de la réforme, d'où le manque de préparation des organismes chargés d'appliquer le régime de pensions, notamment la ZUS. L'individualisation des cotisations a provoqué de nombreux problèmes qui ne sont toujours pas résolus plus de deux ans après le lancement du nouveau régime. Les difficultés liées à l'identification des personnes concernées et aux paiements, auxquelles est venu s'ajouter le fait que le système informatique de la ZUS ne fonctionnait pas, ont non seulement retardé la création de comptes individuels dans le pilier public, mais ont empêché le transfert des cotisations au pilier en capitalisation. De plus, le manque d'informations sur les paiements des employeurs a contribué à une détérioration du taux de respect des obligations en matière de paiement des cotisations en 1999, d'où des difficultés financières pour le régime public et la nécessité d'emprunter au budget de l'Etat et à des banques commerciales.

Les nouvelles lois sur les pensions ont été amendées à plusieurs reprises ces trois dernières années, afin de supprimer les erreurs et d'ajouter des dispositions dont l'expérience montrait qu'elles s'avéraient nécessaires. Le processus législatif n'a toujours pas été mené à son terme ; deux instruments importants, en particulier, n'ont pas encore été adoptés : une loi sur les rentes, définissant les dispositions

applicables au paiement des prestations financées en capitalisation, et une loi sur la liaison entre les différents types de pensions, qui supprimerait les droits à une retraite anticipée.

La création du pilier en capitalisation n'a provoqué que peu de difficultés administratives, mais après deux ans d'activité, les frais d'exploitation des caisses de pensions restent relativement élevés. Le poste de dépenses le plus important est celui des ventes et de la commercialisation ; en 2000, il était de 50 pour cent supérieur aux coûts totaux de la gestion des pensions privées et dépassait le total des recettes que le deuxième pilier tire des commissions. De ce fait, et malgré des commissions relativement élevées, le secteur des caisses de pensions a terminé les exercices 1999 et 2000 avec un déficit. Ces premiers résultats ne sont pas particulièrement encourageants pour les membres des caisses de pensions, d'autant plus que les taux de rendement internes de l'ensemble des caisses pour la période se terminant en juin 2001 ont été négatifs. A l'avenir, cependant, au fur et à mesure de l'augmentation des avoirs gérés et de la réduction de l'impact des commissions, le taux de rendement interne devrait devenir positif.

La réforme des pensions bénéficiait d'un large appui de la population avant sa mise en œuvre. Une majorité de Polonais était favorable à un lien plus fort entre les cotisations et les prestations et à la création d'un régime partiellement en capitalisation. Mais deux ans après la mise en œuvre de ce régime, cet appui s'est affaibli. Presque les deux cinquièmes des Polonais souhaiteraient que l'on modifie de nouveau le régime de pensions, les principaux changements proposés étant une augmentation du montant des prestations, une réduction des cotisations de sécurité sociale et des améliorations dans l'administration de la sécurité sociale.

Comme le montrent les simulations à long terme, le régime de pensions de vieillesse est financièrement stable et il dégage même un excédent, mais cette situation est réduite à néant par (en partie) le niveau élevé des dépenses de pensions d'invalidité et de survivants. Malgré tout, le déficit global du régime de pensions devrait rester à un niveau inférieur, chaque année, à 2,5 pour cent du PIB. Les dépenses du régime de pensions de vieillesse seront réduites en relevant l'âge de la retraite et en diminuant le montant des pensions, ce qui se fera par la combinaison d'une modification de la formule de calcul des pensions avec l'adoption d'un système d'indexation des pensions plus restrictif (indexation égale à l'inflation plus un cinquième de la croissance des salaires réels). Selon les projections, la proportion des prestations par rapport au salaire moyen devrait diminuer de deux tiers suite à la réforme, et si le problème n'est pas résolu, cette réduction risque d'entraîner une pauvreté croissante

chez les bénéficiaires d'une pension. La nouvelle formule des pensions limite également la redistribution et individualise davantage le régime de pensions, car la pension de vieillesse d'un retraité ne dépendra plus que des cotisations payées et de l'espérance de vie du groupe d'âge auquel il appartient. Il convient de relever que les personnes qui reçoivent les prestations les plus faibles seront plus nombreuses à l'avenir, et que l'on peut s'attendre à une augmentation du nombre des bénéficiaires d'une pension inférieure au niveau minimum.

