



Etude CNFPT - EUROPA

Les fonctions publiques locales en Europe

- Pologne -

Michel SENIMON - Malgorzata MOLEDA-ZDZIECH

- Cesarski MACIEJ

POLOGNE

Sommaire

I – Système politique et administratif

I-1. Structures nationales

I-1.1. Caractéristiques étatiques.

- Données géographiques (superficie, habitants, densité)
- Données économiques (PIB, autres, financement)
- Données politiques (*régime, pluripartisme*)
- Données institutionnelles (unitaire, fédéral, décentralisé, déconcentré, sui générés)
- Organisation et évolution, grandes réformes actuelles.

I-1.2. Compétences étatiques.

- Types d'activités (régaliennes, commerciales, sociales, économiques...)
- Secteur monopolistique. (*activités*)
- Secteur concurrentiel, initiatives privées. (*activités*)
- Organisation et évolution, grandes réformes actuelles.

I-2. Structures territoriales

I-2.1. Caractéristiques des institutions territoriales.

- Données géographiques (nombre, taille, superficie, habitants, densité)
- Données économiques et politiques (PIB, sources de financement, autres, autonomie)
- Données institutionnelles (organisation, structures, contrôle de l'Etat)
- Organisation et évolution, grandes réformes actuelles

I-2.2. Compétences territoriales.

- Nature des compétences.
- Domaine des compétences.
- Gestion des compétences (directes, indirectes - délégation contractuelle)
- Finances locales
- Organisation et évolution, grandes réformes actuelles.

II. Système(s) de fonction(s) publique(s)

II-1. Caractéristiques générales du ou des système(s) de fonction(s) publique(s)

II-1.1. Système de carrière ou d'emploi (statut ou droit commun du travail – textes principaux).

II-1.2. Effectifs des agents publics (nationaux et/ou locaux) : (nombre, âge, répartition hommes femmes, évolution de l'offre d'emploi, départ à la retraite, répartition des agents par type d'emploi).

II-1.3. Architecture générale et organisation de la fonction publique locale.

II-2. Le régime juridique des agents publics locaux

II-2.1. Différentes catégories d'agents publics (nationaux et/ou locaux) rencontrés.

II-2.2. Recrutement et formation.

II-2.3. Avancement et promotion.

II-2.4. Rémunération.

II-2.5. Droits et obligations (éventuellement, précisez l'existence et le contenu du droit syndical reconnu aux agents locaux).

II-3. Réformes en cours et tendances actuelles.

III. Système de protection sociale des agents publics locaux en Bulgarie.

III-1. Caractéristiques générales du système de protection sociale

III-1.1. Principes généraux de base et organisation.

III-1.2. Existence ou non de spécificités pour les agents publics locaux, dans la négative description du régime général commun.

III-1.3. Dernières évolutions (présentation et analyse critique).

III-2. Présentation des principaux risques de sécurité sociale

III-2.1 Maladie.

III-2.2 Maternité et charges de famille.

III-2.3 Risques professionnels.

III-2.4 Vieillesse.

III-3. Présentation et apport des dernières réformes

I – Système politique et administratif

I-1. Structures nationales

I-1.1. Caractéristiques étatiques.

- Données géographiques (superficie, habitants, densité)

La superficie de la Pologne est 312.685 km² ; sa capitale, Varsovie, compte 1 652 000 habitants ; la monnaie nationale est le Zloty. Densité : 124 hab / km²

- Données économiques (PIB, autres, financement)

En 2002 , le PIB de la Pologne était de 200,2 milliards € ; le taux de croissance était pour la même année de +1,6%.

En 2003, le taux de chômage était de 20,0% ; l'inflation en 2002 se situait à +1,9%.

La Pologne a opéré une transition rapide vers l'économie de marché. La croissance du secteur privé a été favorisée par la libéralisation des prix et du commerce dès 1990, ainsi que par des restructurations au sein du secteur public (ventes rapides d'actifs et liquidations). Après une récession (1990-1991), la Pologne a été le premier pays d'Europe centrale à retrouver, en 1995, son niveau de production de 1989 avant de connaître un fort développement économique dans la deuxième partie des années quatre-vingt-dix. Entre 1994 et 2000, la croissance a atteint 5,5% en moyenne, avant d'enregistrer un ralentissement (1% en 2001 et 1,4% en 2002). En 1994, la Pologne a bénéficié d'une importante remise de sa dette au Club de Paris (16 pays occidentaux, qui détenaient 2/3 des 48 milliards de dollars, ont accepté d'effacer la moitié de cette dette) et au Club de Londres (un plan a permis la réduction d'environ 45% de la dette des banques commerciales). La dette externe brute polonaise a ainsi été ramenée à 41% du PIB en 1995. La Pologne a adhéré à l'OMC en juillet 1995 ; elle est devenue membre de l'OCDE en novembre 1996, elle a approuvé par referendum, en juin 2003, son adhésion à l'Union européenne.

- Données politiques (*régime, pluripartisme*) ; Données institutionnelles (unitaire, fédéral, décentralisé, déconcentré, sui générés)

En vertu de l'article 10 de la Constitution du le régime politique de la Pologne repose sur un principe de séparation et d'équilibre des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire.

Le pouvoir législatif est exercé conjointement par la Diète et le Sénat ; le Président de la République et le Conseil des Ministres exercent le pouvoir exécutif ; les cours et les tribunaux exercent le pouvoir judiciaire.

L'article 11 affirme solennellement le caractère pluraliste du régime institué : le financement public des partis politiques participe ainsi tout autant de la volonté de garantir le pluralisme en même temps qu'il constitue une garantie contre la corruption.

S'agissant non plus de la séparation entre les pouvoirs de gouvernement (législatif ; exécutif ; judiciaire) mais de l'équilibre entre le pouvoir d'Etat et les pouvoirs locaux, en même temps que de l'organisation territoriale, l'article 15 de la Constitution énonce que "le régime territorial garantit la décentralisation de la puissance publique" . Le même texte renvoie à la compétence du législateur s'agissant de la définition de la division territoriale de base de l'Etat, tenant compte des liens sociaux, économiques ou culturels et garantissant aux unités territoriales la capacité d'accomplir leurs missions publiques.

L'article 16 précise que " l'ensemble des habitants d'un territoire constituant une unité de la division territoriale représente une collectivité territoriale. Les collectivités territoriales participent à l'exercice de la puissance publique. Elles accomplissent en leur propre nom et sous leur propre responsabilité la partie considérable des missions publiques qui leur appartiennent en vertu des lois". L'importance au plan institutionnel des collectivités territoriales se traduit au plan normatif au travers de la compétence des autorités des collectivités territoriales et des autorités territoriales de l'administration gouvernementale pour établir, en vertu et dans les limites des délégations contenues dans la loi, des textes étant en vigueur dans le champ d'activité de ces autorités. Cette compétence est toutefois encadrée par le législateur.

LA DIETE ET LE SENAT

L'article 95 de la Constitution rappelle le principe selon lequel La Diète et le Sénat exercent le pouvoir législatif. De façon classique en régime parlementaire, la Diète exerce le contrôle des activités du Conseil des Ministres dont l'étendue est définie par les dispositions de la Constitution et des lois. La Diète est composée de 460 députés, élus pour quatre ans au suffrage universel, direct, proportionnel, au scrutin secret. Le Sénat est composé de 100 sénateurs, élus dans les mêmes conditions et pour la même durée.

L'article 99 précise que peut être élu à la Diète chaque citoyen polonais jouissant du droit d'élection et ayant vingt-et-un ans révolus au plus tard le jour des élections. Peut être élu au Sénat chaque citoyen polonais jouissant du droit d'élection et ayant trente ans accomplis au plus tard le jour des élections. Le mandat est représentatif : le mandat impératif est expressément prohibé par la Constitution.

La Cour suprême est juge de la validité des élections. Chaque électeur a le droit de porter plainte en matière de validité des élections conformément aux principes définis par la loi.

L'article 103 organise un régime strict d'incompatibilités (Le mandat de député est incompatible avec la fonction de Président de la Banque nationale de Pologne, de Président de la Chambre suprême de Contrôle, de Défenseur des Droits civiques, de Défenseur des Droits de l'Enfant et de leurs adjoints, de membre du Conseil de la Politique monétaire, de membre du Conseil national de la Radiophonie et de la Télévision, avec l'emploi à la Chancellerie de la Diète, à la Chancellerie du Sénat, à la Chancellerie du Président de la République ou avec l'emploi dans l'administration gouvernementale. Cette restriction ne concerne pas les membres du Conseil des Ministres et les secrétaires d'Etat employés dans l'administration gouvernementale). Ce régime d'incompatibilités est renforcé par l'article 107 de la Constitution qui précise qu'un député ne peut exercer une activité économique en tirant profit des moyens appartenant au Fisc ou aux collectivités territoriales ni en acquérir la propriété, dans les limites définies par la loi. En cas de transgression de ces interdictions, le député peut être traduit, en vertu d'une résolution votée à la demande du Président de la Diète, devant le Tribunal d'Etat qui statue sur la déchéance du mandat.

L'indépendance des parlementaire est garantie par un régime d'immunités à l'article 105 de la Constitution : "1. Le député n'est pas responsable des actes liés à l'exercice de son mandat, ni pendant la durée de celui-ci, ni après son expiration. Pour ces actes, le député n'est responsable que devant la Diète et en cas d'atteinte portée aux droits de tierces personnes, il ne peut encourir la responsabilité devant les tribunaux qu'avec l'autorisation de la Diète.

2. Le député ne peut encourir la responsabilité pénale qu'avec l'autorisation de la Diète, depuis la date de la publication des résultats des élections jusqu'à la date de l'expiration de son mandat.

