

Europe

EN POLOGNE, LES TRAVAILLEURS PAIERONT L'ARDOISE LAISSÉE PAR LE CORONAVIRUS

Romain Su

09/04/2020

La Fondation s'associe au Courrier d'Europe centrale pour vous proposer un dossier spécial sur « L'Europe centrale face au coronavirus ». Dans ce deuxième volet et après l'analyse du cas hongrois, Romain Su, journaliste, revient sur le plan de soutien à l'économie en Pologne, lancé par le gouvernement conservateur du parti Droit et justice, face à la pandémie de Covid-19. Si les chiffres annoncés peuvent paraître ambitieux, ce plan n'offrira, en réalité, que peu de soutien direct aux entreprises et aux citoyens.

Cet article, publié sur le site du [Courrier d'Europe centrale](#) le 30 mars 2020, vous est proposé en accès libre. [Abonnez-vous](#) au Courrier d'Europe centrale pour vous tenir informé, pour accéder à 5000 articles en archives et pour soutenir le média francophone de référence sur la région !

Adopté dans l'urgence par la chambre basse du Parlement dans la nuit du vendredi au samedi 28 mars dernier, le plan de soutien à l'économie polonaise face à la pandémie de Covid-19 doit encore être formellement approuvé par le Sénat et le président de la République, mais a toutes les chances d'entrer en vigueur tel quel, malgré de nombreux défauts.

Amateur de métaphores guerrières, le gouvernement national-conservateur polonais a présenté le 25 mars 2020 la version définitive de son projet de « bouclier anti-crise », un « paquet » de mesures destinées à « protéger les emplois et assurer la sécurité financière et sanitaire des citoyens et des entreprises » face à la pandémie de Covid-19. D'un montant total d'« au moins 10% du PIB », soit environ 50 milliards d'euros, ce bouclier constituerait, selon le Premier ministre Mateusz Morawiecki, « le plus grand plan d'aide de l'histoire [de la Pologne] ».

S'il est vrai que ces chiffres peuvent impressionner au regard de la modération habituelle des dépenses publiques dans le pays (autour de 40% du PIB), les détails du plan révèlent que l'État

polonais offrira en réalité peu de soutien direct aux entreprises et aux citoyens, qui devront eux-mêmes absorber l'essentiel des pertes liées à la pandémie et à la chute abyssale de l'activité économique résultant des nombreuses restrictions mises en place en Pologne et ailleurs en Europe.

La faiblesse de l'aide directement destinée aux particuliers et aux entreprises se lit d'abord dans la taille des enveloppes financières contenues dans le paquet, puisque sur le total annoncé de 212 milliards de zlotys, seule la moitié concerne le soutien aux entreprises (74 milliards de zlotys) et la protection des emplois (30 milliards de zlotys). La seconde moitié ira renforcer les dépenses de santé (7,5 milliards de zlotys), les investissements publics (30 milliards de zlotys) et surtout le secteur bancaire (70 milliards de zlotys).

De plus, sous l'angle des sources de financement du paquet, la contribution directe du budget de l'État ne s'élève qu'à 60 milliards de zlotys, tandis que les 70 milliards de zlotys consacrés au secteur bancaire découlent en réalité de l'abaissement des niveaux d'exigence en réserves obligatoires et fonds propres. Autrement dit, cette deuxième enveloppe ne contient pas d'argent « frais » et ne fait que débloquer des fonds déjà existants et jusque-là détenus soit par les établissements de crédit eux-mêmes, soit par la NBP, la banque centrale polonaise.

Le dernier tiers des ressources, quant à lui, prend la forme de garanties et prêts remboursables ou bien provient d'institutions comme le fonds de garantie des salaires et la caisse d'assurance chômage. Or, en Pologne, ces deux organismes sont en quasi-totalité financés par des cotisations sociales, ce qui veut dire en pratique que les employeurs et leurs collaborateurs, salariés ou non, paieront de leur propre poche l'aide qui leur est promise.

En quoi cette aide consiste-t-elle précisément ? Compte tenu de la longueur du texte du projet de loi (180 pages) et de la présence en son sein de nombreux « cavaliers législatifs » sans rapport avec le « bouclier anti-crise », nous ne présenterons ici que les mesures les plus significatives.

Un mécanisme de chômage partiel qui indemnise surtout les employeurs

Tout d'abord, pour les salariés et travailleurs dont l'activité est assimilable à une relation de salariat, les entreprises qui peuvent démontrer une baisse de leur chiffre d'affaires d'au moins 15% (ou 25% selon la période de référence retenue) peuvent être exonérées du paiement des cotisations patronales et salariales, qui seront alors prises en charge par le fonds de garantie des salaires.

En outre, ce fonds peut rembourser à l'employeur jusqu'à 300 euros (50% du salaire minimum légal mensuel) par emploi maintenu en chômage technique à condition que sur la même période, l'employeur continue de verser au travailleur au moins 50% de son salaire ordinaire. En cas de chômage partiel (réduction du temps de travail de 20 à 50%), le remboursement est plus élevé puisqu'il équivaut à 50% du salaire effectivement versé, dans la limite toutefois de 40% du salaire moyen statistique, soit un plafond d'environ 480 euros. Les emplois dont la rémunération est supérieure à trois fois le salaire moyen statistique ne sont pas éligibles à ces aides.

Il apparaît ainsi que ce mécanisme n'apporte aucun soutien direct aux revenus des travailleurs qui pourront, de façon proportionnelle à la baisse du temps de travail, être amputés de 20 à 50%. Il bénéficie surtout aux employeurs qui pourront temporairement réduire leurs coûts de personnel grâce aux subventions du fonds de garantie des salaires.