Les économies réalisées dans le pilier public sont dans une large mesure utilisées pour financer la transition vers un régime à plusieurs piliers. Une ventilation des frais de transition montre que pendant la période 2000-2050, les deux tiers du déficit imputable à la transition (à l'exclusion des intérêts payés sur les prêts) sont financés par les économies réalisées dans le régime public et environ un quart par le recours au crédit. Cela signifie que c'est sur les bénéficiaires d'une pension que repose l'essentiel de la charge du financement. Les travailleurs actuels et futurs financeront également certains des coûts de la réforme, puisqu'il faudra rembourser une dette accrue, et le reste sera financé par les recettes tirées de la privatisation. Le déficit cumulé de la transition (y compris le paiement des intérêts) atteindra presque 100 pour cent du PIB d'ici à 2050, et dans le même temps les avoirs du pilier en capitalisation devraient atteindre, selon les projections, 180 pour cent du PIB.

Les simulations montrent que considéré dans son ensemble (y compris les pensions d'invalidité et de survivants), le régime de pensions est en déficit malgré la réforme. Le relèvement de l'âge de la retraite fait subir une pression supplémentaire au régime de pensions d'invalidité, car il entraîne une augmentation du nombre des bénéficiaires d'une pension d'invalidité par rapport à ce qu'aurait été ce nombre dans le scénario « sans réforme ». Ainsi, les économies réalisées grâce à la réforme sont en partie « annulées » par l'augmentation des dépenses de pensions d'invalidité et de survivants.

A l'avenir, il va falloir surveiller de très près le régime de pensions pour s'assurer qu'il s'acquitte bien de la plus importante de ses tâches : l'atténuation de la pauvreté. Etant donné que selon les projections, les taux de remplacement devraient baisser, le facteur auquel il conviendra d'accorder le plus d'attention sera le montant total des pensions et des revenus connexes des futurs retraités.

Références

- Bujak, P./Jarmuzek, M./Kordel, S./Nawrot, W./Smietaniak, J. : *Sredniookresowa projekcja dzialalnosci inwestycyjnej Otwartych Funduszy Emerytalnych na regulowanym rynku gielowym akcji*, CASE, Varsovie, 2001.
- Chłoń, A. : “Pension Reform and Public Information in Poland”, Première Série sur la réforme des pensions, Rapport de travail sur la protection sociale n° 0019, Banque mondiale, Washington, D.C., 2000.
- Chłoń, A./Gora, M./Rutkowski, M. : *Shaping pension reform in Poland: Security through Diversity*, Première Série sur la réforme des pensions , Rapport de travail sur la protection sociale n° 9923, Banque mondiale, Washington, D.C., 1999.
- Golinowska, S. : “Wybór reformy systemu emerytalno-rentowego dla Polski” in *Polityka Spoeczna*, n° 5/6, 1995, pp. 1-8.
- Golinowska, S. (sous la direction de) : *Reforma systemu emerytalno-rentowego*, Rapports CASE, n° 6, Varsovie, 1997.
- Golinowska, S. : *Eksperci Banku Swiatowego o reformach emerytalnych w Polsce i na swiecie: propozycje, wzory, kontrowersje*, IPiSS, Varsovie, 1997.
- Golinowska, S./HAUSNER, J. : *Ekonomia polityczna reformy emerytalnej*, Rapports CASE, n° 15, Varsovie, 1998.
- Gora, M. : *The Labour Market in Poland: 1990-1995. Empirical and Methodological Studies*, Monografie i Opracowania, n° 421, SGH, Varsovie, 1996.
- Gora, M./Rutkowski, M. : *The Quest for Pension Reform: Poland's Security through Diversity*, Office du Plénipotentiaire du gouvernement pour la réforme de la sécurité sociale, Varsovie, 1998.
- Hausner, J. : *Security through Diversity: Conditions for Successful Reform of the Pension System in Poland*, Collegium Budapest, Document de travail, mars 1998.
- IPiSS : *Modele reformy systemu emerytalno-rentowego i sciezki dojścia. Kolejny etap dyskusji*, Bulletin trimestriel, édition spéciale, 1996.
- Kolodko, G.W. : *Poland 2000: The New Economic Strategy*, Poltext, Varsovie, 1996.
- Ministère des Finances : *Proposition de réforme des pensions* (en polonais), 1995.
- Ministère du Travail et de la Politique sociale : *Proposition de réforme des pensions* (en polonais), 1995.
- Office du Plénipotentiaire du Gouvernement pour la réforme de la Sécurité sociale : *La Sécurité par la diversité : réforme du régime de pensions en Pologne*, Varsovie, 1997.

