

**Le recouvrement
des cotisations
d'assurance pension :
tendances, questions et problèmes
en Europe centrale et orientale**

sous la direction de

ELAINE FULTZ

et

TINE STANOVNIK

Bureau international du Travail

Copyright © Organisation Internationale du Travail 2005

Première édition 2005

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.

Le recouvrement des cotisations d'assurance pension : tendances, questions et problèmes en Europe centrale et orientale

Budapest, Bureau international du Travail, 2005

ISBN 92-2-216262-5

ISBN 92-2-216263-3 (version web PDF)

Egalement disponible en anglais : *The Collection of Pension Contributions: Trends, Issues, and Problems in Central and Eastern Europe*

Budapest, International Labour Office, 2004 (ISBN 92-2-116262-1).

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/publns.

Imprimé en Hongrie

Table des matières

A propos des auteurs	7
Avant-propos	9
Chapitre 1	
Introduction	11
<i>Elaine Fultz et Tine Stanovnik</i>	
Chapitre 2	
Le recouvrement des cotisations : synthèse comparative	25
<i>Tine Stanovnik et Elaine Fultz</i>	
1. Le système de pensions : réformes et changements institutionnels	27
2. Le système de recouvrement	35
3. L'étendue de la protection de la population active ; les assiettes et les taux de cotisation	45
4. Le respect des obligations contributives	52
5. Conclusion	62
6. Bibliographie	64
Chapitre 3	
Le recouvrement des cotisations d'assurance vieillesse en Croatie	67
<i>Predrag Bejaković</i>	
Abréviations	67
1. Résumé de l'histoire récente du système de pensions croate	68
2. Analyse du système actuel de recouvrement des cotisations	77
3. Assiette et taux de cotisation de différentes catégories de cotisants	94
4. Nombre de cotisants, étendue de la protection vieillesse et indices de l'efficacité du recouvrement des cotisations	102

5. Non-respect des obligations contributives et fraude	108
6. Améliorer le respect des obligations contributives	111
7. Bibliographie	112
Chapitre 4	
Le recouvrement des cotisations en Hongrie	115
<i>Levente L. Máté</i>	
Terminologie	115
Acronymes	115
Introduction : le décor d'avant la transition	116
1. Résumé de l'histoire récente du système de pensions, avec un accent particulier sur le recouvrement	120
2. Présentation du système actuel de recouvrement des cotisations	137
3. Des assiettes et taux de cotisation qui diffèrent par catégorie de cotisants	144
4. Nombre de cotisants, mesure et efficacité du recouvrement des cotisations	148
5. Non-respect des obligations contributives et fraude	152
6. Améliorer le respect des obligations contributives	161
7. Conclusions	165
Remerciements	166
Bibliographie	167
Chapitre 5	
Le recouvrement des cotisations en Pologne	169
<i>Agnieszka Chłoń-Domińczak</i>	
1. Le système de pensions polonais et ses modifications récentes	170
2. Le système actuel de recouvrement des cotisations	176
3. Assiette et taux de cotisation	190
4. Nombre de cotisants, taux de couverture et efficacité du recouvrement des cotisations	194

5.	Non-respect des obligations et fraude	199
6.	Améliorer le respect des obligations et les recouvrements	207
7.	Recommandations	209
	Bibliographie	212
Chapitre 6		
	Rapport sur le recouvrement des cotisations en Roumanie	215
	<i>Cristian Toma</i>	
1.	Résumé de l'histoire récente des systèmes de recouvrement des cotisations	215
2.	Passage en revue des systèmes actuels de recouvrement	224
3.	Assiettes, taux et techniques de recouvrement de cotisations	235
4.	Mesures de l'efficacité du recouvrement des cotisations	240
5.	Fraude et non-respect des obligations	248
6.	Améliorer le respect des obligations	257
7.	Recommandations	261
8.	Bibliographie	264
Chapitre 7		
	Le recouvrement des cotisations sociales en Slovénie	265
	<i>Karmen Vezjak, Tine Stanovnik</i>	
1.	Résumé de l'histoire récente du régime de pensions et du système de recouvrement des cotisations en Slovénie	265
2.	Une analyse du système de recouvrement actuel	271
3.	L'assiette et les taux de cotisation	280
4.	Cotisants, étendue de la protection et indices d'efficacité du recouvrement des cotisations	285
5.	Non-respect des obligations contributives et fraude	293
6.	Recommandations	299
7.	Bibliographie	301

A propos des auteurs

PREDRAG BEJAKOVIC est chercheur à l'Institut de Finances publiques de Zagreb, où il a collaboré à de nombreux projets, dont « L'économie souterraine en Croatie », « Le développement de l'administration fiscale en Croatie » et « Réforme des retraite et pérennité budgétaire ». Il a cosigné un grand nombre d'ouvrages dans les domaines de l'économie, des finances publiques et de l'économie du travail.

AGNIESZKA CHŁOŃ-DOMIŃCZAK est directrice de la Direction des analyses et des prévisions économiques du Ministère des affaires sociales polonaises. Elle est titulaire d'un doctorat en économie de la Faculté d'économie de Varsovie. Elle a auparavant travaillé au Bureau du Plénipotentiaire du Gouvernement pour la Réforme de la sécurité sociale, à l'Institut d'économie de marché de Gdansk et comme conseillère auprès du Ministère du travail et des affaires sociales. Elle a aussi travaillé comme consultante pour l'OIT, la Banque mondiale et l'OCDE. Ses recherches sont axées sur les régimes de retraite, les marchés du travail et les politiques sociales.

LEVENTE L. MÁTÉ est conseiller principal auprès de l'Administration centrale de la Caisse nationale d'assurance pension, à Budapest, et professeur assistant au Département du droit du travail et de la sécurité sociale de l'Université de Szeged. Il est le principal architecte et l'analyste du système de traitement informatisé des demandes de pension en Hongrie. Il a aussi cosigné une importante étude de l'OIT sur la réforme hongroise des pensions de 1998.

TINE STANOVNIK est professeur associé d'économie à la Faculté d'économie et chercheur principal attaché à l'Institut de recherche économique de Ljubljana. Il a étudié, dans le cadre d'une bourse Fulbright, à l'Institut de recherche sociale (Université du Michigan) durant l'année universitaire 1989–1990,

puis à l'Université Drury (Springfield, Missouri) en 1998–1999. Il a beaucoup publié sur les questions de réforme des pensions, de revenu et de distribution du revenu, d'imposition et de protection sociale.

CRISTIAN TOMA est Directeur général de la Direction du contrôle des cotisations du Ministère du travail roumain. Diplômé de la Faculté de droit de l'Université de Bucarest, il a, par la suite, obtenu une maîtrise en droit international. Il a participé à plusieurs formations spécialisées sur la sécurité sociale et est régulièrement en consultation avec l'OIT sur les questions de sécurité sociale.

KARMEN VEZJAK est directrice des questions économiques et financières au Conseil d'État slovène, après avoir travaillé pendant une dizaine d'années pour une entreprise d'import-export. Diplômée de la Faculté de droit, elle a ensuite obtenu une maîtrise de la Faculté d'économie de l'Université de Ljubljana. Elle a ensuite rejoint la Direction des impôts du Ministère des finances.

Avant-propos

Ce volume décrit les efforts récemment faits pour renforcer le recouvrement des cotisations de pension dans cinq pays d'Europe centrale et orientale : Croatie, Hongrie, Pologne, Roumanie et Slovénie. C'est le produit d'un projet de l'OIT, *Renforcer la protection sociale en Europe du Sud-Est*, mené avec l'appui financier du gouvernement français. Ce projet a été entrepris dans le cadre de l'Initiative de cohésion sociale du Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est, qui fournit un appui international, tant technique que financier, à la reconstruction sociale de la région après la tourmente des années 1990¹. La partie recherche de ce projet, dont fait partie la présente analyse, examine la réorganisation des régimes nationaux de sécurité sociale. Les études présentées ici portent à la fois sur l'élaboration des politiques et sur l'expérience ultérieure de leur mise en œuvre, une fois les réformes votées. Elles ont pour objectif général de fournir, aux pays qui envisagent des réformes, des informations sur l'expérience récente et les résultats des politiques de leurs voisins confrontés à des questions similaires. Par ces études, en combinaison avec un soutien technique, nous cherchons aussi à doter les partenaires sociaux d'outils qui leur permettent de concourir à l'élaboration des politiques sociales.

Le recouvrement des cotisations destinées au financement des pensions est l'un des sujets examinés dans le cadre de la partie recherche du projet. D'autres volumes de la série seront axés successivement sur : 1) le renforcement de l'offre de services sociaux aux personnes démunies, 2) des stratégies pour permettre aux handicapés de se réadapter et d'exercer un emploi rémunéré, 3)

¹ Les pays du Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est sont l'Albanie, la Bosnie, la Bulgarie, la Croatie, l'ex-République yougoslave de Macédoine, la Moldavie, la Roumanie et la Serbie-Monténégro.

la dépense sociale globale à travers la région, avec une comparaison du niveau des dépenses, du financement, de l'étendue de la protection, des prestations et des coûts administratifs entre les différents pays ainsi qu'une évaluation de l'effet des dépenses sociales pour réduire les inégalités et la pauvreté², et 4) le rôle du dialogue social dans l'élaboration de la réforme des retraites. Les deux premiers volumes paraîtront en été et en automne 2004, les autres en 2005.

Ce livre est l'œuvre de plusieurs auteurs, qui sont présentés sous le titre « A propos des auteurs ». Au nom de l'OIT, je les remercie pour l'importance de leur contribution. Il me faut également citer Urszula Lonc, coordinatrice régionale du projet, qui a facilité leur travail d'équipe tout au long de l'effort de recherche, en assurant une liaison étroite entre tous les participants, en organisant des rencontres sereines et efficaces et en supervisant les nombreuses étapes de cette publication ; Ágnes Fazekas, assistante de projet, qui a assuré un soutien efficace tout au long du processus ; et Eileen Brown a effectué l'ultime mise au point des chapitres.

Pour finir, je tiens à remercier les Ministères français de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale ainsi que de la santé et de la protection sociale, pour leur soutien financier au projet. L'OIT est très sensible à l'engagement du gouvernement français en faveur du redressement de l'Europe du Sud-Est et elle apprécie sa conscience de l'importance de la protection sociale pour la cohésion des sociétés.

Au Centre de l'OIT de Budapest, nous espérons que cette documentation va servir les efforts de la région pour renforcer le recouvrement des cotisations d'assurance pension, efforts qui visent, en dernier lieu, à étendre et à améliorer la protection sociale des travailleurs d'Europe centrale et orientale.

Petra Ulshoefer
Directrice

² Cette troisième étude s'appuiera sur les Analyses des dépenses et des performances de la protection sociale en train d'être effectuées par un réseau d'experts nationaux, avec le soutien du Centre de l'OIT de Budapest et du Service financement, actuariat et statistiques du Département protection sociale de l'OIT, à Genève.

Chapitre 1

Introduction

Elaine Fultz et Tine Stanovnik

Dans les discussions, orales comme écrites, consacrées à la réforme des pensions en Europe centrale et orientale, il est rare que le problème du manque à gagner en matière de recettes de cotisations ne soit pas mentionné. La racine de ce problème remonte aux premières années de la transition, lorsque la plupart des pays ont perdu un grand nombre d'emplois dans le secteur structuré, de l'ordre de 20 % à 30 %¹. Si quelques travailleurs ont alors quitté totalement la population active, beaucoup ont trouvé du travail dans le secteur non structuré, hors de portée des institutions de recouvrement des cotisations. De plus, les années 1990 ont été témoin d'un recul du respect de leurs obligations contributives par les entreprises et les individus déclarés du secteur structuré. Dans de nombreux pays, la dissimulation de travailleurs et la sous-déclaration de salaires sont devenues monnaie courante, tout comme la tolérance, par les pouvoirs publics, d'arriérés de cotisations de la part de grandes entreprises en mauvaise santé financière et étroitement liées à l'Etat. La perte de recettes qui en a résulté a alimenté les pressions pour réduire les pensions (à savoir une actualisation limitée des montants, un relèvement de l'âge de la retraite et une baisse du taux de remplacement) et a nécessité des subventions publiques annuelles des régimes de pensions.

Et pourtant, malgré les allusions fréquentes à ce problème dans le discours public et en dépit de ses conséquences graves pour le financement du régime, les efforts pour trouver des solutions ont été, jusqu'à présent, limités. Dans la

¹ *Economic Survey of Europe, 2004/1*, UNECE, tableau 5.

plupart des pays, les délibérations sur la politique des pensions ont été dominées par le débat « public ou privé ? » ; des questions élémentaires d'administration des régimes, comme celle du recouvrement des cotisations, ont été laissées de côté. Le dialogue social tripartite aborde rarement les problèmes de respect des obligations contributives ; il n'existe guère d'effort pour sensibiliser la population aux difficultés auxquelles sont confrontés les travailleurs qui n'ont pas (suffisamment) cotisé, quand ils prennent leur retraite, deviennent handicapés ou meurent prématurément, en laissant des proches derrière eux. Il y a eu également peu d'enquêtes sur les caractéristiques des entreprises et des travailleurs qui ne respectent pas leurs obligations contributives, c'est-à-dire sur la proportion d'entre eux qui travaillent dans l'économie grise, voire totalement souterraine, ou encore dans une entreprise familiale, ainsi que sur leur capacité de cotisation et les incitations éventuelles qui pourraient les amener ou les ramener dans le système de pensions.

Le présent volume cherche à combler en partie cette lacune. Il examine les questions et les problèmes de recouvrement en Europe centrale et orientale, en se concentrant essentiellement sur cinq pays : Croatie, Hongrie, Pologne, Roumanie et Slovénie. Ces derniers ont été choisis pour illustrer différents dispositifs de recouvrement des cotisations et types de réformes des pensions ayant des conséquences sur le recouvrement². Les études de pays sont toutes organisées de la même façon pour faciliter les comparaisons : chacune d'elles commence par une description du processus de recouvrement tel qu'il se déroule dans le pays concerné, ce qui comprend ses fonctions de contrôle, d'inspection et d'exécution forcée. Puis elles présentent les tendances nationales récentes, à l'aide de plusieurs indicateurs de respect des obligations contributives³. Elles

² On trouvera également, en annexe, de la documentation supplémentaire sur les questions et les problèmes de recouvrement de plusieurs autres régimes, documentation présentée lors d'une conférence de l'OIT sur ce sujet : *Renforcer la protection des travailleurs par l'amélioration du recouvrement des cotisations de pensions*, Bled, 13–15 novembre, 2003.

³ Il s'agit : 1) de la masse salariale soumise à cotisations ; 2) du taux de cotisation effectif ; 3) de l'écart de cotisation ; 4) de la dette contributive (arriérés) ; et/ou 5) du ratio de la masse salariale soumise à cotisations sur la masse salariale réelle. (Voir Stanovnik et Fultz, dans le présent volume, section 4.3.1.).

cherchent à expliquer les tendances observées, à repérer quels sont les principaux secteurs et entreprises qui ne versent pas les cotisations dues et à évaluer les conséquences juridiques de ce non-respect des obligations contributives pour les travailleurs.

Une synthèse comparative des études (chapitre 2) analyse les constantes et les tendances de l'ensemble des pays. Quatre grandes constantes ressortent de la comparaison.

Premièrement, la permanence d'un grave manque de respect des obligations contributives est un problème de la région. La masse salariale soumise à cotisations⁴ calculée par pays tombe bien en dessous du niveau minimal observé dans les économies développées et, aucun des cinq pays n'a encore vraiment franchi le cap pour se remettre des pertes de cotisants et de recettes subis au début de la transition. Des problèmes chroniques sévissent dans des secteurs comme celui du bâtiment et des travaux publics, de la santé, du tourisme et de la restauration ainsi que du commerce de détail. Selon de nombreux témoignages, le travail indépendant fictif est très répandu⁵. La plus grande part des arriérés de cotisations est toujours le fait de quelques grandes entreprises étroitement liées à l'Etat.

Deuxièmement, les efforts des pays pour combattre le non-respect des cotisations font fortement appel à des réformes qui renforcent le rapport entre les cotisations versées en propre par le travailleur et le montant de sa future prestation, ce qui crée une incitation financière plus forte à payer des cotisations. Même si les différents gouvernements ont structuré ces incitations

⁴ La masse salariale soumise à cotisations est la masse salariale hypothétique nécessaire pour générer, au taux de cotisation en vigueur, les cotisations effectivement recouvrées. Alors que cet indicateur dépasse normalement 50 % du PIB dans les économies développées, dans les cinq pays étudiés, selon les chiffres de 2002, il va d'un faible 16,4 % (Roumanie) à un sommet de seulement 40,8 % (Croatie). En outre, il se peut que l'indicateur pour la Croatie soit surévalué, à cause d'une sous-estimation de son PIB (voir Stanovnik et Fultz, section 4.3.1., dans le présent volume).

⁵ On entend par là un arrangement où les employés sont faussement présentés comme des travailleurs indépendants, d'une part, pour faire économiser à leur employeur les cotisations patronales et, d'autre part, pour les faire bénéficier d'une assiette de cotisation plus faible.

de différentes manières, la démarche la plus radicale consiste à réduire la part du système d'assurance sociale, en le remplaçant par un régime d'épargne individuelle à gestion privée. Selon les études présentées ici, il n'existe aucune preuve que de telles incitations aient obtenu l'impact visé⁶.

Troisièmement, ces nouveaux régimes d'épargne individuelle ont imposé de lourdes exigences au processus de recouvrement, y compris la nécessité de produire des déclarations plus fréquentes et plus détaillées que ne l'exigerait une protection équivalente des travailleurs dans un système d'assurance sociale⁷. Même si les différents gouvernements ont répondu à ces exigences de différentes manières, il n'existe pas de cas où ils aient évité de nouvelles tensions, des interruptions ou des faiblesses dans le processus de recouvrement⁸.

⁶ L'exemple le plus marquant est fourni par la Pologne, qui a simultanément adopté un régime à cotisations définies dites notionnelles (CDN), où les prestations sont directement fonction des montants cotisés, et créé un régime d'épargne individuelle obligatoire. Pourtant, cinq ans après l'adoption de ces deux réformes, la masse salariale soumise à cotisations continue à décliner (voir Stanovnik et Fultz, tableau 7, dans le présent volume). Selon Chłoń-Domińczak, le rapport établi entre prestations et cotisations a, toutefois, rendu plus difficile, pour le gouvernement polonais, d'effacer les dettes contributives des entreprises d'Etat (voir Chłoń-Domińczak, section 6, dans le présent volume).

⁷ Ce type de système exige une déclaration mensuelle de chaque montant de cotisation versé pour le compte de chaque travailleur. Dans les régimes d'assurance sociale, de telles déclarations ne sont pas nécessaires au calcul des prestations, ni au recouvrement forcé. Par conséquent, peu de régimes d'Europe de l'Ouest maintiennent ce degré de détail dans leurs déclarations contributives.

⁸ En Pologne, ils ont causé une interruption initiale du système d'attribution des paiements du second pilier, une baisse temporaire du respect des obligations contributives et, par la suite, une augmentation des effectifs du personnel la ZUS de 20 % ; en Croatie, la création par le gouvernement d'une nouvelle institution, le REGOS, pour recouvrer et enregistrer les cotisations du second pilier, s'est traduit, jusqu'à présent, par des obligations de déclarations redondantes pour les employeurs ; enfin, en Hongrie, où le fisc est chargé du recouvrement des cotisations, faute d'un ensemble de comptes de cotisations individuelles, les pouvoirs publics ont du mal à contrôler le respect des obligations contributives (voir Bejaković, Máté et Chłoń-Domińczak, sections 2, dans le présent volume).

Quatrièmement, pour tenter de donner un coup de fouet au respect des obligations contributives, plusieurs pays ont transféré la compétence du recouvrement des cotisations de pension au fisc ou projettent de le faire. Même si ce changement peut, en théorie, permettre des économies d'échelle dans le recouvrement, on se demande si les conditions institutionnelles préalables à un succès sont réunies ; les études présentées ici révèlent les coûts à court terme de ce transfert majeur de compétence⁹.

Le présent volume, qui constitue une première tentative pour mettre en lumière les questions de recouvrement dans un contexte régional, laisse également des questions importantes sans réponse. Les calculs utilisés pour mesurer le respect des obligations sont bruts : ils ne nous permettent pas d'évaluer les manques à gagner avec précision. Comme aucun des pays n'a encore vraiment franchi le cap, en ce qui concerne l'amélioration du respect des cotisations, il n'a pas été possible de repérer des pratiques qui auraient pu contribuer à un tel rétablissement. Nous n'avons pas pu, non plus, cerner avec précision les caractéristiques des personnes ou entités qui manquent à leurs obligations contributives. Les études de pays, toutefois, identifient certaines pratiques positives qui laissent présager une amélioration future des recouvrements et d'autres approches qui ont clairement causé une dégradation de la situation. Extrapolant à partir de ces expériences, nous offrons sept conseils généraux aux gouvernements et aux partenaires sociaux qui souhaitent intervenir plus activement sur cette question :

1. Donner l'exemple – Une application impartiale de la loi par les pouvoirs publics constitue un premier pas essentiel vers l'amélioration du respect des obligations contributives : sans cela, il ne faut pas s'attendre à ce que d'autres mesures réussissent. Les pouvoirs publics doivent recouvrer les cotisations auprès des grandes entreprises comme auprès des petites, ce qui veut notamment dire, auprès des entreprises publiques comme privées. Une telle impartialité est

⁹ Selon Ross, ces conditions préalables sont l'existence d'un fisc modernisé, d'un organisme d'assurance sociale modernisé et d'une forte culture de respect des obligations contributives (voir Stan Ross, « Le recouvrement des cotisations sociales : pratiques et problèmes actuels », Conférence de l'AISS sur Les changements dans la structure et l'organisation de l'administration de la sécurité sociale, Cracovie, Pologne, 3–4 juin 2004, p. 9).

nécessaire pour rebâtir la confiance de l'opinion publique dans l'administration des pensions : sans elle, on aura beau établir un rapport entre les cotisations versées en propre par chaque travailleur et le montant de sa future pension, cela ne constituera pas une incitation crédible à cotiser. Syndicats et patronat devraient insister pour que le gouvernement donne l'exemple en se pliant à cette règle. Dans les cas d'entreprises non compétitives, il se peut que le recouvrement forcé des cotisations impayées risque de faire perdre des emplois. Toutefois, des subventions cachées, sous forme d'un recouvrement laxiste des cotisations, ne sont peut-être pas l'instrument le plus adapté pour soutenir des secteurs économiques chancelants ; sans compter que de telles politiques retardent la restructuration de l'économie et la création d'emplois dans des secteurs où les perspectives d'emploi sont plus brillantes. Ce qu'il faut, c'est une démarche sur deux fronts qui combine recouvrement impartial et aides transitoires fortes pour les travailleurs des secteurs touchés¹⁰. L'appartenance à l'UE, effective ou potentielle, fournit une nouvelle base à ce type de politiques¹¹.

2. Redéfinir le non-respect des obligations contributives comme une question sociale

– Le non-respect des obligations contributives est souvent considéré comme une question aride, technique ou purement financière qui n'a rien à voir avec l'étendue de la protection vieillesse ou invalidité. Sensibiliser l'opinion publique aux conséquences sociales du non-paiement des cotisations constitue donc un autre premier pas crucial. Les gouvernements peuvent se servir de leur visibilité publique pour prêcher énergiquement sur ces conséquences : les problèmes qui guettent les travailleurs du secteur non structuré privés de protection, la ponction sur les recettes des régimes que représente le non-respect des obligations contributives par les entreprises du secteur structuré et la perte totale des prestations pour les travailleurs participant aux régimes

¹⁰ Une telle stratégie relève de l'approche dite de « flexicurité », qui souligne les gains que peut produire la combinaison d'un relâchement des garanties entourant l'emploi avec un renforcement de la protection sociale (voir Sandrine Cazes et Alena Nesporova, *Balancing flexibility and security in Central and Eastern Europe*, Genève, BIT, 2003).

¹¹ Tolérer ou effacer les arriérés de cotisations de certaines entreprises particulières est une politique gouvernementale qui constitue une subvention publique illégale en vertu de la loi européenne.

d'épargne individuelle nouvellement créés dans la région. Les pouvoirs publics peuvent également faire du respect des obligations contributives l'objet d'un dialogue social à un niveau élevé et engager les partenaires sociaux à inventer des solutions¹². Syndicats et organisations patronales ont un rôle clé à jouer, puisque les travailleurs comme les employeurs sont lésés par des concurrents qui tirent un avantage déloyal d'un non-paiement des cotisations. Les organisations patronales peuvent faire du respect des obligations contributives un indicateur du civisme des entreprises et les syndicats, sensibiliser leurs adhérents aux risques auxquels expose un non-paiement des cotisations et, inversement, aux protections importantes apportées par le respect des obligations contributives. En s'occupant eux-mêmes de ce problème et en œuvrant à trouver des solutions, travailleurs et employeurs peuvent garder, ou retrouver, un rôle central dans la conception des politiques de pension.

3. Investir dans l'exécution forcée – Le respect des obligations contributives est facilité quand les personnes ou entités soumises à cotisations savent qu'elles sont surveillées et que tout manquement de leur part déclenchera une prompte réaction. Les coûts d'un tel contrôle peuvent être grandement réduits par le recours à un système informatique qui fait le lien entre les flux de liquidités et un fichier central des personnes soumises à cotisations. Les pouvoirs publics peuvent aussi constituer une équipe d'agents de recouvrements assez nombreuse pour que les audits et les recouvrements forcés deviennent des menaces réelles, former ces agents aux techniques d'audit et les rémunérer correctement, de manière à les rendre moins accessibles aux tentations financières. Tout aussi important, les pouvoirs publics peuvent créer une culture organisationnelle où l'importance du rôle des agents de recouvrement est respectée au point de faire de ces derniers des « garants » financiers du système de pensions. Il vaut, par ailleurs, la peine d'avoir un code de bonnes pratiques formel ainsi que d'offrir des stages de formation. On peut fixer le montant des pénalités, des amendes et des autres sanctions frappant les manquements aux obligations contributives, de manière à rendre le coût probable de la fraude supérieur au profit qu'on peut en tirer – mais, en même temps, sans rendre l'exécution

¹² En Bulgarie, les seuils minimums de cotisation sont le résultat direct d'une coopération de ce type.

forcée prédatrice. Tout comme les autres fonctions importantes d'un régime de pensions, le recouvrement devrait être supervisé par une haute instance qui comprenne des représentants des participants au régime.

4. *S'appuyer sur les règles et les procédures existantes* – On peut réduire la charge qu'impose l'exécution forcée des obligations contributives en s'appuyant sur une méthode indirecte qui consiste à obliger les employeurs à prouver qu'ils sont à jour de leurs cotisations s'ils veulent avoir accès à certaines prestations publiques. Par exemple, on pourrait exiger une telle preuve de quiconque veut obtenir un permis d'import-export, soumissionner pour un marché public, obtenir un prêt ou une subvention pour une petite entreprise ou même réaliser son introduction en bourse. Les gouvernements peuvent aussi exiger que les cotisations soient identifiées comme un poste distinct dans le rapport du commissaire aux comptes des entreprises. Les institutions de recouvrement peuvent passer des accords de coopération avec d'autres organismes pour imposer de telles obligations, partager les coûts de l'exécution forcée et participer au contrôle des employeurs et des travailleurs. Ces dispositifs d'exécution forcée indirecte devraient faire l'objet d'un réexamen régulier pour garantir qu'ils ne sont pas maintenus en place au-delà du temps nécessaire.

5. *Alléger le fardeau des obligations contributives* – Un système de sécurité sociale convivial favorise la confiance et encourage le respect des obligations. Pour aider les employeurs et les travailleurs à remplir leurs obligations, les régimes peuvent fournir des informations claires, opportunes et complètes. Ils peuvent réduire la paperasserie associée au paiement des cotisations et offrir des options de déclaration électronique. On peut éliminer les déclarations redondantes en faisant chapeauter le recouvrement unifié par un seul organisme, mais aussi grâce à une coopération entre différents organismes. Il est utile de créer un service spécial pour offrir une assistance aux cotisants, y compris un numéro vert, un site internet et une adresse électronique source de renseignements rapides¹³. Les administrateurs des régimes peuvent aussi organiser des ren-

¹³ C'est-à-dire un numéro qui ne sonne pas occupé en permanence pour cause d'encombrement des lignes et des délais de réponse aux questions posées par courriel qui soient brefs.

contres publiques avec les employeurs pour leur expliquer les procédures de recouvrement et solliciter leurs réactions et leurs recommandations. Ils peuvent encore donner une grande publicité aux propositions de changement de procédures. Les organisations patronales, quant à elles, peuvent aider leurs membres à remplir leurs obligations contributives et les travailleurs, de leur côté, contribuer à surveiller le respect de ces obligations par les employeurs¹⁴. Combiné à un allègement des déclarations, un abaissement des taux de cotisation peut encourager le respect des obligations contributives et en atténuer le fardeau. Le compromis entre baisser les taux et préserver, voire améliorer les prestations, est une question sensible qu'il faut résoudre, au cas par cas, par le dialogue social. Toutefois, il faut que toutes les parties reconnaissent que, dans la situation de la région, où l'offre de travail est supérieure à la demande, avoir des taux de cotisation élevés revient à refuser, aux travailleurs, la protection vieillesse ou invalidité aussi sûrement que le ferait une réduction du montant des prestations.

6. *Accorder l'instrument avant d'en changer* – Quand un régime de pensions fonctionne mal, les décideurs se trouvent toujours tenus de choisir entre essayer de corriger les problèmes sous-jacents et remplacer carrément le système, c'est-à-dire entre « accorder l'instrument et en changer »¹⁵. Eu égard au recouvrement des cotisations de pension, changer d'instrument signifie transférer la fonction de recouvrement du régime de pension à une autre administration, en général, le fisc. Les arguments en faveur d'une unification de tous les types de recouvrements sous le chapeau d'une seule administration sont solides en théorie : une telle unification permet à l'organisme chargé du recouvrement de réaliser des économies d'échelle, d'obtenir, de nombreuses sources publiques, des informations sur les employeurs soumis à cotisations et d'alléger le fardeau des déclarations associé aux obligations contributives. Et pourtant, on a beaucoup de mal à trouver des preuves empiriques de ces

¹⁴ Les employeurs jouent ce rôle aujourd'hui en Belgique et, en Roumanie, en vertu de la réforme de 2000, les pouvoirs publics sont autorisés à communiquer le montant des arriérés de cotisations des employeurs aux syndicats concernés.

¹⁵ Aaron, Henry J. et Reischauer, Robert D. (dir.), *Countdown to Reform: the Great Social Security Debate*, Century Foundation Press, 2001.

avantages. Bien qu'il existe, à travers le monde, des types nombreux et variés d'organismes de recouvrement des cotisations, rien n'indique, si on compare leurs résultats, qu'une méthode est intrinsèquement supérieure aux autres¹⁶. En outre, le passage d'un système existant à un nouveau système implique toujours des coûts de transition : pertes financières, pertes d'efficacité ainsi qu'un risque réel de voir tout simplement le transfert, pour tout un éventail de raisons inattendues, ne pas fonctionner comme prévu. De plus, quand un système public est médiocre et inefficace, les grandes transformations ont plus de chance d'aboutir à des interruptions de service importantes et les mêmes problèmes qui ont conduit à l'abandon du système antérieur sont plus susceptibles d'affecter le nouveau dispositif.

Ce qui détermine réellement le succès du recouvrement, ce n'est pas un dispositif administratif particulier, mais la puissance économique du pays ainsi que la compétence et la volonté politique des pouvoirs publics. Il existe toute une variété de dispositifs qui peuvent fonctionner bien ou mal en fonction de ces facteurs. Sauf circonstances exceptionnelles, des pouvoirs publics incapables de bien faire fonctionner un système de recouvrement seront hors d'état de faire mieux avec un autre. Le plus sûr moyen d'améliorer le respect des obligations contributives consiste à s'attaquer directement aux faiblesses du système existant, en rationalisant son fonctionnement, en améliorant la coopération, tant interne qu'avec d'autres organismes, en mettant au point un système d'information qui permette de réduire les coûts de contrôle et en investissant dans le capital humain ou la formation du personnel.

7. *S'attaquer à l'économie souterraine progressivement* – Le conseil donné plus haut de se montrer impartial quand il s'agit de faire respecter les obligations contributives ne peut malheureusement pas s'étendre à l'économie souterraine. Ce secteur est trop vaste pour qu'on puisse l'amener à respecter les obligations contributives d'un seul coup. De plus, il ne s'agit pas d'une entité unique, mais d'une collection d'entreprises et d'individus hétérogènes aux statuts juridiques

¹⁶ Les cotisations de pension sont recouvrées, en Belgique, par l'Office national de sécurité sociale, en Allemagne, par les caisses d'assurance de maladie, en France, par les unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale du régime général et les régimes complémentaires et, au Royaume-Uni, par le fisc.

différents (économie officielle, grise ou totalement clandestine), dont la sensibilité aux incitations positives, par opposition aux sanctions, est variable, tout comme l'est leur capacité contributive. Dans ce contexte, le mieux est de procéder progressivement, en repérant les branches d'activité et les secteurs où il est clair que les travailleurs et les employeurs ont des capacités de paiement et où un flux salarial nettement défini rend l'application forcée de la loi rentable. En liaison avec les partenaires sociaux, les pouvoirs publics peuvent fixer des priorités d'action et concevoir des projets pour cibler des problèmes spécifiques. Comme projets, il peut s'agir, par exemple, d'augmenter la surveillance et les inspections, de lancer une campagne publique d'information qui mette l'accent sur l'importance de respecter les obligations contributives et sur les conséquences sociales de leur non-respect, ou de fixer un seuil de cotisation minimale pour tous les travailleurs, quel que soit le salaire déclaré. Il est important que de telles initiatives, loin de suivre un modèle ou une recette prédéterminés, soient conçues conformément à la situation et aux problèmes particuliers du pays, bref, qu'elles soient « nationales ».

En dernière analyse, si l'on veut faire progresser le respect des obligations contributives, il s'agit de susciter la confiance dans le système de pensions. On aurait beau effectuer toute la surveillance et toutes les inspections du monde, cela ne suffirait pas à assurer le respect des obligations contributives, si la population est résolue à frauder. En outre, il est plus facile et moins onéreux de recouvrer des cotisations auprès d'une population qui reconnaît les avantages de la protection qu'auprès de gens qui doutent de la capacité ou de la volonté réelle des pouvoirs publics à tenir leurs promesses. Même si tous les gouvernements travaillent à inspirer une telle confiance, une forte déviation fait que leur démarche se borne à établir un rapport plus étroit entre montants cotisés et montants perçus. Il est possible de faire bien plus. Pour être sûrs de recevoir une pension plus élevée à l'avenir s'ils paient aujourd'hui leurs cotisations, les travailleurs doivent aussi avoir l'impression que le régime de pensions est bien administré, c'est-à-dire que son fonctionnement est transparent, ses décisions équitables et ses dirigeants tournés vers l'avenir.

Dans le contexte actuel de la région, plusieurs types d'initiatives pourraient contribuer à favoriser une telle confiance. Par exemple, les pouvoirs publics peuvent créer, ou renforcer, une instance consultative représentative pour

orienter la politique des pensions. En donnant la parole aux participants au régime de pensions, de telles instances confèrent à ces derniers un élément important de légitimité. Le besoin d'une instance consultative se fait particulièrement sentir pour superviser les deuxièmes piliers obligatoires nouvellement créés dans la région : en général, les travailleurs n'y sont pas représentés. Les pouvoirs publics peuvent aussi acquérir la capacité de prévoir le bilan financier à long terme du régime de pensions, procéder régulièrement à de telles projections et en publier les résultats¹⁷. Dans la plupart des pays d'Europe centrale et orientale, à cause de l'absence persistante de projections régulières, l'opinion publique est incapable de savoir quelles actions il faudrait entreprendre pour assurer la solvabilité future des régimes. D'autre part, les gouvernements pourraient lancer un débat public sur les principaux défis auxquels sont confrontés les régimes de pensions, y compris la nécessité de lutter contre le non-respect des obligations contributives, de se préparer au vieillissement démographique et de restreindre les frais de gestion élevés qui érodent les placements d'épargne des travailleurs dans de nombreux régimes privés. Dans de nombreux pays d'Europe centrale et orientale, de telles questions ne retiennent guère l'attention dans les débats politiques nationaux. Pourtant, un débat ouvert constitue non seulement le moyen le plus efficace de trouver des solutions réalisables et durables, mais encore un signal manifeste aux yeux de l'opinion publique que le système de pensions est entre bonnes mains.

A l'intérieur de ces orientations générales, il existe un large éventail de types d'initiatives possibles pour améliorer le respect des obligations contributives, non seulement de la part des pouvoirs publics, mais aussi des travailleurs et des employeurs. Les mots d'ordre de tels efforts sont l'expérimentation et l'innovation. Les organisations internationales ont un rôle à jouer, non pas comme des chefs détenteurs de solutions garanties, mais pour soutenir quiconque souhaite trouver sa propre méthode « nationale ». La nécessité d'une telle approche ressort de l'expérience de la dernière décennie, où de nombreuses réformes ont été adoptées sur la base de modèles empruntés dont

¹⁷ Pour faire accepter ces résultats, ils peuvent inviter les partenaires sociaux à participer à la formulation des hypothèses de projection.

le décalage par rapport à la situation de la région est clair. De tels emprunts sont particulièrement mal adaptés au domaine du recouvrement, où le succès du système est toujours un reflet des principaux éléments de son environnement, y compris la taille de celui-ci, les ressources disponibles, la structure de l'économie et les normes sociales. Les efforts pour améliorer l'étendue de la protection à travers un renforcement du respect des obligations contributives doivent aussi refléter ces éléments.

Chapitre 2

Le recouvrement des cotisations : synthèse comparative

Tine Stanovnik et Elaine Fultz

Dans un grand nombre de pays d'Europe centrale et orientale, le système de pensions a subi des réformes considérables au cours des années 1990. Ces réformes ont souvent eu pour point commun le peu d'attention accordé, durant leur préparation, à la conception d'éléments pourtant vitaux pour le fonctionnement de ces systèmes. On dirait que la ferveur idéologique en faveur de réformes radicales a primé sur la planification analytique et les solutions pragmatiques, de sorte que les préparatifs organisationnels et administratifs des réformes ont été bâclés. Même s'il est difficile de tout préparer, même dans les meilleures conditions, il est frappant de voir à quel point des aspects institutionnels et administratifs importants ont été négligés.

Les chapitres de ce livre traitent tous de ce qu'on pourrait considérer comme la question négligée par les réformes des pensions : le recouvrement des cotisations. Dans ce chapitre-ci, on fera appel aux études consacrées à ces pays pour présenter une analyse synthétique du recouvrement des cotisations et de questions corollaires dans cinq pays d'Europe centrale et orientale : Pologne, Hongrie, Roumanie, Croatie et Slovénie. Dans les années 1990 et au début des années 2000, ces pays se sont engagés dans une réforme des pensions qui avait, chacune, ses traits particuliers et qui a également affecté l'architecture et le fonctionnement du système de recouvrement des cotisations. Notre analyse s'efforcera, tout en mettant en lumière la variété des caractéristiques nationales, de rechercher des points communs et des tendances générales.

Nous ne nous interdirons pas de porter des jugements de valeur, même si nous nous abstenons de plaider en faveur de quelque pratique, supposément meilleure, ou de quelque solution, censément optimale, que ce soit. D'ailleurs, on aurait du mal à affirmer l'existence de telles pratiques ou de telles solutions, étant donné que chaque pays a dû régler une myriade de problèmes rendus manifestes par la réforme des pensions – du mieux qu'il a pu, en tenant compte de sa situation économique et sociale, de ses capacités administratives, de sa constellation politique et du degré de ferveur idéologique imprégnant, chez lui, le processus de réforme des pensions. En d'autres termes, les changements institutionnels et administratifs sont une question propre à chaque pays et l'on irait à l'encontre de la réalité si l'on suggérait une unique meilleure solution.

La présente synthèse est organisée de la manière suivante. La première section (« Le système de pensions : réformes et changements institutionnels ») décrit l'organisation des systèmes de pensions et montre comment les réformes des pensions ont imposé de nouvelles obligations qu'il a fallu satisfaire, soit en adoptant et en modernisant les institutions existantes, soit en en créant de nouvelles. On verra que, dans les trois pays où la réforme des pensions a institué un deuxième pilier obligatoire entièrement financé par capitalisation (Pologne, Hongrie et Croatie), trois systèmes administratifs complètement différents les uns des autres ont été adoptés pour le recouvrement des cotisations du deuxième pilier. La deuxième section, elle, (« Le système de recouvrement ») décrit le rôle des diverses institutions de sécurité sociale dans le processus de recouvrement, les relations de celles-ci avec le fisc et la répartition des tâches entre celles-ci et le fisc. On y examine en détail quatre éléments de la fonction de recouvrement : contrôle, inspection, exécution forcée et comptabilité¹. On y décrit également les principales étapes de l'immatriculation des payeurs de cotisations et des assurés. La troisième section (« Etendue de la protection, assiettes et taux de cotisation ») présente une évaluation générale du taux de

¹ La fonction de contrôle fait référence au suivi et à la fonction d'inspection pour la vérification des comptes des entreprises. En effet, la première consiste à vérifier que les flux financiers correspondent bien aux informations communiquées, tandis que la seconde se traduit par des inspections sur place, effectuées par des inspecteurs des assurances sociales ou du fisc (voir aussi Wiktorow, 2004).

couverture de la population active, de l'assiette de cotisations s'appliquant à diverses catégories d'assurés (salariés, travailleurs indépendants, agriculteurs) et des taux de cotisation. La quatrième section (« Respect des obligations contributives ») traite des questions de respect des obligations contributives. Elle présente divers indicateurs permettant de mesurer ce dernier : si ces indicateurs sont particulièrement utiles pour donner une estimation approximative du progrès ou du recul du respect des obligations contributives, ils le sont peut-être un peu moins pour les comparaisons de pays à pays. Dans cette section, on se penche aussi sur un produit particulier du non-respect des obligations contributives : la dette contributive. Cette section se conclut par une analyse des diverses politiques nationales en matière de remise de dettes et de délais de paiement, ainsi que des conséquences du non-respect des obligations contributives sur les droits à pension des travailleurs. Enfin, dans la cinquième section, on conclut par quelques remarques.

1. Le système de pensions : réformes et changements institutionnels

1.1. *L'unification des régimes de pension*

Au cours des trois dernières décennies, divers régimes de pensions protégeant diverses portions de la population active ont été, dans quatre des cinq pays, progressivement intégrés au régime général des pensions publiques. Seule la Pologne ne se conforme pas à ce modèle, puisqu'elle a conservé des régimes de pension distincts pour les agriculteurs et les forces armées. En général, l'intégration des régimes spéciaux des agriculteurs et des travailleurs indépendants a été médiocre, c'est-à-dire que l'affiliation des représentants de ces catégories n'est obligatoire qu'au-delà d'un certain seuil de revenu.

Le régime public de pensions, en Pologne, comprend trois régimes distincts : la ZUS (pour les salariés et les travailleurs autonomes), la KRUS (pour les agriculteurs) et un régime pour les forces armées (y compris la police). Jusqu'en 1998, la Roumanie avait trois caisses distinctes : la Caisse dite d'assurance sociale publique, la Caisse des pensions complémentaires et la

Caisse des agriculteurs, toutes trois administrées par le Ministère du travail et de la protection sociale. En 1998, à titre de mesure préparatoire à la réforme, la Caisse des pensions complémentaires et la Caisse des agriculteurs sont distinguées dans des chapitres distincts du budget de la Caisse d'assurance sociale publique ; ce traitement a duré jusqu'en avril 2001, date à laquelle, du fait de l'entrée en vigueur d'une nouvelle loi relative à l'assurance sociale, les deux caisses ont été fusionnées au sein de la Caisse d'assurance sociale publique. Jusqu'en 1998, la Croatie avait trois caisses de pension distinctes : pour les salariés, les travailleurs indépendants et les agriculteurs. En 1999, les trois caisses fusionnèrent pour former la Caisse croate de l'assurance pension (CCAP). La Slovénie possède un régime public de pensions unique depuis 1984, date à laquelle le régime des agriculteurs fut intégré au régime général. La Hongrie possède un régime public de pensions unique depuis 1975.

1.2. Réforme des pensions, changements dans les institutions et les fonctions

Sur les cinq pays, quatre connurent des changements importants de paramètres dans le premier pilier au cours des années 1990, tout en instituant un second pilier (obligatoire ou volontaire). La Pologne introduisit une réforme majeure en 1999, la Hongrie en 1998, la Croatie en 2001 et la Slovénie en 1999. En Pologne, en Hongrie et en Croatie, la réforme a compris un second pilier entièrement financé par capitalisation, obligatoire ; en Slovénie, le second pilier est volontaire : cependant, du fait de fortes incitations fiscales, environ 50 % des assurés du premier pilier, le pilier public, sont déjà assurés par le second pilier. La Roumanie, après avoir introduit un grand nombre de petites modifications progressives dans son système public de pensions, a procédé à une réforme importante en 2000. Toutefois, depuis, plusieurs dispositions essentielles de la loi de réforme ont été modifiées et le gouvernement n'a pas encore légalisé l'assurance complémentaire privée, fût-elle volontaire ou obligatoire².

² Toutefois, le gouvernement a émis des propositions pour les deux options (voir Toma, section 1.5., dans le présent volume).

Ces réformes ont imposé de nouvelles missions aux institutions existantes et, dans certains cas, entraîné une redistribution des tâches. La redistribution des tâches, toutefois, n'était pas une obligation intrinsèque aux réformes. Ainsi, en Pologne et en Slovénie, les nouvelles tâches furent assignées aux institutions d'assurance sociale (respectivement la ZUS et la ZPIZ). A l'autre extrémité du spectre, on trouve la Hongrie et la Croatie, où la réforme des pensions s'est accompagnée d'une redistribution majeure des tâches : en Hongrie, le fisc s'est vu attribuer certaines fonctions de recouvrement auparavant remplies par l'institution d'assurance sociale, tandis qu'en Croatie, les fonctions de recouvrement redistribuées ont été assignées au fisc et à une nouvelle agence de recouvrement (REGOS).

La Pologne, qui a connu la réforme des pensions la plus radicale des quatre pays, n'a pourtant introduit aucune modification institutionnelle. L'Institution de l'assurance sociale (ZUS) continue à remplir ses fonctions de recouvrement, de contrôle et d'exécution forcée. Toutefois, la charge de travail de la ZUS a pris une extension considérable, parce que la réforme des pensions a exigé l'individualisation des données de cotisations mensuelles, non seulement pour le second pilier, mais encore pour le premier pilier, qui est en train d'être converti en régime à cotisations définies, dites notionnelles (CDN)³. La ZUS recouvre aussi les cotisations au second pilier et les transfère aux nouveaux fonds d'épargne privés. L'ampleur de la nouvelle charge de travail de la ZUS se reflète dans l'augmentation considérable des effectifs de son personnel⁴.

La Hongrie, au contraire, a fait le choix d'une redistribution considérable des fonctions entre les institutions concernées. A la suite de la réforme des pensions de 1998, en 1999, l'Administration des impôts et du contrôle des finances (AICF) a pris la relève de l'Administration centrale de la Caisse nationale d'assurance maladie (ACCNAM) et de l'Administration centrale de la Caisse nationale d'assurance pension (ACCNAP) en matière d'immatriculation

³ Dans un régime à CDN, comme les prestations sont directement fonction des cotisations de pension versées en propre par chaque travailleur, il faut tenir le compte des cotisations individuelles (voir Chłoń-Domińczak, section 1.1., dans le présent volume).

⁴ A savoir une augmentation de 20 %, soit de 40 000 à 48 000 employés (voir Chłoń-Domińczak, section 2.2.1., dans le présent volume).

des payeurs de cotisations et des assurés, de recouvrement, de contrôle et d'exécution forcée. Les deux assurances sociales (ACCNAP et ACCNAM) sont, toutefois, toujours responsables de la tenue des comptes. Les décisions d'attribution et le service des prestations sont également toujours du ressort de l'ACCNAP. À la différence de la situation qui prévaut en Croatie et en Pologne, les cotisations obligatoires aux fonds d'épargne privés hongrois sont transférées directement par les employeurs, sans intervention ni comptabilité aucune des pouvoirs publics.

La Croatie a, elle aussi, procédé à des modifications institutionnelles majeures. Dans le cadre d'une réforme globale des pensions entamée en 2001, la Croatie a créé une nouvelle organisation, le Fichier central des assurés (REGOS), qui a pour charge de tenir à jour une base de données centrale de toutes les cotisations, y compris celles du second pilier. Le REGOS est aussi chargé de remplir une fonction similaire en ce qui concerne l'impôt sur le revenu et les taxes locales. En outre, il recouvre les cotisations du second pilier et les fait virer sur les comptes appropriés des fonds d'épargne individuels. De pair avec le fisc, il contrôle le paiement des cotisations ; toutefois, le fisc a le monopole des inspections sur place et des exécutions forcées. De fait, la CCAP a perdu la plupart de ses fonctions antérieures : ses principales responsabilités, aujourd'hui, consistent à tenir le compte des cotisations et à prendre les décisions d'attribution.

Tout comme la Pologne, la Slovénie a procédé à un nombre très limité de changements institutionnels ou organisationnels, non seulement durant les années 1990, mais encore après la réforme majeure de 1999. 1996 vit la création d'un nouveau fisc unifié, responsable du recouvrement de toutes les cotisations et de tous les impôts (droits de douanes exceptés). Soulignons que les fonctions de recouvrement, de contrôle et d'exécution forcée n'ont jamais été du ressort des institutions d'assurance sociale concernées par les cotisations : avant 1996, ces fonctions incombaient à l'Agence centrale des paiements (pour les personnes morales) et à l'Office des recettes publiques (pour les travailleurs indépendants et les agriculteurs).

La Roumanie a effectué un grand nombre de changements institutionnels et administratifs durant les années 1990, en intégrant progressivement diverses fonctions : recouvrement, contrôle, inspection et exécution forcée. De la même manière, en 2000, une nouvelle institution fut créée, la Caisse nationale des

pensions et des autres droits à l'assurance sociale, pour exercer les fonctions de recouvrement, de contrôle et d'exécution forcée en matière de cotisations. Des changements supplémentaires eurent lieu en 2002, date à laquelle les organes de contrôle de la Caisse nationale des pensions et des autres droits à l'assurance sociale, d'une part, et ceux de l'Agence nationale pour l'emploi, d'autre part, furent unifiés. Une autre réorganisation est prévue pour 2004, année où une nouvelle Agence nationale de l'administration fiscale devrait être créée. Celle-ci aura comme responsabilités, non seulement le recouvrement des cotisations, mais encore l'immatriculation des personnes morales et physiques, le contrôle du versement des cotisations ainsi que d'autres fonctions, dont le recouvrement des impôts.

Il est intéressant d'observer que, pour le recouvrement des cotisations du second pilier, on a assisté à l'émergence de trois types d'arrangement institutionnel différents. En Pologne, l'institution d'assurance sociale existante, la ZUS, a assumé la responsabilité du recouvrement et du contrôle de ces cotisations. En Hongrie, ni le fisc ni l'assurance sociale ne sont responsables de ces fonctions : les cotisations du second pilier sont directement versées par l'employeur aux Fonds de pension privés obligatoires (FPPO). La Croatie, quant à elle, a opté pour une troisième voie, en créant une nouvelle institution, le REGOS, pour le recouvrement et le contrôle des cotisations du second pilier. Comme l'explique Bejaković, des tensions se développent déjà entre l'administration fiscale et le REGOS⁵. Vu le chevauchement de leurs fonctions, ce n'est pas surprenant ; la viabilité d'un tel arrangement institutionnel reste à voir.

1.3. Préparatifs administratifs de la réforme des pensions, systèmes de technologie de l'information et comptabilisation des cotisations

Les réformes ont imposé de nouvelles tâches, phénoménales dans certains cas, aux systèmes de recouvrement existants. En instituant un régime d'épargne individuelle obligatoire, trois des cinq pays ont rendu indispensable la comptabilisation des cotisations individuelles mensuelles de chaque travailleur.

⁵ Bejaković, section 2.1.2., dans le présent volume.

Il s'agit là d'une tâche bien plus considérable que celle que requiert un régime d'assurance sociale, où les prestations dépendent du salaire annuel. L'individualisation du compte des cotisations mensuelles exigeait, comme première étape, l'introduction de nouveaux systèmes de technologie de l'information. En la matière, les différents pays ont connu des expériences très différentes. La réforme polonaise, qui a aussi introduit un système à CDN dans le premier pilier, a rendu la comptabilisation des cotisations individuelles obligatoires pour les deux piliers. Comme on le verra plus loin, cette exigence dépassait de beaucoup les capacités administratives de la ZUS et fut cause, au départ, de graves perturbations dans le recouvrement des cotisations. En Hongrie, l'obligation de tenir, chaque mois, le compte des cotisations individuelles, quoique votée par le législateur, commença par être différée, avant d'être annulée⁶. Comme Augusztinovics et coll. l'expliquent, « l'Agence d'Etat pour le recouvrement des impôts (AERI) n'était ni en mesure, ni désireuse de créer ou tenir à jour l'énorme fichier que cela aurait impliqué »⁷. La Slovénie a connu une histoire similaire. Là, alors que la Loi sur l'assurance vieillesse et invalidité de 1999 disposait que la comptabilisation individuelle des cotisations serait obligatoire à partir de 2003, peu de progrès ont été faits dans cette direction, à cause du manque d'enthousiasme des deux partenaires concernés : le fisc et la Caisse d'assurance vieillesse et invalidité. Leur réticence peut s'expliquer par la charge, déjà soulignée, du travail administratif à assumer pour faire fonctionner un tel système, ainsi que par le caractère relativement superflu d'une comptabilisation des cotisations individuelles mensuelles en Slovénie⁸. À la différence des deux autres pays, la Croatie paraît être passée en douceur à l'individualisation des comptes de cotisations, tant sur le premier que sur le second pilier. Même si la Roumanie a rendu une telle comptabilisation obligatoire dans le régime public de pensions, les travaux préliminaires ont

⁶ Máté, section 2, dans le présent volume.

⁷ Augusztinovics et coll., 2002, p. 49.

⁸ C'est-à-dire qu'à la différence des trois autres pays, la Slovénie n'a pas besoin de comptabiliser les cotisations individuelles pour faire respecter les obligations contributives vis-à-vis du second pilier, qui est facultatif ; une telle comptabilisation n'est pas, non plus, indispensable au calcul du montant des pensions publiques, puisque celles-ci sont basées sur les rémunérations annuelles.

été médiocres : même le fichier des payeurs de cotisations et des assurés est loin d'être complet et à jour⁹. Ces faiblesses ont conduit à l'annulation d'une disposition majeure de la réforme de 2000, qui substituait, comme base des droits à pension pour les travailleurs, les cotisations effectivement versées à la rémunération¹⁰.

Le tableau 1 indique la nature des informations que doivent communiquer, mensuellement, les employeurs en matière de cotisations obligatoires, dans chacun des cinq pays. Par cotisations obligatoires, il faut entendre non seulement les cotisations de pension du premier pilier, mais encore (dans les pays ayant institué un régime obligatoire de pensions du second pilier) les cotisations du second pilier.

Tableau 1 : Nature des informations sur les cotisations versées, que l'employeur doit communiquer mensuellement au fisc (F) ou à l'assurance sociale (A), en 2003

Pologne	individualisées (F)
Roumanie	individualisées (F)
Hongrie	globales (A)
Croatie	individualisées (R*) et globales (A)
Slovénie	globales (F)

* REGOS.

Source : Bejaković, section 2.1.4. ; Máté, section 2 ; Chłoń-Domińczak, section 1.1. ; Toma, section 2.2. ; Vezjak et Stanovnik, section 2.3.1., dans le présent ouvrage.

Note : La Roumanie passera à « T » en 2004. En Croatie, le REGOS reçoit les formulaires R-S, tandis que le Fisc reçoit les formulaires mensuels ID et IDD. En Slovénie, les travailleurs indépendants ayant des employés doivent fournir des listes individualisées.

Les difficultés rencontrées par la Pologne au début de l'introduction de comptes de cotisations individuels et du système de technologie de l'information requis sont instructives. Lors de la mise en œuvre de la réforme polonaise, en 1999, il fut mis fin à l'ancien système de suivi des paiements de cotisations,

⁹ Toma, section 2.2.1., dans le présent volume.

¹⁰ Toma, section 1.4., dans le présent volume.

avant même la mise en place du nouveau. Il en est résulté que la ZUS a perdu le contrôle des versements effectués par les employeurs. Comme le système de comptabilité ne pouvait pas fonctionner, la ZUS avait très peu d'informations sur les rentrées de cotisations. Une grave crise éclata, exacerbée par le fait qu'ayant pris conscience de la situation chaotique et de l'affaiblissement des contrôles et du suivi qui en résultait, les payeurs de cotisations (employeurs) cessèrent de verser les cotisations. Une série de mesures *ad hoc* fut alors adoptée d'urgence pour améliorer le recouvrement, la comptabilité et le virement des montants de cotisations individuelles aux régimes de pensions privés appropriés. Il fallut attendre juin 2002 pour que le processus de virement des cotisations soit transféré à la plateforme de technologie de l'information définitive. Hormis une accumulation de cotisations non identifiées qui date de cette période, la situation est désormais normalisée et l'on note une forte amélioration de l'exactitude des documents individualisés¹¹.

En Hongrie, il n'est pas facile d'évaluer le degré actuel de respect des obligations contributives vis-à-vis du second pilier, puisque aucune institution publique n'y est chargée du suivi de cette catégorie de cotisations. Le fisc est dépendant des plaintes des fonds d'épargne individuelle pour faire respecter leurs obligations contributives aux employeurs, qui font parvenir les cotisations des travailleurs directement à ces fonds. Máté rapporte qu'au cours des neuf premiers mois de 2003, le fisc a procédé à 3 586 inspections pour répondre à de telles plaintes relatives aux arriérés de cotisations¹². Augusztinovics et coll. rapportent également que les « paiements non identifiables (...) représentent presque 6 % de tous les paiements aux FPPO », ce qui est un chiffre assez élevé¹³.

La Roumanie a, elle aussi, fait l'épreuve de nombreuses difficultés durant le processus de réforme. L'introduction de systèmes de technologie de l'information s'est faite de manière inégale et sur plusieurs fronts. Il existe actuellement trois systèmes de technologie de l'information différents parvenus à divers stades de préparation : l'un est celui de la Caisse nationale des pensions et des autres droits à l'assurance sociale, un autre appartient à l'Agence nationale

¹¹ Chłoń-Domińczak, section 2.1.1., dans le présent volume.

¹² Máté, section 5.9., dans le présent volume.

¹³ Augusztinovics et coll., 2002, pp. 73–74.

pour l'emploi et le troisième est celui de la Caisse nationale d'assurance maladie. Toma fait aussi état de défauts importants dans la qualité du fichier des employeurs, basé sur le Registre national du commerce et les informations du Ministère des finances publiques¹⁴.

Réduire le nombre de types de formulaires différents que l'employeur doit remettre régulièrement fait partie des mesures importantes à envisager lorsqu'on prépare une réforme. Ainsi, par exemple, en Croatie, il existe actuellement quatre formulaires différents pour déclarer les paiements de cotisations à quatre institutions différentes. Afin d'alléger les formalités administratives pour les employeurs, le nombre de formulaires va être réduit et le formulaire dit R-S, que l'employeur envoie, chaque mois, au REGOS (et qui contient des renseignements individualisés sur la totalité des cotisations sociales, de l'impôt sur le revenu et des taxes locales), va devenir le seul formulaire obligatoire. Toutefois, le fisc persiste encore à s'opposer à ce changement et à refuser d'utiliser les données du REGOS : à la place, il cherche à s'emparer des fonctions du REGOS¹⁵.

2. Le système de recouvrement

2.1. *Système de recouvrement et fisc*

Il est possible, en combinant le recouvrement des cotisations sociales avec celui des impôts, d'améliorer le respect des obligations et de tirer un meilleur rendement des ressources. C'est l'opinion de Bailey et de Turner (1998) et de McGillivray (2002). Toutefois, certaines conditions doivent être remplies : Bailey et Turner, aussi bien que McGillivray, mettent fortement l'accent sur le fait que la combinaison du recouvrement des cotisations sociales et des impôts n'a de sens que dans les pays disposant de systèmes d'administration publique bien développés et d'une administration fiscale forte. Ils soulignent aussi le

¹⁴ Toma, section 2.2.1., dans le présent volume.

¹⁵ Bejaković, section 2.1.2., dans le présent volume.

rôle essentiel de la confiance envers l'organe de recouvrement conjoint. S. Ross adopte une position similaire : « En principe, l'intégration des activités de recouvrement fonctionnera le mieux là où l'organisme d'assurance sociale et le fisc auront été tous les deux modernisés : de la sorte, le processus d'intégration peut se concentrer étroitement sur le transfert des fonctions de recouvrement. »¹⁶

On peut douter que ces conditions soient aujourd'hui remplies dans les pays d'Europe centrale et orientale ; et, pourtant, nombre de ces pays sont passés au recouvrement combiné des cotisations et des impôts. Dans le même temps, certains pays ont résisté à cette tendance, comme on l'a déjà fait remarquer. Bien sûr, le recouvrement des cotisations n'est qu'une fonction du système d'assurance sociale parmi d'autres. L'immatriculation des assurés, le contrôle des paiements, les inspections sur place, les procédures d'exécution forcée et la comptabilité sont autant de fonctions essentielles, y compris pour un recouvrement réussi. Et il n'existe pas de raison particulière de les assigner toutes à une seule institution, qu'il s'agisse d'une entité d'assurance sociale ou du fisc.

Dans trois des cinq pays (Hongrie, Croatie et Slovénie), le fisc a la charge du recouvrement des cotisations. En Roumanie, il est prévu qu'à partir de 2004, la responsabilité du recouvrement des cotisations des salariés soit transférée au fisc (Agence nationale de l'administration fiscale), tandis que le recouvrement des cotisations sociales des travailleurs indépendants et des agriculteurs restera du ressort des assurances sociales concernées (Caisse nationale des pensions et des droits d'assurance sociale, Agence nationale pour l'emploi et Caisse nationale de l'assurance maladie). La Pologne est le seul des cinq pays où le recouvrement des cotisations demeure la chasse gardée de l'assurance sociale, la ZUS. La « relève de la garde », en Hongrie et en Croatie, n'a eu lieu qu'assez récemment : en 1999, en Hongrie et en 2002, en Croatie. En Slovénie, à l'époque communiste et jusqu'en 1996, le recouvrement des cotisations était effectué (auprès des personnes morales) par l'Agence centrale des paiements ; en 1996, une partie de cet organisme fut fondue dans l'Administration fiscale nouvellement créée.

¹⁶ Ross, 2004, p. 9.

Les étapes suivantes se retrouvent dans la procédure de recouvrement des cinq pays¹⁷. Sur ordre de virement de la part de l'employeur, la banque de celui-ci procède au virement du montant (des cotisations à payer) qui arrive sur le compte du fisc ou de l'organisme d'assurance sociale auprès du trésor public (ou de la banque nationale). Si les montants sont envoyés sur le compte du fisc, celui-ci les fait ensuite virer, quotidiennement, sur le compte de l'institution d'assurance sociale¹⁸. Les deux comptes sont auprès du trésor public. En principe, il est relativement simple de contrôler les recettes de l'assurance sociale, étant donné que les rentrées d'argent sur le compte sont comparées à l'état des versements que l'employeur envoie, chaque mois (soit lors de la paie), au fisc ou à l'institution d'assurance sociale.

2.2. Procédures d'immatriculation des payeurs de cotisations et des assurés

Les procédures d'immatriculation diffèrent d'un pays à l'autre selon, essentiellement, qu'il existe, ou non, une unification de l'immatriculation : suffit-il de s'inscrire une seule fois auprès d'un seul organisme d'assurance sociale ou bien faut-il s'inscrire séparément auprès de chaque institution d'assurance sociale ? C'est à l'employeur (le « payeur de cotisations ») de s'inscrire auprès de l'institution d'assurance sociale appropriée : en Pologne, la ZUS et en Slovénie (tout à fait comme en Allemagne¹⁹), la Caisse d'assurance maladie. En Croatie et en Roumanie, il est obligatoire de s'inscrire séparément auprès de chacune des diverses institutions d'assurance sociale. En Hongrie, les « titulaires de compte » (employeurs et travailleurs indépendants) doivent se faire immatriculer auprès du fisc.

¹⁷ Cette description ne vaut que pour les cas où le versement des cotisations incombe à l'employeur.

¹⁸ En Croatie, les montants sont virés à des sous-chapitres du budget de l'Etat qui sont affectés aux diverses branches de l'assurance sociale, étant donné que celles-ci ne sont pas des entités juridiques distinctes et ne sont pas impliquées dans le flux des recettes et des dépenses.

¹⁹ Voir Queisser (1996) et Manchester (1999).

2.3. Le contrôle des paiements de cotisations

Pour qu'un contrôle soit efficace, il faut qu'il existe une correspondance étroite entre les informations et l'argent reçus. A cause de la forte augmentation de la masse de données qui va de pair avec le passage à des régimes d'épargne individuelle, la transmission sous forme électronique devient prédominante. Les déclarations de paiement de cotisations sont fournies à chaque déboursement de salaire ou de traitement. En principe, la fonction de contrôle consiste à comparer les versements effectués sur les comptes concernés auprès du trésor public avec les informations mensuelles correspondantes fournies au fisc ou à l'institution d'assurance sociale. En Hongrie, en Croatie et en Slovénie, cette confrontation du flux d'informations et du flux financier est effectuée par le fisc, alors qu'en Pologne et en Roumanie, elle relève de l'institution d'assurance sociale concernée (respectivement, la ZUS et la Caisse nationale des pensions et des autres droits à l'assurance sociale²⁰). Certains pays ont, en outre, un « dénonciateur » supplémentaire dans le système. Ainsi, en Roumanie, en Croatie et en Slovénie, les banques sont tenues d'avertir l'administration quand des salaires sont déboursés depuis un compte bancaire sans que le paiement des cotisations sociales ait lieu. Il semble que ce dispositif de dénonciation ne soit pas très efficace²¹.

En Pologne, tout employeur indique à la ZUS, chaque mois et pour chaque employé, l'assiette de cotisation pour chaque type de cotisation sociale à payer (pension, maladie, etc.). L'employeur indique aussi à la ZUS le montant global des cotisations à payer, à savoir le montant pour chaque branche de l'assurance sociale, le nombre d'employés, etc.

En Hongrie, tout employeur doit envoyer au fisc des informations sur le paiement des cotisations, les données étant globales, non individualisées. Les employeurs doivent aussi fournir des renseignements aux Fonds de pension

²⁰ Comme on l'a déjà fait remarquer, en Roumanie, l'Agence nationale de l'administration fiscale se verra investie de la fonction de contrôle en 2004. En Roumanie, les cotisations sociales doivent être versées en même temps que le sont les salaires, en Croatie, huit jours après, au plus, et, en Slovénie, six jours après, au plus.

²¹ Voir Bejaković, section 2.1.4. ; Toma, section 2.2. ; et Vezjak et Stanovnik, section 2.3.1., dans le présent volume.

privés obligatoires (FPPO) du second pilier, relatifs aux cotisations versées par leurs employés. Il va de soi que les données destinées aux FPPO sont individualisées. Comme on l'a déjà noté, la législation réformatrice de 1997 prévoyait, à l'origine, une obligation de communiquer aux pouvoirs publics le montant des cotisations individuelles, tant pour le premier que pour le second pilier. Cette obligation a été différée, puis supprimée.

En Slovénie, les employeurs, chaque mois, fournissent des renseignements, mais uniquement globaux, sur les cotisations et les impôts, au fisc²². Comme l'adhésion à un fonds de pension du second pilier est facultative, le Fisc ne recueille ni renseignements, ni liquidités relatifs à ces fonds de pension²³. Selon une évolution remarquablement similaire à celle à laquelle on a assisté en Hongrie, la législation slovène disposait que la communication mensuelle des montants de cotisations individuelles versés (pour le premier pilier) commencerait en janvier 2003. Toutefois, à la différence ce qui s'est produit en Hongrie, où cette disposition vit d'abord son application repoussée avant d'être annulée, en Slovénie, cette obligation, qui avait force de loi, a été purement et simplement ignorée. Cela a, sans aucun doute, été dû au fait qu'une telle obligation, en l'absence de préparatifs approfondis pour mettre en place le système de technologie de l'information nécessaire, aurait causé de graves problèmes administratifs.

En Croatie, tout employeur doit fournir, chaque mois, des renseignements individualisés sur le calcul et le paiement des cotisations, l'impôt sur le revenu et les taxes locales. Cela s'effectue par le formulaire R-S, déjà mentionné, qui

²² Toutefois, les travailleurs indépendants qui ont des employés doivent fournir, chaque mois, des états individualisés comprenant le montant d'impôts et de cotisations versé pour le compte de chaque employé. Cette fréquence mensuelle de communication des données est due au fait que la paie a lieu une fois par mois. Si un employeur déboursait les salaires deux fois par mois, il devrait communiquer les renseignements appropriés tous les quinze jours, c'est-à-dire après chaque paie.

²³ Les fonds de pension ont exercé de fortes pressions pour que soit inscrite dans la loi une disposition chargeant le fisc de recueillir les renseignements et les liquidités à leur place. Le fisc est parvenu à échapper à cette obligation, en invoquant le fait que, comme ces régimes de pension ne sont pas obligatoires, ils ne sont pas du ressort des finances publiques.

est remis au REGOS. Toutefois, à l'intention du fisc, tout employeur doit aussi remettre, chaque mois, les formulaires ID et IDD, qui contiennent des données globales sur les cotisations, les impôts et les assiettes contributives et fiscales. Bejaković décrit comment une controverse a cours, en Croatie, sur le rôle de ces deux administrations et sur le refus, jusqu'à ce jour, du fisc, d'utiliser les données mensuelles globales du REGOS²⁴.

2.4. Les fonctions d'inspection et d'exécution forcée

Parmi les cinq pays examinés, la répartition des fonctions d'inspection et d'exécution forcée entre l'assurance sociale et le fisc varie d'un pays à l'autre. C'est en Pologne que le rôle de l'institution d'assurance sociale est, et de loin, le plus grand. La loi sur la sécurité sociale donne à la ZUS, non seulement le droit d'inspection, mais encore l'autorité légale pour procéder à des recouvrements forcés. En Hongrie, les responsabilités concernant ces fonctions ont connu plusieurs redistributions durant les années 1990. Jusqu'en 1992, l'assurance sociale n'a eu qu'un rôle limité dans l'exécution forcée, puisque celle-ci était surtout du ressort du fisc²⁵. En 1992, le Parlement adopta une loi donnant à l'ACCNAM compétence pour recouvrer les arriérés par recouvrement direct et, de 1992 à 1999, l'ACCNAM et le fisc effectuèrent des inspections conjointes²⁶. Cependant, depuis 1999, l'Administration des impôts et du contrôle des finances (AICF) a l'entière responsabilité des contrôles, des inspections et des exécutions forcées : c'est elle qui intente une action en justice dans les cas où les obligations légales sont gravement enfreintes. En Roumanie, les institutions d'assurance sociale, (Caisse nationale des pensions et des autres droits à l'assurance sociale, etc.) en plus d'effectuer des inspections, sont également compétentes pour entamer des procédures d'exécution forcée. Toutefois, il est

²⁴ Bejaković, section 2.1.2., dans le présent volume.

²⁵ A l'époque, il s'agissait de la Caisse d'assurance sociale (CAS).

²⁶ En 1992, la CAS fut scindée en deux : l'Administration centrale de la Caisse nationale d'assurance maladie (ACCNAM) et l'Administration centrale de la Caisse nationale d'assurance pension (ACCNAP). L'ACCNAM devint responsable du recouvrement des cotisations.

prévu qu'à partir de 2004, ces fonctions soient remplies par la nouvelle Agence nationale de l'administration fiscale. En Croatie, le fisc assume les fonctions d'inspection et d'exécution forcée depuis 2002. Il va inspecter les comptes des entreprises avec l'appui de la Caisse croate d'assurance pension, qui lui fournit les renseignements nécessaires sur les cotisants. En Slovénie, même si inspection et exécution forcée incombent au fisc, les deux organismes d'assurance sociale (la Caisse d'assurance maladie et la Caisse d'assurance vieillesse et invalidité) jouent un rôle très actif dans le déroulement des inspections. Les deux organismes ont leurs propres équipes de vérificateurs qui se rendent dans les entreprises pour y effectuer des inspections. L'exécution forcée, quant à elle, est du ressort du fisc.

En Croatie, le fisc a aussi l'obligation de contrôler, d'inspecter et de procéder au recouvrement forcé des cotisations pour le second pilier, la fonction de contrôle étant partagée avec le REGOS. En Hongrie, où aucun organisme public (ni fisc ni institution de sécurité sociale) n'a à sa disposition des comptes de cotisations individualisés pour surveiller le respect des obligations contributives par les employeurs, les inspections (effectuées par le fisc) ont essentiellement lieu à la demande des fonds privés.

2.5. La fonction de tenue des comptes

Dans trois des cinq pays, les comptes de pensions étaient traditionnellement tenus par les employeurs²⁷. Toutefois, cette fonction est en voie de transfert : elle est en train de passer sous la responsabilité conjointe des employeurs et des institutions d'assurance sociale. Le tableau 2 indique la nature des

²⁷ En Roumanie, il incombe également à l'employeur de déboursier certaines prestations d'assurance sociale : après avoir calculé le total des cotisations d'assurance sociale à payer, l'employeur en déduit les prestations d'assurance sociale qu'il verse aux employés. Le reste constitue le montant transféré à la Caisse régionale des pensions et des autres droits à l'assurance sociale. (Voir Toma, section 2.2.B., dans le présent volume). En Slovénie, l'employeur débourse l'allocation de travail à temps partiel (pour les handicapés ayant une invalidité partielle) avant d'être remboursé par la Caisse d'assurance vieillesse et invalidité.

informations sur les cotisations versées (ou sur les assiettes de cotisation) que l'employeur doit communiquer annuellement. Cette communication annuelle d'informations est indispensable pour déterminer les droits à pension accumulés par les individus²⁸.

Tableau 2 : Nature des informations que l'employeur doit communiquer au fisc (F) ou à l'assurance sociale (A), sur le montant des cotisations individuelles versées ou sur les rémunérations (« assiettes de cotisation »), pour le premier pilier seul, en 2003

Pologne	Aucune*
Roumanie	Aucune*
Hongrie	Individualisées (A)
Croatie	Individualisées (A)
Slovénie	Individualisées (A)

Source : Bejaković, section 2.1.5. ; Máté, section 2 ; Toma, section 2.2.A. ; Chłóń-Domińczak, section 1.1. ; et Vezjak et Stanovnik, section 2.2., dans le présent volume.

* Il est toutefois obligatoire de communiquer des informations individualisées *mensuellement*, ainsi que l'indique le tableau 1.

Note : La Croatie projette de mettre fin à la communication annuelle d'informations individualisées en 2004 (formulaires M4P/M8P).

En Croatie et en Slovénie, la tenue des comptes ressortit déjà depuis longtemps aux institutions d'assurance sociale, puisqu'elle leur incombait déjà au début des années 1970. Dans les deux pays, l'employeur doit fournir annuellement des données individualisées sur les rémunérations (assiettes de cotisa-

²⁸ Toutefois, comme on l'expliquera plus loin, le non-paiement des cotisations n'entraîne pas la perte des droits à pension du premier pilier, pour peu qu'il soit possible d'établir que le travailleur touchait un salaire assujéti à cotisations durant la période en question. Pour le second pilier, en revanche, l'absence de versement des montants de cotisation se traduit par une perte automatique de prestations, excepté en Pologne, dans le cas très particulier où l'employeur fait faillite (voir Chłóń-Domińczak, section 5, dans le présent volume).

tion), afin que ces données soient conservées par les institutions de pension concernées²⁹. En Croatie, où la réforme des pensions de 2001 a introduit la communication mensuelle d'informations individualisées sur les rémunérations et les cotisations, la communication d'informations annuelles à la Caisse croate de l'assurance pension est censée prendre fin dans un avenir proche.