Enfin, les entreprises qui peuvent démontrer une baisse de chiffre d'affaires telle que mentionnée plus haut pourront aussi, pendant une durée maximale de douze mois, suspendre l'application de certaines règles du Code du travail de manière à notamment :

- étendre la journée de travail à 12 heures (contre 8 heures selon le Code) sans paiement d'heures supplémentaires, celles-ci pouvant être récupérées à d'autres moments ;
- réduire la période minimale de repos à 8 heures consécutives pour le repos quotidien (contre 11 heures selon le Code du travail) et 32 heures consécutives pour le repos hebdomadaire (35 heures selon le Code).

Une allocation ponctuelle pour les auto-entrepreneurs et autres travailleurs précaires

Pour les travailleurs « indépendants » et les quelque trois millions d'auto-entrepreneurs non couverts par les mécanismes ordinaires d'indemnisation du chômage (en Pologne, l'allocation chômage n'est d'ailleurs pas proportionnelle au revenu et s'élève dans le meilleur des cas à 200 euros par mois, soit environ le tiers du salaire minimum légal brut), le gouvernement prévoit un versement unique pouvant aller jusqu'à 500 euros et correspondant à 80% du salaire minimum légal mensuel. Financé par la caisse d'assurance chômage, il pourra être répété sur décision du Conseil des ministres.

Comme les entreprises, les particuliers demandeurs doivent démontrer avoir suspendu leur activité, ou bien avoir subi une baisse de revenu d'au moins 15%. Ils ne sont pas non plus éligibles si leur dernier revenu mensuel a dépassé trois fois le salaire moyen statistique, soit un plafond

d'environ 3600 euros. Enfin, à leur demande, ils pourront être exonérés pendant trois mois du paiement de cotisations sociales qui seront alors, elles, prises en charge par le budget de l'État.

Il semble que le gouvernement actuel considère la crise économique liée au coronavirus comme un événement passager qui ne remet pas en cause le modèle suivi jusqu'ici.

La persistance du modèle économique fondé sur le *low cost* salarial et social

Que révèle de l'économie, et plus largement de la société polonaise la philosophie générale du « bouclier anti-crise » proposé par le gouvernement ? Premièrement, en dépit de sa rhétorique pro-sociale et solidaire, le régime actuel n'a pas rompu avec le modèle de développement économique poursuivi en Pologne depuis les années 1990 après la chute du système communiste.

Ce modèle, très favorable aux employeurs dans le but d'attirer des investissements étrangers, repose sur un droit du travail peu protecteur et des mécanismes de protection sociale qui reproduisent certes la structure des États providence de pays européens plus prospères, mais sans présenter les mêmes coûts ni offrir les garanties correspondantes. Dans le contexte de la crise économique liée à la pandémie de Covid-19, c'est particulièrement visible en matière d'assurance chômage puisque si la Pologne dispose bien d'une caisse de ce type, le caractère forfaitaire et dérisoire des indemnités n'est pas de nature à sauvegarder un niveau de revenu ou même à protéger de la pauvreté.

Deuxièmement, si le régime actuel a bel et bien introduit de généreux programmes sociaux, à commencer par la fameuse allocation familiale 500 Plus (120 euros par mois et par enfant), il serait plus juste de parler de politique de distribution que de redistribution car ces nouvelles dépenses ont été dans leur grande majorité financées par la croissance économique et, dans une moindre mesure, par les fruits d'une lutte plus intense contre la fraude fiscale.

En revanche, malgré ses effets régressifs qui la rendent proportionnellement plus lourde pour les ménages modestes et plus avantageuse pour les foyers les plus riches, la politique fiscale demeure inchangée. Alors que la Pologne pourrait désormais affronter sa première récession depuis vingt ans, la conviction selon laquelle il est possible de distribuer toujours davantage sans réviser la fiscalité des entreprises et des particuliers plus aisés va devenir plus difficile à transposer dans la pratique.

Pourtant, il semble que le gouvernement actuel considère la crise économique liée au coronavirus

comme un événement passager qui ne remet pas en cause le modèle suivi jusqu'ici. C'est peut-être la raison pour laquelle il recourt avant tout à des sources de financement ponctuelles comme les réserves des banques, le fonds de garantie des salaires et la caisse d'assurance chômage qui pourront, si la récession ne dure pas trop longtemps, être reconstituées relativement rapidement sans besoin d'accroître la pression fiscale, à la différence de l'endettement public.

Le pari est risqué, car au début de l'année 2019 (derniers chiffres disponibles), le fonds de garantie des salaires avait un excédent disponible de 2,9 milliards de zlotys – à comparer à des recettes annuelles de l'ordre de 0,4 milliard de zlotys – tandis que la caisse d'assurance chômage avait un surplus de 15,7 milliards de zlotys, soit l'équivalent d'un peu plus d'une année de recettes.

Or, si le **scénario pessimiste** de la Chambre économique nationale, la KIG, devait se réaliser, 1,3 million de personnes en Pologne pourraient bientôt perdre leur emploi. Par un effet ciseau, la combinaison de la baisse des cotisations sociales versées et de la hausse des prestations sociales déboursées viderait d'autant plus vite les caisses des « stabilisateurs automatiques » ordinaires que l'État s'en sert pour répondre à une situation extraordinaire.

Enfin, bien que le gouvernement affirme que « les coûts liés à la situation économique actuelle devraient être répartis entre les entreprises, les travailleurs, le système financier et le secteur public de façon solidaire et adaptée aux possibilités », il est clair qu'en définitive, ce sont les travailleurs qui paient le prix le plus fort, dans l'immédiat en perdant une partie importante de leurs revenus, et dans l'avenir en devant travailler plus longtemps sans compensation financière pour rattraper le manque à gagner dans leurs entreprises respectives. Coronavirus ou pas, en Pologne, c'est *business as usual*.