

**Études économiques
de l'OCDE**

Pologne

ÉCONOMIE

OCDE



Volume 2002/12 – Juillet

© OCDE, 2003.

© Logiciel, 1987-1996, Acrobat, marque déposée d'ADOBE.

Tous droits du producteur et du propriétaire de ce produit sont réservés. L'OCDE autorise la reproduction d'un seul exemplaire de ce programme pour usage personnel et non commercial uniquement. Sauf autorisation, la duplication, la location, le prêt, l'utilisation de ce produit pour exécution publique sont interdits. Ce programme, les données y afférentes et d'autres éléments doivent donc être traités comme toute autre documentation sur laquelle s'exerce la protection par le droit d'auteur.

Les demandes sont à adresser au :

Chef du Service des Publications,
Service des Publications de l'OCDE,
2, rue André-Pascal,
75775 Paris Cedex 16, France.

**ÉTUDES
ÉCONOMIQUES
DE L'OCDE
2001-2002**

Pologne



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

En vertu de l'article 1^{er} de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- A réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays Membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale.
- A contribuer à une saine expansion économique dans les pays Membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique.
- A contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays Membres originaires de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus Membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973), le Mexique (18 mai 1994), la République tchèque (21 décembre 1995), la Hongrie (7 mai 1996), la Pologne (22 novembre 1996), la Corée (12 décembre 1996) et la République slovaque (14 décembre 2000). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

Published also in English.

© OCDE 2003

Les permissions de reproduction partielle à usage non commercial ou destinée à une formation doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, tél. (33-1) 44 07 47 70, fax (33-1) 46 34 67 19, pour tous les pays à l'exception des États-Unis. Aux États-Unis, l'autorisation doit être obtenue du Copyright Clearance Center, Service Client, (508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, or CCC Online : www.copyright.com. Toute autre demande d'autorisation de reproduction ou de traduction totale ou partielle de cette publication doit être adressée aux Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

Table des matières

Évaluation et recommandations	9
I. Évolution économique récente	25
Un fort ralentissement	25
Un taux de chômage élevé	30
L'inflation recule	34
Réduire les déséquilibres extérieurs	40
Production potentielle	42
Perspectives	42
II. Politique macroéconomique	47
Gestion monétaire	47
L'orientation budgétaire	54
Résumé	71
III. Efficience et viabilité des dépenses publiques : comment faire mieux ?	73
Les dépenses publiques en Pologne	73
Gestion des dépenses	84
Programme de réforme des dépenses publiques	98
Résumé	117
IV. Mise en œuvre de la réforme structurelle : les progrès réalisés	121
Tirer les avantages d'une économie de marché	130
Pour un développement de l'emploi	159
Notes	168
Abréviations	178
Bibliographie	179
<i>Annexe</i> : Chronologie économique	182

Liste des encadrés

1. Plan à moyen terme <i>Entrepreneuriat-développement-emploi</i>	68
2. La restructuration de la dette et ses principales conséquences pour le coût du service de la dette	82
3. Relations budgétaires entre les niveaux d'administration en Pologne	85
4. Respect du plafond fixé par la Constitution à la dette publique	88
5. Institutions extrabudgétaires	90
6. Construction d'autoroutes sur la base d'un régime de concession	112
7. Résumé et recommandations	118
8. État d'avancement du processus de privatisation en Pologne	139

Liste des tableaux

1. Produit intérieur brut trimestriel	27
2. Valeur ajoutée par secteur	31
3. Sources du chômage	33
4. Évolution récente du chômage	34
5. Évolution des salaires et de la productivité	38
6. Écart entre les salaires du secteur public et du secteur privé	39
7. Balance des paiements, sur la base des règlements	41
8. Prévisions à court terme	45
9. Indicateurs divers de l'orientation de la politique budgétaire	58
10. Comptes publics	61
11. Recettes et dépenses des régimes de sécurité sociale	62
12. Déficit corrigé des fluctuations conjoncturelles	63
13. Dette publique et produit des privatisations	66
14. Simulations	67
15. Catégories de dépenses publiques : comparaison internationale	78
16. Dépenses fiscales	79
17. Garanties de l'État	80
18. Coûts de la transition	83
19. Recettes des administrations infranationales par source	97
20. Quelques indicateurs des transferts aux ménages	101
21. Surveillance structurelle	122
22. La taille du secteur privé	138
23. Principales privatisations	142
24. Formalités d'immatriculation	149
25. Composition des cotisations sociales	150

Liste des graphiques

1. Principaux indicateurs	26
2. Évolution des investissements	28
3. Parts des différents secteurs dans la valeur ajoutée	30
4. Emploi, chômage et population active	32
5. Taux de chômage régional	35
6. Chômage régional et infrastructure routière	36
7. Évolution de l'inflation	37
8. Taux de change effectif, balance commerciale et balance des opérations courantes	40
9. Production potentielle	43
10. Indicateurs de l'activité	44

11. Inflation et objectifs d'inflation de la Banque nationale de Pologne	48
12. Évolution des taux d'intérêt	52
13. Courbes de rendement	53
14. Taux de change	55
15. Conditions monétaires	56
16. La Règle de Taylor	57
17. Évolution des dépenses publiques	74
18. Dépenses publiques : comparaison internationale	76
19. Dépenses des administrations publiques par catégorie économique	77
20. Parts des différents niveaux d'administration dans les dépenses publiques	86
22. Fiabilité des comptes trimestriels de l'administration centrale	95
21. Structure du budget des administrations publiques	89
23. Aide sociale et incitations au travail	103
24. Effets redistributifs des dépenses fiscales sous forme de taux réduits de TVA	104
25. Prix intérieurs et internationaux du charbon	132
26. Progrès des privatisations dans quelques économies en transition	141
27. Les défaillances d'entreprises en Pologne	152
28. Distribution des gains dans quelques pays de l'OCDE	161
29. Salaire minimum	162

STATISTIQUES DE BASE DE LA POLOGNE

(2001 sauf contre-indication)