3. La procédure pénale introduite contre une personne avant la date de son élection au siège de député est suspendue, à la demande de la Diète, jusqu'à l'expiration du mandat. Dans ce cas, le cours de la prescription en procédure pénale est également suspendu.

4. Le député peut consentir à encourir la responsabilité pénale. Dans ce cas, les dispositions des deuxième et troisième alinéas ne sont pas applicables.

5. Le député ne peut être arrêté ou détenu qu'avec l'autorisation de la Diète, sauf le cas de flagrant délit ou lorsque sa détention est indispensable au déroulement convenable de la procédure. Le Président de la Diète en est informé sans délai et peut ordonner la relaxation immédiate du détenu.

6. Une loi définit en détail les principes relatifs à la responsabilité pénale des députés et la procédure".

LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE DE POLOGNE

En vertu de l'article 126, le Président de la République de Pologne est le représentant suprême de la République de Pologne et le garant de la continuité du pouvoir d'Etat. Il veille au respect de la Constitution, il est le garant de la souveraineté et de la sécurité de l'Etat, de l'inviolabilité et de l'intégrité de son territoire. Il est élu par la Nation au suffrage universel, égal, direct, au scrutin secret, pour cinq ans et ne peut être réélu qu'une seule fois. Peut être élu Président de la République tout citoyen polonais ayant trente cinq ans accomplis au plus tard le jour des élections et jouissant de la plénitude de ses droits électoraux. Les candidats sont présentés par au moins cent mille citoyens jouissant du droit d'élection à la Diète.

La Cour suprême statue sur la validité de l'élection du Président de la République. Comme dans le cas des élections des députés et sénateurs, les électeurs peuvent déposer devant la Cour suprême une contestation de la validité de l'élection du Président de la République, conformément aux principes prévus par la loi.

En cas d'empêchement du Président de la République, la Constitution prévoit qu'il en informe le Président de la Diète qui le supplée provisoirement dans ses fonctions. Si le Président de la République n'est pas en mesure d'informer le Président de la Diète de l'empêchement, le Tribunal constitutionnel statue, à la demande du Président de la Diète, sur l'empêchement à l'exercice des fonctions par le Président de la République. En cas d'empêchement temporaire constaté par le Tribunal constitutionnel, celui-ci confie au Président de la Diète l'exercice provisoire des fonctions de Président de la République.

Le Président de la Diète exerce les fonctions de Président de la République à titre provisoire, jusqu'à l'élection du nouveau Président de la République, en cas de :

- décès du Président de la République,
- renonciation à l'exercice des fonctions par le Président de la République,
- déclaration de nullité de l'élection du Président de la République ou autres empêchements à l'entrée en fonction du Président,
- résolution de l'Assemblée nationale reconnaissant l'incapacité permanente d'exercice des fonctions par le Président de la République en raison de son état de santé, adoptée à la majorité des deux tiers des voix au moins du nombre constitutionnel des membres de l'Assemblée nationale,
- destitution du Président de la République par décision du Tribunal d'Etat.

Si le Président de la Diète est empêché d'exercer les fonctions de Président de la République, il est remplacé par le Président du Sénat.

Les compétences du Chef de l'Etat s'exercent dans le domaine des relations étrangères; en matière de défense (il est le chef des Forces armées de la République de Pologne); il attribue la nationalité polonaise et autorise la renonciation à celle-ci ; il exerce le droit de grâce. Le droit de grâce n'est pas

applicable aux personnes condamnées par le Tribunal d'Etat ; il peut adresser un message à la Diète, au Sénat ou à l'Assemblée nationale, lequel ne donne lieu à aucun débat. Il peut convoquer le Conseil de Cabinet pour délibérer d'affaires d'une importance particulière. Le Conseil de Cabinet est formé du Conseil des Ministres débattant sous la présidence du Président de la République. Il édicte des règlements et des arrêtés suivant les principes énoncés à l'article 92 et à l'article 93 de la Constitution

La Responsabilité du Président de la République est régit par l'article 145 de la Constitution :

Il peut être poursuivi devant le Tribunal d'Etat pour avoir violé la Constitution ou les lois ainsi que pour avoir commis une infraction.

La mise en état d'accusation du Président de la République peut intervenir par une résolution votée par l'Assemblée nationale à la majorité des deux tiers des voix au moins du nombre constitutionnel de ses membres, sur demande d'au moins cent quarante membres de l'Assemblée.

Le Président de la République est suspendu dans l'exercice de ses fonctions le jour de l'adoption de la résolution sur sa mise en accusation devant le Tribunal d'Etat.

LE CONSEIL DES MINISTRES ET L'ADMINISTRATION GOUVERNEMENTALE

Le Conseil des Ministres est composé du Président du Conseil et des ministres. Les vice-présidents du Conseil des Ministres peuvent être appelés à faire partie du Conseil des Ministres. Le Président du Conseil des Ministres et les vice-présidents peuvent exercer également les fonctions de ministres.

Le Président du Conseil des Ministres :

- représente le Conseil des Ministres,
- dirige les travaux du Conseil des Ministres,
- édicte des règlements,
- assure la mise en oeuvre de la politique du Conseil des Ministres et définit le mode de sa réalisation,
- coordonne et exerce le contrôle de l'activité des membres du Conseil des Ministres,
- exerce, dans les limites et dans les formes définies par la Constitution et par les lois, la surveillance des collectivités territoriales,
- est le supérieur hiérarchique de tous les fonctionnaires de l'administration gouvernementale.

Pour leur part, les ministres dirigent leurs départements de l'administration gouvernementale respectifs ou accomplissent les missions qui leur sont confiées par le Président du Conseil des Ministres.

En vertu de l'article 146 de la Constitution, le Conseil des Ministres conduit la politique intérieure et étrangère de la République de Pologne, dirige les affaires relatives à la politique de l'Etat qui ne sont pas réservées aux autres autorités de l'Etat et des collectivités territoriales, dirige l'administration

gouvernementale. En particulier, il assure l'exécution des lois, édicte des règlements, coordonne et contrôle l'activité de toutes les autorités de l'administration gouvernementale, protège les intérêts du Fisc, clôture les comptes publics et le compte-rendu de l'exécution du budget, assure la sécurité intérieure de l'Etat et l'ordre public, assure la sécurité extérieure de l'Etat, exerce la direction générale dans le domaine des relations avec les pays étrangers et les organisations internationales, conclut des traités demandant la ratification, approuve et dénonce les autres traités, exerce la direction générale dans le domaine de la défense nationale et définit chaque année le nombre des citoyens appelés à effectuer leur service militaire actif, définit l'organisation et la procédure de ses travaux (article 146).

Les articles 156 et suivants organise la responsabilité politique et pénale des membres du Conseil des Ministres : ces derniers peuvent être poursuivis devant le Tribunal d'Etat pour avoir violé la Constitution ou les lois et pour les délits commis dans l'accomplissement de leurs fonctions. La Diète vote, sur proposition du Président de la République ou sur celle d'au moins cent quinze députés, la résolution sur l'engagement de la responsabilité devant le Tribunal d'Etat contre un membre du Conseil des Ministres, à la majorité des trois cinquième du nombre constitutionnel des députés.

Politiquement les membres du Conseil des Ministres sont solidairement responsables de l'activité du Conseil des Ministres devant la Diète, et individuellement responsables des affaires relevant de leurs compétences ou des affaires qui leur ont été confiées par le Président du Conseil des Ministres.

LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

L'article 163 dispose que "les collectivités territoriales accomplissent les missions publiques qui ne sont pas réservées par la Constitution ou par les lois aux autorités des autres pouvoirs publics".

La seule collectivité dont l'existence est constitutionnellement reconnue est la commune, collectivité territoriale de base. Elle accomplit toutes les missions des collectivités territoriales qui ne sont pas réservées à d'autres collectivités territoriales. Les autres collectivités régionales soit locales et régionales sont définies par la loi.

L'article 165 précise que les collectivités territoriales ont la personnalité morale. Elles bénéficient du droit de propriété et des autres droits patrimoniaux ; leur autonomie est juridiquement protégée.

L'article 166 définit les missions propres des collectivités territoriales comme les missions publiques dont le but est de satisfaire les besoins de la collectivité. Elles peuvent accomplir d'autres missions publiques en vertu d'une délégation de la loi. Les cours administratives tranchent les conflits de compétence entre les autorités des collectivités territoriales et celles de l'administration gouvernementale.

L'article 167, relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales, dispose :

- La participation à la répartition des recettes publiques est garantie aux collectivités territoriales proportionnellement aux missions qui leur appartiennent.
- Les revenus propres, les subventions générales et les dotations du budget de l'Etat à affectation spéciale constituent les ressources des collectivités territoriales.
- Les sources de revenus des collectivités territoriales sont définies par la loi.
- Les changements dans le domaine des missions et des attributions des collectivités territoriales entraînent des modifications dans la répartition des recettes publiques.

Les collectivités territoriales ont le droit de fixer le montant des impôts et des taxes locales dans les limites prévues par la loi (article 168).

Si la démocratie locale est essentiellement représentative, la Constitution prévoit également des éléments de démocratie directe : ainsi, les membres de la collectivité territoriale peuvent décider, par voie de référendum, des questions relatives à cette collectivité dont la révocation de l'autorité de la collectivité territoriale élue au suffrage direct. Les principes et la procédure du référendum local sont définis par la loi.

L'exercice des compétences locales s'exerce sous le contrôle de l'Etat :

- L'activité des collectivités territoriales fait l'objet de contrôle du point de vue de la légalité.
- Le Président du Conseil des Ministres et les voïvodes ainsi que les chambres des comptes régionales dans le domaine des finances, sont les organes de contrôle de l'activité des collectivités territoriales.
- La Diète peut dissoudre, à la demande du Président du Conseil des Ministres, l'autorité délibérante d'une collectivité territoriale si celle-ci porte une flagrante atteinte à la Constitution ou à la loi.