- Orenstein, M.A., : *How Politics and Institutions Affect Pension Reform in Three Post-communist Countries*, Document de travail, Banque mondiale, 2000.
- Panek, T./Podgórski, J./Szulc, A. : *Ubóstwo: teoria i praktyka pomiaru*, Monografie i Opracowania, SGH, 1999.
- Perek-Bialas, J./Chłoń-Domińczak, A./Ruzik, A. : *Country Report for Poland, Public Participation and the Pension Policy Process*, The Citizen and Pension Reform Project, Pont Info, 2001.
- Rzeczpospolita : *Moje pieni?dze, ranking funduszy emerytalnych*, 13.07, 2001.
- Stephien, J. : *Bilans Funduszy*, Media i Marketing Polska, 1999.
- Thompson, L. : *Administering Individual Accounts in Social Security: The Role of Values and Objectives in Shaping Options*, The Retirement Project, Document hors-série n°1, The Urban Institute, Washington, D.C., 1999.
- UNFE, Bulletins trimestriels.
- UNFE : *Rynek funduszy emerytalnych w roku 2000*, 2001.
- Valdes-Prieto, S. 2000 : "The Financial Stability of Notional Account Pensions" in *Scandinavian Journal of Economics*, 102 (3), pp. 395-417.
- Wiktorow, A. : *System emerytalno-rentowy*, 'System emerytalno-rentowy', Przesłanki i możliwości reformowania, IBnGR, Gdansk, 1996.
- Wilczyńska, J. (sous la direction de) : *'Analiza konkurencji na rynku OFE w roku 1999'*, Allfinance, Warsaw.
- Wóycicka, I. (sous la direction de) : *'Model: Budż et polityki społecznej'*, Metodologia modelu symulacyjnego, IBnGR, Warsaw .
- Wóycicka, I. (sous la direction de) : *'Strategia Polityki Społecznej 1999–2020'*, IBnGR, Warsaw.

ANNEXE A. Restrictions en matière d'investissement

Type d'investissement	Restrictions imposées par la loi			Restrictions imposées par des décrets		
	Minimum (% des avoirs)	Maximum dans un seul établissement	Maximum dans des établis- sements dépendants	Maximum (% des avoirs))		
				Total		Une seule valeur
Obligations, bons du Trésor et autres valeurs émises par le gouvernement ou la Banque centrale, prêts au gouvernement ou à la Banque centrale	95%					
Obligations et autres instruments de crédit garantis par le Trésor public ou la Banque centrale		10%				
Dépôts bancaires et valeurs émises par les banques		5%	7,5%	20%	10%	10%
Actions du marché réglementé				40%		
– Actions cotées sur le marché parallèle et sur le marché libre				10%		
– Actions cotées sur le marché libre				5%		
Valeurs hors-cote et valeurs cotées en bourse						
Parts d'émissions fiduciaires				10%	60%	10%
Certificats de fonds d'investissement fermés (à capital fixe) ou mixtes, y compris :				10%		
– certificats de fonds d'investissement fermés				5%		
Parts de fonds d'investissement ouverts				15%		
(1) Obligations et autres instruments à revenus fixes cotés émis par les pouvoirs publics locaux				15%		
(2) Obligations à capital fixe entièrement garanties et autres instruments à revenus fixes émis par des institutions autres que les pouvoirs publics locaux mais non cotés				5%		
(3) Obligations et autres instruments à revenus fixes émis par les pouvoirs publics locaux mais non cotés				10%		
(4) Obligations entièrement garanties et autres instruments à revenus fixes émis par d'autres institutions que les pouvoirs publics locaux, non cotés				5%		
Obligations et autres instruments à revenus fixes émis par des institutions publiques autres que celles mentionnées aux points 3 et 4				5%		
Autres instruments autorisés par décret du Conseil des Ministres, y compris						
– les obligations des fonds de péréquation				7,5%		