LE PAYS

Superficie (en km ²)	312 690
Superficie agricole (en pourcentage du total)	59

LA POPULATION

Population (en millions, fin d'année)	38.6	Emploi (millions)	14.2
Population (pourcentage du total)	38	Emploi par secteur	
Espérance de vie à la naissance (2000) :		(pourcentage du total) :	
Hommes	69.7	Agriculture	19
Femmes	78.0	Industrie (y compris construction)	30
Taux de mortalité infantile (pour mille)	8.1	Services	51
Chômage recensé (pourcentage de la population active)			16.2
Chômage mesuré par l'enquête sur le marché du travail (pourcentage de la population active)			18.3
Nombre de titulaires de pensions (millions)			9.4

LE PARLEMENT

Système parlementaire bicaméral	
Nombre de sièges dans le Sejm (chambre basse)	460
Nombre de sièges au Sénat (chambre haute)	100
Nombre de partis politiques dans le Sejm (élections de septembre 2001)	9
Pourcentage des sièges dans le Sejm détenu par la coalition gouvernementale	47

LA PRODUCTION

PIB (milliards de zlotys, prix courants)	722
PIB par tête (en dollars EU, taux de change du marché)	4 560
Formation brute de capital fixe (pourcentage du PIB)	22

FINANCES PUBLIQUES

Solde budgétaire des administrations publiques (pourcentage du PIB)	-5.0
Recettes des administrations publiques (pourcentage du PIB)	40.6
Dépenses des administrations publiques (pourcentage du PIB)	45.5
Dette de l'État (fin d'année, pourcentage du PIB)	39.2

COMMERCE ET FINANCES EXTÉRIEURES

Exportations de biens et de services (pourcentage du PIB)	30
Importations de biens et de services (pourcentage du PIB)	34
Réserves de change brutes (milliards de dollars EU, fin 2001)	26.6
Dette extérieure brute (milliards de dollars EU, fin 2001)	70.2

LA MONNAIE

Unité monétaire : zloty (redénomination en janvier 1995)	Unité monétaire par dollar EU	
	Moyenne : 2000	4.346
	2001	4.097
	Mai 2002	4.045

Note : On trouvera, dans un tableau de l'annexe, une comparaison internationale de certaines statistiques de base.

Cette étude est publiée sous la responsabilité du Comité d'Examen des Situations Économiques et des Problèmes de Développement, qui est chargé de l'examen de la situation économique des pays membres.

•

La situation économique et les politiques de la Pologne ont été évaluées par le Comité le 10 juin 2002. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 19 juin 2002.

•

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Andrew Burns et Alessandro Goglio et Kwang-Yeol Yoo sous la direction de Yutaka Imai.

•

L'étude précédente de la Pologne a été publiée en mai 2001.

Mise à jour : 28 juin 2002

Le 25 juin 2002, soit six jours après l'approbation pour la publication de l'Étude économique de la Pologne par le Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement, la Banque nationale de Pologne a réduit son taux d'intérêt directeur par 50 points de base, le fixant à 8.5 pour cent. En même temps, elle a révisé son objectif d'inflation pour 2002 de 5 pour cent à entre 2 et 4 pour cent et son objectif pour 2003 de « en dessous de 4 pour cent » à entre 2 et 4 pour cent. Les premier et quatrième paragraphes de cette « Synthèse », qui traitent de ces sujets, ne reflètent pas ces derniers développements.

Évaluation et recommandations

La croissance du PIB s'est fortement ralentie en 2001, ce qui a contribué au recul de l'inflation et du déficit de la balance des opérations courantes

Le ralentissement de l'activité économique, déjà manifeste lors de la publication de la précédente *Étude économique* consacrée à la Pologne, s'est par la suite intensifié. Le PIB n'a progressé que de 1 pour cent en 2001, et le chômage est monté à près de 19 pour cent de la population active. Depuis, la faiblesse de la demande a continué et l'activité n'a progressé que de 0.5 pour cent lors du premier trimestre de 2002. Dans cet environnement, l'inflation est descendue à moins de 4 pour cent en 2001 et était à 2 pour cent en mai 2002. Le ralentissement de la conjoncture a été principalement imputable à une baisse importante de l'investissement – du fait du niveau très élevé des taux d'intérêt suite à l'accélération de l'inflation en 2000, et du ralentissement de la demande européenne. En revanche, et malgré une baisse de 3.5 pour cent de l'emploi, la forte croissance des salaires réels et les importants transferts liés à la Seconde Guerre mondiale ont permis une progression de la consommation privée. Globalement, sous l'effet du tassement de la demande, le fort écart positif entre la production potentielle et la production réelle qui s'était creusé à la suite de la vive croissance des années 90 s'est comblé avant de devenir largement négatif au milieu de 2002. Cette évolution a contribué à calmer les tensions inflationnistes apparues en 2000 et a permis une contraction du déficit de la balance des opérations courantes, qui n'en demeure pas moins élevé, à 4 pour cent du PIB.

Il est probable que l'activité restera peu soutenue en 2002 avant de se raffermir légèrement en 2003

L'activité économique ne devrait se redresser que lentement cette année, la croissance du PIB s'accroissant ensuite pour s'établir au taux modéré de 2½ pour cent en 2003. En conséquence, l'inflation restera sans doute en dessous de 4 pour cent. Le retournement de la demande devrait être tiré par le raffermissement des exportations du fait de la reprise de la demande mondiale. Conjugué à la nouvelle détente des taux d'intérêt prise en compte dans

les prévisions de l'OCDE, ce facteur pourrait entraîner une amélioration des anticipations des milieux d'affaires et de l'investissement pendant le second semestre de cette année. Étant donné la faible croissance des salaires et l'absence de facteurs particuliers susceptibles de gonfler le revenu disponible la consommation tempétera vraisemblablement la demande intérieure. Malgré le raffermissement de la croissance des exportations, l'accélération de la demande intérieure devrait entraîner une progression encore plus rapide des importations et, par voie de conséquence, le déficit de la balance courante se détériorera probablement une fois encore, pour s'établir aux alentours de 5 pour cent du PIB en 2003. Le fait que l'emploi n'ait pas réussi à augmenter pendant les dernières périodes de forte croissance, le pourcentage particulièrement important de sans-emploi dans certains groupes de la population et le niveau toujours élevé des taux de chômage régionaux montrent que le problème est de plus en plus d'ordre structurel. Faut de nouvelles mesures concrètes visant à lever les obstacles à l'embauche, le taux de chômage ne devrait baisser que légèrement.