Enfin, l'article 172 énonce que les collectivités territoriales peuvent s'associer, d'adhérer aux associations internationales de collectivités locales et régionales et de coopérer avec les collectivités locales et régionales des autres pays.

- Organisation et évolution, grandes réformes actuelles.

Influence de l'U.E. en matière de renforcement des capacités administratives et de l'organisation territoriales en vue de la gestion des fonds structurels (état de la régionalisation, correspondance/NUTS)

Site : Commission Européenne – Elargissement
http://europa.eu.int/comm/enlargement/index_fr.html

Le **rapport 1998** de la Commission européenne relatif aux progrès accomplis par la Pologne sur la voie de l'adhésion posait comme condition à la participation de la Pologne à la politique structurelle de l'UE à le renforcement des structures juridiques, institutionnelles et budgétaires de ce secteur. Le rapport soulignait en ce sens les réformes entreprises par la Pologne, notamment en matière d'administration territoriale de l'État (entrée en vigueur le 1er janvier 1999) et leur impact sur le développement d'une véritable politique régionale en Pologne. Un certain nombre d'obstacles restaient à lever : absence de véritable stratégie pour le développement régional de la Pologne ; procédures financières inadéquates, de même que les instruments financiers destinés aux interventions régionales ; capacité de co-financement de la Pologne incertaines ; amélioration nécessaire des procédures de suivi et de contrôle.

Le **rapport 1999** relevait pour sa part les importantes avancées de la Pologne, partie d'un faible niveau de préparation, au niveau du parachèvement du cadre juridique et de la mise en place des structures institutionnelles et budgétaires de gestion des actions structurelles. Ainsi la réforme de l'administration territoriale, qui est entrée en vigueur le 1er janvier 1999, a délimité 16 nouvelles régions en Pologne, qui correspondent à peu près, d'après la méthodologie communautaire, aux régions de niveau politique (NUTS II). Cette réforme avait pour objet un effet positif significatif sur le développement d'une véritable politique régionale en Pologne. Le rapport soulignait néanmoins l'urgence de la définition de régions de niveau administratif (NUTS III) compte tenu de la réforme de l'administration du territoire, et la nécessité de préciser ces deux niveau politique (NUTS II) et administratif (NUTS III) pour que sa politique régionale puisse être mise en oeuvre de façon harmonieuse. Le rapport souligne également les difficultés qui subsistent : absence d'organe de coordination officiellement désigné ; absence de définition des instruments financiers pour les interventions régionales n'ont pas encore été définis ; procédures de suivi et de contrôle devant être améliorées ; ressources et expérience défailantes pour que les instruments structurels puissent tous être mis en place et gérés dans un même cadre global ; expérience limitées de la Pologne dans le domaine des procédures d'analyse et d'évaluation.

Le **rapport 2000** souligne les progrès accomplis en ce qui concerne organisation territoriale. Après la réforme de l'administration publique en 1999, les autorités autonomes provinciales (voïvodies) et d'arrondissement (poviats) nouvellement mises en place sont devenues totalement opérationnelles et

ont pu commencer à gérer les affaires régionales polonaises dans le courant de l'année. En juin 2000, un classement NUTS provisoire a été adopté par une ordonnance du Conseil des ministres. Il instaure une structure hiérarchique de cinq niveaux: 2489 municipalités (gminas) pour NUTS 5, 373 powiats pour NUTS 4, 44 groupements de powiats pour NUTS 3, 16 voïvodies pour NUTS 2 et l'ensemble du pays pour NUTS 1.

En **2001** la Commission relevait que la préparation de la mise en oeuvre des politiques structurelles avait peu progressé depuis le dernier rapport régulier : en matière d'organisation territoriale, le classement provisoire NUTS, convenu entre la Commission et la Pologne, suivait l'organisation territoriale existante. En revanche, il était prévu qu'en janvier 2002, des modifications seraient apportées à la division territoriale par la création de 7 nouveaux powiats (classement provisoire correspondant à NUTS 3), et des changements apportés aux frontières de 6 powiats et de 2 voïvodies.

En **2002**, la Pologne a adopté un décret gouvernemental sur l'établissement d'une classification NUTS provisoire, qui a été approuvée par la Commission en juin 2002.

Le **rapport 2003** conclut au respect, pour l'essentiel, par la Pologne des obligations résultant de l'adhésion en ce qui concerne son organisation territoriale et sa programmation.

1-1.2. Compétences étatiques.

- Types d'activités (régaliennes, commerciales, sociales, économiques...) ; Secteur monopolistique. (*activités*) ; Secteur concurrentiel, initiatives privées. (*activités*)

Le programme polonais de privatisation a permis depuis 1990 de transférer la majorité des entreprises publiques au secteur privé, pour un montant dépassant 20 milliards de dollars. Sur les quelques 8500 entreprises d'Etat enregistrées au début de la transition, 5503 ont, à ce stade, été privatisées, près de 1800 liquidées et il ne restait plus que 1804 établissements appartenant à l'Etat polonais au 30 septembre 2003. Toutefois, depuis le changement de majorité législative et l'arrivée au pouvoir de la coalition dirigée par les "sociaux-démocrates" du SLD en 2001, les cessions d'entreprises publiques ont nettement diminué. Ce fléchissement s'explique certes par le ralentissement conjoncturel en 2001 et 2002 et par l'arrivée progressive à son terme du programme de privatisations, mais aussi et surtout par une attitude réservée du gouvernement, qui est revenu sur une partie des engagements de la majorité précédente (d'orientation "libérale") et a préféré mettre en oeuvre au préalable un difficile processus de restructurations dans de nombreux secteurs. Selon les dernières déclarations du Ministère du Trésor, les revenus budgétaires issus des privatisations pour l'ensemble de l'année 2003 ont atteint 890 million d'euros soit 46 % seulement du montant inscrit dans la loi de finances.

- Organisation et évolution, grandes réformes actuelles.

Pas réformes en cours à ce jour.

1-2. Structures territoriales

1-2.1. Caractéristiques des institutions territoriales.

- Données géographiques (nombre, taille, superficie, habitants, densité) / Compétences

Le processus de décentralisation a été initié en Pologne dès 1990 avec le rétablissement de l'autonomie locale et l'organisation des premières élections municipales. Une profonde réforme de l'organisation territoriale et de modernisation de l'Etat est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1999 ; l'objectif poursuivi était de répondre aux exigences posées par la Charte de l'Autonomie Locale du Conseil de l'Europe (1993), signée et ratifiée par la Pologne (entrée en vigueur le 1.03.1994) ainsi qu'au droit communautaire dans la perspective de la future adhésion de la Pologne à l'UE. Conformément au principe de subsidiarité, la réforme vise à accroître les compétences des collectivités locales afin de leur permettre de répondre de la façon la plus efficace aux besoins des citoyens. Par ailleurs, les fonds structurels européens ne peuvent être absorbés que par les collectivités territoriales, même si la distribution des fonds s'effectue par l'intermédiaire des autorités centrales.

Population des principales capitales régionales :

	En milliers
Bialystok	287,6
Bydgosz	382,9
Gdansk	455,1
Gorzow Wielkopolski	126,4
Katowice	337,5
Kielce	210,3
Cracovie	741,1
Lublin	354,1
Lodz	785,1
Olsztyn	174,4
Opole	128,5
Poznan	571,6
Rzeszow	162,1
Szczecin	415,6
Torun	205,3
Varsovie	1.609,7
Wroclaw	633,7
Zielona Gora	119,1

Superficie et population des voïvodie

Région (voïvodie)	Superficie (km2)	Nombre d'habitants
DOLNOSLASKIE	19 948	2 905 000 hab.
KUJAWSKO-POMORSKIE	17 970	2 070 000 hab.
LUBELSKIE	25 114	2 197 000 hab.
LUBUSKIE	13 984	1 008 000 hab.
LÓDZKIE	18 219	2 607 000 hab.
MALOPOLSKIE	15 144	3 240 000 hab.
MAZOWIECKIE	35 598	5 130 000 hab.
OPOLSKIE	9 412	1 061 000 hab.
PODKARPACKIE	17 926	2 105 000hab.
PODLASKIE	20 180	1 208 000 hab.
POMORSKIE	18 293	2 184 000 hab.
SLASKIE	12 294	4 732 000 hab.
SWIETOKRZYSKIE	11 672	1 296 000 hab.
WARMINSKO-MAZURSKIE	24 203	1 428 000 hab.
WIELKOPOLSKIE	29 826	3 355 000 hab.
ZACHODNIOPOMORSKIE	22 902	1 698 000 hab.

La réforme de 1999 a établi un système d'administration à trois niveaux de collectivités locales : les communes (*gmina*), les districts (*powiaty*) et les régions (*voïvodies*).

- Les Gmina (Communes) :

Les communes sont au nombre de 2489. Elles constituent l'entité administrative la plus décentralisée. Elles sont dirigées par une assemblée délibérante et un bureau exécutif dirigé par le Maire. Le Maire est appelé *wójt* dans les communes rurales, *burmistrz* dans les communes urbaines et *prezydent miasta* dans les villes de plus de 100 000 habitants.

- Les Powiaty (Districts) :

Les powiaty sont des entités administratives qui comptent environ 100 000 habitants. 65 villes polonaises cumulent les fonctions de commune et de district sur un total de 380 avec l'addition de 7 nouveaux powiaty en mars 2002. Le Powiat est dirigé par un conseil de Powiat (*zarząd powiatu*) et un bureau exécutif dirigé par un président (*Starosta*).