ANNEXE B. Résultats de la simulation à long terme – analyse de sensibilité

1. Scénario « sans réforme »

	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Dépenses de pensions, dont :	10,96%	10,64%	11,16%	12,75%	14,42%	15,53%	15,61%	15,57%	15,93%	16,60%	17,32%
Vieillesse	6,05%	6,03%	6,64%	8,10%	9,55%	10,35%	10,16%	9,96%	10,21%	10,81%	11,42%
Invalidité et survivants	4,91%	4,62%	4,52%	4,64%	4,86%	5,19%	5,46%	5,61%	5,71%	5,78%	5,89%
Déficit/Excédent des pensions, dont :	-1,07%	-0,78%	-1,31%	-2,90%	-4,58%	-5,69%	-5,76%	-5,70%	-6,06%	-6,74%	-7,47%
Vieillesse	-0,11%	-0,09%	-0,71%	-2,18%	-3,63%	-4,42%	-4,23%	-4,02%	-4,28%	-4,89%	-5,50%
Invalidité et survivants	-0,96%	-0,69%	-0,60%	-0,73%	-0,95%	-1,27%	-1,53%	-1,68%	-1,78%	-1,85%	-1,96%
Nombre de bénéficiaires, dont :	7 172 708	7 551 941	8 263 532	9 476 222	10 851 241	11 841 557	12 290 648	12 732 229	13 383 080	14 158 807	14 798 011
Pension de vieillesse	3 388 800	3 745 037	4 422 244	5 629 264	6 931 104	7 734 860	7 975 607	8 279 206	8 914 695	9 752 110	10 452 115
Pension d'invalidité	2 629 419	2 562 198	2 523 932	2 460 924	2 441 541	2 498 832	2 568 476	2 603 968	2 567 295	2 469 207	2 353 256
Pension de survivants	1 154 489	1 244 707	1 317 356	1 386 034	1 478 596	1 607 865	1 746 564	1 849 055	1 901 091	1 937 490	1 992 639
Ratios pension moyenne/salaire moyen :											
Pension de vieillesse (ancienne formule)	59,9%	60,5%	58,8%	56,5%	53,7%	50,5%	47,1%	43,9%	41,0%	38,2%	35,7%
Pension d'invalidité	43,9%	44,3%	43,0%	41,4%	39,3%	37,0%	34,5%	32,2%	30,0%	28,0%	26,1%
Pension de survivants	51,8%	52,4%	50,9%	48,9%	46,4%	43,7%	40,8%	38,0%	35,5%	33,1%	30,9%

Source: Modèle de budget social, Institut pour l'économie de marché, Gdansk.

2. Scénario « réforme - base de référence »

	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Dépenses de pensions, dont :	10,88%	10,11%	9,68%	9,80%	9,93%	9,91%	9,63%	9,31%	9,17%	9,33%	9,65%
Vieillesse	6,01%	5,68%	5,27%	4,93%	4,46%	3,85%	3,11%	2,47%	2,08%	2,00%	2,06%
Invalidité et survivants	4,87%	4,43%	4,41%	4,87%	5,48%	6,06%	6,52%	6,83%	7,09%	7,33%	7,59%
Pension deficit/surplus, dont :	-2,30%	-2,18%	-1,19%	-2,24%	-2,49%	-2,50%	-2,23%	-1,90%	-1,76%	-1,92%	-2,24%
Vieillesse	-1,38%	-1,68%	-0,70%	-1,29%	-0,93%	-0,36%	0,36%	1,00%	1,39%	1,47%	1,41%
Invalidité et survivants	-0,92%	-0,50%	-0,49%	-0,95%	-1,56%	-2,14%	-2,60%	-2,90%	-3,15%	-3,40%	-3,65%
Nombre de bénéficiaires, dont :	7 174 300	7 483 254	7 742 027	8 248 547	8 859 664	9 219 688	9 347 664	9 466 254	9 689 074	10 039 080	10 307 320
Pension de vieillesse	3 390 151	3 675 109	3 758 389	3 884 533	4 028 611	3 917 212	3 613 700	3 407 450	3 455 866	3 743 150	3 998 731
Pension d'invalidité	2 629 653	2 563 416	2 666 155	2 977 388	3 350 754	3 690 476	3 979 511	4 198 465	4 318 148	4 342 155	4 296 663
Pension de survivants	1 154 496	1 244 729	1 317 483	1 386 626	1 480 299	1 612 000	1 754 454	1 860 338	1 915 060	1 953 775	2 011 926
Ratios pension moyenne/salaire moyen :											
Pension de vieillesse (ancienne formule)	59,9%	60,6%	58,8%	56,5%	53,7%	50,6%	47,2%	44,0%	41,0%	38,3%	35,7%
Pension de vieillesse (nouvelle formule)	0,0%	0,0%	33,5%	34,7%	32,1%	30,4%	28,0%	25,5%	23,2%	22,2%	21,7%
Pension d'invalidité	43,9%	44,4%	43,1%	41,4%	39,4%	37,0%	34,6%	32,2%	30,1%	28,0%	26,2%
Pension de survivants	51,8%	52,4%	50,9%	48,9%	46,5%	43,7%	40,8%	38,1%	35,5%	33,1%	30,9%