Malgré de fortes réductions des taux, les conditions monétaires demeurent tendues

L'orientation restrictive de la politique monétaire qui a marqué les années 2000 et 2001 n'a pas été étrangère au fort recul de l'investissement et au ralentissement opportun de l'inflation. Le défi pour les responsables de la politique monétaire est maintenant de consolider les anticipations à ces faibles niveaux pour que l'économie puisse pleinement tirer parti de la modération de l'inflation. À l'heure actuelle, malgré plusieurs réductions des taux directeurs depuis février 2001, d'un total de 1 000 points de base, les conditions monétaires demeurent tendues, pour la double raison que les taux réels sont élevés, aux alentours de 6 points, et que la monnaie s'est appréciée. De fait, l'orientation actuelle de la politique monétaire semble compatible avec un objectif d'inflation à moyen terme de 2 pour cent, nettement inférieur au plafond qu'implique l'objectif à moyen terme assez vague (« moins de 4 pour cent » pour la fin de 2003) de la Banque nationale de Pologne.

La Banque doit actualiser sa stratégie à moyen terme en coopération avec les autorités budgétaires...

Pour accroître la transparence et améliorer les moyens dont elle dispose pour agir sur les anticipations, la Banque devrait chercher à préciser son objectif à moyen terme. Il conviendrait en fait qu'elle le révise à intervalles plus rapprochés. L'objectif actuel date de 1999 et ressemble de plus en plus à un objectif à court terme. En l'actualisant, les autorités monétaires, qui sont tenues par la législation actuelle de fixer l'objectif et de mettre en œuvre les mesures nécessaires à sa réalisation, devraient néanmoins chercher à le définir de manière qu'il soit soutenu par le gouvernement. Un tel effort de concertation éviterait que ne se reproduise la récente passe d'armes entre la Banque nationale de Pologne et le gouvernement. On améliorerait par là même l'efficacité de la politique monétaire et on renforcerait en fait l'indépendance opérationnelle de la Banque. On pourrait espérer des résultats analogues, ainsi qu'une politique plus cohérente de la Banque, si les mandats des membres du Comité de politique monétaire n'arrivaient pas tous à leur terme en même temps, comme c'est actuellement le cas.

... et doit améliorer sa stratégie de communication

De telles mesures amélioreraient certes la transparence et l'indépendance de la politique monétaire, mais compte tenu des échecs répétés de la Banque à atteindre ses objectifs, des efforts supplémentaires doivent être faits pour améliorer l'efficacité et la crédibilité du système de ciblage de l'inflation. En particulier, elle doit renforcer sa stratégie de communication, en publiant plus rapidement son *Rapport sur l'inflation* et en se prononçant plus clairement sur l'évolution récente et future des prix. Le rapport devrait comporter des prévisions d'inflation, peut-être sous la forme d'une estimation assortie d'un intervalle de confiance. De plus, la Banque devrait expliquer comment des événements récents affectent ces prévisions, et en quoi ils risquent de modifier l'orientation de la politique monétaire et les objectifs opérationnels de la Banque. Cela permettrait non seulement d'influer sur les anticipations, mais aussi de mieux faire comprendre la logique qui guide la politique de taux d'intérêt.

Le net assouplissement de la politique budgétaire en 2001 a contribué au dosage malencontreux des composantes de la politique macroéconomique, et il a été suivi d'une nouvelle et légère détente

A la différence de la politique monétaire, la politique budgétaire a été nettement assouplie en 2001, le déficit des administrations publiques passant de 2.1 pour cent du PIB à 5 pour cent selon les estimations. Cette dégradation a tenu à peu près pour moitié aux mesures budgétaires expansionnistes. Ce facteur, ainsi que la confusion concernant l'orientation générale de la politique économique tout au long de l'année, explique probablement que les autorités monétaires aient été peu disposées à réduire plus rapidement les taux d'intérêt. Contrairement à 2001, le budget de cette année repose sur des hypothèses prudentes concernant l'inflation, la production et les recettes. De plus, s'écartant des pratiques du passé, le gouvernement a proposé l'adoption d'un plafond de 1 pour cent de plus que l'inflation comme taux de croissance des dépenses du budget de l'État. Si ce plafond s'appliquait à l'ensemble des dépenses de l'administration centrale, y compris celles des fonds extrabudgétaires, il contribuerait à faire disparaître la dérive procyclique qui résulte de l'utilisation actuelle du déficit comme objectif. Tel qu'il a été voté, le budget 2002 n'a pas appliqué le plafond proposé. Il est établi sur une progression de 2 pour cent en termes réels des dépenses du budget de l'État ainsi que des dispositions clairement procycliques permettant d'accroître encore plus les dépenses si les recettes se révélaient plus importantes que prévu. Globalement, ceci correspond à une nouvelle et légère détente de la politique budgétaire, et semble impliquer un déficit des administrations publiques un peu supérieur à 4 pour cent du PIB (correction faite des variations conjoncturelles).

Des mesures doivent être prises pour éviter que les pressions qui s'exerceront à moyen terme sur les dépenses ne menacent la viabilité budgétaire

Compte tenu du creusement du déficit et de la sensible baisse du produit des privatisations, la dette globale du secteur public s'est accrue l'an dernier après être revenue à 41 pour cent en 2000. Sur la base des mesures annoncées dans le dernier budget, elle devrait augmenter encore pour atteindre 47 pour cent du PIB en 2002. Par conséquent, il est manifestement nécessaire de resserrer la politique budgétaire en 2003. Pour cela, le plus efficace serait d'étendre la notion d'un plafond de dépenses à toutes les activités de l'administration centrale. Ce plafonnement est d'autant plus nécessaire que les pressions s'exerçant sur les finances publiques devraient se renforcer dans l'avenir. Avec l'arrivée à échéance et le refinancement des prêts à faibles taux d'intérêt des clubs dits de Londres et de Paris, le poids

total du service de la dette devrait s'accroître d'environ 1 pour cent du PIB à moins que le produit des privatisations ne s'accélère rapidement et ne soit affecté au remboursement de la dette. De plus, le vieillissement de la population et les coûts liés à l'adhésion soumettront les deniers publics à des tensions supplémentaires, malgré les transferts attendus de l'UE. A défaut de mesures résolues visant à réduire les dépenses publiques et accroître la production potentielle, le déficit restera élevé pendant la majeure partie de cette décennie, et la dette continuera de se gonfler pour se rapprocher du plafond de 60 pour cent du PIB qui lui est imposé par la Constitution.