- Les Voïvodies (Régions) :

Les régions sont les plus grandes entités administratives polonaises, elles sont au nombre de 16. La structure administrative des Voïvodies se divise en un corps législatif (Sejmik Wojewódzki) et un corps exécutif (Zarząd Wojewódzki) ayant à sa tête un Maréchal.

LA POLOGNE ET SES REGIONS



- Données économiques et politiques (PIB, sources de financement, autres, autonomie)

- Les principales subdivisions

Depuis le 1^{er} janvier 1999, le système territorial polonais comprend trois types de collectivités, le niveau principal et inférieur des *communes* (loi du 8 mars 1990. Jusqu'à la réforme de 1998 la commune constituait le seul échelon décentralisé de l'administration publique) étant complété par deux niveaux intermédiaires, les *powiats* et les *voïvodies* renouvelées, instaurées par les lois du 5 juin 1998

- Les structures spécifiques

Elles correspondant à des zones particulières

Les villes autonomes ayant rang de *powiats*

En exécution de la loi du 5 juin 1998 sur les *powiats*, l'ordonnance du Conseil des ministres du 7 août 1998 a reconnu, en dehors des *powiats*, 65 villes autonomes qui gardent le statut de communes mais bénéficient aussi des compétences des *powiats*. En vertu de la loi de 1998 sur les *powiats* les villes comptant plus de 100 000 habitants accèdent automatiquement à l'autonomie, sauf si le Conseil des ministres en décide autrement, c'est-à-dire:

- à la demande du conseil municipal de la ville qui ne veut pas avoir le statut de ville autonome;
- ou si l'obtention du statut de ville autonome limite l'accès aux services publics supracommunaux alors que sans cette dérogation elles auraient fait partie d'un *powiat*.

D'autre part, le Conseil des ministres (le gouvernement) peut accorder le statut de ville autonome ayant rang de *powiat* à une ville comptant moins de 100 000 habitants, à la demande de son conseil municipal, si celle-ci possède l'infrastructure nécessaire pour exécuter les tâches du *powiat*, et s'il n'y a pas de risque de limiter l'accès des collectivités aux services publics supra-communaux. Dans tous ces cas, la loi oblige le Conseil des ministres à informer, avant sa décision, les communes intéressées, le conseil du *powiat* et la diétine de la voïvodie. Dans les villes autonomes ayant rang de *powiats*, les compétences sont exercées par le conseil municipal (l'organe délibérant) et le conseil administratif (l'organe exécutif) de la ville.

La ville de Varsovie

Les onze communes de Varsovie (Centre, Bemowo, Bialoleka, Bielany, Rembertow, Targowek, Ursus, Ursynow, Wawer, Wilanow, Wlochy), tout en gardant leur statut de communes et les droits qui y sont associés, forment un syndicat de communes obligatoire. La ville-capitale de Varsovie est dotée de la personnalité morale. Depuis le 1^{er} janvier 1999, ces onze communes forment le powiat de Varsovie, ayant pour organe délibérant le conseil du powiat, différent du conseil de la ville capitale de Varsovie. Les mêmes textes ont créé le powiat Varsovie-ouest, composé de sept communes périphériques, ayant son siège à Varsovie.

La loi de 1998 sur les modifications des compétences des organes de l'administration publique a transféré aux nouvelles collectivités territoriales une liste de tâches et des compétences qui relevaient avant le 1^{er} janvier 1999 de l'administration centrale ainsi que les services et les personnels correspondants. Le statut de Voïvode (comparable à celui du Préfet) a également été redéfini par la loi dans les termes suivants :

- il est le représentant du Conseil des ministres dans la voïvodie,
- l'organe de surveillance des collectivités territoriales,
- l'organe de rang supérieur dans la procédure administrative,
- le représentant du Trésor de l'Etat, selon les principes déterminés par les lois.

En tant que représentant de l'Etat central, le Voïvode est responsable de l'exécution de la politique du gouvernement sur le territoire de la voïvodie. Il est assisté des vice-voïvodes, du directeur général de l'office de voïvodie et des directeurs des divisions. L'organisation de l'administration gouvernementale générale dans la voïvodie est déterminée dans le statut de l'office de voïvodie, édicté par le Voïvode et soumis à l'acceptation du Premier ministre. Quant aux powiats, ils peuvent exercer certaines compétences de l'administration de l'Etat. La loi ou des accords spécifiques peuvent étendre les compétences des powiats à d'autres domaines. De plus, dans les cas prévus par les lois, et notamment en cas de danger direct pour la sécurité et l'ordre public, les organes appropriés de l'administration de l'Etat peuvent imposer au powiat l'exécution de certaines tâches. En ce qui concerne les communes, les compétences du domaine de l'administration de l'Etat ne peuvent leur être imposées que par la loi ou par un accord signé entre la commune et l'organe approprié de l'administration étatique.

- Données institutionnelles (organisation, structures, contrôle de l'Etat)

a) Les organes délibérants

Les organes délibérants et de contrôle dans les collectivités territoriales sont le *conseil communal* (15 à 100 membres en fonction du nombre d'habitants de la commune), le *conseil du powiat* (20 à 60

membres) et la *diétine de la voïvodie* (45 membres dans les voïvodies jusqu'à 2 000 000 habitants et 5 membres supplémentaires pour chaque nouvelle tranche de 500 000).

Les membres de ces conseils sont élus au scrutin direct, selon la loi du 16 juillet 1998 relative à la procédure électorale pour les conseils des communes, des powiat et les diétines des voïvodies. Le droit de vote appartient à chaque citoyen polonais ayant plus de 18 ans résident de façon permanente sur le territoire de la collectivité locale concernée.

b) Les organes exécutifs

L'organe exécutif de la commune est le *conseil administratif municipal*, composé du maire (*wojt* dans les communes rurales, *burmistrz* dans les villes de moins de 100 000 habitants et *président* de la ville dans les communes de plus de 100 000 habitants) et des membres du conseil (5 à 7 personnes). Les membres du conseil administratif élisent le maire à la majorité absolue des voix.

L'organe exécutif du powiat est le *conseil administratif du powiat*, composé du *staroste*, du vice-staroste et de 2 à 4 autres membres. Ils sont élus par le conseil du powiat au suffrage secret et élisent le staroste à la majorité absolue des voix.

L'organe exécutif de la voïvodie est le *conseil administratif de la voïvodie*. Il est composé du maréchal, du vice-maréchal et d'autres membres (en tout 5 personnes) élus par la diétine au scrutin secret, à la majorité absolue des voix. Le maire, le staroste et le maréchal représentent leurs collectivités respectives à l'extérieur ; ils organisent le travail des conseils administratifs. En cas de menace directe pour l'ordre public, ils peuvent mettre en oeuvre des actions relevant normalement de la compétence des conseils administratifs respectifs.

Les conseils administratifs de trois collectivités territoriales sont responsables, respectivement, devant le conseil communal, celui de powiat et la diétine. Les compétences exclusives des conseils de ces trois collectivités concernent surtout l'adaptation des actes normatifs locaux, du budget, les dispositions relatives aux impôts et aux taxes locales, dans les limites déterminées par la loi.

- Organisation et évolution, grandes réformes actuelles

Pas réformes en cours

1-2.2. Compétences territoriales.

- Nature des compétences.

16 régions (voïvodies) déconcentrées et décentralisées :

Eau-assainissement (gestion de l'eau), voirie, santé, services sociaux, éducation (enseignement supérieur), culture, développement économique (y compris les relations économiques internationales et la promotion régionale).

380 départements (powiats) dont 65 « villes-powiats » - décentralisés :

Maintien de l'ordre public, foncier-urbanisme, santé, services sociaux, éducation (enseignement secondaire), culture, sports et loisirs.

2489 communes (Gmina) – décentralisées :

Etat civil, maintien de l'ordre public, foncier-urbanisme, eau-assainissement (distribution et assainissement de l'eau), déchets ménagers, distribution d'énergie, transports urbains, voirie, espaces verts, logement, services sociaux, éducation (écoles maternelles et primaires), culture (bibliothèques, théâtres, institutions culturelles), sports et loisirs.

- Domaine des compétences.

▪ Les Gmina (Communes) :

En tant que collectivité territoriale de base, la commune gère tous les biens communaux et met en oeuvre toutes les politiques qui ne sont pas réservées à d'autres entités territoriales. La commune dispose donc de compétences propres très larges : ordre public et lutte contre l'incendie, aménagement du territoire, protection de l'environnement, espaces verts, voirie communale et organisation de la circulation routière, assainissement et gestion des ordures, transport collectif local, aide sociale, habitat social (construction et gestion du parc immobilier), éducation (écoles élémentaires et maternelles).

Elle assume en outre des compétences qui lui sont déléguées par l'Etat : état-civil, tutelle des personnes physiques, ventes aux enchères des biens de l'Etat.

Les communes peuvent déléguer aux districts les tâches trop complexes et les districts peuvent déléguer aux communes certains dossiers.

▪ **Les Powiaty (Districts) :**

Ils jouent un rôle intermédiaire entre la région et la commune, à la fois en tant qu'auxiliaire des communes dans la réalisation de certaines de leurs actions. Ils se substituent aux communes dans les domaines qui dépassent les compétences de ces dernières. Enfin, de par son statut, le powiat peut prendre en charge de multiples actions déléguées auparavant aux régions. Les districts ont donc des compétences larges mais bien spécifiques.

Le Powiat doit donc remplir un rôle complémentaire au regard des missions publiques dépassant le cadre strict des compétences d'une commune moyenne, en application du principe de subsidiarité. Il exécute donc les tâches publiques de caractère supra-communal, déterminées par les lois, dans les domaines de : l'éducation publique (enseignement secondaire), l'aide sociale, la santé publique et l'inspection vétérinaire, la politique familiale, l'assistance aux personnes handicapées, le transport et la voirie, l'aménagement du territoire et l'urbanisme, le cadastre, l'agriculture, la pêche et la forêt, la lutte contre le chômage et la dynamisation du marché local du travail, la protection civile.