Source : Modèle de budget social, Institut pour l'économie de marché, Gdansk,

3.Scénario « Réforme - productivité du travail faible »

	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Dépenses de pensions, dont :	10,88%	10,15%	9,89%	10,17%	10,45%	10,55%	10,36%	10,10%	10,03%	10,27%	10,69%
Vieillesse	6,01%	5,70%	5,38%	5,12%	4,69%	4,10%	3,34%	2,67%	2,25%	2,15%	2,20%
Invalidité et survivants	4,87%	4,45%	4,51%	5,06%	5,76%	6,45%	7,02%	7,43%	7,78%	8,12%	8,49%
Déficit/Excédent des pensions, dont :	-2,30%	-2,22%	-1,45%	-2,61%	-3,00%	-3,13%	-2,95%	-2,68%	-2,61%	-2,85%	-3,27%
Vieillesse	-1,38%	-1,70%	-0,87%	-1,48%	-1,16%	-0,61%	0,14%	0,81%	1,23%	1,33%	1,28%
Invalidité et survivants	-0,92%	-0,52%	-0,58%	-1,13%	-1,84%	-2,53%	-3,09%	-3,49%	-3,84%	-4,19%	-4,56%
Nombre de bénéficiaires, dont :	7 174 300	7 483 254	7 742 027	8 248 547	8 859 664	9 219 688	9 347 664	9 466 254	9 689 074	10 039 080	10 307 320
Pension de vieillesse	3 390 151	3 675 109	3 758 389	3 884 533	4 028 611	3 917 212	3 613 700	3 407 450	3 455 866	3 743 150	3 998 731
Pension d'invalidité	2 629 653	2 563 416	2 666 155	2 977 388	3 350 754	3 690 476	3 979 511	4 198 465	4 318 148	4 342 155	4 296 663
Pension de survivants	1 154 496	1 244 729	1 317 483	1 386 626	1 480 299	1 612 000	1 754 454	1 860 338	1 915 060	1 953 775	2 011 926
Ratios pension moyenne/salaire moyen :											
Pension de vieillesse (ancienne formule)	59,9%	60,9%	60,3%	59,1%	57,3%	55,0%	52,3%	49,8%	47,4%	45,0%	42,9%
Pension de vieillesse (nouvelle formule)	0,0%	0,0%	33,8%	35,5%	33,2%	32,0%	29,9%	27,5%	25,3%	24,2%	23,8%
Pension d'invalidité	43,9%	44,6%	44,2%	43,3%	42,0%	40,3%	38,3%	36,5%	34,7%	33,0%	31,4%
Pension de survivants	51,8%	52,7%	52,2%	51,1%	49,6%	47,6%	45,3%	43,1%	41,0%	39,0%	37,1%

Source : Modèle de budget social, Institut pour l'économie de marché, Gdansk.