En Pologne, jusqu'en 1999, l'employeur ne fournissait à la ZUS les informations individuelles nécessaires au calcul de la pension qu'au moment du départ en retraite du travailleur. Depuis la réforme des pensions de 1999, la communication d'informations annuelles n'est plus obligatoire en Pologne : à la place, les employeurs doivent fournir des données contributives individualisées chaque mois. Toutefois, lors des troubles de fonctionnement qui frappèrent la ZUS durant les premiers mois d'application de la loi, les déclarations annuelles furent temporairement rétablies. En 2000, la seule information à communiquer annuellement concernait les prestations de maladie ; depuis 2001, une communication mensuelle d'informations est de nouveau la seule obligation.

En Hongrie, l'employeur était tenu de conserver les informations relatives aux rémunérations et aux cotisations versées. Toutefois, la législation promulguée en 1995 et 1996 a obligé les employeurs à remettre tous les documents relatifs à l'assurance pension qu'ils conservaient dans leurs archives à l'ACCNAP, et, depuis 1997, les employeurs doivent fournir à l'ACCNAP tous renseignements nécessaires³⁰. Même si ces déclarations annuelles sont individualisées, comme elles ne sont pas confrontées pour vérification aux montants globaux déclarés au fisc, il n'existe aucun moyen de s'assurer que cette liste annuelle corresponde bien aux cotisations effectivement payées.

En Roumanie, tout ayant droit demandant la liquidation de sa pension de retraite doit remettre son carnet de travail manuscrit (fourni par l'employeur), comptabilisant sa durée de cotisation antérieure à 2001. Depuis 2001, cette comptabilité relève de la Caisse nationale des pensions et des autres droits à

²⁹ En Slovénie, pour les travailleurs indépendants, les agriculteurs et les participants volontaires au régime public de pensions, la déclaration annuelle est effectuée par le fisc, qui fournit les informations nécessaires à la Caisse d'assurance vieillesse et invalidité (ZPIZ).

³⁰ Máté, section 6.1., dans le présent volume.

l'assurance sociale³¹. En dépit d'une poursuite des mutations organisationnelles prévue pour 2004, la Caisse nationale des pensions et des autres droits à l'assurance sociale continuera à s'occuper de la tenue des comptes des salariés. La déclaration, en Roumanie, se distingue de celle qui existe dans les quatre autres pays, étant donné qu'il n'a jamais existé, dans ce pays, de communication *annuelle* de données contributives individualisées. En 2000, le pays a introduit la déclaration *mensuelle* des données individualisées.

Notons que la Slovaquie, le pays le plus développé et le mieux organisé institutionnellement des cinq pays, n'a pas encore introduit de déclaration individualisée mensuelle pour les employeurs³². Pour la comptabilisation, la ZPIZ s'en remet aux déclarations annuelles individualisées des rémunérations (assiettes de cotisation). Depuis 2003, ces déclarations comprennent aussi le montant des cotisations versées. On peut établir un parallèle étroit entre cette situation et celle de la Hongrie, où, comme on l'a déjà signalé, il n'existe pas d'états individualisés des cotisations au premier pilier et où les employeurs, s'ils doivent déclarer les cotisations du second pilier aux fonds privés, n'ont pas à le faire vis-à-vis du fisc ni de l'assurance sociale. C'est comme si, dans les deux pays, les exigences posées par la production de données individualisées mensuelles avaient été trop rigoureuses pour que le fisc ou les institutions d'assurance sociale puissent les satisfaire.

Il est également intéressant de noter que, dans aucun des trois pays ayant adopté un régime d'épargne individuelle obligatoire, le fisc ne tient un compte individualisé des cotisations mensuelles. Dans un certain sens, ce n'est pas surprenant, puisque cette fonction ne fait pas partie de la mission habituelle du fisc, qui est de maximiser les rentrées d'argent. Du fait de ce peu d'empressement ou d'aptitude du fisc à tenir ce type de comptes, trois solutions différentes ont été adoptées pour remplir cette fonction. En Croatie, les cotisations au second pilier sont comptabilisées par un organisme public à part (le REGOS), en Hongrie, il n'existe aucun système public pour comptabiliser individuellement les cotisations au second pilier, tandis qu'en Pologne, le compte des cotisations au second pilier est tenu par l'institution d'assurance sociale, la ZUS.

³¹ Uniquement, bien sûr, pour les périodes d'affiliation depuis 2001.

³² Pourtant, comme on l'a expliqué dans la section 3.3., la ZPIZ persiste, jusqu'à présent, à ignorer le mandat que lui a confié la loi de produire de telles déclarations.

3. L'étendue de la protection de la population active ; les assiettes et les taux de cotisation

3.1. L'étendue de la protection de la population active

Les personnes couvertes par un régime de sécurité sociale sont celles qui « ... par loi ou réglementation, sont généralement obligées d'y cotiser »³³. Sur la plus grande partie du globe, les personnes bénéficiant d'une telle protection sociale ne constituent qu'un petit sous-ensemble de la population active. Il n'y a que dans les pays développés que la grande majorité de la main-d'œuvre est d'ordinaire protégée par la sécurité sociale et, même là, la protection a tendance ne pas s'étendre aux catégories difficiles à couvrir, comme les agriculteurs ou les travailleurs indépendants. Les ex-pays communistes d'Europe centrale occupent une position unique entre les pays développés et les pays en voie de développement, dans la mesure où ils ont hérité d'une législation qui étend la protection à toute la population ou presque. Dans cette étude-ci, nous prenons donc comme hypothèse de travail le fait que tous les membres de la population active devraient être couverts par un régime de sécurité sociale.

Ayant adopté ce critère de référence large, nous avons comparé le nombre effectif d'ayants droit à celui des actifs occupés. Le tableau 3 présente les résultats de cette comparaison.

Tableau 3 : Nombre d'ayants droit (cotisants) et nombre d'actifs occupés (en milliers), en 2002

	Ayants droit (cotisants)	Actifs occupés
Pologne	14 321	13 863
Roumanie	4 561	9 556
Hongrie	3 845	3 871
Croatie	1 422	1 527
Slovénie	814	914

Source : Bejaković, tableau 6 ; Máté, tableau 4 ; Chłoń-Domińczak, tableau 6 ; Toma, tableau 2 ; et Vezjak et Stanovnik, tableau 6, dans le présent volume.

Note : Pour la Roumanie et la Slovénie, les chiffres font référence à 2001.

³³ McGillivray, 2001, p. 4.

Comme on peut le voir dans le tableau 3, la différence, en nombre, entre les actifs occupés et les ayants droit est assez minime en Pologne, en Hongrie et en Croatie. En Pologne, on compte même moins d'actifs occupés que d'ayants droit : cela peut s'expliquer par le fait que la catégorie des ayants droit englobe les sans-emploi qui reçoivent des indemnités de chômage ainsi que les personnes en congé maternité ou parental qui sont couvertes, bien qu'elles ne travaillent pas, selon les critères de l'Enquête sur la population active du BIT. L'écart entre le nombre d'ayants droit et le nombre d'actifs occupés est un peu plus grand en Slovénie, phénomène pour lequel la présente étude n'a pas trouvé d'explication complète³⁴. La divergence entre nombre d'actifs occupés et nombre d'ayants droit (cotisants) est vraiment importante en Roumanie, où moins de la moitié de la population active est couverte par le système public d'assurance pension.

Les catégories difficiles à couvrir reçoivent un traitement qui varie d'un système de sécurité sociale à l'autre. Ainsi, la Pologne et la Slovénie ont assoupli leurs règles afin d'englober les agriculteurs. Dans les deux pays, les agriculteurs qui ne remplissent pas les critères requis pour être obligatoirement couverts par le système d'assurance pension peuvent opter pour une assurance volontaire à des conditions très avantageuses. Certes, les agriculteurs reçoivent une pension à taux quasiment uniforme, mais ils paient également des cotisations minimales et leurs pensions sont fortement subventionnées par l'Etat³⁵. En Pologne, ils ont même un régime de pension distinct, que la réforme des pensions a purement et simplement laissé de côté.

Dans les cinq pays sans exception, l'assurance pension englobe les sans-emploi bénéficiaires de l'allocation chômage³⁶. Les personnes remplissant un devoir dans l'intérêt de la nation sont également couvertes. Il s'agit notamment

³⁴ Une explication partielle est fournie par Vezjak et Stanovnik dans le présent volume, section 4.1.

³⁵ En Slovénie, l'Etat assume la part patronale des cotisations, tandis qu'en Pologne, il fournit au régime des agriculteurs 90 % de ses recettes (voir Vezjak et Stanovnik, section 3.3., et Chłoń-Domińczak, section 1.2., dans le présent volume).

³⁶ En Croatie, parmi les sans-emploi, ne sont couverts par l'assurance pension que les invalides de guerre (anciens combattants de la Guerre d'indépendance de 1991–1995), d'une part, et les personnes qui se trouvent à cinq années, au plus, de l'âge légal de la retraite.

des appelés du contingent, des personnes en congé maternité ou parental et des personnes qui s'occupent de leur enfant handicapé ou de tout autre membre handicapé de leur famille. Il se peut, toutefois, que les conditions d'assurance soient alors moins avantageuses que pour les salariés ordinaires. Par exemple, en Pologne, l'assiette de cotisation, pour les personnes qui s'occupent d'un enfant, se résume au montant de la prestation parentale au foyer, lequel est, pour la plupart des travailleurs, très inférieur à la rémunération antérieure ou postérieure au congé parental. En Slovénie, si le service militaire obligatoire est bien pris en compte, c'est simplement sur le plan de la durée d'activité. Il n'a, en revanche, aucune incidence sur le montant de la pension : on lui applique un taux actuariel de 0 %. Toutefois, l'ayant droit peut racheter cette année de service (et donc augmenter, après-coup, sa durée d'affiliation). La Slovénie a, elle aussi, adopté une approche moins généreuse pour ce qui est de créditer les activités méritantes. Avant 2004, même les personnes qui s'occupaient d'un enfant handicapé, tout en ayant la possibilité d'être couvertes si elles le souhaitaient, devaient, en ce cas, payer elles-mêmes leurs cotisations. Toutefois, depuis 2004, une modification de la loi oblige l'Etat à assumer les cotisations de cette catégorie de personnes.

Comme on l'a déjà fait remarquer, la Roumanie se distingue par la faible étendue de sa protection : cela est, en partie, dû au fait que l'assurance sociale a été, depuis le début des années quatre-vingt-dix, facultative pour les travailleurs indépendants et les agriculteurs. Depuis 2000, elle est obligatoire pour les travailleurs indépendants, pour peu que leur revenu annuel soit supérieur à trois fois le salaire brut mensuel moyen³⁷. En dépit de la faiblesse de ce seuil, très peu de travailleurs indépendants se sont présentés pour s'affilier et verser des cotisations comme l'exigeait la loi. Ce faible taux de couverture, couplé à une quasi-absence de protection pour les agriculteurs visés par un dispositif optionnel, causera, sans aucun doute, de graves problèmes à longue échéance : une grande portion de la population âgée aura un revenu très faible, d'où un fort taux de pauvreté qui pourrait se révéler constituer un problème social grave.

³⁷ La loi de 2000 étendait aussi la couverture obligatoire aux agriculteurs, mais cette disposition a été annulée peu de temps après, à cause de l'incapacité des pouvoirs publics à faire respecter cette obligation (voir Toma, section 3.D., dans le présent volume).

3.2. *L'assiette et les taux de cotisation*

Si l'on regarde les cinq pays l'un après l'autre, on aperçoit un effort, modeste et sans doute peu réussi, pour élargir la part de la rémunération soumise aux cotisations sociales (l'assiette de cotisation). La portée limitée de ces tentatives peut s'expliquer, en partie, par l'étendue de la protection obligatoire déjà en place à travers la région. Il ne faudrait pas tant juger de leur succès par l'augmentation des recettes de cotisations induites que par leur capacité à empêcher l'arbitrage fiscal, c'est-à-dire le versement des rémunérations par des canaux moins fortement imposés que d'autres.

3.2.1. *L'assiette de cotisation pour les salariés*

Pour les salariés, les cotisations obligatoires ont été étendues, au-delà du salaire, à divers types de revenus et de dépenses liés à l'emploi. Une telle extension varie fortement d'un pays à l'autre. En Pologne, salaire brut et autres avantages (primes, intéressement et majorations pour heures supplémentaires) sont inclus dans l'assiette de cotisation³⁸. En Roumanie, cette assiette comprend le salaire brut, les primes et l'intéressement ; l'assiette de cotisation patronale, quant à elle, est constituée par la masse salariale brute totale³⁹. En Hongrie, certains revenus, comme la valeur des avantages en nature, sont inclus dans l'assiette des cotisations patronales, mais pas dans celle des cotisations salariales. L'assiette de cotisation, pour les salariés, comprend également des éléments disparates, comme le montant des cotisations syndicales, les frais de scolarité exigés dans certains contrats d'apprentissage, etc. Elle n'englobe pas, toutefois, certaines formes d'indemnités, comme les indemnités de maladie ou d'accident du travail, même si celles-ci sont soumises à l'impôt sur le revenu des particuliers⁴⁰. C'est le contraire en Croatie, où divers types d'indemnités sont soumis aux cotisations, mais pas à l'impôt sur le revenu⁴¹. La Slovénie

³⁸ Chłoń-Domińczak, section 3.1., dans le présent volume.

³⁹ Toma, section 1.4., dans le présent volume.

⁴⁰ Máté, section 3.2., dans le présent volume.

⁴¹ Bejaković, section 3.2., dans le présent volume.

constitue le cas le plus extrême, puisque les indemnités y sont assujetties à la fois aux cotisations et à l'impôt sur le revenu des particuliers. La Croatie et la Slovénie ont hérité de la Yougoslavie une prime de congé en espèces, accordée aux salariés (baptisée *regres*). En Croatie, la totalité de cette prime est soumise à cotisations, tandis qu'en Slovénie, seule la part qui dépasse 70 % du salaire slovène moyen se trouve frappée. Toutefois, cette part est également soumise à l'impôt sur le revenu des particuliers. En Slovénie, un grand nombre d'avantages accessoires et de dépenses liées au travail (frais de voyage, *per diem*, indemnités de licenciement) est assujetti tant aux cotisations qu'à l'impôt sur le revenu, dès lors que leur montant dépasse un certain seuil, fixé par décret gouvernemental. Toutefois, les indemnités de licenciement, quand le licenciement est dû à la faillite de l'employeur, ne sont pas imposées⁴².

Trois des cinq pays (Hongrie, Pologne et Roumanie) n'ont pas spécifiquement fixé d'assiette de cotisation minimale pour les salariés⁴³. En Croatie, l'assiette minimale tourne autour de 35 % du salaire brut moyen⁴⁴. En Slovénie, elle équivaut au salaire minimum, qui s'élève à quelque 42 % du salaire brut moyen⁴⁵.

3.2.2. L'assiette de cotisation pour les travailleurs indépendants

Les travailleurs indépendants constituent une catégorie problématique pour tous ces systèmes de sécurité sociale : toutefois, le problème ne se réduit pas à un faible taux de couverture, mais consiste aussi dans la faiblesse du pourcentage de gains assujettis (assiette de cotisation) ainsi que dans la modestie du montant des cotisations. Il semble que ceux qui décident des politiques de sécurité sociale aient renoncé à tout espoir et à toute ambition de réaliser une « inclusion de qualité » de cette catégorie d'ayants droit.

⁴² Vezjak et Stanovnik, section 3.1., dans le présent volume.

⁴³ C'est-à-dire un montant minimum sur lequel il faut payer des cotisations, sans considération du salaire effectif ou déclaré.

⁴⁴ Bejaković, section 3.1., dans le présent volume.

⁴⁵ Vezjak et Stanovnik, section 3.5., dans le présent volume.

Les assiettes de cotisation et les assiettes minimales de cotisation s'appliquant aux travailleurs indépendants sont présentées au tableau 4.

Tableau 4 : Assiettes de cotisation pour les travailleurs indépendants

	Assiette de cotisation	Assiette minimale de cotisation
Pologne	revenu déclaré	60 % du salaire moyen
Roumanie	revenu assuré	25 % du salaire moyen
Hongrie	revenu imposable	salaire minimum
Croatie	revenu imposable	fixé par décret gouvernemental
Slovénie	revenu imposable	salaire minimum

Source : Bejaković, section 3.1. ; Máté, section 3.1. ; Chłoń-Domińczak, section 3.1. ; Toma, section 3.C. ; et Vezjak et Stanovnik, section 3.2., dans le présent volume.

Note : Pour la Roumanie, le revenu assuré est le revenu déclaré dans la déclaration à l'assurance.

3.2.3. L'assiette de cotisation pour les agriculteurs

Comme le montre le tableau 5, seuls les agriculteurs roumains sont entièrement libres de choisir de participer, ou non, au système public de pensions. En Croatie, en Pologne et en Slovénie, les agriculteurs ont l'obligation d'être couverts, dès lors que l'étendue de leurs terres ou le montant de leur revenu annuel dépasse un seuil donné. Ainsi, en Pologne, le seuil est fixé à un hectare, en Slovénie, il suffit que le revenu cadastral par membre du ménage dépasse le salaire minimum et, en Croatie, pour la plupart des agriculteurs, le seuil s'élève à 40 % du salaire moyen⁴⁶. La Pologne et la Slovénie offrent aussi, dans des conditions assez avantageuses, aux agriculteurs, la possibilité de participer volontairement au régime de pensions⁴⁷. En Hongrie, les agriculteurs sont obligatoirement couverts à titre de travailleurs indépendants, dès lors que leur revenu dépasse le seuil de revenu qui s'applique aux travailleurs indépendants.

⁴⁶ Le mot « cadastre », emprunté par la langue slovène au vénitien, désigne un registre public qui définit, cartes ou levés à l'appui, la surface et la valeur des propriétés foncières afin de servir de base à l'assiette de l'impôt.

⁴⁷ Les critères, permettant de définir si la couverture est obligatoire ou facultative pour un agriculteur, ne sont clairs ni en Hongrie ni en Croatie.

Les agriculteurs dont le revenu est inférieur à ce seuil peuvent, quant à eux, s'affilier à titre facultatif.

Tableau 5 : Etendue de la protection des pensions chez les agriculteurs, en 2003

Pologne	Obligatoire (au-dessus d'un certain seuil de revenu), facultative (en dessous de ce seuil)
Roumanie	Facultative pour tous
Hongrie	Obligatoire (au-dessus d'un certain seuil de revenu), facultative (en dessous de ce seuil)
Croatie	Obligatoire (au-dessus d'un certain seuil de revenu), facultative (en dessous de ce seuil)
Slovénie	Obligatoire (au-dessus d'un certain seuil de revenu), facultative (en dessous de ce seuil)

Source : Bejaković, section 2.2. ; Máté, section 4 ; Chłoń-Domińczak, section 2.1.2. ; Toma, section 1.2.C. ; Vezjak et Stanovnik, section 3.3., dans le présent volume.

3.2.4. Les taux de cotisation

Le tableau 6 indique les taux de cotisation salariale et patronale à l'assurance pension⁴⁸. Il ne précise pas, sur ce taux, quelle est la part affectée aux fonds d'épargne privés du second pilier obligatoire. Voici le pourcentage de ces parts : 7,3 % en Pologne, 7 % en Hongrie et 5 % en Croatie.

Tableau 6 : Les taux de cotisation à l'assurance vieillesse et invalidité (en %), en 2003

	Taux salarial	Taux patronal	Total
Pologne	16,26	16,26	32,52
Roumanie	9,5	24,5	34,0
Hongrie	8,5	18,0	26,5
Croatie	20,0	0,0	20,0
Slovénie	15,5	8,85	24,35

Source : Bejaković, section 3.1. ; Máté, section 3.3. ; Chłoń-Domińczak, section 3.1. ; Toma, section 3 ; et Vezjak et Stanovnik, section 3.1., dans le présent volume.

Note : Pour la Roumanie et la Croatie, on a retenu les taux normaux (et non les taux majorés en cas de prolongation de la durée de l'assurance).

⁴⁸ Ces taux englobent une protection contre les risques de vieillesse, d'invalidité, de survivant et, dans certains pays, d'accident du travail.

4. Le respect des obligations contributives

Divers indicateurs permettent de mesurer le respect des obligations contributives. Le principal d'entre eux, calculé dans les cinq études de pays, est la *masse salariale assujettie à cotisations*, qui s'exprime en pourcentage du PIB. Cet indicateur indique, le taux de cotisation (patronale + salariale) étant connu, la masse salariale hypothétique qui était nécessaire, à l'échelle du pays, pour produire, les recettes de cotisations effectivement (observées) recouvrées pour le compte des salariés. Qui dit faiblesse de cet indicateur peut, bien sûr, également vouloir dire que les salaires représentent une faible partie du PIB. Toutefois, une baisse de la valeur tendancielle de cet indicateur est un témoignage fort de la détérioration du respect des obligations contributives en ce qui concerne les salariés, la plus nombreuse des catégories d'assurés sociaux ; à l'inverse, une tendance à la hausse suggère que le respect des obligations contributives s'améliore.

Autre indicateur extrêmement pertinent pour apprécier la qualité du respect des obligations contributives en ce qui concerne les salariés : le *taux de cotisation effectif*. Il s'agit du rapport entre (1) le montant des recettes de cotisations effectivement recouvrées pour le compte des salariés et (2) la somme, calculée, des assiettes de cotisation de tous les salariés. On obtient cette dernière en multipliant le nombre de salariés par le salaire (annuel) moyen. Le taux de cotisation effectif est ensuite comparé au taux combiné de cotisation obligatoire (c'est-à-dire salarial plus patronal). Le taux de cotisation effectif a un rapport étroit avec l'*écart de cotisation*, défini comme la différence entre les recettes de cotisations effectivement recouvrées et le produit du (1) nombre annuel moyen de salariés, (2) du salaire annuel moyen et (3) du taux de cotisation obligatoire⁴⁹. Si le ratio du taux de cotisation effectif sur le taux de cotisation obligatoire est élevé, cela veut dire que les obligations contributives sont bien respectées en ce qui concerne la plus nombreuse des catégories d'assurés sociaux : les salariés.

Il existe un indicateur supplémentaire pour mesurer le respect des obligations contributives : la *dette contributive*, en pourcentage du PIB. Mais cet indicateur est celui qui renseigne le moins, puisque sa valeur est fonction de

⁴⁹ Cet indicateur est décrit dans McGillivray, 2001, p. 10.

la politique de remise de dette suivie par les pouvoirs publics, ainsi que des procédures administratives propres à chaque pays. En Slovénie, par exemple, si un employeur ne remet pas d'état mensuel des salaires, il n'existe aucun indice de cotisations impayées.

4.1. La masse salariale assujettie à cotisations

Ainsi qu'on l'a déjà indiqué, le montant de la masse salariale assujettie à cotisations ne correspond pas au montant réel de la masse salariale à l'échelle nationale, mais plutôt à un montant hypothétique. Dans les pays développés, le montant réel de la masse salariale est plutôt élevé : supérieur, en général, à 50 % du PIB. De faibles montants (en pourcentage du PIB) peuvent être l'indice d'une importance relative de la part occupée par l'économie non structurée dans l'économie, à savoir que de nombreux actifs occupés ne reçoivent pas de salaire ou reçoivent un salaire non déclaré. En Europe centrale et orientale, où la protection légale de la sécurité sociale s'étend à la grande majorité des travailleurs, un faible montant de masse salariale soumise à cotisations est aussi un indice fort de non-respect des obligations contributives. Le tableau 7 présente l'évolution de la masse salariale assujettie dans les cinq pays.

Comme on peut le voir au tableau 7, dans les années 1990, la masse salariale soumise aux cotisations était en baisse (en pourcentage du PIB) en Pologne, en Roumanie, en Hongrie et en Slovénie. Toutefois, en Roumanie et en Hongrie, cet indicateur connaît depuis peu une légère hausse, respectivement depuis 2000 et 2001. Pour le moment, on ne décèle pas clairement de tendance à la hausse en Pologne et en Slovénie, même si le montant de la masse salariale assujettie est toujours relativement élevé en Slovénie. La Croatie semble, elle aussi, connaître une amélioration du respect des obligations contributives, et le montant de la masse salariale soumise aux cotisations (40,8 % du PIB) y est, en 2002, le plus élevé des cinq pays. Même si la faiblesse et la baisse du montant de la masse salariale soumise à cotisations constituent un indice fort de détérioration du respect des obligations contributives, sa baisse peut aussi s'expliquer par des mutations économiques structurelles, comme la hausse du nombre de travailleurs indépendants et la baisse du nombre de salariés. Un tel basculement structurel pourrait causer une diminution de la part des salaires

dans le PIB et, partant, une baisse, en pourcentage du PIB, de la masse salariale assujettie à cotisations.

Tableau 7 : La masse salariale assujettie en pourcentage du PIB

	Pologne	Roumanie	Hongrie	Croatie	Slovénie
1990	—	42,5	32,0	—	—
1991	—	36,3	33,2	—	—
1992	26,8	30,2	28,8	—	42,0
1993	26,3	25,3	27,6	—	42,3
1994	27,1	21,3	27,4	—	40,0
1995	25,9	21,3	25,6	—	39,5
1996	26,3	20,3	24,4	38,4	38,8
1997	26,1	17,7	24,4	37,6	38,0
1998	25,2	18,0	24,5	38,5	38,0
1999	29,5	15,2	24,1	39,6	37,4
2000	28,0	15,3	24,1	40,0	36,1
2001	28,6	15,9	26,1	39,8	35,6
2002	27,5	16,4	27,5	40,8	35,1

Source : Bejaković, tableau 9 ; Máté, tableau 6 ; Chłóń-Domińczak, tableau 9 ; Toma, tableau 6 ; et Vezjak et Stanovnik, tableau 8, dans le présent volume.

Note : Pour calculer la masse salariale assujettie en Pologne, on a aussi inclus les recettes de cotisations recouvrées auprès des travailleurs indépendants, puisque aucune donnée distinctes relatives aux cotisations recouvrées pour le compte des salariés ne sont disponibles. La forte hausse de la masse salariale soumise à cotisations en Pologne, en 1999, a été causée par un transfert important du poids des cotisations (des employeurs sur les salariés), avec peu de changement au niveau du coût total du travail (salaires + cotisations patronales). Pour prévenir une baisse des salaires nets réels, qu'aurait entraîné, sinon, l'introduction d'un taux de cotisation salarial, on augmenta les salaires nominaux et, partant, la masse salariale effective de l'économie (voir Chłóń-Domińczak, section 4, dans le présent volume).

C'est pourquoi la comparaison de la masse salariale assujettie à cotisations et de la masse salariale réelle fournit une indication complémentaire utile, puisqu'elle révèle si le respect des obligations contributives s'améliore ou se détériore dans le plus nombreux des sous-groupes d'assurés sociaux : celui des salariés. L'étude de Gál et coll. (2002) montre que la masse salariale réelle, en

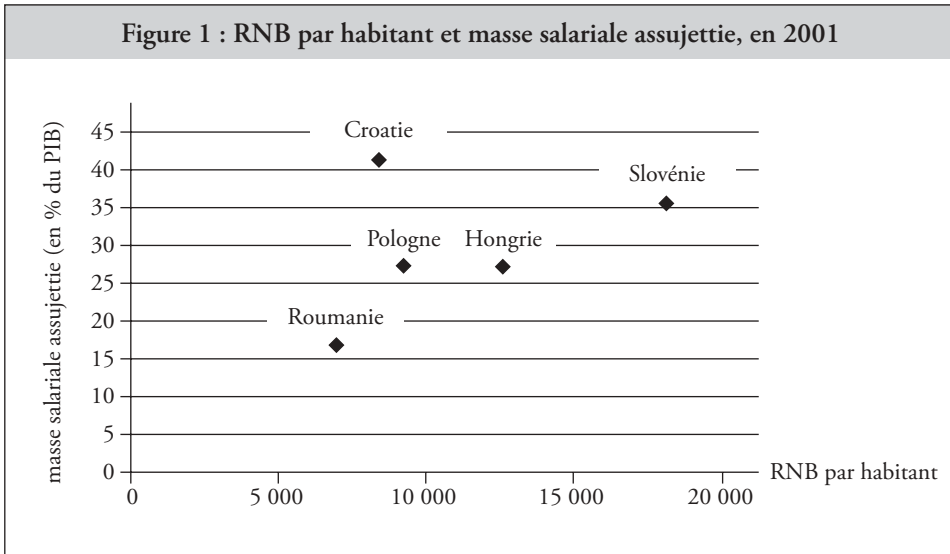
Hongrie, a baissé entre 1992 et 2000, passant de 39,6 % à 34,3 % du PIB, baisse qui, selon son analyse, est surtout due à une expansion de l'économie souterraine. Sur la même période, le ratio entre la masse salariale assujettie à cotisations et la masse salariale réelle est passé de 76,5 % à seulement 71,9 %, preuve évidente d'une dégradation du respect des obligations contributives parmi les salariés durant cette période⁵⁰. En Slovénie, également, ce ratio est en baisse constante depuis 1998, date à laquelle il était de 83,3 % ; en 2000, il n'était plus que de 78 %. Cela signifie concrètement qu'en 2002, en Hongrie, quelque 28 % des salaires échappaient frauduleusement aux cotisations ; ce chiffre était de 22 % en Slovénie. La Croatie seule se distingue par le chiffre élevé (et en hausse) de cet indicateur complémentaire. En 2001, le ratio entre la masse salariale assujettie et la masse salariale réelle s'élevait à 91,4 %, ce qui signifie que seuls 8,6 % du total des salaires étaient frauduleusement soustraits aux cotisations.

Il est tentant de comparer les chiffres de la masse salariale assujettie (en pourcentage du PIB) entre les pays. Il faut, toutefois, être prudent, puisque des différences de qualité entre les statistiques des comptes nationaux ainsi que l'incapacité à distinguer entre les cotisations versées par différentes catégories d'assurés ont pour effet principal une surestimation de la « vraie » masse salariale assujettie. Ainsi, par exemple, le chiffre estimé de la masse salariale assujettie en Pologne, indiqué au tableau 7, surestime la « vraie » masse salariale assujettie, parce qu'il inclut le revenu des travailleurs indépendants. Cette inclusion est due au fait qu'il n'était pas possible de distinguer les recettes de cotisations recouvrées auprès des travailleurs indépendants de celles recouvrées pour le compte des salariés. Comme le fait remarquer Bejaković, il est également fort possible que les estimations officielles du PIB et des salaires croates, publiées par le Bureau central des statistiques, soient trop basses et que, par conséquent, les indicateurs du respect des obligations contributives soient surévalués⁵¹.

⁵⁰ Gál et coll., 2002. Le ratio entre la masse salariale assujettie et la masse salariale réelle était, si l'on se sert des données du tableau 7 : 72,7 % en 1992 et 70,3 % en 2002. Ainsi, selon nos données, le recul du respect des obligations contributives a été moins grave, même si les conclusions qualitatives restent les mêmes.

⁵¹ Il sera intéressant d'observer si le PIB de la Croatie va être révisé à la hausse du fait du processus d'adhésion à l'UE et, plus spécifiquement, des exigences d'Eurostat.

Même s'il faut garder à l'esprit ces mises en garde, la figure 1 indique une corrélation nette entre masse salariale assujettie (en pourcentage du PIB) et PIB par habitant : les pays ayant les PIB par tête les plus élevés sont aussi ceux où le chiffre de la masse salariale assujettie (en pourcentage du PIB) est le plus élevé.



Source : Pour le RNB par habitant : *Rapport mondial sur le développement 2003*, Banque mondiale ; pour la masse salariale assujettie, voir tableau 7.

4.2. La dette contributive

Le montant de la dette contributive constitue sans doute l'indicateur le moins utile pour mesurer l'efficacité du recouvrement des cotisations et le respect des obligations. Le montant de la dette envers les institutions de sécurité sociale dépend en effet des taux d'intérêts appliqués, taux qui, d'ordinaire, comprennent un taux d'intérêt de pénalité. Une grande part de cette dette « dépasse les bornes » et est irrécouvrable. En outre, le gouvernement, par une politique d'effacement des dettes et de conversion des créances en prises de participation, a beaucoup de moyens d'en faire varier le chiffre. Cela ressort clairement du tableau 8 : une amélioration soudaine, c'est-à-dire une forte

baisse du ratio dette contributive / PIB, en Hongrie s'explique par une loi introduite en 1999, autorisant la remise des dettes d'un petit montant.

Tableau 8 : La dette contributive (en pourcentage du PIB)

	Pologne	Roumanie	Hongrie	Slovénie
1992	—	—	1,48	—
1993	—	—	1,83	—
1994	—	—	2,40	—
1995	1,42	—	2,20	—
1996	1,27	—	1,81	0,62
1997	1,29	—	1,48	0,64
1998	1,58	3,00	1,39	0,59
1999	1,64	5,08	1,59	0,54
2000	1,50	8,25	0,48	0,47
2001	1,42	6,54	0,40	0,46
2002	1,63	6,19	0,43	0,45

Source : Máté, tableau 8 ; Chłoiń-Domińczak, tableau 10 ; Toma, tableau 7 ; et Vezjak et Stanovnik, tableau 10, dans le présent volume.

Note : Pour la Pologne, la dette ne comprend pas les intérêts courus. En revanche, elle inclut l'argent dû tant à la ZUS qu'à la KRUS, le régime de pension des agriculteurs.

4.2.1. La structure de la dette contributive

Même si la qualité des données et leur degré de détail sont inégaux d'un pays à l'autre, des traits constants apparaissent clairement dans la structure de la dette contributive.

En Pologne, la plus grande partie des impayés provenait des débiteurs structurels : notamment, les entreprises du secteur de l'acier, des mines de charbon et la compagnie de chemins de fer. En Roumanie, les grandes entreprises (plus de 250 salariés) comptent pour plus de 70 % de la dette contributive. En Hongrie, le plus gros débiteur, au milieu des années 1990, était la Société publique des chemins de fer hongrois. Cette dette fit l'objet d'un arrangement par loi spéciale et fut remboursée par le budget de l'Etat.

Le caractère très concentré de la dette contributive en Hongrie ressort des chiffres : en 1995, 0,5 % de l'ensemble des débiteurs était responsable de 65 % du montant total de la dette et 0,1 %, de 41 %. En Croatie également, l'impayé provient surtout des grandes entreprises : chantiers navals, chemins de fer et entreprises agroalimentaires. En Slovénie, la plus grosse partie de la dette est le fait des travailleurs indépendants ; toutefois, cela est dû aux modalités de paiement. Pour les travailleurs indépendants, la technique est celle des acomptes : quelle que soit leur situation économique et financière, les travailleurs indépendants doivent verser un certain montant. En revanche, les personnes morales peuvent se soustraire au paiement rien qu'en ne produisant pas de fichier de paie (le formulaire baptisé REK), puisque c'est la remise de ce document qui fait naître une obligation légale⁵².

4.3. *Annulations et sursis*

Dans les cinq pays sans exception, la latitude laissée aux institutions d'assurance sociale pour annuler des dettes est très restreinte. Ainsi, en Pologne, la ZUS ne peut, de son propre chef, annuler une dette, ni une part de cotisation due. En Roumanie, l'assurance sociale ne peut annuler partiellement ou totalement que les intérêts dus (qui plus est, certaines conditions étant réunies) et ce, en vertu d'arrangements encadrés par la loi. Une politique similaire prévaut en Hongrie, où le débiteur peut se voir proposer un arrangement comprenant une annulation partielle, voire totale, des frais de retard et des amendes : un tel arrangement est, bien sûr, assorti de conditions⁵³. En Slovénie, la ZPIZ peut annuler une dette, mais uniquement sur recommandation du fisc et dans le cas où la créance est irrécouvrable.

⁵² Parce qu'en Slovénie, les employeurs ne sont tenus de verser des cotisations que sur la remise du formulaire REK, il leur suffit de ne pas le remettre pour se soustraire à l'obligation de cotiser (voir Vezjak et Stanovnik, section 5.2., dans le présent volume).

⁵³ A savoir, un « bon comportement », ce qui veut dire que cet arrangement avantageux serait supprimé en cas de non-paiement des cotisations courantes par le débiteur (voir Máté, section 5.7., dans le présent volume).

L'annulation des dettes relève donc surtout de la politique gouvernementale. Ainsi, la Pologne a procédé à une annulation partielle des dettes et, à partir de 1999, des réserves ont été constituées pour couvrir les mauvaises créances⁵⁴. En Croatie, le gouvernement a pris une mesure provisoire, en 2001, ayant pour objet la consolidation des entreprises agroalimentaires, en autorisant les ministères concernés à effacer, rééchelonner ou convertir en prises de participation les dettes⁵⁵. En Roumanie, pour les entreprises propriétés d'Etat du secteur agricole, la loi prévoit un effacement des intérêts moratoires et des pénalités sur les cotisations impayées lorsque l'entreprise est privatisée⁵⁶.

En revanche, en matière de sursis de paiement, la politique suivie, similaire d'un pays à l'autre, laisse un peu plus de latitude aux institutions d'assurance sociale. En Pologne, la loi sur la sécurité sociale permet l'octroi de délais de paiement sur les cotisations si certaines conditions sont réunies : les cotisations courantes doivent être payées régulièrement et toutes les cotisations salariales doivent être à jour⁵⁷. Comme on l'a déjà noté, une réduction des montants de cotisation à payer n'est possible que par la loi. La Roumanie suit une politique similaire en matière de délais : les institutions d'assurance sociale ont le droit d'octroyer un sursis de paiement de cotisations, ainsi qu'une réduction voire une annulation des intérêts courus, pourvu que certaines conditions soient réunies⁵⁸. En Slovénie, certaines dispositions juridiques de la Loi sur l'assurance vieillesse et invalidité de 1999 ont donné à la ZPIZ autorité pour octroyer des délais pour le paiement des cotisations, ainsi que des annulations partielles ou un échelonnement des versements. Ces octrois s'effectuent à présent sur recommandation du fisc. Le droit d'accorder un délai pour le paiement des cotisations appartient également au Ministre du travail (et les plus grosses demandes atterrissent généralement sur son bureau)⁵⁹.

⁵⁴ Chłoń-Domińczak, section 5.1., dans le présent volume.

⁵⁵ Bejaković, section 5.1., dans le présent volume.

⁵⁶ Toma, section 5.1., dans le présent volume.

⁵⁷ Chłoń-Domińczak, section 5.4., dans le présent volume.

⁵⁸ Toma, section 5.3., dans le présent volume.

⁵⁹ Vezjak et Stanovnik, section 5.2., dans le présent volume.

4.4. *Non-respect des obligations contributives et protection des droits des travailleurs*

La politique de protection des travailleurs en cas de non-respect des obligations contributives par l'employeur est tout à fait similaire d'un pays à l'autre. En un mot : les droits des travailleurs sont préservés, même si l'employeur ne paie pas les cotisations. Comme l'écrit Máté, « il existe (...) un principe de base : un salarié ne doit pas être désavantagé parce que son employeur n'a pas payé les cotisations. »⁶⁰ Ainsi, en Hongrie, toute période durant laquelle l'employeur a, ou est censé avoir (sur la base de l'existence d'une affiliation à l'assurance) prélevé à la source des cotisations est comptée comme période d'assurance. Cela concerne, bien sûr, uniquement les droits du premier pilier, le pilier public. Il est intéressant d'observer qu'en Roumanie, la loi sur les pensions promulguée en 2000 a introduit une disposition en vertu de laquelle seules les périodes où des cotisations ont été payées devraient compter comme périodes d'assurance. Cette disposition n'a pas tardé à être abrogée⁶¹. De même, en Pologne, les droits des travailleurs sont préservés en cas de non-paiement des cotisations : c'est le budget de l'Etat qui les prend en charge⁶². En Croatie et en Slovénie, toute période pour laquelle on peut établir que des salaires ont été versés est prise en compte comme période d'assurance. S'il n'existe pas de preuve que des salaires aient été versés, mais que la personne était officiellement assurée (c'est-à-dire dans le fichier des assurés sociaux), cette période est également prise en compte comme période d'assurance, mais à un taux actuariel de 0 %⁶³.

Le second pilier présente une situation très différente en ce qui concerne les droits des travailleurs : le non-versement des cotisations aux fonds d'épargne privés se traduit par une réduction de l'épargne-retraite accumulée. Toutefois, les droits des travailleurs sont préservés en Pologne, l'Etat les prenant à sa charge, mais seulement en cas de faillite ou d'insolvabilité totale de l'entreprise⁶⁴. En

⁶⁰ Máté, section 5.8., dans le présent volume.

⁶¹ Toma, section 5.1., dans le présent volume.

⁶² Chłoń-Domińczak, section 5, dans le présent volume.

⁶³ Bejaković, section 5.2.; et Vezjak et Stanovnik, section 5.4., dans le présent volume.

⁶⁴ Chłoń-Domińczak, section 5, dans le présent volume.

Croatie, il n'existe aucune protection pour les droits des travailleurs en cas de faillite de leur entreprise, et la conscience que l'opinion publique a de ce problème devient particulièrement aiguë⁶⁵.

4.5. Améliorer le respect des obligations contributives et le recouvrement

Quand on envisage des mesures pour améliorer le respect des obligations contributives et le recouvrement, on ne peut pas se satisfaire d'une longue liste de mesures souhaitables, dont certaines pourraient s'avérer fort difficiles à appliquer. Mais il ne faut pas, non plus, se laisser submerger par la réalité et citer la faiblesse des capacités administratives, la médiocrité de l'infrastructure et l'absence de système de technologie de l'information pour justifier l'inaction. La modernisation du système fiscal et contributif doit continuer, étant donné qu'il peut apporter davantage de transparence, abaisser, pour l'administration chargée de faire appliquer la loi, le coût du contrôle des cotisants et améliorer la qualité de l'information mise à la disposition de toutes les parties concernées. Certains pays ont fait des progrès considérables en ce sens, les plus remarquables en la matière étant la Pologne et la Croatie, mais non sans des coûts et des perturbations importants à court terme. La modernisation technique peut également favoriser une prise de conscience collective de la question du respect des obligations contributives.

Un relèvement du taux de cotisation, dans le vain espoir d'augmenter le montant des cotisations recouvrées, ne saurait constituer une option viable. La Roumanie a relevé à plusieurs reprises son taux de cotisation au cours des années 1990 : cela s'est accompagné, à chaque fois, d'une baisse des recettes de cotisations. Il s'agit là d'une illustration typique de la courbe de Laffer, selon laquelle une hausse des contributions se traduit par une baisse des recettes fiscales⁶⁶. Un abaissement des taux de cotisation, couplé avec des mesures fortes pour augmenter le respect des obligations contributives, peut être bénéfique à toutes les parties. En ce sens, ce qui va arriver en Hongrie, pays qui a abaissé

⁶⁵ Bejaković, section 6.2., dans le présent volume.

⁶⁶ Toma, section 4.3., dans le présent volume.

son taux de cotisation de 6 points de pourcentage en 2002, par rapport à 1998, et en Roumanie, où le taux de cotisation, pour les salariés, a été réduit de 4,5 points de pourcentage en 2003, est à suivre de près.

5. Conclusion

Le changement de paradigme qui a eu lieu en Europe centrale et orientale, et qui s'est traduit par une campagne vigoureuse en faveur de la privatisation des systèmes de protection sociale et, en particulier, des systèmes de pensions, a eu un net impact sur les institutions gestionnaires. Toutefois, on aurait tort d'attribuer la réduction du rôle des institutions d'assurance sociale au seul radicalisme de la réforme des pensions. Des cinq pays analysés dans cette étude, la Pologne a certainement introduit la réforme des pensions la plus fondamentale, non seulement sur le second pilier, mais également sur le premier. Toutefois, l'institution d'assurance sociale centrale, la ZUS, a conservé son rôle dominant et toutes ses fonctions d'avant la réforme, malgré tous les faux pas et tous les tâtonnements qu'elle a expérimentés durant le processus de réforme. En fait, les fonctions de la ZUS se sont énormément élargies en raison de la réforme. De même, en Slovénie, où une réforme de grande portée a également été introduite en 1999, le rôle de l'institution d'assurance pension s'est accru, la ZPIZ recevant un large mandat en matière d'inspection et d'octroi de délais de paiements aux cotisants. À ces pays, il faut opposer la Hongrie et la Croatie, où l'essentiel des fonctions de recouvrement de l'assurance sociale a été transféré au fisc ; dans le cas de la Croatie, une nouvelle agence de recouvrement a également été créée. On peut remettre en cause le bien-fondé d'une telle création, puisque le recours à des systèmes de recouvrement existants est, en soi, plus rentable, à moins que ces systèmes ne soient jugés impossibles à réformer ou incapables d'une modernisation rapide⁶⁷.

Le passage à une comptabilisation continue (mensuelle) des cotisations individuelles était l'un des principes de base de la privatisation des pensions ; ce renouvellement et cette hausse considérable des exigences ont été dus à l'in-

⁶⁷ C'est aussi la position adoptée par S. Ross, 2004, p. 5.

roduction d'un second pilier obligatoire. L'individualisation des déclarations mensuelles n'est pas obligatoire pour le premier pilier, excepté en Pologne, où un régime à cotisations définies (CDN) a été instauré. Toutefois, la tendance à l'individualisation semble avoir eu un effet d'entraînement très fort sur le premier pilier : par le recours à des systèmes dernier cri de technologie de l'information pour la transmission des données, leur traitement, les contrôles, etc. Il ne semble pas que de telles retombées se soient produites en Hongrie, où il paraît y avoir eu peu de progrès dans la simplification et la modernisation du recouvrement des cotisations. La Roumanie offre encore un autre exemple du fait que l'individualisation des cotisations n'induit pas, en soi, une amélioration de l'efficacité des cotisations. Ainsi, la Roumanie n'a toujours pas de fichier complet et régulièrement mis à jour des payeurs de cotisations, une des conditions élémentaires à remplir si l'on veut que la communication d'informations et l'attribution des cotisations aux individus soient efficaces. Cela rappelle un avertissement de Stanley Ross : « le recouvrement des contributions ou des cotisations, dans une société moderne, exige une participation de tout l'Etat. Pour qu'il soit efficace, il faut que de nombreuses administrations publiques y collaborent. »⁶⁸

En somme, les systèmes de recouvrement efficaces sont ceux qui tiennent compte de la capacité administrative d'ensemble et de la performance des institutions publiques. Dans ce domaine, les améliorations ne se font pas du jour au lendemain, mais elles exigent une élaboration lente et progressive de la confiance. Les citoyens doivent en arriver à considérer les institutions (qu'il s'agisse des assurances sociales ou d'autres entités de l'État) comme étant efficaces et justes. Ce résultat peut être obtenu grâce à une plus grande transparence et à davantage de consultations entre les parties concernées : pouvoirs publics, institutions d'assurance sociale, employeurs et salariés⁶⁹. Grâce à de telles

⁶⁸ Ross, 2004, p. 5.

⁶⁹ La France a créé des Conventions d'objectifs et de gestion (COG), conclues entre l'Etat et les organismes de sécurité sociale responsables du recouvrement des cotisations : ces conventions contiennent toute une série de mesures, conçues pour établir un plus grand degré de confiance et de coopération entre les payeurs de cotisations (les entreprises) et l'organisme de sécurité sociale en charge du recouvrement des cotisations (voir Lion, 2004, p. 8).

consultations, la confiance augmente et l'opinion publique perçoit davantage les institutions d'assurance sociale comme des mécanismes justes et équitables de redistribution des revenus (et de la consommation) entre générations.

6. Bibliographie

- Augusztinovics, M. et coll. (2002). Le régime de pensions hongrois avant et après la réforme de 1998. In E. Fultz (sous la dir.) *La réforme des pensions en Europe centrale et orientale*, OIT, Équipe d'Europe centrale et orientale, Budapest.
- Bailey, C. et Turner, J. (1998). Contribution evasion and social security: causes and remedies (Fraude aux cotisations et sécurité sociale : causes et remèdes). 2^e Conférence internationale de recherche en sécurité sociale, Association internationale de la sécurité sociale, Jérusalem, 25–28 janvier 1998.
- Chłoń-Domińczak, A. (2002). La réforme des pensions en Pologne en 1999, dans E. Fultz (sous la dir.) *La réforme des pensions en Europe centrale et orientale*, OIT, Équipe d'Europe centrale et orientale, Budapest.
- Gál, R. I., Mogyorósy, Z., Szende, A. et Szivós, P. (2002). *Social protection in Hungary (La protection sociale en Hongrie)* (ronéotypé).
- Lion, E. (2004). Le recouvrement des cotisations en France, Conférence internationale de l'AISS sur *Les changements dans la structure et l'organisation de l'administration de la sécurité sociale*, Cracovie, 3-4 juin.
- Manchester, J. (1999). Compliance in social security systems around the world (Le respect des obligations contributives dans les systèmes de sécurité sociale à travers le monde). In O. Mitchell, R.J. Myers and H. Young (sous la dir.). *Prospects for social security reform (Perspectives de réforme de la sécurité sociale)*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- McGillivray, W. (2001). L'évasion des cotisations : conséquences sur les régimes de pensions de la sécurité sociale, *Revue internationale de sécurité sociale*, vol. 54, n° 4.
- Queisser, M. (1996), Pensions in Germany (Les pensions en Allemagne), *World Bank Policy Research Working Paper n° 1664*, Washington, D.C., Banque mondiale.

Ross, S. (2004). Le recouvrement des cotisations sociales : pratiques et problèmes actuels, Conférence internationale de l'AISS sur *Les changements dans la structure et l'organisation de l'administration de la sécurité sociale*, Cracovie, 3-4 juin.

Wiktorow, A. (2004). L'efficacité du recouvrement des cotisations de sécurité sociale, Conférence internationale de l'AISS sur *Les changements dans la structure et l'organisation de l'administration de la sécurité sociale*, Cracovie, 3-4 juin.

Chapitre 3

Le recouvrement des cotisations d'assurance vieillesse en Croatie

Predrag Bejaković¹

Sigles

REGOS	Fichier central des assurés
ACE	Agence croate pour l'emploi
CCAM	Caisse croate d'assurance maladie
CCAV	Caisse croate d'assurance vieillesse
HAGENA	Agence de contrôle des fonds de pension et de l'assurance vieillesse
FINA	Agence financière des opérations de paiement

¹ L'auteur tient à remercier Ljiljana Marusic, de la CCAV, Marija Zuber, de l'Association croate des comptables et des experts en finances, Marija Peranic, du REGOS, Zoran Anusic, du Bureau de la Banque mondiale pour la Croatie, et Ivica Urban, de l'Institut de finance publique de Zagreb, pour leurs précieuses remarques. L'auteur a également une dette envers les directrices de l'ouvrage, Elaine Fultz et Tine Stanovnik, pour leurs réactions et leurs apports. Toute erreur éventuelle, toutefois, serait à mettre au seul compte de l'auteur.

1. Résumé de l'histoire récente du système de pensions croate

1.1. *Mutations du marché du travail, paramètres des systèmes de pension et pérennité*

Les années 1990 virent une baisse importante de l'emploi en Croatie. Le taux d'emploi (nombre d'actifs occupés / population en âge de travailler) chuta, passant de 65,3 % en 1991 à 50,7 % en 2000. Cette chute avait pour cause première une réduction massive de la population active, en rapport avec la guerre et la restructuration de l'économie. Le nombre d'actifs occupés passa de 1,43 million en 1991 à 1,26 million en 2000². La baisse cumulée de l'emploi, par rapport à la situation antérieure à la transition, s'élevait à environ 35 %³. Il fallut attendre la fin des années 1990 pour qu'une timide amélioration se manifeste.

Ces mutations ont eu, comme on pouvait le prévoir, des conséquences négatives sur le financement des pensions. De 1990 à 2002, le nombre d'assurés a baissé d'environ 550 000, tandis que le nombre de pensionnés augmentait de près de 400 000. C'était, en partie, le résultat d'une politique sociale qui accordait le statut de pensionné à quiconque avait perdu son emploi du fait de la guerre ou de la transition économique et, en partie, l'effet de certains aspects de la conception même du système de pensions. Citons notamment :

- Un âge de la retraite différent selon le sexe : 60 ans pour les hommes et 55 ans pour les femmes, avec une préretraite à 55 ans pour les hommes et à 50 ans pour les femmes. Des minorations de 1,33 % par année de préretraite s'appliquaient au montant de la pension⁴.
- La possibilité, indépendamment de l'âge légal, de partir en retraite après 40 ans de cotisation (pour les hommes) et 35 ans de cotisation (pour les femmes)⁵.

² Compte non tenu des forces de police et de défense.

³ L'emploi visé ici est celui offert par les personnes morales, armée et police exclues (seule définition de l'emploi pour laquelle des données comparables sont disponibles pour l'ensemble de la période).

⁴ Ces règles sont en vigueur depuis 1965 (OG 51/64).

⁵ Ces conditions ont été fixées en 1983 (OG 26/83).

- Une définition extensive de l'invalidité qui incitait certaines catégories de travailleurs à partir en préretraite, où ils recevaient une pension relativement élevée⁶.

La combinaison de ces facteurs mettait le système dans une situation financière difficile. Alors qu'en 1990, on comptait un pensionné pour trois cotisants, en 2002, ce ratio n'était plus que de 1,36 (voir tableau 1).

Tableau 1 : Assurés en activité et pensionnés (en milliers),
Croatie, 1990–2002

	Assurés	Pensionnés du régime public de retraite	Ratio	Assurés du régime mixte
1990	1 968	656	3,00	—
1991	1 839	720	2,56	—
1992	1 725	775	2,23	—
1993	1 698	795	2,14	—
1994	1 621	825	1,97	—
1995	1 568	865	1,81	—
1996	1 479	889	1,66	—
1997	1 469	926	1,59	—
1998	1 472	955	1,54	—
1999	1 406	1 018	1,38	—
2000	1 380	1 019	1,36	—
2001	1 402	1 032	1,36	—
2002	1 422	1 042	1,36	929

Source : Caisse croate d'assurance vieillesse.

Entre 1990 et 1998 (période d'entrée en vigueur d'une réforme importante), le nombre de pensionnés a augmenté d'environ 46 %. Cette hausse était essentiellement due aux facteurs suivants :

- le versement de pensions à des réfugiés établis en Croatie, qui avaient acquis leurs droits à pension dans une autre république de l'ex-Yougoslavie ;

⁶ Lois sur l'assurance vieillesse et invalidité 26/83, 5/86, 42/87, 34/89, 57/89 et leurs amendements, OG 40/90.

- le transfert, depuis le budget fédéral à celui de la CCAV, du financement des pensions des membres de l'ex-armée yougoslave ;
- une loi accordant aux personnes blessées durant la guerre ainsi qu'aux proches des combattants tués le droit à une pension d'invalidité ou de survivant ; et
- une loi étendant le droit à pension à certains ex-prisonniers politiques.

Avant la réforme des pensions de 1998, l'assurance vieillesse et invalidité était administrée par trois organismes distincts en Croatie :

- la Caisse d'assurance vieillesse des travailleurs (salariés),
- la Caisse d'assurance vieillesse des travailleurs indépendants (artisans), et
- la Caisse d'assurance vieillesse des agriculteurs.

La Caisse d'assurance vieillesse des travailleurs était, et de loin, le plus gros de ces trois organismes, avec 1,28 million d'assurés (87 % du total) et 868 000 pensionnés (presque 91 % du total). La Caisse d'assurance vieillesse des travailleurs indépendants comptait 80 000 assurés (environ 6 % du total) et 20 000 pensionnés (2 % de tous les pensionnés). La Caisse d'assurance vieillesse des agriculteurs avait 109 000 assurés (environ 8 % du total) et 67 000 pensionnés (7 % de l'ensemble des pensionnés). Entre 1994 et 1998, les taux de cotisation de ces trois régimes étaient fixés chaque année, chacun par une loi propre.

La nouvelle Loi sur l'assurance vieillesse (OG 102/98) a fusionné ces trois institutions pour former la Caisse croate d'assurance vieillesse (CCAV). En même temps, elle a institué un taux de cotisation unique pour tous les assurés⁷.

Le système avait, et a toujours, un besoin considérable de subvention. En 1999, les transferts en provenance du gouvernement central s'élevaient à 33,2 % des recettes totales de la CCAV, soit 6,28 milliards de kunas⁸. Ce chiffre était en partie dû à la nécessité de subventionner les pensions privilégiées, qui

⁷ Jusqu'en 1998, le terme utilisé était *assurance vieillesse et invalidité* : depuis 1999, on ne parle plus que d'assurance vieillesse, même si cet organisme couvre également l'invalidité.

⁸ Chiffres du Ministère des finances pour 2000.

étaient servies à 142 574 personnes, pour un coût de 3 milliards de kunas, soit 15 % des dépenses de la CCAV (voir tableau 2). En 2000, le montant de ces transferts est passé à 7,16 milliards de kunas, ce qui représentait 35,4 % des recettes totales de la CCAV et s'expliquait pour moitié, environ, par la nécessité de subventionner les pensions privilégiées. En avril 2003, le nombre de bénéficiaires d'une pension privilégiée était désormais de 174 259, soit 16,7 % du total.

Tableau 2 : Nombre de personne ayant droit à une pension privilégiée en Croatie, en 1999 et en 2002

Catégorie	Nombre de personnes		Pension en % du salaire net moyen
	1999	2002	2002
Police et justice	12 816	13 980	74,6
Membre de la Résistance de la Seconde guerre mondiale (NOR)	73 466	74 668	49,7
Membre du gouvernement	126	408	46,6
Membre de l'Académie croate des arts et des sciences	79	108	97,9
Membres de la Garde nationale croate durant la Seconde guerre mondiale	34 090	28 705	43,0
Ex-prisonniers politiques	5 668	5 772	81,1
Représentants du parlement	112	269	206,6
Membres de l'ex-armée nationale yougoslave	16 217	14 947	57,5
Armée croate		6 676	74,3
Anciens combattants de la guerre d'indépendance croate		29 425	135,5
Total	142 574	174 958	—

Note : Fin 2002, la pension moyenne, en Croatie, s'élevait à 44,9 % du salaire net moyen.

Note : Avant la désintégration de la Yougoslavie, les pensions des membres de l'armée yougoslave étaient financées par le budget du gouvernement fédéral. Après la désintégration, les Etats nouvellement créés prirent à leur charge le versement des pensions aux pensionnés de l'ex-armée nationale yougoslave.

Source : Caisse croate d'assurance vieillesse.

En 2001, les transferts du budget du gouvernement central à la CCAV s'élevaient à 3,4 % du PIB, le déficit supplémentaire à combler représentait 2,4 % du PIB et les dépenses totales d'assurance vieillesse et invalidité

représentaient 13,9 % de celui-ci⁹ (voir tableau 3). La Banque mondiale désignait les fortes dépenses de pension comme une cause essentielle du niveau globalement élevé des dépenses publiques en Croatie et de leur expansion continue (Banque mondiale, 2001).

Le 1^{er} juin 2000, le taux de cotisation vieillesse fut ramené de 21,5 % à 19,5 % (OG 54/2000). Cette mesure reflétait l'opinion répandue qu'il fallait réduire les charges pesant sur le travail dans un contexte de chômage important et en hausse. Toutefois, aucune modélisation n'avait été faite pour prévoir l'impact probable de cette réduction sur les recettes de la CCAV¹⁰. Les répercussions furent négatives et immédiates. En valeur nominale, le montant des recettes de cotisations de la CCAV baissa en juin 2000 (par rapport à mai) d'environ 5 %, et il fallut attendre juin 2001 pour qu'il retrouve son niveau nominal de mai 2000. Il était entendu que le gouvernement central comblerait le trou résultant de cette réduction (Anusic, O'Keefe, Madzarevic-Sujster, 2003).

Un changement de comptabilité important eut lieu en juillet 2001, date à laquelle les cotisations vieillesse et les débours des pensions furent directement inclus dans le budget du gouvernement central et cessèrent d'apparaître au bilan de la CCAV. L'écart croissant entre dépenses et recettes, qui était auparavant comblé par des transferts explicites en provenance du budget du gouvernement central, se mit à relever de la responsabilité inhérente de l'Etat.

Un autre manque à gagner se mit à affecter le régime public de pensions en 2002. Celui-ci résulta de la privatisation partielle du système de pensions croate et de la canalisation d'une partie des cotisations vers des comptes d'épargne individuels à gestion privée. Les adhésions à ces fonds du second pilier débutèrent fin 2001 et, mi-2002, un grand nombre d'assurés avait opté pour le système mixte¹¹. Un quart des cotisations versées en leur nom a été

⁹ La Banque mondiale, elle, pour la même année, a estimé le total des transferts à 6 % du PIB et le total des dépenses de pensions à 12 % du PIB (Banque mondiale, 2001). Cette divergence entre les estimations reflète le fait qu'en Croatie, il n'existe toujours pas de séries chronologiques du PIB : les données officielles sont donc en partie des estimations.

¹⁰ D'après l'Agence croate pour l'emploi, le chômage déclaré est passé de 14,5 % en 1995 à 22,8 %, fin 2001.

¹¹ Environ 37 % des personnes qui avaient le choix optèrent pour le second pilier : une proportion inférieure aux attentes du gouvernement.

canalisé vers le second pilier, source, du même coup, d'une augmentation du déficit de financement des pensions publiques.

Tableau 3 : Recettes et dépenses de la Caisse croate d'assurance vieillesse (en pourcentage du PIB), 1996–2002

Année	Total des recettes	Cotisations	Autre	Transferts	Total des dépenses	Déficit ou excédent
1996	11,5	10,1	0,3	1,1	11,4	0,1
1997	12,1	9,9	0,3	2,1	12,5	-0,3
1998	11,7	8,5	0,4	2,8	12,0	-0,3
1999	13,4	8,8	0,2	4,4	13,4	0,0
2000	13,2	8,4	0,1	4,7	13,3	0,0
2001*	11,5	8,0	0,1	3,4	13,9	-2,4
2002*	8,0	7,1	0,1	0,8	13,2	-5,2

Source : CCAV et Ministre des finances. Pour le PIB : *Annuaire statistique de la République croate 2003*, Bureau central de statistiques, Zagreb.

* Depuis juillet 2001, les cotisations vieillesse et les débours de pensions font partie du budget de l'Etat.

1.2. Les réformes des pensions

Comme on l'a indiqué plus haut, la première réforme du système de pensions a eu lieu en 1998, année où le Parlement a voté la Loi sur l'assurance vieillesse (*Zakon o mirovinskom osiguranju* – OG 102/98). Baptisée « petite réforme des pensions », cette loi avait pour but de réduire le déficit annuel des pensions. Elle prévoyait un relèvement progressif de l'âge de la retraite (à raison de six mois par an) pour parvenir à 65 ans pour les hommes et à 60 ans pour les femmes d'ici 2008. Elle édictait aussi une extension graduelle du nombre d'années de travail prises en compte dans le calcul de la pension : des dix meilleures années consécutives à la totalité des années de travail (également d'ici 2008). On espérait que cela inciterait les travailleurs à payer leurs cotisations ou, du moins, les inciterait à moins frauder, puisque frauder réduirait le montant de leur future pension. L'âge de la préretraite fut aussi relevé, passant de 50

ans à 55 ans pour les femmes et de 55 ans à 60 ans pour les hommes¹². Les pensions de préretraite étaient définitivement réduites de 0,34 % par mois séparant le départ en préretraite de l'âge légal de la retraite, ce qui représente une majoration de la pénalité antérieure. La définition de l'invalidité fut rendue plus stricte et la procédure de détermination de l'invalidité, modifiée, ce qui s'est traduit par une réduction du taux de réponse positive donnée aux nouvelles demandes de pension d'invalidité (voir tableau 4).

Tableau 4 : Nouveaux bénéficiaires d'une pension de vieillesse ou d'invalidité en Croatie, 1993–2001

	Bénéficiaires d'une pension de vieillesse	Bénéficiaires d'une pension d'invalidité	Total
1993	34 498	9 541	44 039
1994	22 156	12 022	34 178
1995	28 980	16 154	45 134
1996	20 359	9 667	30 026
1997	21 271	7 041	28 312
1998	30 614	14 234	44 848
1999	31 671	37 112*	68 783
2000	28 624	2 675	31 299
2001	25 091	3 406	28 497

* La hausse ponctuelle de 1999 a surtout été causée par une disposition de la Loi sur l'assurance vieillesse (OG 102/98) qui intégrait certains droits d'assurance invalidité (comme les indemnités de travail partiel ou de mutation) au système de pensions. Les détenteurs de ces droits devinrent donc titulaires d'une pension d'invalidité.

Source : Caisse croate d'assurance vieillesse.

¹² En général, on peut partir en préretraite n'importe quand au cours des cinq années précédant l'âge requis pour une pension de retraite à taux plein. En 2003, le seuil d'âge pour la préretraite était de 57 ans et demi, avec 35 années de travail, pour les hommes et de 52 ans et demi, avec 30 années de travail, pour les femmes. D'ici 2008, ce seuil va être relevé pour atteindre 60 ans, avec 35 années de travail, pour les hommes et 55 ans, avec 30 années de travail, pour les femmes.

Dès 1995, le gouvernement croate avait commencé à travailler sur une autre réforme avec l'assistance de la Banque mondiale. Celle-ci comprenait une privatisation partielle du système. Cette seconde réforme des pensions, surnommée « la grande réforme », fut adoptée en deux temps : d'abord, la Loi sur les fonds de pension obligatoires et volontaires (OG 49/99) et, ensuite, la Loi sur les compagnies d'assurance pension et le paiement de prestations fondées sur des comptes d'épargne-retraite totalement financés par capitalisation (OG, 106/99). Le système de pensions réformé avait trois piliers :

- un régime de pensions public obligatoire par répartition ;
- un régime d'épargne par capitalisation individuel obligatoire. Tous les moins de 40 ans au moment de la réforme devaient y participer. Les personnes ayant entre 40 et 50 ans pouvaient choisir entre, soit rester dans le système par répartition, soit canaliser une part de leurs cotisations dans l'un des nombreux fonds d'épargne individuelle en compétition. Aux termes de la loi, ces fonds doivent placer au moins 50 % de leurs capitaux dans des titres d'Etat sans risque émis par la République croate ou par la Banque nationale croate¹³. En outre, ils ne peuvent pas placer plus de 15 % de leurs capitaux hors de Croatie¹⁴. Toute cotisation est exonérée d'impôts, et les pensions bénéficient d'un abattement d'impôt sur le revenu¹⁵ ; et
- un régime d'épargne volontaire à base de capitalisation pour quiconque veut se prémunir encore davantage contre les risques de vieillesse, d'invalidité et de décès. Ce type d'assurance fonctionne selon les mêmes principes que le second pilier, mais à une exception : l'assuré décide du montant de ses cotisations. Outre les fonds de pension privés, syndicats

¹³ Aux termes des Articles 68 à 79 de la Loi sur les fonds de pension obligatoires et volontaires.

¹⁴ Cette disposition n'interdit pas les placements en actions : un fonds peut placer 5 % de ses capitaux sous forme de dépôts bancaires à court terme ou de titres également à court terme, et jusqu'à 30 % sous forme d'actions sur les marchés boursiers.

¹⁵ En 2003, cet abattement d'impôt, pour les pensionnés, était de 2 550 kunas par mois. Sur la tranche de la pension comprise entre 2 550 kunas et 3 000 kunas par mois, le taux d'imposition est de 15 % ; sur les 3 750 kunas suivants (entre 3 000 et 6 750 kunas par mois), il est de 25 % ; sur les 14 250 kunas suivants (entre 6 750 et 21 000 kunas par mois), il est de 35 % ; et, au-dessus de 21 000 kunas par mois, il est de 45 %.

et employeurs peuvent instituer un de ces fonds du troisième pilier. L'Etat verse une prime annuelle de 1 250 kunas à ces cotisants, et accorde une exonération d'impôt sur le revenu, jusqu'à concurrence de 1050 kunas par mois. Cela signifie qu'il y a un double avantage à cotiser sur le troisième pilier : prime d'Etat et exonération fiscale.

Les partisans de la réforme en vantent les avantages suivants :

- La gestion de l'épargne du travailleur par un type de fonds (fonds de gestion des pensions) et le paiement des prestations par un autre (compagnie d'assurance vieillesse) devraient diversifier et réduire les risques pour l'ensemble du système.
- Les montants portés au compte sont la propriété de l'assuré, non celle du fonds ou d'une autre entité. Cela devrait inciter davantage les travailleurs à cotiser.
- Les montants portés au compte sont insaisissables, que ce soit par décision de justice ou suite à une faillite ou à une liquidation ; l'épargnant lui-même ne saurait effectuer des retraits avant son départ en retraite.
- Comme l'assuré peut choisir librement un fonds de gestion pour sa pension et même transférer son compte d'un fonds à l'autre, la concurrence et la qualité de l'exploitation des fonds devraient s'en trouver augmentées.
- Le compte est transférable : son montant demeure la propriété de l'individu, quand bien même il changerait d'emploi, jusqu'à la retraite.
- Les assurés étant informés du transfert de leurs cotisations par leur employeur, cela pourrait les amener à pousser les employeurs à respecter leurs obligations contributives.

Les retraités actuels et les cotisants les plus âgés demeurent entièrement sur le premier pilier. Le taux de cotisation vieillesse a été augmenté : il est désormais de 20 %. Pour certaines catégories de cotisants (les moins de 40 ans au moment de la réforme et ceux, âgés de 40 à 50 ans, qui ont opté pour le système mixte), le taux de cotisation au premier pilier est de 15 % du salaire brut, tandis que 5 % sont canalisés vers le second pilier.

Entre le 15 novembre 2001, date où les adhésions aux fonds de pensions obligatoires commencèrent, et le 31 décembre 2002, date de fin de la campagne,

près d'un million d'assurés (928 709) devinrent membres d'un fonds d'épargne individuelle. Les assurés de moins de 40 ans qui n'avaient pas choisi de fonds à l'expiration du délai légal (trois mois après leur affiliation obligatoire à l'assurance pension) s'en virent assigner un d'office par le REGOS, selon un algorithme défini par la loi. La première de ces assignations d'office eut lieu début avril 2002. En 2003, le REGOS a continué à assigner d'office un fonds aux assurés qui n'en avaient pas choisi un dans les trois mois suivant le début de leur emploi¹⁶.

Pour 2002, le montant cumulé des cotisations brutes recueillies pour le second pilier était de 1,94 milliard de kunas, pour des frais administratifs de 14,3 millions de kunas, d'où un total de contributions net de 1,9 milliard (HAGENA, Rapport mensuel, janvier 2003). Fin septembre 2003, on comptait 1 035 210 assurés sur le second pilier.

2. Analyse du système actuel de recouvrement des cotisations

2.1. *Le cadre institutionnel et le mécanisme de recouvrement des cotisations*

2.1.1. La situation antérieure à la réforme

Jusque mi-2001, la Croatie n'avait pas le même système de recouvrement pour les cotisations d'assurance sociale et les impôts sur le revenu. Les cotisations étaient recouvrées par la CCAV et la Caisse croate d'assurance maladie (CCAM), tandis que l'impôt sur le revenu était recouvré par le fisc. Selon la Banque mondiale (2002), cela causait de nombreux problèmes :

- un lourd fardeau administratif pour les employeurs, qui devaient remettre des déclarations de cotisations ou d'impôts à différentes institutions,

¹⁶ En janvier 2003, 9 725 assurés qui, au 31 décembre 2002, avaient dépassé le délai de trois mois après l'embauche, se virent assigner un fonds d'office. En février, la procédure fut appliquée à 8 791 assurés supplémentaires, pour qui le délai était le 31 janvier.

chacune ayant des exigences différentes. Au total, les employeurs devaient produire environ 20 formulaires différents, certains, chaque mois, d'autres, chaque année ;

- un fardeau supplémentaire pour les entreprises résultait de la coexistence de deux systèmes distincts, l'un pour les contrôles et l'autre, pour les exécutions forcées des obligations contributives, d'où de multiples inspections et vérifications séparées ;
- une inefficacité administrative, causée par l'existence de réseaux parallèles de personnel occupé au recouvrement des recettes et au traitement des données, au sein de la CCAM, au sein de la CCAV et au sein du fisc. Ces administrations avaient affaire aux mêmes employeurs. Par exemple, à la CCAV seule, en 2003, on estimait que les effectifs affectés à ces tâches étaient d'environ mille personnes (sur un total de 3 300) ;
- pas assez de comptes à rendre et de transparence au sein du système : chaque institution négociait des arrangements de paiement spécifiques avec les employeurs et ne partageait pas ses informations sur les cotisants avec les autres institutions ;
- un manque de coordination dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des stratégies destinées à améliorer le respect des obligations ; et
- une forte sollicitation des commissaires aux comptes, déjà surchargés.

2.1.2. Les nouveaux dispositifs

La privatisation partielle du système de pensions croate rendit nécessaire la création de nouvelles procédures pour recouvrer, traiter et transférer les cotisations. Il fallait, en effet, garantir le transfert des cotisations aux nouveaux fonds d'épargne individuelle et fournir un état mensuel détaillé des montants ainsi transférés. Il fallait aussi une supervision publique des fonds, pour protéger les intérêts des travailleurs. Ces besoins sont désormais remplis par deux organismes nouvellement créés, déjà mentionnés : le REGOS (*Sredisnji registar osiguranika*, ou Fichier central des assurés) et la HAGENA (*Agencija za nadzor mirovinskih fondova i osiguranja*, ou Agence de contrôle des fonds de pension et de l'assurance vieillesse), ainsi que par une redéfinition des rôles de la CCAV et du fisc. La nouvelle répartition des responsabilités est la suivante :

REGOS – Lors de sa création en 1999, le mandat du REGOS se limitait exclusivement au second pilier nouvellement créé : instaurer et faire fonctionner un système de comptes individuels pour les membres du nouveau régime d'épargne obligatoire¹⁷. Toutefois, avec l'adoption de deux lois supplémentaires en 2001 et en 2002, ses fonctions furent considérablement élargies, pour inclure le recueil de données sur *toutes* les cotisations d'assurance sociale, l'impôt sur le revenu et l'impôt local¹⁸. Ces lois ont reconfiguré le REGOS de manière à y réunir les fonctions de plusieurs organismes publics différents. En vertu de ce mandat élargi, voici quelles sont les responsabilités du REGOS :

- immatriculer les assurés des fonds d'épargne du second pilier (depuis début 2002);
- recouvrer les cotisations du second pilier, les contrôler en les comparant aux déclarations correspondantes des employeurs (formulaires R-S) et les répartir entre les fonds du second pilier appropriés ;
- entretenir une base de données centrale sur la totalité des comptes individuels, des employeurs et des fonds ;
- fournir des informations aux adhérents des fonds obligatoires et aux institutions autorisées ;
- communiquer aux fonds de pension obligatoires des informations sur la structure de leur population d'adhérents ainsi que les données nécessaires tirées des déclarations des employeurs (formulaires R-S)¹⁹ ;
- recueillir et traiter les données relatives à chaque assuré, ce qui comprend le salaire, les cotisations sociales obligatoires, l'impôt sur le revenu et l'impôt local ; et

¹⁷ Il est investi de cette autorité en vertu de la Loi sur les fonds de pension obligatoires et volontaires (OG 49/99, 63/00 et 103/03 – LFP dans la suite du texte) et du Décret portant création du Fichier central des assurés (REGOS) (OG 101/99).

¹⁸ Il s'agissait des lois spéciales intitulées Lois sur le recueil des données relatives aux assurés, aux cotisations obligatoires, à l'impôt sur le revenu et à l'impôt local (*Zakonom o prikupljanju podataka o osiguranicima, o obveznim doprinosima, porezu na dohodak i privezu*, OG 114/01 et 153/02).

¹⁹ R-S signifie « situation de l'assuré eu égard aux montants à payer et aux montants versés des cotisations obligatoires, de l'impôt sur le revenu et de l'impôt local » (*Specifikacija po osiguranicima o obracunatim i uplacenim obveznim doprinosima, porezu na dohodak i privezu poreza na dohodak*).

- contrôler les autres paiements obligatoires, ce qui comprend les cotisations au premier pilier, les cotisations à l'assurance maladie, les cotisations chômage ainsi que l'impôt sur le revenu et l'impôt local²⁰.

Les cinq premières de ces responsabilités sont liées au mandat originel du REGOS et les deux dernières, aux extensions de 2001 et de 2002.

Les données du REGOS sont aussi censées être utilisées par d'autres institutions à des fins de contrôle des paiements ainsi que pour déterminer les droits d'un travailleur à une pension, à l'assurance maladie ou à une prestation chômage. Toutefois, ce partage des données ne fonctionne pas très bien, en particulier avec le fisc et la CCAM (voir section 2.1.4).

Notons que le REGOS n'effectue pas d'inspections sur place, puisque cette responsabilité incombe au fisc.

Le REGOS est financé par le budget de l'Etat et non par les recettes des cotisations.

Le fisc – Depuis juillet 2001, le fisc, une branche du Ministère des finances, est responsable du contrôle du recouvrement de toutes les cotisations sociales obligatoires (cotisations maladie, chômage et cotisations vieillesse du premier pilier)²¹. Depuis janvier 2003, il a aussi la charge d'aller effectuer des contrôles sur place pour les cotisations du second pilier²² (voir section 2.1.4). Comme on l'a déjà expliqué, il est censé recevoir et utiliser des données du REGOS à cette fin.