Les propositions des autorités en vue d'accélérer le développement des capacités et de l'emploi seront probablement utiles...

La maîtrise du ratio d'endettement pourrait être facilitée par le plan *Entrepreneuriat-développement-emploi* du gouvernement. Ce plan prévoit un certain nombre de mesures visant à accélérer la croissance et l'emploi tout en contenant les dépenses et en réduisant les ressources affectées aux transferts aux particuliers au profit de programmes propres à promouvoir la croissance. Dans la mesure où ces objectifs seront atteints, la contrainte budgétaire devrait devenir moins sévère. Ceci suppose néanmoins que des mesures soient prises en vue de doter les autorités des moyens qui leur sont nécessaires pour maîtriser et réorienter les dépenses publiques. Une gestion plus efficiente des dépenses publiques (problème qui fait l'objet du chapitre spécial de la présente étude) semble d'ailleurs essentielle pour atteindre les objectifs de croissance fixés par le gouvernement, et les paragraphes qui suivent présentent toute une série de réformes qui devraient être utiles à cet égard. Dans le même temps, des efforts supplémentaires doivent être faits pour accélérer la croissance et l'emploi par le biais de réformes des marchés de produits et du marché du travail. Ces questions sont traitées plus loin.

... mais pour améliorer la flexibilité budgétaire, il est nécessaire d'intégrer les fonds extrabudgétaires au budget de l'État...

En ce qui concerne la réforme des dépenses, l'un des principaux objectifs devrait être de rendre le budget de l'État plus exhaustif en supprimant les nombreux fonds extrabudgétaires, en ne les finançant plus sur des impôts préaffectés, et en intégrant leurs programmes, leurs recettes et leurs dépenses dans le budget de l'État. Une telle mesure ne modifierait pas le caractère impératif de leurs dépenses, mais permettrait de faire en sorte que leurs activités soient soumises au même contrôle politique que les activités des autres services publics et que leurs programmes soient mis en concurrence avec d'autres priorités en matière de dépenses. A l'heure actuelle, seules des informations sommaires sur les activités de ces fonds sont annexées au budget et le Parlement n'a que des pouvoirs limités pour procéder à des modifications pendant le processus budgétaire. Les mesures récemment prises pour réduire le nombre des agences extrabudgétaires vont dans ce sens mais doivent être très sérieusement élargies. A titre d'exemple, la fusion du régime spécial de pension des agriculteurs dans le régime général offrirait l'avantage de lier les pensions futures des agriculteurs à leurs revenus et à leurs cotisations. Néanmoins, le soutien de leurs revenus durant la période de transition devrait être maintenu par l'intermédiaire des programmes d'aide sociale existants. De surcroît, cette réforme supprimerait l'incitation actuelle à maintenir en activité les petites exploitations agricoles non rentables, ce qui entrave la restructuration du secteur. Dans le même ordre d'idées, l'intégration des données concernant les prélèvements sur les salaires dans le système d'imposition du revenu des personnes physiques aiderait à supprimer des possibilités de fraude fiscale.

... et d'adopter une approche budgétaire pluriannuelle

L'adoption d'un cadre budgétaire pluriannuel faciliterait l'intégration de ces fonds dans le budget de l'État en leur permettant de programmer leurs activités sur plusieurs années. De plus, si l'on révisait parallèlement le système de gestion des investissements publics, on pourrait éviter les retards et les dépassements de coûts qui ont jusqu'à présent résulté des incertitudes du financement. Avec le temps, le système pluriannuel pourrait se transformer en un véritable cadre de dépenses à moyen terme, axé sur les résultats. La pratique actuelle qui veut que les nouvelles initiatives de programmes s'accompagnent d'une évaluation

de leur incidence budgétaire sur trois ans va dans le bon sens. Néanmoins, des efforts supplémentaires doivent être faits pour évaluer l'efficacité des dépenses publiques. Des « clauses de caducité automatique » pourraient certes être utiles, mais il faudrait surtout concevoir de plus en plus les programmes de manière à pouvoir en mesurer précisément l'incidence. Ainsi les autorités disposeraient des informations nécessaires pour choisir entre des programmes concurrents aussi bien en fonction de leurs coûts que de leurs avantages (résultats). De plus, de tels indicateurs inciteraient davantage l'administration à améliorer les programmes au lieu de se contenter simplement de les préserver.

Les programmes de prélèvements et de prestations doivent faire l'objet d'évaluations plus poussées...

Faute d'évaluation systématique de l'incidence des programmes, ceux dont les effets sont préjudiciables ne sont pas réexaminés et révisés comme il le faudrait. Ainsi, bien que l'application de la TVA à un taux faible ou nul à un large éventail de biens et de services fausse gravement les prix et se traduise par des moins-values de recettes équivalant d'environ 6.5 pour cent du PIB, l'effet redistributif de cette mesure fiscale est extrêmement faible. Pour lutter plus efficacement contre la pauvreté, il faudrait appliquer plus uniformément le taux normal de la TVA, et les recettes supplémentaires devraient être utilisées pour réduire les prélèvements sur les salaires, ce qui encouragerait l'emploi dans le secteur privé ainsi que la progression des revenus. La décision récemment prise de taxer les revenus d'intérêts va d'ailleurs dans ce sens en élargissant la base d'imposition. De la même façon, il semble bien que les dépenses fiscales liées au logement aient principalement bénéficié aux plus nantis, tandis que le niveau élevé des prestations de sécurité sociale et l'absence de différenciation régionale du salaire minimum contribuent au chômage des travailleurs peu qualifiés. De plus, au lieu de proposer au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques un crédit d'impôt égal au montant des prélèvements sur les salaires destinés au financement de l'assurance-maladie, il faudrait supprimer le crédit d'impôt et les prélèvements sur les salaires, le système actuel n'ayant aucune incidence budgétaire.