4. Scénario « Réforme - en CD avec indexation complète »

	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Dépenses de pensions, dont :	10,88%	10,11%	9,68%	9,83%	10,00%	10,00%	9,72%	9,40%	9,25%	9,41%	9,73%
Vieillesse	6,01%	5,68%	5,27%	4,95%	4,53%	3,94%	3,20%	2,56%	2,17%	2,09%	2,14%
Invalidité et survivants	4,87%	4,43%	4,41%	4,87%	5,48%	6,06%	6,52%	6,83%	7,09%	7,33%	7,59%
Déficit/Excédent des pensions, dont :	-2,30%	-2,18%	-1,20%	-2,27%	-2,55%	-2,59%	-2,33%	-1,99%	-1,85%	-2,01%	-2,32%
Vieillesse	-1,38%	-1,68%	-0,71%	-1,32%	-0,99%	-0,45%	0,27%	0,91%	1,31%	1,39%	1,33%
Invalidité et survivants	-0,92%	-0,50%	-0,49%	-0,95%	-1,56%	-2,14%	-2,60%	-2,90%	-3,15%	-3,40%	-3,65%
Nombre de bénéficiaires, dont :	7 174 300	7 483 254	7 742 027	8 248 547	8 859 664	9 219 688	9 347 664	9 466 254	9 689 074	10 039 080	10 307 320
Pension de vieillesse	3 390 151	3 675 109	3 758 389	3 884 533	4 028 611	3 917 212	3 613 700	3 407 450	3 455 866	3 743 150	3 998 731
Pension d'invalidité	2 629 653	2 563 416	2 666 155	2 977 388	3 350 754	3 690 476	3 979 511	4 198 465	4 318 148	4 342 155	4 296 663
Pension de survivants	1 154 496	1 244 729	1 317 483	1 386 626	1 480 299	1 612 000	1 754 454	1 860 338	1 915 060	1 953 775	2 011 926
Ratios pension moyenne/salaire moyen :											
Pension de vieillesse (ancienne formule)	59,9%	60,6%	58,8%	56,5%	53,7%	50,6%	47,2%	44,0%	41,0%	38,3%	35,7%
Pension de vieillesse (nouvelle formule)	0,0%	0,0%	34,9%	36,2%	33,9%	32,1%	29,5%	26,8%	24,3%	23,0%	22,4%
Pension d'invalidité	43,9%	44,4%	43,1%	41,4%	39,4%	37,0%	34,6%	32,2%	30,1%	28,0%	26,2%
Pension de survivants	51,8%	52,4%	50,9%	48,9%	46,5%	43,7%	40,8%	38,1%	35,5%	33,1%	30,9%

Source : Modèle de budget social, Institut pour l'économie de marché, Gdansk.

5. Scénario « Réforme - Taux de remplacement égal ou supérieur à 40% »

	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Dépenses de pensions, dont :	10,88%	10,11%	9,70%	9,90%	10,26%	10,38%	10,20%	10,03%	10,14%	10,60%	11,16%
Vieillesse	6,01%	5,68%	5,29%	5,02%	4,78%	4,32%	3,69%	3,20%	3,05%	3,27%	3,58%
Invalidité et survivants	4,87%	4,43%	4,41%	4,87%	5,48%	6,06%	6,52%	6,83%	7,09%	7,33%	7,59%
Déficit/Excédent des pensions, dont :	-2,30%	-2,18%	-1,23%	-2,34%	-2,81%	-2,97%	-2,81%	-2,62%	-2,74%	-3,19%	-3,76%
Vieillesse	-1,38%	-1,68%	-0,74%	-1,39%	-1,25%	-0,83%	-0,21%	0,28%	0,42%	0,20%	-0,10%
Invalidité et survivants	-0,92%	-0,50%	-0,49%	-0,95%	-1,56%	-2,14%	-2,60%	-2,90%	-3,15%	-3,40%	-3,65%
Nombre de bénéficiaires, dont :	7 174 300	7 483 254	7 742 027	8 248 547	8 859 664	9 219 688	9 347 664	9 466 254	9 689 074	10 039 080	10 307 320
Pension de vieillesse	3 390 151	3 675 109	3 758 389	3 884 533	4 028 611	3 917 212	3 613 700	3 407 450	3 455 866	3 743 150	3 998 731
Pension d'invalidité	2 629 653	2 563 416	2 666 155	2 977 388	3 350 754	3 690 476	3 979 511	4 198 465	4 318 148	4 342 155	4 296 663
Pension de survivants	1 154 496	1 244 729	1 317 483	1 386 626	1 480 299	1 612 000	1 754 454	1 860 338	1 915 060	1 953 775	2 011 926
Ratios pension moyenne/salaire moyen :											
Pension de vieillesse (ancienne formule)	59,9%	60,6%	58,8%	56,5%	53,7%	50,6%	47,2%	44,0%	41,0%	38,3%	35,7%
Pension de vieillesse (nouvelle formule)	0,0%	0,0%	40,3%	40,4%	40,5%	39,1%	37,1%	35,7%	35,2%	35,1%	34,8%
Pension d'invalidité	43,9%	44,4%	43,1%	41,4%	39,4%	37,0%	34,6%	32,2%	30,1%	28,0%	26,2%
Pension de survivants	51,8%	52,4%	50,9%	48,9%	46,5%	43,7%	40,8%	38,1%	35,5%	33,1%	30,9%

Source : Modèle de budget social, Institut pour l'économie de marché, Gdansk.