Toutefois, cette dernière disposition n'est pas encore appliquée. Cela s'explique principalement par un chevauchement de statut juridique entre les deux administrations ainsi que par leurs interprétations divergentes de la loi. Tandis que la loi oblige toute administration publique autre que le REGOS à utiliser les données de celui-ci, les statuts du fisc lui enjoignent de recueillir ses renseignements par ses propres formulaires. Par conséquent, le fisc continue à recueillir ses propres données, en expliquant que le formulaire R-S ne saurait remplacer complètement le sien, puisqu'il existe des différences inhérentes

²⁰ Par son système de technologie de l'information, le REGOS contrôle le calcul des cotisations déclaré sur le formulaire R-S.

²¹ Article 3 de la Loi relative au fisc (*Zakon o poreznoj upravi* – OG 67/01).

²² Loi sur les cotisations obligatoires, déjà citée.

entre les deux séries de données. En effet, les renseignements fiscaux renvoient au revenu *effectivement touché* une année donnée, peu importe la date à laquelle il a été *gagné aux yeux de la loi*, tandis que ceux de l'assurance sociale portent sur le revenu *gagné aux yeux de la loi*, peu importe la date à laquelle il a été *effectivement touché*.

Le fisc est responsable de l'*exécution forcée* des obligations concernant la totalité des prestations d'assurance sociale : c'est une responsabilité dont il a, à la différence de la fonction de *contrôle*, clairement l'exclusivité.

La Caisse croate d'assurance vieillesse (CCAV) – En vertu des nouvelles dispositions, la CCAV a cédé la responsabilité du recouvrement des cotisations au fisc et au REGOS. Toutefois, la loi dispose que la CCAV continue à contrôler les cotisations et les autres données nécessaires relatives aux droits à pension²³. La CCAV remplira cette fonction pendant un certain temps, notamment en ce qui concerne l'historique individuel des salaires des travailleurs dont le compte présente des vides pour certaines années²⁴.

La CCAV continue également à tenir le compte des assurés pour le premier pilier, même si, en vertu des nouvelles dispositions, son principal fournisseur de données est désormais le REGOS (données du formulaire R-S). En fait, la fonction de comptabilisation de la CCAV est même étendue, puisqu'elle utilise désormais les données des inscriptions au régime de pension (formulaires M-1, M-2 et M-3²⁵) ainsi que celles du REGOS (formulaire R-S) pour constituer ses propres comptes individualisés annuels pour les assurés²⁶.

²³ Pour être précis, incombent à la CCAV le « contrôle de l'exactitude et du calcul des cotisations » ainsi que le contrôle, après-coup, des salaires déclarés et des cotisations versées.

²⁴ La CCAV devrait suppléer ces données, au plus tard, lors du calcul des droits à pension.

²⁵ Le formulaire M-1P est un formulaire d'inscription à l'assurance ; si un employé change d'employeur, l'employeur quitté doit remettre un formulaire M-2P, c'est-à-dire de désaffiliation de l'assurance. Quant au formulaire M-3P, il signale les changements survenus durant une période d'affiliation à l'assurance, comme un nouveau nom de famille, un nouveau diplôme, etc. Tous ces formulaires sont remplis et remis par l'employeur.

²⁶ Ces comptes sont similaires au formulaire M-4P, qui contenait des données individualisées annuelles sur les assurés, données fournies à la CCAV par les employeurs. Le formulaire M-4P fut aboli en janvier 2004.

Le budget officiel de la CCAV a été réduit en même temps que ses responsabilités. Depuis janvier 2004, son budget ne comprend plus que les frais de fonctionnement de l'organisme, alors qu'en 2002 et en 2003, il incluait encore certaines dépenses de pensions, comme les pensions servies à l'étranger.

La CCAV demeure une « institution du premier pilier ». Comme avant, elle est gouvernée par un conseil d'administration tripartite de 13 membres, nommés par le gouvernement.

La *HAGENA* – elle est responsable du contrôle et de la réglementation des fonds de pensions. Elle a pour tâche fondamentale de protéger les intérêts des membres des fonds de pensions et des participants à l'assurance pension volontaire. Elle émet et supprime les permis d'exploitation des fonds de pensions, contrôle leurs opérations et celles du REGOS et fait appliquer les lois régissant le second pilier.

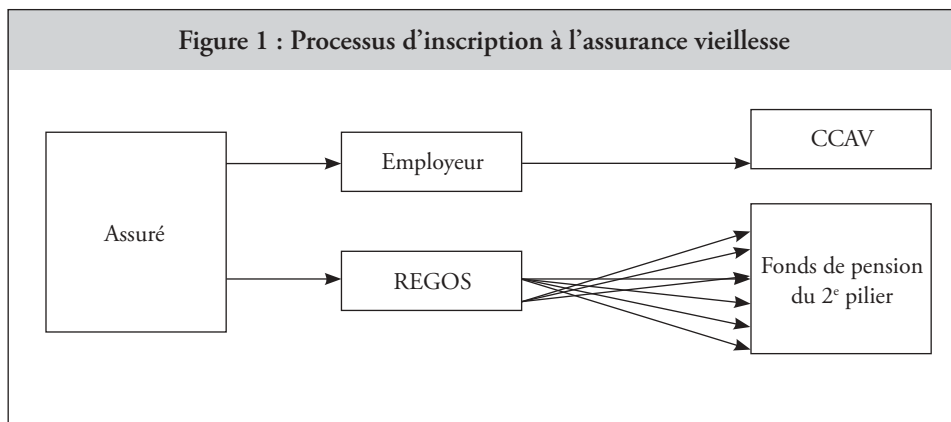
2.1.3. L'inscription

Les employeurs sont tenus d'inscrire tout nouvel employé à la CCAV dans les 15 jours qui suivent l'embauche. Ils remplissent, pour ce faire, le formulaire M-1P, Demande d'assurance (*Prijava na osiguranje*), qui doit contenir des renseignements de base : nom du salarié et de l'employeur, type de travail, numéros d'identification, niveau d'instruction et de qualification, temps de travail, etc.

Le même délai de 15 jours vaut aussi pour l'inscription auprès du REGOS, en vue du second pilier (voir figure 1). Il est significatif que, pour cette procédure, il ne soit pas nécessaire que l'employeur sache quel fonds de pension particulier l'employé a choisi, mais seulement s'il participe, ou non, au second pilier. Cette caractéristique prévient toute interférence de l'employeur dans la décision du salarié.

Il n'existe actuellement, en Croatie, aucun fichier unifié des assurés. Cela signifie que l'employeur doit remettre un formulaire d'inscription distinct à l'assurance vieillesse (CCAV), d'une part, et à l'assurance maladie (CCAM), d'autre part. Les travailleurs indépendants sont tenus de produire certaines attestations pour pouvoir s'inscrire : soit une preuve d'inscription au registre

du commerce soit, pour les agriculteurs, un document attestant qu'ils sont propriétaires, métayers ou preneurs à bail de terres agricoles ou forestières.



2.1.4. Le paiement et le contrôle des cotisations

Le paiement et le contrôle des cotisations impliquent un grand nombre d'agents et d'institutions dont nous allons à présent décrire les rôles.

Tout employeur fait virer les cotisations au nom de ses employés depuis son compte bancaire sur le compte du fisc auprès du trésor public²⁷, excepté pour les cotisations du second pilier, qu'il verse sur un compte de virement (*prolazni racun*) spécial du REGOS²⁸.

²⁷ Dans les faits, c'est l'Agence financière des opérations de paiement (FINA), organisme ayant succédé au système central des paiements (ZAP, pour *Zavod za platni promet*), qui effectue la plupart des paiements de cotisations en provenance des employeurs. Cette agence sert de sous-traitant aux banques. Comme elle dispose d'une grosse infrastructure de technologie de l'information, de nombreuses banques ont décidé de lui confier cette fonction d'opérations financières. Toutefois, avec le développement des technologies de l'information dans les banques, le rôle de la FINA est probablement appelé à diminuer dans l'avenir.

²⁸ Il existe un sous-compte distinct pour chaque type de cotisations, excepté pour les cotisations du second pilier, qui vont sur un compte du REGOS. Ce compte, tenu par la banque centrale, est un compte intermédiaire. Le REGOS possède, en fait, également

En même temps, l'employeur est tenu de remplir le formulaire R-S. Ce formulaire indique, sous forme de données mensuelles individualisées :

- le calcul des cotisations vieillesse des premier et second piliers,
- les cotisations maladie,
- les cotisations chômage, et
- l'impôt sur le revenu et l'impôt local²⁹.

Ainsi, le formulaire R-S renseigne sur la totalité des cotisations obligatoires et des impôts directs, ce qui constitue un procédé totalement neuf pour recueillir ces informations.

L'employeur n'envoie le formulaire R-S qu'au REGOS³⁰. Il est envisagé que ce formulaire devienne l'unique déclaration de l'employeur à l'Etat : le REGOS en partagerait ensuite les informations avec les autres administrations. Ainsi, le nouveau système devrait réduire les coûts administratifs des entreprises, grâce à la réduction du nombre de formulaires à remplir par les employeurs, quand ils paient les cotisations et les salaires, à un seul : le formulaire R-S (Banque mondiale, 2003). Même si cette déclaration unifiée promet une grande simplification, elle n'a pas encore été réalisée³¹. Selon les procédures actuelles,

un compte au sein du trésor public, mais celui-ci n'est utilisé que pour ses frais de fonctionnement, lesquels sont couverts par le budget de l'Etat. En d'autres termes, les cotisations du second pilier ne se mélangent pas aux dépenses de fonctionnement du REGOS. La loi oblige la banque de l'employeur à informer le fisc au cas où l'employeur aurait procédé à la paie sans faire virer les cotisations afférentes, dans les huit jours suivant le déboursement des salaires. Toutefois, cette disposition n'est pas appliquée.

²⁹ Les particuliers assujettis à l'impôt sur le revenu qui sont domiciliés ou dont la résidence habituelle se trouve sur le territoire d'une petite commune ou d'une ville ayant instauré un impôt supplémentaire en plus de l'impôt sur le revenu, sont également assujettis à cet impôt local. Celui-ci a pour assiette le montant de l'impôt sur le revenu. Les taux suivent le barème suivant : jusqu'à 10 % pour une petite commune, jusqu'à 12 % pour une ville de moins de 30 000 habitants, jusqu'à 15 % pour une ville de plus de 30 000 habitants et, pour la ville de Zagreb, jusqu'à 30 %.

³⁰ Un formulaire R-S est censé être remis à chaque paiement de cotisations. Si, sur un mois, les salaires sont versés en deux ou trois fois, il faut remettre un formulaire R-S à chaque fois.

³¹ On envisage l'élaboration de procédures d'échanges de données entre administrations, en vertu de contrats signés, conformément à la législation, entre ces administrations.

les employeurs doivent aussi envoyer des déclarations mensuelles au fisc : les formulaires ID et IDD³². Cette redondance est obsolète et, dans l'avenir, le fisc va devoir trouver le moyen de s'en remettre au formulaire R-S, au lieu de recueillir ses propres informations séparément.

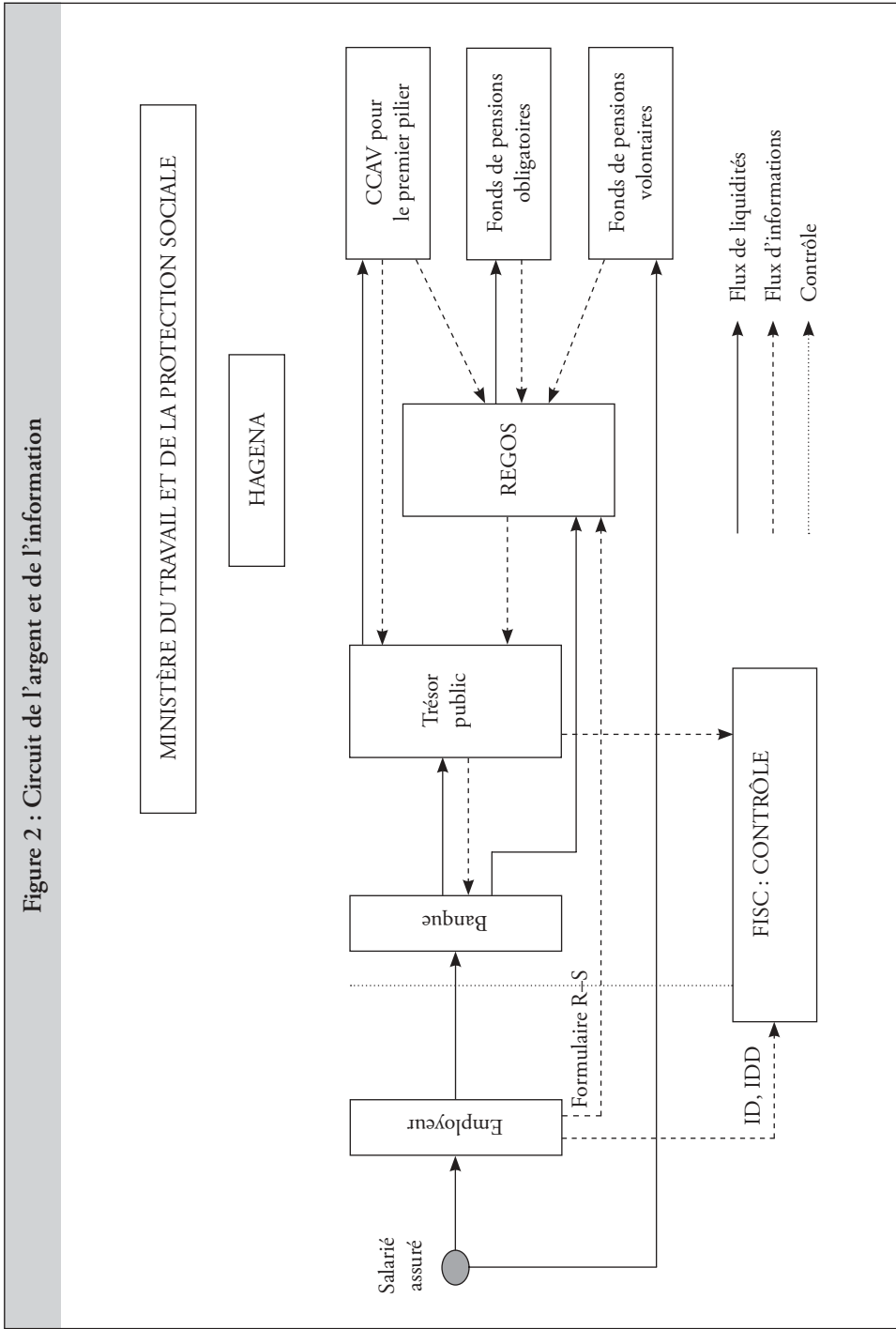
A la réception du formulaire R-S, le REGOS confronte le montant des cotisations effectivement payées pour le second pilier aux montants de cotisations déclarés sur le formulaire. En ce qui concerne les cotisations du premier pilier, les procédures du REGOS sont moins complètes : en utilisant le système informatique, il se contente de vérifier la cohérence interne des renseignements indiqués sur le formulaire R-S, en s'assurant que les cotisations déclarées correspondent au montant des salaires déclarés ainsi qu'à l'assiette et au taux de cotisation applicables³³. Il ne compare pas, à des fins de contrôle, les montants déclarés aux cotisations effectivement payées. Le REGOS a, de même, recours à des procédures de contrôle limité pour les cotisations à l'assurance, les cotisations à l'assurance chômage et les données de l'impôt sur le revenu. Ainsi, excepté pour le second pilier, le REGOS se borne à recueillir des données et à en vérifier la cohérence interne. Il n'effectue pas tout le traitement informatique des données nécessaires pour un contrôle complet.

Une fois ces procédures terminées, le REGOS transfère, conformément aux informations dont il dispose, les cotisations du second pilier aux différents fonds d'épargne privés, en fonction de leurs adhérents respectifs (voir figure 2). Les cotisations du premier pilier ne sont pas virées sur le compte de la CCAV, mais demeurent sur le compte du trésor public en vue d'un déboursement direct des pensions³⁴. Le flux de liquidités qui va du trésor public à la CCAV, dans

³² Les formulaires ID et IDD indiquent, sous forme de données mensuelles cumulées, le montant des cotisations à payer et le montant des cotisations et des impôts effectivement payés. Ils sont remis par les personnes qui sont tenues, par la loi, d'effectuer ces calculs et ces paiements (employeurs ou payeurs de cotisations sans salariés). Les formulaires ID et IDD sont envoyés chaque mois ; ils ne contiennent pas de données individualisées relatives aux assurés.

³³ Le formulaire R-S indique l'assiette de cotisations (salaires, etc.) et le calcul des cotisations du premier pilier tant au niveau du salarié (page B du R-S) que de l'employeur (page A du R-S).

³⁴ La CCAV fournit au trésor les informations relatives aux pensions à payer.



la figure 2, fait référence aux montants versés à la CCAV pour ses dépenses administratives et autres coûts de fonctionnement.

Le transfert de responsabilités au fisc s'est fait en plusieurs étapes :

- En juillet 2000, le fisc (à travers le compte unique du trésor) reçut autorité pour recouvrer et contrôler les cotisations de tous les travailleurs, travailleurs indépendants exceptés. La CCAV a conservé la responsabilité de cette dernière catégorie, parce que le fisc ne disposait pas encore des procédures de technologie de l'information nécessaires.
- En juillet 2001, le fisc reçut pour responsabilité de recouvrer les cotisations pour le compte de la CCAM.
- En 2002, le fisc reçut la charge de tous les audits d'entreprises (contrôles sur place), avec l'appui de la CCAV en ce qui concerne le contrôle des déclarations des employeurs sur la situation des employés ; et
- Mi-2002, le fisc prit la responsabilité du contrôle et de l'exécution forcée unifiés de toutes les cotisations d'assurance sociale, y compris celles des travailleurs indépendants.

Le recouvrement forcé de tous les paiements de cotisations (second pilier inclus) incombe également au fisc.

On s'attend à ce que le nouveau système unifié de recouvrement permette une meilleure utilisation des ressources. Certains renseignements initiaux en provenance de la Banque mondiale suggèrent que, durant ses neuf premiers mois de fonctionnement, le respect des obligations contributives s'est amélioré. (Toutefois, certains responsables de la CCAV mettent cette affirmation en doute, en invoquant un changement de méthodologie pour mesurer le respect des obligations.) Le fait que l'Etat ait désormais pour responsabilité directe de combler le déficit de la CCAV a également contribué à rationaliser la gestion de trésorerie, puisque la CCAV n'a plus besoin de contracter des emprunts de courte durée auprès de banques commerciales. En outre, la CCAV est dorénavant libre de se concentrer sur le cœur de sa mission : l'administration des prestations de pension publique.

2.1.5. Système de technologie de l'information, échange d'informations et redondance

La CCAV entretient trois grandes bases de données : sur les assurés, sur les pensionnés et sur les payeurs de cotisations. Son fonctionnement n'a été qu'en partie informatisé et il existe des fonctions importantes qui ne bénéficient toujours pas du soutien nécessaire des technologies de l'information. Les plus importants des comptes individuels tenus par la CCAV sont toujours basés sur les déclarations annuelles des employeurs³⁵.

Puisque le REGOS recueille des données individualisées tous les mois, il est possible, pour la CCAV, tout comme pour d'autres administrations, de mettre davantage les comptes à jour. Qui plus est, toutes ces administrations sont tenues de réorganiser leurs procédures et leurs formulaires, afin de pouvoir utiliser les données recueillies par le REGOS au lieu d'exiger des employeurs qu'ils remettent une nouvelle fois, chaque année, des renseignements déjà fournis, mensuellement, sur le formulaire R-S³⁶. Toutefois, cette réorganisation n'a pas encore été accomplie ; dans le même temps, les employeurs émettent des griefs sérieux à l'encontre de la redondance des informations requises. Ils soulignent que ce sont quasiment les mêmes données qu'il faut fournir au REGOS sur le formulaire R-S, au fisc sur les formulaires ID et IDD, à la FINA sur le formulaire SPL, à la CCAV sur les formulaires M-4P, M8P, etc. Cette redondance des obligations à remplir augmente les coûts des entreprises pour se mettre en conformité avec la loi, coûts qu'on estime élevés en Croatie³⁷. On prévoit une amélioration de la situation pour 2004, date à laquelle plusieurs types de formulaires doivent être abolis³⁸.

³⁵ Ces déclarations d'employeur se font au moyen du formulaire M-4PP et du formulaire intitulé « Récapitulation des versements de salaires, d'indemnités et de cotisations à l'assurance pension » (*Rekapitulacija isplacenih placa, naknada i doprinosa za mirovinsko osiguranje*).

³⁶ Il est envisagé que le REGOS partage ces données mensuelles par transfert d'informations, au début, puis par accès direct à des bases de données hôtes.

³⁷ Voir Zuber (2003a) et Blazic (2004).

³⁸ Il s'agit des formulaires M-4PP (M-8P), indiquant, sous forme de données individuelles annuelles, les périodes de travail et les salaires, M-5P (M9P), indiquant les périodes d'affiliation à l'assurance ainsi que les indemnités versées par la CCAM après

Le REGOS utilise ses données pour envoyer un « Rapport annuel à l'intention des membres des fonds » à tous les particuliers qui participent à un régime d'épargne individuel obligatoire sur le second pilier. Ce rapport récapitule les opérations qui ont eu lieu sur le compte individuel de l'adhérent durant l'année civile écoulée, et indique le solde du compte au 31 décembre. Les adhérents des fonds peuvent vérifier ces données, ainsi qu'un état à jour de leur compte personnel en cliquant sur « Compte individuel » sur la page d'accueil du site internet du REGOS. Ils peuvent aussi obtenir un état à jour en se rendant dans un bureau du REGOS.

Les données du REGOS sont confidentielles et une réglementation publique restreint leur accès et réserve leur usage à des personnes définies, et ce, dans des conditions elles-mêmes définies. Conformément à cette réglementation, le REGOS a pris des mesures pour garantir la sécurité de ses données et préserver le droit à la confidentialité des travailleurs et des employeurs. Il se sert d'algorithmes spéciaux pour crypter ses documents, y compris de codes de hachage sûrs fournis par l'Institut national américain des normes et de la technologie.

Le REGOS a aussi fait des efforts pour mettre la technologie au service des communications avec le public. Tous les programmes nécessaires au remplissage des formulaires R-S peuvent être téléchargés à partir du site internet du REGOS. Début 2003, celui-ci a inauguré un centre d'appel pour fournir des réponses rapides et exactes aux questions des citoyens et des assurés. Ce centre d'appel reçoit en moyenne 250 appels par jour. La plupart des questions reçoivent une réponse immédiate : les autres, plus complexes, sont adressées aux institutions affiliées concernées.

la fin d'un emploi, M-6P (M-1P0P), indiquant la période d'affiliation à l'assurance, les indemnités et l'assiette de cotisation en rapport avec une réadaptation professionnelle et une pension d'invalidité dues à une incapacité de travail et, enfin, M-1P6P (M-1P7), indiquant les indemnités versées par les centres d'action et d'assistance sociales.

2.1.6. Le REGOS et le second pilier

Comme on l'a déjà indiqué, le REGOS tient la comptabilité des comptes d'épargne individuels du second pilier. Il ressort de sa comptabilité qu'en 2002, le montant total des cotisations au second pilier était de 1,97 milliard de kunas. Sur ce montant, 1,938 milliard de kunas avait été alloué aux comptes des membres des fonds à la date du 31 décembre 2002. Cela signifie que 98,4 % des cotisations payées pour le second pilier ont été attribuées. On n'a pas pu faire correspondre le 1,6 % restant avec des données de formulaires R-S. Cela pouvait avoir diverses causes : par exemple, le numéro de référence indiqué sur le document de paiement (essentiel pour rattacher les informations aux paiements) était incorrect, ou bien des cotisations ont été versées pour le compte de salariés nouvellement embauchés, qui n'avaient pas encore choisi leur fonds de pension ou encore la personne pour le compte de qui des cotisations ont été versées ne remplit pas les conditions pour avoir un compte sur le second pilier.

Une fois toutes les vérifications faites, si les données demeurent incompatibles, au bout d'un délai de trois jours, les cotisations sont transférées du compte ordinaire du REGOS à un compte de cotisations du second pilier *temporaire*. Simultanément, les fichiers R-S sont transférés à une base de données spéciale contenant les données sans correspondant. Ce compte temporaire est sous la responsabilité du Ministère des finances, mais c'est le REGOS qui en gère les données et effectue les actions nécessaires.

Chaque jour, le REGOS tente de trouver, dans le compte temporaire, des données compatibles avec celles des formulaires R-S. Quand il s'avère que des données correspondent, les cotisations sont portées au crédit du compte individuel correct et transférées au fonds du second pilier. Également, chaque jour, le REGOS effectue la transmission électronique de données, tant individualisées que globales, aux fonds de pensions ; et il fait virer les cotisations sur les comptes des fonds de pensions. Dans les cas où, alors que les données R-S sont correctes, les cotisations sont inférieures à ce qu'elles devraient être, on attribue un montant proportionnel aux comptes du second pilier. Par exemple, si 70 % du montant des cotisations ont été versés, on alloue aux comptes individuels 70 % du montant de cotisation qui leur est dû. Cette information est simultanément inscrite sur les fichiers R-S et un

code signifiant « non résolu » leur est affecté, jusqu'à ce que les cotisations qui restent à payer le soient. Quand le montant manquant pour ce formulaire R-S particulier arrive, il est porté au crédit du compte du second pilier et viré au fonds de pensions³⁹.

Le REGOS reçoit également des demandes de la part d'assurés qui veulent adhérer à un fonds d'épargne individuel obligatoire ou bien qui veulent changer de fonds. Par ailleurs, dans l'avenir, quand les assurés prendront leur retraite et souhaiteront convertir leur épargne individuelle en rente annuelle, le REGOS transférera le solde de leur compte tenu par leur fonds de pension à la compagnie d'assurance vieillesse de leur choix.

2.2. *Qui est couvert par l'assurance vieillesse obligatoire ?*

L'étendue de la protection vieillesse, en Croatie, est très large : elle couvre la totalité des salariés, des travailleurs indépendants et des agriculteurs⁴⁰. Elle s'étend en outre :

- aux membres des conseils d'administration, à moins qu'ils ne soient assurés à un autre titre⁴¹ ;
- aux prêtres, moines, religieuses et autres membres du clergé, tant qu'ils appartiennent à une congrégation religieuse, à moins qu'ils ne soient assurés à un autre titre⁴² ; et

³⁹ Chaque bulletin de cotisation contient des informations communes permettant de l'apparier avec le fichier du formulaire R-S correspondant : numéro d'identification de l'employeur, année et mois du bulletin de salaire, numéro de série du bulletin.

⁴⁰ En vertu de la Loi sur l'assurance vieillesse (OG 102/98), article 12, les agriculteurs et les membres de leur famille dont l'activité agricole constitue la profession principale doivent être obligatoirement assurés. Est considéré comme n'ayant pas l'activité agricole pour profession principale quiconque est assuré obligatoirement à un autre titre, perçoit une pension ou est inscrit à temps plein dans un établissement d'enseignement.

⁴¹ L'article 13 de la Loi sur l'assurance vieillesse (OG 102/98) stipule que les membres du conseil d'administration d'une entreprise commerciale doivent être obligatoirement assurés.

⁴² Article 14 de la Loi sur l'assurance vieillesse (OG 102/98).

- aux parents qui restent à la maison pour s'occuper d'un enfant durant sa première année, dès lors que cette mère (ou ce père) n'est pas assurée à un autre titre⁴³.

La loi offre aussi l'option d'une assurance volontaire aux personnes dont l'assurance vieillesse obligatoire a pris fin. Ils peuvent s'assurer à titre individuel sous le régime dit « d'assurance prolongée » : cette prolongation peut durer jusqu'à 12 mois. Cette option est offerte à quiconque :

- est en congé non payé ;
- s'occupe d'un enfant de moins de trois ans ;
- reçoit une formation professionnelle après un licenciement ou la cessation d'une activité indépendante ;
- est un chômeur inscrit à l'Agence croate pour l'emploi ; et,
- marin, a vu son contrat de travail temporaire prendre fin.⁴⁴

2.3. *Le mode de paiement des cotisations*

En vertu de la loi, les cotisations vieillesse sont payées par les seuls salariés, pour les deux piliers, et il n'existe pas de part patronale. Toutefois, prélèvement à la source, déclaration et virement des cotisations sont des obligations de l'employeur⁴⁵. Pour certaines catégories particulières d'emploi (emplois pénibles ou insalubres, police, armée, etc.), ou pour des salariés atteints d'une affection particulièrement grave (sclérose en plaques, cécité, etc.), les périodes

⁴³ En vertu de l'article 15 de la Loi sur l'assurance vieillesse (OG 102/98), quand les deux parents remplissent cette obligation parentale et qu'ils ne sont pas assurés à un autre titre, c'est la mère de l'enfant qui sera assurée, à moins que les parents n'en décident autrement.

⁴⁴ Article 17 de la Loi sur l'assurance vieillesse (OG 102/98). L'assurance vieillesse avec majoration de durée (*Osiguranja s povecanim trajanjem*) s'applique, en vertu de la Loi concernée (OG 71/99), à certaines catégories particulières d'emplois (emplois pénibles ou insalubres, police, armée, etc.), ou lorsque le salarié souffre d'une affection particulièrement grave (sclérose en plaque, cécité, etc.) : les périodes d'affiliation comptent alors pour une durée majorée.

⁴⁵ Article 40 de la Loi sur les fonds de pensions obligatoires et volontaires.

d'assurance comptent pour une durée dite « majorée » : c'est-à-dire que 12 mois d'affiliation comptent pour davantage (entre 14 et 18 mois). Dans ces cas-ci, outre les cotisations normales du salarié, l'employeur doit verser une cotisation patronale spéciale aux deux piliers (comme pour les cotisations ordinaires, un quart du montant va au second pilier).

L'employeur fait le calcul de toutes les cotisations sociales obligatoires et il les verse, en une fois, pour tous ses salariés, en même temps qu'il débourse les salaires. Simultanément, l'employeur remplit le formulaire R-S. Les employeurs de plus de 20 salariés doivent remplir et transmettre celui-ci sous forme électronique ; les employeurs moins importants peuvent, eux, remettre un formulaire papier. Comme on l'a déjà expliqué, ce formulaire indique, sous forme de données individualisées, les salaires, les cotisations (à la fois au premier et au second pilier) et les impôts, ainsi que le total global. (Les cotisations maladie et chômage ne sont pas, elles, individualisées, parce qu'elles incombent toutes à l'employeur et sont calculées en pourcentage de la masse salariale globale de l'entreprise. Toutefois, il se peut que, dans l'avenir, les régimes maladie et chômage exigent des données individualisées.)

Le formulaire R-S comprend deux parties. La première partie (page A) contient des données sur l'employeur, qui servent à identifier ce R-S particulier et à le rattacher au bulletin de paiement des cotisations correspondant. Elle indique également le montant total des salaires, des cotisations d'assurance maladie ainsi que des cotisations du premier et du second pilier. La deuxième partie (page B) contient des données individualisées sur chaque salarié, y compris le montant des cotisations au second pilier.

Les données de la page A doivent être en harmonie avec celles de la page B et tous ces montants doivent également correspondre aux montants de cotisation effectivement versés. Comme on l'a déjà expliqué, c'est au fisc qu'il incombe d'effectuer des contrôles sur place pour vérifier que tous ces montants de cotisations se correspondent. A des fins de vérification, le REGOS devrait fournir au fisc les données des formulaires R-S⁴⁶. Si une contradiction

⁴⁶ Depuis 2002, la compensation des paiements peut être effectuée par les banques commerciales. Toutefois, la plupart de celles-ci ont signé un contrat avec la FINA pour externaliser cette fonction. Ainsi, la compensation des paiements est, pour la plus grande part, effectuée par la FINA.

apparaît entre les montants, un code devrait signaler l'erreur, et il faudrait que l'employeur remplisse un nouveau formulaire ou bien corrige les données contenues dans le document précédemment envoyé (fichier de données)⁴⁷.

Toutefois, ces procédures ne sont pas encore en place. Comme on l'a déjà expliqué, le fisc refuse d'utiliser les données du REGOS et continue à recueillir ses propres renseignements au moyen de ses propres formulaires. Il en résulte que les objectifs de la loi de 2003 ne sont pas encore atteints⁴⁸.

3. Assiette et taux de cotisation de différentes catégories de cotisants

3.1. Vue d'ensemble

Les assiettes et les taux de cotisation ont connu des changements fréquents en Croatie, au fil des ans. C'est pourquoi il faut examiner la situation année par année : ici, on analysera la période qui va de 1995 à 2003.

Depuis début 1995, l'assiette des cotisations est liée aux définitions fournies par la législation fiscale et elle est déterminée en conséquence. Le salaire est ainsi défini comme englobant toutes les formes de rémunération versées par un employeur à un salarié et soumises à l'impôt sur le revenu des particuliers. Cette définition est toujours en vigueur.

⁴⁷ Dès fin 2003, les données du premier pilier auraient dû être condensées. Cela signifie que, chaque année, les montants seront synthétisés selon des règles établies par loi pour le premier pilier. Par exemple, au lieu d'être dispersés dans douze fichiers ou plus, chacun contenant la trace d'un paiement de salaire et de cotisation, les salaires seront totalisés au niveau de l'année, de l'employeur et du salarié. Ces processus seront automatisés et ils comprendront même une comparaison entre les montants de cotisations effectivement versés et le formulaire R-S.

⁴⁸ Qui plus est, en juin 2004, le fisc a proposé que le rôle du REGOS soit limité au second pilier et que lui, le fisc, recueille, à sa place, des informations sur les salaires, les cotisations, l'impôt sur le revenu et l'impôt local, par ses propres formulaires, traite ces données et les fournisse à la CCAV, à la CCAM et aux autres organismes. La question est en suspens, ce qui laisse planer une incertitude considérable sur l'avenir du système de recouvrement.

A partir de 1996, les employeurs qui n'avaient pas versé les salaires du mois précédent (au 15^e jour du mois courant) ont quand même dû payer des cotisations vieillesse sur l'assiette minimale de cotisation⁴⁹. Ces montants étaient considérés comme des « acomptes », c'est-à-dire comme une portion des cotisations dont il faudrait payer l'intégralité quand les salaires seraient enfin versés. Cette disposition fut en vigueur jusque début 2003, date à laquelle elle fut abrogée⁵⁰. Depuis lors, les employeurs sont tenus de verser, à temps, l'intégralité du montant de cotisation à payer ; et les prétendus « acomptes » (qui en fait, reviennent à accorder un sursis de paiement pour le montant qui reste à payer) ne sont pas autorisés.

Depuis le 1^{er} janvier 1996, il n'existe plus de salaire minimum en Croatie. Aux fins de calcul des cotisations vieillesse, un arrêté du Ministre des finances fixe, chaque année, une assiette minimale. Celle-ci équivaut à 35 % du salaire brut mensuel moyen pour un travail à temps plein au cours de l'année précédente, tel qu'il apparaît dans les publications du Bureau croate de statistiques⁵¹. Une longue liste d'assiettes distinctes s'applique également à diverses catégories de travailleurs indépendants et d'agriculteurs⁵². Les cotisations sont plafonnées, le

⁴⁹ Avant 1996, cette assiette ne s'appliquait qu'aux cotisations maladie.

⁵⁰ Cette abrogation fut effectuée par le Code des cotisations d'assurance obligatoire et l'Arrêté sur l'assiette des cotisations d'assurance obligatoire (OG 158/02).

⁵¹ L'assiette de cotisation minimale mensuelle pour l'ensemble de l'assurance sociale (maladie et vieillesse) était (en montants bruts) de : 906 kunas par mois en 1995 (uniquement valable pour l'assurance maladie) ; 1 100 kunas en 1996 ; 1 210 kunas en 1997 ; 1 370 kunas en 1998 ; 1 500 kunas en 1999 ; 1 700 kunas en 2000 et en 2001 ; 1 800 kunas à partir du 1^{er} avril 2002 ; et, pour 2003, 1 850,50 kunas (OG 158/02).

⁵² Les assiettes pour 2003 étaient les suivantes : 1 858,50 kunas pour le prolongement de l'assurance vieillesse d'un travailleur saisonnier permanent ou d'un assuré volontaire ; 3 451,50 kunas pour l'assurance des artisans dont le revenu est établi sur la base des comptes de leur entreprise ; 5 841 kunas pour l'assurance des travailleurs indépendants dont le revenu est établi sur la base des comptes de leur entreprise ; 2 920,50 kunas pour l'assurance des artisans et des personnes exerçant une profession indépendante, dans les cas où l'impôt sur le revenu est payé en une fois ; 5 841 kunas pour l'assurance des artisans, des membres des professions libérales et des personnes actives dans l'agriculture ou la sylviculture, quand leur revenu est assujéti à l'impôt sur les bénéfices et qu'ils ne se versent aucun salaire (ils ne paient donc pas d'impôt sur le revenu des particuliers) ; 2 124 kunas pour l'assurance des agriculteurs, quand leur revenu n'est pas assujéti à

plafond étant également défini comme un pourcentage du salaire brut moyen croate durant l'année précédente. Ce pourcentage est actuellement fixé à 600 %.

En ce qui concerne le taux de cotisation, tous les assurés, agriculteurs compris, versent actuellement 20 % de leur salaire brut à l'assurance vieillesse obligatoire⁵³. En Croatie, comme on l'a déjà dit, ce type de cotisation est entièrement à la charge des salariés, sans complément patronal.

Une explication supplémentaire est nécessaire en ce qui concerne les cotisations au second pilier de deux catégories particulières mentionnées dans la section 2.3., à savoir les personnes qui optent pour un « prolongement d'assurance » volontaire et celles qui, exerçant un métier pénible ou étant affectées d'un handicap physique, voient leurs périodes d'assurance « majorées », c'est-à-dire affectées d'un coefficient supplémentaire lors du calcul de leur pension. A l'origine, le premier de ces groupes était exempt de cotisations au second pilier⁵⁴. Toutefois, depuis le 4 juillet 2003, ils doivent être assurés sur le second pilier dans les mêmes conditions que les autres travailleurs. Le montant des cotisations pour les périodes d'affiliation à durée majorée varie entre 4,86 % et 17,58 % du salaire ou de l'assiette de cotisation, selon le degré de majoration, et il est réparti proportionnellement entre les deux piliers⁵⁵.

l'impôt sur le revenu ou quand ils paient l'impôt sur le revenu en une fois, ainsi que pour l'assurance des membres du clergé ; 2 655 kunas pour l'assurance des agriculteurs dont le revenu est établi sur la base des comptes de leur exploitation ; 5 310 kunas pour l'assurance des journalistes pigistes, des sportifs et des artistes qui paient l'impôt sur le revenu après prélèvements, ainsi que pour les membres des conseils d'administration des entreprises ; et pour tout travail effectué à l'étranger pour des employeurs étrangers ou des organisations internationales ainsi que pour tout travail effectué en Croatie pour le compte d'employeurs dont le siège est dans un pays étranger. Quant au prolongement de l'assurance pour les marins : 2 655 kunas pour les ouvriers spécialisés ou les personnes sans qualifications, 3 717 kunas pour les personnes faiblement qualifiées ou les ouvriers quasi spécialisés, 5 310 pour les personnes ayant le niveau lycée ou les ouvriers qualifiés, 7 434 pour les personnes ayant un niveau d'études post-secondaires ou les ouvriers hautement qualifiés et, enfin, 8 496 pour les personnes titulaires d'un diplôme universitaire.

⁵³ La Loi sur les cotisations à l'assurance obligatoire (*Zakon o doprinosima za obvezna osiguranja* – OG 147/02) déclare que les assurés et les assiettes de cotisations sont identiques pour les deux piliers.

⁵⁴ Article 17 de la Loi sur l'assurance vieillesse (OG 102/98).

⁵⁵ Loi sur l'assurance avec majoration de durée (OG 71/99).

En 2002, l'obligation de cotiser a été étendue à une nouvelle catégorie de revenus, à savoir ceux des *contrats temporaires* et du *travail indépendant atypique*⁵⁶. En payant des cotisations sur ce type de revenu, les particuliers concernés acquièrent le statut d'assuré pour la portion de l'année où ces cotisations sont versées. De la sorte, les obligations et les droits, en matière d'assurance vieillesse et maladie, vont devenir uniformes pour les différentes formes de travail. Les distorsions causées au marché du travail par des différences de coût de main d'œuvre seront réduites, les futurs droits à pension des travailleurs atypiques seront plus importants et les recettes des cotisations vieillesse vont augmenter.

Pour l'assurance vieillesse ou maladie sur une base volontaire, les cotisations sont déductibles du revenu imposable jusqu'à concurrence de 1 050 kunas.

3.2. *Les salariés*

Le tableau 5 indique les taux de cotisation vieillesse et invalidité entre 1994 et 2003. Il montre un transfert progressif du poids des cotisations, qui passe des employeurs aux salariés. Depuis 2003, l'intégralité des cotisations est versée par les salariés. Toutefois, il ne faut pas surestimer l'importance de ce transfert, parce que les parts salariale et patronale des cotisations sociales globales n'ont pas considérablement changé. Ainsi, en 2002, le taux global de cotisation patronale était de 17,07 %, contre 20,60 % pour celui des cotisations salariales. Pour le dire simplement, la cotisation d'assurance maladie est entièrement à la charge de l'employeur et la cotisation d'assurance vieillesse entièrement à la charge du salarié.

⁵⁶ On peut citer comme exemples le travail à distance ou les honoraires. En ce qui concerne ces derniers, de nombreuses entreprises du secteur des médias payaient leurs salariés au salaire minimum (ce qui leur permettait de bénéficier de l'assurance maladie et d'une assurance vieillesse minimale). Les salariés percevaient ensuite le reste de leur rémunération sous forme d'honoraires ou par le biais de contrats non soumis à cotisations. Cette extension des obligations contributives est le fait de la Loi sur les cotisations à l'assurance obligatoire (*Zakon o doprinosima za obvezna osiguranja* – OG 147/02).

**Tableau 5 : Taux de cotisation à l'assurance vieillesse et invalidité,
en 1994–2002 (en %)**

Année	Salarié	Employeur
1994	13,50	13,50
1995	12,75	12,75
1996	12,75	12,75
1997	12,75	12,75
1998 ¹	10,75	10,75
1999	10,75	10,75
2000 ¹	10,75	8,75
2001	10,75	8,75
2002	10,75	8,75
2003	20,00	0,00

Note : Pour 1998, le taux salarial vaut pour à partir du 1^{er} février ; pour 2000, le taux patronal vaut pour à partir du 1^{er} juin.

Source : *Zakon o placanju doprinosa za MIO radnika*, OG 117/93, 95/94, 106/95, 108/96, 164/98, 71/99, 149/99, 54/00, 63/00, *Zakon o mirovinskom osiguranju* 102/98.

A partir de 1994, les entreprises, les administrations publiques et les autres personnes morales ont été déchargées de l'obligation de verser des cotisations d'assurance vieillesse et invalidité sur les salaires des soldats croates, c'est-à-dire tant les anciens combattants de la guerre d'indépendance employés par elles que les travailleurs qui ont suivi une réadaptation professionnelle. Les entreprises employant des handicapés ont également été exonérées de cotisations sur les salaires de ceux-ci.

Comme on peut le voir au tableau 5, les taux de cotisations vieillesse et invalidité ont été abaissés en 1995 (OG 95/94). Mais, simultanément, l'assiette de cotisation était élargie pour englober certains avantages accessoires, comme les congés payés ou les tickets-restaurant. Toutefois, les types de rémunérations, d'aides et de gratifications qui sont exonérés d'impôt sur le revenu des particuliers, n'étant toujours pas considérés comme faisant partie du salaire, ne sont pas non plus soumis au paiement des cotisations.

A partir de 1999, l'existence de trois catégories de taux de cotisation a été supprimée (voir section 1.1.), ce qui a uniformisé les taux de l'assurance vieillesse pour tous les travailleurs. En outre, l'exonération de cotisations dont bénéficiait quiconque employait des anciens combattants a été limitée à un an.

3.3. *Les travailleurs indépendants*

L'assiette de cotisation des revenus du travail indépendant a été mise en harmonie avec l'assiette de l'impôt sur le revenu des particuliers⁵⁷. Sont traités comme revenus de travail indépendant les profits des petites entreprises, des professions indépendantes (ex. : avocat, architecte, journaliste), de l'agriculture et de la sylviculture, ainsi que d'autres activités indépendantes⁵⁸.

⁵⁷ L'assiette de l'impôt sur le revenu des particuliers se définit comme le revenu qui reste, déduction faite des cotisations sociales et des autres exonérations fiscales autorisées.

⁵⁸ Comme petite entreprise, il peut s'agir d'une entreprise de fabrication, de services, de commerce, de restauration ou de transport. De plus, la vente de plus de trois biens immobiliers (ou de trois droits de propriété foncière du même type) sur une période de cinq ans est imposée comme s'il s'agissait d'une petite entreprise, tout comme l'est la location à bail d'une petite entreprise dans son intégralité. Quant au revenu des professions libérales, on peut en distinguer deux types : le revenu d'une profession indépendante et le revenu d'autres activités indépendantes. Exercent une profession indépendante les médecins, les vétérinaires, les écrivains, les artistes, les inventeurs, les traducteurs, les scientifiques, les conférenciers, etc. Les autres activités indépendantes comprennent celles exercées par (a) les membres du parlement, les membres d'un conseil de surveillance ou d'administration d'une entreprise, les syndicats de faillite ainsi que (b) les activités indépendantes occasionnelles, comme celles des scientifiques, des artistes, des experts et des journalistes, pour peu que cette activité vienne en sus d'une autre activité ou d'un emploi principal. On entend par activité occasionnelle une activité effectuée en dehors de tout emploi régulier, de manière intermittente et sur des périodes courtes entrecoupées de périodes d'interruption plus longue. Tout travailleur indépendant assuré sur le second pilier verse 15 % de son assiette de cotisation au premier pilier et 5 % au second pilier.

3.4. *Les agriculteurs*

De 2000 à 2002, le taux de cotisation des agriculteurs et des membres de leur famille était de 9,75 %, l'Etat versant les 9,75 % restants. Le bilan du respect des obligations contributives n'a pas été très bon, ces années-là : alors que l'Etat payait sa part à temps, pour plus des trois quarts des agriculteurs, on ne pouvait pas en dire autant. Depuis 2002, le taux de cotisation de 20 % est entièrement à la charge des agriculteurs, sans complément de l'Etat.

Pour la plupart des agriculteurs, l'assiette de cotisation équivaut à 40 % du salaire moyen croate. Pour ceux qui ont le statut de travailleurs indépendants ou de société à responsabilité limitée (payant la TVA), c'est le profit qui est pris en compte à des fins d'impôt (voir supra, 3.3).

Comme pour les travailleurs indépendants en général, si un petit agriculteur participe au second pilier, son taux de cotisation est scindé en deux : 15 % sont affectés au premier pilier et 5 %, au second pilier⁵⁹.

3.5. *Autres*

Si un mutilé de guerre reçoit des indemnités à la place d'un salaire ou qu'il soit sans emploi, c'est l'Agence croate pour l'emploi qui paie les cotisations vieillesse pour lui. Quant aux assurés ayant des droits spéciaux à l'assurance vieillesse et invalidité (par exemple, les aveugles ou les bénéficiaires d'une pension d'invalidité qui, avec des cotisations réduites, ont droit à une pension à taux plein), la différence entre le montant qu'ils devraient verser en temps normal et le montant qu'ils versent effectivement est comblée par l'Etat croate. Cette règle est en vigueur depuis 1996.

⁵⁹ On appelle petits agriculteurs ceux qui ne sont enregistrés auprès du fisc, ni pour la TVA, ni comme travailleurs indépendants. Les autres, en revanche, sont traités exactement de la même manière que les travailleurs indépendants.

Pour certains handicapés, les cotisations d'assurance vieillesse avec majoration de durée (voir section 2.3.) sont payées par l'Etat croate au taux de 7,84 %⁶⁰. Ce dispositif est en vigueur depuis 1999.

En 1999, l'obligation de cotisation a été étendue à ce qu'on appelle les indemnités. Il s'agit de montants versés à des assurés qui, pour un motif précis, ne travaillent pas (maladie, congé de maternité, travail à temps partiel pour s'occuper d'un enfant handicapé, etc.). Jusque fin 1998, ces périodes d'activité non rémunérée comptaient comme périodes d'assurance, même si aucune cotisation vieillesse n'était versée. En vertu d'une nouvelle réglementation, des cotisations sont versées par les Centres d'action et d'assistance sociales et la Caisse d'assurance maladie de l'Etat croate, au taux de 16,50 %. Les indemnités demeurent, toutefois, exonérées d'impôt sur le revenu, de cotisations maladie et de cotisations chômage. Pour les invalides de guerre de la guerre d'indépendance qui sont au chômage, l'Agence croate pour l'emploi paie la cotisation vieillesse au taux de 16,75 %. En général, toutefois, les sans-emploi ne sont couverts par l'assurance vieillesse que s'ils sont proches de l'âge de la retraite⁶¹. Si l'assuré participe au second pilier, une part proportionnelle des cotisations doit être versée au fonds d'épargne de son choix.

Depuis janvier 2003, les institutions qu'on vient d'énumérer ne paient plus de cotisations sur le premier pilier, mais seulement sur le second. Ce changement a pour motif le fait que, si les cotisations du second pilier ne sont pas versées, la future pension du particulier s'en trouvera réduite, tandis que les périodes d'inactivité dues aux raisons susmentionnées sont, en vertu de la loi, prises en compte pour le calcul de la pension du premier pilier, que ces cotisations aient été payées ou non. Fait important, les Centres d'action et d'assistance sociales et la Caisse d'assurance maladie croate versent 5 % de cotisations sur les indemnités *nettes*. Cela signifie que le montant versé sur les comptes individuels des fonds d'épargne sélectionnés est inférieur à la normale.

⁶⁰ Il s'agit notamment, parmi les assurés, des aveugles, des personnes atteintes de dystrophie ou d'une autre maladie musculaire du même ordre, de paralysie cérébrale ou infantile, de sclérose en plaques ou de polyarthrite, des paraplégiques, des sourds et des personnes qui, atteintes de troubles fonctionnels, ont besoin d'une chaise roulante pour se déplacer.

⁶¹ C'est-à-dire, s'ils sont à cinq ans ou moins de l'âge de la retraite. En ce cas, l'Etat prend à sa charge les cotisations.

4. Nombre de cotisants, étendue de la protection vieillesse et indices de l'efficacité du recouvrement des cotisations

Comme on peut le voir au tableau 6, le nombre total d'assurés actifs du régime public de pensions a diminué de presque 590 000 sur la période 1990–2000. Les salariés ont connu la baisse absolue la plus importante (presque 460 000) et les agriculteurs, la baisse relative la plus importante, puisque leur nombre, en 2000, ne représentait plus qu'environ 36 % du nombre de 1990. Toutefois, le nombre de cotisants s'est mis à augmenter en 2001 (d'environ 22 000), avec un surcroît d'augmentation en 2002 (d'environ 20 000).

Tableau 6 : Nombre de cotisations au régime public de pensions et nombre d'actifs occupés, 1990–2002

Année	Salariés	Travailleurs indépendants	Agriculteurs	Total	Actifs occupés (en milliers)
1990	1 682 971	68 744	217 022	1 968 737	—
1991	1 555 734	68 535	214 996	1 839 265	—
1992	1 442 406	66 000	216 386	1 724 792	—
1993	1 410 638	66 726	220 774	1 698 138	—
1994	1 384 594	73 461	163 846	1 621 901	—
1995	1 340 951	77 549	149 481	1 567 981	—
1996	1 267 650	81 095	130 230	1 478 975	1 540,3
1997	1 270 226	79 962	118 750	1 468 938	1 493,0
1998	1 282 576	80 021	108 912	1 471 509	1 543,8
1999	1 239 200	76 629	90 262	1 406 091	1 491,6
2000	1 224 178	77 331	79 001	1 380 510	1 553,0
2001	1 247 709	78 783	73 610	1 402 102	1 469,5
2002	1 274 293	80 471	67 217	1 421 981	1 527,2

Note : En ce qui concerne les agriculteurs, il s'agit, avant 1994, de tous les agriculteurs assurés et, à partir de cette date, des seuls agriculteurs ayant fait l'objet d'un calcul et étant soumis au recouvrement des cotisations. L'Enquête sur la population active a eu lieu, pour la première fois, en 1996. Jusqu'en 2001, la base de données de la Compagnie d'électricité croate a servi de base de sondage. En 2002, un nouvel échantillon, basé sur les données du recensement de 2001, a été utilisé.

Source : Caisse croate d'assurance vieillesse et, pour la dernière colonne vers la droite, Enquête sur la population active, Bureau central de statistique, 2002 (*Annuaire statistique de la République croate 2002*, Bureau central de statistiques, Zagreb).

Pour obtenir une estimation large du nombre d'actifs qui ne sont pas englobés par le système de pensions, on peut comparer le nombre total de cotisants avec le nombre d'actifs occupés. Cette estimation est peu précise, du fait d'un changement de méthodologie de l'Enquête sur la population active (EPA) et d'un changement de composition de l'échantillon. A cette précaution près, on peut affirmer que le degré de non-inclusion est assez faible.

Le tableau 7 indique les montants de cotisations recouverts, par catégorie d'assurés, sur la période 1990–2002.

**Tableau 7 : Montants de cotisations recouverts, par catégorie d'assurés
(en milliers de HRK), 1990–2002**

Année	Salariés	Travailleurs indépendants	Agriculteurs	Total
1990	33 660	459	138	34 256
1991	41 113	756	225	42 094
1992	162 255	2 431	935	165 621
1993	2 476 626	37 102	8 059	2 521 787
1994	7 608 790	157 268	23 058	7 789 110
1995	9 449 789	179 489	57 328	9 686 605
1996	10 577 652	215 154	78 059	10 870 865
1997	11 871 307	266 378	76 663	12 214 348
1998	11 439 117	244 446	82 763	11 766 326
1999	12 039 717	302 768	116 138	12 458 624
2000	12 415 552	322 503	116 032	12 854 087
2001	12 854 136	315 144	91 978	13 261 258
2002 ¹	12 138 155	312 646	79 355	12 530 156

Note : A partir de début 1999, les chiffres concernant les travailleurs indépendants et les agriculteurs proviennent de la comptabilité des paiements de la CCAV.

Pour les années précédant l'introduction de la kuna croate (HRK), les montants ont été recalculés.

Pour 2002, le montant ne renvoie qu'aux cotisations recouvertes sur le premier pilier. Le montant recouvert sur le second pilier était de 1 923 552 000 kunas, ce qui donne un montant total de cotisations recouvertes sur les deux piliers de 14 453 708 000 kunas.

Source : Caisse croate d'assurance vieillesse, sauf pour le montant cumulé des cotisations brutes recouvertes sur le second pilier en 2002, lequel a pour source la HAGENA (*Izvjescje o mirovinskim trzistima u Republici Hrvatskoj*, Zagreb, 2003, p. 24).

Afin d'analyser plus en profondeur l'évolution du respect des obligations contributives, nous allons examiner deux indicateurs supplémentaires. Le premier est le taux de cotisation effectif. Il s'obtient en divisant (a) les recettes de cotisation effectivement recouvrées par (b) l'assiette globale de cotisation⁶². Une comparaison du taux de cotisation effectif et du taux de cotisation obligatoire permet d'évaluer quelle proportion des cotisations virtuellement recouvrables est effectivement recouvrée. Ici, nous n'étudions en fait le respect des obligations contributives que chez les assurés, soit par sous-groupe (par exemple, les salariés), soit au niveau du groupe entier (c'est-à-dire tous les assurés). Le tableau 8 présente les chiffres pertinents pour la Croatie, durant la période 1996–2002.

Le tableau 8 suggère que le respect des obligations contributives est en amélioration depuis 2000. Ainsi, alors qu'en 2000, les cotisations recouvrées pour le compte des salariés atteignaient 85,3 % du montant maximal possible, en 2002, elles en représentaient 87,8 %. De même, le ratio, pour l'ensemble des assurés, du taux effectif de cotisation sur le taux obligatoire est en augmentation : en 2002, il atteignait 81,2 % du montant maximal possible⁶³. Toutefois, même si l'augmentation de ce ratio est due à une amélioration du respect

⁶² Le taux effectif de cotisation peut se calculer pour les salariés, auquel cas les recettes de cotisation recouvrées renvoient aux cotisations recouvrées pour le compte des salariés ; l'assiette globale de cotisation, elle, se calcule en multipliant le salaire moyen par le nombre de salariés. Le taux effectif de cotisation peut aussi se calculer pour l'ensemble des assurés. En ce cas, le montant de cotisations recouvré fait référence au montant total réel des cotisations recouvrées auprès de la totalité des assurés, tandis que l'assiette globale de cotisation se calcule en multipliant le salaire moyen par le nombre d'assurés. Bien sûr, un tel mode de calcul de l'assiette globale de cotisation ne tient pas compte du fait que l'assiette moyenne de cotisation des travailleurs indépendants et des agriculteurs n'équivaut pas au salaire moyen, même dans les meilleures circonstances.

⁶³ Répétons que ce chiffre repose sur plusieurs hypothèses. Première hypothèse : l'assiette moyenne de cotisation de toutes les catégories d'assurés est égale au salaire moyen. Cette hypothèse n'est, en fait, vraie que pour les salariés, les travailleurs indépendants et les agriculteurs ayant, eux, des assiettes de cotisation différentes. Deuxième hypothèse : le taux de cotisation obligatoire de tous les cotisants est égal au taux de cotisation obligatoire des salariés, ce qui n'est pas vrai pour les agriculteurs, puisque leur taux de cotisation n'équivaut qu'à la moitié du taux de cotisation qui s'applique aux salariés.

des cotisations au sein de la catégorie d'assurés la plus nombreuse (celle des salariés), il ne s'agit pas là de la seule raison. Cette amélioration pourrait aussi s'expliquer par un changement dans la structure de la population des assurés : la part des petits cotisants (les agriculteurs assurés) y a diminué. Autre facteur pouvant expliquer l'augmentation de ce ratio, l'élargissement relatif de l'assiette de cotisation des travailleurs indépendants : alors qu'en 1996, le montant moyen de cotisations recouvré par travailleur indépendant représentait 32 % du montant moyen recouvré par salarié, en 2002, il en représentait désormais 41 %.

Tableau 8 : Taux de cotisation obligatoire et effectif pour (a) les salariés et (b) l'ensemble des assurés, 1996–2002

	Salariés			Ensemble des assurés		
	Taux de cotisation obligatoire	Taux effectif de cotisation	Ratio (2)/(1)•100	Taux de cotisation obligatoire	Taux effectif de cotisation	Ratio (5)/(4)•100
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
1996	0,255	0,214	84,1	0,255	0,189	74,1
1997	0,255	0,212	83,3	0,255	0,189	74,1
1998	0,216	0,180	83,3	0,216	0,161	74,7
1999	0,215	0,178	82,7	0,215	0,162	75,5
2000	0,203	0,174	85,3	0,203	0,159	78,4
2001	0,195	0,170	87,0	0,195	0,156	79,9
2002	0,195	0,171	87,8	0,195	0,158	81,2

Source : CCAV et *Annuaire statistique de la République croate 2003*.

La masse salariale soumise à cotisations constitue le deuxième indice important de respect des obligations contributives. Cet indicateur indique le montant de masse salariale qui, étant donné le taux de cotisation obligatoire en vigueur, aurait généré le montant de cotisations effectivement recouvré pour le compte des salariés. En général, on rapporte cette masse salariale soumise à cotisations au PIB. Le chiffre, pour différentes années, en est donné au tableau 9.

**Tableau 9 : La masse salariale soumise à cotisations
(en pourcentage du PIB), 1996–2002**

	PIB (en millions de HRK)	Cotisations salariales (en millions de HRK)	Taux de cotisation (salarial + patronal)	Masse salariale soumise à cotisations (en % du PIB)
1996	107 981	10 578	0,255	38,4
1997	123 811	11 871	0,255	37,6
1998	137 604	11 439	0,216	38,5
1999	141 579	12 040	0,215	39,6
2000	152 518	12 415	0,203	40,0
2001	165 639	12 854	0,195	39,8
2002	176 429	14 047	0,195	40,8

Sources : Pour le PIB, *Annuaire statistique de la République croate 2003* ; pour les cotisations salariales recouvrées, la CCAV.

Les chiffres relativement élevés de la masse salariale soumise à cotisations, que l'on observe au tableau 9, par rapport à ceux d'autres pays étudiés dans ce volume, peuvent s'expliquer non seulement par un respect assez fort des obligations contributives de la part des salariés, mais aussi par la part plutôt moindre des autres sources de revenu dans le PIB⁶⁴. Nous pensons, notamment, à des revenus mixtes (c'est-à-dire le revenu du travail indépendant) et à l'excédent brut d'exploitation, c'est-à-dire le revenu dégagé par les entreprises. Le chiffre tendanciel de la masse salariale soumise à cotisations (mesuré en pourcentage du PIB) est légèrement en hausse, puisqu'il représentait 38,5 % du PIB en 1998 et qu'il en représente 40,8 % en 2002. Toutefois, il n'est pas possible de

⁶⁴ Comme on peut l'observer dans le chapitre de synthèse, le niveau de la masse salariale soumise à cotisations est plus élevé en Croatie que dans n'importe quel autre pays étudié dans ce volume, Slovénie comprise. Cela peut être attribué au fait que les statistiques concernant la masse salariale et le PIB ne sont toujours pas complètement fiables en Croatie et qu'elles sous-estiment probablement les vrais chiffres. En effet, la Croatie n'applique pas encore le Système européen des comptes (ESA), et le chiffre de son PIB n'englobe aucune estimation des activités non déclarées, estimation incluse (dans une certaine mesure) dans le calcul du PIB de la plupart des autres pays considérés.

cerner *le* facteur qui explique cette amélioration modeste (mais importante) : est-ce la réforme des pensions en général, la réforme des organismes et les modifications administratives ou l'amélioration de la situation économique générale ? La réponse exigerait à coup sûr une étude approfondie.

**Tableau 10 : Masse salariale soumise à cotisations et masse salariale réelle
(en millions de HRK), 1998–2001**

	Masse salariale soumise à cotisations (1)	Masse salariale réelle (2)	$1/2 \cdot 100$
1998	52 958	61 272	86,4
1999	56 000	65 283	85,8
2000	61 067	69 570	87,8
2001	65 918	72 139	91,4

Source : Bureau central de statistiques de la République croate (pour la masse salariale réelle).

Toutefois, on peut obtenir un autre indicateur du respect des obligations contributives en comparant la masse salariale soumise à cotisations avec la masse salariale réelle ; le montant de la masse salariale réelle est fourni par les statistiques des Comptes nationaux. Le tableau 10 permet cette comparaison : on y aperçoit une augmentation de ce ratio. En d'autres termes, le respect des obligations contributives est en progrès au sein du secteur structuré. Le tableau 10 indique qu'en 2001, moins de 9 % de l'ensemble des gains (c'est-à-dire l'ensemble des revenus du travail) du secteur structuré était frauduleusement soustrait aux cotisations vieillesse⁶⁵.

⁶⁵ Madzarevic-Sujster (2001) est parvenue à une conclusion quelque peu différente en ce qui concerne le respect des obligations contributives. Après avoir effectué des simulations pour la période allant de 1994 à 2000, elle a conclu que la fraude aux impôts directs et aux cotisations est passée, en pourcentage du PIB, de 4,3 % à 5,9 % entre ces deux dates. Madzarevic-Sujster souligne que la simulation retenue est celle qui correspond à l'estimation la plus basse.

5. Non-respect des obligations contributives et fraude

5.1. *Le non-respect des obligations contributives dans les grandes entreprises*

Le renflouement de l'entreprise et la conversion des créances en actions sont les formes d'aide publique auxquelles le gouvernement croate recourt le plus fréquemment pour aider les entreprises déficitaires ou tenter de remettre sur pied les entreprises publiques. Il existe toujours de graves problèmes de non-respect des obligations contributives dans les grandes entreprises, principalement dans les secteurs des chantiers navals, des chemins de fer et de l'agroalimentaire, qui ont eu l'habitude d'être ouvertement subventionnées, de bénéficier de prêts de faveur, de protections discriminatoires ainsi que d'exonérations d'impôts. Ainsi, en février 2001, le gouvernement a adopté une mesure provisoire de consolidation des entreprises agricoles : les ministères concernés ont reçu la permission d'annuler leurs créances sur ces entreprises, de les rééchelonner ou de les convertir en actions. Selon les estimations du gouvernement, les dettes contributives et fiscales des grandes entreprises agricoles s'élevaient à quelque 2,2 milliards de kunas (*Jutarnji list*, 2001). Madzarevic-Sujster (2001) estime que, sur la période 1994-2000, le montant cumulé des cotisations impayées effacées par décret gouvernemental ou par loi s'établit dans une fourchette comprise entre 0,3 % et 0,5 % du PIB.

Alors que ces mesures avaient pour but de préserver les emplois des salariés des entreprises publiques, on peut soutenir qu'elles ont, en fait, eu l'effet opposé : en retardant les restructurations et en imposant une concurrence inégale aux investisseurs privés, elles ont découragé l'entrée de nouvelles entreprises sur le marché, l'expansion des entreprises existantes et la création d'emplois durables.

L'opacité du processus de privatisation en Croatie a également eu une influence directe sur le système de retraite et le respect des obligations contributives. En effet, la privatisation de certaines entreprises a eu lieu par vente directe et par cession des actions que l'Etat y possédait, sans règlement des dettes contributives.

5.2. La fraude et les insuffisances du respect des obligations contributives dans le secteur structuré

En Croatie, de nombreux employeurs cotisent pour leurs employés sur la base de l'assiette de cotisations minimale. Ces employeurs tendent à être concentrés dans les secteurs du bâtiment et des travaux publics, de l'hôtellerie et de la restauration, ainsi que du commerce de détail, secteurs qui, tous, contiennent des types d'emplois susceptibles d'être occupés par de jeunes travailleurs, qui doivent aussi être assurés sur le second pilier. Puisque les prestations du second pilier dépendront directement des cotisations versées et qu'en vertu du phénomène d'accumulation, les cotisations versées tôt dans la vie sont celles qui produiront normalement le plus de rendement, on peut s'attendre à ce que cette forme d'évasion cause une réduction importante du montant des futures pensions. Avant que le REGOS se mette à fournir des renseignements annuels sur les cotisations versées, il n'existait pas de données fiables sur le nombre des travailleurs concernés par cette situation. Les nouvelles données du REGOS en donnent un aperçu. Pour le mois de juin 2003, sur tous les formulaires R-S reçus, 8,1 % indiquaient une assiette d'assurance inférieure à 1 858,50 kunas et 3,3 % une assiette tout juste égale à ce montant (voir tableau 11). En d'autres termes, à la mi-juin 2003, quelque 11,4 % de l'ensemble des cotisants au régime de retraite obligatoire avaient une assiette de cotisation inférieure à l'assiette de cotisation minimale des salariés⁶⁶.

Tableau 11 : Répartition des formulaires R-S reçus pour le mois de juin 2003

	Assiette de cotisation (en HRK)		
	inférieure à 1 858,50	égale à 1 858,50	supérieure à 1 858,50
Payé	91 055	33 889	1 010 221
Non payé	6 052	5 630	51 590
Total	97 107	39 519	1 061 811

Source : REGOS.

⁶⁶ L'assiette de cotisation de 1 858,50 kunas vaut pour le travail à temps plein. Certains cotisants pourraient être assurés dans le cadre d'un emploi à temps partiel.

Ces travailleurs se trouvent gravement lésés eu égard au calcul de leur pension. Si un salarié est inscrit à l'assurance sociale mais qu'il n'existe pas de preuves qu'un salaire lui ait été effectivement versé et que ses cotisations aient été effectivement payées, cette « période d'assurance » n'est prise en compte que pour le nombre d'années de travail obligatoires pour ouvrir droit à pensions. Pour calculer le montant de la pension, on ne tient compte que des salaires effectivement déboursés (c'est-à-dire qu'il faut une preuve que le travailleur ait été payé). Faute d'une telle preuve, le taux de pension actuariel pour cette année « d'affiliation » vaut 0 %.

Zuber (2000) indique d'autres domaines supplémentaires où l'existence de fraudes n'est pas exclue. Elle fait remarquer que, tandis qu'on connaît l'assiette de cotisation minimale et le nombre d'assurés qui paient des cotisations sur l'assiette la plus faible en Croatie (voir tableau 11), il n'existe aucune information sur l'octroi éventuel, à ces mêmes assurés, par leur employeur, d'une participation aux bénéfices ou de dividendes, formes de rémunération pourtant importantes dans de nombreuses entreprises privées. Il n'existe pas, non plus, de données sur l'incidence du travail à temps partiel (excepté celles fournies par l'Enquête sur la population active), ni sur le nombre des emplois occasionnels ou temporaires. Et, pourtant, le montant des revenus gagnés par les pensionnés en plus de leur pension constitue une autre inconnue.

5.3. *Le problème des arriérés*

A coup sûr, les arriérés constituent un problème grave, en Croatie, mais l'on manque des informations et des données nécessaires, étant donné que la CCAV a cessé d'analyser et de surveiller ce phénomène. Selon une publication interne de la CCAV (*Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje*, 2000), les arriérés, en 1998, s'élevaient à 4,03 milliards de kunas, la plus grosse part étant due aux personnes morales (54,5 %, soit 2,194 milliards de kunas), tandis que le reste (45,5 %, soit 1,834 milliard de kunas) pouvait être attribué aux artisans, aux agriculteurs et aux travailleurs indépendants. Parmi les personnes morales, les chantiers navals devaient la plus grosse part d'impayés (38 % du total des arriérés, soit 822 millions de kunas). En 1998, le total des arriérés représentait 24,4 % des dépenses de la CCAV.

6. Améliorer le respect des obligations contributives

6.1. *Changements de législation et problèmes connexes*

Ces deux dernières années (2002–03), des amendements importants ont été apportés aux lois et aux règlements concernant les cotisations vieillesse (voir section 3), et le recouvrement a subi quelques améliorations considérables.

Les amendements au Code du travail adoptés par le Parlement, le 14 juillet 2003 (OG 114/2003), ont établi un cadre juridique permettant à tout salarié de porter plainte contre son employeur pour non-versement de salaire *brut*. Toutefois, il reste d'autres lois à modifier pour supprimer les incohérences qu'elles présentent désormais avec ce nouveau droit.

Durant la même session, le Parlement a amendé la Loi sur les faillites (OG 123/03) : les travailleurs d'une entreprise en faillite peuvent désormais aller en justice pour réclamer leur salaire *net* à leur employeur, tandis que la réclamation des cotisations reste du ressort des organismes sociaux compétents.

Prises globalement, ces lois signifient que les travailleurs peuvent poursuivre leur employeur en justice pour obtenir des montants de salaire *brut* impayés (ce qui comprend l'impôt sur le revenu des particuliers et les cotisations vieillesse), mais qu'en cas de faillite de leur entreprise, ils ne peuvent intenter une action contre celle-ci que pour le montant de salaire *net* impayé.

Salaires et cotisations reçoivent un traitement fort distinct dans les nouvelles procédures. Si un employeur ne paie pas la totalité des cotisations obligatoires, le fisc procédera à un recouvrement forcé. En revanche, il n'existe aucun mécanisme coercitif pour garantir aux travailleurs la paie de leur salaire. Toutefois, une fois qu'une entreprise est en faillite, les salaires nets et les indemnités de licenciement viennent en premier dans l'ordre de priorité des créances détenues par les salariés. Une fois ce type de dettes honoré, il se peut qu'il n'y ait plus d'argent pour payer les cotisations vieillesse.

6.3. *Modifications administratives et organisationnelles*

Ainsi qu'on l'a déjà décrit, le gouvernement a introduit un grand nombre de mesures, en 1990, pour réduire le fardeau administratif pesant sur les employeurs et améliorer l'efficacité et la transparence des systèmes fiscal et contributif.

Hormis l'instauration du formulaire R-S pour unifier les déclarations, les principales mesures prises pour renforcer les contrôles et l'exécution forcée ont concerné le changement de rôle du fisc (voir section 2.1.4). Selon la Banque mondiale (Anusic, O'Keefe, Madzarevic-Sujster, 2003), ces réformes augmenteront l'efficacité du contrôle et de l'exécution forcée des cotisations. Toutefois, on ne pourra évaluer pleinement ces modifications qu'une fois qu'elles auront été terminées. À l'heure actuelle, il existe encore beaucoup de redondances dans le recueil des données, ce qui pèse sur les payeurs de cotisations et augmente les coûts administratifs. En outre, la poursuite de la controverse sur les rôles respectifs du REGOS et du fisc rend l'orientation future de la politique du recouvrement difficile à prédire.

7. Bibliographie

- Anusic, Z., O'Keefe, P., et Madzarevic-Sujster, S. (2003). *Pension reform in Croatia (La réforme des pensions en Croatie)*. Social Protection discussion paper series; n° SP 0304. Washington D.C., Banque mondiale.
- Banque mondiale en Croatie (2001). *Regaining fiscal sustainability and enhancing effectiveness: A public expenditure and institutional review (Retrouver la viabilité budgétaire et améliorer l'efficacité : un examen des dépenses et des institutions publiques)*. Rapport n° 22155. World Bank Country Study, accessible à <http://www.worldbank.hr>.
- Banque mondiale. (2002). *Project appraisal document on a proposed loan to the Republic of Croatia for a pension system investment project (Document d'évaluation de projet relatif à une proposition de prêt à la Croatie pour un projet d'investissement dans le système de retraite)*. Rapport n° 23714-HR. Washington DC, Banque mondiale, Human Development Sector Unit, South Central Europe Country Unit, Europe and Central Asia Region.
- Banque mondiale (2003). *Croatia: Country economic memorandum, A strategy for growth through European integration (Croatie : note économique sur le pays ; une stratégie de croissance par l'intégration européenne)*. Rapport principal, volume 2, Rapport n° 25434-HR. Washington D.C., Banque mondiale – Poverty Reduction and Economic Management Unit, Europe and Central Asia Region, accessible en ligne à <http://www.worldbank.hr>.

- Blazic, H. (2004). « Tax compliance costs of companies in Croatia » (Le coût du respect des obligations fiscales pour les entreprises croates). *Financijska teorija i praksa* 28(1), à paraître.
- HAGENA (2003). *Monthly report for September 2003 (Rapport mensuel, septembre 2003)*. Zagreb: HAGENA.
- Hrvatski Zavod Za Mirovinsko Osiguranje. (2000). Izvjesce o naplati doprinosa za mirovinsko osiguranje za 1999. godinu s prijedlogom mjera za poboljšanje naplate. Zagreb: Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje.
- Hrvatski Zavod Za Mirovinsko Osiguranje. (2001). Stanje sustava mirovinskog osiguranja and prijedlog mjera, interni materijal, Zagreb: Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje.
- Jutarnji List (2001). Vlada je od javnosti pokušavala prikriti više od milijardu i pol kuna dugova agrokombinata, 13. srpnja 2001.
- Madzarevic-Sujster, S. (1997). Porezna evazija, Projekt Neslužbeno gospodarstvo u Hrvatskoj, *Financijska praksa* 21(1–2), 241–258.
- Madzarevic-Sujster, S. (2001). Procjena porezne evazije, Projekt Neslužbeno gospodarstvo u Hrvatskoj. Zagreb: Institut za javne financije.
- Marusic, Lj. (2003a). Primjene i efekti reforme I. stupa u razdoblju 1999–2002. (Modifications et effet de la réforme du 1^{er} pilier sur la période 1999–2002.) *Mirovinsko osiguranje* 1(1) 3–18.
- Marusic, Lj. (2003b). Drugi i treci stup mirovinskog osiguranja – struktura i funkcioniranje. (Les premier et second pilier de l'assurance vieillesse : structure et fonctions.) *Mirovinsko osiguranje* 2(1) 31–50.
- Vittas, D. (1998). Regulatory controversies of private pension funds. Washington D.C., Banque mondiale, Groupe de recherche sur le développement.
- Zuber, M. (2000). Mirovinski doprinosi, porezne olakšice i tržište rada, *Financijska teorija and praksa* 24(3), 445–468.
- Zuber, M. (2003a). Promjene u sustavu javnih prihoda. In Druzic, G. (Ed.), *Javni prihodi*. Zagreb: Académie croate des arts et des sciences.
- Zuber, M. (2003b). Fiskalni, gospodarski i socijalni ucinci proširenja osnovice za placanje obveznih doprinosa. Congrès de l'association croate des comptables, commissaires aux comptes et experts en finances, Pula; mai 2003, publié dans *Racunovodstvo, financije i revizija u suvremenim gospodarskim uvjetima* (pp. 167–185). Zagreb: Hrvatska zajednica racunovoda i financijskih djelatnika.