▪ **Les Voïvodies (Régions) :**

Les compétences des régions recouvrent souvent celles des communes et en partie celles des districts. Politiquement autonomes, financièrement soutenues par de nombreux programmes d'aide et de coopération, les régions ont un impact très fort sur la politique locale, notamment du fait de l'important budget dont elles disposent mais aussi parce qu'elles apparaissent comme l'acteur privilégié dans le domaine de la coopération internationale. Elles sont le principal gestionnaire de toutes sortes de programmes et le premier partenaire pour les investisseurs potentiels.

La Voïvodie détermine une stratégie de développement régional qui privilégie l'identité locale et nationale, la dynamisation de l'initiative entrepreneuriale et de l'innovation, la protection du patrimoine naturel et culturel et la création d'un « ordre spatial harmonieux ». Pour ce faire, elle met principalement en oeuvre des programmes dont les buts sont :

- le développement économique et tout particulièrement le soutien à l'emploi,
- l'amélioration des infrastructures et la promotion du progrès technologique,
- la mise en oeuvre d'actions visant à accroître la formation et le niveau éducatif des citoyens,
- la préservation et la mise en valeur du patrimoine culturel et naturel.

De fait, les compétences de la Voïvodie sont larges mais obéissent également au principe de subsidiarité. Elles sont déterminées par la loi, présentent nécessairement un caractère régional et concernent de nombreux domaines : éducation (principalement au niveau universitaire), aide sociale, politique familiale, protection de la santé, protection du consommateur, aménagement du territoire,

gestion des eaux, protection de l'environnement, politique culturelle, tourisme, sécurité publique et défense, transports, lutte contre le chômage et dynamisation du marché du travail.

- **Les représentations de l'Etat.**

Dans chaque Voïvodie à l'instar du système français, le Maréchal a pour interlocuteur le Voïvode (préfet), chef de l'administration déconcentrée, nommé sur critère politique par le gouvernement.

- Gestion des compétences (directes, indirectes - délégation contractuelle)

La commune, le powiat et la voïvodie sont autonomes dans l'exécution de leurs compétences exclusives ou déléguées par l'Etat central. Cette autonomie bénéficie de la protection des juridictions judiciaires..

- Finances locales

Les dépenses

Les dépenses des communes représentent 77% des dépenses locales tandis que celles des départements occupent 17 % et celles des régions 6 % de ces mêmes dépenses. Le premier poste de dépenses (28 %) est constitué par l'éducation en raison de la prise en charge, par les collectivités locales, des salaires du personnel enseignant.

Les recettes

Les recettes fiscales représentent 37 % des recettes communales totales, contre 1 % pour les départements et 12 % pour les régions.

Seules les communes perçoivent des recettes fiscales propres¹. La taxe foncière (*podatek od nieruchomosci*) constitue la principale ressource des communes (38 % de leurs recettes fiscales et 14% de leurs recettes totales, hors emprunt en 2001). Les communes en fixent le taux dans la limite de plafonds fixés par le ministère des Finances. Les montants fixés par les communes ne peuvent être inférieurs à plus de 50 % à ces taux plafonds.

Les communes peuvent percevoir différentes autres ressources fiscales : la taxe sur les chiens, la taxe sur les moyens de transport, la taxe de séjour, la taxe sur les marchés et les taxes administratives. Elles peuvent lever d'autres impôts dont les taux sont fixés par l'Etat parmi lesquels, l'impôt agricole,

¹ En 2001, leur produit s'est élevé à 3,5 milliards d'euros, soit 57 % de leurs recettes fiscales et 21 % de leurs recettes totales, hors emprunt.

l'impôt forestier, la carte fiscale, la taxe sur les héritages et les donations, la taxe sur les actes d'Etat civil, et les taxes fiscales.

Les recettes fiscales partagées

Les recettes fiscales partagées proviennent du reversement d'une partie du produit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) et de l'impôt sur les sociétés (IS).

Chaque commune se voit rétrocéder 27,6 % de l'impôt prélevé par l'Etat sur le revenu des personnes physiques habitant sur le territoire de la commune. Les départements reçoivent 1 % du produit de l'impôt sur le revenu. Quant aux régions, elles bénéficient de 1,5 % du produit de l'impôt sur le revenu et de 0,5 % de l'impôt sur les sociétés.

Les dotations de l'Etat

Les dotations comprennent à la fois une dotation globale et des dotations affectées.

Le montant de la dotation globale s'est élevé à 8 milliards d'euros en 2001. Les communes en ont reçu 72 %, les départements 23 % et les régions 5 %. La dotation globale représentait 72 % de l'ensemble des dotations reçues par les communes, 51 % de celles reçues par les départements et 40 % de celles reçues par les régions.

La dotation globale comprend trois parties qui diffèrent selon les niveaux de collectivités locales.

Pour les communes, elle comprend :

- une part de base qui représente 12 % de la dotation globale des communes. Cette part se compose d'un fonds de péréquation et d'une part proportionnelle au nombre d'habitants des communes ;
- une part pour l'éducation qui représente 78 % de la dotation globale des communes ;
- une part compensatoire qui représente 10 % de la dotation globale des communes.

Pour les départements et les régions, la dotation globale comprend :

- une part de base pour la voirie qui représente respectivement 17 % et 55 % de la dotation globale des départements et des régions ;
- une part pour l'éducation qui représente respectivement 78 % et 29 % de la dotation globale des départements et des régions ;
- une part de péréquation qui représente respectivement 5 % et 16 % de la dotation globale des départements et des régions.

Les dotations d'investissement affectées

En 2001, les dotations affectées se sont élevées à 4,8 milliards d'euros, soit 37 % des dotations totales. Elles ont représenté 29 % des dotations des communes, 49 % de celles des départements et 60 % de celles des régions.

Les collectivités locales reçoivent cinq types de dotations affectées :

- des dotations affectées à l'exercice de leurs compétences propres ;
- des dotations affectées à l'exercice de compétences déléguées par l'Etat ;
- des dotations affectées à l'exercice de compétences en accord avec des organismes d'Etat ;
- des dotations affectées à l'exercice de compétences en accord avec d'autres collectivités locales ;
- des dotations reçues de fonds spéciaux.

Les recettes non fiscales

En 2001, elles sont élevées à 2,6 milliards d'euros, soit 12 % des recettes totales, hors emprunt (14 % des recettes des communes, 7 % des recettes des départements et 2 % des recettes des régions).

Elles se décomposent en droits et redevances (droits sur les marchés, droits d'exploitation, droits de stationnement) et en revenus du patrimoine. La liberté de fixer les taux dépend de la nature de la taxe.

L'emprunt local

Les collectivités locales peuvent recourir au crédit, sous forme d'emprunt ou d'émission obligataire, dans la monnaie de leur choix et auprès de l'établissement de leur choix. L'emprunt peut financer les dépenses d'investissement et les déficits de fonctionnement. Les collectivités locales peuvent avoir accès aussi à des prêts de fonds spéciaux (fonds de l'environnement, crédits bonifiés ou fonds spécifiques).

Le recours à l'emprunt est assujéti aux respects de deux règles prudentielles :

- le service de la dette (intérêts + principal hors engagements garantis par nantissement) doit être inférieur à 15 % des recettes prévisionnelles de l'année en cours ;
- l'encours de la dette est plafonné à 60 % des recettes prévisionnelles de l'année en cours.

Depuis la loi sur les finances publiques du 26 novembre 1998, le recours au crédit en devises, est limité :

- au financement des dépenses d'investissement ;
- aux emprunts auprès d'institutions financières internationales ou d'organisations publiques étrangères avec lesquelles la Pologne a signé un accord ;
- aux émissions obligataires de plus d'un an ayant obtenu une notation d'agence au rang d'investissement (investment grade) ;
- aux prêts garantis par le Trésor ou aux cofinancements réalisés avec l'État ou d'autres collectivités locales.

Pour la période 2004-2006, les collectivités locales polonaises pourront bénéficier de 3 milliards d'euros. En 2004, les collectivités locales pourront recevoir jusqu'à 700 millions d'euros puis, en 2005 et 2006, respectivement 960 millions d'euros et 1,2 milliards d'euros d'aides européennes. Les investissements réalisés, principalement dans les domaines routiers et environnementaux (stations d'épuration, canalisations, système de drainage...), seront financés par les Fonds structurels et le Fonds de Cohésion. L'aide européenne constitue pour beaucoup de villes et gminas l'unique possibilité de réaliser des projets coûteux. Pourtant, selon la législation actuellement en vigueur, l'aide communautaire, de par les cofinancements qu'elle implique, contribue à l'endettement des collectivités locales qui ne peut dépasser 60% des revenus annuels planifiés de l'entité territoriale considérée. Une telle règle risque de paralyser un nombre important de collectivités qui, ayant déjà atteint le seuil d'endettement autorisé, ne pourront profiter des aides communautaires.

Les collectivités territoriales, notamment par l'intermédiaire de l'Association des villes de Pologne, ont demandé au gouvernement de relever ce seuil maximum d'endettement autorisé.

Le gouvernement a préféré explorer une autre voie afin de faciliter, d'une autre façon, l'accès aux aides communautaires pour les collectivités territoriales. Le projet de loi sur les finances publiques prévoit ainsi que l'endettement lié au cofinancement des projets sur fonds communautaires ne serait pas traité comme une dette habituelle et n'entrerait donc pas dans le calcul du seuil d'endettement à 60%. Cependant cette proposition ne concernerait que les fonds garantis aux autorités locales et issus de sources extérieures. En effet, la loi n'explique pas clairement si l'apport propre de la collectivité, sous forme d'émission de titres ou de crédits contractés, entrerait dans la catégorie des dettes n'étant pas prises en compte dans le calcul du maximum d'endettement autorisé. Dans la pratique, il semble que chacune des deux solutions discutées, un relèvement du seuil d'endettement ou l'exclusion des cofinancements communautaires du niveau d'endettement autorisé, aboutissent au même résultat, l'objectif final demeurant la participation de toutes les collectivités locales à l'élaboration de projets financés sur fonds communautaires.