... et il faudrait réduire le recours à des méthodes de financement non transparentes

Afin d'intensifier les efforts engagés pour faciliter une bonne gestion des dépenses publiques, les autorités doivent éviter de financer par des garanties de prêt des projets relevant de la politique économique et sociale, sauf dans les cas où une carence du marché est clairement établie. De plus, il faudrait instituer des plafonds réglementaires qui précisent le volume des nouvelles garanties pouvant être accordées en pourcentage du PIB (ou des recettes totales) et qu'impose simultanément un plafond distinct pondéré en fonction des risques sur l'encours total des garanties. Par ailleurs, les règles prudentielles existantes devraient être appliquées à toutes les garanties de l'État. La pratique de plus en plus courante consistant à ne pas appliquer ces règles à certaines garanties risque de sous-estimer artificiellement les dépenses publiques, diverses catégories d'entre elles se trouvant de ce fait hors budget. L'utilisation incontrôlée de tels mécanismes de financement, conjuguée à une évaluation optimiste des risques de défaillance correspondants, pourrait être à l'origine d'importants engagements implicites.

D'ici là, il est nécessaire de développer la coopération entre les collectivités locales et d'améliorer la coordination sur le plan budgétaire

La décentralisation des pouvoirs en matière de dépenses prévue par la réforme régionale de 1999 a réduit la capacité des autorités centrales d'influer sur les dépenses totales des administrations publiques. Bien que les règles régissant les budgets des administrations infranationales fixent des limites prudentielles raisonnables aux déficits et à l'endettement, elles mettent trop fortement l'accent sur les déficits et pas assez sur les plafonds de dépenses. En conséquence, les administrations infranationales pourraient contribuer à une sensible détente de la politique budgétaire si elles mettaient davantage à profit la latitude qui leur est reconnue par les textes. Cela ne compromettrait pas nécessairement la viabilité de leurs propres finances, mais pourrait déstabiliser l'économie nationale. Pour éviter une telle éventualité et veiller à ce que les autorités disposent de toutes les informations pertinentes lorsqu'elles préparent leurs budgets, il conviendrait d'avancer le calendrier budgétaire des administrations infranationales et de mieux coordonner le processus avec l'établissement du budget de l'administration centrale. De plus, on pourrait améliorer l'efficacité avec laquelle les services sont assurés au niveau local en renforçant la coopération entre les entités responsables et

en les incitant à fournir conjointement un certain nombre de services. Le cadre juridique pour ces actions coopératives est en place, mais jusqu'à présent peu de *gminas* (communes) en ont tiré parti.

Pour améliorer les perspectives de croissance à moyen terme, des réformes structurelles doivent être menées sur un large front

La réforme de la gestion des dépenses publiques permettrait certes au gouvernement de mieux contrôler et diriger les ressources dont il dispose vers les emplois qu'il juge prioritaires, mais c'est toute une série de réformes structurelles qui doivent être opérées pour améliorer la production potentielle, l'emploi et les revenus. Le programme *Entreprenariat-développement-emploi* reconnaissait clairement ce besoin. Ainsi, il est proposé de réformer la loi sur les faillites pour renforcer les droits des créanciers et accélérer le transfert de ressources des entreprises non productives vers celles qui sont saines et en expansion. Ces modifications devraient contribuer à accélérer la restructuration et la croissance de la productivité globale, mais leur efficacité serait accrue si les créanciers pouvaient plus activement intervenir dans la restructuration des entreprises débitrices, et les juges joueraient alors un rôle de surveillance plutôt qu'un rôle administratif. Les efforts récemment faits pour réduire le coût des créations d'entreprise et alléger la charge administrative qui pèse sur les petites et moyennes entreprises (PME) devraient se traduire par une augmentation de leur nombre et de leur taux de réussite. Les perspectives de ces entreprises et leur accès au crédit pourraient être encore améliorés si le registre foncier était plus précis et si l'on élargissait le rôle du registre des entreprises en en faisant un guichet unique pour l'immatriculation. Il faut également se féliciter des mesures prévues par les autorités pour dynamiser les investissements en infrastructures. Néanmoins, le volume des ressources affectées à la construction de logements, activité qui ne contribuera guère à améliorer la production potentielle, est manifestement excessif. De plus, il faut prendre soin d'éviter tout aléa moral en veillant à ce que le risque de défaillance soit supporté par les créanciers privés et non par le gouvernement, comme le prévoient les propositions actuelles. Il conviendrait en outre d'affecter un volume accru de ressources à l'amélioration du réseau routier existant au lieu de construire de nouvelles autoroutes.

Le chômage étant toujours élevé et affectant tout particulièrement les groupes vulnérables, la réforme du marché du travail doit être une priorité

Certains éléments du plan du gouvernement visent aussi à remédier au problème prioritaire que constitue le chômage massif en Pologne. Les autorités prévoient de réduire les différentes charges administratives qui entravent la création des petites entreprises et des emplois qui leur sont associés, d'assouplir quelques-unes des dispositions les plus contraignantes de la loi polonaise sur l'emploi, et de créer un salaire minimum différencié en fonction des régions et de l'âge. Ce sont là autant de mesures positives qui, si elles étaient adoptées, aideraient à ranimer quelque peu le marché du travail. Il faut cependant les renforcer si l'on veut inverser la rapide montée du chômage structurel. En particulier, pour rendre l'emploi financièrement plus attrayant pour les personnes peu qualifiées, il faudrait créer des prestations liées à l'emploi et réduire le niveau des prestations sociales versées aux chômeurs ainsi que leur taux de reprise par l'impôt. Pour lutter contre la tendance à quitter le marché du travail aux frais de l'État, il faudrait durcir l'accès et les critères d'éligibilité aux programmes d'assurance invalidité et de préretraite. On pourrait utiliser les économies budgétaires ainsi réalisées pour financer la réduction des lourds prélèvements sociaux qui contribuent au chômage des personnes peu qualifiées. Parallèlement, il faudrait prendre des mesures pour améliorer les qualifications des travailleurs et adopter une stratégie d'emploi plus « active », dont la mise en œuvre serait facilitée si le service public de l'emploi se préoccupait davantage des activités de placement et moins de l'administration des prestations.

L'indépendance de l'autorité de la concurrence et des autorités sectorielles de régulation pourrait être renforcée...