6. Scénario « Réforme - Indexation « suisse » des prestations (50% sur les salaires et 50% sur les prix) »

	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Dépenses de pensions, dont :	10,88%	10,17%	9,82%	10,06%	10,33%	10,46%	10,34%	10,13%	10,10%	10,39%	10,85%
Vieillesse	6,01%	5,71%	5,35%	5,06%	4,64%	4,06%	3,33%	2,68%	2,26%	2,15%	2,20%
Invalidité et survivants	4,87%	4,46%	4,48%	5,00%	5,69%	6,40%	7,01%	7,46%	7,85%	8,23%	8,64%
Déficit/Excédent des pensions, dont :	-2,30%	-2,24%	-1,41%	-2,50%	-2,89%	-3,06%	-2,94%	-2,73%	-2,70%	-2,98%	-3,44%
Vieillesse	-1,38%	-1,71%	-0,85%	-1,42%	-1,11%	-0,58%	0,14%	0,80%	1,22%	1,32%	1,27%
Invalidité et survivants	-0,92%	-0,53%	-0,55%	-1,08%	-1,78%	-2,48%	-3,08%	-3,53%	-3,92%	-4,30%	-4,71%
Nombre de bénéficiaires, dont :	7 174 300	7 483 254	7 742 027	8 248 547	8 859 664	9 219 688	9 347 664	9 466 254	9 689 074	10 039 080	10 307 320
Pension de vieillesse	3 390 151	3 675 109	3 758 389	3 884 533	4 028 611	3 917 212	3 613 700	3 407 450	3 455 866	3 743 150	3 998 731
Pension d'invalidité	2 629 653	2 563 416	2 666 155	2 977 388	3 350 754	3 690 476	3 979 511	4 198 465	4 318 148	4 342 155	4 296 663
Pension de survivants	1 154 496	1 244 729	1 317 483	1 386 626	1 480 299	1 612 000	1 754 454	1 860 338	1 915 060	1 953 775	2 011 926
Ratios pension moyenne/salaire moyen :											
Pension de vieillesse (ancienne formule)	59,9%	61,0%	59,9%	58,3%	56,5%	54,4%	52,0%	49,8%	47,6%	45,6%	43,6%
Pension de vieillesse (nouvelle formule)	0,0%	0,0%	33,8%	35,2%	33,0%	31,7%	29,7%	27,4%	25,1%	24,0%	23,3%
Pension d'invalidité	43,9%	44,7%	43,8%	42,7%	41,4%	39,8%	38,1%	36,5%	34,9%	33,4%	32,0%
Pension de survivants	51,8%	52,8%	51,8%	50,5%	48,9%	47,0%	45,0%	43,1%	41,2%	39,4%	37,8%

Source : Modèle de budget social, Institut pour l'économie de marché, Gdansk.