Le gouvernement propose également d'adapter aux cofinancements pour des projets communautaires, un autre aspect de la législation polonaise. La dette annuelle acquittable par une collectivité locale ne peut, en effet, dépasser 15% de ses revenus planifiés. Le projet gouvernemental

prévoit que cette dette annuelle maximum ne prendrait pas en compte les fonds destinés au cofinancement de projets bénéficiant d'une aide de Bruxelles. Il convient toutefois de noter que, dans les cas où les fonds engagés par Bruxelles ne seraient pas, pour des raisons diverses (impréparation, réalisation non conforme au programme...), attribuées à une collectivité locale donnée, les dépenses engagées par cette dernière au titre des cofinancements entreraient alors dans la dette de la collectivité soumise à la limite des 60% d'endettement. Aucun emprunt ne sera alors autorisé jusqu'à ce que l'endettement repasse sous le seuil autorisé.

Pologne	
Dépenses	
Dépenses publiques locales (Millions d'€)	25 183,80 %
Dépenses publiques locales/PIB (%)	13,60
Dépenses publiques locales/dépenses publiques totales (%)	28,57 %
Investissement	
Investissement public local (Md€)	4259,03
Investissement public local/PIB (%)	2,3 %
Investissement public local/investissement public total (%)	67,64 %
Investissement public local/dépenses publiques locales (%)	16,91 %

Fiscalité	
Recettes fiscales locales (Md€)	6851,48
Recettes fiscales locales/PIB (%)	3,7 %
Recettes fiscales locales/recettes fiscales totales (%)	16,59 %
Dettes	
Dettes publiques locales (Md€)	
Dettes publiques locales/PIB (%)	
Dettes publiques locales/dettes publiques totales	

- Organisation et évolution, grandes réformes actuelles.

II. Système(s) de fonction(s) publique(s)

II-1. Caractéristiques générales du ou des système(s) de fonction(s) publique(s)

II-1.1. Système de carrière ou d'emploi (statut ou droit commun du travail – textes principaux).

L'organisation de la fonction publique polonaise est complexe : l'administration publique est répartie en deux branches distinctes : l'administration gouvernementale, d'Etat, et l'administration des collectivités locales.

La Loi sur la fonction publique du 18 décembre 1998, entrée en vigueur le 1er juillet 1999 (elle remplace la Loi de 1982 sur les Fonctionnaires d'Etat et la Loi de 1996 sur la Fonction publique), ne concerne que l'administration gouvernementale aux niveaux central et local (administration régionale et administration locale déconcentrée), c'est-à-dire tous les titulaires d'un emploi dans la fonction publique qui ne sont pas couverts par une loi particulière.

La loi sur la Fonction Publique du 18 décembre 1998 poursuivait plusieurs objectifs :

- unification de la législation relative aux agents de la fonction publique ;
- Harmonisation des règles relatives à la fonction publique avec la nouvelle Constitution,
- préparation aux réformes administratives,
- respect des règles d'adhésion à l'Union européenne (égalité d'accès de tous les citoyens à la fonction publique).

Elle définit droits et obligations des agents publics, met en place un bureau central chargé de la gestion de la fonction publique, et précise les règles d'évolution des carrières. Des dispositions transitoires ont permis à certains fonctionnaires de conserver le statut acquis lors de leur nomination en vertu de la loi de 1982.

L'administration des collectivités locales est pour sa part régie par la Loi de 1990 sur les employés des collectivités locales. La commune de Varsovie, pour sa part, est régie par la Loi sur l'organisation de la gestion autonome de la capitale du 25 mars 1994, modifiée en 1995.

Selon la loi sur la fonction publique, tous les agents publics ne bénéficiant pas du statut de fonctionnaire (le critère de base de la fonction publique réside dans la nomination par une autorité étatique et une affectation dans l'administration centrale, un service déconcentré ou encore une administration régionale. Un tel critère exclut de la notion de fonction publique les agents contractuels et les personnels employés par les collectivités locales), sont des employés publics ; cette distinction

répond à une tradition historique polonaise, figurant déjà dans la Loi sur la Fonction publique de 1922, qui distinguait entre officiers et fonctionnaires inférieurs d'état.

Les employés, au sens de la loi de 1998, sont employés sur la base d'un contrat de travail spécial pour une durée indéterminée ou pour une durée déterminée de 3 ans au maximum. Sous certaines conditions (expérience, diplôme, maîtrise d'une langue étrangère), ils peuvent être nommés fonctionnaires par la suite, conformément à un plan triennal révisé chaque année par le gouvernement. L'article 3 dispose ainsi que : « Selon la Loi : 1) Un employé de la fonction publique est une personne employée sur la base d'un contrat de travail en accord avec les principes fixés par la loi,

2) un Fonctionnaire est une personne employée en vertu de la nomination conformément aux principes fixés par la loi,

3) un membre du corps de la Fonction publique est la personne mentionnée dans des articles 1 et 2.

Le personnel technique est employé sous le régime du code général du travail. Les titulaires de postes politiques, notamment les conseillers politiques, les sous-secrétaires d'Etat et les plénipotentiaires relèvent du code du travail et de règlements particuliers. Certaines catégories spéciales de fonctionnaires, comme les policiers, les militaires et les forces de sécurité, ont des statuts particuliers qui restent en vigueur. Le corps diplomatique est lui aussi soumis à un statut spécial.

Tous les fonctionnaires sont assujettis à la Loi de 1997 sur la limitation de l'activité économique des personnes exerçant des fonctions publiques.

L'organisation résultant de la Loi sur la fonction publique en matière de gestion opère une répartition des tâches entre les directeurs généraux, qui gèrent les fonctionnaires d'un ministère ou d'un service central, le Chef de la Fonction publique, qui gère l'ensemble de la fonction publique, et le Premier Ministre, la plus haute autorité responsable, qui prend les décrets nécessaires en la matière et constitue l'instance d'appel suprême. Le Premier Ministre bénéficie du concours du Conseil supérieur de la Fonction publique pour l'étude des mesures relatives à la fonction publique, sa gestion et son financement.

L'importance des effectifs et les coûts en personnel sont déterminés par le budget de l'Etat. Les dépenses de personnel sont contrôlées par le Ministère des Finances et la Chambre suprême de Contrôle, et leur suivi est assuré par le Chef de la Fonction publique depuis 1999.

Les fonctionnaires publics ne représentent en Pologne qu'une faible proportion des effectifs des administrations — environ 10 %.

II-1.2. Effectifs des agents publics (nationaux et/ou locaux) : (nombre, âge, répartition hommes femmes, évolution de l'offre d'emploi, départ à la retraite, répartition des agents par type d'emploi).

La suppression ou la réorganisation d'un certain nombre de services a conduit les pouvoirs publics à mener une politique « déflationniste » en matière d'effectif : Il s'agissait, pour l'essentiel, d'une part, de mettre fin à une situation de sureffectifs, et d'écartier, surtout durant la période 1990-92, les agents trop proches de l'ancien régime ; Les chefs de service ont ainsi dû désigner 10 pour cent de leurs agents en surnombre. Cette politique a été conduite sans discernement et a touché aussi bien les services pléthoriques, que ceux qui étaient en plein essor, comme le bureau chargé de suivre les questions d'intégration européenne. Par ailleurs, dans nombre de cas, les agents licenciés ont été rétablis dans leurs droits par la juridiction du travail.

Le secteur d'administration public en Pologne emploie au total environ 390 000 personnes. Environ 75 000 concourent à l'application de la loi (le pouvoir judiciaire et la police, essentiellement). 145 000 sont employés dans des municipalités (gminas) et dans les powiats ; 165 000 environ sont employés par l'administration d'Etat. Les personnes employées dans les services publics de l'éducation (transféré à gminas et powiats) et de la santé (les Fonds du Patient gérés au niveau de Voïvodie) sont réglés essentiellement par le Code de Travail bien que quelques dispositions spécifiques puissent exister.

II-1.3. Architecture générale et organisation de la fonction publique locale.

La fonction publique locale polonaise est organisée en un système unifié, basé sur l'application du droit du travail. Toutefois, les experts note l'existence de deux catégories de personnels : les fonctionnaires et les personnels sous contrat.

II-2.1. Différentes catégories d'agents publics (nationaux et/ou locaux) rencontrés.

La réforme de 1998 a mis en place un nouveau corps, à deux niveaux, d'agents de la fonction publique. L'article 3 de la loi distingue en effet deux catégories d'agents publics : les fonctionnaires (nommés) et les agents de la Fonction Publique (employés sur la base d'un contrat de travail).

Conformément à la Loi 1998, la fonction publique, à l'exclusion des employés de la fonction publique, comprend cinq rangs et neuf catégories. Les rangs sont :

- 1) postes de fonction publique Seniors (Directeur général, Auditeur Interne Général, inscrit à l'article 41 de la Loi.
- 2) postes de gestion (attaché de presse, spécialiste de législation)
- 3) postes de coordination et postes indépendants (département conseil légal, le conseil de ministre, spécialiste principal, etc).

4) Spécialistes (spécialiste senior, spécialiste, conseil juridique, etc).

5) postes de soutien (assistance / aide) (Inspecteurs, statisticiens, simple employé, commis principal, secrétaire...)