Bien que répondant à un besoin moins urgent, les mesures prises récemment pour assouplir encore la législation polonaise en matière de concurrence pourraient encourager l'innovation et la croissance en réduisant les obstacles qui s'opposent à certaines formes de coopération favorables aux gains de productivité. Elles pourraient aussi libérer le Bureau de la concurrence et de la protection des consommateurs de certaines tâches administratives, ce qui lui permettrait de se concentrer sur son rôle de « gendarme ». A cet égard, le Bureau devrait pouvoir afficher plus clairement son opinion lorsqu'il est en désaccord avec certaines mesures gouvernementales. Par ailleurs, le gouvernement a

entrepris de faire fusionner certaines des autorités responsables de la réglementation sectorielle. Ces fusions pourraient induire des gains d'efficacité découlant à la fois d'une réduction des coûts et d'une amélioration du partage de l'information. Néanmoins, le remplacement des directeurs des organes de réglementation des télécommunications, des caisses de pension et des assurances avant la fin de leur mandat va à l'encontre des pratiques internationales et conduit à s'interroger sur l'attachement des autorités à l'indépendance de ces organes. Dans l'avenir, le gouvernement devrait s'abstenir de prendre de telles initiatives, qui peuvent être perçues comme érodant l'indépendance effective des organismes de tutelle.

***... et la
privatisation
des grandes
entreprises doit
être accélérée***

Bien que sa présence ait été fortement réduite, l'État continue de détenir une participation de contrôle ou une participation plus importante encore dans quelque 3 000 entreprises. Afin que ces établissements et leurs salariés exploitent pleinement leur potentiel de croissance en matière d'emploi et de production, il faut les privatiser aussi rapidement que possible. Pour ce faire, les autorités devront éliminer certaines des procédures complexes et conditions associées à la privatisation. À cet égard, le gouvernement devrait utiliser beaucoup moins les clauses sociales et les dispositions concernant les investissements, celles-ci peuvent impliquer des coûts excessifs pour les entreprises, en entraînant une réduction du prix de vente ou même la fuite définitive des acheteurs potentiels. Dans la mesure où ces clauses sont contraignantes, elles réduisent la capacité de l'entreprise de se développer à long terme et d'offrir des emplois viables. Là où de fortes perturbations du marché du travail sont probables, il faudrait faire appel aux instruments classiques de la politique sociale. De fait, tout récemment le gouvernement a indiqué qu'il fixera de manière plus rationnelle les clauses sociales et les conditions en matière d'investissement associées aux opérations de privatisation. Dans le cas des privatisations directes, l'État doit participer plus activement à la recherche d'acquéreurs. Bien qu'il n'apporte pas de soutien direct à la plupart des entreprises, celles-ci sont trop nombreuses pour que les autorités puissent assurer une réelle gouvernance, et leurs administrateurs et leurs salariés tendent à

éviter les restructurations douloureuses qui vont parfois de pair avec la privatisation. En conséquence, ces entreprises sont moins déterminées à mettre en œuvre des mesures propres à accroître l'efficacité, ont des niveaux de rémunération exagérément élevés et leurs résultats sont inférieurs à ceux des entreprises privées. De plus, celles qui sont rentables ne parviennent pas à se développer aussi rapidement parce qu'elles n'ont qu'un accès limité à l'épargne privée. Le résultat net pour l'économie dans son ensemble est un ralentissement de la croissance, une érosion de l'emploi et une baisse de la productivité.

***L'utilisation
des entreprises
publiques pour
mettre en œuvre
les objectifs
de la politique
économique nuit
à la performance
économique***

Les problèmes de gouvernement d'entreprise s'étendent aux sociétés anonymes dans lesquelles l'État détient une participation majoritaire ou de contrôle. Le récent et très visible remplacement des représentants de l'État aux conseils d'administration de certaines des plus importantes entreprises publiques fait penser que les autorités cherchent à donner à leur politique commerciale des orientations autres que celles qui privilégient la valeur pour l'actionnaire. Le gouvernement inclut normalement dans le contrat de privatisation l'obligation pour les investisseurs privés d'augmenter leur participation dans les sociétés partiellement privatisées. Le bilan est toutefois mitigé. A plusieurs reprises, l'État a utilisé les actions dont il disposait pour bloquer les efforts faits par ses partenaires du secteur privé pour investir dans des sociétés en augmentant leur participation, allant même jusqu'à remettre en question son engagement antérieur de céder le reste de sa participation à l'entreprise concernée. De telles mesures risquent d'altérer le climat des privatisations futures ; elles semblent traduire le sentiment que l'État peut conduire la politique des entreprises de manière plus efficace que les actionnaires privés. Au lieu de chercher à utiliser sa présence dans leur capital pour contraindre les entreprises à poursuivre ses propres objectifs de politique industrielle, l'État devrait se féliciter des initiatives prises par ses partenaires privés pour élargir leur participation et chercher à se désengager aussi rapidement que possible des entreprises dans lesquelles il est encore présent. Si elles veulent mettre en œuvre une politique industrielle, les autorités devraient recourir à des instruments plus transparents, entraînant

moins de distorsions, par exemple les subventions ou les incitations fiscales. Mais même ces instruments devraient être utilisés avec modération. De fait, l'expérience d'autres pays de l'OCDE montre que l'État n'a généralement pas été heureux dans ses choix lorsqu'il a voulu miser sur des entreprises ou des activités d'avenir. Les ressources économiques limitées de la Pologne seraient mieux employées si elles servaient à créer les conditions globales permettant aux entreprises privées de prospérer.

Une stratégie résolue de restructuration et de privatisation serait utile pour promouvoir la croissance

La torpeur qui a caractérisé le processus de privatisation résulte en partie du souci des autorités de restructurer les entreprises avant de les céder. De vastes plans de restructuration sont toujours en cours d'exécution dans les secteurs des charbonnages, de la sidérurgie et de la défense. Dans la mesure où ces plans visaient à permettre une réduction de la capacité et de l'emploi dans les secteurs concernés, ils ont obtenu de bons résultats. Malheureusement, les secteurs en cause restent déficitaires, et les perspectives concernant leurs ventes sont limitées. La toute dernière initiative des autorités a consisté à regrouper des entreprises, en espérant que des économies d'échelle supplémentaires ou l'exercice d'un pouvoir de monopole leur permettraient de devenir rentables. Une telle solution peut certes aider ces secteurs à renouer avec les bénéfices, mais elle risque d'y parvenir en faisant monter les prix et non en abaissant les coûts, et donc en appauvrissant les consommateurs et en affaiblissant la compétitivité internationale des entreprises clientes. Il serait préférable d'accélérer la vente des entreprises en question, en laissant à l'acquéreur le soin de choisir le meilleur moyen de procéder à leur restructuration. L'expérience d'autres pays de l'OCDE tend à montrer que si les entreprises sont allégées du poids de leur dette et qu'on limite au minimum leurs obligations autres qu'économiques, elles peuvent généralement trouver des acquéreurs dotés de l'expérience nécessaire pour avoir une chance raisonnable de les remettre sur pied.