Chapitre 4

Le recouvrement des cotisations en Hongrie

Levente L. Máté

« Vous avez peut-être déclenché une révolution, Messieurs. »
József Antall, Premier ministre de la République de Hongrie

Sigles

Pour faciliter la lecture, on utilisera dans cette étude le terme de cotisation salariale pour désigner toute espèce de cotisation prélevée sur le salaire brut du salarié, au lieu de traduire le nom exact de chaque type spécifique de cotisation, utilisé dans la terminologie, marquée par l'Histoire, du système hongrois d'assurance sociale.

Pour la même raison, on appellera simplement cotisation patronale tout type de cotisation à la charge de l'employeur.

Également pour simplifier, on a préféré parler du « Fisc », plutôt que de citer le nom, d'une longueur insoutenable, de cette institution : l'Administration des impôts et du contrôle des finances.

Acronymes

AS	Assurance sociale
RPAS	Régime de pension d'assurance sociale
CAS	Caisse d'assurance sociale

CAP	Caisse d'assurance pension (branche distincte de la CAS depuis 1992)
CAM	Caisse d'assurance maladie (branche distincte de la CAS depuis 1992)
ACCNAS	Administration centrale de la Caisse nationale d'assurance sociale (depuis 1989)
ACCNAP	Administration centrale de la Caisse nationale d'assurance pension (depuis 1992)
ACCNAM	Administration centrale de la Caisse nationale d'assurance maladie (depuis 1992)
FPPO	Fonds de pension privés obligatoires (depuis 1998)
SM	Système mixte, c'est-à-dire combinaison du RPAS avec les FPPO
AICF	Administration des impôts et du contrôle des finances
ICS	Institut central de statistique
ASIF	Autorité de surveillance des institutions financières (supervisant le FPPO parmi d'autres institutions financières)

Introduction : le décor d'avant la transition

Depuis 1907, le système hongrois de protection sociale, plus que centenaire, a toujours contenu, dans son titre, le mot « assurance ». En 1928, on ajouta le qualificatif « social » et, depuis, ce terme n'a plus jamais disparu du titre. Après la Seconde guerre mondiale, toutefois, et malgré la permanence de l'appellation, le principe de l'assurance a progressivement disparu de tous les aspects du système. À la fin des années 1980, dans le régime de pension par répartition hongrois parvenu à son rythme de croisière, il n'existait plus aucun rapport réel entre les pensions et les cotisations que les pensionnés avaient versées au cours de leur vie active.

Entre 1945 et la fin des années 80, l'éventail des risques couverts s'élargit également, rendant le système plus complet et plus unifié. L'assurance ouvrait droit à des indemnités de congé maladie, à une allocation de maternité, à des prestations parentales au foyer et à une allocation d'accident ainsi qu'à des pensions de vieillesse, de survivant et d'invalidité.

Le régime d'assurance sociale lui-même ne jouait aucun rôle dans le recouvrement des recettes nécessaires au service des prestations, ni dans la définition des obligations conditionnant l'ouverture des droits, ni pour réaliser un équilibre entre ces deux volets. Comme pour les autres systèmes financés par l'Etat, ses recettes et ses dépenses étaient fixées, chaque année, dans le cadre du budget de l'Etat et, en fin d'exercice, ses comptes apparaissaient comme un chapitre des comptes annuels de l'Etat.

Avant 1988, les dites cotisations pour pension constituaient en fait un impôt progressif sur les salaires¹. Le taux de cotisation salariale oscillait entre 3 % et 15 %, selon le salaire mensuel. La cotisation avait pour assiette la totalité du salaire. Quant au taux de cotisation patronale, il dépendait du secteur économique où se classait l'entreprise. Le taux de cotisation habituel était de 40 %, mais, dans certains secteurs, il était très inférieur à cela : 33 %, 29 %, 10 % voire 0 %. Les employeurs devaient verser, outre des cotisations assises sur la totalité de la masse salariale, de nombreux autres types de contributions. Ils avaient l'obligation de prélever les cotisations salariales à la source et de les reverser, en même temps que leurs propres cotisations, à l'assurance sociale.

Dans les toutes dernières années précédant la transition, des réformes économiques accélérées étaient déjà en cours. En partie par contrecoup, en partie en parallèle, l'assurance sociale connut des transformations importantes. Celles-ci atteignirent leur apogée en 1988. L'année s'ouvrit par d'importantes réformes fiscales, dont l'institution d'un impôt sur le revenu des particuliers. Dans le cadre de cette innovation, on supprima le caractère progressif des cotisations pour pension. Une nouvelle réglementation institua un taux de cotisation salariale uniforme, de 10 %, sur l'ensemble du salaire soumis à prélèvement. Les cotisations salariales, elles, continuaient à différer d'un secteur à l'autre de l'économie.

D'autres modifications importantes eurent lieu courant 1988. Tout à coup, l'assurance devint un grand sujet de débat public et, au printemps, le Parlement vota une résolution pour séparer le budget de l'assurance sociale du budget de

¹ En plus, cet impôt était mal conçu. Le taux de prélèvement progressif, déclenché par le franchissement d'un seuil, ne frappait pas que la tranche supérieure à ce seuil, mais la totalité du salaire. Par conséquent, une hausse générale des salaires pouvait avoir pour effet pervers de faire baisser le salaire net (salaire moins prélèvements) des travailleurs.

l'Etat. Quelques jours avant Noël, exactement à la veille d'approuver le budget de l'Etat, le Parlement vota la Loi n° 21/1988, destinée à instituer une Caisse d'assurance sociale (CAS).

Tout en accordant à la CAS un degré d'indépendance inhabituel, on n'alla pas jusqu'à lui attribuer l'autonomie budgétaire : son budget constituait seulement un poste à part du budget de l'Etat. La nouvelle loi prévoyait trois sources de recettes pour la CAS : cotisations, subventions publiques et rendement de ses propres placements.

Les dépenses de la CAS étaient toutefois définies moins clairement ou, pourrait-on dire, offraient plus de flexibilité. Il incombait à la CAS de financer, non seulement les pensions d'assurance sociale, mais encore toute une variété de prestations apparentées à des pensions². Il lui revenait également de couvrir ses propres coûts de fonctionnement.

Ce mandat pouvait s'expliquer par des antécédents : bien avant l'institution de la CAS, le gouvernement avait créé et n'avait, ensuite, pas cessé d'attribuer un grand nombre de types de simili-pensions à des personnes en situation particulière, tout en se déchargeant sur l'assurance sociale de l'obligation de les financer et de les gérer. Comme ces prestations n'avaient aucun rapport avec les cotisations, d'un point de vue actuariel, elles étaient totalement injustes. Ce fardeau énorme fut reporté sur la CAS, juste après qu'on eut accordé à son budget un poste à part dans les comptes de l'Etat.

La loi de 1988 obligeait aussi la CAS à créer un fonds de trésorerie et un fonds de réserve : l'un et l'autre devaient recevoir leur capital de départ de l'Etat. La loi confia la gestion de la CAS à une Administration centrale de la caisse d'assurance sociale, qui devait rendre des comptes, chaque année, au Parlement.

Les modifications de 1988 constituèrent la première étape d'une réforme progressive du système d'assurance sociale hongrois, réforme toujours en cours aujourd'hui. Rétrospectivement, on peut considérer ce processus de réforme comme le résultat d'une crise grandissante de l'économie hongroise, qui obligea à interrompre le service des prestations promises par l'assurance sociale

² Il pouvait s'agir, par exemple, des pensions des mineurs de fond ou de différents types de pensions de préretraite pour des personnes proches de la retraite.

antérieure. Ce processus aura été fait de petites étapes d'apparence insignifiante, incertaines, exploratoires, non harmonisées et souvent contradictoires.

L'un des moteurs de cette réforme a été l'existence d'un large soutien en faveur d'une plus grande application du principe d'assurance, qui avait été relégué à l'arrière-plan pendant plusieurs décennies. Dans le même temps, l'aspect social et la solidarité, qui dominaient auparavant, passèrent au second plan.

Les derniers jours de l'époque communiste virent l'adoption de deux autres réformes importantes. Premièrement, par une mesure entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1989, le taux de cotisation patronale différencié fut remplacé par un taux unique, fixé à 43 %. Puis, plus tard dans l'année, par la rédaction et le vote de la Loi n° 47/1989, le Parlement remania le mandat de la CAS, ce qui allait transformer ses futures activités en profondeur. Quand cette loi entra en vigueur, les allocations familiales cessèrent de constituer une prestation d'assurance sociale. Dans le même temps, des services médicaux, tant curatifs que préventifs, qui avaient été jusqu'alors financés par le budget de l'État, passèrent sous gestion et sous financement de la CAS. Notons que, par cette mesure, l'État assumait la responsabilité d'un type de prestation en déclin constant, du fait de la baisse du taux de natalité, tandis que la CAS se voyait chargée d'assurer des services dont les coûts étaient en forte augmentation.

La Loi n° 21/1988 n'était pas allée jusqu'à accorder l'autonomie budgétaire à la CAS. Toutefois, en novembre 1990, le premier gouvernement d'une ère nouvelle soumit au Parlement nouvellement élu un projet de loi décrivant le règlement du budget de la CAS pour 1989. Ce projet de loi fut finalement promulgué comme la Loi n° 81/1990. Quand celle-ci fut mise en œuvre, elle jeta une lumière nouvelle sur le financement de l'assurance sociale, qui était resté obscur au cours des décennies antérieures, puisque tant les recettes que les dépenses de celles-ci étaient mélangées avec d'autres postes du budget de l'État. De manière surprenante, il s'avéra que la CAS termina sa première année d'existence avec un excédent de 10 %. Fait tout aussi surprenant : 98 % de ses recettes provenaient des cotisations.

1. Résumé de l'histoire récente du système de pensions, avec un accent particulier sur le recouvrement

1.1. Point de départ : l'année de la transition

L'année 1990 n'apporta aucune transformation fondamentale dans la sphère de l'assurance sociale, notamment dans la gestion de ses finances. Comme en 1989, 98 % des recettes de la CAS provinrent des cotisations. Toutefois, du fait de l'inflation, ce montant était de 21 % supérieur à celui de l'année antérieure. Cependant, les dépenses de pensions, y compris les simili-pensions, dépassèrent de 29 % celles de l'année précédente. Tandis que les recettes augmentaient à cause de la croissance de l'assiette de cotisation liée à l'inflation, la cause principale de la hausse des dépenses était les départs en retraite volontaires massifs des travailleurs, motivés par les chocs économiques du début de la transition. Ce dernier phénomène eut pour résultat une augmentation de 3,2 % du nombre de prestataires de la CAS. Les ajustements occasionnels des pensions au coût de la vie, décidés par le gouvernement, contribuèrent également à la hausse des dépenses.

Pour cette année 1990, les comptes de fin d'exercice de la CAS précisèrent le manque à gagner dû au non-respect des obligations. Il s'élevait à près de 22 milliards de forints, soit 6,2 % du montant total des recettes recouvrées. L'apparition de cet élément dans un texte législatif était plutôt surprenant : cela ne s'était encore jamais produit et ne s'est pas reproduit depuis.

En 1990, les assurés étaient encore, en moyenne, environ 5,2 millions³. Le nombre de bénéficiaires, c'est-à-dire de pensionnés ou de simili-pensionnés, dépassait les 2,5 millions.

³ C'est-à-dire les personnes couvertes par l'assurance sociale et obligées de cotiser.

1.2. Premier jalon du processus de réforme : la loi-cadre parlementaire n° 60/1991

Le 29 octobre 1991, le Parlement vota la loi-cadre 60/1991, qui fournissait un plan théorique de revitalisation de l'assurance sociale. Cette résolution contenait un projet cohérent et ambitieux de réforme, en identifiant les premières mesures à prendre et en fournissant au gouvernement un calendrier d'action détaillé.

La loi-cadre contenait les orientations et les tâches suivantes :

- (1) *Une réforme est urgente.*
- (2) *L'assurance sociale est le meilleur moyen d'assurer la protection de tous.*
- (3) *Il faut distinguer entre le rôle de l'assurance et le principe de solidarité : l'aide sociale ne devrait pas être financée par les cotisations mais, séparément, par l'Etat.*
- (4) *Il faut aussi différencier le financement des diverses branches de l'assurance sociale. Le principe de la répartition doit assurer ce financement, mais il faut aussi doter le système de fonds de réserve.*
- (5) *Pour assurer la stabilité financière à long terme de l'assurance sociale, il faudrait aussi encourager les naissances, en assimilant la durée de la grossesse à une période de travail pour la mère.*
- (6) *Un système de pension à trois étages est souhaitable. Il devrait comprendre une pension de base, une prestation supplémentaire dépendant du niveau de rémunération et de cotisation de l'assuré au cours de sa vie active et une prestation facultative, servie par une assurance complémentaire volontaire.*
- (7) *Il faudrait reculer l'âge de la retraite.*
- (8) *Réformes pour 1991 : création d'un plafond pour les cotisations salariales ; allongement d'un an de la période prise en compte pour calculer une pension, avec prise en compte de l'intégralité des quatre années précédant la retraite (au lieu des trois meilleures années sur les cinq dernières) ; nouvelles règles de fonctionnement pour la CAS ; et indexation des prestations sur le salaire net (à partir de 1992)⁴.*

⁴ Le passage de trois des cinq dernières années à l'intégralité des quatre dernières années entra en vigueur le 1^{er} mars 1992.

- (9) *Réformes pour 1992⁵.*
- (10) *La délivrance des soins de santé, tant curatifs que préventifs, devrait passer par une assurance.*
- (11) *Un nouveau système de soins de santé.*
- (12) *Une séparation, dans son budget, des branches pension et maladie de la CAS.*
- (13) *Un recentrage des missions de la CAS, réalisable par un transfert du financement des simili-pensions, des recettes des cotisations au budget de l'Etat⁶.*
- (14) *Rédaction de projets de lois spécifiques, relatifs à la modernisation de l'assurance sociale.*

Le Parlement prit la première mesure réformatrice, telle qu'exigée par la loi-cadre ci-dessus, en adoptant la Loi n° 84/1991. Cette loi décrétait l'autonomie de l'assurance sociale et la rendait indépendante du gouvernement. Elle divisait aussi la Caisse d'assurance sociale en deux parties indépendantes : la Caisse d'assurance pension (CAP) et la Caisse d'assurance maladie (CAM). Ces deux caisses furent temporairement placées sous la supervision de comités élus par le Parlement. La loi prévoyait aussi des élections ultérieures pour élire des organes autonomes qui prendraient la relève de ces comités à la tête des caisses.

En vertu de cette division de la CAS, la nouvelle CAP reçut pour tâche de financer les pensions de vieillesse, les pensions d'invalidité pour les personnes au-delà de l'âge de la retraite et les pensions de veuve et de veuf. Le financement des pensions d'invalidité et des indemnités d'accident des personnes n'ayant pas atteint l'âge de la retraite fut assigné à la CAM. Toutefois, celle-ci se vit attribuer et a toujours, pour rôle principal, le financement de tous les services d'assurance maladie, qu'il s'agisse de prestations en espèces ou en nature.

Une portion du taux de cotisation alors en vigueur fut affectée à chacun des deux fonds : cette mesure prit effet en mars 1992. Sur les 44 % de cotisation

⁵ Cet article contenait une liste de points fondamentaux à réformer durant la première moitié de 1992.

⁶ Le Parlement qualifia ce recentrage d'« apurement des missions », ce qui traduit l'idée de libérer la CAS de l'obligation d'utiliser les cotisations pour des buts largement considérés comme injustes.

patronale de cette année-là, 24,5 points de pourcentage furent attribués à la CAP et 19,5 points, à la CAM. Quant au taux de cotisation salariale, maintenu à 10 %, six points de pourcentage en allèrent à la CAP et quatre, à la CAM. Pour les deux caisses, l'assiette de cotisation demeura inchangée.

En l'été 1993 eurent lieu des élections nationales, à seule fin de désigner les conseils élus des deux organismes autonomes. À l'automne, les conseils nouvellement élus des organismes autonomes de l'Assurance pension et de l'Assurance maladie entrèrent en fonction.

1.3. *Mesures d'équilibre budgétaire*

Dans l'histoire du système de pension hongrois, les années 1990 constituèrent une période de lutte continuelle pour compenser le déclin catastrophique de l'emploi. Entre 1989 et 1997, le nombre d'emplois (et donc le nombre de cotisants) tomba de 5,2 à 3,9 millions, tandis que le nombre de pensionnés ou de bénéficiaires d'une simili-pension passa de 2,5 millions à exactement plus de 3,1 millions.

A cause de cette augmentation insoutenable de son ratio de dépendance, le régime de pension menaça de s'effondrer : tout fut mis en œuvre pour éviter cette catastrophe⁷. Dans le même temps, un autre objectif, en contradiction avec cet effort, était poursuivi : freiner la hausse du taux de cotisation, parce que la nécessité de rendre l'économie nationale compétitive ne permettait pas une augmentation illimitée du coût du travail.

1.4. *Recentrage du mandat de la CAP (« apurement des missions »)*

Étape par étape, de 1990 à 1994, la CAS se vit délivrée de l'obligation de financer divers types de simili-pensions. Une réduction supplémentaire de ses missions eut lieu, cette fois-ci à son détriment, quand la CAS, en 1992, fut divisée en deux organismes. Dans le cadre de cette réorganisation, le

⁷ Le ratio de dépendance se calcule en divisant le nombre de bénéficiaires par le nombre de cotisants.

financement des pensions d'invalidité des handicapés n'ayant pas encore l'âge de la retraite (quel que soit leur degré d'invalidité) fut transféré à la CAM.

Comme le montre le tableau 1, à la suite de ces modifications, la CAP s'est retrouvée avec environ 80 % du total des pensionnés et des dépenses de pensions (en 1992). Entre 1992 et 1997, la proportion, tant des pensionnés servis par la CAP que celle du montant total des pensions assurée par elle, baissa, la première passant de 81 % à 75 % et la seconde, de 78 % à 76 %.

Tableau 1 : Rôle de la CAP dans la gestion et le financement des pensions en Hongrie

Année	Nombre de bénéficiaires de :		% de bénéficiaires dont la pension était servie par la CAP	Dépenses allouées aux :		% de dépenses assumées par la CAP
	Pensions complètes et simili-pensions ¹ (total)	Pensions servies par la CAP (sous-partie du total précédent)		Pensions et simili-pensions ¹ (total)	Pensions servies par la CAP (sous-partie du total précédent)	
	(en milliers)		(en %)	(en millions de HUF)		(en %)
1989	2 452	—	—	156 492	—	—
1990	2 520	—	—	202 118	—	—
1991	2 626	—	—	262 846	—	—
1992	2 751	2 219	80,67	321 757	252 235	78,39
1993	2 840	2 249	79,19	392 017	299 334	76,36
1994	2 972	2 276	76,59	498 440	379 169	76,07
1995	3 027	2 303	76,09	582 205	443 169	76,12
1996	3 082	2 326	75,48	669 812	504 866	75,37
1997	3 123	2 337	74,83	804 752	608 539	75,62
1998	3 157	2 411	76,37	989 040	781 849	79,05
1999	3 141	2 408	76,66	1 117 236	894 332	80,05
2000	3 103	2 399	77,31	1 228 474	995 867	81,07
2001	3 084	2 380	77,17	1 420 133	1 150 272	81,00
2002	3 070	2 369	77,17	1 696 306	1 376 489	81,15

Sources : Annales statistiques de l'ACCNAP.

Note 1 : Jusqu'en 1992, toutes les simili-pensions étaient servies par la CAS.

Cette tendance s'inversa partiellement en 1998, année où le financement des pensions, pour les invalides à 100 % n'ayant pas encore l'âge légal de la retraite, fut retiré à la CAM et de nouveau attribué à la CAP. Dans les années suivantes, la proportion des pensions servies par la CAP connut une augmentation modeste, passant de 76 % à 77 %, tandis que la part des dépenses de pensions assumées par la CAP augmenta, de 79 % à 81 % (1998–2002).

Il est important de noter que, puisque les prestations enlevées aux compétences de la CAP ne cessèrent pas pour autant d'exister, ces modifications n'affectèrent pas les dépenses totales de pensions, mais seulement celles de la CAP.

**Tableau 2 : Recettes propres, contributions de l'Etat et dépenses de la CAP
(en % du PIB), 1992–2002**

	Recettes propres	Contribution de l'Etat	Recettes	Dépenses	Déficit/excédent
1992	9,5	0,0	9,5	9,8	-0,3
1993	9,2	0,0	9,2	9,4	-0,2
1994	9,8	0,0	9,8	10,4	-0,5
1995	8,8	0,0	8,8	9,1	-0,3
1996	8,1	0,0	8,1	8,5	-0,4
1997	7,4	0,0	7,4	7,3	0,1
1998	7,5	0,2	7,7	7,9	-0,2
1999	7,5	0,6	8,0	8,0	0,0
2000	7,1	0,5	7,6	7,8	-0,1
2001	7,0	0,9	7,9	7,9	0,0
2002	6,7	1,6	8,3	8,4	-0,1

Source : Lois sur les comptes de fin d'exercice de la CAP.

Note : La « contribution de l'Etat » comprend l'indemnisation des manques à gagner (à cause de la canalisation d'une partie des cotisations vers les FPPO) et d'autres subventions du gouvernement central. Quant aux « recettes propres », elles incluent les recettes de cotisations et des placements financiers.

Les dépenses totales de la CAP, en pourcentage du PIB, ont aussi considérablement évolué au cours des années 1990, comme on peut l'observer dans le tableau 2. Notons la baisse brutale des dépenses au milieu des années

1990 : d'une hauteur de 10,4 % en 1994 à un minimum absolu de 7,3 % en 1997. Le « coupable » de cette baisse est la règle d'indexation des pensions : pour une description plus complète, voir Augusztinovics et coll. (2002, p. 65). Une règle d'indexation un peu plus généreuse (voir section 1.7.) se traduit inversement par une hausse des dépenses de la CAP en 1998–1999. De même, une baisse continue des recettes propres de la CAP jusqu'en 1997 peut être attribuée à une érosion des cotisations, c'est-à-dire à un recul du respect des obligations contributives : ceci sera approfondi dans les sections suivantes. En revanche, au cours de la dernière période, c'est-à-dire depuis 1998, la diminution graduelle des recettes propres s'explique par la privatisation partielle du régime de pension, avec la création de FPPO, accompagnée par un abaissement du taux de cotisation obligatoire. Comme on peut le voir dans le tableau 2, cette baisse des recettes propres fut « neutralisée » par une hausse équivalente de la contribution de l'Etat.

1.5. Des conditions d'attribution plus strictes

On aurait pu permettre à la CAP de réaliser de réelles économies en introduisant des critères d'ouverture des droits plus stricts. Toutefois, les deux principales modifications faites en ce sens s'avèrent d'un impact limité, tandis qu'une troisième option s'est vue complètement négligée. Premièrement, le nombre d'années de travail nécessaires pour avoir droit à une pension passa de dix à vingt. Toutefois, cela n'eut quasiment aucune répercussion, à courte échéance, sur l'ouverture des droits pour les nouveaux demandeurs de pensions⁸. En effet, la grande majorité de ces derniers avaient accumulé les années de services nécessaires sous l'ancien régime, où le travail était obligatoire et le chômage inexistant⁹.

⁸ Même si cet allongement de la durée de service obligatoire, de dix à vingt ans, entra en vigueur à partir de 1991, cette modification faisait partie d'une loi de 1982, qui avait fixé cette date éloignée pour l'entrée en vigueur, afin de donner aux travailleurs le temps de s'adapter.

⁹ En fait, l'effet produit fut même complètement l'inverse. Conformément à une nouvelle règle sur les pensions partielles qui fut introduite en même temps que la loi

Deuxièmement, le système disposait d'un frein évident pour freiner les dépenses, à savoir l'âge légal de la retraite. Une loi de 1993 prévoyait, à partir de 1995, un relèvement progressif de l'âge de la retraite pour les femmes, qui devait passer de 55 à 60 ans. Dans les faits, toutefois, ce relèvement fut annulé par des dispositions opposées contenues dans la même loi. En 1996, le Parlement fit passer une autre loi sur l'âge de la retraite, qui prévoyait cette fois un relèvement graduel à 62 ans pour les deux sexes. Aujourd'hui, l'âge unique de la retraite de 62 ans ne s'applique encore qu'aux hommes, puisqu'il suffisait de deux ans de transition pour y parvenir. Depuis 1997, l'âge de la retraite pour les femmes a été relevé d'un an tous les deux ans¹⁰. Ainsi, en 2003, l'âge légal de la retraite est de 62 ans pour les hommes et de 59 ans pour les femmes.

Toutefois, comme la retraite flexible, introduite en même temps que le relèvement de l'âge de la retraite, permet les départs en retraite anticipés, l'âge réel du départ en retraite a augmenté beaucoup moins que ce à quoi on s'attendait.

Il existe un troisième domaine où les conditions d'ouverture des droits pourraient être rendues plus strictes : les pensions d'invalidité. Ce domaine n'a pas encore été traité, malgré le fait qu'un grand nombre de chômeurs, notamment d'un certain âge, compensent leur perte de ressources en se réfugiant dans l'invalidité¹¹. La loi-cadre n° 78/1997 contenait une promesse aux partenaires sociaux ainsi qu'une injonction contraignant le Parlement à élaborer une législation pour réformer l'invalidité. Toutefois, ni les promesses de réforme, ni l'obligation d'en élaborer une n'ont été remplies à ce jour.

restrictive, entre le 28 janvier 1991 et le 30 juin 1993, une formule plus généreuse que celle employée pour les pensions pleines, mais liquidées plus tardivement, fondées sur le même type de droits, fut utilisée.

¹⁰ Ces larges étapes peuvent aboutir à d'étranges résultats. En 2002, par exemple, aucune femme n'atteignit l'âge de la retraite. Les femmes nées en 1943 l'avaient déjà atteint en 2001 et la cohorte née en 1944 l'atteignit en 2003.

¹¹ Etant donné la répartition des responsabilités dans le financement des pensions d'invalidité, si l'on édictait des restrictions dans ce domaine, cela n'affecterait pas énormément la CAP. Mais cela réduirait les coûts globaux de l'assurance sociale.

1.6. Modifications de la formule de calcul des pensions

En Hongrie, on calcule les pensions en faisant le produit de deux facteurs : d'une part, les gains pris en compte et, d'autre part, le taux actuariel applicable à l'assuré, en fonction de sa durée de service. Durant les années 1990, plusieurs modifications importantes ont été apportées au premier de ces facteurs.

Premièrement, un nombre de plus en plus grand d'années a été pris en compte. Lentement, on passe d'un système où l'on ne tenait compte que de la dernière rémunération à un système où les gains de toute une vie influent sur la pension du travailleur. Avant le 1^{er} mars 1992, on ne considérait que la moyenne des trois meilleures années parmi les cinq précédant le départ en retraite. Depuis cette date, on se fonde sur la moyenne de tous les gains obtenus depuis le 1^{er} janvier 1988. Ce mode de calcul, qui, après avoir commencé par porter sur seulement quatre ans, s'est peu à peu étendu pour englober 16 années, se traduit par une baisse des gains pris en compte pour presque toutes les nouvelles pensions.

Deuxièmement, en même temps qu'on allongeait la durée prise en compte pour calculer la moyenne des gains, on introduisit une revalorisation partielle de ces gains. Cette revalorisation est partielle à deux égards. Les gains revalorisés ne sont pas ajustés au niveau de l'année du départ en retraite, mais au niveau atteint deux ans plus tôt ; les trois années précédant la retraite ne sont pas du tout revalorisées¹².

Troisièmement, en 1992, le montant des gains pris en compte a diminué, du fait de l'instauration d'un plafond sur les cotisations salariales (voir tableau 3). Aucune cotisation salariale n'est versée sur les gains qui dépassent ce plafond (les employeurs, en revanche, continuent à devoir cotiser sur la totalité du salaire de leurs salariés). En plus de réduire les recettes de cotisations, ce plafond a pour effet secondaire important d'abaisser le montant des pensions

¹² Par exemple, une personne prenant sa retraite en 2003 voit la valeur de ses gains de 13 années convertie en forints 2001 (de 1988 à 2000, plus l'année 2001 même), tandis que ses gains de 2002 et d'une partie de 2003 sont maintenus à leur valeur nominale. Ainsi, pour une retraite prise en 2003, une moyenne calculée sur plus de 15 ans est fortement influencée par le montant des rémunérations de 2001.

de départ, puisque les gains dépassant le plafond ne sont pas comptabilisés lors du calcul de celles-ci¹³.

Tableau 3 : Taux de cotisation en Hongrie, 1989–2002

Année	Taux patronal		Taux salarial				Taux combiné (%)	Plafond (HUF/jour)
	de cotisation							
	à la CAS	à la CAP	à la CAS	à la CAP	à la CAP	à la CAP	au FPPO	
	(en % de l'assiette brute de cotisation)							
Sans plafond			Avec plafond					
			Non-participants	Participants au système mixte				
1989	43,0	10,0	—	—	—	—	53,0	—
1990	43,0	10,0	—	—	—	—	53,0	—
1991	43,0	10,0	—	—	—	—	53,0	—
1992	24,5	6,0	—	—	—	—	30,5	2 500
1993	24,5	6,0	—	—	—	—	30,5	2 500
1994	24,5	6,0	—	—	—	—	30,5	2 500
1995	24,5	6,0	—	—	—	—	30,5	2 500
1996	24,5	6,0	—	—	—	—	30,5	2 500
1997	24,0	6,0	—	—	—	—	30,0	3 300
1998	24,0	—	7,0	1,0	6,0	6,0	31,0	4 290
1999	22,0	—	8,0	2,0	6,0	6,0	30,0	5 080
2000	22,0	—	8,0	2,0	6,0	6,0	30,0	5 520
2001	20,0	—	8,0	2,0	6,0	6,0	28,0	6 020
2002	18,0	—	8,0	2,0	6,0	6,0	26,0	6 490

Sources : Lois sur l'assurance sociale.

Quatrièmement, on modifia le degré de redistribution envers les travailleurs à faible revenu (baptisée « dégressivité ») dans la formule de calcul des pensions. La formule hongroise réalise cette redistribution en appliquant un barème

¹³ Notons que, comme la part salariale des cotisations est inférieure à la part patronale, un plafonnement du salaire pris en compte se traduit par une perte de revenus bien moindre que si ce plafond s'appliquait également aux cotisations patronales.

progressif aux gains moyens pris en compte. Le barème est divisé en tranches et un pourcentage spécifique des gains qui tombent dans chaque tranche se trouve écarté. Ce pourcentage est plus réduit pour les gains moyens les plus faibles pris en compte ; il augmente progressivement à mesure que les gains pris en compte augmentent, ce qui désavantage les personnes du haut de l'échelle des revenus.

Avant 1991, ce type de redistribution était relativement modeste : même dans la tranche la plus élevée, sans limite supérieure, seuls 40 % des gains pris en compte se voyaient écartés. Depuis, la progressivité est devenue bien plus grande. Depuis 1991, la portion écartée, dans la tranche de revenus la plus élevée, est de 95 %.

Lors de l'inflation du début des années 1990, le législateur négligea d'ajuster les limites des tranches. Par conséquent, les gains des travailleurs pris en compte glissèrent progressivement vers les tranches supérieures, où une proportion plus grande était exclue du calcul de la prestation. Par conséquent, le montant des pensions de départ baissa et la CAP réalisa des économies substantielles.

Le Parlement s'attaqua à cette situation en 1997. Il édicta une disposition prévoyant un relèvement des limites des tranches, supérieur de 8 % à la hausse réelle du salaire moyen net. En même temps, le Parlement élimina les tranches qui se trouvaient au-dessus du plafond de cotisation¹⁴. Ces modifications élimineront progressivement toute redistribution : celle-ci aura complètement disparu en 2009¹⁵.

¹⁴ En conséquence, les deux tranches les plus élevées, à savoir celles de 90 % et de 80 %, disparurent en 2001 et en 2003, respectivement.

¹⁵ De plus, le Parlement a voté la future modification du second élément de la formule de calcul des pensions, à savoir le taux actuariel. En vertu de la loi actuelle, ce taux avantage les personnes qui ont la durée de service la plus courte. Pour être précis, les dix premières années représentent un taux actuariel de 33 %, alors qu'entre 10 et 25 ans, le taux actuariel tombe à 2 % par an et, entre 25 et 36 ans, à 1%. Après 36 ans, il remonte à 1,5 %. A partir de 2013, ce taux sera uniformisé. Pour ceux qui liquideront leur pension sous le régime public de pensions, ce taux sera égal à 1,65 % des gains moyens de chaque année de la durée de service. Pour les participants au système mixte (avec une partie de leurs cotisations dans un fonds de pension privé obligatoire), il sera de 1,22 %.

1.7. *L'indexation des pensions*

Au cours de la dernière décennie, la CAP a tiré des économies substantielles de l'irrégularité des ajustements des pensions. Ces ajustements, quand ils ont eu lieu, étaient conçus pour ne maintenir le pouvoir d'achat que des pensions les plus faibles. En resserrant l'éventail des montants servis, cela a encore affaibli le lien entre les cotisations passées d'un travailleur et le montant de sa pension.

Entre 1975 et 1991, la loi imposait seulement une revalorisation de 2 % par an. Une nouvelle règle, instituée en 1992, fonda l'indexation sur la hausse des salaires nets de l'année précédente. A une époque où les salaires réels régressaient, ce choix limita la hausse du montant des pensions bien plus efficacement qu'une indexation sur les prix.

Cette réglementation changea en 1997, quand il s'avéra que le salaire net avait augmenté davantage que ce que l'on avait prévu dans la loi de finances de l'année. On vota alors une nouvelle loi, permettant d'appliquer l'indice prévu, et non l'indice réel, pour procéder à l'ajustement de 1998–1999.

La même année, on débattit encore d'une autre modification. En effet, début 1996, il y eut des signes de forte croissance économique. Parmi les membres du gouvernement chargés de la réforme des pensions, beaucoup voulurent substituer, à l'indexation sur les salaires, une indexation sur les prix, afin d'éviter une hausse des dépenses de la CAP. Les représentants, tant syndicaux que patronaux, en revanche, insistèrent pour qu'on maintienne l'indexation sur le salaire net. Un compromis fut trouvé durant l'été 1997 : un système d'indexation mixte serait introduit deux ans plus tard. En vertu de ce système, en 2000, on utiliserait d'abord une moyenne pondérée de l'indice des prix (comptant pour 30 %) et de l'indice des salaires (comptant pour 70 %) ; ensuite, à partir de 2001, les deux indices seraient affectés du même coefficient : 50 %. Ce délai dans la prise d'effet signifiait que l'écart entre les pensions réelles et les salaires continuerait de croître pendant encore au moins deux ans.

Après les élections législatives de 1998, toutefois, le nouveau Parlement modifia cette disposition, et la remplaça par une seule augmentation ad hoc, le 1^{er} janvier 1999. En conséquence, les pensions n'augmentèrent que de 14,2 %, au lieu des 18,4 % prévus par la loi antérieure. Cette décision en dit long sur la détermination des décideurs politiques à limiter toute hausse des dépenses publiques liée aux pensions.

L'indexation présente une caractéristique intéressante dans la période postérieure à la transition. Son ampleur dépend de la date des élections. Il semble en quelque sorte qu'après des élections, l'indice des pensions s'avère plus faible que prévu, tandis que, dans l'année précédant une élection, les pensions reçoivent un petit coup de pouce inattendu.

1.8. Augmenter les recettes des cotisations

L'un des moyens les plus répandus pour augmenter les recettes de cotisations consiste à augmenter le nombre de cotisants. Toutefois, le régime de pensions hongrois, ayant parfaitement atteint son rythme de croisière, ne laissait aucune marge d'augmentation dans ce domaine. Dès 1992, les travailleurs indépendants avaient été enrôlés dans l'armée des cotisants¹⁶. Toutefois, cette mesure ne permit pas de grossir les effectifs : elle empêcha simplement les travailleurs qui avaient déserté des entreprises en difficulté financière de se soustraire à l'obligation légale de cotiser.

Une deuxième méthode consiste à faire cotiser les pseudo-salariés, c'est-à-dire des individus qui ne sont pas vraiment salariés, mais vivent d'une prestation, d'une allocation ou d'une autre forme d'aide publique. Au cours des années 1990, les bénéficiaires d'une bourse d'étude, d'une prestation d'allaitement, d'une allocation chômage ou d'une allocation parentale au foyer quelconque se virent contraints de payer une cotisation prélevée sur le montant de leur prestation. La cotisation patronale sur ces prestations est, quant à elle, payée par l'Etat ou par les caisses spéciales qui gèrent ces prestations.

¹⁶ C'est aussi l'année où les paysans disparurent de la catégorie des cotisants. En 1991, il se trouvait encore quelques paysans parmi les assurés. Depuis, pour être considéré comme travailleur indépendant, un paysan doit avoir une assiette imposable annuelle supérieure à un certain seuil, qui est plutôt bas. Ceux dont l'assiette imposable annuelle est inférieure à un certain seuil entrent dans la catégorie des agriculteurs, catégorie qui n'est pas obligée de cotiser à la CAP.

Il restait encore une troisième méthode : soumettre de nouveaux types de revenus aux prélèvements sociaux¹⁷. En Hongrie, toutefois, cette méthode ne pouvait pas produire de résultats financiers majeurs, étant donné que les types de gains encore exonérés de prélèvements sociaux étaient en nombre limité.

1.9. Les ressources externes

En principe, il était aussi possible de réduire le déficit de la CAP en puisant dans des ressources externes. Au cours des années 1990, il existait trois possibilités : des ventes d'actifs, des subventions publiques et les recettes des privatisations.

1.9.1. Une dotation en actifs gratuite

Quand il créa la CAS, le législateur jugea qu'il fallait absolument en renforcer l'indépendance en la dotant d'une certaine réserve d'actifs¹⁸. Les profits tirés de ces éléments d'actif pourraient être utilisés pour combler l'écart entre les recettes de cotisations et les dépenses de prestations. La CAS était censée gérer elle-même ces éléments d'actif, soit en les plaçant soit en les prêtant, de manière à engranger des dividendes ou des intérêts. On adopta l'idée de doter gratuitement la CAS d'éléments d'actifs au moment même de la privatisation de biens de l'Etat.

¹⁷ Une mesure essentielle fut adoptée en 1992 : les revenus d'un éventuel second emploi furent inclus dans l'assiette de cotisation. 1995 vit l'adoption d'une mesure supplémentaire : l'assiette de cotisation fut définie par une liste d'éléments à peu près identique à la composition de l'assiette imposable. Une loi de 1996 alla encore plus loin, en déclarant l'assiette de cotisation identique à celle des impôts, qui comprend tous les revenus, salaires, primes et dividendes (toutefois, la Cour constitutionnelle déclara, par la suite, cette loi inconstitutionnelle). Pendant quelques années, certains types de droits d'auteur furent assujettis à cotisation. Certaines années, ce fut aussi le cas des indemnités de licenciement.

¹⁸ Ces éléments d'actif consistaient en propriétés foncières, en actions et en obligations.

Naturellement, il ne fut jamais question de doter la CAS du montant énorme d'actifs qui serait nécessaire pour transformer le système par répartition parvenu à son rythme de croisière en régime par capitalisation. Néanmoins, à l'origine, l'objectif était de doter la CAS de réserves considérables. Au départ, en 1992, il devait s'agir de 300 milliards de forints. Toutefois, le montant réellement transféré s'établit à moins de 20 % de cette somme. En 1998, l'idée fut entièrement abandonnée. Il fallut rendre les éléments d'actifs à peine reçus et les employer à couvrir les dépenses de pensions. Dans le même temps, l'Etat mit fin à sa pratique de faire payer des intérêts symboliques sur les prêts qu'il accordait à la CAP¹⁹.

1.9.2. Les subventions publiques

Jusqu'à présent, l'Etat n'a jamais assumé le rôle de bailleur de fonds obligé auprès de la CAP. Sa bonne volonté se limite à servir de garant à la caisse et à fournir un complément de financement occasionnel²⁰.

1.9.3. Privatisation

Durant les années 1990, on percevait communément la privatisation des pensions comme une manière de réduire les charges pesant sur l'Etat. Fortement appuyée par la Banque mondiale, cette option, après avoir fait l'objet d'un long débat, reçut finalement l'aval du Parlement en 1997. Depuis 1998, le régime de retraite obligatoire hongrois repose sur deux piliers : le régime d'assurance sociale préexistant, financé par répartition, et un nouveau système de comptes d'épargne individuels à gestion privée et par capitalisation. Les souscripteurs à

¹⁹ Symboliques parce que, l'Etat étant juridiquement le garant de la CAP, le déficit de celle-ci, même pour la portion liée au service de la dette, est comblé par l'Etat lui-même.

²⁰ De temps en temps, dans les budgets prévisionnels, déficits inclus, de la CAP, apparaissent de nouveaux éléments qui surprennent les observateurs attentifs du régime. Citons l'exemple récent de la subvention de l'Etat à la CAP à titre de « contribution au coût des pensions spéciales des membres des forces armées », subvention incluse dans les recettes de la CAP depuis 2000.

un fonds de pensions privé sont qualifiés de participants au système de pension dit mixte (SM). Depuis fin 1999, le système mixte comprend plus de la moitié de la population couverte (voir tableau 4).

Tableau 4 : Nombres d'affiliés au régime par répartition et au système mixte, comparés au nombre d'actifs²¹

Année	Nombre de personnes				
	dans le régime par répartition ¹	dans le système mixte ²		actives ³	
1989	5 209	—	4 822,7	—	—
1990	5 146	—	4 795,2	—	—
1991	4 804	—	4 668,7	—	—
1992	4 672	—	4 241,8	—	4 025,7
1993	4 396	—	3 866,9	—	—
1994	4 362	—	3 700,7	—	—
1995	4 232	—	3 636,4	—	—
1996	4 080	—	3 615,0	3 648,1	—
1997	3 889	—	3 611,4	3 643,3	—
1998	3 886	1 350	3 634,8	3 697,7	—
1999	3 818	2 060	—	3 811,5	—
2000	3 843	2 190	—	3 849,1	3 856,2
2001	3 836	2 253	—	—	3 868,3
2002	3 845	2 214	—	—	3 870,6

Note 1 : Nombre moyen d'assurés durant l'année (Annuaire statistique de l'ACCNAP).

Note 2 : Nombre de souscripteurs à un FPPO à la fin de l'année (Rapports de l'ASIF).

Note 3 : Au 1^{er} janvier pour les colonnes 4 (*Annuaire statistique de Hongrie 1998*), 5 (*Annuaire statistique de Hongrie 2000*), et 6 (*Annuaire statistique de Hongrie 2002*).

Sources : Annuaire statistique de l'ACCNAP et rapports de l'ASIF.

²¹ Le nombre moyen annuel d'assurés est inférieur au nombre total de personnes relevant du système par répartition. Cela est dû au fait que les personnes pour qui aucune cotisation n'a été versée, une année donnée, ne perdent pas les droits à pension qu'elles ont accumulés les années précédentes. En 2000, le nombre de personnes ayant accumulé des droits à pension (c'est-à-dire que l'employeur versa des cotisations en leur nom) était supérieur à 4,6 millions.

Toutefois, parce que les participants au système mixte versent une portion fixe de leur cotisation salariale au fonds d'épargne privé de leur choix, la loi de 1997 n'a, à l'heure qu'il est, toujours pas allégé les charges financières de la CAP. En revanche, celle-ci se voit privée d'une part considérable de ses recettes, qui est réorientée vers les FPPO. De 1999 à 2002, sur un taux de cotisation salariale de 8 % prélevé sur une assiette plafonnée, les membres du système mixte ont versé 6 % aux nouveaux fonds de pension privés et seulement 2 % à la CAP.

Dans la Loi n° 80/1997, le gouvernement a promis de compenser intégralement le manque à gagner subi par la CAP, du fait de cette canalisation d'une partie du taux de contribution vers les nouveaux fonds de pension privés. Toutefois, dans la pratique, l'Etat, régulièrement, ne rembourse à la CAP son manque à gagner que dans la limite du déficit de celle-ci²². Si le gouvernement avait tenu sa promesse, on aurait pu procéder, au choix, à un abaissement plus substantiel des taux de cotisation au cours de la période en question ou réduire le subventionnement public de la CAP²³.

²² Ces remboursements sont régulièrement inférieurs au total des recettes de cotisation canalisées vers le second pilier pour chaque membre du système mixte. En l'absence de privatisation, le déficit de la CAP aurait donc été, certaines années, moindre et, d'autres années, se serait même changé en excédent.

²³ La loi impose que les budgets annuels de la CAP et de la CAM soient exactement en équilibre : ni les excédents, ni les déficits ne sont autorisés. Toutefois, dans un gros régime par répartition, dont les recettes et les dépenses sont toutes deux affectées par les fluctuations économiques, une telle précision est presque impossible à atteindre. Cette difficulté peut, peut-être, expliquer la sous-estimation régulière des dépenses et la surestimation, tout aussi régulière, des recettes dans le budget des deux fonds d'assurance sociale. Ainsi qu'on l'a déjà décrit, la réserve d'actifs de la CAP et de la CAM a été récupérée par l'Etat en 1998. Comme, depuis lors, il n'y a jamais eu d'excédent, l'absence de règles relatives à la gestion des excédents ne pose pas de problèmes. Toutefois, l'existence d'une certaine réserve d'actifs serait très utile pour maintenir l'équilibre financier, puisque des ajustements trop fréquents des taux de cotisation sont en contradiction avec l'exigence de stabilité.

2. Présentation du système actuel de recouvrement des cotisations

La Loi n° 40/1928 rendit le paiement de cotisations d'assurances sociales obligatoire pour les employeurs. En même temps, elle autorisait l'employeur à déduire et à conserver la moitié du montant de cotisation prélevé sur chaque salaire d'employé. Il n'existait donc pas officiellement de cotisation salariale, à l'époque, et seuls les employeurs détenaient un compte courant auprès de l'assurance sociale. Cela explique l'usage du terme « titulaire d'un compte de cotisation » ou, en abrégé, « titulaire de compte » pour qualifier l'employeur, qui paie des cotisations. Même si les règles relatives au paiement des cotisations ont changé, le rôle du titulaire de compte est resté le même²⁴.

Depuis le 1^{er} janvier 1999, l'Administration des impôts et du contrôle des finances (on l'abrégera en Fisc) assure l'essentiel du recouvrement. Le Fisc a la charge de fixer et de recouvrer les montants de cotisations, d'effectuer des inspections, de tenir le compte des cotisations dues, versées et impayées, et d'entamer des poursuites judiciaires en cas d'infraction grave. Sur toutes les questions relatives aux cotisations pour pensions, les titulaires de compte sont traités comme des partenaires du Fisc. Leur rôle est essentiel dans le processus d'accumulation de droits à pension des salariés.

Au point de vue du recouvrement des cotisations, le terme « employeur » s'entend de manière assez large, comme le montrent les définitions suivantes, tirées de la Loi n° 80/1997 :

On entend par employeur :

1. toute entité juridique employeuse d'assurés, qu'il s'agisse d'une personne physique, d'une société de personnes sans personnalité morale, d'un autre type d'organisation ou d'organisme fonctionnant sur la base d'un budget, ou encore de toute association de particuliers,

²⁴ Pour les participants au système mixte, qu'ils soient salariés ou travailleurs indépendants, l'expression « titulaire de compte » sert également à désigner les entités obligées de remettre des paiements et des déclarations aux fonds de pension privés obligatoires (FPPO).

2. dans le cas d'un stagiaire titulaire d'un contrat d'apprentissage, la partie qui l'emploie, qu'il s'agisse d'une entreprise ou d'un travailleur indépendant,
3. dans le cas des associés d'une société de personnes, la société de personnes proprement dite²⁵,
4. dans le cas des bénéficiaires d'une prestation chômage, y compris de type préretraite, et qui ont le statut d'assurés, l'organisme servant la prestation,
5. dans le cas des bénéficiaires d'une prestation, d'une aide ou d'une allocation parentale au foyer ou d'une prestation d'allaitement, l'organisme servant ladite prestation, aide ou allocation,
6. dans le cas d'employeurs qui relèvent de la comptabilité d'une direction régionale du Trésor hongrois (y compris la direction de Budapest), la direction régionale en question,
7. dans le cas des activités rémunérées définies par le chapitre XI, deuxième partie, du Code du travail, sauf précision contraire, le prêteur, et
8. eu égard au calcul des cotisations, de la gestion de données, de la fourniture de renseignements obligatoires et de l'information relative aux

²⁵ Pour dissiper ce que cette disposition peut avoir d'énigmatique, il faut examiner deux autres définitions tirées de la même loi. Celle-ci entend par société de personnes : (1) les sociétés en nom collectif (qu'elles aient, ou non, une responsabilité juridique en tant qu'entité), (2) les sociétés en commandite, (3) les sociétés de personnes à responsabilité illimitée, (4) les sociétés de personnes d'utilité publique, (5) les coentreprises, (6) les associations, (7) tous ces types de sociétés, dans leur phase de fonctionnement préalable, (8) les cabinets de conseils en propriété intellectuelle (9) les associations de moniteurs de conduite constituant une auto-école, (10) les associations d'entraîneurs, (11) les études de notaire et (12) les études d'huissiers (chargées de saisir et de conserver des biens pour forcer le propriétaires à remplir ses obligations, par exemple, rembourser une dette). On entend par associé d'une société de personnes quiconque est membre : (1) d'une société en commandite, qu'il y ait une responsabilité limitée ou illimitée, d'une société en nom collectif, d'une société de personnes à responsabilité limitée, d'une société de personnes d'utilité publique, d'une coentreprise, d'une association, pourvu qu'il y soit actif sans être salarié ou engagé par elle, ou (2) d'un cabinet de conseils en propriété intellectuelle, si la personne participe effectivement aux activités du cabinet, d'une étude de notaire ou d'huissier ou d'un regroupement d'entraîneurs ou de moniteurs d'auto-école.

assurés, les services qui, pour le compte des administrations publiques, assurent la comptabilité centralisée en vue du paiement des salaires.

Le statut de travailleur indépendant ouvre également droit à une pension. Voici la définition juridique de ce statut :

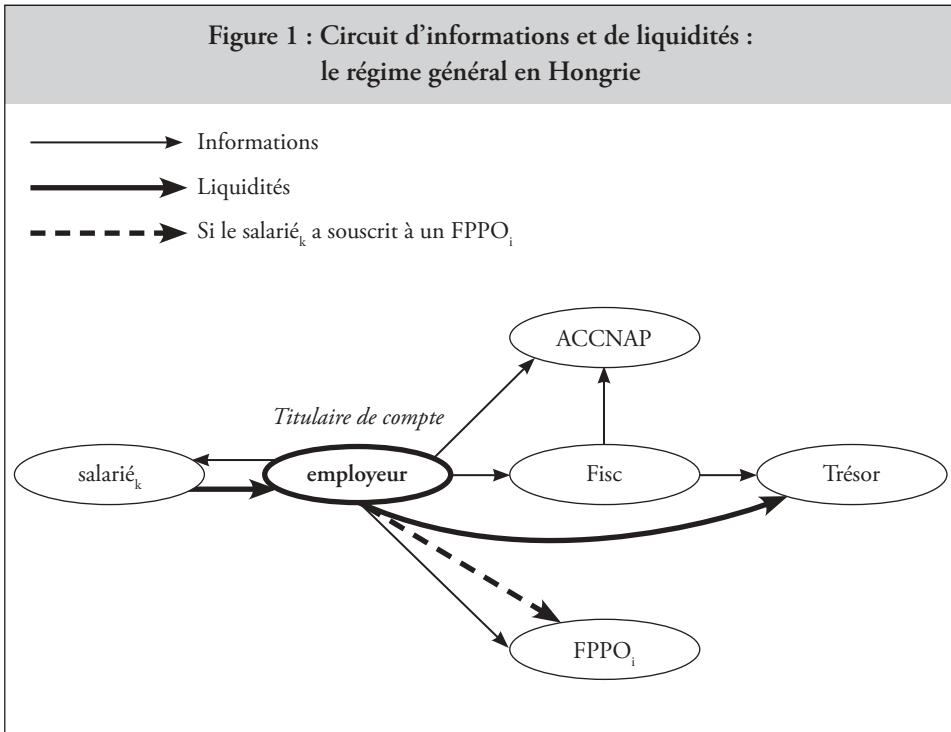
1. personne physique qui détient une licence d'entrepreneur ou qui, aux termes de la législation en vigueur avant l'introduction des règles sur le travail indépendant contenues dans la Loi n° 5/1990, était classé comme artisan ou commerçant privé,
2. personne physique exerçant, à titre libéral, une activité dans le domaine de la santé ou du travail social : médecin, psychologue, vétérinaire ou pharmacien (tous réunis dans la catégorie des professionnels libéraux de la santé),
3. avocats en pratique libérale,
4. conseils en propriété industrielle (en pratique libérale),
5. notaires, et
6. huissiers de justice.

Tous les employeurs et tous les travailleurs indépendants énumérés dans les deux listes sont titulaires de compte.

Une troisième définition s'impose : celle du mot « salarié ». On peut la déduire des deux autres. Est salarié quiconque, n'étant pas classé comme travailleur indépendant, est employé par l'un des employeurs de la liste ci-dessus. Comme on l'a déjà expliqué, les salariés ne sont pas titulaires de compte.

Le versement de cotisations constitue le principal moyen, pour les salariés, d'acquérir des droits à pension. La législation actuelle prévoit deux types de paiements : l'un provient de l'employeur et l'autre, du salarié. Toutefois, toutes les tâches relevant du versement et de la déclaration des cotisations incombent au titulaire de compte, comme le montre la figure 1. Le salarié se contente de subir un prélèvement à la source.

En matière de versement de cotisations, les employeurs doivent satisfaire aux exigences de deux institutions : le Fisc, qui est le destinataire des paiements, et l'ACCNAP, qui tient le compte des droits accumulés par les salariés.



Les employeurs doivent prélever la cotisation salariale de chaque employé et l'ajouter à la cotisation patronale correspondante. Puis ils doivent additionner les cotisations de tous leurs salariés et en faire virer le montant sur le compte courant de la CAP tenu par le Trésor public hongrois. Pour chacun de ces paiements, ils doivent aussi remplir et envoyer au Fisc une déclaration, sous une forme prescrite. Ce document n'indique que les montants globaux : ni le détail des divers montants, ni le nom des salariés n'apparaissent. (En outre, ce document ne contient que les paiements à destination du régime public. Ni le Fisc ni l'ACCNAP ne sont tenus au courant des virements effectués pour le compte des salariés à destination des fonds de pension privés.) Les paiements en espèce ne sont pas autorisés ; seuls les virements bancaires sont acceptés. Quant aux déclarations, on peut les faire sur papier ou sur support magnétique.

Les employeurs doivent aussi tenir le dossier de chacun de leurs employés. Le contenu de ces dossiers est soumis à des règles strictes, pour permettre à l'ACCNAP de déterminer aisément le nombre de droits à pension accumulés

par le salarié durant son séjour chez un employeur donné. Chaque année, les employeurs doivent rédiger une déclaration relative aux droits accumulés par leurs employés et l'envoyer à l'ACCNAP. Pas plus que la déclaration destinée au Fisc, ce document ne contient les montants que les employeurs ont dû prélever sur les salaires et verser aux fonds de pension privés obligatoires.

Ce mode de tenue des comptes repose sur une relation étroite entre employeurs et salariés. En plus de retenir et de prélever les cotisations des salariés à la source, les employeurs doivent fournir à ces derniers des documents détaillant tous les prélèvements effectués sur leur salaire, qu'il s'agisse de la part salariale ou patronale. Ces documents peuvent servir de justificatifs à l'appui d'une demande de pension. Dans les faits, toutefois, c'est rarement le cas ; on ne les consulte que dans les situations juridiquement douteuses.

Dans le cas des travailleurs indépendants (figure 2), l'employeur et l'employé sont une seule et même personne ; et la législation leur impose, en matière de tenue de comptes comme de versements, les mêmes obligations que celles décrites ci-dessus. Même s'il existe, pour simplifier la tâche des travailleurs indépendants, certaines différences relatives à la fréquence des paiements et à la fourniture d'informations, le contenu des obligations est le même. La loi définit les obligations liées à l'existence de participants au système mixte de manière analogue pour les employeurs et les travailleurs indépendants.

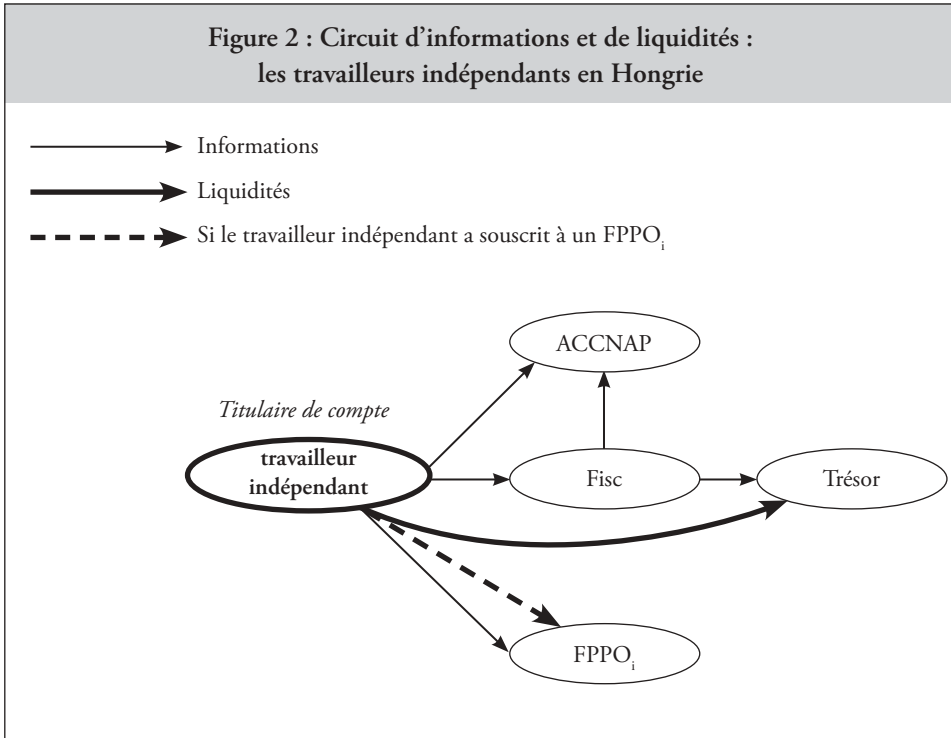
Comme le montrent les figures 1 et 2, les employeurs comme les travailleurs indépendants, c'est-à-dire les titulaires de compte, doivent verser le montant total des cotisations, part patronale plus part salariale, au Fisc²⁶. Ils doivent en même temps lui déclarer ce montant. Toutefois, comme on l'a dit plus haut, ces déclarations globales ne sont pas assez détaillées pour permettre la tenue de comptes individuels en matière de cotisations versées.

Quand elle fut adoptée par le Parlement, la Loi n° 80/1997 contenait une disposition rendant la tenue de tels comptes individualisés obligatoire. Elle prévoyait une déclaration patronale détaillée, tant à l'intention de l'ACCNAP

²⁶ Le Fisc dispose d'un compte auprès du Trésor pour recevoir les cotisations versées à la CAP. C'est sur ce compte que l'employeur fait virer les cotisations. Quotidiennement, en fin de journée, le Fisc fait transférer l'argent collecté sur ce compte au compte dont la CAP dispose auprès du Trésor.

que des FPPO. A la déclaration globale, il faudrait désormais joindre des documents indiquant, pour chaque salarié :

- son nom,
- son numéro d'assurance sociale,
- s'il participe, ou non, à un fonds de pension privé obligatoire, et
- l'assiette, le montant et le total annuel de chaque cotisation.



Toutefois, une semaine avant l'entrée en vigueur de la Loi n° 80/1997, une autre loi, la Loi n° 153/1997, repoussa l'application de cette obligation à 1999. Et, l'année suivante, la Loi n° 68/1998 supprima carrément cette date butoir. Par conséquent, à l'heure qu'il est, il n'existe pas de registre public des cotisations individuelles en Hongrie.

D'un point de vue strictement financier, le montant des cotisations d'un participant au système mixte est le même que celui d'un individu affilié au

seul régime public. Mais le premier fait l'objet d'obligations supplémentaires en matière de gestion et de déclaration. L'employeur doit verser le montant des cotisations dues à chaque FPPO, ainsi que lui faire parvenir la liste des individus bénéficiaires de ce versement. Les FPPO ont besoin de ces détails pour tenir à jour leur propre système de comptes individuels.

Cette obligation de versement et de déclaration s'applique chaque mois aux employeurs. Pour les travailleurs indépendants, les paiements ne sont que trimestriels et les déclarations sont annuelles.

Les comptes de liquidités de la CAP se trouvent au Trésor public hongrois.

L'ACCNAP a la charge de tenir le compte des droits à pension accumulés par les travailleurs sur la base des versements effectués par leurs employeurs. Depuis 1997, les employeurs doivent remettre à l'ACCNAP une déclaration annuelle récapitulant ces droits. Chaque salarié fait l'objet d'une déclaration individuelle qui fait notamment le point sur les périodes d'affiliation, les assiettes de cotisation et le montant des parts patronale et salariale dues. Toutefois, ces déclarations ne sauraient servir de base à un registre national des cotisations individuelles, parce qu'elles ne sont pas comparées, pour vérification, aux chiffres globaux déclarés au Fisc. L'ACCNAP ne peut donc pas contrôler quel montant de cotisation a été effectivement versé au bénéfice d'un individu donné.

Notons que, cependant qu'elle accumule des droits à pension, la personne salariée n'a, elle-même, aucun contact avec l'ACCNAP. C'est chaque employeur qui sert d'intermédiaire entre ses employés et l'ACCNAP.

Comme organisme gestionnaire de la CAP, l'ACCNAP reçoit, chaque jour, des documents d'information sur les variations du solde de ses comptes, y compris des reçus en provenance du Fisc. Là encore, il s'agit de montants globaux, dont on ne peut tirer aucune information utile sur les droits accumulés par les cotisants individuels.

3. Des assiettes et taux de cotisation qui diffèrent par catégorie de cotisants

3.1. *Les assiettes de cotisation*

D'une manière générale, c'est la définition juridique de l'activité rémunérée qui détermine l'inclusion, ou non, des gains dans l'assiette de cotisation. Pour les salariés, qui travaillent dans le cadre d'un contrat de travail, l'assiette de cotisation est généralement égale à leur revenu imposable²⁷. Pour les associés d'une société de personnes, elle est constituée par le revenu imposable tiré de leur propre activité. Dans le cas des travailleurs indépendants, il s'agit des montants qu'ils tirent de leur entreprise.

Pour les travailleurs indépendants et les associés d'une société de personnes qui travaillent à plein temps, l'assiette de cotisation est assujettie à un minimum qui est égal au salaire minimum²⁸. Les autres assiettes de cotisations n'ont pas de minimum.

L'assiette de la part salariale peut différer de celle de la part patronale, puisque les salariés n'ont pas à payer de cotisation sur la valeur de leurs avantages en nature. Également à la différence des employeurs, ils bénéficient d'exemptions sur les primes d'anniversaire, les indemnités de licenciement, les aides au reclassement, les indemnités de confidentialité et les indemnités pour congés non pris.

Comme on l'a fait remarquer plus haut, à la différence de la part patronale des cotisations pour pension, l'assiette de la part salariale est plafonnée. Le plafond est le même pour tous les secteurs de l'économie.

²⁷ Toutefois, on signalera plus loin d'importantes exceptions.

²⁸ Est considéré comme travailleur indépendant ou associé d'une société de personnes à plein temps quiconque est par ailleurs employé moins de 36 heures hebdomadaires par un employeur.

3.2. Les différences entre l'assiette de cotisation et l'assiette de l'impôt sur le revenu des particuliers

Lors de son introduction en 1988, l'impôt sur le revenu des particuliers avait une assiette très différente de celle des cotisations. Ces différences reflétaient la divergence entre les raisons d'être de ces deux sources de recettes. L'impôt sur le revenu, qui avait pour objet le financement des actions de l'Etat, était assis sur un large éventail de types de revenus, tandis que les cotisations de pension, collectées en vue de compenser la perte de salaire due à la vieillesse, à l'invalidité ou au décès du soutien de famille, n'étaient prélevées que sur le salaire ou les paiements assimilés. Durant la transition, l'insuffisance chronique des recettes des cotisations de pension a conduit le Parlement à inclure d'autres types de revenus dans l'assiette de cotisations, ce qui a rapproché les deux bases l'une de l'autre²⁹. Il semble aujourd'hui que ce processus ait atteint son terme.

On peut classer les différences qui subsistent entre les deux assiettes en deux catégories : les types de revenus inclus dans l'assiette de cotisation mais pas dans l'assiette de l'impôt sur le revenu, et l'inverse. Comme meilleurs exemples de la première catégorie, citons les cotisations syndicales, la rémunération des apprentis et l'allocation de parent adoptif. En outre, les gains tirés de ce qu'on appelle les petits débours doivent être inclus dans l'assiette de cotisation, tandis que leur inclusion dans l'assiette de l'impôt sur le revenu est facultative³⁰.

Par opposition, les plus-values réalisées sur la vente du capital d'une personne sont exclues de son assiette de cotisation, mais doivent être incluses dans l'assiette de son impôt sur le revenu. Le même traitement s'applique à certaines prestations d'assurance sociale (par ex. l'indemnité d'accident, l'indemnité de maladie, l'indemnité de maladie liée à un accident ou les prestations de maternité ou parentales) ainsi qu'à la valeur des biens et services donnés à titre de cadeaux d'affaires.

²⁹ Pour une liste de ces inclusions supplémentaires, voir note 17.

³⁰ Il s'agit de petits montants rémunérant de petits boulots, assujettis à un taux d'imposition spécial en Hongrie. S'ils ne sont pas soumis à un prélèvement à la source, alors, la personne qui paie, en appliquant le taux d'imposition maximal, retient et verse le montant de l'impôt au moment où elle débourse la somme.

Les différences ci-dessus montrent qu'on ne pourrait rendre les deux assiettes identiques qu'en brouillant les principes des deux systèmes : pour l'un, compenser les pertes de revenus dues à des risques précis et, pour l'autre, permettre à l'Etat de fonctionner.

3.3. Les taux de cotisation

En 2003, le taux de la cotisation de pension patronale était de 18 %, sans plafond.

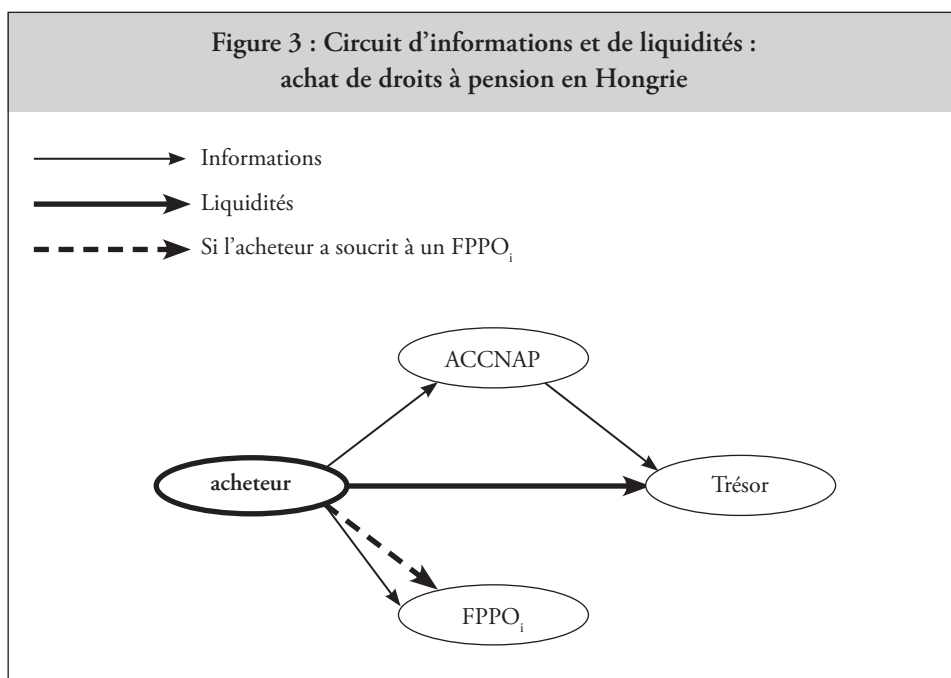
Le taux de la part salariale, lui, s'élevait à 8,5 %, jusqu'à concurrence d'un plafond de 10 700 forints par jour pour les personnes ne participant pas au système mixte. Pour les participants au système mixte, la cotisation salariale s'établissait à 1,5 %, outre les 7 % de frais de participation au fonds privé, avec le même plafond de 10 700 forints dans les deux cas.

Les travailleurs indépendants qui n'appartenaient pas au système mixte devaient payer les 18 % de cotisation de pension patronale sans plafond et les 8,5 % de cotisation de pension salariale, dans la limite du même plafond que celui valant pour les salariés. Quant aux travailleurs indépendants participant au système mixte, ils devaient payer, outre les 18 % non plafonnés au titre de la cotisation patronale, et le 1,5 % de cotisation de pension salariale, une cotisation au fonds de pension de 7 % (tous deux dans la limite du plafond).

3.4. L'achat de droits à pension

Certaines catégories de personnes peuvent passer un contrat avec l'ACCNAP pour lui acheter des droits à pension (voir figure 3). Il existe trois options : l'achat anticipé, l'achat rétroactif et l'achat à la veille de la liquidation de la retraite.

Selon la première option, on achète progressivement les points au fil du temps, comme si on les gagnait par son travail et ses cotisations. Cette option est ouverte aux résidents hongrois qui, sur la base de leurs années de service, n'ont pas de pension et qui ne sont pas couverts par l'assurance sociale.



La deuxième option, celle de l'achat rétroactif, consiste à acheter des points pour les périodes passées. Elle est faite pour ceux qui n'ont pas eu le droit d'accumuler des droits à pension sans cotiser³¹.

La troisième option s'applique aux personnes qui, quoiqu'ils aient atteint l'âge de la retraite et veuillent quitter la vie active, n'ont pas la durée de cotisation nécessaire. Ils ont le droit d'acheter des points équivalant à un maximum de cinq années.

Dans les accords tant d'achat rétroactif que d'achat des points manquants à la veille de la retraite, c'est le salaire minimum en vigueur à la date de l'accord qui sert d'assiette de cotisation. Dans le cas d'achats anticipés de droits, l'assiette de cotisation est à déterminer, mais elle doit être dans une fourchette comprise entre le salaire minimum courant et le plafond.

³¹ Par exemple, les périodes d'études post-secondaires effectuées avant le 1^{er} janvier 1998 sont assimilées à des périodes de service, même en l'absence de versement de cotisations. En revanche, ce même type d'études, postérieures au 31 décembre 1997, ne compte pas comme durée de service, sauf rachat simultané ou rétroactif dans le cadre d'un accord avec la caisse.

Dans les trois cas, un taux de 26,5 % s'applique à l'assiette de cotisation, à moins que la personne ne participe au système mixte, auquel cas le taux est de 19,5 %³².

4. Nombre de cotisants, mesure et efficacité du recouvrement des cotisations

En 1989, le nombre moyen de cotisants était de 5,2 millions, reflet de la politique de plein emploi alors en vigueur³³. Exactement dix ans plus tard, ce nombre avait baissé de 1,5 million. Depuis 2000, les statistiques indiquent une croissance faible, incertaine et chancelante. Après avoir atteint un niveau minimum à 3,8 millions, les cotisants sont, à l'heure actuelle, 3,6 millions en moyenne. Naturellement, la majorité d'entre eux est composée de salariés. En 1989, ces derniers étaient, en moyenne, plus de 3,9 millions, et, même après les grandes déperditions d'emplois des années 1990, en Hongrie, ils étaient encore plus de 3 millions en 1999.

On peut observer une chute soudaine du montant de cotisations recouvré en 1992 (voir dernière colonne du tableau 5). Cela s'explique ainsi : alors que, pour la période antérieure à 1992, toutes les cotisations de la CAS ont été prises en compte, à partir de cette année-là, on s'est limité aux montants recouverts par la seule CAP.

³² Il est impossible de cotiser rétroactivement aux FPPO. Il est toutefois permis de passer des accords avec eux pour acquérir d'avance des droits à pension.

³³ Les statistiques ne révèlent pas le nombre moyen des cotisants effectifs. C'est pourquoi on utilise, tout au long de cette étude, le nombre moyen d'assurés, c'est-à-dire des individus couverts, de par la loi, par l'assurance sociale et, par conséquent, obligés de verser des cotisations. On utilise l'adjectif « moyen » pour rendre compte du fait que le statut d'assuré n'est pas nécessairement continu et que les gens peuvent, par ailleurs, avoir des emplois multiples. Etant donné la mobilité des travailleurs, le nombre de personnes acquérant des droits à pension peut être considérablement supérieur à celui des emplois. En 2001 et en 2002, il y eut environ 4,2 millions de personnes qui, à un moment ou à un autre, acquièrent un certain nombre de droits à pension.

Les fluctuations du taux de cotisation ont aussi causé une variation du montant global des cotisations. Une première fois en 1999 et, une nouvelle fois, en 2001, ce taux a été réduit de deux points de pourcentage.

On peut aussi observer que le montant moyen de cotisation a progressé plus vite que le salaire brut moyen. Cet écart est peut-être dû à une répression relativement efficace du non-respect des obligations contributives et de la fraude. Après être passé sous la barre des 70 % et atteint son minimum, sur la décennie, en 1996, le taux (combiné) effectif de cotisation est reparti à la hausse pour dépasser, une première depuis la transition, 80 % en 2001.

Tableau 5 : Montant des cotisations à la Caisse d'assurance pension hongroise (CAP) et aux Fonds de pension privés obligatoires (FPPO), 1989–2002

Année	Montants ¹ recouvrés	Montants canalisés vers les FPPO	Montant de la cotisation moyenne	Montant moyen canalisé vers les FPPO	Moyenne combinée
	(en millions de HUF)		(en HUF par an)		
1989	291 696	—	55 998	—	55 998
1990	352 436	—	68 487	—	68 487
1991	407 355	—	84 795	—	84 795
1992	261 794	—	56 035	—	56 035
1993	306 347	—	69 688	—	69 688
1994	364 501	—	83 563	—	83 563
1995	421 853	—	99 682	—	99 682
1996	487 327	—	119 443	—	119 443
1997	595 022	—	153 001	—	153 001
1998	710 579	28 600	182 856	21 185	190 216
1999	764 491	56 500	200 233	27 427	215 032
2000	872 016	86 300	226 910	39 406	249 367
2001	966 643	104 131	251 992	46 219	279 138
2002	1 045 502	117 105	271 912	52 893	302 369

Note 1 : Avant 1992, des cotisations à la CAS; depuis 1992, des cotisations à la CAP.

Note 2 : Les cotisations versées pour le compte de pseudo-employés n'ont pas été prises en compte.

Sources : Annuaire statistique de l'ACCNAP et rapports de l'ASIF.

Les chiffres ci-dessus ne comprennent pas la catégorie des personnes baptisées dans la note 2 « pseudo-employés », c'est-à-dire ceux qui, bien qu'ils n'exercent pas d'activité rémunérée, doivent cotiser. En 2003, leur nombre était à peu près le suivant :

- bénéficiaires de la prestation chômage : 120 000–130 000,
- bénéficiaires de l'allocation parentale au foyer : 54 000–63 000,
- bénéficiaires de l'aide parentale au foyer : plus de 190 000,
- bénéficiaires de l'allocation d'allaitement : 27 000–30 000, et
- autres groupes de faible ampleur ou inconnus.

Pour ces personnes, l'organisme prestataire remplit la même fonction qu'un employeur : il prélève à la source, sur le montant de la prestation, le montant de la cotisation, qu'il complète par le montant de la cotisation patronale. Tout comme les véritables salariés, les pseudo-salariés gagnent des droits à pension sur la base de leurs cotisations. Si on les considérait tous comme des cotisants, alors la moyenne annuelle actuelle du nombre total de cotisants dépasserait 4,4 millions. Le tableau 6 indique le montant de la masse salariale assujettie aux cotisations, mesuré en pourcentage du PIB. On tire ce montant de celui des recettes de cotisations effectivement observées, en multipliant ce dernier par l'inverse du taux de cotisation : il s'agit donc d'un montant théorique.