II-2.2. Recrutement et formation.

Le recrutement du personnel s'opère par voie de concours.

A l'issue du recrutement, entre la nomination et la titularisation, s'ouvre une période d'essai, d'une durée de 3 à 6 mois.

La formation intervient avant le recrutement définitif (titularisation) et tout au long de la carrière ; elle est dispensée par les universités et certains organismes spécifiques de formation ; elle influe dans une certaine mesure sur le déroulement de la carrière. Ces formations tiennent compte des difficultés / besoins rencontrés par les autorités locales.

II-2.3. Avancement et promotion.

II-2.4. Rémunération.

La rémunération est fixée à la foi en fonction des principes posés par le Gouvernement, des conventions collectives signées et dans le respect de l'autonomie locale. Le niveau de rémunération varie en fonction de la position dans l'ordre administratif (cet part constitue environ 30% de la rémunération)

II-2.5. Droits et obligations (éventuellement, précisez l'existence et le contenu du droit syndical reconnu aux agents locaux).

II-3. Réformes en cours et tendances actuelles.

**EMPLOI DANS LES INSTITUTIONS CENTRALES MINISTÉRIELLES ET NON
MINISTÉRIELLES**

(hors Ministère de l'Intérieur et de l'Administration publique)

No.	Désignation	Titulaires de postes politiques	Autres agents	Dont	
				Administrateurs, directeurs de département, chefs de section	Personnel technique
1	Chancellerie du Premier Ministre	12	582	88	88
2	Commission du Cinéma	1	47	8	7
3	Office national du Travail	2	170	28	24
4	Direction générale des Archives	3	42	6	7
5	Agence de l'Energie atomique	2	92	15	14
6	Office de contrôle de la Sécurité sociale	1	84	13	5
7	Office des Anciens Combattants et des Victimes de l'Oppression	2	279	35	3
8	Office de l'Inspection Technique	1	134	20	22
9	Commissariat au Sport et au Tourisme	4	160	23	29
10	Office du Logement et de l'Urbanisme	4	150	28	16
11	Service de la Concurrence et de la Protection du Consommateur	3	179	41	18
12	Office des Brevets	2	378	23	48
13	Autorité de Régulation de l'Energie	2	179	27	26
14	Office de la Fonction publique	2	85	10	15
15	Service des Achats publics	3	55	5	19
16	Office des Assurances sociales	5	1003	131	185
17	Service des Mines	3	142	20	15
18	Inspection générale des Douanes	3	209	8	7
19	Inspection générale des Chemins de fer	1	101	15	11
20	Comité de Normalisation		309	29	22
21	Office de Contrôle des Caisses de Retraite	1	49	10	6
22	Ministère des Affaires étrangères	6	650	66	101
23	Ministère de l'Education nationale	6	284	55	25
24	Ministère des Finances	9	1019	201	54
25	Ministère de l'Economie	8	604	126	51
26	Ministère de la Culture et du Patrimoine national	4	186	39	21

EMPLOI ET TRAITEMENTS DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE EN POLOGNE

Catégories	1996	1997		1996	1997	
	Emploi moyen			Traitement mensuel moyen		
	No. de personnes		1996=100	en zlotys		1996=100
Administration d'Etat	156 856	163 992	104,5	1183,54	1434,59	121,2
Administration centrale	115 503	119 104	103,1	1291,37	1574,85	122,0
Ministères	16 471	16 598	100,8	1883,67	2355,27	125,0
Administrations gouvernementales spéciales	96 734	100 712	104,1	1190,52	1446,23	121,5
Corps diplomatique	2 298	1 794	78,1	X	X	X
Administrations d'Etat déconcentrées	41 383	44 888	108,5	888,34	1068,03	120,2
En voïévodies	15 552	16 156	104,1	997,26	1176,64	118,0
En régions	10 216	10 330	101,1	798,26	928,28	116,3
Services administratifs d'appui ¹	15 615	18 402	117,8	838,99	1051,12	125,3
Administrations des collectivités locales	133 369	142 114	106,6	969,82	1194,48	123,2
Services communaux (<i>gminas</i>)	132 521	141 225	106,6	2888,99	3258,73	112,8
<i>Gminas</i> urbaines	47 012	49 542	105,4	1160,56	1142,23	98,4
<i>Gminas</i> urbaines / rurales	32 313	34 665	107,3	884,99	1075,06	121,5
<i>Gminas</i> rurales	53 196	57 018	107,2	843,44	1041,44	123,5
Conseils régionaux	399	416	104,3	1471,22	1871,61	123,5
Administration des organes de compétences	449	473	105,3	1326,22	1528,50	115,3
Administration publique – Total	290 225	306 106	105,5	1084,54	1322,46	121,9
Administration des services ouverts au public ²	68 914	74 457	108,0	1326,22	1528,50	115,3
Administration publique et Services au Public – Total	359 139	380 563	106,0	1205,38	1425,48	118,3

Source: Information sur l'Emploi et les Traitements dans l'Administration publique, Office central de Statistique (GUS), Varsovie, 1998

**EMPLOI MOYEN DANS CERTAINS TYPES D'ACTIVITÉ SELON LA CLASSIFICATION
EUROPÉENNE DES ACTIVITÉS**

Catégorie	Nombre moyen de personnes employées		
	Total	Dont	
		Non manuel	Manuel
Education			
1997	848 291	680 718	161 987
1998	860 349	694 266	166 083
Santé			
1997	706 722	502 250	194 553
1998	701 893	508 586	193 307
Travail social			
1997	255 346	145 740	109 321
1998	257 098	147 880	109 218
Autres activités de services (services de proximité, services sociaux et services personnels)			
1997	273 298	103 027	98 910
1998	200 009		
Défense nationale¹			
1997	165 021		
1998			
Activités relevant de la sécurité publique²			
1997	188 644		
1998			

1) Source: données du Ministère de la Défense nationale

2) Source: données du Ministère de l'Intérieur et de l'Administration publique

Note: En 1998, les données ne comprennent pas les travailleurs qui ont été employés par des personnes naturelles entretenant une activité économique ou par des sociétés de droit civil employant moins de cinq salariés, ainsi que les personnes employées dans des organisations sociales, des associations, des fondations, des partis politiques et des syndicats. En 1997, l'emploi rémunéré dans ces entités concernait : éducation – 5583 personnes, santé – 9919 personnes, travail social – 285 personnes, autres activités de service – 70.794 personnes.

III. SYSTEME DE PROTECTION SOCIALE DES AGENTS PUBLICS LOCAUX EN POLOGNE

III-1. Caractéristiques générales du système de protection sociale

Le système de sécurité sociale polonais repose sur une loi du 13 octobre 1998. Ce régime n'est cependant pas unique ; il en existe trois :

- celui des salariés : secteur privé et secteur public confondus. Les risques invalidité et retraite sont gérés par l'Institution d'Assurance Sociale ZUS (*Zakład Ubezpieczeń Społecznych*),
- celui des agriculteurs : ils ne sont pas soumis à la loi de 1998. Ils bénéficient de règles spéciales en matière de sécurité sociale y compris pour les risques invalidité et vieillesse (les caisses agricoles (KRUS) gèrent ce risque) et,
- celui des fonctionnaires « en uniforme » parmi lesquels figurent les pompiers et les militaires : les risques invalidité et vieillesse sont gérés par une caisse indépendante, la MON.

III-1.1. Principes généraux de base et organisation

Le système de sécurité sociale est obligatoire et universel. Cependant, l'affiliation peut être volontaire pour les personnes qui ne résident pas sur le territoire (étudiants à l'étranger, famille de diplomates ...). L'Institution d'Assurance Sociale (ZUS) a des compétences larges en matière de protection sociale. Elle assure le paiement des prestations en espèces, collecte les cotisations, gère le régime de la vieillesse sous le contrôle du Ministère du Travail et de la Politique Sociale.

III-1.2. Existence ou non de spécificités pour les agents publics locaux, dans la négative description du régime général commun

Seuls les fonctionnaires portant l'uniforme (policiers et officiers militaires, par exemple) bénéficient d'un régime particulier. Le budget de l'Etat les prend totalement en charge. En revanche, aucune particularité n'existe pour les agents publics locaux qui sont soumis au régime général.

III-1.3. Dernières évolutions (présentation et analyse critique)

Le système de protection sociale a profondément changé avec le vote et l'application de deux lois en 1995 et en 1999.

- 1995 : Cette réforme vise à mettre une pression financière sur les employeurs pour réduire le nombre des arrêts de travail pour maladie des employés.

Auparavant, la sécurité sociale versait des prestations pendant 26 semaines au maximum en fonction de l'ancienneté du salarié. Dorénavant, les employeurs sont tenus de s'acquitter des prestations de

maladie pendant les 35 premiers jours de maladie de leurs employés (pas nécessairement consécutifs). Le montant de la prestation est fixé à 80% du salaire normal de l'employé (moyenne des revenus des 6 mois précédents) et est dû quelle que soit l'ancienneté. A l'issue des 35 premiers jours, le régime de sécurité sociale prend le relais.

- 1999 est l'année des plus grandes réformes en Pologne. En effet, à la suite d'élections libres concernant une partie du Parlement, le communisme est tombé.

C'est dans un contexte de « propriétéisation », destiné à rendre les citoyens polonais propriétaires de la manière la plus égalitaire possible, qu'ont été votées les lois sur la réforme du système de protection sociale en matière de retraites et d'invalidité. De même, deux lois ont été promulguées afin de réorganiser le système de santé et de limiter les dépenses de maladie.