7. Scénario « Réforme - Age de la retraite à 65 ans aussi bien pour les hommes que pour les femmes »

	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Dépenses de pensions, dont :	10,88%	10,13%	9,57%	9,37%	9,65%	9,90%	9,82%	9,64%	972%	10,16%	10,80%
Vieillesse	6,01%	5,69%	5,17%	4,47%	3,96%	3,43%	2,74%	2,14%	1,84%	1,91%	2,17%
Invalidité et survivants	4,87%	4,44%	4,40%	4,90%	5,69%	6,47%	7,08%	7,50%	7,88%	8,25%	8,63%
Déficit/Excédent des pensions, dont :	-2,29%	-2,19%	-1,04%	-1,81%	-2,20%	-2,49%	-2,42%	-2,24%	-2,31%	-2,76%	-3,40%
Vieillesse	-1,37%	-1,68%	-0,56%	-0,83%	-0,42%	0,06%	0,73%	1,33%	1,64%	1,56%	1,30%
Invalidité et survivants	-0,92%	-0,51%	-0,48%	-0,98%	-1,78%	-2,56%	-3,16%	-3,57%	-3,95%	-4,32%	-4,70%
Nombre de bénéficiaires, dont :	7 175 155	7 486 270	7 634 139	7 663 971	8 153 776	8 611 673	8 736 136	8 737 670	8 765 982	9 023 044	9 365 915
Pension de vieillesse	3 391 124	3 677 945	3 648 366	3 268 207	3 159 755	3 023 423	2 641 680	2 267 202	2 069 181	2 212 304	2 495 142
Pension d'invalidité	2 629 535	2 563 595	2 668 289	3 009 137	3 513 648	3 975 858	4 339 574	4 609 090	4 780 514	4 855 618	4 857 313
Pension de survivants	1 154 496	1 244 729	1 317 483	1 386 626	1 480 373	1 612 392	1 754 882	1 861 378	1 916 288	1 955 122	2 013 460
Ratios pension moyenne/salaire moyen :											
Pension de vieillesse (ancienne formule)	59,9%	60,4%	58,6%	56,3%	53,6%	50,4%	47,0%	43,8%	40,9%	38,1%	35,6%
Pension de vieillesse (nouvelle formule)	0,0%	0,0%	27,7%	36,6%	38,8%	36,9%	34,5%	31,6%	29,3%	27,4%	26,0%
Pension d'invalidité	43,9%	44,2%	43,0%	41,3%	39,2%	36,9%	34,4%	32,1%	30,0%	27,9%	26,1%
Pension de survivants	51,8%	52,3%	50,7%	48,7%	46,3%	43,6%	40,7%	37,9%	35,4%	33,0%	30,8%

Source : Modèle de budget social, Institut pour l'économie de marché, Gdansk.

8. Scénario hypothétique – Pas de deuxième pilier

	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Dépenses de pensions, dont :	10,91%	10,18%	9,75%	9,89%	10,09%	10,16%	9,96%	9,73%	9,75%	10,15%	10,69%
Vieillesse	6,04%	5,74%	5,34%	5,02%	4,62%	4,10%	3,44%	2,90%	2,66%	2,82%	3,11%
Invalidité et survivants	4,87%	4,43%	4,41%	4,87%	5,48%	6,06%	6,52%	6,83%	7,09%	7,33%	7,59%
Déficit/Excédent des pensions, dont :	-0,90%	-0,53%	-0,11%	-0,26%	-0,47%	-0,53%	-0,31%	-0,07%	-0,08%	-0,48%	-1,03%
Vieillesse	0,02%	-0,02%	0,38%	0,69%	1,09%	1,61%	2,28%	2,83%	3,07%	2,91%	2,62%
Invalidité et survivants	-0,92%	-0,50%	-0,49%	-0,95%	-1,56%	-2,14%	-2,60%	-2,90%	-3,15%	-3,40%	-3,65%
Nombre de bénéficiaires, dont :	7 174 300	7 483 254	7 742 027	8 248 547	8 859 664	9 219 688	9 347 664	9 466 254	9 689 074	10 039 080	10 307 320
Pension de vieillesse	3 390 151	3 675 109	3 758 389	3 884 533	4 028 611	3 917 212	3 613 700	3 407 450	3 455 866	3 743 150	3 998 731
Pension d'invalidité	2 629 653	2 563 416	2 666 155	2 977 388	3 350 754	3 690 476	3 979 511	4 198 465	4 318 148	4 342 155	4 296 663
Pension de survivants	1 154 496	1 244 729	1 317 483	1 386 626	1 480 299	1 612 000	1 754 454	1 860 338	1 915 060	1 953 775	2 011 926
Ratios pension moyenne/salaire moyen :											
Pension de vieillesse (ancienne formule)	59,9%	60,6%	58,8%	56,5%	53,7%	50,6%	47,2%	44,0%	41,0%	38,3%	35,7%
Pension de vieillesse (nouvelle formule)	0,0%	0,0%	33,7%	34,9%	32,4%	30,8%	28,4%	25,8%	23,6%	22,6%	22,0%
Pension d'invalidité	43,9%	44,4%	43,1%	41,4%	39,4%	37,0%	34,6%	32,2%	30,1%	28,0%	26,2%
Pension de survivants	51,8%	52,4%	50,9%	48,9%	46,5%	43,7%	40,8%	38,1%	35,5%	33,1%	30,9%

Source : Modèle de budget social, Institut pour l'économie de marché, Gdansk.