Du tableau 6, il ressort qu'après avoir atteint son chiffre le plus bas (en pourcentage du PIB) en 1999 et en 2000, la masse salariale assujettie aux cotisations telle qu'estimée est en augmentation³⁴. Mais, même ainsi, elle reste très en deçà de son niveau d'avant la transition. Cette baisse reflète la grande perte d'emplois structurés subie par la Hongrie.

Les statistiques gouvernementales renseignent sur la répartition des cotisations patronales par type d'organisation. Elles utilisent les catégories suivantes :

- organismes publics,
- entreprises,
- organismes à but non lucratif, et
- travailleurs indépendants.

³⁴ Etant donné qu'il existe un plafond commun sur les cotisations salariales et les cotisations aux fonds de pension privés obligatoires, utiliser celles-ci pour calculer la masse salariale assujettie aux cotisations amènerait à sous-estimer le montant réel de cette dernière. On les a donc exclues de ce calcul.

Tableau 6 : La masse salariale assujettie aux cotisations en % du PIB hongrois

Année	Taux de cotisation patronale ¹ (en %)	Cotisations patronales ^{2,3} (en millions de HUF)	PIB (en milliard de HUF)	Masse salariale assujettie (en millions de HUF)	Masse salariale assujettie (en % du PIB)
1989	43,0	237 096	1 723	551 386	32,01
1990	43,0	287 613	2 089	668 867	32,01
1991	43,0	329 008	2 308	765 135	33,15
1992	24,5	207 648	2 943	847 543	28,80
1993	24,5	239 695	3 548	978 347	27,57
1994	24,5	292 860	4 365	1 195 347	27,38
1995	24,5	351 896	5 614	1 436 310	25,58
1996	24,5	411 828	6 894	1 680 931	24,38
1997	24,0	499 413	8 541	2 080 888	24,36
1998	24,0	593 727	10 087	2 473 861	24,53
1999	22,0	604 031	11 394	2 745 595	24,10
2000	22,0	698 438	13 172	3 174 719	24,10
2001	20,0	775 280	14 850	3 876 402	26,10
2002	18,0	827 300	16 744	4 596 112	27,45

Note 1 : Comme le montant de la cotisation salariale est plafonné, on ne l'a pas utilisé pour notre estimation.

Note 2 : Non compris les cotisations patronales pour les pseudo-salariés.

Note 3 : A l'exclusion possible, pour certaines années, des cotisations versées par les travailleurs indépendants pour leurs salariés.

Sources : Annuaire statistiques de l'ACCNAP.

Ces statistiques, en revanche, n'informent pas sur la répartition des cotisations salariales par type d'organisation. Officiellement celles-ci sont divisées, depuis 1998, en seulement deux catégories : les participants au système mixte, d'une part, et les non-participants, d'autre part.

Jusqu'en 1992, les statistiques gouvernementales comprenaient une catégorie de cotisants nommés agriculteurs privés. Au nombre d'environ 40 000, ils étaient restés en dehors du système d'agriculture collectiviste. Dès 1993, toute forme, datant de l'époque communiste, de collectivisation avait disparu de

l'agriculture, et de nouveaux types de coopératives et de fermes indépendantes avaient été créés. Au même moment, on élimina la catégorie « agriculteurs privés » des statistiques. Quiconque possédait sa propre terre cultivable reçut le droit de se déclarer agriculteur tout court. Le nombre actuel d'agriculteurs est élevé : 1,3 million³⁵. Ces derniers se trouvent en dehors du système d'assurance sociale. Selon des estimations, toutefois, il ressort qu'une majorité écrasante d'entre eux sont assurés à travers une autre activité rémunérée. Beaucoup sont travailleurs indépendants, mais l'on trouve aussi des associés de sociétés de personnes voire des salariés. Certains ont passé un accord d'achat de droits à pension avec la CAP.

5. Non-respect des obligations contributives et fraude

Au cours du siècle dernier, le non-respect des obligations contributives, la fraude et l'accumulation des arriérés ont été consacrés sport national en Hongrie. C'est pourquoi, rétrospectivement, le concept, né au début du 20^e siècle, d'une séparation nette et sans ambiguïté entre impôts et cotisations, apparaît comme une idée géniale. Cette distinction pourrait aussi expliquer pourquoi les gens étaient bien plus disposés à payer leurs cotisations que leurs contributions. Depuis le début de la période de transition, un processus menant à la confusion entre ces deux types d'obligations est à l'œuvre. Désormais, les cotisations et l'impôt sur le revenu des particuliers ont non seulement la même assiette : ils sont aussi recouverts par le même organisme, le Fisc. Cette situation est l'aboutissement d'un processus entamé avec l'introduction de l'impôt sur le revenu des particuliers en 1988. Au départ, l'assiette de cet impôt différait de l'assiette des cotisations pour des raisons de principe. Les revenus en tant que tels étaient assujettis à l'impôt sur le revenu, tandis que seuls les salaires et revenus assimilés servaient d'assiette de cotisation.

Durant la transition, pour augmenter le montant des impôts, les hommes politiques ont eu recours, entre autres, à l'élargissement de l'assiette de cotisation. Ils ont ainsi essayé de rapprocher le plus possible l'assiette des cotisations

³⁵ Ce chiffre a été fourni par le Fisc. Nous le présentons comme un maximum, parce qu'il nous semble, personnellement, extrêmement élevé.

de l'assiette fiscale. Dans la mesure exacte où les cotisations se sont mises à passer pour un impôt, la moralité des cotisants est tombée au niveau de celle des contribuables.

5.1. *Une fonction vagabonde*

Avant la scission de la Caisse d'assurance sociale (CAS) en CAP et en CAM, en 1992, le recouvrement des cotisations incombait à l'Administration centrale de la Caisse nationale d'assurance sociale (ACCNAS). Après cette scission, l'Administration centrale de la Caisse nationale d'assurance maladie (ACCNAM) fut chargée du recouvrement de toutes les cotisations. Cet arrangement perdura jusqu'en 1999. De 1992 à 1999, les inspections furent effectuées par l'Administration centrale de la Caisse nationale de l'assurance pension (ACCNAP). Depuis 1999, l'Administration des impôts et du contrôle des finances (le Fisc) a la charge de la totalité des tâches relatives aux cotisations.

Les données disponibles en matière de non-respect des obligations contributives ou de fraude sont devenues rares. Les analystes ne peuvent avoir d'informations que sur les arriérés, c'est-à-dire la partie émergée de l'île flottante. Les autres formes de fraude, comme la sous-déclaration des revenus ou les entreprises non déclarées sont impossibles à estimer sur la base des statistiques existantes. Il semble même impossible de donner l'estimation la plus grossière de tels phénomènes, ou du manque à gagner qui en résulte, étant donné l'absence de toute donnée fiable.

En 1996, le Parlement a voté une loi donnant aux inspecteurs du travail autorité pour déclarer tout cas douteux « travail indépendant fictif ». Cette autorité a été renforcée en juillet 2003. Toutefois, à l'heure qu'il est, aucune statistique n'a été encore publiée sur l'efficacité de ces inspections.

5.2. *L'évolution*

Au cours de la transition, après une désintégration complète de ses structures, l'économie hongroise a connu un renouveau. Durant la première phase des privatisations (début des années 1990), le nombre de titulaires d'un

compte tripla, tandis que le nombre d'assurés baissa considérablement. Le premier phénomène était dû à la disparition de grandes entreprises ou à leur morcellement en petites unités. En 1990, le nombre de comptes courants, gérés par l'ACCNAS, s'élevait à 650 000. Cinq ans plus tard, à l'ACCNAM, ce nombre avait augmenté de plus d'un million.

Le service du recouvrement était incapable de suivre le rythme d'une telle augmentation. La technologie de l'information que l'ACCNAM hérita de l'ACCNAS datait de l'époque de la fin des années 1980, et l'installation d'un nouveau système fut entravée par de nombreux retards et des promesses non tenues. En 1998, cette tentative était arrivée à un point mort complet.

Jusqu'en 1992, l'ACCNAS n'avait que des compétences restreintes en matière de recouvrement des arriérés de cotisations. Incapable de recouvrer aucun montant de force, elle ne pouvait qu'envoyer des injonctions de payer au titulaire de compte (employeur ou travailleur indépendant)³⁶. Des modes de recouvrement plus contraignants n'étaient possibles que par l'intermédiaire du fisc ou de poursuites en justice pour infraction.

En 1992, en réaction à une augmentation manifeste des arriérés, le Parlement vota une loi autorisant l'ACCNAM à récupérer les arriérés par recouvrement direct (c'est-à-dire par saisie de liquidités) ou forcé (c'est-à-dire par confiscation et vente de biens corporels)³⁷.

³⁶ L'ACCNAS avait, en fait, autorité pour recouvrer directement des montants. Mais, comme les cotisations des travailleurs sont prélevées à la source et versées par les employeurs, les particuliers eux-mêmes ne sont pas redevables de cotisations. Le droit de recouvrement direct n'avait donc pas d'utilité pour les cotisations. L'ACCNAS en usait seulement pour récupérer des prestations versées à des individus qui n'y avaient pas droit.

³⁷ Pour être précis, le pouvoir de recouvrement direct permet à l'administration de prélever des montants sur le compte en banque d'une entreprise sans le consentement de celle-ci. Comme, à l'époque, de nombreuses entreprises effectuaient toutes leurs opérations en liquide, cette capacité avait une valeur limitée et un pouvoir supplémentaire en matière de recouvrement s'avéra nécessaire : le pouvoir de recouvrement forcé. Dans ce cas-ci, un huissier (personne autorisée à saisir des biens en garantie d'une dette) se rend dans l'entreprise et y fait l'inventaire des biens, en apposant un privilège sur tout ce qu'il juge de valeur. Ce scellé interdit à l'entreprise de détruire les objets ou de les vendre. Plus tard, on organise une vente publique, dont les bénéfices sont utilisés pour liquider l'arriéré de cotisations de l'entreprise. Tout excédent est laissé à l'entreprise.

5.3. *Composition des arriérés*

Au début des années 1990, la part des intérêts moratoires impayés dans les arriérés de l'assurance sociale était en forte hausse. Sur le montant total des arriérés, les dettes des entreprises s'élevaient à presque 85 %. Une énorme proportion des arriérés était de date ancienne. Fin 1995, plus d'un quart des montants à recouvrer, qui s'élevaient à 230 milliards de forints, était constitué d'intérêts moratoires.

Avec l'accélération des privatisations, il devint impossible de classer les employeurs par catégorie. Non seulement le nombre d'entreprises connaissait un essor considérable, mais le cercle des propriétaires connaissait une évolution dynamique, lui aussi. Le nombre de travailleurs indépendants augmentait et, avec lui, leurs dettes. A la fin des années 1990, la part des dettes des entreprises dans le total des arriérés avait baissé jusqu'à en représenter seulement deux tiers, tandis que les dettes des travailleurs indépendants avaient augmenté jusqu'à en constituer près d'un tiers. Les dettes des organismes publics, quant à elles, oscillaient entre 2 % et 2,5 % du total des montants à recouvrer³⁸.

5.4. *Les grands débiteurs*

Le tableau 7 indique la répartition des dettes en 1995. Comme on peut le voir, une toute petite partie des débiteurs était responsable d'une proportion énorme des arriérés. Comme il ressort des deux premières colonnes,

- Moins de un millième des débiteurs était responsable de 41 % des dettes³⁹.
- Environ un demi pourcent des débiteurs était responsable de 65 % des dettes.
- Environ 2,8 % des débiteurs étaient responsables de 86 % des dettes.

³⁸ On entend par organisme public les ministères, certaines institutions de recherche et d'autres types d'organismes employant des fonctionnaires.

³⁹ Chacun d'entre eux était redevable de plus de 50 millions de forints.

Tableau 7 : Composition des arriérés en Hongrie fin 1995

	Débiteurs en pourcentage du nombre de titulaires de compte		Dettes en pourcentage du montant de cotisations recouvré		Pourcentage des pénalités de retard dans le montant des dettes		Montants dus sur le compte :		Débiteurs saisis d'une entente		Débiteurs bénéficiant d'une entente	
	en %		en %		en %		en %		en %		en %	
	du nb de débiteurs	du montant de la dette	du nb de débiteurs	du montant de la dette	du nb de débiteurs	du montant de la dette	du nb de débiteurs	du montant de la dette	du nb de débiteurs	du montant de la dette	du nb de débiteurs	du montant de la dette
Plus de 1 HUF	100,00	100,00	27,72	46,02	2,45	8,75	3,94	21,11				
Plus de 1 mille HUF	81,52	99,99	22,23	46,02	2,36	8,75	3,78	21,11				
Plus de 1 million HUF	2,89	86,12	1,06	42,45	0,26	7,91	0,43	20,03				
Plus de 5 millions HUF	0,95	73,93	0,43	38,30	0,10	6,89	0,19	18,48				
Plus de 10 millions HUF	0,51	65,26	0,25	34,64	0,05	5,99	0,12	17,06				
Plus de 50 millions HUF	0,09	41,46	0,05	23,13	0,01	3,5	0,03	11,51				

Note 1: Par « en cessation », on entend ici les débiteurs en cours de cessation d'activités, de liquidation, de faillite ainsi que les débiteurs disparus.

Un seul débiteur, la Société nationale des chemins de fer hongrois, était responsable de plus de 8 % de la totalité des arriérés.

La combinaison des montants dus à la CAP et à la CAM s'élevait à environ 230 milliards de forints, soit presque 38 % des recettes de cotisations de l'année. Parmi le 1,65 million de titulaires d'un compte, plus de 37 % ont un solde débiteur.

28 % des débiteurs finissaient en liquidation, que ce soit par redressement judiciaire ou faillite, ou cessaient simplement d'exister. Ces cas désespérés étaient responsables de près de la moitié de total des impayés.

5.5. Le plus grand débiteur

Les dettes de la Société des chemins de fer hongrois finirent par atteindre un montant si énorme que le Parlement, perdant tout espoir, fit passer une loi spéciale pour régler ces impayés. La Loi n° 84/1994 prit, par mesure exceptionnelle, des dispositions pour le règlement de la dette de plus de 16 milliards de forints que les Chemins de fer avaient envers la CAP. Cette loi et les mesures financières afférentes réglèrent les dettes des Chemins de fer : l'Etat en paya la totalité. Ce faisant, il n'a pas passé les dettes d'une entreprise par profits et pertes, mais plutôt, il a, en tant que propriétaire de l'entreprise, assumé ses responsabilités.

5.6. La gestion des dettes

Si le compte de cotisation d'une entreprise était débiteur, les autorités d'assurance sociale compétentes émettaient une injonction de payer, suivie d'un gel des comptes bancaires du débiteur, d'une ordonnance de recouvrement direct des tribunaux ou d'un arrangement à l'amiable. Si ces actions ne produisaient pas de résultat, on passait à l'étape suivante : la saisie des biens meubles et immeubles du débiteur⁴⁰. Et, si même cela ne suffisait pas à obtenir un

⁴⁰ La saisie est une action judiciaire qui consiste à saisir et à garder des biens en gage à l'encontre d'un débiteur, que la dette consiste en un loyer, des dommages ou autre.

règlement correct des dettes ou, du moins, un accord, les autorités d'assurance sociale compétentes procédaient à une mise en liquidation.

À différentes étapes de ce processus, les débiteurs se voyaient proposer un arrangement aux termes duquel les intérêts moratoires et les amendes pouvaient être réduits voire complètement annulés. Toutefois, il leur fallait régler le principal, en une ou plusieurs fois. Tous ces arrangements contenaient une disposition stipulant l'annulation de leurs conditions favorables, si le débiteur retombait dans le non-respect de ses obligations courantes, c'est-à-dire tant les versements échelonnés définis dans l'arrangement que les cotisations courantes.

De 1993 à 1995, le Parlement et le gouvernement offrirent des prêts à des conditions avantageuses à certaines entreprises au bord de l'insolvabilité. De tels prêts pouvaient servir, entre autres, au paiement des arriérés de cotisations. Seul un débiteur sur mille essaya d'effacer son ardoise et de régler ses dettes à l'assurance sociale par le biais de ce dispositif. Cette catégorie de débiteurs représentait environ 15 % de la totalité des dettes. Toutefois, cette consolidation des dettes n'aboutit à aucune diminution majeure du montant à recouvrer par l'assurance sociale. Seuls 30 % à 50 % des entreprises participantes au système passèrent des arrangements en vue de régler leurs impayés et, au final, seuls 10 % à 15 % réglèrent effectivement leur dette.

5.7. *La situation présente*

En 1999, le Fisc hérita de toutes les compétences liées au recouvrement des cotisations. En vertu de cette disposition, le Fisc a capacité pour :

- contrôler les déclarations de cotisations des cotisants ainsi que leur comptabilité,
- punir toute infraction aux obligations en matière de cotisations, qu'il s'agisse de paiements ou de renseignements fournis, et
- recouvrer tout arriéré de cotisation, y compris par saisie.

De plus, tous les paiements de cotisations et les déclarations doivent être adressés au Fisc. Qu'une entreprise se crée et devienne soumise à l'obligation de cotiser ou qu'elle cesse ses activités et soit libérée de cette obligation, c'est également le Fisc qu'elle doit aviser.

Début 1999, le Fisc hérita de l'ACCNAM et de l'ACCNAP, non seulement les responsabilités qu'on vient d'énumérer, mais aussi les bâtiments, l'infrastructure, le personnel, les bases de données et les soldes des comptes afférents.

En l'été 1999, le Parlement adopta la Loi n° 64/1999, obligeant le Fisc à réorganiser les comptes de cotisation de l'assurance sociale. En conséquence, chaque titulaire de compte reçut un nouveau compte courant, dont le solde de départ fut fixé par accord amiable entre le Fisc et le titulaire en question. Dans ce processus, la direction des cotisations du Fisc avait compétence pour passer des arrangements individuels avec les cotisants sur le montant de leur dette et pour annuler intérêts moratoires et amendes si le cotisant pouvait garantir le remboursement.

De plus, si le solde négatif du compte de cotisation n'excédait pas 10 000 forints, la direction des cotisations l'effaçait en même temps que les intérêts moratoires et les amendes. L'annulation de ces petites dettes et des intérêts moratoires et amendes afférents affecta environ 35 000 titulaires de comptes et porta sur 400 millions de dettes.

Comme le montre le tableau 8, les arriérés de la CAP semblent être tombés à un tiers de leur niveau antérieur. A notre avis, l'essentiel de cette baisse est dû à la réorganisation qu'on vient de décrire plutôt qu'à une amélioration soudaine de la moralité des cotisants.

Tableau 8 : Les arriérés de cotisations de la Caisse d'assurance pension hongroise

Année	Dettes en % des cotisations recouvrées	Dettes en % du PIB
1992	16,04	1,48
1993	20,32	1,83
1994	27,79	2,40
1995	28,59	2,20
1996	21,5	1,81
1997	17,86	1,48
1998	16,58	1,39
1999	23,24	1,59
2000	7,14	0,48
2001	6,01	0,40
2002	6,89	0,43

Source : Calculs de l'auteur tirés des données internes de l'ACCNAP et de l'ACCNAM.

En 2000, les directions, relativement indépendantes, des cotisations du Fisc furent supprimées et pleinement intégrées à l'organisation du Fisc.

5.8. Effet des arriérés sur l'ouverture des droits à pension

En vertu de la loi hongroise, les droits à pension d'un travailleur sont fondés sur sa durée de service⁴¹. Au-delà d'un nombre minimum d'années exigées pour avoir droit à une pension de base, les années de travail supplémentaires sont récompensées, selon la formule de calcul des pensions, par un montant de prestation plus élevé. La durée de service accumulée joue donc un rôle important pour déterminer tant l'ouverture des droits que le montant de la pension.

Depuis 1998, pour la plupart des types de pensions, un travailleur n'a qu'un moyen d'accumuler des années de service : payer la part salariale des cotisations⁴². Toutefois, il existe aussi un principe de base : un salarié ne doit pas être désavantagé parce que son employeur n'a pas transféré ses cotisations. Les périodes où l'employeur a prélevé à la source mais n'a pas payé les cotisations des employés sont donc comptées comme durée de service. Même si, du fait de l'absence de preuve, on ne peut que supposer le prélèvement des cotisations salariales, sur la base de l'affiliation à l'assurance, la période d'assurance est quand même prise en compte.

En revanche, dans le cas des travailleurs indépendants et des associés des sociétés de personnes, la durée de service ne peut être validée que par le paiement effectif des cotisations. Une période d'activité où les cotisations n'auraient pas été payées ne peut être reconnue comme durée de service qu'après paiement de la dette.

⁴¹ Le seul type de pension qui soit servi sans considération de la durée de service est la pension d'invalidité suite à un accident. Toutefois, le montant de ce type de pension elle-même dépend de la durée de service effectuée.

⁴² Le service militaire et les congés maladie constituent des exceptions.

5.9. Le recouvrement des cotisations pour le second pilier

En plus des cotisations à l'assurance sociale, les employeurs doivent aussi prélever à la source les cotisations du second pilier (baptisées, en Hongrie, frais de participation) du salaire des employés appartenant au système mixte. L'employeur doit ensuite verser cette cotisation au fonds privé auquel participe le salarié, accompagnée d'une déclaration mensuelle. En vertu de la loi, cette déclaration doit contenir des précisions telles que l'identité du cotisant, son numéro d'assurance sociale, ainsi que l'assiette et le montant de la cotisation⁴³. Les travailleurs indépendants doivent, eux aussi, effectuer toutes ces démarches, mais par eux-mêmes.

En cas de défaut de paiement des cotisations à un FPPO, il incombe au fonds privé d'envoyer une mise en demeure de payer au titulaire de compte sous les huit jours. Si la mise en demeure reste sans effet, il appartient à l'assureur d'aviser, immédiatement, tant le Fisc que le travailleur de l'existence de la dette.

S'il ne transfère pas un montant de cotisation prélevé à la source, un employeur doit non seulement payer des intérêts moratoires et une amende, mais il doit aussi réparer le tort causé au souscripteur du fonds d'assurance.

Entre le 1^{er} janvier et le 30 septembre 2003, à la demande de FPPO, le Fisc procéda à 3 586 inspections axées sur les cotisations aux FPPO. À la suite de quoi les inspecteurs découvrirent 52,2 millions de forints d'arriérés dus à ces fonds. Pour ces impayés, le Fisc imposa aux employeurs des amendes d'un montant total de 38,5 millions de forints. Le total des intérêts moratoires dépassait 15 millions.

6. Améliorer le respect des obligations contributives

Au cours des dix dernières années, les tentatives pour améliorer le respect des obligations contributives ont pris quatre formes.

⁴³ Par identité, on entend le nom complet, la date de naissance, le lieu de naissance et le nom de jeune fille de la mère d'un individu donné.

6.1. *Une gestion et un contrôle plus stricts des informations*

Comme on l'a déjà expliqué, les employeurs ont toujours dû tenir le compte des droits à pension accumulés par leurs employés, autrement dit, de leur durée dans l'emploi. Ce type de comptabilité devait aussi comprendre les salaires assujettis à cotisation (c'est-à-dire les assiettes de cotisation) et les montants de cotisation versés. Les employeurs devaient archiver ce genre de données et, à partir d'elles, fournir des informations dès qu'un événement l'exigeait (par ex. en cas de changement d'emploi, de départ en retraite ou de décès du travailleur)⁴⁴. L'employeur avait aussi l'obligation de fournir des informations à l'assurance sociale, sur demande de celle-ci, dans un délai de 15 jours. En vertu de ces dispositions, la charge de la tenue des comptes liés aux cotisations retombait, pour la plus grosse partie, sur les employeurs. Toutefois, les inspecteurs de l'assurance sociale vérifiaient avec rigueur et efficacité l'existence de tels comptes, leur exhaustivité, leur fiabilité et leur justesse.

On pourrait baptiser cette période (1929–1997) celle des méthodes classiques (ou paresseuses). Elle se distingue nettement de l'ère des méthodes avides adoptées par la suite, après que la CAP fut arrivé à la conclusion qu'il était risqué de laisser les comptes entre les mains des employeurs. La législation promulguée en 1995 et en 1996 obligea les employeurs à remettre toutes leurs archives relatives à l'assurance pension à l'ACCNAP. Depuis 1997, les employeurs doivent aussi déclarer annuellement les informations dont ils disposent en la matière.

Ces dernières années, au lieu d'envoyer à l'ACCNAP de lourdes piles de papiers, les employeurs se sont mis à utiliser des supports magnétiques. Combiné avec les nouveaux systèmes de technologie de l'information de l'ACCNAP, cela permet un contrôle efficace des informations au point de réception. Il en est résulté une amélioration de la qualité générale des informations.

⁴⁴ Dans le premier cas, des documents attestant la durée de service et les droits acquis par le travailleur devaient être envoyés au service de gestion des bases de données de l'assurance sociale au printemps suivant son départ de l'emploi. Dans les deuxième et troisième cas, ces informations devaient être fournies dans les quinze jours.

6.2. *Renforcement des pouvoirs de contrôle et de sanction des agents du recouvrement*

Comme on l'a déjà mentionné, la première mesure prise pour renforcer le recouvrement a été la loi de 1992 donnant à l'ACCNAM autorité pour recouvrer directement les arriérés par recouvrement direct (saisie de liquidités) ou forcé (confiscation et vente de biens corporels).

De 1992 à 1999, l'efficacité des opérations de recouvrement fut considérablement accrue par des inspections conjointes avec le Fisc et le partage des informations ainsi collectées. L'efficacité, mesurée par le rapport du montant total de cotisations effectivement recouvrées au montant dû, est restée supérieure à 95 % tout au long de cette période (en fait, l'efficacité était moindre, parce que la méthode de mesure retenue ne tient pas compte des arriérés accumulés, des intérêts moratoires ni des amendes, pas plus que du grand nombre d'employeurs, non inscrits, de l'économie souterraine)⁴⁵.

En outre, le taux des intérêts moratoires fut augmenté à plusieurs reprises : de 2 % mensuels à la fin des années 1980, à 4 % à partir du 21 août 1990, puis, à compter du 1^{er} avril 1995, à 0,13 % par jour. Depuis le 1^{er} janvier 1998, ce taux quotidien est passé à 1/365^e du taux d'escompte multiplié par deux.

Les pouvoirs de sanction ne connurent pas de nouvelle extension avant 1999, date à laquelle le Fisc hérita du recouvrement.

6.3. *L'allègement du fardeau des cotisations*

Comme, généralement, les cotisations patronales passent pour faire partie des charges salariales, les partisans fervents de l'économie de marché espéraient qu'en réduisant cette charge, on inciterait les employeurs à sortir de l'économie souterraine et à exercer leur activité en plus grande conformité avec la loi.

Après de longues disputes et des compromis entre différents groupes de pression, le Parlement vota en faveur de diminutions annuelles du taux de

⁴⁵ Des études menées en continu durant cette période montrent que le recouvrement des cotisations a eu un taux d'efficacité de 96,9 % en 1996, de 98 % en 1997 et de 98,4 % en 1998.

cotisation patronale. Les diminutions ont eu lieu, même si cela n'a pas été au rythme prescrit. Après être resté inchangé à 24 % en 1998, le taux de cotisation patronale fut abaissé à 22 % en 1999, à 20 % en 2000 et à 18 % en 2002. Comme le montre le tableau 5, le montant total des cotisations a fortement augmenté ces années-là et les années suivantes. Toutefois, il est impossible de déterminer dans quelle mesure cette augmentation provient d'un plus grand respect des obligations contributives, motivé par la réduction des coûts du travail, et dans quelle mesure elle est due à une coïncidence avec l'explosion de l'économie.

6.4. *Le renforcement des relations avec les ayant droits*

Depuis 1997, les employeurs doivent, après la clôture de chaque exercice, fournir à leurs travailleurs un compte rendu des cotisations versées en leur nom. Ce compte rendu contient les mêmes informations que celles que les employeurs doivent fournir au Fisc.

En 2000, les parlementaires, en tant que garants de l'intérêt général et combattant, à ce titre, le non-respect des obligations et la fraude, conclurent, non sans logique, qu'il n'était pas certain que les travailleurs attachent assez d'importance aux chiffres contenus dans ces comptes rendus de leurs droits accumulés. Selon eux, on pouvait remédier à cette situation en mettant en rapport direct le travailleur, en tant qu'acquéreur de droits à pension, avec l'institution responsable des pensions, la CAP. L'espoir était que le travailleur, une fois en possession d'informations sur ses droits à sa propre pension future, contribuerait à l'« apurement » de l'économie en faisant pression sur les employeurs pour qu'ils paient les cotisations dues.

En 2001 et en 2002, sur la base des informations fournies par les employeurs, l'ACCNAP informa les travailleurs du nombre de droits à pension acquis par eux au cours de l'année précédente et du montant annuel de leur salaire assujéti à cotisation. Elle ne donnait pas ces informations aux particuliers qui n'avaient accumulé aucun droit au cours de l'année précédente ni à ceux qui tiraient tout leur revenu de l'exercice d'une activité indépendante.

Il s'agissait là d'une opération de grande envergure, comme le montre le nombre de personnes contactées par l'ACCNAP. Conformément à la nouvelle loi, l'ACCNAP envoya, les deux années, une notification à la totalité des 3,9

millions de personnes qui, selon ses sources d'information, avaient accumulé des droits à pension au cours de l'année écoulée.

De plus, l'ACCNAP créa un centre d'appel pour accueillir les réactions des travailleurs aux notifications. Celles-ci rencontrèrent toutefois peu d'écho. En 2001, seuls 5,5 % des travailleurs réagirent aux informations reçues. En 2002, le taux de réaction passa sous la barre du 1 %. En outre, moins de la moitié des réactions portait sur les informations cruciales de la notification, c'est-à-dire les chiffres concernant les droits à pension accumulés.

Même s'il peut être tentant d'attribuer ce faible taux de réaction à la grande exactitude des comptes tenus par la CAP ou à un faible degré de fraude ou de non-observation des obligations par les employeurs, ces deux explications s'écarteraient l'une comme l'autre de la vérité. À notre avis, il s'agit plutôt là d'un reflet d'une combinaison de désillusion, d'indifférence et de manque de confiance dans l'aptitude du système à tenir ses promesses.

Ce défaut de réaction a néanmoins amené le législateur à supprimer l'obligation de fournir annuellement ces informations, en mars 2003.

7. Conclusions

Même au terme de cette analyse longue, détaillée et parfois aride, l'auteur ne se sent pas le droit de donner des conseils aux décideurs politiques supervisant le système de pensions à base d'assurance sociale de la Hongrie, qui célèbre son 75^e anniversaire en 2004. Il est tenté, en revanche, d'influencer ses lecteurs d'une manière différente, en leur faisant part de certaines de ses convictions personnelles relatives au système de pensions :

1. Pas plus qu'il n'a toujours existé, le système de pensions ne durera probablement pas toujours. Mais, tant qu'il existe, il mérite qu'on le traite avec soin. Même s'il a beaucoup de faiblesses et de défauts, on n'a encore jamais inventé de meilleur système.
2. L'horizon temporel des régimes de pension est bien plus éloigné que celui de la plupart des autres systèmes d'une société. Leur gestion exige donc des techniques entièrement différentes de celles auxquelles nous avons ordinairement recours pour régler des problèmes dans d'autres domaines.

3. Le régime de pensions est solide : il peut porter une lourde charge. Mais les modifications qu'on y apporte ne peuvent produire leurs effets qu'après un délai hors du commun. La plupart des problèmes actuels puisent leur origine dans de mauvaises politiques appliquées au régime, bien avant la transition, par des administrateurs qui ont été, depuis, remplacés.
4. Autrefois, les gens avaient foi dans le régime des pensions, mais ce n'est plus vrai. Ils ne croient pas qu'ils recevront un montant raisonnable en échange des cotisations qu'ils paient. D'où une baisse de la moralité en matière de paiement des cotisations.
5. Même si les tentatives pour établir des rapports directs entre les cotisants, c'est-à-dire ceux qui acquièrent des droits à l'assurance pension, et l'organisme qui dépense leurs cotisations, c'est-à-dire l'ACCNAP, ont échoué, l'auteur est convaincu qu'il faut répéter ces tentatives, puisque, pour que les gens aient le souci et le réflexe de cotiser, il faut qu'ils aient le sentiment d'en avoir pour leur argent.
6. Ce serait aussi profitable pour le régime de pensions, si les hommes politiques pouvaient cesser d'en faire un de leurs champs de bataille. Au lieu d'un excès d'activité politique, des initiatives bien ciblées, fondées sur des diagnostics sûrs et solidement documentés, pourraient mener à la guérison de certaines maladies du système de pensions.

Une croissance forte et durable de l'économie, avec ses répercussions favorables sur l'emploi, pourrait aussi rendre moins aigu le problème du recouvrement des pensions.

Remerciements

Je n'aurais pas pu écrire cette étude sans l'appui et les confirmations de Mme Mária Augusztinovics. Si j'ai compris quoi que ce soit sur le sujet, c'est grâce à son aide.

J'ai reçu un soutien inestimable de MM. J. Réti et R. Borlói.

Je tiens à exprimer ma gratitude à Mmes M. Somló, E. Villányi et E. Szekér, qui m'ont donné accès à des documents historiques en me permettant d'utiliser leurs archives personnelles.

Enfin et surtout, je suis extrêmement reconnaissant à ma femme Ágnes, qui a accepté patiemment que je me décharge sur elle de toutes les tâches ménagères, sous le prétexte que je devais travailler à cette étude. J'espère seulement qu'elle va se réjouir de l'achèvement de celle-ci.

Bibliographie

Augusztinovics, M., et coll. : « Le régime de pensions hongrois avant et après la réforme de 1998 » dans Elaine Fultz (dir.) *La réforme des pensions en Europe centrale et orientale*, Vol. 1, Bureau international du Travail, Budapest, 2002.

Administration centrale du Fonds national d'assurance pension, *Annuaire statistique 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002*.

Administration nationale de l'assurance sociale *Annuaire statistique 1989, 1990, 1991*.

KJK–KerSzöv CompLex WEB Jogtár.

Rapports de l'ASIF disponibles à www.pszaf.hu

Chapitre 5

Le recouvrement des cotisations en Pologne

Agnieszka Chłoń-Domińczak¹

Le présent article décrit l'évolution du système polonais de recouvrement des cotisations sociales au cours des années 1990. Un système de recouvrement, tel qu'il est entendu ici, comprend plusieurs éléments : un transfert de fonds allant des salariés et des employeurs vers les régimes de sécurité sociale, l'organisation de ce transfert, les transferts d'informations nécessaires à la juste répartition des cotisations et le mode de transmission de ces informations. Chacun de ces éléments est indispensable au bon fonctionnement d'un système de recouvrement. Comme le montre l'exemple de la Pologne, l'introduction d'un nouveau système de pensions avec des comptes individuels peut poser un défi au système de recouvrement. Ce système a dû être réorganisé pour enregistrer et porter les cotisations de chacun sur son compte individuel.

¹ Agnieszka Chłoń-Domińczak est Directrice du Service d'analyse et de prévision économiques du Ministère de l'économie polonais. Les idées et les opinions émises dans cet article n'engagent que l'auteur.

L'auteur tient à remercier Ireneusz Fafara, Présidente adjointe de la ZUS, Hanna Zalewska et Tomasz Kaczor, de la ZUS et le Président Jan Kopczyk, de la KRUS, qui lui ont fournis les renseignements nécessaires à la rédaction de ce rapport, ainsi que Pawel Kolski pour son assistance de recherche et Clifford Bates pour la relecture. Merci également à Elaine Fultz, de l'OIT, et à Tine Stanovnik pour leurs commentaires précieux.

1. Le système de pensions polonais et ses modifications récentes

Le système de pensions est fractionné en Pologne. Il comprend trois caisses :

- la caisse de retraite des salariés et des travailleurs indépendants (régime général), qui est la plus importante,
- la caisse de retraite des agriculteurs et
- la caisse de retraite des forces armées (armée, police, etc.).

Si les deux premiers régimes sont contributifs, le troisième est directement financé par le budget de l'Etat. Les dépenses de pensions, en Pologne, atteignent 14,9 % du PIB (dont 11,4 % pour le régime général, 1,4 % pour celui des forces armées et 2,2 % pour celui des agriculteurs). En 2002, près d'un quart de la population polonaise touchait une pension (9,2 millions de personnes). Sur ce total de 9,2 millions, 7,4 millions étaient affiliés au régime des salariés ou des forces armées et 1,8 million, au régime des agriculteurs.

Tableau 1 : Dépenses de pensions en Pologne, en % du PIB

	Régime général	Sécurité sociale agricole	Forces armées	Total
1992	11,8	2,4	1,3	15,5
1993	11,9	2,5	1,1	15,5
1994	12,4	2,8	1,2	16,4
1995	11,6	2,5	1,5	15,6
1996	11,4	2,4	1,4	15,2
1997	11,6	2,4	1,4	15,4
1998	11,3	2,3	1,4	15,0
1999	11,4	2,3	1,4	15,1
2000	10,6	2,0	1,3	13,9
2001	11,3	2,1	1,4	14,8
2002	11,4	2,1	1,4	14,9

Source : Ministère de l'économie, du travail et des affaires sociales.

1.1. *Le système de retraite des salariés*

Le système de retraite des salariés a connu d'importantes modifications dans les années 1990. Entre 1991 et 1997, plusieurs paramètres furent modifiés. Certains de ces changements relevaient d'un ajustement général des pensions effectué en réaction à la période d'inflation de la fin des années 1980. En 1991, toutes les pensions furent revalorisées pour compenser la forte inflation des années précédentes. Après cette revalorisation, le montant moyen des pensions, qui s'élevait à 56,8 % du salaire moyen en 1990, est passé à 65,3 % du salaire moyen en 1991. En outre, un grand nombre de travailleurs put partir en préretraite, ce qui produisit une augmentation importante du nombre de pensionnés (vieillesse et invalidité comprises). Cette mesure visait à réduire les tensions qui régnaient alors sur le marché du travail, avec un taux de chômage à deux chiffres. Mais, en conséquence, les dépenses de pensions s'envolèrent.

Par ailleurs, on prit des mesures pour réduire les dépenses (voir Czepulis-Rutkowska, 2000), à savoir :

- La période de référence des salaires pris en compte pour le calcul des pensions fut progressivement étendue dans le temps, passant du dernier salaire gagné, en 1992, au salaire moyen des dix dernières années en 1999.
- Après avoir suivi la hausse du salaire moyen entre 1992 et 1995, les pensions furent indexées sur l'IPC entre 1996 et 1998 ; à partir de 1999, elles suivirent un indice combiné des prix et des salaires (respectivement 80 % et 20 %).
- Le régime de préretraite instauré à la fin des années 1980 fut remplacé, en 1997, par un système de prestations de préretraite (financées par le Fonds pour l'emploi, affecté aux politiques de l'emploi, et non par les cotisations à la sécurité sociale).

À l'origine, le système de retraite était un système par répartition, à prestations définies. En 1999, il fut remplacé par un nouveau système qui comprenait deux composantes : un compte de cotisations définies notionnelles (CDN),

sans capitalisation, et un compte de cotisations définies avec capitalisation (CDC)². Chaque assuré possède ces deux comptes³.

Le premier compte est tenu par l'Institution de la sécurité sociale (ZUS). Les cotisations sont inscrites sur le compte et elles rapportent un taux d'intérêt qui correspond à la hausse de la part du salaire polonais soumis à cotisation (autrement dit, de l'assiette totale des cotisations). La ZUS gère un Fonds d'assurance sociale (FUS). Les cotisations sont versées au FUS par les employeurs. Le FUS, qui finance toutes les pensions et les autres prestations d'assurance sociale, se subdivise en quatre fonds : vieillesse, invalidité et survivants, maladie et maternité, et accidents du travail.

Le deuxième compte est tenu par un fonds de pension ouvert (OFE), c'est-à-dire un fonds de pension auquel tous les travailleurs relevant du régime mixte peuvent participer (le montant de la cotisation au OFE est égal à 7,3 % du salaire). Les actifs des fonds de pension ouverts sont gérés par une Société de fonds de pension (PTE). Jusque fin 2003, une PTE ne pouvait gérer qu'un seul OFE. Depuis cette date, il est permis à une PTE de gérer deux fonds. Les cotisations sont placées sur les marchés des capitaux ; elles rapportent un intérêt qui reflète les résultats de ces marchés. En 2003, 16 OFE opéraient en Pologne (21 avaient été créés en 1999).

C'est l'Institution de la sécurité sociale (ZUS), en charge de l'administration générale du système de sécurité sociale, qui recouvre la totalité des cotisations de sécurité sociale en Pologne. Jusqu'en 1999, le système de recouvrement était relativement simple. La ZUS ne recueillait pas de renseignements individuels sur les travailleurs, excepté auprès des petites entreprises (avec 20 employés ou moins, celles-ci avaient l'obligation de fournir ces renseignements) et des travailleurs indépendants. Le versement des cotisations à la ZUS se faisait par transfert bancaire (ou en espèces).

² Pour une description détaillée du système de pensions polonais, voir Chłoń (2002). Pour un examen critique du système de CDN, voir, par exemple, Góra et Palmer (2002).

³ Cela vaut pour les personnes qui ne sont couvertes que par le nouveau système de retraite (personnes nées après 1968). Les personnes nées entre 1949 et 1968 pouvaient choisir de n'avoir qu'un compte à la ZUS, tandis que celles nées avant 1949 ne sont couvertes que par l'ancien régime à prestations définies.

A la suite des modifications du début des années 1990, les dépenses de pensions et, ultérieurement, le taux de cotisation, ont augmenté. Celui-ci est passé de 25 % de la masse salariale en 1981 à 35 % en 1987-89 et à 45 % de 1990 à 1998. Le niveau élevé des cotisations de sécurité sociale, qu'on ne pouvait pas augmenter davantage, a été l'un des motifs de la réforme des pensions de 1999.

Jusque fin 1998, les cotisations sociales étaient entièrement à la charge des employeurs. Elles étaient fixées à 45 % de la masse salariale d'une entreprise. Elles couvraient les risques vieillesse, maladie, maternité et accident du travail. Les employeurs de plus de 20 personnes ne fournissaient à la ZUS les renseignements individuels nécessaires au calcul d'une pension qu'au moment du départ en retraite. Ainsi, la majorité des dossiers individuels n'était tenue que par les employeurs.

Depuis 1999, à la suite de la réforme des pensions, le Code de la sécurité sociale oblige les employeurs à déclarer les cotisations individuelles de chaque travailleur à la ZUS. Les cotisations de sécurité sociale sont divisées en deux parts : salariale et patronale. Les travailleurs indépendants paient entièrement leurs propres cotisations au système. En outre, les cotisations sont réparties entre diverses catégories de risques : vieillesse, invalidité et survivants, maladie, accidents du travail. Tous les employeurs doivent, chaque mois, fournir des renseignements sur le salaire et les cotisations à la ZUS de chaque individu. Notons qu'en 1999, les employeurs durent néanmoins fournir aussi des données individuelles annuelles : cela, à cause de problèmes dans l'enregistrement des déclarations mensuelles⁴. Du fait de la nouvelle répartition des cotisations entre le salarié et l'employeur, les salaires bruts furent augmentés de 23 % en 1999 (pour couvrir la part des cotisations à payer par les travailleurs), à la suite de quoi le taux global de cotisation – calculé d'après l'assiette salariale la plus élevée – est tombé à 36,69 % du salaire brut. Il s'agissait d'une révolution pour le système de recouvrement, puisque la somme de renseignements collectés a été multipliée par plus de dix. De plus, il fallait désormais traiter toute l'information très vite, pour pouvoir virer les cotisations à l'OFE dans les jours suivant réception de l'argent et des renseignements.

⁴ Depuis 2000 ne sont plus enregistrées que les déclarations mensuelles.

Traditionnellement, la proportion de cotisants remplissant leur obligation de cotisation était élevée en Pologne. Mais on la mesurait par le ratio cotisations versées / cotisations déclarées. On ne sait pas quelle proportion de cotisations n'étaient pas payées, parce qu'elles n'étaient pas déclarées.

Tableau 2 : Recettes et dépenses du Fonds d'assurance sociale polonais (FUS), en % du PIB

	Recettes					Dépenses	Déficit/ excédent
	Recettes totales	Recettes de cotisations	Total des subventions de l'Etat	Dont : subventions pour compléter	Dont : compensation des transferts à l'OFE		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)=(1)-(6)
1992	16,405	11,895	4,307	2,916	—	16,296	0,109
1993	16,121	11,640	4,240	3,130	—	15,845	0,276
1994	16,182	12,039	3,943	2,805	—	16,120	0,062
1995	13,626	11,417	1,947	1,356	—	13,369	0,257
1996	13,459	11,678	1,555	0,977	—	13,206	0,253
1997	13,260	11,591	1,482	0,934	—	13,514	-0,254
1998	13,000	11,347	1,588	1,015	—	13,149	-0,150
1999	11,983	10,418	1,530	1,009	0,368	13,086	-1,103
2000	11,394	9,193	2,154	1,695	1,058	12,011	-0,617
2001	12,209	9,311	2,818	2,326	1,153	12,807	-0,598
2002	12,341	8,834	3,495	3,049	1,229	12,798	-0,458

Source : Calculs de l'auteur, d'après les données de la ZUS et de la GUS.

L'Etat a subventionné la caisse de retraite des salariés tout au long des années 1990 et il doit encore mettre largement la main à la poche (voir tableau 2). Le montant total des subventions a fluctué avec le temps. Les subventions les plus importantes datent du début des années 1990 et les plus faibles, de 1997. Le montant des subventions reflète à la fois la situation économique (avec une baisse des subventions en période de faible chômage et de forte croissance) et l'évolution juridique du système de pensions (par exemple, l'indexation des

prestations sur les prix en 1997 s'est traduit par une baisse des dépenses de pensions). Après 1997, les subventions sont réparties à la hausse, quand la baisse des rentrées des cotisations s'est combinée avec la mise en œuvre de la réforme des pensions en 1999 et qu'il a fallu couvrir les coûts de la transition. Depuis 1997, malgré l'augmentation des subventions, le FUS enregistre des déficits. En 1997 et 1998, ces déficits ont été comblés grâce à des réserves accumulées. À partir de 1999, à la suite de modifications du Code de la sécurité sociale, le FUS s'est mis à emprunter auprès de banques commerciales pour couvrir le déficit restant.

1.2. Le système de retraite des agriculteurs

En 1978, la Pologne créa un système de retraite distinct pour les agriculteurs. A partir de 1991, ce régime a bénéficié d'une gestion distincte par la Caisse de sécurité sociale des agriculteurs (KRUS). Il couvre tous les agriculteurs, possédant plus d'un hectare de terre, non affiliés à un autre régime de sécurité sociale. Les agriculteurs propriétaires de moins d'un hectare peuvent être couverts par le régime de retraite s'ils en font la demande.

Le régime est relativement simple. Chaque assuré (agriculteur ou membre de la famille travaillant sur l'exploitation) verse une cotisation trimestrielle pour pensions et prestations de courte durée. Indépendantes de la taille de l'exploitation comme de la fortune de l'agriculteur, les cotisations sont à taux uniforme. Les pensions, non plus, n'ont rien à voir avec le revenu de l'agriculteur : elles ne reflètent que la durée de cotisation. En conséquence, la différenciation des pensions agricoles est bien moindre que celle qui prévaut dans le régime général.

Dès la création de cette caisse autonome des agriculteurs, il fut tenu pour acquis que l'Etat allait la subventionner fortement. A la suite de la forte inflation du début des années 1990, la part des subventions publiques dans les recettes totales a augmenté jusqu'à dépasser 90 % (voir tableau 3). Grâce aux fortes subventions de l'Etat, la Caisse de retraite agricole n'a quasiment jamais été en déficit ces dix dernières années. En 1994 et en 2000, de faibles déficits ont été comblés grâce aux réserves accumulées.

Tableau 3 : Recettes et dépenses de la Caisse de retraite agricole, en % du PIB

	Recettes :			Dépenses	Déficit/excédent
	Recettes totales	Recettes de cotisations	Subventions de l'Etat		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)-(1)
1992	2,082	0,120	1,955	2,021	0,061
1993	2,120	0,136	1,980	2,121	-0,002
1994	2,389	0,132	2,244	2,383	0,006
1995	2,109	0,118	1,980	2,104	0,005
1996	2,087	0,115	1,947	2,068	0,019
1997	2,132	0,116	1,999	2,129	0,003
1998	2,051	0,111	1,924	2,043	0,008
1999	2,262	0,112	2,096	2,233	0,028
2000	1,975	0,103	1,852	2,006	-0,031
2001	2,109	0,112	1,982	1,970	0,139
2002	2,124	0,121	1,993	2,124	0,000

Note : N'apparaissent, dans le tableau, que les cotisations et les recettes de la caisse de retraite ; cela exclut les prestations de courte durée servies par un Fonds contributif distinct, qui est, en règle générale, en équilibre.

Source : Calculs de l'auteur, d'après les données de la KRUS et de la GUS.

2. Le système actuel de recouvrement des cotisations

2.1. Le cadre institutionnel et le mécanisme de recouvrement des cotisations

2.1.1. Le régime de sécurité sociale des salariés

Les cotisations pour tous les éléments de l'assurance sociale obligatoire (y compris les pensions par capitalisation) sont recouvrées par la ZUS. En matière de recouvrement, on peut analyser les tâches de la ZUS de la manière suivante :

1. Recueil de renseignements auprès des employeurs.
La ZUS enregistre, sur tous les employeurs et les salariés, les informations nécessaires à la répartition des cotisations recouvrées entre les comptes des individus. C'est aussi sur la base de ces renseignements qu'on contrôle le paiement des cotisations.
2. Enregistrement d'informations sur les membres des fonds de pensions.
Chaque fonds de pension ouvert fournit à la ZUS la liste de ses membres. Grâce à cette information, la ZUS sait à quel fonds transférer quelles cotisations.
3. Recouvrement des cotisations à l'assurance sociale obligatoire, tous risques confondus.
4. Transfert des cotisations du second pilier au fonds de pension choisi par le travailleur.
5. Recouvrement des cotisations pour les autres branches du système de sécurité sociale :
 - recouvrement des cotisations au système d'assurance santé (depuis 1999) et gestion d'une base de données à des fins d'assurance santé (affiliés et personnes à charge : quelque 30 millions de comptes) et
 - recouvrement des cotisations au Fonds pour l'emploi.

Comme acteurs participant au recouvrement des cotisations en Pologne, citons :

- les employeurs (les payeurs), qui versent les cotisations et transmettent les renseignements nécessaires pour répartir les cotisations, d'une part, entre les branches de la sécurité sociale, et d'autre part, entre les comptes individuels ;
- les banques, qui assurent le virement des cotisations sur le compte de la ZUS et
- la ZUS, qui reçoit et traite argent et renseignements.

En même temps que les cotisations, chaque mois, on transmet l'identité des cotisants. Cette information est envoyée directement à la ZUS, tandis que les versements aux régimes sont effectués à travers le système bancaire. Toutes les cotisations sont versées sur le compte de la ZUS à la Banque nationale de Pologne ; l'argent est ensuite distribué aux agences régionales assurant le service

des pensions. Les cotisations dues aux fonds de pension sont, elles, transférées à leurs fonds de pension respectifs dans un délai de 14 jours après réception par la ZUS des renseignements obligatoires et du reçu bancaire de paiement.

Des formulaires obligatoires permettent aux payeurs de transmettre ces renseignements à la ZUS. Les employeurs de plus de 20 personnes doivent le faire par voie électronique⁵, en utilisant un logiciel conçu exprès (le programme PLATNIK), fourni par la ZUS. Les autres peuvent envoyer les documents sous forme papier : soit la sortie papier de PLATNIK, soit des formulaires remplis manuellement, mais conçus pour la ROC (reconnaissance optique de caractères).

Le versement des cotisations s'effectue sous la forme de virements bancaires depuis le compte bancaire du payeur. Le Code de la sécurité sociale rend obligatoire cette forme de paiement, qui facilite l'identification de l'expéditeur de l'argent. Pour améliorer cette identification, les banques ont recours à des formulaires spéciaux qui indiquent le numéro d'identification attribué au payeur dans la base de données de la ZUS.

Le recouvrement des cotisations sociales est distinct de celui de l'impôt sur le revenu, qui est effectué par l'administration fiscale. Cela vient surtout du fait que le paiement de l'impôt sur le revenu (prélevé sur la plus grande partie du revenu) et celui des cotisations sociales (prélevées uniquement sur le revenu du travail ou sur des prestations strictement précisées) prennent des formes multiples. Ils diffèrent aussi par la fréquence du traitement de l'information : chaque mois, pour les cotisations sociales ; quant au fisc, si les impôts sont payés mensuellement, les déclarations n'ont lieu qu'une fois l'an.

Dans le processus de recouvrement des cotisations sociales, on peut distinguer entre l'inscription et la déclaration, présentées ci-dessous.

L'inscription des employeurs

Toute nouvelle entreprise doit s'inscrire auprès de la ZUS. Cette inscription doit se faire sur un formulaire papier obligatoirement signé par l'employeur. Le document d'inscription comprend :

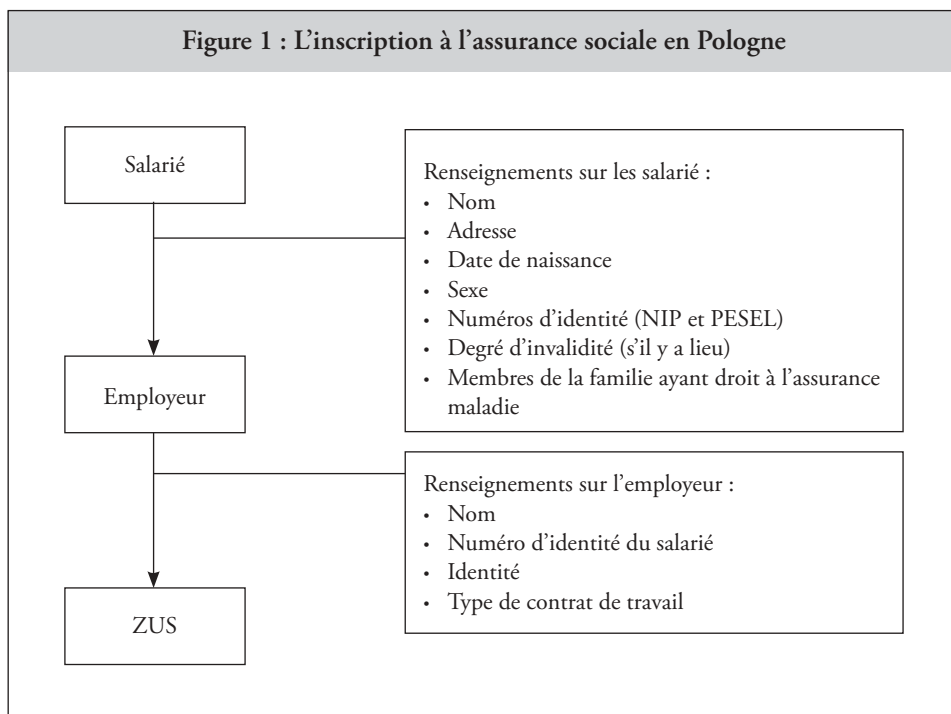
⁵ Une loi a instauré cette obligation en 2001, après que les expériences initiales eurent montré un taux d'erreur nettement plus important dans les documents papier que dans les documents électroniques.

- un numéro d'identification du payeur,
- le sigle et le nom complet de l'entreprise ou le nom de l'employeur,
- la date de naissance de l'employeur, et
- le numéro de compte en banque de l'entreprise.

A partir des renseignements fournis, le cotisant est enregistré dans le système d'information qui permet ensuite le suivi des versements.

L'inscription des individus

Les employeurs doivent inscrire tout nouvel employé à la ZUS. Les travailleurs indépendants doivent s'inscrire eux-mêmes. Cela permet la création et la mise à jour des dossiers individuels dans la base de données des assurés. Un tel système est nécessaire pour pouvoir faire correspondre chaque cotisation versée au bon individu, lorsque celui-ci fera valoir, dans l'avenir, (ou fait présentement valoir) ses droits à prestations. Ce processus mobilise le salarié, l'employeur et la ZUS (voir figure 1).



L'inscription des assurés se réduit à une transmission d'informations, sous forme électronique ou papier. Pour s'inscrire, les employeurs et les salariés utilisent un numéro d'identité (la plupart du temps, ce qu'on appelle le NIP, ou numéro fiscal, pour les payeurs, et le PESEL, ou numéro individuel d'identification, pour les assurés). On utilise d'autres numéros d'identité à des fins de recouplement : le NIP pour les individus et le REGON (numéro de statistique) pour les entreprises.

Le recouvrement des cotisations

Les paiements sont effectués chaque mois. Les employeurs, soit par voie électronique, soit par courrier, envoient à la ZUS des informations sur chaque cotisant individuel, ainsi que le montant global pour toute l'entreprise. Ils versent, en même temps, les cotisations sur le compte de la ZUS. Le virement d'argent comprend trois éléments :

- les cotisations à l'assurance sociale (fonds de pension compris),
- les cotisations maladie, et
- les cotisations au Fonds pour l'emploi et au Fonds de prestations garanties des salariés (celles-ci, qui sont prélevées sur la masse salariale de l'entreprise, ne sont pas calculées par individu).

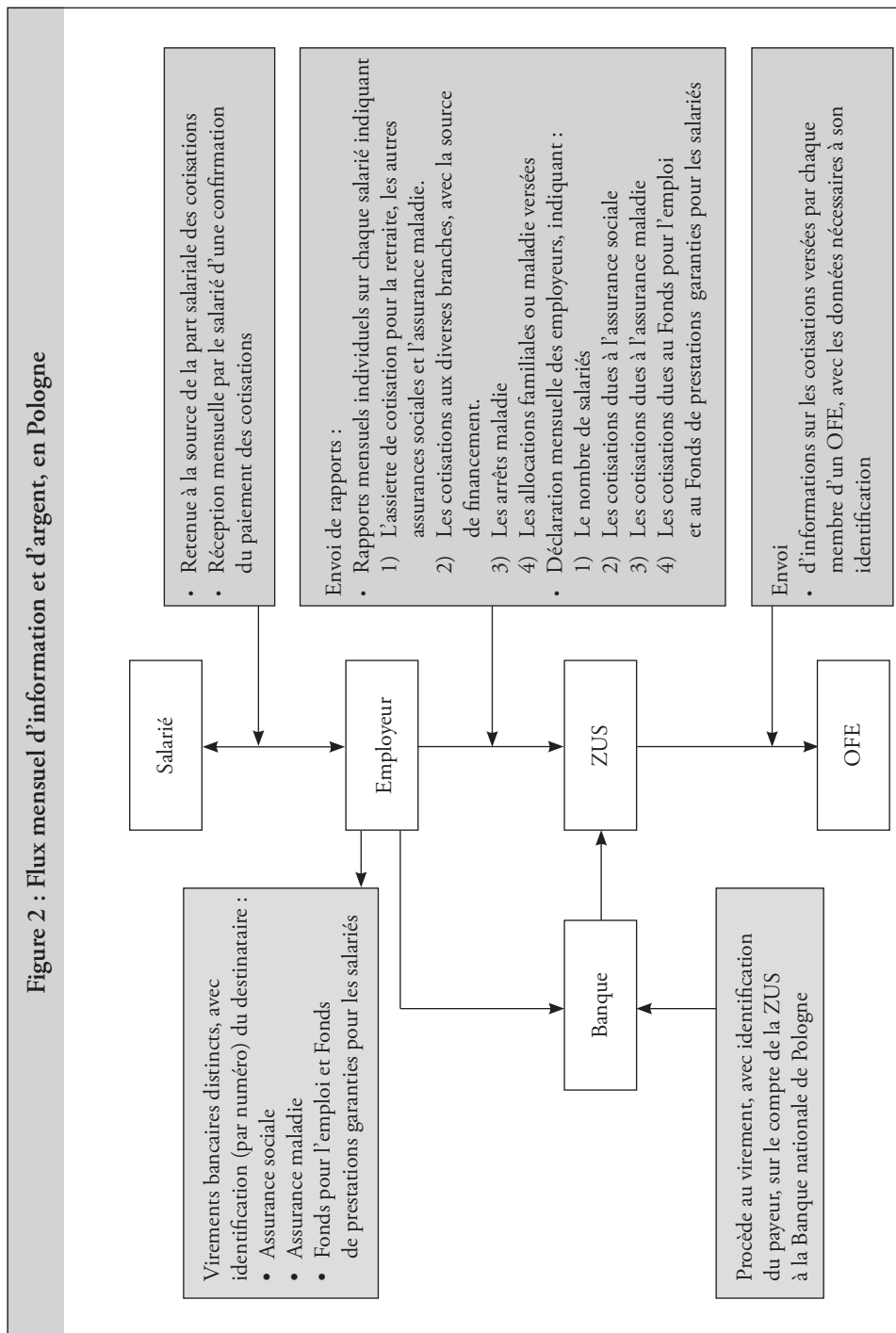
La figure 2 indique le flux mensuel d'information et d'argent.

Pour que la ZUS enregistre correctement les cotisations, le virement doit être identifié et les montants, correctement portés aux comptes individuels d'épargne-retraite. A cette fin, il faut confronter les informations fournies par les employeurs à celles transmises par les banques. Une fois le processus d'identification terminé, les cotisations sont transférées au fonds de pension ouvert.

Quand un assuré s'affilie à un fonds de pension, la compagnie qui gère celui-ci, appelée PTE, en informe la ZUS. Sur la foi de cette information, la ZUS transfère une part du montant cotisé (7,3 % de l'assiette de cotisation) au fonds de pension.

Le recouvrement des cotisations aux fonds de pension se fait en trois étapes assurées par la ZUS : enregistrement des contrats souscrits auprès des OFE, confrontation avec le dossier individuel des assurés et virement mensuel

Figure 2 : Flux mensuel d'information et d'argent, en Pologne



des cotisations. La ZUS informe également des affiliations et des virements l'autorité de contrôle des fonds de pension (KNUiFE).

Lors de l'enregistrement, comme on l'a dit, le PTE informe la ZUS de l'affiliation d'un travailleur individuel à un fonds de pension donné. La ZUS contrôle les données individuelles fournies par le PTE et vérifie que l'individu n'est pas déjà affilié à un autre (ou au même) fonds. Si tout est correct, on procède à l'enregistrement. Le virement des cotisations ne saurait avoir lieu sans identification du compte individuel du travailleur, comme on l'a décrit plus haut.

Les activités de la ZUS s'appuient sur un nouveau système de technologie de l'information : le Système complexe d'information (KSI), qui est un outil très important pour faciliter les activités de gestion (recouvrement des cotisations, tenue des comptes individuels, etc.). Le système KSI est en cours d'installation et ses composantes clés ne sont opérationnelles que depuis 2002. Les retards de la mise au point (le contrat d'installation du système a été signé en 1997) ont été une des causes des difficultés initiales dans le traitement et la collecte des informations nécessaires à la ZUS.

La mise en œuvre du nouveau système de pensions et des nouveaux mécanismes de déclaration ont constitué un défi, non seulement pour la ZUS, mais aussi pour les employeurs. L'absence quasi totale de délai de préparation avant la mise en œuvre de la réforme de 1999 fut à l'origine de nombreuses erreurs dans les documents fournis par les employeurs à la ZUS. De plus, la plupart des documents arrivèrent seulement sous forme papier. Le programme PLATNIK n'était pas totalement au point et comprenait de nombreuses erreurs. Il y eut également de nombreux problèmes avec les numéros d'identification existants. Comme beaucoup d'employeurs firent des erreurs avec leur numéro NIP, il fut difficile d'attribuer les salariés au bon employeur dans les bases de données.

À l'origine, les fonds de pension et la ZUS utilisaient deux numéros différents pour identifier les individus : le NIP et le PESEL. Il était donc impossible de retrouver les comptes correspondant l'un à l'autre, et les cotisations aux fonds de pensions n'étaient pas transférées. Les banques, non plus, n'étaient pas habituées à envoyer tous les renseignements correctement et elles faisaient souvent des erreurs avec les numéros d'identification. Enfin, comme, à l'époque, le système KSI n'était pas opérationnel, la ZUS était incapable de

corriger les erreurs et de traiter les déclarations individuelles. Qui plus est, l'ancien système de contrôle des paiements fut interrompu avant même la mise en œuvre du nouveau.

En conséquence, en 1999, la ZUS devint incapable de contrôler les versements des employeurs. Il s'ensuivit une baisse du recouvrement des cotisations. En outre, à cause du non-fonctionnement du système de comptabilité, on avait peu d'information sur les recettes des cotisations. Cette situation était surtout due aux retards dans la mise en œuvre du KSI. De fait, les employeurs, mis au courant de la situation, se mirent à frauder davantage. Ce n'est qu'à partir de fin 1999, quand démarra un nouveau processus, plus étendu, de contrôle, que le taux de recouvrement s'est amélioré.

A cause des nombreuses erreurs dans les documents, que, contrairement à ce qui était prévu, il était impossible de corriger dans le système informatique, seule une part des cotisations fut transférée. Cette part fut estimée, au départ, à 5 % des montants dus (mai 1999). C'est-à-dire que la ZUS était hors d'état de transférer 95 % des cotisations dues aux nouveaux fonds de pension privés obligatoires.

Dans cet état de crise, en 1999, plusieurs mesures furent prises. La ZUS élaborait un plan d'urgence, accompagné de plusieurs modifications juridiques. Citons, comme parties du plan :

- l'amélioration du recouvrement par la réinstallation de l'ancien logiciel, adapté au système KSI,
- l'élaboration d'un nouveau plan de mise en œuvre du système KSI, avec des étapes clairement définies,
- l'obligation faite aux employeurs d'envoyer un rapport annuel, résumant les montants dus par eux, afin d'avoir les renseignements financiers nécessaires à la clôture des comptes de l'exercice 1999, et
- l'obligation faite aux fonds de pension et aux employeurs de mentionner les deux numéros d'identification (NIP et PESEL) des individus, pour pouvoir attribuer le bon fonds de pension à chaque cotisant.

Après une série de mesures destinées à améliorer l'identification des sommes versées dans le système, la somme des transferts de cotisations connut une amélioration notable à la fin de 1999. La ZUS l'estima à 70 % ou 80 % du total des cotisations dues.

Au cours des deux années suivantes, les employeurs se virent imposer l'obligation de transmettre les données par voie électronique, ce qui réduisit le nombre d'erreurs dans les documents. La mise en œuvre du système KSI se poursuivant, le traitement de l'information s'améliora.

L'enregistrement des cotisations sur les comptes individuels ne débuta qu'en août 2001. Auparavant, le traitement de l'information s'arrêtait au stade permettant le transfert des cotisations aux fonds de pension privés. Presque un an plus tard (en juin 2002), on fit basculer tout le traitement des transferts de cotisation sur la plate-forme informatique définitive.

Les informations exactes sur chaque cotisation individuelle ne furent retrouvées dans les bases de données de la ZUS que fin 2002. Le montant total de l'arriéré de cotisations dues aux fonds de pension fut alors estimé à 10 milliards de zlotys. Ce chiffre comprend à la fois le principal et les intérêts⁶. Vu l'importance de ce montant, le gouvernement polonais déposa un projet de loi pour transférer à l'Etat les dettes de la ZUS résultant des cotisations impayées aux fonds de pension ouverts. Adoptée par le Parlement le 23 juillet 2003, cette nouvelle loi prévoit que ce genre de dette soit remboursé sous forme d'obligations d'Etat d'un type spécial⁷. La loi s'applique à toutes les cotisations qui n'ont pas été versées au système entre 1999 et fin 2002, ainsi qu'aux intérêts courus. Une fois les cotisations reconnues par la ZUS, les fonds de pension ouverts reçoivent les obligations, qui tiennent lieu d'espèces. L'échéance de ces obligations ne peut pas dépasser huit ans : elles seront donc toutes remboursées par l'Etat d'ici fin 2011. La loi leur a attribué le même taux d'intérêt que celui des bons du Trésor à un an.

En 2001, la ZUS a lancé un plan dit « des 100 % ». Celui-ci a pour objectif d'assurer un traitement de l'information exact à 100 %. Des erreurs furent repérées dans quatre grands domaines :

- l'identification des employeurs,
- l'identification des salariés,

⁶ A l'origine, la loi sur les fonds de pension fixa le taux d'intérêt sur les cotisations impayées à hauteur du taux d'intérêt légal de pénalité. A partir de 2002, un amendement à cette loi le ramena au niveau du taux d'intérêt sur les bons du Trésor.

⁷ Comme on le verra, ce montant n'avait pas été mis de côté, mais utilisé pour payer les prestations du système par répartition, et n'était donc plus disponible.

- l'exactitude des autres renseignements, et
- l'identification des paiements.

Entre septembre 2001 et juin 2003, l'exactitude globale de l'information est passée de 71,14 % à 95,46 %. L'amélioration la plus nette a été observée dans l'identification des salariés et le contrôle des informations, c'est-à-dire le contrôle visant à s'assurer que tous les renseignements entrés sont corrects⁸. Il est à noter que la plus grande partie de cette amélioration est due à un contrôle accru des documents, qui a été l'une des causes de l'accroissement de 20 % des effectifs employés par la ZUS entre 1999 et 2003 (de 40 000 à 48 000 salariés).

Tableau 4 : Indice d'exactitude des documents en Pologne (en %)

	Identification des employeurs	Identification des salariés	Contrôle des informations	Identification des paiements	Efficacité globale
	1	2	3	4	1*2*3*4
Septembre 2001	95,85	91,66	85,26	94,00	71,14
Décembre 2001	97,88	92,90	90,41	94,00	77,28
Mars 2002	97,88	94,30	93,07	96,00	82,47
Juin 2002	98,53	94,99	95,72	96,64	86,58
Septembre 2002	98,85	96,02	97,64	97,22	90,10
Décembre 2002	99,27	96,01	97,84	98,10	91,48
Mars 2003	99,44	98,86	97,88	98,48	94,76
Juin 2003	99,71	99,12	97,76	98,80	95,46
Evolution sur la période analysée (en points de pourcentage)	3,86	7,46	12,50	4,80	24,32

Source : ZUS.

En 2003, la ZUS a mis de l'ordre dans tous les comptes individuels, au point de permettre l'envoi d'états des cotisations versées par chaque individu

⁸ Toutefois, ce contrôle des informations ne concernait pas l'identification (nom des salariés et des employeurs).

en 2002. Ces états furent envoyés fin 2003-début 2004. C'est un grand pas vers l'individualisation totale du versement des cotisations. Toutefois, ce processus n'est pas encore abouti : toute l'information sur les comptes individuels ne pourra être transmise qu'après collationnement des cotisations versées entre 1999 et 2001.

2.1.2. Le régime de sécurité sociale des agriculteurs

L'assurance sociale agricole couvre les agriculteurs, leurs conjointes et les travailleurs membres du foyer. Il existe deux types d'assurance sociale :

- l'assurance accidents du travail, maladie et maternité, et
- l'assurance pensions.

L'organisation du régime agricole est bien plus simple. La KRUS a la charge de recouvrer les cotisations des agriculteurs. L'assurance agricole est obligatoire pour les agriculteurs qui remplissent les conditions définies par la loi. Pour certaines catégories d'agriculteurs, l'affiliation est facultative.

Tout agriculteur doit s'inscrire ou inscrire les membres de sa famille à la KRUS dans un délai de 14 jours suivant la date où l'affiliation à l'assurance sociale devient obligatoire, ainsi que signaler tout changement susceptible de modifier le statut de l'assuré.

Le formulaire d'inscription doit être remis par l'agriculteur (c'est-à-dire le propriétaire de l'exploitation) au bureau régional de la KRUS. Le formulaire indique :

- la taille de l'exploitation,
- la date de démarrage de l'exploitation,
- le nombre de personnes travaillant sur l'exploitation, et
- toute affiliation éventuelle de personnes travaillant sur l'exploitation, y compris la conjointe et les autres membres de la famille, à d'autres types d'assurance sociale.

Ensuite, les agriculteurs doivent verser des cotisations sociales trimestrielles.

2.2. *Qui l'assurance sociale obligatoire couvre-t-elle ?*

2.2.1. Le régime général de sécurité sociale

Les règles relatives au paiement des cotisations et à l'assurance sociale obligatoire sont contenues dans la Loi sur le système de sécurité sociale du 13 octobre 1998. La loi précise, entre autres :

- qui est couvert par l'assurance sociale obligatoire,
- quel est le montant des cotisations pour les différents risques, et
- qui doit cotiser.

Le système de sécurité sociale polonais s'étend à presque tous les actifs (c'est-à-dire les salariés, les travailleurs indépendants et les membres de leur famille travaillant avec eux).

Dans le domaine de l'assurance sociale, la définition du salarié est très large. Il s'agit de toute personne détenant un emploi, qu'il soit spécifique, ponctuel ou prenne la forme d'un contrat de prestation de services, peu importe la durée de ce contrat. Mais la notion s'applique aussi aux personnes travaillant dans une entreprise familiale, aux membres d'une coopérative ou d'un regroupement agricole ainsi qu'aux membres du clergé.

Les travailleurs indépendants sont ceux qui ont leur propre entreprise, hors secteur agricole, les créateurs et les artistes ainsi que les membres des professions dites libérales (bénéficiant de réductions d'impôts sur certains types de revenus)⁹. Les membres de la famille qui travaillent avec un travailleur indépendant ont aussi droit à la sécurité sociale en tant que collaborateurs de travail.

Par ailleurs, les cotisations de certaines catégories particulières sont prises en charge par les pouvoirs publics. Il s'agit :

⁹ Les agriculteurs et les membres de leur famille qui travaillent avec eux sont couverts par un régime de sécurité sociale distinct qui leur est propre : ce régime, soumis à une législation à part, est administré par une institution spéciale, la Caisse d'assurance sociale des agriculteurs (KRUS).

- des chômeurs qui ont droit aux allocations chômage,
- des appelés sous les drapeaux,
- des bénéficiaires d'un congé maternité ou parental, et
- des personnes qui s'occupent de leurs enfants ou d'autres parents handicapés.

Dans le cas de travailleurs handicapés, une partie des cotisations est prise en charge par le Fonds public pour la réadaptation des handicapés (PFRON), tandis que, pour le clergé, les cotisations sont en partie couvertes par un Fonds ecclésiastique.

La réforme des pensions de 1999 a réparti les assurés en trois catégories :

- Les personnes nées avant 1948 (ayant plus de 50 ans lors de l'introduction de la réforme) restent dans l'ancien système par répartition, à prestations définies.
- Les personnes nées entre 1949 et 1968 sont couvertes par le système par répartition réformé avec des comptes individuels ; elles sont, en outre, libres de cotiser pour une retraite complémentaire financée par capitalisation.
- Les personnes nées après 1968 sont obligatoirement soumises au nouveau système.

Les personnes de la deuxième catégorie firent leur choix courant 1999. Environ 60 % d'entre elles décidèrent de participer au pilier par capitalisation. Au total, en 2002, les trois quarts des assurés, environ, étaient affiliés à l'un des OFE.

2.2.2. Le régime de sécurité sociale des agriculteurs

Comme on l'a dit plus haut, les règles relatives à l'assurance pension des agriculteurs sont contenues dans la Loi du 20 décembre 1990 sur l'assurance sociale agricole. Cette loi comprend des dispositions en matière d'assurance tant obligatoire que volontaire.

L'assurance obligatoire couvre tout agriculteur exploitant une ferme, en territoire polonais, de plus de un hectare, sauf s'il s'agit d'un type de production

dite particulière. Cette assurance s'étend également aux conjointes et aux membres de la famille qui travaillent. Toute personne couverte par une autre assurance sociale (en fait le régime général) ou bénéficiaire d'une pension est automatiquement exclue de l'assurance agricole.

L'assurance volontaire couvre les agriculteurs qui ne remplissent pas les conditions susmentionnées. Notamment, ils peuvent s'affilier si leur exploitation est inférieure à un hectare. Ces dernières années, la KRUS a encouragé ces agriculteurs à s'assurer, ce qui a fait augmenter le nombre d'assurés. Les personnes affiliées à un autre régime d'assurance peuvent s'assurer à titre facultatif pour des prestations de courte durée. De même, les pensionnés peuvent être couverts par le régime protégeant contre les accidents du travail.

2.3. Techniques de paiement des cotisations et de collecte de l'information

2.3.1. Le régime général de sécurité sociale

On cotise à la ZUS chaque mois. Il incombe à l'employeur de retenir à la source, sur les salaires, la part salariale des cotisations de sécurité sociale et maladie, et de payer directement la part patronale.