Résumé

Tout bien considéré, malgré les progrès déjà réalisés, de nouveaux efforts importants doivent être déployés pour parvenir à une croissance rapide des revenus et de l'emploi. De fait, le rythme modéré de la reprise prévue tient à la lenteur des restructurations et des privatisations,

au chômage structurel généralisé et au besoin persistant de réformes. Pour créer les conditions les plus propices à une croissance forte et durable, il faut poursuivre la réforme structurelle et la politique macroéconomique de façon cohérente. A cet égard, il faut ajuster le dosage des composantes de la politique macroéconomique en associant baisse des taux d'intérêt et durcissement de la politique budgétaire. De plus, une définition plus précise des objectifs à moyen terme par les autorités budgétaires et monétaires améliorerait la crédibilité et l'efficacité de la politique macroéconomique en général. Sur le plan structurel, le programme *Entrepreneuriat-développement-emploi* du gouvernement vise à juste titre à réduire la part des transferts dans les dépenses pour privilégier les mesures propres à favoriser la croissance en promouvant le développement d'entreprises innovantes, l'amélioration des infrastructures et la réduction du taux de chômage, exceptionnellement élevé en Pologne. Pour faciliter une telle réorientation et afin de donner au gouvernement des moyens supplémentaires pour la gestion macroéconomique, il faut réintégrer les fonds extra-budgétaires dans le budget de l'État. De telles modifications, associées à la formulation de la politique budgétaire dans une optique davantage axée sur le moyen terme et à des évaluations plus détaillées des programmes de dépenses, amélioreraient l'efficacité des dépenses publiques et le contrôle démocratique. Le programme du gouvernement obtiendrait des résultats encore plus positifs et son incidence sur l'emploi serait plus importante si l'on réduisait les transferts aux personnes valides – transferts qui contribuent au piège de l'inactivité – et si les économies ainsi réalisées servaient à financer une baisse des prélèvements sur les salaires. Si l'on prenait parallèlement des mesures pour accroître l'efficacité des procédures de faillite et alléger la charge administrative qui pèse sur les entreprises et sur les marchés du travail, on accélérerait la restructuration du secteur privé et on favoriserait la croissance de la productivité. Pour obtenir des résultats analogues dans les plus de 3 000 entreprises où l'État détient encore une participation de contrôle, et afin de mieux mobiliser l'épargne et les compétences du secteur privé, il faut accélérer le processus de privatisation. A cet égard, les autorités devraient réexaminer leur stratégie actuelle consistant à restructurer les entreprises avant de procéder à leur privatisation, et s'abstenir de jouer de leur

présence dans le capital pour poursuivre des objectifs de politique industrielle et sociale. Il est essentiel que des progrès soient faits sur tous ces fronts pour améliorer encore la productivité globale et assurer une croissance rapide et durable du niveau de vie.