- Au 1^{er} janvier 1999, la réforme, relative au régime des assurances sociales, a mis en place un système de caisses de santé afin de servir des prestations médicales aux assurés et aux personnes qui sont à leur charge. Ces caisses sont financées par des cotisations salariales représentant 7,5% des revenus. Le montant de ces cotisations est progressif, il s'élève à 8,25% des traitements en 2003, 8,5% en 2004 pour atteindre 9% en 2004. Elles prennent en charge le coût des examens médicaux, des médicaments et du traitement hospitalier type. Chaque patient est libre de choisir son médecin ainsi que son hôpital. Le paiement se fait sur la base du service fourni, cette réforme devrait permettre d'introduire la concurrence dans le secteur des services de santé.
- Une loi du 25 juin 1999 a renforcé le contrôle administratif des prestations en espèces de sécurité sociale en cas de maladie et de maternité ainsi que le rôle de l'institution de sécurité sociale ZUS (*Zakład Ubezpieczeń Społecznych*) qui délivre des certificats d'incapacité de travail et d'arrêts de travail pour cause de maladie. La nouvelle réglementation restreint l'accès à ces prestations en imposant des plafonds pour le calcul des allocations ainsi que des contrôles de l'activité des caisses.

A la suite de la mise en place de cette réforme, le niveau des dépenses consacrées aux indemnités de maladie est tombé à 3,5% des dépenses totales de la Caisse de prévoyance (ZUS) en 2000 contre 6% en 1998. Le nombre d'arrêts de travail pour cause de maladie a baissé de 10,7% la même année. Les mesures drastiques en matière de maladie et de maternité ont permis aux caisses de prévoyance de réaliser plusieurs millions d'économies.

Malgré ces réformes, le gouvernement a annoncé, en mars 2004, que des réformes supplémentaires du système de santé seraient nécessaires pour éviter une catastrophe financière. Il est possible que la

Pologne se dote d'un NHS (*National Health Service*) à l'image du Royaume-Uni soit un système universel, accessible à l'ensemble de la population et financé par l'impôt..

III-2. Présentation des principaux risques de sécurité sociale

III-2.1 Maladie

Outre le financement de l'Etat et des collectivités publiques, l'assurance maladie est alimentée par le versement des cotisations des seuls salariés. Elles s'élèvent à 10,20% du traitement (2,45% pour les prestations en espèces et 7,75% pour les prestations médicales). Le gouvernement verse des subventions partielles pour le remboursement de médicaments de base.

Le Ministère de la Santé et de l'Assistance sociale assure la surveillance générale du système de soins de santé. Les conseils régionaux des caisses de santé dirigent et financent les caisses de soins de santé individuelles.

Prestations en nature :

L'assuré et sa famille sont obligatoirement affiliés auprès de l'une des 16 nouvelles caisses publiques régionalisées d'assurance maladie. Les services médicaux sont directement fournis par les prestataires de soins privés sous contrat avec ces caisses. Le médecin référent permet le recours à un médecin spécialiste. Toutefois, en pratique le choix est libre et le système souple. Le principe est la gratuité des soins pour toute personne affiliée or le ticket modérateur (équivalent de 30 à 50% du prix du médicament) reste à la charge du malade. Par conséquent, les prix remboursés sont faibles et l'accès aux soins difficiles en raison de listes d'attente.

Prestations en espèces :

Les personnes, incapables d'exercer leur activité professionnelle du fait d'une maladie, perçoivent des indemnités journalières représentant 80% du salaire moyen des 6 derniers mois. Ces prestations sont dues dès le premier jour de la maladie. Elles sont à la charge de l'employeur pendant les 35 premiers jours et versées pendant 26 semaines (prolongement à 39 semaines possible). Une prestation dite de réadaptation peut suivre au taux de 75% du salaire et être versée pendant 12 mois.

III-2.2 Maternité et charges de famille

- Dans le cadre de la naissance de leur premier enfant, les mères perçoivent l'intégralité de leur traitement pendant 16 semaines. Cette période de versement est prolongée à 18 semaines en cas de charge d'autres enfants et à 26 semaines pour les naissances multiples. Un congé d'éducation de 24 mois est possible pour les parents isolés ou si l'enfant est handicapé (dans ce cas la durée est de 72 mois). Les prestations s'élèvent à 308,80 zlotys par mois soit 65 euros (491 zlotys soit 103 euros pour un parent isolé). Elles sont ajustées une fois par trimestre.

- Les allocations sont versées sous conditions de ressources. Les enfants bénéficiaires doivent être âgés de moins de 16 ans ou de 20 ans s'ils sont étudiants. Elles s'élèvent à 41,2 zlotys par mois soit 8,67 euros pour le premier et le deuxième enfant, 51 zlotys (10,73 euros) pour le troisième enfant et enfin 63,70 zlotys (13,4 euros) pour le quatrième et suivants.

III-2.3 Risques professionnels

L'assurance invalidité prend le relais de l'assurance maladie si le travailleur est toujours dans l'incapacité de reprendre son travail dans les 18 mois suivants l'arrêt de son travail. La prestation servie est calculée sur la base du salaire national moyen (estimé à 2 061,85 zlotys par an en 2001 soit 434 euros) de 10 années consécutives choisies par le demandeur parmi les 19 années validées avant le dépôt de dossier. Le montant de la pension minimum d'invalidité est estimé à 530,26 zlotys (111,75 euros) par mois (juin 2001). Des compléments de pension sont possibles.

III-2.4 Vieillesse

Le système de pension a été remodelé par une loi d'avril 1999. Le régime d'assurance vieillesse fonctionne sur le modèle des trois « piliers » :

- Le 1^{er} : système collectif et obligatoire fondé sur la répartition ; il prend la forme d'une assurance de base au niveau peu élevé. Il vise à garantir à tout travailleur une pension minimale.
- Le 2^{ème} : système obligatoire fondé sur la capitalisation.
- Le 3^{ème} : système facultatif de retraites complémentaires par capitalisation contractées auprès de banques, de compagnies d'assurances ou de mutuelles.

- Régime de retraite de base

Deux régimes coexistent dans ce premier niveau de pension. En effet, le nouveau système permettant la mise en place d'une comptabilité personnelle des droits ne s'applique pas obligatoirement aux personnes âgées de 50 ans et plus. Ces derniers continueront à cotiser à hauteur de 45% de leur revenu alors que les personnes affiliées au nouveau régime cotiseront à hauteur de 23% (comprenant 9% pour ceux ayant un compte d'épargne obligatoire) et par les employeurs au taux de 22%. Ces cotisations sont plafonnées.

Néanmoins, les personnes ayant cotisé sous l'ancien régime peuvent être affiliées au nouveau. Elles seront créditées d'une somme correspondant aux droits acquis par chacun antérieurement.

L'âge de départ à la retraite minimum est fixé à 60 ans pour les femmes et à 65 ans pour les hommes mais il n'est pas pris en compte pour le calcul de la pension basé sur l'espérance de vie moyenne des bénéficiaires, sans prise en compte du sexe.

Aucune durée minimum d'affiliation n'est requise pour la liquidation de la pension de retraite. Auparavant, la période d'assurance était fixée à 20 ans pour les femmes et à 25 ans pour les hommes. Le salaire des 10 meilleures années au cours des 20 dernières servait de base pour le calcul de la pension.

Dans le cadre de la politique redistributive du gouvernement, une pension minimum a été instituée. Elle est financée par l'impôt et versée par l'Institution d'Assurance Sociale (ZUS).

Le bénéficiaire d'une pension de retraite peut travailler pour augmenter ses revenus. Sa pension sera revalorisée en fonction des cotisations supplémentaires.

- Régime de retraite complémentaire

La mise en place de comptes d'épargne individuels et obligatoires en 1999 constitue la plus importante innovation du nouveau système de retraite polonais. Les assurés de moins de 30 ans d'âge doivent s'affilier au nouveau système alors que ceux de plus de 30 ans, mais de moins de 50 ans, peuvent choisir de rester dans l'ancien système. Les titulaires peuvent confier leur épargne à l'un des 20 « fonds de pension » existants. Si les travailleurs de moins de 30 ans ne font pas leur choix, la ZUS, qui collecte les cotisations, décide pour eux.

Le financement de ces caisses est entièrement supporté par les employés eux-mêmes. Le gouvernement estime que 20% des cotisations actuelles seront transférées aux caisses privées. Les cotisations sont déductibles des sommes soumises à l'impôt. Pour éviter les malversations financières, ces fonds sont soumis à un contrôle sévère de l'UNFE (Administration de contrôle des fonds de retraite). Chaque fonds est géré par une Association publique de retraite PTE (*Powszechna Towarzystwa Emerytalne*).

Le troisième niveau de pension, facultatif, est généralement mis en place par les employeurs. On estime que les hauts revenus (pourcentage non communiqué) investiraient 7% de leur salaire dans ce type de produits.

III-3. Présentation et apport des dernières réformes

Depuis 1999, les réformes entreprises par les gouvernements polonais successifs ont visé à sauvegarder le régime de retraite par répartition. Selon le gouvernement, les changements opérés devraient permettre une meilleure égalité entre les travailleurs notamment ceux qui ont changé de branche d'activité au cours de leur carrière. Dans le même sens, les réformes tendent à supprimer les droits particuliers de certaines catégories (fonctionnaires, militaires, religieux etc) considérés comme des « privilèges ». Au regard de la crise que traversent actuellement (mars 2004) les finances publiques polonaises, le gouvernement polonais n'exclut pas d'envisager des mesures drastiques supplémentaires sur le plan du financement des systèmes de retraite. Selon le Ministre de l'économie,

Jerzy Hausner, des mesures doivent être prises pour éviter « une catastrophe financière », inéluctable si l'Etat ne réduit pas son train de vie. Or, pour le moment, il est assez difficile d'évaluer les économies qui pourraient être réalisées. Quelles que soient les mesures, elles seront impopulaires pour les polonais qui ne cessent de faire des concessions.