La loi sur le système de sécurité sociale stipule trois dates-limites pour le paiement des cotisations et la remise des documents :

- le cinq de chaque mois pour les institutions publiques,
- le dix de chaque mois pour les travailleurs indépendants, et
- le quinze de chaque mois pour les employeurs privés.

Pour un mois donné, les cotisations sont versées sur la base des traitements et des salaires (ou des revenus déclarés) du mois précédent (c'est-à-dire que les cotisations de janvier sont payées en février). Les paiements suivent le principe de la comptabilité de trésorerie, ce qui signifie que les cotisations sont assises sur les salaires effectivement versés (et non à payer). En cas de retard de paiement, des intérêts prévus par la loi s'appliquent. De même, s'il manque des documents avec les renseignements appropriés.

2.3.2. Le régime de sécurité sociale des agriculteurs

Les paiements à la KRUS ont lieu tous les trimestres, le dernier jour du premier mois, à savoir :

- le 31 janvier pour le premier trimestre,
- le 30 avril pour le second trimestre,
- le 31 juillet pour le troisième trimestre, et
- le 31 octobre pour le quatrième trimestre.

Les cotisations sont versées sur les comptes bancaires des bureaux locaux de la KRUS, par virement bancaire ou postal. C'est le propriétaire de l'exploitation qui paie les cotisations de tous les assurés. En cas de retard de paiement, des intérêts de pénalité s'appliquent¹⁰.

Chaque trimestre, les bureaux de la KRUS distribuent des formulaires imprimés de virement bancaire, pour faciliter les paiements dus au Fonds. Etant donné que les taux de cotisation changent fréquemment en Pologne, ceux-ci ne sont pas imprimés sur le formulaire ; les agriculteurs doivent donc s'informer eux-mêmes du taux en vigueur pour l'année en cours. On peut effectuer des paiements anticipés mais, à la fin du trimestre, toute la cotisation doit avoir été versée. La loi permet aussi à la KRUS de déduire les cotisations dues par les agriculteurs des prestations qu'il leur verse. Cela ne peut, bien sûr, avoir lieu que quand un cotisant débiteur envers la KRUS sollicite une prestation.

3. Assiette et taux de cotisation

3.1. *Le régime général de sécurité sociale*

L'assiette de cotisation n'est pas la même pour les trois catégories différentes de personnes couvertes par le régime de pension des salariés (et assimilés). Les employeurs paient des cotisations sur le salaire brut de leurs employés. Là-dessus, ils retiennent également, à la source, la part salariale des cotisations,

¹⁰ C'est-à-dire, d'un taux plus élevé que le taux d'intérêt normal défini par la loi.

qu'ils transfèrent à la ZUS en même temps que la part patronale. D'autres formes de rémunération du travail salarié, comme les primes, sont également incluses dans l'assiette. On cotise durant les périodes d'emploi et de congé payé. En revanche, les périodes de congé maladie ou de congé non rémunéré sortent du champ de la sécurité sociale et ne sont pas prises en compte pour les pensions. Selon la législation polonaise, nul ne peut en même temps recevoir des prestations d'assurance sociale (des prestations maladie, par exemple) et cotiser à l'assurance sociale. Une seule exception : les prestations de maternité, puisque les congés de maternité sont couverts par la sécurité sociale et financés par le budget de l'Etat.

La loi et les arrêtés relatifs à l'assurance sociale précisent quels sont les éléments exclus de l'assiette des cotisations sociales. Il s'agit, par exemple, de certaines prestations en nature (voiture ou téléphone cellulaire de fonction), de coupons-cadeaux pour Noël (jusqu'à concurrence d'une valeur de 380 zlotys) ou d'indemnités compensatoires (pour réparer, par exemple, des torts envers un employé). Les prestations de l'assurance sociale (maladie ou accidents du travail) sont également exclues.

Il n'existe pas officiellement d'assiette minimale de cotisation mais, comme il existe une loi sur le salaire minimum (800 zlotys par mois en 2003 et 824, en 2004), dans les faits, le montant de celui-ci constitue l'assiette minimale de cotisation à l'assurance sociale.

Les cotisations des travailleurs indépendants sont entièrement à leur charge. Dans leur cas, l'assiette de cotisation est égale aux revenus déclarés, qui ne peuvent pas être inférieurs à 60 % du salaire moyen en Pologne. En pratique, presque tous les travailleurs indépendants déclarent comme revenu ce montant minimum. Il n'existe aucun rapport entre la sécurité sociale et l'impôt sur le revenu des particuliers qu'acquittent les travailleurs indépendants. Toutes les cotisations à la sécurité sociale sont exonérées d'impôts.

Les cotisations prises en charge par l'Etat sont assises, soit sur le montant de la prestation concernée (à savoir prestation de chômage ou prestation de maternité), soit sur le salaire minimum, soit sur l'allocation d'aide sociale.

L'assiette n'est pas la même pour les cotisations et pour l'impôt sur le revenu des particuliers. Dans le cas des salariés, l'assiette fiscale est égale au salaire brut, moins les cotisations sociales obligatoires. Pour les travailleurs indépendants, l'assiette fiscale varie selon le type de règles choisi par le travailleur pour ses

impôts sur le revenu. Les règlements fiscaux laissent en effet le choix entre plusieurs types de comptabilité, qui ont des conséquences pour le paiement des impôts. Dans tous les cas, l'assiette fiscale est constituée par le revenu tiré d'une activité économique, lequel n'a rien à voir avec le revenu minimum déclaré, mentionné par la réglementation sur l'assurance sociale. Les cotisations à l'assurance sociale sont déductibles des impôts.

Depuis 1999, la part du salaire assujettie aux cotisations pour pensions est plafonnée. Le plafond annuel équivaut à 30 fois le salaire mensuel moyen (soit 250 % de salaire annuel moyen) attendu pour une année donnée. Le tableau 5 présente les différentes catégories de cotisations à la sécurité sociale.

Tableau 5: Cotisations à l'assurance sociale en Pologne (depuis 2002)

Type d'assurance	Taux ^a	Sur ce taux, il incombe :	
		au salarié	à l'employeur
Vieillesse ^b	19,52	9,76	9,76
dont : CDN	12,22	—	—
CDC	7,30	—	—
Autres pensions (invalidité, survivants, plus allocations obsèques)	13,00	6,50	6,50
Maladie	2,45	—	2,45
Accident du travail ^c	1,62	1,62	—
Total	36,59	17,88	18,71
Fonds pour l'emploi (chômage) ^d	2,45	2,45	—
Assurance maladie ^e	7,75	—	7,75

^a Pourcentage du salaire brut (dans la limite du plafond pour les cotisations vieillesse et autres pensions, sans plafond pour les autres branches de l'assurance).

^b Les cotisations vieillesse sont réparties entre CDN et CDC au niveau du total, pas au niveau des parts patronale et salariale. Toutefois, en cas de paiement insuffisant, la ZUS considère l'argent qu'elle a reçu comme étant la part salariale ; s'il reste encore un montant, priorité est donnée à la cotisation vieillesse.

^c Depuis 2003, le taux de cotisation pour les accidents du travail varie en fonction des risques dans la profession. Il peut aller de 0,4 % à 8,12 % du salaire.

^d Le Fonds de l'emploi est alimenté par les cotisations des employeurs, assises sur la masse salariale de l'entreprise.

^e Cotisation calculée sur le salaire net des autres cotisations sociales et de l'impôt sur le revenu.

3.2. *Le régime de sécurité sociale des agriculteurs*

Les cotisations à la sécurité sociale des agriculteurs sont à taux uniforme : elles sont indépendantes de la taille de l'exploitation ou de la richesse relative de l'exploitant. Il existe deux types de cotisations :

- à l'assurance pension, et
- à l'assurance accidents du travail, maternité et maladie (courte durée).

La cotisation pour pension est égale, par trimestre, à 30 % de la pension mensuelle minimum, autrement dit, sur une base annuelle, à 120 % de la pension mensuelle minimum. Cette règle s'applique à tous les agriculteurs, qu'ils soient affiliés à l'assurance obligatoire ou à l'assurance volontaire. En 2002, les cotisations annuelles pour pension s'élevaient à 663 zlotys. D'après des calculs actuariels, ce montant de cotisation couvre environ un cinquième du coût des prestations servies par le régime. C'est l'une des raisons qui expliquent le fort subventionnement public du régime (qui couvre environ 90 % des dépenses du régime agricole). L'autre raison est le ratio désavantageux des cotisants par rapport aux pensionnés. Dès les premiers temps de la KRUS, il y a eu plus de pensionnés que de cotisants au régime. Le Conseil des agriculteurs (conseil de surveillance) fixe le montant des cotisations pour les prestations de courte durée. Le Fonds contributif, qui finance les prestations de courte durée, atteint parfaitement l'équilibre grâce aux cotisations et n'est pas subventionné par l'Etat.

Au quatrième trimestre 2003, la cotisation pour pensions s'élevait à 165,80 zlotys (soit environ 40 euros) par trimestre, tandis que la cotisation « prestations de courte durée » s'établissait à 54 zlotys. Les affiliés à l'assurance « prestations de courte durée » volontaire payaient un tiers du plein tarif (18 zlotys). En échange de cette cotisation plus faible, ils reçoivent le même montant de prestations ; néanmoins, il leur faut attendre d'avoir une année d'affiliation pour avoir droit à une allocation maladie ou maternité.

4. Nombre de cotisants, taux de couverture et efficacité du recouvrement des cotisations

Fin 2002, le nombre total de personnes bénéficiant de la couverture sociale s'élevait à 14 320 000. Au cours de la dernière décennie, le nombre d'assurés a diminué, surtout du fait de l'émergence puis de la hausse continue du chômage, dues aux mutations sociales et économiques du pays. De plus, il s'est produit un afflux important de personnes dans le groupe des pensionnés au début des années 1990.

Dans le cas de la ZUS, l'évolution du nombre d'assurés est procyclique : ainsi, lors de la croissance économique du milieu des années 1990, le nombre d'assurés a augmenté. A l'inverse, le nombre d'assurés à la KRUS est anticyclique : en effet, en période de forte croissance, certains membres de la famille prennent d'autres types d'emplois. Quand la croissance ralentit, ils reviennent sur l'exploitation.

L'information sur le nombre de travailleurs indépendants est limitée. Toutefois, on peut estimer que, sur l'ensemble des affiliés à la ZUS, environ 1,2 à 1,4 millions de personnes travaillent à leur compte¹¹. Par ailleurs, on peut évaluer à plus d'un demi million le nombre de personnes qui se trouvent au chômage, au service militaire, en congé maternité ou parental ou dans quelque autre catégorie.

Si l'on compare le nombre d'assurés à celui des personnes exerçant une activité rémunérée, on peut en tirer des conclusions intéressantes. En premier lieu, le nombre d'assurés, jusqu'en 2000, était inférieur à celui des personnes exerçant une activité rémunérée : une partie de la population était donc sans protection sociale. Mais, en 2001 et en 2002, la situation était renversée : il y avait plus d'assurés que de personnes exerçant une activité rémunérée. Ce phénomène peut s'expliquer par deux faits. Premièrement, la hausse du nombre de chômeurs qui reçoivent des prestations de chômage... alors que, par définition, les chômeurs ne travaillent pas. Deuxièmement, depuis 1999,

¹¹ Ces estimations sont tirées des données de l'assurance maladie. Toutefois, alors que tous les travailleurs indépendants sont couverts par l'assurance maladie obligatoire, seuls ceux d'entre eux qui n'ont pas de contrat de travail doivent payer la sécurité sociale.

les personnes en congé maternité ou parental sont couvertes par l'assurance, même si, selon les critères des Enquêtes sur la population active (EPA), elles ne travaillent pas.

Tableau 6 : Nombre d'emplois et de cotisants en Pologne, 1992–2002

Années	Cotisants			Total	Emplois Selon l'EPA ^b
	(en milliers)				
	ZUS	dont : OFE ^a	KRUS		
1992	13 199,0	—	1 650,0	14 849,0	15 181
1993	12 665,2	—	1 567,8	14 233,0	14 894
1994	12 787,4	—	1 475,1	14 262,5	14 802
1995	13 205,8	—	1 426,6	14 632,4	14 929
1996	13 219,8	—	1 387,2	14 607,1	15 089
1997	12 937,1	—	1 418,1	14 355,2	15 308
1998	12 737,3	—	1 414,9	14 152,2	15 477
1999	13 270,6	8 693,9	1 428,2	14 698,8	14 865
2000	13 059,9	9 973,3	1 452,4	14 512,3	14 620
2001	12 851,0	10 637,4	1 502,1	14 353,1	14 288
2002	12 761,0	10 989,8	1 559,5	14 320,5	13 863

^a Le nombre d'adhérents à un OFE est tiré des registres de la KNUiFE. Certaines personnes peuvent y être enregistrées sans pour autant être couvertes par l'assurance sociale obligatoire.

^b Moyennes annuelles tirées des statistiques de l'OCDE sur l'emploi.

Source : Calculs de l'auteur, d'après les chiffres de la ZUS, de la KRUS, de la KNUiFE et de l'OCDE.

Depuis dix ans, le montant total des cotisations est en baisse en proportion du PIB. Cette diminution affecte à la fois le régime de la ZUS et celui de la KRUS. Dans les deux régimes, le montant des cotisations rapporté au PIB avait, en 2002, diminué de plus du quart par rapport à 1992.

La baisse des recettes de cotisations correspond à une baisse de l'emploi, observée après 1997. En outre, ces dernières années, la hausse des salaires réels n'a pas suivi la croissance économique, ce qui contribue également à

la baisse relative des recettes de cotisations. La diminution des recettes a été particulièrement forte en 2002, date à laquelle, les recettes de cotisations ont chuté, non seulement en termes réels, mais aussi en termes nominaux.

Tableau 7 : Recettes du recouvrement des cotisations, par type de régime, en Pologne, 1992–2002

Années	Recettes							
	(en millions)				(en % du PIB)			
	ZUS	OFE	KRUS	Total	ZUS	OFE	KRUS	Total
1992	13 853,0	—	250,9	14 103,9	12,1	—	0,218	12,3
1993	18 412,8	—	346,2	18 759,0	11,8	—	0,222	12,0
1994	25 665,5	—	411,6	26 077,1	12,2	—	0,196	12,4
1995	35 841,9	—	540,1	36 382,0	11,6	—	0,175	11,8
1996	45 968,1	—	671,0	46 639,1	11,9	—	0,173	12,0
1997	55 402,3	—	785,7	56 188,0	11,7	—	0,166	11,9
1998	62 810,7	—	888,2	63 698,9	11,3	—	0,160	11,5
1999	64 084,4	2 285,5	981,6	67 351,5	10,4	0,4	0,160	10,9
2000	65 578,6	7 603,5	1 030,7	74 212,8	9,2	1,1	0,144	10,4
2001	69 904,0	8 706,9	1 156,2	79 767,1	9,3	1,2	0,154	10,6
2002	68 217,1	9 546,4	1 255,8	79 019,3	8,8	1,2	0,163	10,2

Note : Les recettes des cotisations à la KRUS couvrent les pensions et les prestations de courte durée.

Source : Calculs de l'auteur, d'après les données de la ZUS et de la KRUS.

Le montant de la cotisation par assuré connaît un écart croissant entre le régime de la ZUS et celui de la KRUS. Alors qu'en 1992, le montant de la cotisation à la ZUS était cinq fois plus élevé que celui de la KRUS, en 2002, le multiple est passé à sept. Tout au long de la période, le montant nominal de la cotisation à la ZUS a augmenté, sauf en 2002, où il est resté inchangé par rapport à l'année précédente.

Tableau 8 : Cotisation moyenne par cotisant, en Pologne

Année	Recettes par cotisant (en milliers de zlotys)	
	ZUS et OFE	KRUS
1992	1,0	0,2
1993	1,5	0,2
1994	2,0	0,3
1995	2,7	0,4
1996	3,5	0,5
1997	4,3	0,6
1998	4,9	0,6
1999	5,0	0,7
2000	5,6	0,7
2001	6,1	0,8
2002	6,1	0,8

Source : Calculs de l'auteur, d'après les données de la ZUS et de la KRUS.

Une baisse des recettes de cotisation signifie également une réduction de la masse salariale couverte, mesurée par le pourcentage de cotisations rapporté au total des rémunérations (voir tableau 9). Entre 1992 et 2002, la masse salariale soumise aux prélèvements sociaux a diminué de près de cinq points de pourcentage. Comme, dans le même temps, le nombre d'assurés a baissé de seulement 3 %, la majeure partie de la réduction de la masse salariale soumise aux prélèvements sociaux a été due à la diminution relative de l'assiette des cotisations.

Comme il ressort du tableau 9, il ne s'est pas produit d'amélioration visible du recouvrement depuis la réforme. Certes, la masse salariale soumise aux prélèvements sociaux a connu une nette augmentation en 1999, mais cela a été surtout dû à un partage du taux de cotisation, désormais pour moitié à la charge du salarié. Pour empêcher une baisse des salaires nets réels, l'instauration de ce taux de cotisation salariale coïncida avec une augmentation des salaires. La rémunération des travailleurs (qui comprend, ici, celle des travailleurs indépendants) fournit une meilleure indication de l'évolution globale du recouvrement des cotisations, car elle n'a pas connu de bond en avant en 1999. Comme le montre le tableau, elle n'a montré aucun signe d'amélioration après 1999.

Tableau 9 : Montant du recouvrement des cotisations, rémunération estimée des travailleurs et masse salariale soumise aux prélèvements sociaux, chacun en % du PIB polonais

	Taux global de cotisation (1)	Montant du recouvrement des cotisations (2)	Rémunération estimée des travailleurs (salaires plus total des cotisations sociales patronales) ^a (3)	Masse salariale soumise aux prélèvements sociaux ^b (4=2/1)
1992	45,0	12,05	38,80	26,78
1993	45,0	11,82	38,10	26,27
1994	45,0	12,20	39,30	27,11
1995	45,0	11,63	37,48	25,85
1996	45,0	11,85	38,19	26,34
1997	45,0	11,73	37,79	26,06
1998	45,0	11,35	36,56	25,21
1999	36,6	10,79	36,27	29,49
2000	36,6	10,26	34,48	28,04
2001	36,6	10,47	35,20	28,62
2002	36,6	10,07	33,85	27,52

Note : L'estimation de la rémunération des travailleurs (3) et de la masse salariale assujettie aux prélèvements sociaux (4) est supérieure aux « vraies » estimations, dans la mesure où elle comprend des revenus mixtes (c'est-à-dire les revenus d'activité indépendante). En effet, les cotisations versées par les travailleurs indépendants ne pouvaient pas être distinguées du total des recettes de cotisations.

^a La rémunération des travailleurs comprend la totalité des salaires et des cotisations versées par les employeurs aux organismes de sécurité sociale. Cette information est parfaitement comparable d'une année à l'autre. Le revenu (brut) des travailleurs indépendants est également inclus.

^b La masse salariale soumise aux prélèvements sociaux est égale au montant estimé des salaires bruts de l'économie nationale. La différence entre 1998 et 1999 s'explique par la décision administrative d'augmenter les salaires bruts en 1999, année où les cotisations furent réparties entre employeurs et salariés, alors qu'auparavant, elles étaient en totalité à la charge de l'employeur. Le revenu (brut) des travailleurs indépendants est également inclus.

Source : Calculs de l'auteur, d'après les données de la ZUS et de la KRUS.

5. Non-respect des obligations et fraude

Sur la base des résultats présentés dans la partie précédente, on peut estimer que la plupart des personnes économiquement actives sont couvertes par l'assurance sociale. Toutefois, elles ne déclarent probablement pas tout le revenu de leur travail à l'assurance sociale. Malheureusement, il n'existe aucun moyen de calculer correctement la partie non déclarée, parce que de bonnes estimations sur le revenu du travail dans l'économie souterraine font défaut. Par conséquent, quand on discute du non-respect des obligations et de la fraude, on vise surtout les cotisations déclarées comme dues au régime de sécurité sociale des salariés dont il est question infra. Par ailleurs, comme le régime de pension des agriculteurs ne dépend pas des revenus du travail et qu'il est principalement financé par des transferts provenant du budget de l'Etat, le non-respect des obligations, dans ce secteur, n'a pas de répercussions sur le financement. On ne fournira donc des informations sur le régime de sécurité sociale des agriculteurs que lorsque c'est pertinent.

Dans le régime général de pension, les droits des travailleurs sont protégés en cas de non-paiement des cotisations. Le montant d'une pension d'invalidité ou de survivant dépend du nombre d'années travaillées, non des cotisations versées. Dans le cas des pensions de vieillesse, la ZUS inscrit au compte de l'assuré à la fois les cotisations dues et les cotisations payées. Si certaines cotisations n'ont pas été recouvrées, les prestations seront quand même calculées sur la base des cotisations dues et l'Etat se chargera de combler la différence. Conformément à un projet d'amendement à la loi sur l'assurance sociale, présenté en 2003, la même règle s'applique à la part des cotisations affectée au régime par capitalisation, mais seulement en cas de faillite ou d'insolvabilité complète de l'employeur. Les cotisations non versées au fonds de pension ouvert seront portées sur le compte, dit notionnel, tenu par le régime public, et rapporteront un intérêt théorique.

Comme le système de la KRUS est fondamentalement le régime d'une sous-catégorie particulière de travailleurs indépendants, ses affiliés ne jouissent pas d'une telle protection : les agriculteurs paient pour eux-mêmes, faute de quoi, ils n'accumulent aucun droit.

5.1. *Le non-respect des obligations par les grandes entreprises*

Les grandes entreprises qui ne respectent pas leurs obligations sont, pour une large part, responsables du montant de la dette due au FUS. Durant la période de transition, le gouvernement a présenté, et le Parlement approuvé, plusieurs lois sur l'effacement des dettes sociales dans différents secteurs économiques. Après leur adoption par le *Sejm* (Parlement), elles couvraient notamment le secteur minier, la compagnie des chemins de fer et les soins de santé. Passer les dettes par profits et pertes était une pratique très courante avant la réforme des pensions de 1999. Grâce au resserrement du lien entre cotisations et prestations et au partage des cotisations entre salarié et employeur, les tentatives pour passer les dettes sociales par profits et pertes ont diminué.

En 2002, une loi sur les restructurations fut mise en œuvre : elle permettait aux entreprises, lancées dans un plan de restructuration, d'effacer de leurs comptes les cotisations dues par l'employeur au titre de l'assurance invalidité et des accidents professionnels (au total, 7,12 points de pourcentage de cotisations), plus les intérêts courus. Elle couvrait les dettes accumulées avant fin 2001. Cette loi comporte certaines conditions supplémentaires : il faut quand même payer la part salariale des cotisations ainsi que la part patronale des cotisations vieillesse ; il faut payer régulièrement tous les montants dus à l'heure actuelle¹². Cela signifie qu'aucune cotisation vieillesse ne peut être remise. Quelques centaines d'entreprises sollicitèrent un tel allègement, entre autres, dans le domaine des mines de charbon et de l'acier. Il s'agit d'une forme d'aide publique aux entreprises. Ce type d'aides suscite des arguments favorables et hostiles. Les entreprises ainsi subventionnées sont habituellement de gros employeurs : si l'on n'allégeait pas leur dette, elles devraient fermer, ce qui entraînerait des suppressions massives d'emplois. D'un autre côté, subventionner des entreprises en difficulté pendant longtemps n'est peut-être pas le meilleur moyen de les inciter à améliorer leur mode de fonctionnement et, à longue échéance, elles vont finir par fermer quand même. Étant donné la situation actuelle sur le marché du travail, en Pologne (presque 20 % de

¹² La ZUS impose les mêmes conditions pour accorder des délais de paiement ou des réductions du taux d'intérêt de pénalité. Toutefois, la loi sur l'assurance sociale n'autorise pas la ZUS à gommer des cotisations.

chômage), le gouvernement a considéré que, en subventionnant de grosses entreprises, il pourrait contribuer à maintenir les emplois existants et à préserver les travailleurs du chômage et de la pauvreté.

Conformément aux lois de l'Union européenne, de telles aides ne seront plus autorisées après l'adhésion de la Pologne à l'UE.

En 1999, la ZUS a, pour la première fois, créé une réserve dans le bilan du FUS, afin de couvrir les créances douteuses : il en a résulté une forte réduction des reports de créance, ainsi que de l'actif total du FUS (en tant qu'écriture comptable)¹³. L'argent total dû au FUS par les secteurs industriels en cours de restructuration, dont l'acier, les mines de charbon et la compagnie de chemins de fer (débiteurs structurels) s'élevait, fin 1999, à presque 6,5 milliards de zlotys. La dette de ces secteurs constituait les deux tiers des créances totales de la ZUS. La ZUS, suivant les recommandations de l'auditeur, provisionna ces créances à hauteur de 4,5 milliards. Une autre réserve fut constituée pour couvrir le montant des intérêts échus (7,75 milliards de zlotys). Comme les débiteurs manquèrent à payer régulièrement leurs cotisations en 2000, ce type de dette était passé à près de 7,9 milliards (soit 76 % de la dette totale) à la fin de 2000. En 2002, la situation s'améliora légèrement : la dette totale des débiteurs structurels s'établit à 6,2 milliards (61 % de la dette totale). En 2002, la dette totale (avec tout l'arriéré) grossit plus vite que celle des débiteurs structurels. Par conséquent, la part de la dette des débiteurs structurels dans la dette totale tomba à 58,5 % : elle dépassait tout de même 7 milliards de zlotys.

5.2. Fraude ou respect insuffisant et partiel des obligations dans le secteur non structuré

Si l'on compare le nombre des assurés à celui des emplois, il semble que presque tous les travailleurs soient inscrits à la sécurité sociale. Néanmoins, la taille

¹³ L'actif du FUS à la fin d'un exercice comprend l'encaisse et les créances à recouvrer à cette date. La pratique veut qu'en fin d'exercice, l'encaisse soit suffisante pour couvrir approximativement la moitié des paiements mensuels à déboursier par le FUS au début de l'exercice comptable suivant. Le reste représente les créances à recouvrer.

estimée de l'économie souterraine en Pologne est très importante, quoiqu'en baisse. D'après les estimations de l'Institut central de statistiques, la part de l'économie non structurée dans le PIB est passée de 17,2 % en 1994 à 14,3 % en 2001. Toutefois, selon d'autres estimations, la taille de ce phénomène est double (27,4 % du PIB en 2001)¹⁴.

Etant donné l'importance quantitative de l'économie non structurée et la couverture quasi complète des salariés, on peut formuler l'hypothèse qu'en Pologne, la fraude prend surtout la forme d'une minimisation des cotisations à la sécurité sociale. Il existe essentiellement trois astuces très répandues. La première consiste à payer une partie du salaire des travailleurs sous la table ou à employer des travailleurs étrangers (surtout en provenance des pays de l'ex-URSS). Il est prouvé que ces pratiques sont particulièrement courantes dans le bâtiment et l'aide à domicile.

Le second procédé a recours au travail indépendant fictif, qui permet d'abaisser les coûts de cotisation. Comme il revient moins cher de cotiser pour des travailleurs indépendants, les employeurs encouragent leurs salariés à se constituer en entreprise. Une telle pratique est courante dans le cas des directeurs et des avocats d'entreprise. Mais, ces dernières années, elle s'est largement répandue pour d'autres fonctions. Même si l'on ne dispose pas de chiffres, ces pratiques semblent avoir lieu à très grande échelle. Devant la progression de ces abus, en 2002, les syndicats réclamèrent une modification du Code du travail, en vue d'interdire de telles pratiques. Après discussion au sein du Comité tripartite, ils retirèrent leur demande, vu la difficulté à distinguer juridiquement, parmi les contrats externalisés, ceux qui ont et ceux qui n'ont pas toutes les qualités d'un contrat de travail salarié.

La troisième astuce consiste à faire enregistrer officiellement ses salariés comme des agriculteurs. Des propriétaires terriens ou des membres de familles d'agriculteurs s'inscrivent à la KRUS et paient des cotisations très faibles, alors que leur principale source de revenus n'a rien d'agricole. Les témoignages glanés çà et là indiquent que cette pratique aussi pourrait bien être très courante.

¹⁴ Prof. F. Schneider de l'Université de Linz.

5.3. Fraude ou respect insuffisant et partiel des obligations par les travailleurs indépendants

La loi polonaise ne permet pas à la ZUS de contrôler les revenus réels des travailleurs indépendants. Ce sont les revenus déclarés qui constituent l'assiette de cotisation. Quasiment tous les travailleurs indépendants déclarent le revenu minimal (60 % du salaire moyen). Qui dit étroite assiette de cotisation pour les travailleurs indépendants dit maigre protection contre la vieillesse dans l'avenir.

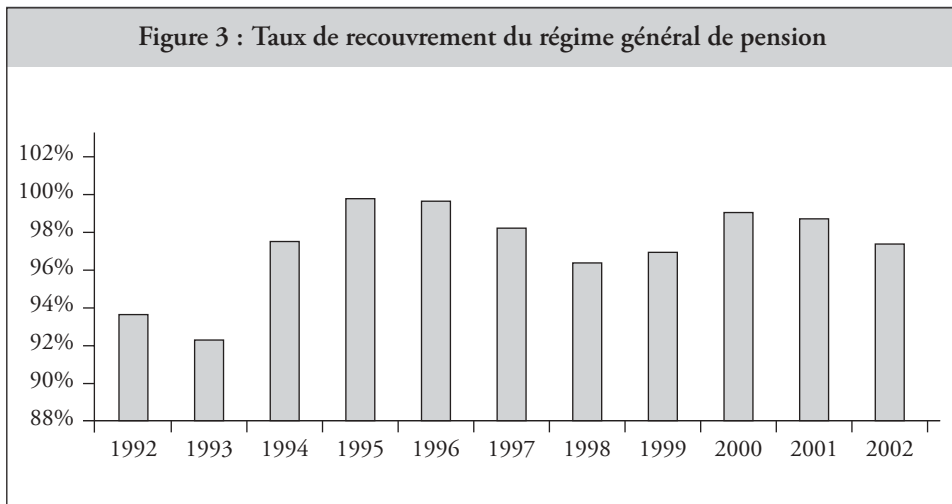
Selon les données de l'Enquête sur le budget des ménages, les travailleurs indépendants constituent le groupe socioéconomique ayant le plus faible taux de pauvreté. Il en ressort que leurs revenus réels sont sans doute habituellement supérieurs au minimum déclaré ; il est toutefois difficile d'apprécier la mesure d'une telle fraude.

Selon les estimations de la ZUS, ces dernières années, la proportion des travailleurs indépendants parmi les assurés a connu une hausse. Cette hausse a pour corollaire une baisse des recettes des cotisations du système de pensions. Si l'on faisait coïncider l'assiette de cotisation des travailleurs indépendants avec leur revenu réel (c'est-à-dire celui déclaré aux impôts), la protection vieillesse de cette fraction de la main d'œuvre en serait augmentée ainsi que le montant global des cotisations recouvrées. Une telle modification permettrait également de différencier les cotisations selon les catégories de travailleurs indépendants (par exemple, les petits artisans et les propriétaires de moyennes ou de grosses entreprises), alors qu'actuellement, ils versent tous la même cotisation, malgré des écarts de revenus importants.

5.4. Le problème des arriérés

Un des moyens de mesurer la sous-déclaration consiste à calculer le taux de recouvrement, c'est-à-dire le rapport entre les cotisations payées et les cotisations dues. Appliqué au régime de pension des salariés et assimilés, cet instrument de mesure indique un sommet des taux au milieu des années 1990 ainsi qu'en 2000-02. La baisse des montants recouverts, observée notamment en 1998 et en 1999, s'explique par une accumulation des difficultés sur le marché du

travail ; en outre, en 1999, le ZUS a relâché le contrôle des versements de cotisations. Après 1999, la ZUS a amélioré ses opérations de recouvrement, d'où une diminution des arriérés restés en souffrance ainsi qu'une amélioration de la discipline dans le paiement des nouvelles cotisations¹⁵. Toutefois, le taux de recouvrement ne prend en compte, en fait de cotisations dues, que celles des salariés déclarés.



Source : ZUS

La loi sur l'assurance sociale permet à la ZUS d'accorder des délais de paiement pour des cotisations impayées ou des possibilités de paiements échelonnés. Cela ne vaut que pour la part patronale des cotisations. Et, pour que la ZUS passe un accord avec un employeur, les conditions suivantes doivent être respectées :

- la part salariale des cotisations doit être versée en intégralité, ainsi que les cotisations vieillesse, et
- toutes les cotisations actuelles doivent être payées régulièrement.

La ZUS n'a pas autorité pour effacer des dettes de cotisations.

¹⁵ La ZUS a donc aussi pour fonction de faire appliquer la loi : à cet égard, elle a la même autorité que le fisc.

Sur les cotisations impayées, une pénalité s'applique sous forme d'intérêts : le taux d'intérêt annuel s'élève, depuis juin 2003, à 13,5 %¹⁶. La ZUS peut imposer une amende, jusqu'à concurrence du montant de la cotisation due.

Les arriérés enregistrés par les régimes de sécurité sociale apparaissent au tableau 10. Le total des créances des régimes d'assurance sociale représente environ 1,6 % du PIB : la majeure partie appartient au régime général. Dans ce régime, le ratio créances sur recettes est en hausse, surtout du fait de la baisse relative des recettes de cotisations.

Tableau 10 : Dette cumulée des cotisations polonaises envers la ZUS et la KRUS

Année	PIB (en millions de PLN)	ZUS				KRUS			
		Recettes (en millions de PLN)	Dette (en millions de PLN)	Dette/ Rec.	Dette/ PIB	Recettes (en millions de PLN)	Dette (en millions de PLN)	Dette/ Rec.	Dette/ PIB
1995	308 103,7	35 841,9	4 200,0	11,94	1,36	540,1	193,9	35,9	0,06
1996	387 826,6	45 968,1	4 700,0	10,38	1,21	671,0	242,1	36,1	0,06
1997	472 350,4	55 402,3	5 800,0	10,59	1,23	785,7	291,5	37,1	0,06
1998	553 560,1	62 810,7	8 389,1	13,34	1,52	888,2	337,7	38,0	0,06
1999	615 115,3	64 084,4	9 740,5	15,22	1,58	981,6	394,7	40,2	0,06
2000	713 391,0	65 578,6	10 308,4	15,71	1,44	1 030,7	442,6	42,9	0,06
2001	750 786,0	69 904,0	10 237,9	14,59	1,36	1 156,2	487,0	42,1	0,06
2002	772 248,0	68 217,1	12 078,2	17,74	1,56	1 255,8	536,3	42,7	0,07

Note : Les montants de la dette ne comprennent que le capital, sans les intérêts.

Source : Calculs de l'auteur, d'après les données de la ZUS et de la KRUS.

Si l'on compare le ratio montants à recouvrer / recettes de cotisations, il existe une différence notable entre le régime de la ZUS et celui de la KRUS : ce ratio est plus de deux fois moindre pour la ZUS que pour la KRUS. Pourtant, la dette cumulée, en pourcentage du PIB, est bien plus élevée à la ZUS, étant donné sa supériorité en nombre d'assurés et en taille.

¹⁶ L'intérêt, dit de pénalité, fait référence à un taux d'intérêt supérieur au taux normal prévu par la loi.

Dans les deux régimes, cet indicateur est en hausse depuis le milieu des années 1990. Cette hausse a été particulièrement forte, ces dernières années, la croissance économique ayant atteint son point le plus bas. À cause de la situation économique générale, employeurs et agriculteurs ont eu de plus en plus de difficultés à remplir leurs obligations.

Pour le montant total des créances à recouvrer, la différence entre la ZUS et la KRUS peut être attribuée à des facteurs institutionnels et macroéconomiques. D'un point de vue institutionnel, il se peut que la ZUS soit plus efficace pour faire respecter la loi. En ce qui concerne l'aspect macroéconomique, le secteur agricole polonais a subi une crise importante : entre 1995 et 2002, la part du secteur primaire dans le PIB a été divisée par deux, passant de 6 % à 2,7 %.

5.5. Le second pilier

Le recouvrement des cotisations en Pologne est centralisé, en ce sens que les cotisations au second pilier sont recouvrées par la ZUS, qui les transfère ensuite aux fonds de pension privés. En conséquence, il n'existe pas de problème de fraude particulier aux cotisations du second pilier. Toutefois, les difficultés de mise en œuvre du système informatique posent deux problèmes qui ne sont pas sans conséquence pour le recouvrement des cotisations.

Le premier problème est celui des arriérés de paiements de la ZUS aux fonds de pension. Comme on l'a vu plus haut, de 1999 à 2002, une part importante des cotisations du second pilier ne fut pas transférée aux fonds de pension ouverts, à cause de difficultés dans l'identification des versements. Les cotisations non transférées furent utilisées à servir les pensions courantes. La dette totale (capital plus intérêts) accumulée jusqu'en 2002 s'est avérée trop forte pour pouvoir être remboursée par les recettes courantes de la ZUS : son montant total était estimé à 10 milliards de zlotys. En 2003, le Parlement légiféra pour autoriser le financement de cette dette par l'émission d'obligations d'État spéciales. Les obligations, d'une valeur correspondant à celle des cotisations reconnues, sont transférées aux fonds de pension une fois que la ZUS a procédé à l'identification des cotisations passées, non transmises.

La seconde question est celle du nombre de comptes inactifs, c'est-à-dire des comptes ouverts par des OFE, que n'est venue alimenter aucune

cotisation. Cela peut provenir d'un défaut d'identification ou de l'affiliation fautive de personnes qui ne sont pas couvertes par la sécurité sociale. Mi-2003, la proportion globale de comptes inactifs sur la totalité des comptes était de 17,7 % (d'un OFE à l'autre, ce taux pouvait varier de 4,45 % à 55,09 %). La situation s'améliore. Deux ans plus tôt, le même indicateur s'établissait à 27,6 % (et, d'un OFE à l'autre, il oscillait entre 14,46 % et 88,10 %). L'amélioration est due aux progrès qualitatifs des bases de données de la ZUS et à la fermeture, par les OFE, des comptes ouverts à des personnes non assurées.

6. Améliorer le respect des obligations et les recouvrements

La question du respect de l'obligation de cotiser et du recouvrement en Pologne peut être considérée sous différents angles.

Premièrement, elle est liée au débat sur la situation des finances publiques. Le budget de l'Etat subventionne fortement les deux régimes d'assurance sociale, celui des salariés et assimilés et celui des agriculteurs¹⁷. Chaque année, le gouvernement tente de rendre maximal le degré de recouvrement des cotisations, notamment de manière à limiter les besoins de subventions des deux régimes. Cette maximisation est particulièrement importante dans le cas de la ZUS. La question est surtout débattue lors des débats annuels sur la loi des finances : alors, les hypothèses sur le respect des obligations en matière de cotisation affectent le plan global de financement de la ZUS et des subventions publiques. Une partie des difficultés financières observées à la ZUS en 1999 est venue d'hypothèses irréalistes sur le taux de respect des obligations. Après cette année-là, les hypothèses en la matière se sont faites très prudentes. En ce qui concerne la participation des partenaires sociaux, ceux-ci sont représentés au Conseil de surveillance de la ZUS. Les projets de plans de financement doivent donc recevoir l'approbation de leurs représentants. Les membres du Conseil, dans l'avis qu'ils émettent à l'intention du gouvernement, ont l'habitude de souligner la nécessité d'être prudent dans les hypothèses sur

¹⁷ En 2002, le montant total des subventions de l'Etat aux deux régimes dépassait 42 milliards de zlotys, soit 5,5 % du PIB. C'était plus que l'intégralité du déficit public.

le taux de respect des obligations. Par ailleurs, les partenaires sociaux sont consultés sur le projet de loi de finances avant que celle-ci ne soit soumise au vote du Parlement. Eux aussi, dans leurs avis, mentionnent fréquemment les hypothèses sur le financement du système de sécurité sociale, en soulignant les menaces éventuelles qui pèsent sur le financement du service des pensions. Toutefois, comme la décision finale relative au plan financier du FUS revient au gouvernement avant d'être soumise au Parlement, le degré de respect des obligations retenu dans les hypothèses reste très élevé.

Deuxièmement, les secteurs en cours de restructuration (c'est-à-dire les mines de charbon, les chemins de fer et les soins de santé) ne s'acquittent pas de leurs obligations en matière de cotisation. En conséquence, leur dette grossit, ce qui rend leur situation, en même temps que celle du système de sécurité sociale, plus difficile. Jusqu'en 1999, le gouvernement présentait fréquemment des projets pour effacer les arriérés de cotisations : ces projets avaient le soutien des partenaires sociaux et le Parlement les votait. Depuis 1999, une partie des cotisations, la part salariale, ne saurait être effacée, puisque le non-versement de cette part équivaut à un non-versement de salaire. De plus, comme le montant des pensions futures dépend directement de celui des cotisations vieillesse actuelles, les travailleurs sont moins chauds pour soutenir les projets de remise de dette en la matière. Par conséquent, depuis 1999, à l'exception de la loi de 2002, le gouvernement n'a plus fait aucun projet de remise de dette, sur quelque part des cotisations sociales que ce soit. On peut voir là l'un des aspects positifs du nouveau système de pensions. En effet, d'habitude, les discussions sur les plans de restructuration ont lieu avec les syndicats de branches et de secteurs particuliers. Dans ces discussions, la question du respect des obligations ne paraît guère retenir l'attention, même si certains syndicats sont favorables à ce qu'on passe par pertes et profits le plus de cotisations, ce qui, en théorie, pourrait augmenter les chances de rétablissement économique et sauvegarder des emplois.

Troisièmement, en Pologne, le niveau général (c'est-à-dire le montant à payer) des cotisations au système de sécurité sociale et, partant, le fardeau fiscal, est l'un des plus élevés des pays de l'OCDE. C'est un obstacle pour les employeurs qui souhaitent embaucher. Cela encourage donc la fraude et alimente le développement de l'économie non structurée. Les organisations artisanales et patronales militent pour une réduction des charges sociales. Selon

une enquête menée par la Banque nationale de Pologne (voir BNPo, 2003), au troisième trimestre 2003, environ 45 % des entreprises souhaitent qu'on accorde, à tous les employeurs, une diminution générale du taux de cotisation à la sécurité sociale. Ce vœu était particulièrement récurrent dans le secteur du bâtiment. Toutefois, dans la même enquête, au palmarès des obstacles au développement des entreprises en Pologne, le montant des cotisations sociales était seulement classé huitième sur dix. Les obstacles les plus importants sont, en effet, la faiblesse de la demande, les délais de paiement et la mauvaise situation financière des clients.

Enfin se pose le problème des aspects techniques du recouvrement : l'intégration des technologies de l'information au système de sécurité sociale rencontre des difficultés. Celles-ci entravent le transfert des cotisations aux fonds de pension ouverts. Sur ce point, le débat est vif dans le grand public, car les adhérents des fonds de pension ouverts s'inquiètent pour leur pension future et pour la sûreté de leur épargne-retraite. Toutefois, la solution est entre les mains de la ZUS et dépend de sa capacité technique à assurer le recouvrement.

7. Recommandations

Le débat national sur les régimes de protection sociale en Pologne n'aborde guère la question du recouvrement. On ne s'intéresse à celui-ci que lorsqu'un de ses aspects particuliers attire l'attention, en général après l'aggravation d'un problème, c'est-à-dire, souvent, très tard. Pour que la situation s'améliore, il faudrait adopter une méthode plus globale et plus durable d'information du grand public. Par exemple, on pourrait intégrer les questions de protection sociale au tronc commun des matières enseignées à l'école secondaire. Ainsi, les futurs travailleurs, quand ils entreraient sur le marché du travail, auraient davantage conscience de l'importance de l'assurance sociale et, notamment, de la couverture vieillesse.

Les travailleurs polonais sont demandeurs de couverture sociale. Toutefois, tous les indices convergent pour laisser penser que la part des salaires assujettie à l'assurance sociale est plutôt faible. On peut attribuer cette situation à la combinaison de deux facteurs, à savoir l'état actuel du marché du travail, qui

permet aux employeurs de dicter leurs conditions, et le manque d'information chez les personnes couvertes par le nouveau régime vieillesse : pourtant, en vertu de celui-ci, qui dit faibles cotisations aujourd'hui dit faibles pensions dans l'avenir. Selon une autre hypothèse, aux yeux de nombreux travailleurs, notamment des travailleurs indépendants, la protection offerte par l'assurance sociale vaut surtout à courte échéance, pour les risques encourus par la santé, plutôt que dans la perspective lointaine du montant d'une pension future. Sensibiliser les travailleurs pourrait contribuer à améliorer le taux de déclaration et de respect des obligations. Cela, toutefois, nécessite des actions du gouvernement et des partenaires sociaux, qui pourraient, conjointement, lancer une campagne d'« alphabétisation » des travailleurs en matière de pensions.

Le nouveau système de pensions de vieillesse fait dépendre étroitement les futures prestations des cotisations. En dépit de cette innovation introduite en 1999, le montant total des cotisations a été plutôt stable, voire en baisse. Notre première recommandation serait donc de mettre le grand public au courant des questions de protection sociale, notamment en ce qui concerne les pensions. Dans cette perspective, les premiers relevés de compte individuels envoyés aux assurés fin 2003 devraient être faciles à comprendre et souligner clairement le rapport entre cotisations versées et futures pensions.

Depuis 2003, l'Institution de la sécurité sociale effectue des projections à long terme de la situation des gens âgés au sein des régimes de pension. Le gouvernement, dans son programme récent de rationalisation des dépenses sociales, a proposé la création d'un Institut national d'actuariat, qui aurait pour charge d'effectuer des projections à long terme de la situation financière des régimes de protection sociale. Les projections à long terme de la ZUS et de l'Institut national d'actuariat pourraient servir de base aux discussions entre partenaires sociaux sur l'avenir des systèmes de protection sociale et sur les mesures susceptibles d'améliorer la situation financière du Fonds d'assurance sociale. De telles discussions devraient aboutir à la formulation de recommandations concrètes sur, par exemple, les taux de cotisation à la sécurité sociale, pour peu que les recettes de cotisations (grâce, également, à une meilleure observation des obligations) laisse une marge pour des réductions en la matière.

L'essentiel de l'arriéré de cotisations dû à la sécurité sociale est le fait de gros débiteurs appartenant à des secteurs en restructuration. Dans la plupart de ces

secteurs, les restructurations se poursuivent depuis des années, sans grande amélioration des comptes de résultat. Au contraire, ces secteurs bénéficient d'importantes subventions publiques, notamment sous forme de remise de dettes au chapitre des charges sociales. Dans l'avenir, en particulier après l'adhésion à l'UE, les subventions publiques à ces entreprises devraient être limitées. En outre, les subventions publiques n'ont qu'un temps.

La deuxième recommandation, pour améliorer le respect des obligations, est qu'il faut finaliser la restructuration des grands secteurs (notamment, mines de charbon, soins de santé et chemins de fer) qui fournissent le gros de la dette envers la sécurité sociale. Le processus de restructuration a été très lent, étant donné que les conditions (essentiellement une réduction de la main d'œuvre) proposées par le gouvernement ont été rejetées par les syndicats. Dans le cas de l'industrie minière, après des négociations serrées, à la suite de protestations des syndicats de mineurs, la loi sur les restructurations a été adoptée fin 2003. A la même date, le gouvernement a préparé un nouveau plan de restructuration des chemins de fer. Ce plan comprenait une réduction importante des lignes régionales qui, dans l'avenir, seraient gérées par des autorités régionales. Il prévoyait également d'importantes mesures d'économie, notamment sur le réseau régional. Désapprouvé par les syndicats, ce projet provoqua une grève des cheminots. Après que le gouvernement eut augmenté les subventions aux chemins de fer dans le projet de lois de finances, la grève fut suspendue. La mise en œuvre du plan de restructuration commence à présent. Va-t-il susciter un plus grand respect des obligations ? Cela dépend aussi des efforts et de la collaboration des cadres et des syndicats pour améliorer la situation économique de l'entreprise.

En matière de recouvrement de cotisations, il faudrait aussi modifier les règles pour les travailleurs indépendants. Actuellement, comme quasiment tous les travailleurs indépendants paient le même montant (en zlotys), la proportion de revenus absorbée par les charges sociales varie fortement d'une catégorie de travailleurs indépendants à l'autre. Si, pour certaines professions (comme les avocats ou les directeurs d'entreprise), les cotisations sociales ne constituent pas un coût important, pour d'autres (comme les artisans ou les aides ménagères), les cotisations pèsent très lourd, ce qui peut être source de fraude et de travail au noir. Il faudrait donc réviser les règles relatives au paiement des cotisations sociales pour les travailleurs indépendants, en faisant

dépendre l'assiette des cotisations des revenus ou des bénéficiaires déclarés au fisc. On pourrait combiner cela avec un abaissement de l'assiette minimale, pour permettre à certains des travailleurs indépendants de réduire des coûts trop élevés pour eux. Même si une telle modification se traduisait par une baisse des prestations pour certaines catégories de travailleurs indépendants, elle ferait augmenter le taux de couverture, en rendant plus attractif, pour ceux qui restent actuellement dans l'économie souterraine, le passage à la légalité.

Enfin, il faudrait aussi modifier le régime agricole. Premièrement, il faudrait restreindre l'accès au régime, en n'y admettant que ceux des agriculteurs qui vivent essentiellement de l'agriculture. Deuxièmement, le montant de cotisation devrait refléter le revenu des agriculteurs (à la fois celui de leur activité agricole et celui d'autres activités supplémentaires). Troisièmement, le subventionnement public devrait se limiter à compléter les cotisations des agriculteurs incapables d'en payer tout le montant ; les riches fermiers devraient cotiser au moins assez pour financer leur future prestation.

Bibliographie

- Chłoń-Domińczak, A., « La réforme des pensions en Pologne en 1999 » dans E. Fultz (sous la dir.), *La réforme des pensions en Europe centrale et orientale, volume 1, Restructuration avec privatisation : les cas de la Hongrie et de la Pologne*, OIT, Budapest, 2002.
- Czepulis-Rutkowska, Z., *Systemy emerytalne a poziom zabezpieczenia materialnego emerytów*, IPiSS, Varsovie, 2000.
- Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, *Sprawozdanie finansowe za rok kończący się 31 grudnia 2002 roku wraz z opinią biegłego rewidenta*, Varsovie, 2003.
- Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, *Sprawozdanie finansowe za rok kończący się 31 grudnia 2001 roku wraz z opinią biegłego rewidenta*, Varsovie, 2002.
- Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, *Sprawozdanie finansowe za rok kończący się 31 grudnia 2000 roku wraz z opinią biegłego rewidenta*, Varsovie, 2001.
- Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, *Sprawozdanie finansowe za rok kończący się 31 grudnia 1999 roku wraz z opinią biegłego rewidenta*, Varsovie, 2000.
- Góra, M. et Palmer, E. *Shifting Perspectives in Pensions*, CASE, Varsovie, 2002.

KRUS (Fonds de sécurité sociale des agriculteurs), Statistiques annuelles.

Banque nationale de Pologne, *Wstępna informacja o kondycji sektora przedsiębiorstw ze szczególnym uwzględnieniem stanu koniunktury w III kw. 2003 r.*,

Departament Statystyki NBP, Varsovie, 2003.

ZUS (Institution de la sécurité sociale), Statistiques annuelles.

Chapitre 6

Rapport sur le recouvrement des cotisations en Roumanie

*Cristian Toma*¹

1. Résumé de l'histoire récente des systèmes de recouvrement des cotisations

1.1. Introduction

Quand éclata la Révolution de décembre 1989, la Roumanie possédait plusieurs régimes de protection sociale, fonctionnant selon le principe traditionnel du financement par répartition.

La protection sociale présentait des fractures dues à l'existence d'un certain nombre de régimes spéciaux pour certaines professions ou secteurs d'activité. En dehors du régime général d'assurance sociale et du régime de pensions complémentaires, il existait des régimes distincts pour les agriculteurs et les militaires, ainsi que des régimes plus petits pour les unions d'artistes et d'intellectuels (écrivains, musiciens, artistes, cinéastes), le clergé, les travailleurs

¹ Les points de vue et les opinions émis dans cet article n'engagent que leur auteur. L'auteur de l'article tient à exprimer sa gratitude envers Mme Elaine Fultz et M. Tine Stanovik pour leurs précieuses observations, lors de la rédaction du présent rapport.

des coopératives artisanales et les avocats. Le bouleversement économique du début des années 1990 provoqua une baisse importante du nombre de cotisants, ce qui aboutit à une insuffisance de financement de ces régimes. Entre 1993 et 1998, les régimes des artistes, du clergé et des coopératives artisanales furent progressivement intégrés au régime général d'assurance sociale.

Tout au long des années 1990, le Ministère du travail et de la protection sociale administra la caisse publique d'assurance sociale, la caisse des pensions complémentaires, la caisse des agriculteurs et la caisse chômage². Les risques couverts étaient la maladie, la maternité, les accidents du travail, les maladies professionnelles, l'invalidité, la vieillesse, le veuvage et le chômage. Le Ministère de la santé gérait la caisse maladie qui couvrait les risques en la matière.

En 2000, le Parlement vota la première réforme majeure du système de sécurité sociale : la Loi n° 19/2000. Celle-ci contenait des dispositions importantes relatives à l'étendue de la protection sociale et à l'amélioration du recouvrement des cotisations. La loi entra en vigueur le 1^{er} avril 2001. On promulgua, peu après, des amendements essentiels qui modifièrent certaines des principales dispositions.

Dans cette première partie, on décrit le fonctionnement du système d'assurance sociale dans les années 1990, puis on présente les principales dispositions de la réforme de 2000, avec ses corrections postérieures.

1.2. Le système d'assurance sociale des années 1990

A. La caisse publique d'assurance sociale

La caisse publique d'assurance sociale était la plus importante par la taille. Elle offrait une protection contre la maladie, la maternité, les accidents du travail, les maladies professionnelles, l'invalidité, la vieillesse et le veuvage. Elle couvrait quiconque avait un contrat de travail individuel et les cotisations étaient payées exclusivement par l'employeur. L'employeur calculait et versait, tous les mois, la cotisation à l'assurance sociale. L'assiette de cotisation était constituée par le total mensuel de la masse salariale brute. En 1992, une loi différençia les

² Le rôle du Ministère dans la coordination des politiques de sécurité sociale remonte loin, précisément à la date de sa création, en 1920.

taux de cotisations en fonction de la pénibilité du travail : très pénible, pénible et normal. Ces taux ont varié au fil des ans, passant de 14 % en 1990 à un niveau aussi élevé que 30 % pour la troisième catégorie de travailleurs, 35 % pour la seconde et 40 % pour la première, juste avant la réforme de 2000. En 1990, pour la première fois, les travailleurs indépendants se virent accorder la possibilité de cotiser à cette caisse. Pour eux, le régime était volontaire et la participation s'est avérée négligeable.

Jusqu'en 1991, le budget de la caisse publique d'assurance sociale était une ligne du budget de l'Etat. A partir de 1992, il est devenu distinct et autonome, conformément à la Constitution de 1991. En 1995, la caisse publique d'assurance sociale s'est trouvée pour la première fois en déficit.

B. La caisse de pension complémentaire

Il existait également une réglementation relative à la caisse de pension complémentaire. Celle-ci offrait une protection contre l'invalidité, la vieillesse et le veuvage³. Tous les salariés inscrits au régime général d'assurance sociale étaient redevables de la cotisation complémentaire pour pension. Un taux de 3 % s'appliquait au salaire brut mensuel de chaque particulier ainsi qu'aux primes permanentes stipulées dans le contrat de travail. En 1999, le taux fut relevé à 5 %. L'employeur prélevait le montant à la source et le virait sur un compte spécial rémunéré tenu par la Caisse d'épargne roumaine.

Le Ministère du travail et de la protection sociale était autorisé à prendre des mesures pour préserver et faire fructifier les montants disponibles temporairement, en les plaçant dans des comptes bancaires ou à la Caisse d'épargne roumaine. La caisse de pension complémentaire était le seul régime à suivre le principe du financement anticipé. En 1990, pour la première fois, les travailleurs indépendants se virent accorder la possibilité d'adhérer à cette caisse. Tout comme pour la protection offerte, la même année, par la caisse publique d'assurance sociale, la participation se révéla négligeable. En 1997, la caisse de pension complémentaire enregistra son premier déficit⁴.

³ Cette caisse avait pour raison d'être le désir d'assurer une pension complémentaire, en plus de la pension de base servie par la caisse publique d'assurance sociale.

⁴ C'est-à-dire que les capitaux investis n'étaient pas suffisants pour payer les prestations promises. L'Etat dut donc subventionner ces prestations.

C. La caisse des agriculteurs

Les agriculteurs étaient obligatoirement couverts par un régime spécial jusqu'en 1992 ; ensuite, leur affiliation devint facultative. La caisse des agriculteurs offrait une protection contre la maladie, la maternité, l'invalidité, la vieillesse et le veuvage. Toutefois, seule une petite proportion d'agriculteurs accepta de verser la cotisation facultative. Le taux, de 7 %, frappait le revenu que l'assuré, chaque mois, déclarait dans le contrat d'assurance.

Pour compenser la faible participation des agriculteurs, le gouvernement imposa une taxe sur les entreprises produisant, transformant ou commercialisant les produits alimentaires et agricoles. Le taux allait de 2 % à 4 %, en fonction de l'activité. La taxe avait pour assiette le chiffre d'affaires mensuel des entreprises de production et de transformation. Dans le cas des entreprises de commercialisation, la taxe ne frappait que la différence entre le coût de production et le prix de vente.

Les entreprises, par les taxes, et l'Etat, par les subventions, jouaient un rôle essentiel dans le financement de la caisse. En 1995, la caisse des agriculteurs enregistra, pour la première fois, un déficit. En 1997, elle tirait 46 % de ses recettes de la taxation des entreprises et 52 % de ses recettes des subventions. Seuls 2 % provenaient des cotisations versées par les agriculteurs eux-mêmes.

D. La caisse chômage

A la différence des caisses précédemment mentionnées, qui existaient avant la Révolution de décembre 1989, la caisse chômage ne fut fondée qu'en 1991, quand l'Etat reconnut officiellement l'existence du chômage. Pour les salariés, le financement était assuré conjointement par les employeurs et les salariés eux-mêmes, tandis que les travailleurs indépendants pouvaient participer de façon facultative. Le taux de cotisation salariale, de 1 %, s'appliquait au salaire brut mensuel des individus. Le taux de cotisation patronale, de 5 %, s'appliquait à la masse salariale brute mensuelle totale. Quant aux travailleurs indépendants, leur taux de cotisation s'élevait à 5 % du revenu déclaré dans le contrat d'assurance chômage.

La caisse chômage attribuait également des indemnités de licenciement dans le cadre de programmes publics de restructuration, de privatisation et de fermeture d'entreprises. Cette pratique a contribué à une dégradation de ses finances entre 1998 et 2000, date à laquelle la caisse chômage enregistra un déficit.

1.3. Le mécanisme de recouvrement antérieur à la réforme

Tout au long des années 1990, la responsabilité du recouvrement des cotisations à l'assurance sociale, ainsi qu'à la caisse de pension complémentaire, à la caisse des agriculteurs et à la caisse chômage, incombait au Ministère du travail et de la protection sociale.

En 1991, le Ministère a été investi d'une fonction et d'un pouvoir de contrôle, pour effectuer des inspections et améliorer le recouvrement. Toutefois, au cours des années qui suivirent, la politique de recrutement de l'Etat ne fut pas assez flexible pour permettre d'avoir un nombre suffisant d'inspecteurs (voir section 4.4).

En 1996, afin d'accélérer le recouvrement des créances, le Parlement vota une loi spéciale relative au recouvrement administratif forcé des cotisations auprès des entreprises défaillantes. Avant 1996, le Ministère du travail et de la protection sociale avait institué une procédure juridique contre les débiteurs ; les représentants des tribunaux étaient responsables de son application. La nouvelle législation accordait des pouvoirs supplémentaires étendus aux fonctionnaires du Ministère chargés du recouvrement forcé, à savoir le droit de liquider les actifs et de geler les comptes des entreprises qui se dérobaient à leurs obligations.

A partir de 1997, les employeurs furent obligés de déclarer, chaque mois, le total du montant des cotisations dues à la caisse publique d'assurance sociale, à la caisse de pension complémentaire, à la caisse des agriculteurs et à la caisse chômage. Les déclarations, sur papier, indiquaient le total des cotisations à verser, le passif de l'employeur ainsi qu'éventuellement, les prestations déduites des cotisations⁵. L'introduction de ces déclarations avait pour objectif de créer des comptes d'entreprise où étaient enregistrées les cotisations versées et les cotisations en retard. Ces comptes constituaient une étape vitale pour

⁵ Les employeurs déduisaient certaines prestations de leurs cotisations à l'assurance sociale et les distribuaient directement à leurs salariés. Il pouvait s'agir des prestations en espèces pour la partie du congé maladie faisant suite à celle durant laquelle l'employeur était directement responsable, des prestations de mutation temporaire, des prestations de mise à temps partiel, des prestations de mise en quarantaine, des prestations de maternité, des prestations de soins aux enfants malades ou des allocations décès.

améliorer le respect des obligations (quand à la déclaration individualisée de cotisation faite par et pour les assurés, elle fut seulement introduite, en 2001, pour le système d'assurance sociale et, en 2002, pour les régimes chômage et maladie).

Les employeurs payaient les cotisations par virement depuis leur compte bancaire sur le compte de la direction départementale du Trésor.

Les comptes d'entreprise étaient tenus par chacune des 42 directions départementales de ce Ministère. Toutefois, des problèmes surgirent, parce que ces branches utilisaient des logiciels impropres au traitement des déclarations et des ordres de paiement.

Au cours des années 1990, un écart est apparu entre les montants dus et les montants versés, indice d'une augmentation importante des fraudes. Au milieu des années 1990, un grand nombre d'entreprises, certaines avec de nombreux employés, cessa de remplir ses obligations en matière de sécurité sociale⁶.

En 1998, autre mesure antérieure à la réforme, la caisse de pension complémentaire et la caisse des agriculteurs devinrent des fonds distincts dans le budget de la caisse publique d'assurance sociale. Toutefois, ce mode de traitement fut supprimé en avril 2001, quand fut votée la nouvelle loi sur l'assurance sociale.

En 1999, les premières réformes institutionnelles eurent lieu dans l'assurance maladie et l'assurance chômage. Deux agences spécialisées furent instituées : la Caisse nationale de l'assurance maladie et l'Agence nationale pour l'emploi. La première, en charge du risque maladie, devint la receveuse des cotisations maladie, tandis que la seconde, en charge du risque chômage, prit la relève du Ministère du travail et de la protection sociale pour recouvrer les cotisations chômage. En dehors du recouvrement, ces agences furent aussi investies de fonctions de contrôle et de police. La Caisse nationale de l'assurance maladie est sous la tutelle du Ministère de la santé, tandis que le Ministère de l'emploi, de la solidarité sociale et de la famille supervise l'Agence nationale pour l'emploi.

⁶ Pour les facteurs à l'origine de ce comportement, voir section 5.3.

1.4. *La Loi de réforme n° 19/2000*

Après une décennie de politiques à court terme, le gouvernement adopta la Loi n°19/2000 relative au système de pensions et aux autres droits à l'assurance sociale. Cette loi entra en vigueur en avril 2001. Elle représentait la première tentative du gouvernement pour mettre en œuvre des réformes cohérentes d'orientation.

Cette nouvelle loi avait pour principales caractéristiques les éléments suivants :

- L'organisation d'un régime public de pension unique. La réforme abolit les anciennes caisses publiques d'assurance sociale, caisse de pension complémentaire et caisse des agriculteurs, pour mettre sur pied un système unique.
- L'institution d'une Caisse nationale des pensions et des autres droits à l'assurance sociale, institution nationale d'intérêt public, opérant comme une entité juridique en charge de l'administration et de la gestion financière du régime public de pensions. A cet égard, le Ministère du travail, de la solidarité sociale et de la famille est l'instance décisionnaire dans le domaine de l'assurance sociale : cette nouvelle Caisse met en œuvre les politiques du Ministère. Un Secrétaire d'Etat appartenant au Ministère préside la Caisse nationale des pensions et des autres droits à l'assurance sociale. Siègent au Conseil d'administration des représentants de l'Etat, des employeurs et des assurés.
- La couverture obligatoire de toutes les personnes physiques exerçant une activité rémunérée supérieure à un certain montant. L'objectif était d'étendre la protection à toute la population active. De fait, cette mesure étendit la protection à quatre grandes catégories nouvelles : les chômeurs, les travailleurs à temps partiel, les travailleurs indépendants et les agriculteurs⁷. Pour les trois dernières catégories, la protection n'était obligatoire qu'au-delà d'un certain seuil de rémunération.

⁷ La loi de 2000 traitait aussi les fonctionnaires comme une catégorie à part, mais il s'agissait là d'une modification technique sans incidence sur leurs cotisations ou leurs prestations sociales. Avant la réforme, ils bénéficiaient d'une protection, en tant que bénéficiaires d'un contrat de travail individuel. A la fin des années 1990, une loi distincte modifia leur statut : ils furent désormais nommés, plutôt qu'engagés par contrat. La loi de 2000 modifia leur protection sociale en conséquence. Beaucoup de petites catégories furent également couvertes en 2000. Voir encadré 1. Pour une description des contrats civils, voir section 2.3.

- La modification de la structure de cotisation à l'assurance sociale, de manière à mettre, pour la première fois, une part du montant des cotisations sociales à la charge des salariés. Faire participer les salariés au paiement des cotisations était une manière de souligner leur responsabilité vis-à-vis de leur propre retraite, tout en donnant aux employeurs un motif supplémentaire de verser les cotisations sociales dues à la nouvelle Caisse nationale des pensions. Les taux de cotisation à l'assurance sociale sont fixés, chaque année, par la loi de finances de la sécurité sociale. Ils varient selon les conditions de travail. Si les conditions de travail sont pénibles ou très pénibles, le taux de cotisation est plus élevé et ce sont les employeurs qui paient la différence entre ces taux et le taux individuel. Les travailleurs indépendants et les agriculteurs, eux, doivent payer l'intégralité de la cotisation à l'assurance sociale.
- La subordination des droits à une pension ou à une autre prestation d'assurance sociale, à diverses durées de cotisation. La loi définissait celles-ci comme des périodes de *paiement* plutôt que d'*acquisition* des cotisations, établissant ainsi un lien direct entre les droits à prestations d'un individu et ses versements effectifs au régime.
- L'élargissement de l'assiette des cotisations sociales. Comme on l'a déjà mentionné, avant la réforme, le montant de la cotisation de pension complémentaire d'un salarié était assis sur son salaire brut mensuel, plus les primes *permanentes* stipulées juridiquement dans son contrat de travail personnel. Tout en abolissant cette caisse de pension complémentaire, la Loi n° 19/2000 a inclus toutes les primes et récompenses stipulées par la loi ou par les conventions de travail collectives dans l'assiette des cotisations sociales du salarié.
- Une redéfinition plus logique de la pénibilité des métiers, avec un changement de catégorie de certaines professions et la réduction du nombre de travailleurs exerçant un métier reconnu comme pénible ou très pénible.
- Le plafonnement des cotisations, qui limite implicitement le montant des prestations. Pour la part patronale des cotisations, le plafond était trois fois supérieur au salaire brut mensuel moyen, multiplié par le nombre moyen d'assurés employés par l'employeur au cours du mois considéré. Pour les salariés, les travailleurs indépendants et les agriculteurs, le plafond de cotisation était le triple du salaire brut mensuel moyen.

- Le relèvement, étalé sur 14 ans, de l'âge de la retraite : de 62 à 65 ans pour les hommes et de 57 à 60 ans pour les femmes.
- L'institution de tribunaux de l'assurance sociale ou de commissions de juges spécialisées pour trancher les litiges relatifs aux droits et aux obligations en la matière, afin de rendre des sentences en appel plus justes et plus rapides.

Les auteurs de la Loi n° 19/2000 cherchaient à avoir une approche plus cohérente de la réforme de la sécurité sociale que ne l'étaient les mesures antérieures ; toutefois, un nombre important d'amendements fut adopté peu après sa promulgation. Le gouvernement prit d'abord ceux-ci par ordonnance, selon une procédure d'urgence, avant de les faire entériner par le Parlement. Deux amendements se démarquent :

- La couverture obligatoire fut annulée pour les agriculteurs.
- La nouvelle règle qui faisait dépendre les droits à une prestation d'assurance sociale des cotisations effectivement versées fut également supprimée.

Ce dernier amendement sape le principe fondamental de la réforme de 2000, qui consistait à encourager le respect de l'obligation de cotiser, en renforçant le rapport entre cotisations versées et prestations obtenues.

Par ailleurs, à partir de 2003, la nouvelle assiette de cotisation a été considérablement élargie, puisque du triple, elle est passée au quintuple du salaire brut mensuel moyen.

1.5. Les réformes futures

Depuis de nombreuses années, la Roumanie envisage de mettre en place un système national de fonds de pension privés, financés par capitalisation, afin de diversifier les sources de revenu à la retraite, d'accroître l'épargne privée et de faire grossir le marché des capitaux. Le processus a commencé en 1997, date de parution d'un livre blanc axé sur une analyse et des propositions relatives aux piliers privés. Le gouvernement social-démocrate considère la diversification des sources de revenu pour la retraite comme un objectif prioritaire. Il prévoit

donc un système d'assurance sociale doté d'une structure à plusieurs piliers.

Selon son projet, le gouvernement ne soutiendra la mise en œuvre de fonds privés obligatoires que si une source supplémentaire de financement peut être trouvée pour couvrir les coûts de transition, c'est-à-dire les déficits qui vont affecter le régime public de pensions à la suite d'une réaffectation d'une partie des cotisations à des comptes d'épargne personnels.

Un second projet de loi prévoit un cadre juridique pour que les employeurs et les syndicats mettent en place des régimes professionnels volontaires de retraite. Selon le projet de nouveau Code fiscal, les cotisations à un régime professionnel de retraite seront exonérées d'impôt, dans une limite de 200 €.

Le gouvernement prévoit de faire voter les deux projets de loi, celui relatif aux fonds de pension privés obligatoires et celui sur les caisses professionnelles de retraite, en 2004.

2. Passage en revue des systèmes actuels de recouvrement

2.1. *Le cadre institutionnel*

Comme on l'a déjà expliqué, la nouvelle Caisse nationale des pensions et des autres droits à l'assurance sociale est sous la supervision du Ministère du travail, de la solidarité sociale et de la famille. La réforme de 2000 attribue à la Caisse nationale des pensions les fonctions suivantes en matière de recouvrement des cotisations :

- tenir un compte individuel de tous les cotisants au régime public et de leurs droits et obligations en matière d'assurance sociale, chaque cotisant se voyant attribué un numéro de sécurité sociale⁸,
- assurer la mise en œuvre, l'extension, l'entretien et la protection des systèmes d'archivage informatiques et autres,

⁸ Identique au numéro d'identification personnelle.

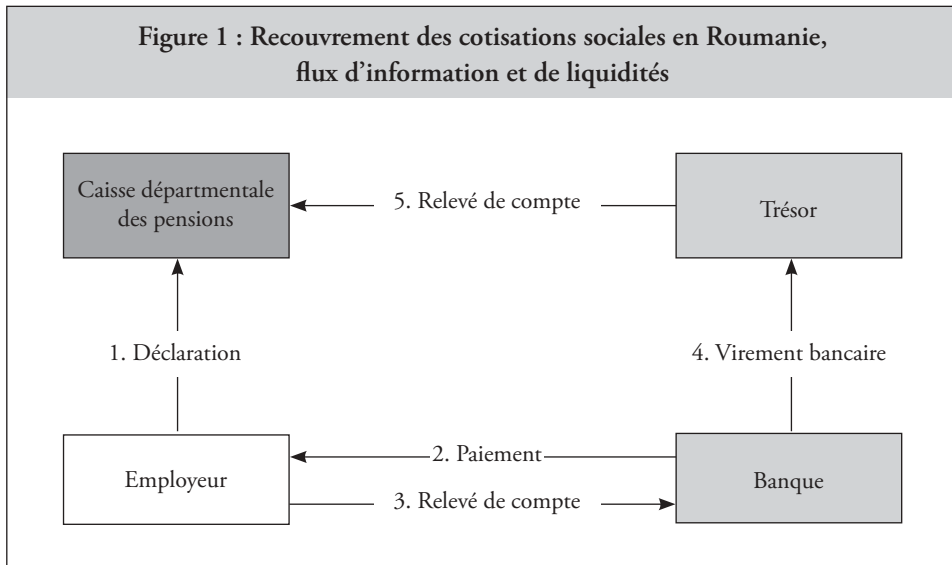
- recouvrer et transférer les cotisations à l'assurance sociale et autres⁹,
- orienter et contrôler les personnes physiques et juridiques en ce qui concerne leurs droits et leurs obligations vis-à-vis de l'assurance sociale,
- valider tous les ans la durée de cotisation de chaque assuré,
- fournir les données nécessaires à la justification et à l'établissement du budget de la sécurité sociale par le Ministère du travail, de la solidarité sociale et de la famille,
- rendre compte au gouvernement et aux partenaires sociaux de la gestion du budget de la sécurité sociale et publier un rapport semestriel d'activité, et
- faire appliquer les conventions internationales sur la sécurité sociale signées par la Roumanie et établir des relations avec les autorités de l'assurance sociale d'autres pays, sur la base de ces conventions.

2.2. *Le mécanisme de recouvrement*

Dans les sections ci-dessous, on trouvera une description des flux d'information et de liquidités mis en jeu par le recouvrement des cotisations à l'assurance sociale ainsi qu'une définition des responsabilités les plus importantes des acteurs participants. Les flux en question se divisent en trois grands circuits, relatifs respectivement : (a) au recouvrement des cotisations, (b) au paiement des prestations d'assurance sociale¹⁰, et (c) à la validation des périodes de cotisation.

⁹ La fonction de recouvrement et de transfert d'autres sortes de cotisations a été attribuée à la Caisse dans la perspective d'une privatisation partielle du système de retraite et de l'institution d'un nouveau système de comptes d'épargne individuels à gestion privée.

¹⁰ Une description du paiement des prestations est nécessaire, puisque les employeurs déduisent, de leurs cotisations mensuelles, certaines prestations qu'ils servent directement à leurs employés.



A. Le recouvrement des cotisations d'assurance sociale

1. Tous les mois, les employeurs remettent des déclarations individualisées à la caisse départementale des pensions. Ces déclarations peuvent être sur papier dans le cas des entreprises de moins de 20 salariés. Pour les entreprises de plus grande taille, en plus du formulaire papier, une déclaration électronique est obligatoire. Pour celle-ci, la Caisse nationale des pensions fournit un logiciel. Déclarer un salarié pour la première fois auprès de l'assurance sociale revient à l'y enregistrer : aucune inscription distincte n'est nécessaire. A des fins de contrôle des renseignements contenus dans la déclaration de l'employeur, le Registre national du commerce communique ses bases de données d'employeurs à la Caisse nationale des pensions.

La déclaration individualisée comprend :

- pour chaque salarié :
 - a) identification du salarié (nom, numéro de sécurité sociale, type d'emploi),
 - b) nombre de jours travaillés en fonction de la catégorie de pénibilité du travail (très pénible, pénible ou normal) et nombre de jours où ont été servies des prestations d'assurance sociale,

- c) assiette de la cotisation salariale selon la catégorie d'activité,
 - d) montant dû par le salarié, et
 - e) prestations d'assurance sociale à déduire des cotisations sociales.
- des renseignements d'ensemble sur l'employeur :
- f) identification de l'employeur (nom, numéro unique d'immatriculation, comptes bancaires),
 - g) effectif moyen employé durant le mois,
 - h) assiette de la cotisation patronale selon la catégorie d'activité,
 - i) montant dû par l'employeur,
 - j) montant total des cotisations salariales et patronales, et
 - k) total des prestations d'assurance sociale déduites des cotisations sociales.

La Caisse nationale des pensions a rencontré trois problèmes graves pour mettre en œuvre ces obligations. Premièrement, les employeurs ont commis de nombreuses erreurs en remplissant les déclarations. Cela est, en partie, imputable à l'absence de campagne de sensibilisation aux nouvelles obligations, de la part du gouvernement. Deuxièmement, la saisie informatique des déclarations remises sous forme papier s'est avérée une opération coûteuse et inefficace qui a engendré de nombreuses erreurs supplémentaires. Troisièmement, les bases de données sur les cotisants utilisées par la Caisse nationale des pensions pour vérifier, par recoupement, le bon respect des obligations, sont incomplètes. Cela signifie qu'il n'existe pas de fichier permanent fiable, permettant qu'on s'y reporte pour contrôler l'exactitude des déclarations.

Les bases de données existantes sont :

- Le Registre national du commerce, qui comprend toutes les entreprises, avec ou sans employés, mais pas les institutions publiques, et
- La base de données du Ministère des finances, qui comprend toutes les entités qui doivent remettre un état de leur bilan. Toutefois, même les entreprises qui n'ont pas d'activité, c'est-à-dire pas d'employés, remettent leur bilan. En outre, les institutions publiques ne sont pas comprises, puisqu'elles présentent leur bilan à l'administration centrale dont elles dépendent.

Ainsi, aucune de ces bases de données n'englobe les institutions publiques ; aucune, non plus, ne fournit d'informations sur les effectifs employés par les employeurs.

En 2001, la Caisse nationale des pensions et des autres droits à l'assurance sociale obtint la base de données du Registre national du commerce, mais celle-ci ne fut pas tenue à jour par la suite. Quant à la base de données du Ministère des finances, la Caisse n'y eut accès, après établissement d'un protocole, que fin 2002.

2. L'employeur s'acquitte des cotisations sociales par virement bancaire depuis sa banque vers le compte de la Caisse départementale des pensions, compte ouvert auprès de la direction départementale du Trésor. Il existe 42 caisses départementales des pensions : une par département.

La loi de 2000 stipule que, quel que soit leur statut juridique, les employeurs doivent remettre à leur banque, en même temps que les documents autorisant le paiement des salaires et des autres rémunérations des salariés, les documents permettant le virement des cotisations dues à l'assurance sociale publique. Ces deux types de paiement doivent se faire simultanément, sous la supervision de la banque. Toutefois, jusqu'à présent, cette disposition n'a pas été appliquée. La raison principale en est que les banques qui ne s'y conforment pas ne sont pas sanctionnées.

3. La banque émet un relevé de compte à l'intention de l'employeur.
4. Dans les 48 heures, la banque crédite le compte financier ouvert auprès de la direction départementale du Trésor et débite le compte de l'employeur, conformément aux règles régissant les virements bancaires.
5. La direction départementale du Trésor envoie un relevé de compte à la caisse départementale des pensions.

Le traitement non informatique des relevés de compte absorbe une proportion énorme du temps du personnel. Il aboutit également à des erreurs, vu l'absence de document spécial de paiement, spécifique à l'assurance sociale, pour fournir à la caisse départementale des pensions les renseignements dont elle a besoin.

Une fois que la direction du Trésor lui a envoyé un relevé de compte, la caisse départementale des pensions confronte les déclarations de l'employeur avec le relevé, faisant ainsi correspondre flux d'information et flux financier.

Les bases de données ainsi créées sont tenues à jour grâce aux renseignements obtenus lors d'inspections. Ces dernières sont axées sur la vérification de la réalité des paiements de cotisations et sur leur conformité avec la loi.

Si un arriéré est découvert, la caisse départementale des pensions, soit recouvre de force les montants dus, soit, selon le cas, accorde des délais de paiement.

Un suivi attentif du comportement financier des cotisants constitue, pour la Caisse nationale des pensions, le meilleur moyen de prévenir une accumulation d'arriérés. Toutefois, le suivi comme les notifications adressées aux cotisants défaillants sont entravés par des failles de l'informatique¹¹. Il s'agit là de problèmes graves, puisque les employeurs prennent conscience des capacités de la caisse à les surveiller grâce à ces notifications.

B. Le paiement des prestations d'assurance sociale

La loi oblige les employeurs, d'une part, à servir, eux-mêmes, certains types de prestations aux salariés et, d'autre part, à calculer et à faire l'avance de certains autres types de prestations, avant de les déduire du montant des cotisations qu'ils doivent à l'assurance sociale. Les employeurs ont notamment pour responsabilité directe de servir :

- Des prestations maladie en espèces. Le nombre de jours de congé maladie que doit payer l'employeur varie selon l'effectif des employés au moment de l'incapacité temporaire de travail du salarié concerné :
 - a) du 1^{er} au 7^e jour d'incapacité temporaire, pour un effectif de 20 salariés maximum,
 - b) du 1^{er} au 12^e d'incapacité temporaire, pour un effectif allant de 21 à 100 salariés, et

¹¹ Par exemple, le logiciel actuellement en usage ne calcule pas les intérêts courus ; il ne produit pas non plus de notification (somme) automatique pour les employeurs défaillants.

- c) du 1^{er} au 17^e jour d'incapacité temporaire, pour un effectif dépassant 100 salariés ;
- Des prestations d'accident du travail ou de maladie professionnelle. Quand l'employeur est responsable de la lésion du travailleur, il doit lui verser des prestations depuis son premier jusqu'à son dernier jour d'incapacité temporaire de travail, ou jusqu'à son départ en retraite.

Les prestations déduites des cotisations sociales et avancées par l'employeur sont :

- les prestations maladie en espèces, depuis la fin de la période couverte par les prestations à la charge de l'employeur jusqu'au dernier jour d'incapacité temporaire de travail, ou jusqu'à son départ en retraite,
- les prestations d'accident du travail ou de maladie professionnelle, dans les cas où le salarié est déclaré responsable de sa lésion,
- les prestations temporaires de mutation,
- les prestations de mise à temps partiel,
- les prestations de quarantaine,
- les prestations de maternité,
- les allocations familiales,
- les prestations de soins aux enfants malades, et
- les allocations décès.

Pour que les prestations puissent protéger contre les risques à court terme, le flux d'information et de liquidités englobe des étapes supplémentaires, qui apparaissent dans la figure 2.

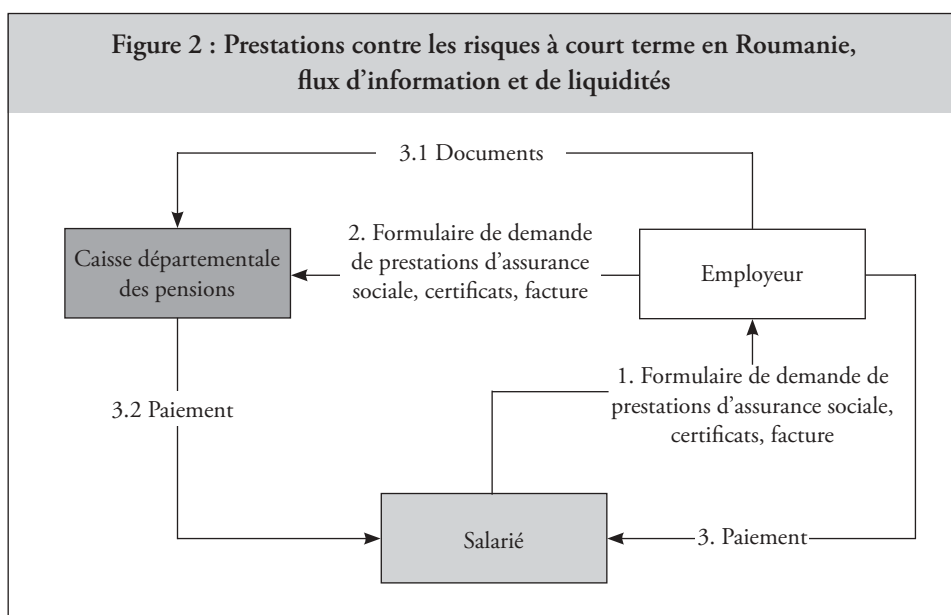
1. Le salarié remplit le formulaire de demande de prestations d'assurance sociale et le dépose auprès de son employeur, avec les certificats requis par la loi.
2. L'employeur remplit le même formulaire de demande de prestations d'assurance sociale et le remet à la caisse départementale des pensions, en même temps que sa déclaration mensuelle. Les mois où le montant des cotisations qu'il doit à l'assurance sociale est inférieur à celui des prestations qu'il a

directement versées à ses employés, ou bien les mois où il n'est redevable d'aucune cotisation, l'employeur adresse une facture avec les justificatifs requis à la caisse départementale des pensions, pour que l'assurance sociale lui reverse la différence ou, éventuellement, la totalité du montant des prestations qu'il a avancées.

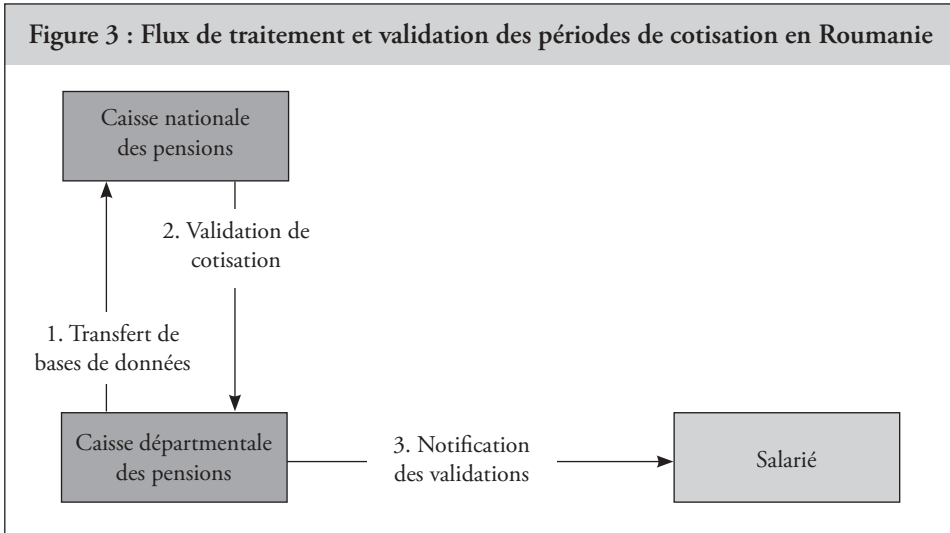
3. L'employeur calcule et sert aux salariés les prestations à sa charge ainsi que les prestations dont il fait l'avance pour le compte de l'assurance sociale.

Si l'employeur met fin à ses activités ou que la durée du contrat de travail du salarié expire, le processus comprend deux étapes de plus :

- L'employeur remet les documents requis par la loi à la caisse départementale des pensions.
- La caisse départementale des pensions verse au salarié les prestations d'assurance sociale auxquelles il avait droit avant la fermeture de l'entreprise ou la fin de son contrat de travail.



C. La validation des périodes de cotisation



Voici le circuit qu'illustre la figure :

1. La caisse départementale des pensions est censée communiquer ses bases de données sur les cotisants et les salariés, une fois par mois, à la Caisse nationale des pensions et des autres droits à l'assurance sociale.
2. La Caisse nationale des pensions et des autres droits à l'assurance sociale est censée passer en revue les bases de données pour valider la période de cotisation de chaque salarié. Cette opération devrait avoir lieu une fois par an. Cette tâche est confiée à la Caisse depuis le 1^{er} avril 2001, date de la mise en œuvre de la réforme de l'assurance sociale. Soulignons, toutefois, qu'il faut additionner les données individualisées mensuelles pour effectuer cette validation, étant donné que la loi de 2000 n'a prévu d'exiger, de la part des employeurs, aucune déclaration annuelle des cotisations versées pour le compte des employés¹².

¹² Cela signifie, dans les faits, qu'on n'a jamais imposé aux employeurs l'obligation de produire une déclaration annuelle des données, pour chaque individu (ou même, d'ensemble), sur le salaire ou les cotisations des salariés, aux organismes d'assurance sociale pertinents.

Toutefois, cette fonction essentielle n'a toujours pas été mise en œuvre. Parmi les principales difficultés rencontrées, citons les erreurs dans les déclarations patronales, qui sont imputables tant aux employeurs qu'aux agents qui les ont traitées à la main. En 2002, il fallut procéder trois fois de suite à une correction des erreurs, en demandant aux employeurs de rectifier les déclarations incorrectes.

En dehors de ces procédures de correction, on a recours à d'autres mesures bouche-trou. Dans le cas des retraites, pour la période antérieure à l'entrée en vigueur de la loi de 2000 (1^{er} avril 2001), la caisse départementale des pensions puise ses données dans des cahiers manuscrits. Depuis la réforme, elle oblige les salariés à lui remettre un certificat de l'employeur contrôlant sa période de cotisation.

3. Les caisses départementales des pensions sont censées notifier des certificats de cotisations individuelles à tous les salariés.

Les procédures de recouvrement des cotisations sociales décrites ci-dessus sont fondamentalement les mêmes que pour le recouvrement des cotisations chômage et maladie.

La plupart des problèmes que rencontre la Caisse nationale des pensions pour appliquer la nouvelle loi se rapportent aux technologies de l'information. Les systèmes informatiques ne sont pas encore au point. En fait, la Caisse nationale des pensions et des autres droits à l'assurance sociale se sert d'un système provisoire de technologie de l'information. Toutefois deux projets financés par la Banque mondiale sont en cours, l'un pour la Caisse nationale des pensions et des autres droits à l'assurance sociale et l'autre pour l'Agence nationale pour l'emploi : les deux projets en sont à des étapes différentes de mise en œuvre. Quant à la Caisse nationale de l'assurance maladie, elle poursuit un projet autofinancé.

2.3. L'extension de la protection obligatoire

La loi n° 19/2000 sur le système public des pensions et des autres droits à l'assurance sociale a étendu la protection obligatoire à quatre nouvelles grandes catégories de travailleurs : chômeurs, particuliers travaillant dans le cadre d'un

contrat civil¹³, travailleurs indépendants et agriculteurs. Pour les trois dernières catégories, la couverture obligatoire ne s'applique qu'aux personnes dont le revenu dépasse un certain seuil (voir encadré 1).

**Encadré 1 : Etendue de la protection de l'assurance sociale en Roumanie,
en vertu de la loi no 19/2000**

Les catégories de personnes suivantes étaient obligatoirement couvertes par l'assurance sociale :

- salariés avec un contrat de travail individuel et fonctionnaires,
- personnes élues ou nommées par le pouvoir exécutif, législatif ou judiciaire, pendant la durée de leur mandat légal, ainsi que les membres de coopératives artisanales, dont les droits et les obligations sont assimilés à ceux des salariés,
- personnes recevant l'assurance chômage,
- personnes dont le revenu brut tiré, dans l'année, d'une des catégories de statuts suivants, est au moins égal à trois fois le salaire brut mensuel moyen :
 - a) associé unique, actionnaire ou associé,
 - b) administrateurs ou gérants dans le cadre d'un contrat, membres d'une société de personnes familiale,
 - c) travailleurs indépendants autorisés,
 - d) employés d'organismes internationaux, s'ils ne sont pas assurés par ces derniers,
 - e) propriétaires ou locataires de terre ou de forêts,
 - f) agriculteurs individuels ou sylviculteurs privés,
 - g) membres d'une entreprise agricole ou d'autres types de coopératives agricoles,
 - h) personnes employées, sans contrat de travail individuel, par une institution religieuse reconnue,
- personnes dont le revenu brut cumulé tiré, dans l'année, de deux catégories (ou plus) de statuts ci-dessus est au moins égal à trois fois le salaire brut mensuel moyen, et
- personnes, exerçant une activité rémunérée dans le cadre d'un contrat civil et dont le revenu brut de l'année est au moins égal à trois fois le salaire brut mensuel moyen, à l'exception des retraités.

¹³ Un contrat civil était un accord écrit conclu pour : (1) un travail régulier ne dépassant pas trois heures par jour, en moyenne, ou (2) un travail effectué pour un propriétaire terrien ou un métayer. Les personnes employées dans le cadre d'un contrat

Toutefois, la couverture obligatoire de la dernière catégorie, celle des agriculteurs, fut de courte durée. Peu après la promulgation de la Loi n° 19/2000, cette disposition fut annulée par une ordonnance prise en urgence par le gouvernement avant d'être avalisée par le Parlement, avec une prise d'effet en 2003. Cette décision fut prise au vu de la résistance des agriculteurs à la nouvelle obligation d'affiliation et du constat que la Caisse nationale des pensions n'avait aucun moyen réel de faire appliquer celle-ci. Désormais, l'affiliation des agriculteurs à l'assurance sociale est de nouveau facultative¹⁴.

3. Assiettes, taux et techniques de recouvrement de cotisations

Les assiettes, les taux et les techniques de recouvrement de cotisations en 2003 sont décrits ci-dessous pour cinq catégories de participants au régime : salariés, employeurs, travailleurs indépendants, agriculteurs et chômeurs. Des versements distincts sont effectués en faveur de trois organismes spécialisés (pensions, emploi et maladie) qui, chacun, entretiennent leur propre base de données.

A. *Les salariés*

Les salariés sont soumis à trois types de cotisations : assurance sociale, chômage et maladie. Dans les trois cas, le montant est, chaque mois, calculé, retenu en totalité à la source, déclaré et transféré par l'employeur à la caisse

civil n'avaient pas droit aux prestations chômage, mais avaient droit aux prestations maladie ainsi qu'aux pensions (condition supplémentaire pour les pensions : le revenu brut annuel du travailleur devait être supérieur à trois mois du salaire brut moyen) à condition, toutefois, qu'ils n'exercent pas une autre activité rémunérée (s'ils avaient à la fois un contrat civil et un contrat de travail individuel, ils versaient des cotisations sociales et ne recevaient des prestations d'assurance sociales que de la part de l'employeur avec qui ils avaient signé le contrat de travail). Le nouveau Code du travail a rendu obligatoire la conversion de tous ces contrats en contrats de travail individuels (à temps plein ou à temps partiel), garantissant ainsi à leur titulaire tous les droits et toutes les prestations prévus par le Code du travail, y compris ceux de l'assurance sociale.

¹⁴ Un problème similaire pour faire appliquer la loi touche l'affiliation obligatoire des travailleurs indépendants. Toutefois, aucune mesure n'a encore été prise pour y faire face.

départementale compétente (pensions, emploi ou maladie) du département où est situé son siège.

(1) *L'assurance sociale* : l'assiette de cotisation est constituée par le salaire brut mensuel du salarié, y compris les avantages annexes stipulées par la loi ou par une convention de travail collective¹⁵. L'assiette est sujette à un seuil et à un plafond : elle ne peut pas être inférieure au salaire brut mensuel minimum, ni supérieure à cinq fois le salaire brut mensuel moyen.

Le taux de cotisation salariale, fixé par la loi annuelle relative au financement de l'assurance sociale publique, était de 9,5 % en 2003.

(2) *L'assurance chômage* : l'assiette de cotisation est constituée par le salaire brut mensuel du salarié, mais à l'exclusion des avantages annexes (à la différence de l'assiette pour l'assurance sociale décrite ci-dessus).

Le taux de la cotisation chômage a été fixé par une loi spéciale à 1 %.

(3) *L'assurance maladie* : l'assiette de cotisation est constituée par le revenu imposable du salarié (même assiette que pour l'impôt sur le revenu des particuliers).

Le taux de la cotisation maladie est actuellement de 6,5 % du salaire pris en compte. Tout comme pour la cotisation chômage, ce taux a été fixé par une loi spéciale.

B. *Les employeurs*

L'employeur doit compléter la cotisation de chaque salarié. La déclaration patronale doit être calculée, déclarée et payée chaque mois à la caisse départementale compétente.

¹⁵ Sont exclus de l'assiette des cotisations à l'assurance sociale : les prestations d'assurance sociale servies par l'employeur, les indemnités de licenciement (excepté les montants versés au moment du préavis), les allocations journalières, les indemnités de nomination, de mutation et d'expatriation, les participations aux bénéfices de l'entreprise ainsi que les primes et autres avantages exclus par des lois spécifiques.

(1) *L'assurance sociale* : l'assiette de cotisation est constituée par le total de la masse salariale brute mensuelle, dans la limite d'un plafond fixé à cinq fois le salaire brut mensuel moyen multiplié par l'effectif moyen employé au cours du mois.

Le taux est fixé par la loi annuelle relative au budget de l'assurance sociale publique. Il est égal à la différence entre le taux de cotisation s'appliquant aux divers degrés de pénibilité (34 %, 39 % et 44 %) et le taux de la cotisation versée par le salarié.

(2) *L'assurance chômage* : l'assiette de cotisation est constituée par le total de la masse salariale brute mensuelle (sans plafond).

Le taux a été fixé par une loi spéciale à 3,5 %.

(3) *L'assurance maladie* : l'assiette de cotisation est constituée par le total de la masse salariale brute mensuelle (sans plafond).

Le taux a été fixé par une loi spéciale à 7 %.

C. *Les travailleurs indépendants*

Selon leur situation, les travailleurs indépendants paient un, deux ou trois types de cotisations : assurance sociale, chômage et (obligatoire pour tous) maladie. L'assurance sociale est obligatoire pour tous les travailleurs indépendants dont le revenu dépasse un certain seuil ; pour les autres, elle est facultative. L'assurance chômage, en revanche, est facultative pour tous les travailleurs indépendants.

(1) *L'assurance sociale* : les travailleurs indépendants ayant un revenu, dans l'année, égal à au moins trois fois le salaire brut mensuel moyen doivent participer à l'assurance sociale. Pour eux, l'assiette de cotisation est constituée par le revenu assuré mensuel déclaré dans la déclaration à l'assurance et soumis à un seuil et à un plafond : ce revenu ne peut pas être inférieur à 1/4 ni supérieur au quintuple du salaire brut mensuel moyen. Qu'il soit couvert obligatoirement ou volontairement, le travailleur indépendant est redevable de la totalité du taux de cotisation sociale (c'est-à-dire, part patronale plus part salariale) qui s'applique au degré de pénibilité de son activité (34 %, 39 % ou 44 %). Les travailleurs indépendants paient leur cotisation après réception d'un avis

de paiement calculé, certifié et envoyé, sous forme de courrier, par la caisse départementale des pensions.

- (2) *L'assurance chômage* : l'assiette de cotisation, pour cette protection optionnelle, est constituée par le revenu assuré mensuel déclaré dans le contrat d'assurance chômage du travailleur indépendant : ce revenu ne peut pas être inférieur au salaire brut mensuel moyen. Le taux, pour les travailleurs indépendants, a été fixé par une loi spéciale à 4,5 %. Les travailleurs indépendants versent leur cotisation chômage, chaque mois, à l'agence régionale pour l'emploi de leur lieu de résidence.
- (3) *L'assurance maladie* : l'assiette de cette cotisation obligatoire est constituée par le revenu imposable du particulier. Le taux individuel a été fixé par une loi spéciale à 6,5 %. Les travailleurs indépendants versent leur cotisation maladie, chaque trimestre, à la caisse régionale maladie.

D. *Les agriculteurs*

En matière de sécurité sociale, les agriculteurs ont le même statut que les travailleurs indépendants, avec une exception importante : dès 2003, l'obligation de s'affilier qui s'appliquait à eux quand leurs revenus dépassaient un certain seuil, a été annulée. Par conséquent, aujourd'hui, tant l'assurance sociale que l'assurance chômage sont optionnelles pour les agriculteurs. Seule l'assurance maladie continue d'être obligatoire.

- (1) *L'assurance sociale* : l'assiette de cotisation est constituée par le revenu assuré mensuellement déclaré par l'agriculteur dans le contrat d'assurance sociale. Le montant est en soumis à un seuil et à un plafond qui sont les mêmes que pour les travailleurs indépendants : pas moins de 1/4 ni plus du quintuple du salaire brut mensuel moyen. Les agriculteurs qui choisissent de s'assurer doivent payer la totalité du taux de cotisation à l'assurance sociale (c'est-à-dire part patronale plus part salariale) correspondant à un degré de pénibilité normale du travail. Les agriculteurs paient leur cotisation après réception d'un avis de paiement calculé, certifié et envoyé, sous forme de courrier, par la caisse départementale des pensions.

- (2) *L'assurance chômage* : l'assiette de cotisation, pour cette protection optionnelle, est constituée par le revenu assuré mensuel, déclaré par l'agriculteur dans le contrat d'assurance sociale, et qui ne peut pas être inférieur au salaire brut mensuel moyen. Le taux de cotisation a été fixé par une loi spéciale à 4,5 %. Les agriculteurs versent leur cotisation chômage, chaque mois, à l'agence régionale pour l'emploi de leur lieu de résidence.
- (3) *L'assurance maladie* : pour les agriculteurs dont le revenu est exclusivement d'origine agricole, l'assiette de cotisation est identique au revenu imposable tel que défini par le fisc. Quand leur revenu imposable est inférieur au revenu brut mensuel moyen, l'assiette est ramenée à 1/3 du salaire brut mensuel minimum. On peut considérer cette disposition comme une sorte de subvention sociale aux agriculteurs. Le taux de cotisation maladie individuel a été fixé par une loi spéciale à 6,5 %. Les agriculteurs paient leur cotisation maladie par versements trimestriels.

E. Les chômeurs

Les chômeurs sont obligatoirement couverts par l'assurance sociale et l'assurance maladie. Ils ne doivent pas cotiser à l'assurance chômage. Les deux affiliations obligatoires sont financées par le budget de l'assurance chômage.

- (1) *L'assurance sociale* : l'assiette de cotisation est constituée par le montant des allocations chômage mensuelles reçues. Le taux qui s'applique est celui qui vaut pour les professions normales (non pénibles) : 34 %. L'agence régionale pour l'emploi calcule et paie, chaque mois, les cotisations.
- (2) *L'assurance chômage* : non pertinent.
- (3) *L'assurance maladie* : l'assiette de cotisation est la même que pour l'assurance sociale, telle que décrite ci-dessus. Le taux de cotisation individuelle a été fixé par une loi spéciale à 6,5 %. L'agence régionale de l'assurance maladie calcule et paie, chaque mois, les cotisations.

Comme on peut l'observer, en matière de taux de cotisation comme d'assiettes et de techniques de recouvrement, il existe de nombreuses similarités entre l'assurance sociale, l'assurance chômage et l'assurance maladie. Cette similarité ne s'étend pas aux impôts sur le revenu des particuliers. Voici un tableau des principales différences entre cotisations des salariés et impôt sur le revenu des particuliers :

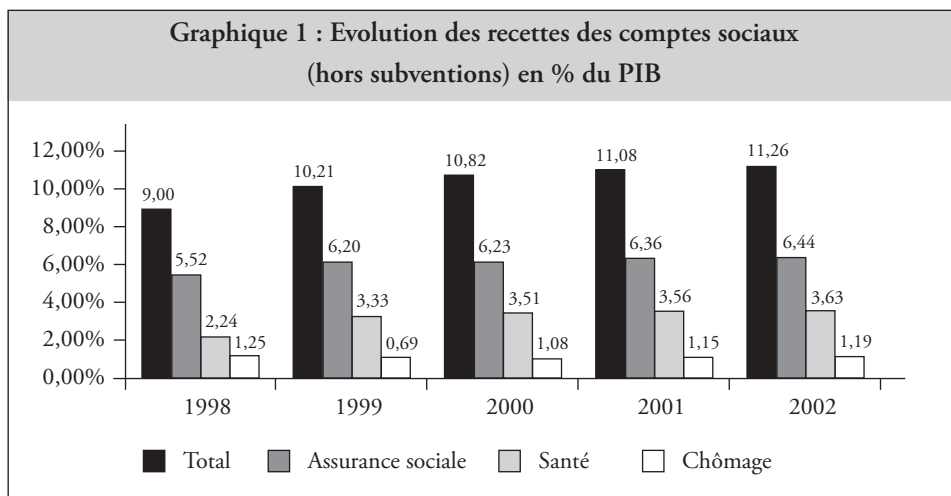
Tableau 1 : Principales différences entre cotisations des salariés et impôt sur le revenu des particuliers en Roumanie

Critère	Cotisation	Impôt sur le revenu
Fonction	Assurance	Aucune assurance
Assiette de cotisation	Total du salaire brut Total de la masse salariale brute mensuelle Plafond pour l'assurance sociale	Revenu minoré par des déductions individuelles prévues par la loi Pas de plafond
Taux	Fixe	Progressif afin de protéger les personnes à faible revenu
Technique de recouvrement	Une part salariale retenue à la source sur le salaire brut mensuel, déclarée et transférée chaque mois par l'employeur ; et une part déclarée et payée, chaque mois, par l'employeur	Payé, par acomptes mensuels, par les particuliers eux-mêmes, avec une régularisation annuelle sur la base des déclarations d'impôt effectuées par le salarié et par l'employeur afin de permettre les recouvrements

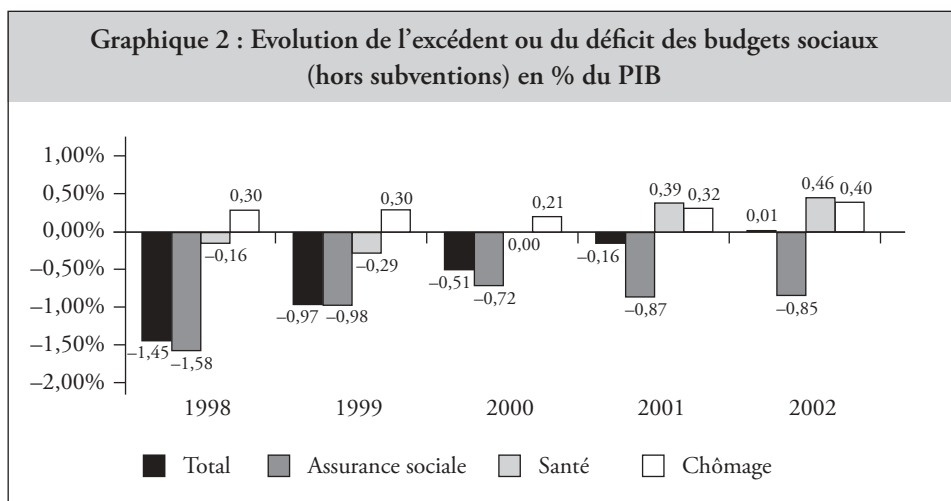
4. Mesures de l'efficacité du recouvrement des cotisations

4.1. *L'équilibre financier du système*

Les graphiques 1 et 2 présentent les résultats financiers de l'assurance sociale et des budgets chômage et maladie entre 1998 et 2002.



Source : Calculs de l'auteur tirés de statistiques de la Caisse nationale des pensions et des autres droits à l'assurance sociale, de l'Agence nationale pour l'emploi, de la Caisse nationale de l'assurance maladie et de l'Institut national de statistique.

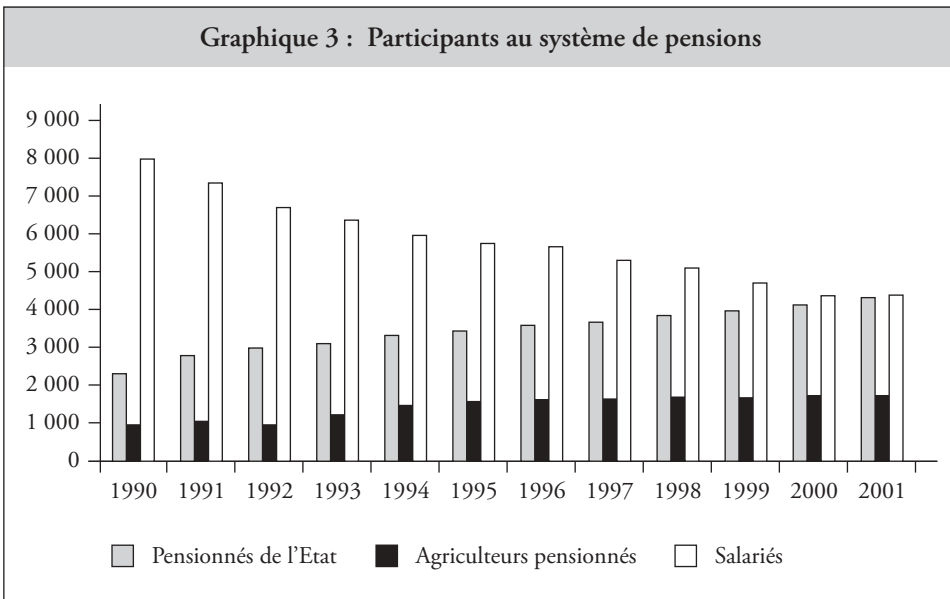


Source : Calculs de l'auteur tirés de statistiques de la Caisse nationale des pensions et des autres droits à l'assurance sociale, de l'Agence nationale pour l'emploi, de la Caisse nationale de l'assurance maladie et de l'Institut national de statistique.

4.2. Cotisants et bénéficiaires

Durant la décennie de transition, le régime d'assurance sociale fut utilisé comme un dispositif pour absorber la main d'œuvre licenciée. Même si l'âge légal de la retraite, avant la réforme, était, pour les hommes et les femmes, respectivement de 62 et de 57 ans, les travailleurs qui avaient accompli le nombre d'années d'activité exigées par la loi pouvaient prendre leur retraite cinq ans plus tôt sans pénalité. Le nombre de bénéficiaires de prestations d'invalidité augmenta également, du fait d'un relâchement des règles ainsi que des demandes d'invalidité déposées par des travailleurs découragés par le taux élevé de chômage. Le nombre total de pensionnés, régime général et régime des agriculteurs confondus, passa donc de 3,4 millions en 1990 à 6,2 millions en 2001. Au cours de la même période, le nombre de cotisants fut presque divisé par deux, passant de 8,2 millions en 1990 à 4,5 millions en 2000 et en 2001.

Le graphique 3 montre les bénéficiaires de l'assurance sociale et les principales catégories d'assurés en activité.



Source : Caisse nationale des pensions et des autres droits à l'assurance sociale, et Institut national de statistique.

On peut observer une baisse spectaculaire du nombre de cotisants. Elle a pour causes majeures l'augmentation du nombre de travailleurs indépendants, la croissance du secteur non structuré et la hausse du chômage.

Le tableau 2 présente l'évolution, au cours du temps, du nombre de cotisants obligatoires au système d'assurance sociale, ainsi que des personnes exerçant une activité rémunérée et des sans-emploi.

Tableau 2 : Nombre de cotisants obligatoires au système roumain d'assurance sociale, de personnes exerçant une activité rémunérée et de sans-emploi (en milliers)

Année	Salariés	Travailleurs indépendants, dont agriculteurs	Total	Personnes exerçant une activité rémunérée*	Sans-emploi
1990	8 156	—	8 156	10 840	0
1991	7 574	—	7 574	11 123	337
1992	6 888	—	6 888	11 387	929
1993	6 544	—	6 544	11 226	1 164
1994	6 133	—	6 133	11 234	1 223
1995	5 884	—	5 884	10 491	998
1996	5 759	—	5 759	10 036	657
1997	5 416	—	5 416	9 904	881
1998	5 187	—	5 187	9 838	1 025
1999	4 777	—	4 777	9 550	1 130
2000	4 456	—	4 456	9 636	1 007
2001	4 502	53	4 561	9 556	826

Source : Calculs de l'auteur tirés de statistiques de L'Institut national de statistique, de la Caisse nationale des pensions et des autres droits à l'assurance sociale.

* Comprend les salariés (colonne 1), les travailleurs indépendants et les agriculteurs (colonne 2) ainsi que d'autres catégories d'actifs (par ex., les personnes ayant un contrat de travail à temps partiel).

La politique du gouvernement social-démocrate élu en 2000 a consisté à réduire le subventionnement de l'assurance sociale publique et à augmenter les recettes de recouvrement, comme il apparaît au tableau 3.

Tableau 3 : Evolution des comptes de l'Assurance sociale publique : indicateurs financiers en % du PIB roumain

Année	1998	1999	2000	2001	2002
Recettes propres	5,52	6,20	6,23	6,36	6,44
Subventions	0,73	0,75	0,14	0,25	0,17
Recettes totales (recettes propres + subventions)	6,25	6,95	6,37	6,61	6,61
Dépenses	7,10	7,18	6,95	7,23	7,29
Déficit	0,85	0,23	0,58	0,62	0,68

Source : Calculs de l'auteur tirés de statistiques de la Caisse nationale des pensions et des autres droits à l'assurance sociale, et de l'Institut national de statistique.

On peut observer que les subventions attribuées ne couvraient pas les déficits. Mais, comme les lois relatives à la sécurité sociale stipulaient expressément la responsabilité de l'Etat, comme garant financier, celui-ci a toujours fini par combler les déficits des régimes de sécurité sociale. Les chiffres présentés ne livrent donc pas le fin mot de l'histoire, mais montrent seulement les subventions attribuées *initialement* aux caisses, ces années-là.

En 2001, la Caisse nationale des pensions avait prévu qu'en vertu de la Loi n° 19/2000, la couverture obligatoire s'étendrait à 1,1 million de travailleurs indépendants et d'agriculteurs et à 0,5 million de personnes travaillant exclusivement dans le cadre d'un contrat civil ainsi qu'aux chômeurs. Ces prévisions, utilisées pour justifier le budget, s'avèrent irréalistes. Seuls 45 000 travailleurs indépendants et 8 500 agriculteurs s'affilièrent au système. Ce phénomène de non-affiliation reste aujourd'hui omniprésent.

4.3. Montants recouverts et efficacité de l'effort de recouvrement

Les tableaux 4, 5, et 6 montrent les montants recouverts, le montant moyen de cotisations par assuré et une estimation de la masse salariale couverte en pourcentage du PIB.

Tableau 4 : Montants recouverts par le système d'assurance sociale obligatoire roumain (en milliards de ROL)

Année	Salariés	Travailleurs indépendants, dont agriculteurs	Sans emploi	Total
1990	63	—	—	63
1991	184	—	—	184
1992	519	—	—	519
1993	1 446	—	—	1 446
1994	3 022	—	—	3 022
1995	4 376	—	—	4 376
1996	6 296	—	—	6 296
1997	12 746	—	—	12 746
1998	19 182	—	—	19 182
1999	31 096	—	—	31 096
2000	45 982	—	—	45 982
2001	66 796	503	990	68 289

Source : Calculs de l'auteur tirés de statistiques de la Caisse nationale des pensions et des autres droits à l'assurance sociale.

En 2001, seule une petite minorité des travailleurs indépendants et des agriculteurs payait des cotisations assises sur l'assiette contributive minimale. Le reste déclarait des revenus plus élevés. Environ 600 travailleurs indépendants et 2 700 agriculteurs payaient des cotisations assises sur l'assiette minimale (1 037 163 lei).

Le gouvernement imposa une hausse importante du taux de cotisation en 1991 et en 1992, ainsi qu'en 1999. Dans un contexte de baisse substantielle du nombre de cotisants, ces hausses ont pu contribuer à la diminution, observée, de la masse salariale couverte. A partir de 2000, la masse salariale couverte, estimée en pourcentage du PIB, s'est mise à évoluer à la hausse. Cette tendance positive a surtout été une conséquence de l'amélioration du recouvrement grâce à des mesures de sanction et à des aménagements du remboursement des arriérés. Alors qu'en 1998, les sanctions et les accords sur les arriérés ne représentaient que 0,08 % du PIB, en 2001, ils en représentaient 0,44 %. On peut aussi attribuer un rôle, dans cette amélioration, à la décision

du gouvernement social-démocrate de réduire les taux de cotisations, dans le but implicite d'encourager le passage au secteur structuré ainsi que la hausse des salaires réels. En 2003, le gouvernement a continué à réduire les taux de cotisation, tout en relevant le plafond de la masse salariale (comme on l'a expliqué plus haut, de trois à cinq fois le salaire brut mensuel moyen, multiplié par le nombre de travailleurs employés). Grâce à ces mesures, on s'attend à une hausse globale de la recette des cotisations.

**Tableau 5 : Montant moyen de cotisation par assuré en Roumanie
(en milliers de ROL)**

Année	Salariés	Travailleurs indépendants, dont agriculteurs	Sans emploi
1990	8	—	—
1991	24	—	—
1992	75	—	—
1993	221	—	—
1994	493	—	—
1995	744	—	—
1996	1 093	—	—
1997	2 353	—	—
1998	3 698	—	—
1999	6 510	—	—
2000	10 319	—	—
2001	14 837	9 428	1 651

Source : Calculs de l'auteur tirés de statistiques de l'Institut national de statistique et de la Caisse nationale des pensions et des autres droits à l'assurance sociale.

Tableau 6 : Estimation de la masse salariale couverte en % du PIB roumain

Année	Taux combiné de cotisation (employeur + salarié) en %	Montant des cotisations salariales recouvrées (en milliards de ROL)	PIB (en milliards de ROL)	Estimation de la masse salariale couverte (en % du PIB)
1990	17,00	63	858	42,51
1991	23,00	184	2 204	36,30
1992	28,50	519	6 029	30,20
1993	28,50	1 446	20 036	25,32
1994	28,50	3 022	49 773	21,30
1995	28,50	4 376	72 135	21,29
1996	28,50	6 296	108 919	20,28
1997	28,50	12 746	252 925	17,68
1998	28,50	19 182	373 798	18,01
1999	37,50	31 096	545 730	15,19
2000	37,50	45 982	800 308	15,32
2001	36,50	66 796	1 154 126	15,86
2002	36,50	87 942	1 471 395	16,37

Source : Calculs de l'auteur tirés de statistiques de l'Institut national de statistique et de la Caisse nationale des pensions et des autres droits à l'assurance sociale. Le taux combiné de cotisation combine le taux patronal moyen propre à certaines conditions de travail avec le taux salarial.

4.4. La capacité à sanctionner

Malgré ces initiatives, les limites de la capacité à sanctionner continuent à poser un problème essentiel. En 2002, cette fonction n'était assurée que par 461 inspecteurs des cotisations à l'assurance sociale et au chômage, pour un total de près de 500 000 employeurs, selon les statistiques de l'Inspection du travail. Cela signifie qu'en moyenne, un inspecteur des cotisations avait la charge de 1000 entreprises. Dans le même temps, au Ministère des finances, un inspecteur était chargé de contrôler les contributions de 100 entreprises. Si l'on considère le fait qu'un inspecteur des cotisations peut effectuer, en

moyenne, 50 inspections par an et qu'il n'a pas le droit de remonter plus de cinq ans en arrière dans les comptes d'une entreprise, il s'avère que près des trois quarts des entreprises échappent à toute inspection.

On reviendra à ces questions dans la section 6.

5. Fraude et non-respect des obligations

5.1. *Fraude et non-versement des cotisations par les employeurs*

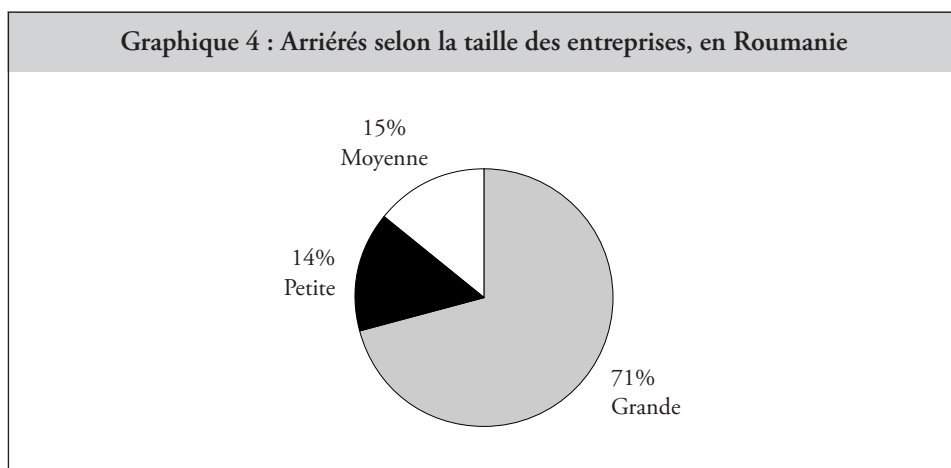
Comme on l'a déjà expliqué, la loi oblige les employeurs à procéder à une déclaration individualisée auprès de la caisse départementale des pensions. Lorsqu'elle a lieu pour la première fois pour un employé donné, elle sert en même temps à enregistrer celui-ci au système d'assurance sociale.

Malheureusement, en Roumanie, les employeurs ne déclarent pas tous leurs employés, comme l'ont révélé les contrôles de l'Inspection du travail. A l'entrée en vigueur du nouveau Code du travail, le 1^{er} mars 2003, 1,6 million de contrats civils aurait dû être converti en contrats de travail individuels à temps partiel¹⁶. Le nouveau Code rendait cette conversion obligatoire. Au point de vue de la couverture par la sécurité sociale, l'objectif était le même que celui de la disposition de la Loi n° 19/2000 qui étendait la protection à certains travailleurs rémunérés dans le cadre de contrats civils : la couverture obligatoire

¹⁶ Un contrat civil était un accord écrit conclu dans les cas suivants : (1) travail régulier ne dépassant pas trois heures par jour, en moyenne, ou (2) travail effectué pour des regroupements de propriétaires terriens ou de métayers. Les personnes salariées dans le cadre de tels contrats n'avaient pas droit aux prestations chômage, mais aux prestations maladie, plus, si leur revenu de l'année était supérieur au triple du salaire mensuel brut moyen et s'ils n'avaient pas d'autre contrat de travail que ce contrat civil (s'ils avaient aussi un contrat de travail individuel, ils ne payaient des cotisations d'assurance sociale et ne recevaient de prestations d'assurances sociales qu'à travers l'employeur avec qui ils avaient signé ce contrat de travail), aux prestations de pension. Dès lors qu'elle est employée dans le cadre d'un contrat de travail individuel, toute personne devient salariée et accède, à ce titre, aux droits et aux obligations définis par la législation du travail, les conventions de travail collectives et le contrat de travail individuel lui-même.

de ces particuliers. Toutefois, six mois plus tard, seuls 100 000 contrats civils avaient été convertis. Le problème du non-respect des obligations demeure donc important.

Toutefois, la forme la plus commune de non-respect des obligations n'est pas l'absence de déclaration, mais plutôt le défaut, l'insuffisance ou le retard de paiement des cotisations pour le compte des travailleurs déclarés¹⁷. Cette affirmation se fonde sur l'analyse, effectuée par l'auteur, d'entreprises endettées inspectées avant août 2003. Dans cette analyse, on s'est penché particulièrement sur la distribution des arriérés dus à l'assurance sociale en fonction de la taille, de la nature du capital social et du secteur d'activité de l'entreprise. Les graphiques 4, 5 et 6 présentent cette distribution des arriérés.



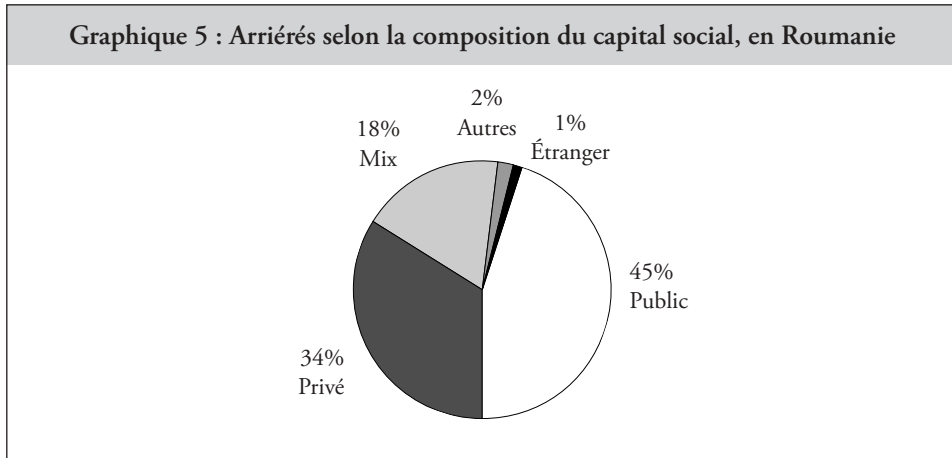
Source : Calculs de l'auteur tirés de statistiques du Ministère du travail, de la solidarité sociale et de la famille (Service des contrôles).

Dans le graphique ci-dessus, on appelle grandes entreprises celles qui ont plus de 250 salariés, moyennes celles qui ont entre 50 et 250 salariés, et petites celles qui comptent 50 salariés ou moins. Comme on peut le voir, les grandes entreprises représentent 70 % des arriérés. Elles sont principalement propriétés

¹⁷ Comme les travailleurs indépendants peuvent choisir leur propre assiette de cotisation, le fait qu'ils ne paient pas de cotisations sur la totalité de leurs revenus n'est pas considéré ici comme un non-respect des obligations (voir section 5.2).

de l'Etat et dépendent de subventions, qu'elles utilisent essentiellement pour payer les salaires.

Dans le graphique 5, on voit clairement que les entreprises publiques sont les principales débitrices, comme c'est le cas dans de nombreux pays d'Europe de l'Est.



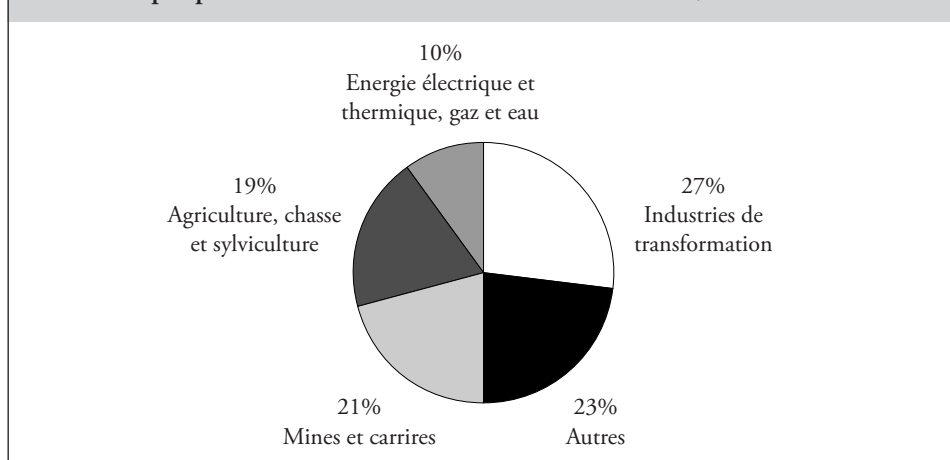
Source : Calculs de l'auteur tirés de statistiques du Ministère du travail, de la solidarité sociale et de la famille (Service du contrôle).

Contre les débiteurs publics, les sanctions, telles que les amendes ou les poursuites pénales, n'ont pas d'effet réel puisque les ressources de ces entreprises sont d'ordinaire limitées aux subventions : les dirigeants ont beau jeu de plaider non coupables. En ce qui concerne le secteur privé, la situation est différente et les amendes et les poursuites criminelles y produisent un effet.

La loi actuelle donne des pouvoirs de sanction contre toutes sortes de cotisants. Tant pour les entreprises publiques que privées, le gel des comptes est la procédure la plus répandue. En 2001, l'assurance sociale récupéra 97 % des arriérés recouverts en ponctionnant, pour ses propres caisses, les flux de trésorerie alimentant le compte en banque des entreprises.

Comme on peut le voir au graphique 6, le secteur minier représente 21 % du total des arriérés. Il est suivi par le secteur primaire, avec 19 %, et le secteur de l'énergie électrique et thermique et du gaz et de l'eau, avec 10 %. A eux trois, ces secteurs fournissent 41 % du total des emplois.

Graphique 6 : Arriérés en fonction du secteur activité, en Roumanie



Source : Calculs de l'auteur tirés de statistiques du Ministère du travail, de la solidarité sociale et de la famille (Service du contrôle).

Le traitement du secteur minier est, dans tous les pays, particulièrement difficile, tant d'un point de vue économique que social. Toutefois, en ce qui concerne toutes les entreprises à privatiser, le gouvernement a envisagé de réévaluer leurs dettes, afin d'accélérer le rythme des privatisations.

Sur ce point, pour les entreprises agricoles étatiques, la loi prévoit une annulation des cotisations et des intérêts échus ainsi que des amendes, une fois la privatisation effectuée.

Le problème du non-respect des obligations par les grandes entreprises, surtout publiques, n'appartient pas qu'au passé. C'est flagrant quand on analyse le paiement des cotisations courantes à l'assurance sociale au premier trimestre 2003 : au niveau national, les 420 plus gros débiteurs envers l'assurance sociale publique n'ont versé que 46 % du montant de leurs cotisations patronales et 75 % de leurs cotisations salariales. Il s'agit surtout, mais pas exclusivement, d'entreprises d'Etat. L'ensemble des autres entreprises qui ont déclaré des cotisations d'assurance sociale aux caisses départementales des pensions a payé 91 % du montant dû au titre des cotisations patronales et 100 % du montant dû pour les cotisations salariales. Les 420 plus gros débiteurs comptabilisent environ 60 % du total des arriérés.

Les agences de recouvrement des cotisations participent généralement aux procédures de faillite lancées par d'autres créanciers des entreprises endettées.

Les répercussions du non-versement des cotisations sur les droits des salariés varient selon la branche de la sécurité sociale. Pour l'assurance sociale et le chômage, il affecte la durée de cotisation dont dépend ensuite l'ouverture des droits à prestation, tandis que, dans le régime maladie, il affecte le droit aux services médicaux de base.

En vertu de la Loi n° 19/2000 dans sa version d'origine, la durée de cotisation se calculait en additionnant les mois où des cotisations avaient été payées à la fois par l'employeur et le salarié. Si, pour un mois donné, seule la part salariale des cotisations avait été versée, le mois concerné ne comptait que pour un tiers de mois. Toutefois, en vertu d'amendements à la loi, depuis juillet 2002, la durée de cotisation s'apprécie en additionnant les périodes où des cotisations ont été dues (mais pas forcément payées) à la fois par l'employeur et l'employé¹⁸. Cette modification viole le principe contributif sur lequel était fondée la réforme de 2000. L'absence de relation entre cotisations versées et prestations reçues encourage le non-respect de l'obligation de cotiser. La règle d'origine, selon laquelle le versement de la cotisation doit avoir été effectif pour que la période concernée compte dans la durée de cotisation, ne s'applique plus qu'aux travailleurs indépendants, ce qui les lèse par rapport aux salariés.

Pour le régime chômage, la durée de cotisation se définit comme la somme des périodes où des cotisations ont été versées à la fois par l'employeur et le salarié. Il faut y ajouter les périodes où l'employeur n'aurait pas versé les cotisations patronales parce qu'il était en phase de réalisation des sûretés, de redressement judiciaire, de faillite, de cessation des activités, de liquidation ou encore victime d'un cas de force majeure.

Dans la branche maladie, le non-paiement des cotisations, soit patronales soit salariales, ferme l'accès aux services de soins de base.

¹⁸ Cet amendement a été adopté sous la pression des syndicats, hostiles à la rigueur du premier système de calcul des durées de cotisation.

5.2. *Fraude et non-versement des cotisations chez les travailleurs indépendants*

Pour s'affilier à l'assurance sociale, les travailleurs indépendants doivent déposer une déclaration d'assurance à la caisse départementale des pensions. Toutefois, le taux d'affiliation est extrêmement faible. Cela peut s'expliquer en partie par l'absence de campagne de sensibilisation du public, mais aussi par les taux de cotisation élevés ainsi que par une certaine myopie qui frappent les travailleurs indépendants. En outre, comme on l'a expliqué plus haut, ces derniers sont à présent soumis à une règle plus stricte en matière de validation des périodes de cotisation. Etant donné tous ces facteurs dissuasifs, il est certain que le fait que cette catégorie ne prépare pas sa retraite en fait un groupe très exposé au risque de pauvreté dans l'avenir.

La sous-déclaration des gains par les travailleurs indépendants ne constitue pas une fraude aux yeux des régimes d'assurance sociale et de chômage, en ce sens que préciser dans sa déclaration d'assurance le montant de son revenu mensuel est un droit qui appartient à l'assuré. Une seule condition : ce montant doit être dans une fourchette fixée par la loi. Donc, dans les faits, les travailleurs indépendants ont la possibilité de choisir leur assiette de cotisation entre un seuil et un plafond. La situation est différente pour la branche maladie : là, c'est le revenu imposable qui doit apparaître dans la déclaration. Ce revenu est établi de la même manière que selon le Code fiscal. En cas de sous-déclaration, les travailleurs indépendants s'exposent à des poursuites pénales.

Les agences de recouvrement des cotisations sont autorisées à punir les cas de non-respect des obligations. Toutefois, le coût élevé du recouvrement des dettes signifie qu'on a rarement recours à ce genre de mesure.

Selon la branche de la sécurité sociale, le fait de ne pas payer ses cotisations a des conséquences variables sur les droits du travailleur indépendant.

Sous le régime de l'assurance sociale, on calcule la durée de cotisation en additionnant les périodes durant lesquelles l'assuré a, à la fois, dû et payé des cotisations. La relation entre paiement effectif des cotisations et ouverture des droits à prestations constitue une différence majeure par rapport au traitement plus avantageux dont bénéficient les salariés, ainsi qu'on l'a décrit plus haut.

La branche chômage ne prend en compte que les périodes où l'assuré a effectivement payé des cotisations chômage.

Quant au régime maladie, le non-paiement des cotisations par l'assuré se traduit par une réduction de l'accès aux services médicaux de base, comme cela a été décrit plus haut pour les salariés.

5.3. Le problème des arriérés

Le tableau 7 fournit des données sur la dette cumulée totale, intérêt et principal compris.

Tableau 7 : Total des arriérés, en % des cotisations d'assurance sociale recouvrées et en % du PIB roumain

Année	Arriérés en % des cotisations recouvrées	Arriérés en % du PIB
1998	54,36	3,00
1999	81,93	5,08
2000	132,35	8,25
2001	102,90	6,54
2002	96,14	6,19

Source : Calculs de l'auteur tirés de statistiques de l'Institut national de statistique, de la Caisse nationale des pensions et des autres droits à l'assurance sociale.

Les frais encourus par les cotisants débiteurs sont régulièrement révisés par une loi. Les modifications du taux d'intérêt sur la dette de l'assurance sociale apparaissent au graphique 7.

Avant 1998, le volume d'arriérés augmentait à un rythme minime.

Après 1998, sous l'influence d'une série de facteurs, il se mit à connaître une croissance constante, pour atteindre un sommet de 8,25 % du PIB, fin 2000. Ces facteurs furent :

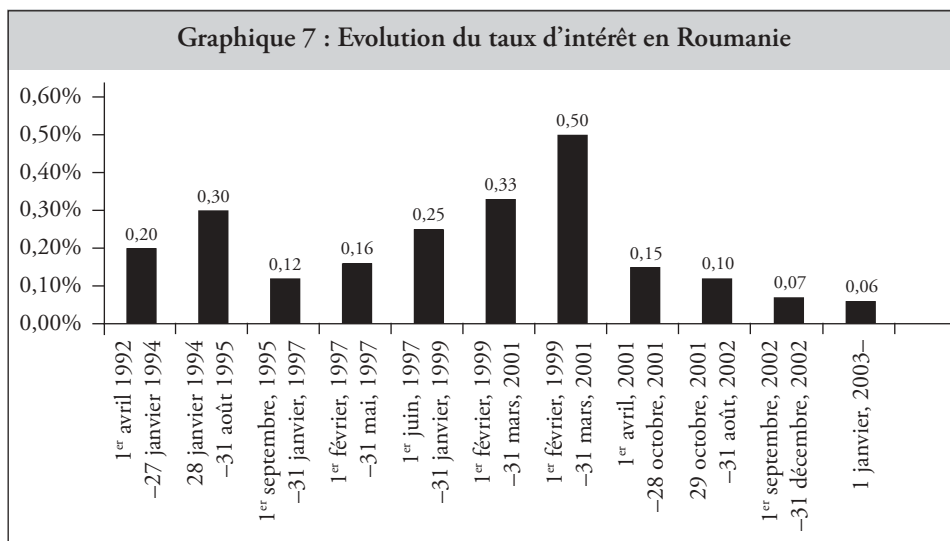
- la suppression du plafonnement du montant total des intérêts dus sur un arriéré¹⁹,
- l'introduction d'un nouvel algorithme pour calculer les arriérés,

¹⁹ Jusqu'en 1996, date à laquelle une nouvelle loi sur le recouvrement forcé des créances de l'Etat entra en vigueur, le montant total des intérêts dus était soumis à un plafond. Il ne pouvait pas dépasser le principal.

- une hausse des taux d'intérêt (ceux-ci atteignirent un sommet entre février 1999 et mars 2001, période durant laquelle le taux d'intérêt fut fixé à 10 % du montant de l'arriéré si le paiement avait lieu dans les 30 jours suivant l'arrangement ; ce délai expiré, le taux passait à 15 % par mois entamé) et
- un relâchement de la discipline budgétaire de 1996 à 2000, années durant lesquelles un déclin de l'activité économique succéda à une restructuration superficielle de certaines branches de l'industrie.

A partir de 2001, le gouvernement social-démocrate prit trois types de mesures pour réduire les arriérés :

- abaisser les taux d'intérêt pour refléter la baisse de l'inflation,
- renforcer les mesures de recouvrement forcé, et
- accorder des aménagements pour le remboursement des dettes.



Source : L'auteur, d'après les décisions du gouvernement.

En vertu de la loi, quiconque ne paie pas ses cotisations doit verser à la fois des intérêts et une amende. Le taux d'intérêt est fixé par décision gouvernementale, sur proposition du ministre des finances et en tenant compte du taux d'intérêt directeur de la Banque nationale de Roumanie. Cette fixation a lieu

une fois par an, en décembre, pour l'année suivante ; toutefois, le taux peut être réévalué en cours d'année en cas de réévaluation supérieure à cinq points de pourcentage. Le montant des amendes peut aussi être modifié par décision gouvernementale, sur proposition du ministre des finances. En 2003, le taux d'intérêt fut ramené à 0,06 % par jour de retard, soit environ 22 % en taux annualisé. Les amendes, qui ont une fonction punitive, se montent à 0,5 % du principal par mois entamé de retard, soit 6 % en taux annualisé.

En plus des mesures de recouvrement forcé qu'elles peuvent engager, les agences de recouvrement peuvent accorder des aménagements pour le remboursement d'une dette. Elles ont le droit d'accorder des délais de remboursement du principal et/ou des réductions voire des annulations des intérêts échus. Ces aménagements sont encadrés par une législation qui s'applique aussi bien aux impôts qu'aux cotisations. Elle a pour principal objectif d'encourager à la fois le paiement des cotisations et le recouvrement des créances.

La législation établit des critères financiers et économiques objectifs à l'intention des entreprises intéressées par un rééchelonnement de leur dette. Cette possibilité est toutefois interdite aux entreprises du secteur des jeux de hasard ainsi qu'aux débiteurs condamnés pour fraude fiscale et à ceux qui, après avoir retenu à la source la part salariale des cotisations, l'ont gardée au lieu de la transférer.

En fonction de sa dette, l'entreprise se verra accorder un délai de grâce plus ou moins long, un sursis pour payer ses cotisations ainsi qu'un délai, une réduction voire une annulation des intérêts qu'elle doit.

Le débiteur doit payer des intérêts sur les cotisations ainsi rééchelonnées, mais pas d'amende. Ces réductions ou annulations d'amendes et de dettes représentent l'aide de l'Etat aux débiteurs.

Une fois qu'un aménagement du remboursement de la dette a été accordé, les mesures de recouvrement forcé sont suspendues. Toutefois, une inspection doit avoir lieu chaque année pour vérifier que les obligations sont bien remplies. Les débiteurs doivent fournir une lettre de garantie et payer leurs cotisations courantes. Durant le délai de paiement, les débiteurs n'ont le droit de participer à aucune des privatisations organisées par les institutions publiques spécialisées ou les agences de privatisation.

Les inspecteurs chargés du contrôle du paiement des cotisations n'ont pas le droit de remonter plus de cinq ans en arrière dans les comptes des entreprises.

6. Améliorer le respect des obligations

Le gouvernement social-démocrate roumain a fait preuve de fermeté dans son engagement à équilibrer les cotisations et les dépenses de l'assurance sociale, grâce à un meilleur recouvrement des recettes, à une discipline budgétaire plus stricte et à une politique restrictive en matière d'aménagement du remboursement des dettes. Les mesures les plus importantes pour améliorer le respect des obligations sont les suivantes.

6.1. Réduction des taux de cotisation

Il existe une multitude d'indices montrant qu'un taux de cotisation élevé favorise la fraude. Afin de briser le cercle vicieux de l'augmentation des taux de cotisation et de la fraude, le gouvernement a déposé et le Parlement approuvé un projet de loi prévoyant une réduction globale des cotisations à la sécurité sociale de cinq points de pourcentage en 2003. Le tableau 8 indique les taux de cotisation pour les salariés. Depuis 2003, les employeurs versent également une contribution de 0,5 % pour la création d'un fonds de protection contre les accidents du travail et les maladies professionnelles.

Tableau 8 : Réduction des taux de cotisation salariale et patronale en Roumanie

Type d'assurance	Total (en %)		Employeur (en %)		Salarié (en %)	
	2002	2003	2002	2003	2002	2003
Assurance sociale :						
Travail très pénible	45	44,0	33,33	34,5	11,67	9,5
Travail pénible	40	39,0	28,33	29,5	11,67	9,5
Travail normal	35	34,0	23,33	24,5	11,67	9,5
Chômage	6	4,5	5,00	3,5	1,00	1,0
Maladie	14	13,5	7,00	7,0	7,00	6,5
Invalidité	2	0	2,00	0	0	0
Accidents du travail	0	0,5	0	0,5	0	0
Total	57	52,5	37,33	35,5	19,67	17,0

Source : Calculs de l'auteur, d'après les lois pertinentes en matière de sécurité sociale.

Le tableau 9 indique les réductions s'appliquant aux travailleurs indépendants et aux agriculteurs. Pour ces cotisants, la réduction des taux de cotisation a été de 2,5 points de pourcentage.

Tableau 9 : Réduction des taux de cotisation pour les travailleurs indépendants et les agriculteurs, en Roumanie

Type d'assurance	Travailleurs indépendants		Agriculteurs	
	2002	2003	2002	2003
Assurance sociale :				
Travail très pénible	45,0	44,0		
Travail pénible	40,0	39,0		
Travail normal	35,0	34,0	35,0	34,0
Chômage	6,0	4,5	6,0	4,5
Maladie	6,5	6,5	6,5	6,5
Total	47,5	45,0	47,5	45,0

Source : Calculs de l'auteur, d'après les lois pertinentes en matière de sécurité sociale.

6.2. *Suppression du risque moral*

La remise partielle ou totale des arriérés de cotisations crée un risque moral de la part des cotisants au système de sécurité sociale. De telles mesures envoient également un signal négatif aux entreprises : comme elles peuvent s'attendre à une annulation de leur dette, elles sont incitées à ne pas payer leurs cotisations courantes.

En vue d'éradiquer ce phénomène, le gouvernement a émis une ordonnance déclarant qu'à partir de 2004, il n'accorderait plus de nouvel aménagement de remboursement des dettes, excepté aux entreprises en cours de privatisation.

6.3. *Exclusion des cotisants défaillants des marchés publics*

En 2001, le gouvernement a réservé l'accès des marchés publics aux entreprises pouvant exciper d'un certificat attestant le paiement de leurs cotisations

sociales. Ainsi, en vertu de la loi, tout candidat n'ayant pas payé ses cotisations sociales s'est vu exclure des procédures d'appel d'offre.

6.4. Amélioration du cadre institutionnel du recouvrement des cotisations de sécurité sociale

En février 2002, le Ministère du travail et de la solidarité sociale décida d'unifier l'autorité de contrôle de la Caisse nationale des pensions et des autres droits à l'assurance sociale avec celle de l'Agence nationale pour l'emploi, qui se trouvent sous sa supervision.

Le Ministère a fixé pour objectif une « tolérance zéro pour la fraude ». A cette fin a été promulguée une loi spéciale relative à l'application forcée des obligations en matière d'assurance sociale et d'assurance chômage. Le Ministère cherchait à harmoniser les règles régissant les inspections en matière sociale avec celles relatives aux inspections du fisc. Des procédures spéciales furent instituées pour faciliter les échanges d'information entre l'organe unifié de contrôle, d'une part, et les services de police et de sanction des deux administrations, d'autre part. Un accord fut signé avec le Ministère des finances, prévoyant des inspections conjointes portant sur les cotisations et les impôts, afin d'éviter les redondances et de réduire la bureaucratie. Afin de soumettre les cas de non-versement des cotisations à une surveillance rigoureuse, on créa un registre électronique spécial au sein de l'autorité unifiée de contrôle. Ce registre contenait les résultats des inspections antérieures, ainsi que des informations sur l'affiliation syndicale des salariés. On espérait, par une information des syndicats sur les dettes des entreprises employant leurs membres qu'ils en viendraient à faire pression sur les cotisants défaillants pour les amener à respecter leurs obligations. On prit aussi des mesures pour normaliser et informatiser les inspections, avec l'idée de réduire les possibilités de corruption des inspecteurs.

Après avoir commencé par prendre ces mesures pour améliorer le cadre institutionnel du recouvrement, on se mit à envisager la création d'une agence unique de recouvrement.

Parmi les objectifs de réformes stratégiques relatives à la gestion des recettes publiques, adoptés par le Ministère des finances pour 2002–2006, l'institution d'une Agence nationale de l'administration fiscale est essentielle.

A cette fin, le gouvernement a décidé de mettre sur pied l'Agence nationale de l'administration fiscale en janvier 2004 : elle sera sous la supervision du Ministère des finances.

En instituant cet organisme, le Ministère des finances a pour ambition :

- d'améliorer le système de gestion en unifiant dans une seule entité toutes les fonctions de l'administration fiscale, à savoir enregistrement, déclaration, recouvrement, contrôle, traitement des plaintes et fonctions de soutien afférentes,
- d'accroître le degré de confiance du public dans le fisc, grâce à une plus grande transparence, et
- de garantir l'existence des ressources humaines nécessaires à la réalisation des objectifs de l'agence.

Egalement en janvier 2004, cette nouvelle agence prendra la relève du Ministère du travail, de la solidarité sociale et de la famille et du Ministère de la santé pour recouvrer les cotisations des employeurs et des salariés, qu'il s'agisse de l'assurance sociale, de l'assurance chômage, de l'assurance maladie ou de la branche accidents du travail et maladies professionnelles. Le recouvrement des cotisations des travailleurs indépendants et des agriculteurs, en revanche, restera du ressort de ces deux ministères.

Cette modification a pour objectif de :

- augmenter le taux de recouvrement des cotisations sociales,
- éliminer les circuits parallèles dans la gestion des recettes publiques,
- unifier les procédures de recouvrement de toutes les cotisations et les harmoniser avec les procédures utilisées pour gérer les recettes du budget de l'Etat,
- augmenter le taux de respect des obligations,
- traiter les cotisants avec plus de cohérence, et
- réduire le fardeau des déclarations multiples pour les cotisants.

Les inspections relatives au respect des obligations en matière de cotisations sociales sont désormais, depuis octobre 2003, du ressort du Ministère des finances.

7. Recommandations

Il est impératif que toutes les mesures réformatrices soient conçues dans une perspective de renforcement de la protection sociale des travailleurs. De ce point de vue, le nouveau cadre institutionnel du recouvrement des cotisations sociales devrait apporter les améliorations nécessaires. Dans le même temps, les mesures suivantes devraient contribuer à assurer une transition en douceur.

Les réformes doivent répondre aux besoins tant des employeurs que des salariés

Toute réforme importante, telle que celles relatives au recouvrement des cotisations sociales, doivent passer par une consultation préalable des partenaires sociaux. La sécurité sociale est un droit fondamental de l'homme et les représentants de la société civile doivent être convaincus de la nécessité et de la justesse des réformes pour que soient évitées résistances et distorsions.

C'est pourquoi le Conseil économique et social, dont les avis, quoique non contraignants, devraient être pris en compte, doit toujours jouer un rôle important dans un processus de réforme.

Si l'on instituait une gestion tripartite de l'Agence nationale de l'administration fiscale, on donnerait un rôle aux syndicats et aux organisations patronales comme « partenaires sociaux », unis dans la réalisation d'objectifs communs.

Les réformes sont toujours accomplies par des êtres humains

Si l'on veut accroître l'efficacité de la nouvelle agence, il faut des fonctionnaires qualifiés, formés et spécialisés. Soulignons la nécessité d'une spécialisation, notamment dans le domaine des inspections, du fait de la complexité du cadre législatif. Un personnel motivé réduirait les possibilités de corruption.

Les réformes doivent toujours être accomplies par des êtres humains.

La protection des droits des salariés

D'après la réglementation actuelle, à partir de janvier 2004, le recouvrement des cotisations sociales des salariés sera effectué par la nouvelle agence. Celle-ci tiendra également un registre national de tous les employeurs ainsi que de leurs arriérés de cotisations. Toutefois, le registre national des salariés continuera d'être tenu par la Caisse nationale des pensions et des autres droits à l'assurance sociale, l'Agence nationale pour l'emploi et la Caisse nationale de l'assurance maladie. Ces organismes continueront à valider les périodes de cotisation et à servir les prestations de sécurité sociale sur la base des déclarations individualisées fournies par les employeurs. Toutefois, rien ne spécifie encore que ces déclarations individualisées feront l'objet d'inspections, ni que des erreurs éventuelles découvertes lors d'une inspection seront automatiquement transmises aux organismes en charge des prestations, afin de permettre des corrections. Cela ouvre la porte à des erreurs dans le calcul des prestations, de leur durée et à des retards de paiement qui pourraient engendrer la méfiance des salariés affiliés aux régimes de sécurité sociale.

Pour éviter ces défauts, la nouvelle agence de recouvrement et les organismes payeurs devraient mettre en place un système efficace d'échanges d'informations et mettre à jour leurs bases de données en fonction des résultats des inspections. Il faudrait aussi prêter attention à ces résultats en vue d'améliorer la législation.

Il faudrait aussi tenir compte du grand besoin de prestations de sécurité sociale et de l'importance énorme que les gens y attachent. Parce qu'elles profitent à un grand nombre de bénéficiaires, elles ont de grandes répercussions sociales et politiques. En outre, comme elles sont récurrentes, mensuelles, elles rendent leurs bénéficiaires très dépendants.

C'est pourquoi la nouvelle agence devrait accorder au moins la même priorité et les mêmes ressources en temps et en personnel au recouvrement des cotisations qu'à celui des impôts. Comme on l'a montré plus haut, il existe actuellement un grand déséquilibre entre les ressources dévolues à l'un et à l'autre de ces types de recouvrement. Si elle est correctement mise en œuvre, une unification du recouvrement fournit une occasion de corriger ce déséquilibre.

Les employeurs devront remettre une déclaration individualisée, pour chaque salarié assuré, aux organismes prestataires. Ils devront également remettre une déclaration fiscale à la nouvelle agence.

Le fait de conserver les anciennes déclarations individualisées pourrait donner aux gens l'image d'une bureaucratie excessive, ou même le soupçon que les déclarations individualisées sont inutiles.

Vu sous cet angle, une campagne de sensibilisation du grand public à la nouvelle réglementation s'impose.

La protection des droits des travailleurs indépendants et des agriculteurs

A partir de janvier 2004, le recouvrement des cotisations sociales des salariés sera du ressort de l'Agence nationale de l'administration fiscale, tandis que, pour les travailleurs indépendants et les agriculteurs, cette fonction restera dans le giron de la Caisse nationale des pensions et des autres droits à l'assurance sociale, de l'Agence nationale pour l'emploi et de la Caisse nationale de l'assurance maladie. Dans ces conditions, il se peut que les travailleurs indépendants perdent toute confiance dans l'aptitude de ces institutions à repérer les personnes pour qui l'affiliation est obligatoire et à leur faire respecter leurs obligations²⁰.

C'est pourquoi la Caisse nationale des pensions et des autres droits à l'assurance sociale devrait consacrer beaucoup d'efforts pour contrôler l'affiliation des travailleurs indépendants dont le revenu rend leur couverture obligatoire ainsi qu'à encourager une plus grande participation des agriculteurs et des travailleurs indépendants à revenus modestes pour qui l'affiliation est facultative.

²⁰ Comme il a été expliqué plus haut, pour les agriculteurs, la couverture est désormais redevenue facultative. Quant aux travailleurs indépendants, leur affiliation est facultative si leurs revenus sont en deçà d'un certain seuil et obligatoire au-delà.

Davantage de réformes ? Davantage d'économies d'échelle ?

L'institution d'une cotisation de sécurité sociale unique, frappant à la fois l'employeur et le salarié, pourrait, en unifiant les cotisations sociales existantes, constituer une bonne prochaine étape dans le processus de réforme en cours.

Un taux patronal unique découragerait certains employeurs de ne payer, comme ils le font actuellement, que certaines cotisations choisies, généralement celles dont le taux est le plus faible. L'institution de seulement deux types de taux, de deux assiettes de calcul et d'une déclaration unique réduirait la bureaucratie et assurerait des économies d'échelle supplémentaires. L'institution, par la loi, de quotas régissant l'allocation des recettes collectées aux divers régimes de sécurité sociale mettrait fin au soupçon de favoritisme dans les attributions. Il serait également utile d'instituer un fonds de réserve où l'on pourrait puiser en cas de besoin, par exemple dans le cas des déficits inattendus qui surgissent dans le cycle budgétaire.

8. Bibliographie

- Bureau international du Travail, *Sécurité sociale : un nouveau consensus*, OIT, Genève, 2001.
- Gouvernement roumain, Ministère du travail et de la protection sociale : *Livre blanc sur la réforme des assurances sociales et des pensions*, 1993.
- Gouvernement roumain, Ministère du travail et de la protection sociale : *Livre blanc sur la mise en place d'un régime national de fonds de pensions par capitalisation, à gestion privée*, 1997.
- Rofman, Rafael, et Demarco, Gustavo, 'Collecting and Transferring Pension Contributions' (« Recouvrement et transfert des cotisations pour pensions »), Social Protection Discussion Paper n° 9907 (Article de discussion sur la protection sociale n° 9907), 1999.

Chapitre 7

Le recouvrement des cotisations sociales en Slovénie

Karmen Vezjak¹ et Tine Stanovnik

1. Résumé de l'histoire récente du régime de pensions et du système de recouvrement des cotisations en Slovénie

1.1. *Le système de pensions*

Le système de pensions slovène est très monolithique, puisque tout le régime public de pensions dépend d'une seule institution : la Caisse d'assurance vieillesse et invalidité (CAVI). Il couvre toutes les catégories d'actifs : salariés, travailleurs indépendants et agriculteurs, ainsi qu'une catégorie d'assurés volontaires. Il sert divers types de prestations : pensions de vieillesse, d'invalidité, de survivant, compléments de pension et différentes sortes de prestations liées à un handicap ou à une déficience physique². Cette structure unifiée est en place depuis 1984, année où le régime de pensions des agriculteurs fut intégré au régime général.

¹ Karmen Vezjak appartient au Conseil d'Etat slovène ; Tine Stanovnik travaille à la Faculté des sciences économiques et à l'Institut de recherche économique, à Ljubljana. L'une et l'autre tiennent à remercier Katka Prevornik Rupel pour son travail d'assistante de recherche.

² Les compléments de pension relèvent de l'aide sociale.

Après son accès à l'indépendance, en 1991, la Slovénie s'est empressée d'édicter sa propre législation en matière d'assurance sociale. La Loi sur l'assurance vieillesse et invalidité (LAVI) fut donc votée en 1992. Cette loi rendit légèrement plus strictes les conditions d'attribution des pensions, en prévoyant un relèvement progressif de l'âge de la retraite et en restreignant quelque peu les possibilités de départ en préretraite. Ce renforcement des conditions eut lieu un peu tard, après l'irruption massive de préretraités dans le régime, en 1990 et en 1991 (ainsi que début 1992).

La réforme des pensions, édictée par la Loi sur l'assurance vieillesse et invalidité de 1999, apporta des modifications supplémentaires très importantes au régime. Elle rendit les conditions d'obtention d'une pension plus strictes et réduisit le montant des prestations servies (essentiellement, par une baisse des taux actuariels) dans le cadre du premier pilier, ou pilier public. La LAVI de 1999 instaura également des incitations fiscales importantes en faveur du second pilier. Même si un petit segment du second pilier correspond à une assurance obligatoire (pour environ 26 000 personnes exerçant une profession à risque ou pénible), l'assurance, dans le cadre du second pilier, est essentiellement facultative, qu'il s'agisse de régimes collectifs ou de comptes individuels. La souscription aux caisses de pension du second pilier est très forte : à la date du 30 septembre 2003, environ 200 000 personnes en étaient membres, soit environ 25 % de la totalité des assurés du premier pilier³. Étant donné l'importance des avantages fiscaux (les primes d'assurance sont exonérées à la fois de l'impôt sur les sociétés, des cotisations sociales et de l'impôt sur le revenu des particuliers), l'incitation est forte, pour les employeurs, d'inscrire leurs employés à un régime de pensions collectif. Les régimes de pension individuels sont rares, étant donné que les primes versées par les individus ne sont exonérées que de l'impôt sur le revenu. Les préparatifs pour permettre aux salariés du secteur public d'adhérer à ces régimes de pension sont très avancés : une fois cette possibilité effective, on assistera à une nouvelle augmentation des adhésions à ces régimes, qui couvriront probablement près de 50 % des assurés du premier pilier dès fin 2004.

³ Pogaar: *Nacionalna strategija Slovenije na podroju pokojninskega sistema v okviru Odprte metode koordinacije*, 2003.

Même s'il est prématuré de porter un jugement définitif sur le succès de la réforme, il existe de nombreux signes encourageants. Ainsi, l'âge moyen du départ en retraite est en hausse : pour les hommes, d'un âge précoce de 56 ans et 2 mois en 1992, il est passé à 59 ans et 11 mois en 2002, ce qui constitue une amélioration considérable. L'âge de départ en retraite est également en hausse pour les femmes : il était de 55 ans et six mois en 2002. Depuis la réforme, le rapport entre le montant (net) moyen de la pension de vieillesse et le salaire net moyen est en baisse : ce ratio était de 72,8 % en 2002, le pourcentage le plus faible depuis 1990.

Tout cela traduit la pérennité financière à court et à moyen terme du système de pensions. Toutefois, beaucoup dépend de la capacité de celui-ci à recouvrer des recettes suffisantes ; c'est pourquoi le système de recouvrement des cotisations est très important : sans une amélioration du respect des obligations contributives, une réforme des pensions n'aidera guère à améliorer les résultats d'ensemble du système de pensions.

1.2. L'équilibre financier du régime de pensions

Le système de pensions a approximativement toujours conservé l'équilibre financier, malgré les fortes hausses des dépenses de pensions. Jusqu'au milieu des années 1990, l'Etat attribua des crédits budgétaires au régime, mais ces crédits étaient spécialement affectés à certaines catégories d'assurés à qui l'Etat se chargeait d'assurer une pension avantageuse. Il s'agissait notamment des membres de l'armée, de la police, des agents des douanes, des parlementaires, des anciens résistants de la seconde guerre mondiale, etc. En 1996, le gouvernement décréta une baisse radicale du taux de cotisation patronale : de 15,5 % à 8,85 %. Simultanément, il s'engagea à accorder des crédits budgétaires substantiels à la CAVI. Leur montant apparaît au tableau 1.

Même si le taux combiné (parts salariale et patronale) des cotisations vieillesse et invalidité n'a pas changé depuis juillet 1996, les recettes propres ont subi une glissade continue : elles s'élevaient à 9,5 % du PIB en 2002.

Comblé le déficit de la CAVI n'a jamais été le rôle du budget de l'Etat. Jusqu'en 1995, ce déficit fut financé par un fonds de réserve détenu par la CAVI. Les ressources de ce fonds s'étant épuisées, on chercha une nouvelle

source. Ce fut le Fonds de capitaux (*Kapitalska druzba*), rattaché dès son origine à la CAVI, et dont les fonds propres initiaux provenaient du produit des privatisations. *Kapitalska druzba* avait pour charge de « payer la note », en comblant le déficit. C'est ce qui eut lieu durant la période 1999–2001, avant qu'un nouvel arrangement ne prévale depuis 2002. Cet arrangement prévoit qu'à partir de 2004, les fonds de *Kapitalska druzba* serviront à rembourser le principal : jusqu'à présent, on les a affectés au financement du déficit courant. Notons que la CAVI peut s'endetter, mais à une condition : une autorisation expresse du gouvernement.

Tableau 1 : Recettes propres, subventions de l'Etat et dépenses de la Caisse d'assurance vieillesse et invalidité (en % du PIB), en Slovénie, 1992–2002

Année	Recettes propres	Subventions de l'Etat	Recettes	Dépenses	Excédent/déficit
1992	13,5	0,0	13,5	13,8	-0,3
1993	13,9	0,5	14,4	14,0	0,4
1994	13,1	1,0	14,1	14,4	-0,3
1995	12,9	1,0	13,9	14,7	-0,8
1996	11,0	2,7	13,8	14,5	-0,7
1997	10,1	4,0	14,1	14,4	-0,3
1998	10,2	4,2	14,4	14,3	0,1
1999	9,9	4,3	14,2	14,4	-0,2
2000	9,6	4,0	13,6	13,9	-0,3
2001	9,6	4,2	13,8	13,8	0,0
2002	9,5	4,4	13,9	13,9	0,0

Source : *Bulletin de finances publiques n° 9/2003*, Ministère des finances.

Note : Les subventions de l'Etat comprennent, non seulement les montants accordés par le gouvernement central, mais encore des transferts en provenance d'autres institutions financières publiques.

1.3. Résumé de l'histoire du système de recouvrement

Jusqu'en 1996, l'administration fiscale slovène comprenait deux entités distinctes : l'APPNI (*Agencija za placilni promet, nadzor in informiranje* : Agence

des paiements, du contrôle et des informations) et la RUJP (*Republiška uprava za javne prihodke* : Direction des impôts). L'APPNI était en fait un organisme de centralisation des paiements, par l'intermédiaire duquel les personnes morales effectuaient des paiements à destination d'autres personnes, morales ou physiques : toute personne morale avait obligatoirement un compte auprès de l'APPNI. Seules les personnes physiques pouvaient procéder à des paiements par le biais du système bancaire. L'APPNI faisait aussi office de percepteur pour les personnes morales. Le contrôle des impôts était très efficace : si, un mois donné, les impôts et les cotisations sociales n'étaient pas versés, l'agence bloquait simplement le versement des salaires le mois suivant. L'APPNI avait aussi une fonction d'inspection et de recouvrement forcé. Quant à la RUJP, elle faisait office de percepteur pour les personnes physiques.

En 1996, ces deux entités distinctes fusionnèrent officiellement. En fait, seule une partie de l'APPNI (la partie responsable des impôts et des cotisations) fut intégrée, avec la RUJP, à l'administration fiscale unifiée nouvellement créée, le DURS (*Davčna uprava Republike Slovenije*), qu'on appellera, pour simplifier, le Fisc. De manière officielle, un certain nombre d'agents de l'APPNI fut transféré à ce nouveau Fisc. La même année, l'APPNI fut rebaptisée APP (*Agencija za placilni promet* : Agence des paiements), au moment où elle fut déchargée de sa fonction de contrôle. Ces modifications suscitérent une grande inquiétude à la CAVI, où l'on redouta une détérioration rapide du respect des obligations contributives. A l'époque, la CAVI envisagea même, par précaution, de créer son propre organe de recouvrement⁴. Ces craintes s'avérèrent exagérées : ces modifications institutionnelles ne causèrent aucune détérioration du respect des obligations fiscales ni contributives.

L'APP fondit encore davantage en 2002, année où les paiements entre personnes morales (de droit privé) furent transférés au système bancaire. L'Agence des paiements fut alors scindée en deux. D'une part, l'UJP, ou Bureau des paiements entre entités publiques (*Uprava Republike Slovenije za javna placila*), est chargé des virements entre entités publiques, c'est-à-dire toutes les institutions

⁴ Il est intéressant de noter que la CAVI a même commandé une étude sur la conformité du recouvrement (Stanovnik et coll., 1996), pour pouvoir décider, en connaissance de cause, s'il fallait, ou non, qu'elle instaure son propre système de recouvrement.

dépendant du budget de l'Etat. D'autre part, on trouve l'AJPES, ou Agence de comptabilité et de services des institutions de droit public (*Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve*). La mission de l'AJPES eu égard au paiement des cotisations n'étant pas clairement définie, une période d'incertitude en matière de répartition des responsabilités s'en est suivie. En effet, l'état mensuel des salaires, que les employeurs envoyaient auparavant à l'APP, est à présent adressé à l'AJPES, mais on ne sait pas encore clairement dans quel but, puisque le Fisc reçoit également ce type d'information des personnes morales pour son propre usage : il s'agit du formulaire dit REK-1⁵.

Malgré le contour flou de cette scission prétendument définitive de l'APP, on peut dire qu'en 2002, la Slovénie a fini par produire un système de paiements compatible avec une économie de marché : le système bancaire effectue les transactions financières, tandis que le Fisc a la charge du recouvrement, du contrôle et du paiement forcé des impôts et des cotisations. Il s'agit là d'un fait à remarquer, étant donné qu'on pourrait, à juste titre, qualifier le système de la période 1996–2002 de « schizophrénique ». En effet, les fonctions du Fisc « unifié » nouvellement créé n'étaient alors pas réellement intégrées, puisque l'APP conservait les fonctions de recouvrement ordinaire et de contrôle, tandis que le recouvrement forcé était transféré au Fisc.

Tout au long des années 1990, l'APP fournit à la CAVI les états financiers nécessaires, ainsi que les données relatives au respect des obligations contributives par les personnes morales. L'APP faisait aussi payer des frais pour chaque opération financière qu'elle effectuait. Fait intéressant, le Fisc se fit « l'émule » de l'APP et se mit à facturer à la CAVI des frais de recouvrement, que celle-ci refusa toujours de payer. La question fut finalement réglée en 2002, quand le gouvernement abandonna les poursuites en justice qu'il avait intentées contre la CAVI⁶.

⁵ Cet état mensuel constitue un compte global, couvrant l'ensemble des employés.

⁶ A titre de curiosité, signalons que la Caisse d'assurance maladie, elle, paie effectivement des frais de recouvrement au Fisc.

2. Une analyse du système de recouvrement actuel

La sécurité sociale slovène est composée de branches distinctes, à savoir :

- l'assurance pension et invalidité,
- l'assurance maladie,
- les congés de maternité, et
- l'assurance chômage.

L'employeur verse les cotisations d'assurance pension et invalidité à la Caisse d'assurance vieillesse et invalidité (CAVI) ; pour les soins de santé et les indemnités de maladie, il cotise à la Caisse d'assurance maladie (CAM), tandis que, pour l'assurance chômage et les congés de maternité, il paie les cotisations à l'Etat. Même si elle a la charge de servir les prestations chômage, l'Agence nationale pour l'emploi n'est pas une entité distincte et elle dépend du budget de l'Etat.

Le recouvrement des cotisations de sécurité sociale incombe à l'Administration des impôts de la République slovène (le Fisc), qui recouvre par ailleurs les impôts et les autres prélèvements obligatoires⁷. Les cotisations sont payées en même temps que l'impôt sur le revenu des particuliers. Le mode de paiement des cotisations s'apparente au versement provisionnel de l'impôt sur le revenu : l'employeur fait virer les cotisations sociales sur des comptes subalternes qui appartiennent au compte unifié du Trésor.

2.1. *Le Fisc et le Fichier fiscal*

Le Fisc est une entité du Ministère des finances. Le Fisc a autorité pour, non seulement recouvrer les prélèvements obligatoires (impôts, cotisations sociales, etc.), mais encore contrôler, inspecter et assurer le respect des obligations en matière de cotisations. Il est aussi autorisé à gérer et à tenir un fichier fiscal, ainsi que le compte du paiement des impôts ; il lui incombe d'organiser et de gérer le système d'informations fiscales.

⁷ Le Fisc slovène recouvre tous les types d'impôts, excepté les droits de douane, les accises et la TVA sur les importations, qui sont recouverts par les Douanes slovènes.

Le Fisc se compose d'une direction centrale, de directions régionales des impôts et d'une direction spéciale, qui a la charge de toute une série de personnes morales, comme les banques, les compagnies d'assurance, la Bourse de Ljubljana, les firmes de courtage et les entreprises du secteur du jeu. Cette direction spéciale est aussi responsable des grandes entreprises, c'est-à-dire celles dont le chiffre d'affaires annuel dépasse 5 milliards de tolar.

Les autorités fiscales effectuent des contrôles et des inspections en vertu de la loi relative aux procédures fiscales et de la loi régissant les procédures administratives. L'inspection du paiement des impôts englobe la vérification de l'exactitude et de la ponctualité du règlement des impôts, celle des opérations commerciales des contribuables ainsi que de leur comptabilité et autres archives, des enquêtes sur les revenus non déclarés et, enfin, l'imposition de mesures prévues par la loi.

Le Fisc tient un fichier uniforme des contribuables qui repose sur un numéro de contribuable et d'autres informations personnelles. Ce fichier fiscal contient les informations suivantes sur les individus :

- numéro fiscal,
- identité : nom et prénoms, date et lieu de naissance,
- nationalité,
- adresse du domicile permanent ou temporaire,
- données sur les placements de capitaux,
- numéros de compte en banque et de compte d'épargne, et
- renseignements sur l'emploi.

Le fichier fiscal contient également des informations sur les personnes morales et les commerçants indépendants. Il s'agit notamment :

- du numéro fiscal,
- du nom, du siège et de l'adresse de l'entreprise,
- des numéros de comptes en banque et d'épargne tenus en tolar ou en devises, ainsi que des numéros des comptes détenus par des filiales à l'étranger, et

- du nombre d'employés à la date de l'inscription au fichier, du numéro fiscal des employés et de la date de versement du salaire mensuel.

Le fichier fiscal contient les personnes morales et physiques suivantes :

- les personnes obligées de se faire immatriculer au greffe,
- les commerçants indépendants tenus de s'inscrire au registre du commerce et des sociétés,
- toute autre personne, morale ou physique, exerçant le commerce et inscrite sur tout autre registre de la République slovène,
- les personnes étrangères, morales ou physiques, dont ni le siège social ni les autres organes immatriculés ne sont situés en Slovénie, mais qui exercent une activité sur le territoire slovène,
- les autres contribuables qui ne sont pas compris dans les catégories ci-dessus, et
- les personnes assujetties au paiement d'autres types d'impôts, conformément à d'autres lois⁸.

2.2. *Le Registre des assurés et des bénéficiaires de l'assurance sociale*

Le Registre des assurés et des bénéficiaires de l'assurance sociale (que nous abrégons, par la suite, en Registre) est le registre de base de l'assurance sociale en Slovénie. Il contient des données, non seulement sur les assurés en activité, mais encore sur les bénéficiaires de l'assurance sociale. Même si ce registre est surtout adapté aux exigences de la CAVI, il est aussi utilisé par d'autres organismes, comme la Caisse d'assurance maladie, l'Agence nationale pour l'emploi, etc. Comme la tenue de ce registre incombe à la Caisse d'assurance maladie, quiconque doit fournir des informations sur un assuré n'a qu'un organisme à contacter.

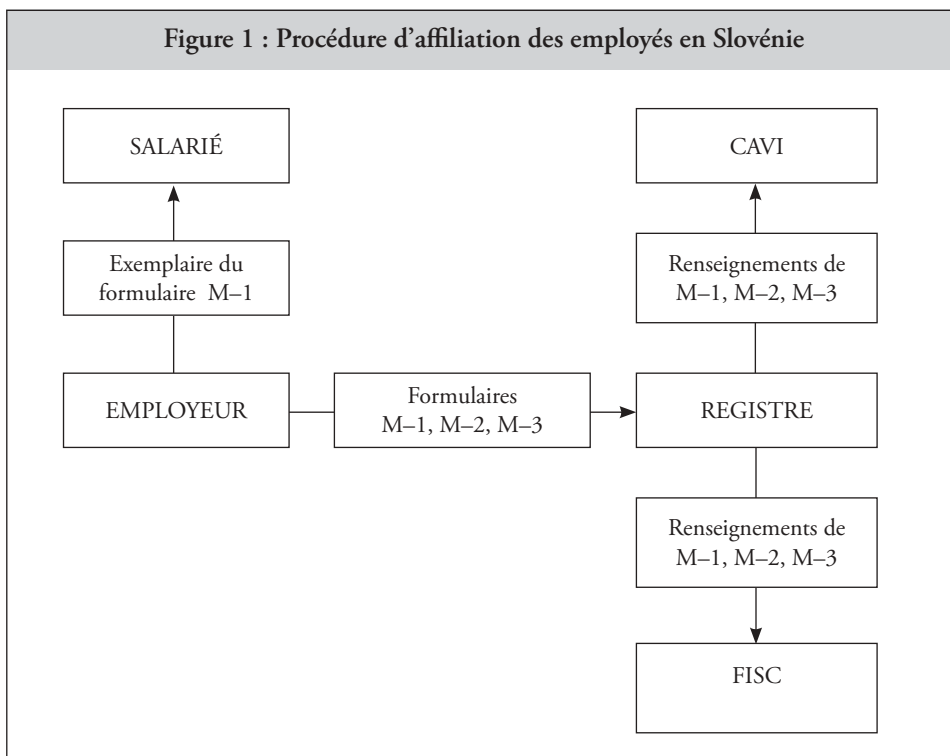
⁸ Il s'agit, par exemple, des personnes étrangères qui ne sont pas immatriculées en Slovénie, mais s'appêtent à effectuer une opération imposable unique en Slovénie. Ils doivent demander leur inscription au fichier fiscal avant de pouvoir entamer l'opération.

Toute personne soumise à l'obligation de payer des cotisations se voit attribuer un numéro d'identification (le numéro d'immatriculation de cotisant) qui sert à identifier la personne dans tous les documents nécessaires. Dans le cas des salariés, c'est l'employeur qui est le cotisant.

Pour pouvoir être versées au registre, les informations doivent être inscrites sur les formulaires prévus. Le formulaire M-1 s'adresse à quiconque n'a encore jamais été affilié à l'assurance, M-2 concerne une radiation de l'assurance et M-3, toute modification survenant durant la période d'affiliation. Ces formulaires sont remis par les entreprises ou les personnes physiques qui ont la charge de fournir les informations nécessaires. Par exemple, les employeurs sont obligés de donner des informations sur leurs employés ; les travailleurs indépendants, sur eux-mêmes et les personnes qu'ils emploient, etc. ; les agriculteurs doivent fournir des renseignements sur eux-mêmes et sur les membres de leur ménage, même si, eux-mêmes se trouvent assurés par le biais d'un autre employeur. Après l'enregistrement d'un formulaire M-1, M-2 ou M-3 par le Registre, les données pertinentes sont transmises à la Direction des comptes pension de la CAVI, étant donné que ces données sont cruciales pour évaluer les droits à pension d'une personne.

Le Registre doit aussi, chaque mois, fournir les données nécessaires au Fisc. Les personnes tenues de fournir des données au Registre ont aussi des obligations envers la Direction des comptes de pension de la CAVI. L'employeur (ou le travailleur indépendant avec employés) doit remettre directement, chaque année, le formulaire M-4/M-8 à la Direction des comptes de pension de la CAVI : ce formulaire contient des données individualisées sur l'assiette d'assurance, les périodes d'assurance et les cotisations versées pour chaque employé. En ce sens, on peut dire que la CAVI dispose de toutes les informations nécessaires pour évaluer les droits à pension d'un individu.

La figure 1 montre les principales étapes qu'il est nécessaire d'accomplir pour affilier un employé à l'assurance.



2.3. Paiement et contrôle du paiement des cotisations

2.3.1. Le circuit d'informations et de liquidités

Le circuit d'informations et de liquidités, dans les cas où l'employeur est le cotisant, apparaît à la figure 2. On peut décrire ce processus ainsi :

Les employeurs prélèvent les cotisations sociales à la source et les versent chaque mois, en même temps que la part patronale, dans le cadre de la comptabilité de la paie, six jours après le versement des salaires au plus tard. Le paiement est effectué par la banque où l'employeur détient un compte d'affaires. L'employeur doit aussi fournir aux autorités fiscales un état des salaires versés et des cotisations à payer : pour les personnes morales, cet état est baptisé formulaire REK-1. Il doit être fourni le jour de la paie, au plus tard. Il s'agit d'un document papier où sont inscrites des données globales, additionnées,

portant sur les employés comme un groupe. Si l'employeur est un travailleur indépendant, il doit, en revanche, fournir au Fisc un état des salaires individualisé, autrement dit, un état distinct pour chaque employé. Répétons que toute entité payant un salaire (qu'il s'agisse d'une personne morale ou d'un travailleur indépendant) doit verser les cotisations sociales et les autres prélèvements obligatoires dans les six jours qui suivent la remise de l'état des salaires et des cotisations.

Sur ordre de virement de la personne morale, la banque (où la personne légale détient un compte d'affaires) verse directement les cotisations sociales aux comptes appropriés que les branches de l'assurance sociale détiennent dans le cadre du compte unifié du Trésor. En fait, la loi oblige les banques à informer le Fisc de tous les salaires et traitements versés⁹. En ce qui concerne les travailleurs indépendants, leurs cotisations passent par les banques pour aboutir à un compte intermédiaire du Fisc, avant que ces montants ne soient ensuite virés sur les comptes des organismes d'assurance sociale (au sein de ce qu'on appelle le compte unique du Trésor).

Cette légère différence dans la procédure de paiement (c'est-à-dire, passage par un compte intermédiaire du Fisc) pour les travailleurs indépendants est due au fait que cette « halte » permet au Fisc d'exercer un meilleur contrôle des paiements, dans la mesure où elle facilite la comparaison entre les relevés de comptes et les paiements effectifs des travailleurs indépendants. Au cas où un travailleur indépendant ne remettrait pas de relevé de compte, le Fisc émet un ordre de paiement pour les cotisations à payer. Il est intéressant de noter que le Fisc remplit le formulaire annuel M-4/M-8 pour les travailleurs indépendants, les agriculteurs et d'autres catégories, avant de l'envoyer à la Direction des comptes de pension de la CAVI. En d'autres termes, pour les travailleurs indépendants et les agriculteurs, le Fisc joue un rôle similaire à celui de l'employeur pour ses employés : fournir des renseignements à la CAVI. En ce qui concerne les salariés, le Fisc compare les renseignements contenus dans le formulaire REK-1 avec les montants qui arrivent sur le compte unique du Trésor. En principe, il réagit immédiatement à toute incohérence.

⁹ La banque fournit cette information automatiquement.

La ligne en pointillé symbolise le circuit d'informations qui relie le Fisc à la CAVI : celui-ci, encore en phase de mise au point, sera expliqué dans la section 2.4.

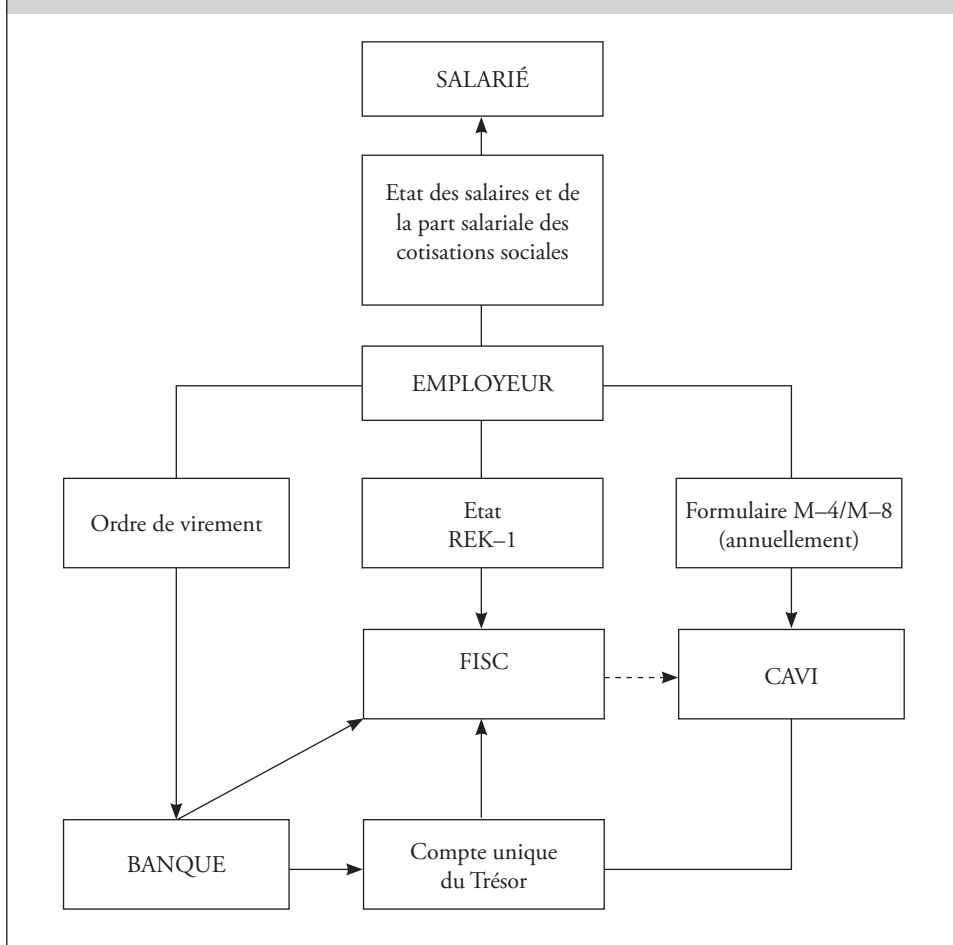
2.3.2. Communication annuelle des renseignements nécessaires et comptabilité

A chaque paie, l'employeur est tenu de remettre à l'employé une fiche où apparaissent son salaire plus les primes, ainsi que les impôts et les cotisations versées. En fin d'année, l'employeur doit remettre à l'employé des informations sur l'impôt sur le revenu et les cotisations payés durant l'année écoulée, y compris la date des versements. Il a jusqu'au 31 janvier pour le faire, d'autant plus que l'employé a besoin de ces renseignements pour remplir sa déclaration d'impôts. Les informations contenues dans cette fiche doivent être conservées par l'employeur pendant dix ans ; quant aux données contenues dans les formulaires M-4/M-8, l'employeur, tant qu'il reste en activité, ne doit jamais s'en séparer.

L'employeur a aussi jusqu'au 30 avril pour remettre à la CAVI le formulaire M-4/M-8, qui indique, pour l'année antérieure, les salaires, les cotisations versées et les périodes d'assurance. Tandis que les petits employeurs utilisent des formulaires papier, les gros employeurs se servent d'autres supports. La transmission directe n'est pas encore permise. Chaque employeur fournit un formulaire qui indique, séparément pour chaque travailleur, le salaire, l'assiette de cotisation, les périodes de couverture par l'assurance et les montants de cotisation versés. La loi oblige aussi les employeurs à fournir à l'assuré un document indiquant la totalité des cotisations versées (parts patronale et salariale), mais cette obligation n'est guère respectée, étant donné que les employeurs jugent que la communication des montants de l'impôt sur le revenu des particuliers et des cotisations salariales versés durant l'année est bien suffisante.

A l'heure qu'il est, aucun organisme public ni d'assurance sociale ne recueille de données mensuelles individualisées sur les cotisations versées pour les assurés.

Figure 2 : Comptabilité et paiement des cotisations pour les employés en Slovénie



2.3.3. Quelques traits particuliers aux travailleurs indépendants, aux agriculteurs et aux assurés volontaires, en matière d'information et de paiement des cotisations

Les travailleurs indépendants et tous les autres cotisants qui choisissent leur propre base de cotisation doivent payer leurs cotisations, le 15^e jour du mois suivant, au plus tard ; chaque paiement doit s'accompagner d'une déclaration des cotisations ainsi calculées au Fisc.

A la différence des travailleurs autonomes, les agriculteurs n'ont pas à soumettre de déclaration de cotisations au Fisc. Simplement, le Fisc émet une décision relative à l'assiette de cotisation et au montant de cotisation à payer, puis il envoie à l'agriculteur une facture mensuelle lui indiquant le montant qu'il doit.

Une catégorie assez récente, mais qui progresse peu à peu, est celle des personnes qui adhèrent volontairement au régime de pensions public obligatoire. Ces personnes ne doivent pas être salariées ni exercer d'activité commerciale qui rendrait leur couverture obligatoire. Tout comme les travailleurs autonomes, ces assurés doivent remettre à l'administration fiscale une déclaration indiquant l'assiette de cotisations choisie et ils paient des cotisations chaque mois. D'ordinaire, le Fisc ne leur envoie aucune facture¹⁰.

2.4. Quelques développements récents en matière d'individualisation des cotisations

La LAVI de 1999 obligea la CAVI à créer un registre individualisé des cotisations versées à l'assurance vieillesse et invalidité, sur la base des données du Fisc. Ce registre, qui devait être prêt pour le 1^{er} janvier 2003, allait exiger une augmentation importante des quantités d'informations traitées, dans la mesure où le Fisc n'avait, auparavant, recueilli que des renseignements globaux, puisque les employeurs ne remettaient pas de liste individualisée de leurs salariés (sauf dans le cas des salariés employés par un travailleur indépendant). Le projet en est encore à ses premiers pas et de nombreuses questions restent à résoudre, comme celle des données à fournir au Fisc ou des formes et des dispositifs de transmission électronique. Tout cela exigerait également un système de technologie de l'information capable d'accomplir les fonctions nécessaires de transmission, de contrôle et d'archivage.

¹⁰ Les petits bureaux régionaux du Fisc envoient régulièrement de telles factures, même si, officiellement, aucune loi ne les y contraint. Mais ils ont un motif pour ce faire : les assurés volontaires remplissent mieux leurs obligations contributives quand ils reçoivent régulièrement une facture indiquant le montant à payer.

La création d'un registre individualisé est indispensable, dans la mesure où, actuellement, les salariés ne peuvent pas vérifier avec certitude si des cotisations ont été effectivement versées en leur nom. Même si le salarié le demande, le Fisc n'est pas tenu de renseigner celui-ci sur les cotisations versées par l'employeur. Rappelons que le salarié reçoit (le 31 janvier, au plus tard) seulement des informations sur le calcul de ses impôts et de ses cotisations sociales assis sur les salaires qu'il a gagnés. Le salarié n'est pas tenu informé du montant de cotisation versé par l'employeur.

A titre de « compromis », destiné à mettre davantage l'accent sur les montants de cotisation réellement versés, les formulaires M-4/M-8 ont été modifiés : ces formulaires (annuels) indiquent à présent aussi les cotisations versées au niveau individuel. Cette modification fut introduite pour le compte rendu 2003, c'est-à-dire pour les données de l'année 2002. Avant 2003, les formulaires M-4/M-8 contenaient des informations individualisées sur les gains (salaires, etc.) assujettis aux cotisations, mais pas sur les montants de cotisation effectivement versés.

2.5. Les paiements de cotisations au second pilier

La loi impose aux gestionnaires des fonds mutuels de pension, des firmes de gestion de pension et des compagnies d'assurance (offrant un régime de pension) d'informer comme il convient leurs souscripteurs volontaires. Ces informations sont fournies chaque année, le 31 janvier au plus tard, pour l'année précédente : elles servent aux particuliers quand ils remplissent leur déclaration d'impôt sur le revenu. Il est intéressant de noter que ces informations sont fournies sans la moindre difficulté.

3. L'assiette et les taux de cotisation

3.1. L'assiette et les taux de cotisation des salariés

Tant la part patronale que la part salariale des cotisations ont pour assiette le salaire brut, ce qui comprend divers types d'indemnités comme celles de congé

de maternité ou de maladie¹¹. En d'autres termes, les bénéficiaires de prestations de maternité ou de maladie sont en même temps assurés contre (presque) tous les risques couverts par l'assurance sociale, y compris la vieillesse et l'invalidité. C'est aussi vrai pour les sans-emploi bénéficiaires de prestations chômage. En ce qui concerne les salariés, les avantages accessoires liés à leur emploi sont également assujettis à l'impôt sur le revenu des particuliers et au paiement des cotisations, mais seulement au-dessus d'un certain seuil, fixé par décret gouvernemental.

Le taux global de cotisation était, en 1995, de 19,9 % pour les employeurs et de 22,1 % pour les salariés. Le taux de la part patronale fut réduit à 15,9 % en 1996, avant d'être légèrement relevé à 16,1 % en 2001.

Le tableau 2 indique les différents taux de cotisation.

Tableau 2 : Taux de cotisation en 2001 (en %)

Branche d'assurance	Salarié	Employeur
Assurance vieillesse et invalidité	15,50	8,85
Assurance maladie	6,36	6,56
Congé de maternité	0,10	0,10
Chômage	0,14	0,06
Accident du travail	—	0,53
Total	22,10	16,10

Source : Loi sur les cotisations sociales (*Journal officiel de la République slovène*, N° 5/96, 18/96, 34/96, 87/97, 3/98, 106/99, 81/00, 97/01)

3.2. *L'assiette et les taux de cotisation des travailleurs indépendants*

Pour les travailleurs indépendants, l'assiette de cotisation s'appelle assiette d'assurance. Elle est fonction des bénéfices, c'est-à-dire le chiffre d'affaires moins les coûts. Les coûts ainsi définis ne comprennent pas la rémunération brute (impôts, cotisations sociales et rémunération nette) du travailleur indépen-

¹¹ Dans le cas des salariés, l'employeur verse les cotisations.

nant : les bénéfices correspondent donc à la rémunération brute du travailleur indépendant. Cette assiette est plus large que celle de l'impôt sur le revenu des particuliers, qui est égale aux bénéfices moins les cotisations de sécurité sociale moins les allègements d'impôts (essentiellement sous forme d'abattements). Les abattements fiscaux divers sont tout à fait substantiels pour cette catégorie de contribuables.

Pour les travailleurs indépendants, on utilise le terme « assiette d'assurance », parce que ces personnes ont un certain degré de liberté supplémentaire pour choisir l'assiette de leurs cotisations. Ainsi, sur la base de son compte de résultat annuel, un travailleur indépendant se voit classé dans l'une des huit tranches de l'assurance. La tranche du bas accueille les travailleurs indépendants dont les bénéfices sont inférieurs au salaire minimum : leur assiette d'assurance est égale au salaire minimum. Dans la tranche du haut, ou numéro huit, on trouve les travailleurs indépendants dont les bénéfices sont au moins 3,5 fois supérieurs au salaire annuel moyen slovène : leur assiette d'assurance doit être au moins égale à l'assiette de pension la plus élevée, majorée du taux d'imposition sur le revenu et du taux de cotisations sociales.

Le taux de cotisation des travailleurs indépendants est égal au taux de cotisations patronale et salariale combiné.

3.3. L'assiette et les taux de cotisation des agriculteurs

Les agriculteurs et les membres de ménages d'agriculteurs sont obligatoirement couverts par l'assurance vieillesse et invalidité si le revenu cadastral par tête est au moins égal, dans ces ménages, au salaire minimum¹². On établit l'assiette de cotisation des agriculteurs en additionnant le revenu des récoltes avec le produit éventuel d'autres activités annexes comme l'élevage de la volaille, du bétail, l'apiculture ou la pêche. Le revenu agricole est en fait un revenu

¹² Le revenu cadastral est une notion normative : il est calculé en fonction de l'étendue des terres. Il dépend de la qualité du sol et non du type de récolte qu'on y fait pousser. L'Institut des levés et de géodésie slovène soumet chaque année un barème des revenus cadastraux au Fisc.

supputé : c'est un multiple du revenu cadastral. Le coefficient multiplicateur, fixé par le Ministère du travail, de la famille et des affaires sociales, était de 2,5 en 2003 : cette multiplication est rendue nécessaire par le fait que le revenu cadastral sous-estime considérablement le revenu agricole réel.

Pour ce groupe d'assurés, le salaire minimum constitue l'assiette de cotisation minimale. Tout comme celle des travailleurs indépendants, l'assiette de cotisation des agriculteurs est soumise à un plafond, qui est égal à l'assiette de pension maximale, majorée du taux d'imposition sur le revenu des particuliers et du taux de cotisations sociales.

Si le revenu cadastral par tête d'un ménage agricole est inférieur au salaire minimum, le ménage n'est pas obligatoirement couvert. L'adhésion au régime obligatoire de pension vieillesse et invalidité est facultative pour ses membres. En ce cas, la plus faible assiette possible pour l'assurance est égale à 50 % de l'assiette minimale pour pension, majorée du taux moyen d'imposition sur le revenu des particuliers et du taux moyen de cotisations sociales.

Pour les agriculteurs, qu'ils soient couverts sur une base obligatoire ou volontaire, c'est l'Etat qui verse la part patronale des cotisations vieillesse et invalidité, en puisant dans son budget.

Tableau 3 : Taux de cotisation des agriculteurs affiliés à l'assurance pension obligatoire en Slovénie

Branche d'assurance	Taux de cotisation (en %)
Assurance vieillesse et invalidité	15,50
Assurance soins de santé	5,21
Congé de maternité	0,20
Assurance maladie (indemnités de congé maladie, etc.)	1,15
Accident du travail	0,53

Source : Loi sur les cotisations sociales (*Journal officiel de la République slovène*, n^{os} 5/96, 18/96, 34/96, 87/97, 3/98, 106/99, 81/00, 97/01)

Les agriculteurs ont aussi leur assiette et leur taux « spéciaux » pour l'assurance maladie. Le revenu cadastral sert d'assiette et le taux de cotisation est de 17,38 %. Comme, en fait, la plupart des agriculteurs tirent parti de ce taux

et de cette assiette « spéciaux », l'assiette et le taux de cotisation d'assurance maladie qui vont de pair avec l'assurance pension obligatoire (voir tableau 3) sont rarement appliqués.

Le tableau 3 indique les taux de cotisations sociales pour les agriculteurs qui sont couverts par le régime de pension obligatoire.

3.4. L'assiette et les taux de cotisation des assurés volontaires

Les personnes qui s'affilient volontairement à l'assurance pension peuvent choisir leur propre assiette d'assurance, au-dessus d'un seuil, toutefois, qui est celui de l'assiette de pension minimale, majorée du taux d'imposition sur le revenu des particuliers et du taux de cotisations sociales. Néanmoins, comme nous l'avons noté au sujet des agriculteurs volontairement affiliés, certaines catégories peuvent choisir une assiette inférieure à ce seuil : pour elles, le montant minimum de l'assiette de cotisation est ramené à 50 % de l'assiette de pension minimale, majorée du taux d'imposition sur le revenu des particuliers et du taux de cotisations sociales. Il s'agit, entre autres, outre les agriculteurs à faibles revenus déjà cités (qui ne gagnent pas assez d'argent pour être assujettis obligatoirement à l'assurance), des parents qui s'occupent de leur enfant, des chômeurs inscrits (sans être bénéficiaires des prestations d'assurance chômage).

Le taux de cotisation de cette catégorie est de 24,35 %, c'est-à-dire le même que pour les travailleurs indépendants.

3.5. Comparaison entre les assiettes de cotisation des salariés, des travailleurs indépendants et des agriculteurs

Le tableau 4 permet de comparer les assiettes de cotisations respectives des trois catégories principales d'assurés.

Tableau 4 : Assiettes de cotisation des différentes catégories d'assurés obligatoires en Slovénie

Type d'assuré	Assiette de cotisation	Seuil de l'assiette de cotisation pour les assurances pension et maternité	Seuil de l'assiette de cotisation pour les assurances maladie et chômage
Salaire	Salaire	Salaire minimum	Salaire
Travailleur indépendant	Assiette d'assurance	Salaire minimum	Salaire minimum
Agriculteurs et membres de ménages d'agriculteurs	Assiette d'assurance	Salaire minimum	Salaire minimum

Note : Pour les agriculteurs, la dernière colonne ne fait référence qu'à l'assurance maladie. Par ailleurs, le tableau fait référence aux agriculteurs obligatoirement couverts par l'assurance sociale.

4. Cotisants, étendue de la protection et indices d'efficacité du recouvrement des cotisations

4.1. *Cotisants et étendue de la protection de la population active*

La composition de la population des assurés a subi des changements considérables au cours des années 90, comme on peut l'observer dans le tableau 5. Ce changement de composition se caractérise par l'introduction d'une nouvelle catégorie d'assurés : les assurés volontaires, ainsi que par une augmentation du nombre d'assurés payant un faible montant de cotisations, à savoir les travailleurs indépendants et les employés des travailleurs indépendants.

En 2002, le nombre de travailleurs employés par une personne morale était de 4 % inférieur au chiffre de 1992, tandis que le nombre de ceux employés par un travailleur indépendant avait augmenté de 98 % sur la même période. En 2002, les travailleurs indépendants employaient environ 64 000 personnes, essentiellement dans le cadre d'une activité économique : le nombre de personnes employées à d'autres tâches (comme les tâches ménagères, etc.) était négligeable, soit moins de 1 500 personnes.

Tableau 5 : Nombre de participants au régime de pension public slovène, 1992–2002

Année	Employés des personnes morales	Employés des travailleurs indépendants	Travailleurs indépendants	Agriculteurs	Assurés volontaires	Sans-emploi assurés	Autres	Nombre total d'assurés
1992	656 966	33 283	43 963	30 690	—	—	—	764 902
1993	626 806	37 003	47 120	28 251	7 500	35 569	321	782 570
1994	605 326	41 196	48 801	27 129	13 672	36 103	322	772 549
1995	593 848	48 709	52 168	26 827	17 243	29 883	283	768 961
1996	581 651	53 835	54 108	25 285	19 164	31 430	258	765 731
1997	593 086	58 364	54 000	21 799	20 892	34 586	469	783 196
1998	591 653	61 087	53 456	19 602	20 956	36 380	1 059	784 193
1999	606 927	63 793	52 465	18 789	20 221	36 429	1 843	800 467
2000	615 493	67 073	52 118	17 206	20 550	31 074	3 499	807 013
2001	626 444	67 844	52 062	16 506	21 021	25 902	4 371	814 170
2002	631 053	65 941	51 876	16 506*	22 161	22 587	4 531	814 655

* Estimation.

Source : *Rapport annuel 2002* de la CAVI.

Le nombre de travailleurs indépendants est passé de 44 000 en 1992 à 54 000 en 1997 ; depuis, il a quelque peu baissé et s'établit à présent à 52 000. Le nombre d'agriculteurs et de membres de ménages d'agriculteurs assurés a considérablement baissé : de presque 50 % durant la période 1992–2002. Il s'élève actuellement à 16 500. Bien sûr, il faut garder à l'esprit le fait que certains agriculteurs (ou membres de ménages d'agriculteurs) sont comptabilisés dans la catégorie des assurés volontaires.

Il est intéressant de noter que l'écart entre le nombre de personnes exerçant une activité rémunérée et le nombre d'assurés (au titre de l'assurance vieillesse et invalidité) est assez considérable : depuis quelques années, il oscille entre 80 000 et 100 000 personnes, comme on peut le voir dans le tableau 6. Il se pourrait qu'en effet, il existe de nombreuses personnes qui exercent une

activité économique mais ne sont pas assurés. Même si ce phénomène existe dans une certaine mesure, l'importance de l'écart s'explique (à notre avis) par une surestimation, de la part de l'Enquête sur la population active, du nombre de personnes exerçant une activité rémunérée. Cette enquête indique également un taux de chômage très inférieur au taux de chômage officiel, qui se fonde sur les chômeurs inscrits. A l'évidence, une proportion importante de sans-emplois n'est pas assurée et ces personnes exercent une petite activité : officiellement, ils sont étiquetés comme exerçant une activité rémunérée, mais leur emploi n'est qu'à temps partiel et temporaire¹³.

Une comparaison de l'étendue de la protection de l'assurance maladie et de celle de l'assurance vieillesse et invalidité est révélatrice. En la matière, la première peut servir de repère, puisqu'elle est quasi universelle : même les personnes qui « passent à travers les mailles du filet » et ne répondent pas aux critères d'ouverture des droits à l'assurance maladie sont en fait couverts. En effet, les municipalités sont tenues de payer des cotisations maladie (d'un montant uniforme) pour elles.

Tableau 6 : Nombre de personnes exerçant une activité rémunérée et nombre d'assurés (par l'assurance vieillesse et invalidité), Slovénie, 1993–2001

Année	Personnes exerçant une activité rémunérée (en milliers)	Assurés (en milliers)
1993	845	783
1994	851	773
1995	882	769
1996	878	766
1997	898	783
1998	907	784
1999	892	800
2000	894	807
2001	914	814

Source : *Rapport annuel 2003* de la CAVI. Annuaire statistique de la République slovène, 1995–2002.

¹³ Seuls les sans-emploi percevant des prestations chômage sont couverts par l'assurance pension.

En ce qui concerne le nombre d'assurés, la comparaison pour 2002 révèle une concordance étroite entre les données de la CAM et celles de la CAVI, du moins pour plusieurs grandes catégories d'assurés : les salariés, les travailleurs indépendants, les agriculteurs dont l'affiliation à l'assurance pension est obligatoire et les sans-emploi recevant des prestations chômage. Il existe, toutefois, deux grandes catégories de personnes qui, exerçant une activité rémunérée « potentielle », sont couvertes par l'assurance maladie, sans néanmoins l'être par l'assurance vieillesse et invalidité. La première catégorie (environ 23 000 personnes) est celle des personnes ayant certaines sources de revenus occasionnelles comme le versement d'un loyer ou d'intérêts ou encore de petits contrats. La seconde catégorie (68 000 personnes¹⁴), elle, comprend les personnes sans aucun revenu officiel. Il peut s'agir d'étudiants qui ont échoué à leurs examens et doivent attendre un an avant de pouvoir poursuivre leurs études, de divorcées sans ressources, de sans-emploi sans aucun revenu, etc. Il faut répéter que toutes ces personnes ne sont pas nécessairement actives ; mais ce qui importe, c'est qu'elles ne sont pas assurées contre la vieillesse ni l'invalidité et qu'elles auront du mal à acquérir les périodes de travail nécessaires à l'obtention d'une pension minimale¹⁵.

Tournons à présent notre attention vers les deux plus grands groupes d'assurés : les salariés et les travailleurs indépendants. Le tableau 7 fournit des informations sur le montant moyen des cotisations versées pour le compte de ces deux catégories d'assurés.

Comme le montre ce tableau, les salariés paient (en moyenne) plus que les travailleurs indépendants. Toutefois, le montant moyen de cotisation payé par les travailleurs indépendants est en hausse. Ainsi, en 1992, il représentait seulement 35 % du montant versé pour le compte des salariés ; en 2002, ce ratio est passé à 72 %. L'explication de ce phénomène est simple : la latitude laissée aux travailleurs indépendants de choisir leur assiette ainsi que leur taux

¹⁴ D'après les données de la CAM, cette catégorie comprend environ 12 000 enfants et 2000 autres membres de la parenté.

¹⁵ Néanmoins, ces personnes auront sans doute droit à la pension servie par l'Etat, qui est une pension d'aide sociale soumise à condition de ressources, accessible aux résidents slovènes à partir de 65 ans, pourvu qu'ils aient vécu au moins 30 ans en Slovénie (entre 15 et 65 ans).

de cotisation s'est progressivement rétrécie depuis 1992. En 1996, la possibilité de s'assurer à moindre frais en échange de droits réduits à l'assurance a été supprimée et, en 1998, le seuil minimal obligatoire de l'assiette de cotisation a été considérablement relevé. Ces modifications de la législation ont manifestement produit certains résultats.

Tableau 7 : Montant moyen des cotisations versées à la CAVI pour le compte des salariés et des travailleurs indépendants slovènes, 1992–2002 (en tolar)

Année	Montant moyen pour les salariés (1)	Montant moyen pour les travailleurs indépendants (2)	Ratio 2/1 (en %)
1992	172 739	61 233	35,4
1993	279 986	109 041	38,9
1994	354 808	132 354	37,3
1995	423 564	159 868	37,7
1996	418 399	175 963	42,1
1997	419 851	223 167	53,2
1998	468 022	297 385	63,5
1999	502 004	373 849	74,5
2000	550 634	408 861	74,3
2001	600 046	441 147	73,5
2002	657 001	473 707	72,1

Source : Calculs de l'auteur tirés du *Rapport annuel 2002* de la CAVI.

4.2. Indices du respect des obligations contributives

Il existe plusieurs possibilités pour mesurer le respect des obligations contributives. L'une consiste simplement à comparer les recettes de cotisation escomptées avec les recettes effectivement recouvrées. Une telle mesure est, toutefois, sujette à de graves défauts, puisque les prévisions, en matière de recouvrement, dépendent énormément des hypothèses qui leur sont sous-jacentes. Par exemple, la CAVI fonde simplement ses calculs de prévision de recouvrement sur les estimations en matière de croissance (des salaires, du PIB, des prix, etc.) four-

nies par l'Insitut d'anlyse macroéconomique, le principal organe de prévision du gouvernement slovène. Une comparaison entre les prévisions de recouvrement et les montants de cotisations effectivement recouverts ne révélerait pas grand-chose de l'efficacité du recouvrement des cotisations, mais témoignerait sans doute davantage de la qualité (ou de la précision) des prévisions fournies par l'institut susmentionné.

On peut aussi mesurer le respect des obligations contributives par les arriérés, c'est-à-dire le montant des cotisations impayées. Mais cet indice est également défectueux, puisqu'il n'inclut pas d'estimation de la fraude aux cotisations. Le montant des arriérés dépend aussi de la politique des remises ou des allègements de dette ainsi que des modalités du recouvrement des cotisations. Comme nous le ferons observer dans la section 5, la technique de l'acompte, qui s'applique aux travailleurs indépendants, se traduit par un montant considérable d'impayés chez les travailleurs indépendants.

Mais il existe un troisième indice du respect des obligations contributives : la masse salariale soumise aux prélèvements. Il s'agit de la masse salariale hypothétique de l'économie nationale nécessaire pour produire les recettes de cotisations effectivement recouvrées, compte tenu des taux de cotisation en vigueur. Ordinairement, on la mesure en pourcentage du PIB. Qui dit faible masse salariale soumise à cotisations ne dit pas nécessairement faible respect des obligations contributives et, partant, faible efficacité, étant donné que, dans les économies peu développées, une forte proportion des revenus provient de l'agriculture ou d'autres activités économiques dominées par le travail indépendant. En revanche, dans les économies de marché développées, la masse salariale assujettie devrait être d'un montant élevé et stable.

La masse salariale assujettie en Slovénie apparaît dans le tableau 8, qui indique qu'elle représentait 42 % du PIB en 1992 et 35,1 % en 2002, ce qui constitue une baisse de sept points de pourcentage. La diminution de l'assiette contributive (c'est-à-dire la masse salariale soumise à cotisations), mesurée en pourcentage du PIB, pouvait aussi s'observer dans le tableau 1, qui montrait une baisse constante des recettes propres de la CAVI (en pourcentage du PIB), malgré l'absence de modification du taux combiné de cotisation depuis 1997.

Même si la diminution de la masse salariale soumise à cotisations est inquiétante, il pourrait toutefois s'agir d'un simple reflet du fait que la masse salariale *réelle* est en baisse. Le tableau 8 offre une comparaison entre la masse

salariale soumise à cotisations et la masse salariale réelle. Comme le montre ce tableau, la masse salariale réelle a également diminué durant cette période : alors qu'en 1992, les salaires représentaient 53,6 % du PIB, en 2002, ce chiffre n'était plus que de 45 %. Le ratio de la masse salariale assujettie sur la masse salariale réelle est en baisse constante depuis 1998, époque où il était de 83,3 % : en 2002, il n'était plus que de 78 %. Ainsi, en l'espace de quatre ans, ce ratio a diminué d'environ cinq points de pourcentage. Cette baisse continue pourrait avoir pour cause une progression de la sous-déclaration des salaires (à des fins d'impôts et de cotisations) ou une augmentation du nombre de personnes exerçant une activité rémunérée sans être incluses dans le système d'assurance sociale.

Tableau 8 : Masse salariale soumise à cotisations et masse salariale réelle (en % du PIB) en Slovénie, 1992–2002

Année	Masse salariale soumise à cotisations (1)	Masse salariale réelle (2)	$(1) \div (2) \times 100$
1992	42,0	53,6	78,4
1993	42,3	50,1	84,4
1994	40,0	48,7	82,1
1995	39,5	48,2	82,0
1996	38,8	47,5	81,7
1997	38,0	46,9	81,0
1998	38,0	45,6	83,3
1999	37,4	45,1	82,9
2000	36,1	45,5	79,3
2001	35,6	45,5	78,2
2002	35,1	45,0	78,0

Source : *Bulletin de finances publiques* n° 9/2003, Ministère des finances ; *Annuaire statistiques 1997 et 2002* de l'Institut slovène de statistique.

Quelle est la gravité de la sous-déclaration de leur salaire par les assurés ? Pour produire une estimation de ce type de sous-déclaration des salaires à

des fins de cotisations sociales (et d'impôts), on calcule un taux de cotisation imaginaire, qui est le taux « effectif » : on l'obtient en divisant (a) le total des recettes de cotisation recouvrées par (b) le produit du salaire moyen et du nombre d'assurés.

Tableau 9 : Taux de cotisation effectif et taux de cotisation obligatoire à l'assurance vieillesse et invalidité en Slovénie, 1992–2002

Année	Taux de cotisation effectif (1)	Taux de cotisation obligatoire (2)	$(1) \div (2) \times 100$
1992	0,2602	0,2880	90,4
1993	0,2715	0,3084	88,0
1994	0,2719	0,3100	87,7
1995	0,2745	0,3100	88,6
1996	0,2361	0,2657	88,9
1997	0,2151	0,2435	88,3
1998	0,2177	0,2435	89,4
1999	0,2181	0,2435	89,6
2000	0,2153	0,2435	88,4
2001	0,2156	0,2435	88,5
2002	0,2151	0,2435	88,3

Note : Le taux effectif de cotisation s'obtient en divisant (a) les recettes de cotisation effectives par (b) l'assiette de cotisation globale estimée. Le calcul de cette dernière, quant à lui, se fonde sur l'hypothèse que l'assiette de cotisation de chaque assuré est égale au salaire moyen. « L'assiette de cotisation globale estimée » est donc égale au produit (a) du salaire moyen et (b) du nombre total d'assurés exerçant une activité.

Si tous les assurés payaient des cotisations sur une assiette égale au salaire moyen, ce taux « effectif » serait égal au taux de cotisation obligatoire. Ce n'est évidemment pas le cas, puisque l'assiette de cotisation et, partant, le montant des cotisations versées sont plus faibles pour les travailleurs indépendants et la catégorie « autres ». Le ratio entre taux de cotisation effectif et taux de cotisation obligatoire a oscillé entre 88 % et 90 % durant la période 1992–1998. Toutefois, depuis 1999, on peut observer une petite diminution. Reste à savoir

si cette tendance se maintiendra dans l'avenir. On incline à penser que, dans l'ensemble, la sous-déclaration des revenus parmi les assurés n'a pas empiré et que la « qualité » globale des assurés ne s'est pas détériorée. Manifestement, les modifications positives et négatives de la « qualité » des cotisants s'annulent mutuellement. Ainsi, certaines catégories de petits cotisants ont vu leur nombre diminuer (les agriculteurs) et d'autres ont vu leur nombre augmenter (les assurés volontaires). Même si le nombre de travailleurs indépendants a augmenté, leur respect des obligations contributives s'est amélioré et, à présent, ils paient des cotisations plus élevées (relativement aux cotisations des salariés) qu'au début des années 1990.

Il semble donc qu'il y ait des personnes non assurées qui perçoivent un revenu du travail, en fraudant le fisc et les assurances sociales. Le tableau 6 en donne un indice, puisqu'il témoigne d'un écart considérable entre le nombre de personnes exerçant une activité et le nombre d'assurés.

5. Non-respect des obligations contributives et fraude

5.1. *La fonction de contrôle et d'audit de la CAVI*

Le recouvrement régulier des cotisations, le contrôle de leur versement et le recours à la contrainte sont tous réellement importants pour les opérations financières et l'état de la trésorerie de la CAVI. Ces trois fonctions, à savoir le recouvrement normal, le contrôle (ce qui comprend les inspections) et le recouvrement forcé sont remplies par le Fisc. Le Fisc renseigne aussi régulièrement la CAVI sur le versement des cotisations et le non-respect des obligations contributives.

Parallèlement au Fisc, la CAVI a aussi pour mandat de contrôler les données relatives aux cotisations vieillesse et invalidité, ainsi qu'aux assurés et aux cotisants. La vérification des informations nécessaires est effectuée par un service spécial de vérification au sein de la CAVI, qui comprend trente vérificateurs. Dans les faits, les données fournies par le formulaire annuel M-4/M-8 sont comparées avec l'état des salaires du travailleur, tiré de la liste de paie individualisée, ainsi qu'avec les données des cotisations versées. Cela revient à

comparer le montant des cotisations à payer avec les ordres de paiement effectivement donnés par les cotisants.

Le respect des obligations contributives pose problème, étant donné que les personnes que la loi oblige à fournir les données nécessaires au Registre, les fournissent rarement ou alors avec retard. Bien qu'une telle négligence soit passible de sanctions, il est rare que des poursuites judiciaires soient engagées, vu le faible montant des amendes et la longueur des procédures.

La loi oblige aussi la CAVI à vérifier et à contrôler l'exactitude des données fournies par le Registre. Ceux qui fournissent les données, c'est-à-dire les employeurs, doivent permettre aux représentants de la CAVI de vérifier leurs comptes. La révision est entreprise par la CAVI, qui apprécie si les données fournies au Registre, d'une part, sont conformes à la législation et, d'autre part, concordent avec les données présentes chez l'employeur. En 2002, 19 667 employeurs ont fait l'objet d'une vérification, ce qui représente 407 936 assurés. 4 393 individus (travailleurs indépendants, agriculteurs ou assurés volontaires) ont également fait l'objet d'une vérification.

Quelques-unes des erreurs ou des omissions les plus fréquemment observées par les vérificateurs ont consisté en des erreurs dans la déclaration des indemnités (de maternité ou de congé maladie), des disparités entre la date d'inscription à l'assurance et la date du premier salaire (des versements de salaires ayant eu lieu antérieurement à l'inscription à l'assurance), etc.

5.2. Délais de paiement des cotisations et arriérés

Le Conseil d'administration de la CAVI peut accorder des délais pour payer les cotisations, un échelonnement des versements et des remises de dettes totales ou partielles. Les critères régissant de telles décisions sont fixés par le Conseil de surveillance de la CAVI (Article 228 de la LAVI). En règle générale, seules les cotisations irrécouvrables peuvent être annulées. Pour les personnes morales, cela signifie que l'impayé ne peut être recouvré, ni par la liquidation de garanties, ni auprès d'un successeur légal. Pour les personnes physiques, cela signifie que la personne est décédée et qu'elle ne laisse aucun bien qu'on pourrait liquider pour couvrir le paiement de l'arriéré de cotisations. Les cotisations sont aussi

déclarées irrécouvrables passé un certain délai de prescription, fixé à cinq ans (maximum absolu : dix ans)¹⁶.

Le droit d'accorder des délais de paiement est l'apanage de la CAVI depuis 1999, date à laquelle il a été « inséré » dans la LAVI. Toutefois, comme nous allons le voir plus loin, le ministre du travail peut aussi (à certaines conditions) accorder un délai de paiement à un cotisant.

Dans les premières années de la transition, les délais furent principalement accordés par loi spéciale. Ainsi, en 1993, une loi spéciale déclara un moratoire sur le paiement de toutes les cotisations et de tous les impôts des entreprises dont la propriété avait été transférée au Fonds de développement. Il s'agissait essentiellement d'entreprises fragiles, ayant besoin d'une restructuration radicale avant de pouvoir être privatisées. La même année fut promulguée une loi spéciale décrétant un moratoire sur le paiement des cotisations et des impôts des chemins de fer slovènes. En 1994, sur la recommandation du gouvernement, la CAVI accorda le même avantage à TAM, grand fabricant d'automobiles et de camions installé à Maribor : les dettes de celui-ci furent convertis, au bout du compte, en actions¹⁷. La dette contributive des entreprises chapeautées par le Fonds de développement a été, pour l'essentiel, remboursée, tandis que le remboursement de la dette des chemins de fer slovènes n'a débuté qu'en 2002.

A l'heure actuelle, la CAVI peut accorder un délai pour le paiement des cotisations, tant aux personnes morales que physiques, de six mois maximum, ou permettre le remboursement d'une dette en (au plus) six versements mensuels, dans deux cas : soit quand les difficultés financières s'expliquent par un cas de force majeure, comme une catastrophe naturelle ou encore une maladie ou un accident grave frappant l'assuré (le cotisant) ; soit quand les problèmes de trésorerie sont dus à un défaut de paiement de la part d'un client important en faillite.

En 2002, la CAVI reçut 2 785 demandes de la part de personnes physiques et 70 de la part de personnes morales, en vue d'obtenir un délai de paiement

¹⁶ Le maximum est de cinq ans pour entamer une action en justice. Dans les cas où une procédure a été engagée, le maximum absolu est de dix ans, au total.

¹⁷ Très insatisfaite de cet arrangement, la CAVI l'a fortement contesté.

des cotisations, une annulation partielle ou totale de leur dette ou un versement échelonné sur plusieurs mois. La même année, le Conseil d'administration de la CAVI accorda une annulation totale ou partielle à 1 027 personnes physiques et un délai ou un échelonnement des paiements à 50 personnes physiques et à 10 personnes morales. La CAVI reçut aussi des recommandations supplémentaires d'annulation de dettes de la part du Fisc : de telles dettes sont en fait irrécouvrables et l'annulation fut accordée dans tous les cas.

La LAVI de 1999 (Article 229) institua aussi une nouvelle voie pour obtenir un délai de paiement des cotisations. Ainsi, dans certaines circonstances exceptionnelles, c'est-à-dire quand une entreprise est en phase de consolidation financière ou quand l'employeur est de taille (qu'il emploie de nombreux travailleurs), ces employeurs s'adressent au ministre du travail pour obtenir un délai de paiement des cotisations. Si le ministre accorde le délai demandé, le Fisc en est informé et agit en conséquence¹⁸. Et, en effet, les « gros » cas atterrissent sur le bureau du ministre, tandis que les cas de moindre importance sont résolus par la CAVI. Si un délai est accordé, les pénalités sous forme d'intérêts ne s'appliquent pas.

Le tableau 10 renseigne sur le montant des arriérés (cotisations impayées) entre 1996 et 2002.

Comme on peut le voir dans ce tableau, une part importante de cette dette provient des personnes physiques. Cela est grandement dû aux modalités du recouvrement des cotisations. Dans le cas des personnes morales, le paiement des salaires a un lien étroit avec le versement des cotisations : celui-ci doit avoir lieu dans les six jours suivant la paie. Autrement, l'employeur ne peut pas verser de salaires le mois suivant, en tous cas, pas à travers le système bancaire. Pour les personnes physiques, la question est très différente : elles doivent payer leurs cotisations sous forme de versements réguliers (mensuels), quel que soit le revenu réellement gagné sur une période donnée. Il est vrai, toutefois, qu'elles peuvent demander à bénéficier d'une assiette de cotisation plus faible (mais pas inférieure au salaire minimum) en cas de baisse importante de leur revenu courant.

¹⁸ Le ministre peut accorder six mois de délai au maximum. Les entreprises peuvent solliciter un délai plus d'une fois, à condition qu'elles aient réglé leur dette antérieure.

Tableau 10 : Répartition des cotisations impayées à la CAVI,
en Slovénie, 1996–2002

Année	Personnes morales	Personnes physiques	Impayé en % du PIB
1996	21,8	78,2	0,62
1997	18,9	81,1	0,64
1998	17,2	82,8	0,59
1999	11,5	88,5	0,54
2000	5,2	94,8	0,47
2001	15,7	84,3	0,46
2002	11,6	88,4	0,45

Source : Rapports annuels de la CAVI.

Note : Au 31 décembre de l'année en question.

La baisse importante de la part des personnes morales dans les cotisations impayées en 1999, en 2000 et en 2002, est due au fait que des dispositions législatives ont permis aux entreprises de se faire radier du registre du commerce et des sociétés. En ce cas, le Fisc efface leur dette de ses comptes. La baisse de la part représentée par les dettes des personnes physiques dans les cotisations impayées n'est pas seulement due aux mesures administratives susmentionnées, mais aussi au fait que, comme l'assiette d'assurance des personnes physiques est en hausse constante, automatiquement, leurs impayés aussi augmentent.

5.3. *Non-respect des obligations contributives et fraude de la part des salariés et des travailleurs indépendants*

La fraude aux cotisations, en Slovénie, prend différentes formes, en fonction, surtout, de la taille, du type d'activité et du statut juridique de l'entreprise.

Les petites sociétés fermées ne déclarent pas tous leurs employés au Registre ou bien les emploient dans le cadre de prestations contractuelles. Même si les rémunérations dans le cadre de prestations contractuelles sont soumises à l'impôt sur le revenu des particuliers ainsi qu'à un impôt supplémentaire « spécial », elles n'étaient, jusqu'il y a peu, soumises à aucune cotisation ; même les

taux de cotisation particuliers introduits en 2000 sont très faibles. L'emploi non déclaré est le plus fréquent dans les petites entreprises privées et chez les travailleurs indépendants, notamment dans le secteur du bâtiment et des travaux publics. Les petits employeurs ont une tendance fréquente à verser des cotisations sur l'assiette de cotisation minimale, comme si leurs travailleurs étaient payés au salaire minimum : en fait, ils sont payés plus, le surplus étant versé en espèces.

Dans les grandes entreprises, même de droit public, les emplois sous forme de prestations contractuelles sont très répandus. Quand ce sont des étudiants qui effectuent des prestations de travail contractuelles, ils sont soumis à des taux de cotisation encore plus faibles que les autres prestataires contractuels, puisque, sur un contrat, ils paient 610 tolar (environ 2,57 euros) de cotisation à l'assurance maladie et 1 473 tolar (environ 6,3 euros) à l'assurance vieillesse et invalidité. Du reste, l'assurance maladie sert surtout d'assurance invalidité.

L'étendue du travail indépendant fictif n'est pas connue. On espère cependant que la nouvelle loi relative à l'impôt sur le revenu des particuliers va mettre un frein à ce genre de fraude, puisqu'on ne jugera plus de la nature d'un revenu donné en fonction de sa forme juridique, mais sur la base d'un rapport de « dépendance » : autrement dit, selon la manière dont le revenu a été effectivement gagné. Eu égard aux travailleurs indépendants, la situation des propriétaires ou des associés des sociétés privées pose un problème du même ordre, c'est-à-dire de flou dans le statut. En vertu de la LAVI, ces assurés sont classés parmi les travailleurs indépendants, mais, en fait, la plupart sont déclarés comme salariés. Cela signifie que l'entreprise remet aux autorités fiscales (chaque mois) le formulaire REK-1, qui indique les salaires versés et les cotisations à payer par le ou les associés. Une enquête du Fisc a même révélé qu'environ 10 % de ces propriétaires (ou associés) ne produisent pas ce formulaire, c'est-à-dire qu'ils ne donnent aucune preuve des salaires, ni des cotisations versés (Vezjak, 2003, p. 99).

5.4. Non-respect des obligations contributives et droits à pension

Qu'est-ce qui compte comme période d'assurance ? L'exigence principale est que des cotisations aient été versées. Toutefois, il existe des exceptions à cette

règle. Ainsi, les périodes durant lesquelles des cotisations ont été, d'après les archives de la CAVI, comptabilisées (mais pas nécessairement versées) sont également prises en compte comme des périodes d'assurance. Autrement dit, l'employeur a produit le formulaire M-4/M-8. En principe, on ne devrait pas pouvoir « comptabiliser » longtemps des cotisations sans les payer, étant donné que le défaut de paiement des cotisations un mois donné empêcherait l'employeur de procéder à la paie le mois suivant.

Même si, en règle générale, seules les années où des cotisations ont été versées sont prises en compte pour le calcul de votre pension, la Loi sur l'assurance vieillesse et invalidité de 1999 permet une démarche plus généreuse ou – devrait-on dire – plus laxiste, en considérant comme période de cotisation toute année pour laquelle on peut établir que des cotisations étaient dues (et pas forcément payées). Dans les faits, cela signifie qu'il doit exister une trace probante d'un versement de salaires aux travailleurs.

6. Recommandations

6.1. *Créer une documentation sur les cotisations versées, au niveau individuel*

À l'heure actuelle, ni la CAVI, ni le Fisc ne recueillent ni n'archivent de données sur les cotisations versées, au niveau des assurés. Cela ne met pas gravement en péril les droits à l'assurance sociale des assurés, puisqu'une preuve des salaires versés par l'employeur suffit à vérifier les périodes d'assurance. Comme la réglementation pourrait, toutefois, changer en la matière, des progrès sont nécessaires dans ce domaine.

6.2. *L'état des cotisations à payer (le formulaire REK)*

Le système actuel de paiement des cotisations et la réglementation qui s'y rapporte ont un grave défaut. En effet, alors que les travailleurs indépendants sont obligés de payer leurs cotisations sociales régulièrement, c'est-à-dire chaque

mois, les employeurs n'ont l'obligation de verser leurs cotisations sociales que sur remise de l'état REK au Fisc. Rappelons que ce formulaire doit être remis lors du déboursement des salaires et qu'il comprend le montant des cotisations sociales à payer. Sans ce formulaire, il n'existe aucune obligation de payer des cotisations sociales. En d'autres termes, l'employeur peut échapper au paiement des cotisations rien qu'en s'abstenant de présenter ce document.

Cela signifie que les arriérés de cotisations des employeurs ne sont enregistrés que s'ils remettent le formulaire REK sans ensuite verser le montant de cotisations sociales à payer indiqué par ledit formulaire. Comme il n'existe aucun délai juridique officiel pour remettre le formulaire REK, l'ampleur réelle de la fraude patronale aux cotisations n'est pas connue.

Bien sûr, il n'est pas facile de prendre la décision de rendre la remise des formulaires REK obligatoire dans un délai prescrit. De nombreuses questions devraient être abordées, à commencer par celle-ci : si les salaires n'ont pas été payés, quelle doit être l'assiette des cotisations sociales ? Solution évidente, on pourrait retenir l'assiette de cotisation minimale, à savoir le salaire minimum. Toutefois, la décision de rendre la remise des formulaires REK obligatoire augmenterait le montant des impayés et donnerait une surcharge de travail aux agents du Fisc, essentiellement pour des mises en recouvrement forcé. Cette décision se traduirait aussi par une multiplication des redressements judiciaires, des dépôts de bilan, etc. D'un autre côté, le non-paiement des salaires et, partant, le défaut de remise du formulaire REK signifient seulement un prolongement de l'agonie : si une entreprise ne débourse pas de salaires et ne paie pas de cotisations, la liquidation ou le dépôt de bilan n'est, de toutes façons, pas loin.

6.3. Faible coordination du contrôle du paiement des cotisations

Même si le contrôle de la comptabilité et du paiement des cotisations relève du Fisc, les deux organismes d'assurance sociale (la Caisse d'assurance maladie et la Caisse d'assurance vieillesse et invalidité) exercent un contrôle indépendant sur la comptabilité et le paiement de « leurs » cotisations. Les vérificateurs de la CAM procèdent à des vérifications là où l'assurance maladie est concernée, tandis que la CAVI effectue des vérifications là où l'assurance vieillesse et inva-

lidité est impliquée. On a des preuves d'une insuffisance de coordination des activités et d'un manque d'échange d'informations entre ces deux organismes d'assurance sociale. Cela devrait être amélioré.

6.4. *La remise de l'état des cotisations (formulaire REK) sur support papier*

On dénombre actuellement environ 80 000 personnes morales, sur lesquelles 34 000 sont des employeurs. Cela signifie que 46 000 personnes morales n'ont pas d'employés : elles sont officiellement immatriculées au registre du commerce, mais ne fonctionnent pas.

Environ 34 000 formulaires REK-1, donc, doivent être remis, chaque mois, par des personnes morales, puisqu'on suppose qu'elles versent des salaires tous les mois. 20 000 formulaires REK-2 doivent également être remis chaque mois : ces formulaires renvoient à d'autres formes de rémunération, comme le travail dans le cadre de prestations contractuelles, les redevances, les loyers, etc. Le montant déclaré par les formulaires REK-3, relatifs à la rémunération mensuelle des apprentis, est négligeable. Le fait que ces formulaires soient des documents papier entraîne une perte de temps et des erreurs de transmission et d'encodage.

Permettre l'envoi de ces formulaires par voie électronique améliorerait la qualité des données. La transmission des données serait efficace, les erreurs, lors du transfert des données, éliminées, les vérifications, faciles, et les corrections à faire, moins nombreuses. Nous avons déjà mentionné le fait que le Fisc s'est engagé dans ce projet, même s'il ne s'est pas fixé de calendrier clair pour le mener à terme. A l'évidence, beaucoup dépend du système de technologie de l'information qu'il faudra mettre en œuvre.

7. Bibliographie

Rapport annuel de la CAVI 2002, Ljubljana, CAVI, 2003.

Bulletin de finance publique n° 9/2003, Ljubljana, Ministère des finances, 2003.

Pogaar, P. *National Strategy of Slovenia for the Pension System and the Method of Open Coordination* (La stratégie nationale slovène relative au système de

- pensions et la méthode de coordination ouverte*), Séminaire bilatéral Slovénie-UE, Ljubljana, 2004.
- Stanovnik, T., Kukar, S., Kavaš, D., Košak, A., *Quelques problèmes liés au paiement des cotisations d'assurance vieillesse et invalidité* (en slovène), Ljubljana, Institut de recherche économique, 1996.
- Annuaire statistique 2002*, Ljubljana, Institut de statistique de la République slovène, 2003.
- Vezjak, K. *Analyse du paiement des cotisations sociales* (en slovène), mémoire de maîtrise, Faculté des sciences économiques, Ljubljana, 2003.