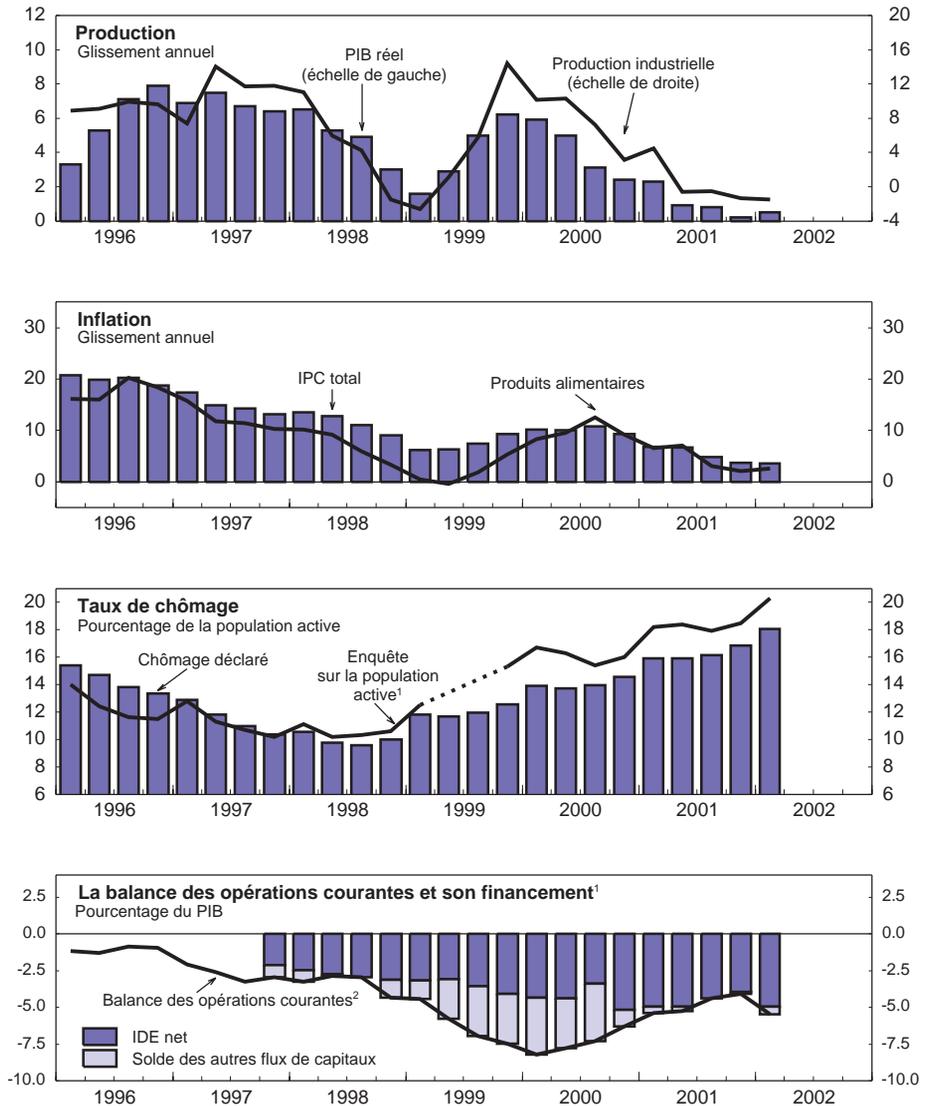
I. Évolution économique récente

Le ralentissement de la croissance du PIB amorcé en 2000 s'est intensifié en 2001 et s'est poursuivi au premier semestre 2002 (graphique 1). Comme l'indiquait la précédente *Étude économique de la Pologne* (OCDE, 2001a), ce ralentissement conjoncturel était nécessaire et bienvenu étant donné l'état de surchauffe de l'économie après plusieurs années de très forte progression de la croissance et de l'investissement. D'ailleurs ce ralentissement est caractéristique d'un cycle d'investissement classique, bien que son impact sur l'activité ait été exacerbé par le ralentissement de la croissance ailleurs dans le monde. Mais il a entraîné une détérioration de la situation sur le marché du travail, ce qui est préoccupant. A plus de 20 pour cent (d'après les enquêtes sur la population active), le taux de chômage de la Pologne est le plus élevé de l'OCDE, et près de la moitié de la population d'âge actif ne travaille pas. En revanche, l'inflation a fortement ralenti et, à compter de mai 2002, elle est restée inférieure à 4 pour cent pendant plus de 6 mois. En outre, il n'y a quasiment pas de signes annonciateurs d'accélération de la hausse des prix. Dans ce climat économique mitigé, les indicateurs font état d'une reprise modérée de la production en 2002 et 2003, mais le chômage restera sans doute élevé à court terme. A plus long terme, il faudra faire plusieurs réformes importantes sur les marchés du travail et des produits afin de ramener le taux de chômage à un niveau acceptable et de maintenir durablement des taux de croissance élevés.

Un fort ralentissement

La croissance du PIB réel a connu une solide progression de 4 pour cent en moyenne en 2000, mais elle a commencé à s'infléchir dès le milieu de l'année. Cette tendance s'est poursuivie en 2001, avec seulement 1 pour cent de croissance pour la production, et dans les premiers mois de 2002 (tableau 1). Ce ralentissement résulte essentiellement de la baisse de l'activité d'investissement déjà amorcée en 2000, les fortes hausses des taux d'intérêt de l'année précédente ayant fortement contribué à ce repli. Il s'agit peut-être aussi d'une correction après une période de surinvestissement en 1998-99, comme en témoigne le fait que, en dépit de huit trimestres de croissance négative, l'investissement représente encore 21 pour cent du PIB (graphique 2, Partie A). La baisse des dépenses

Graphique 1. Principaux indicateurs
En pourcentage



1. Chiffres cumulés sur quatre trimestres.

2. Sur la base des règlements effectifs.

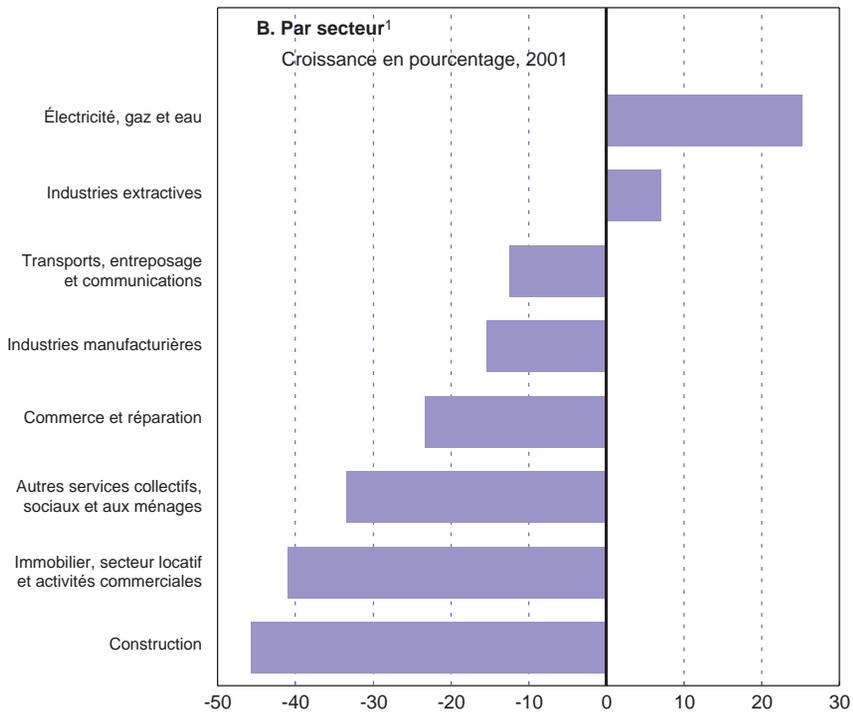
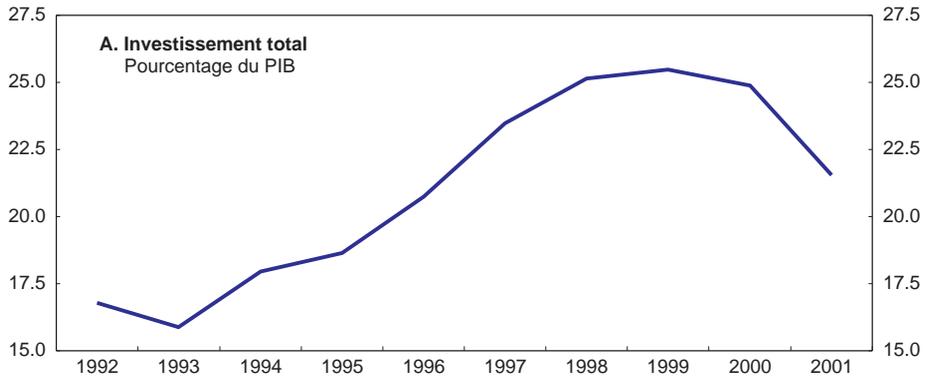
Source : OCDE, Office central de statistiques et Banque nationale de Pologne.

Tableau I. **Produit intérieur brut trimestriel**
En volume, pourcentage de variation sur douze mois

	1999					2000					2001					2002
	T1	T2	T3	T4	Année	T1	T2	T3	T4	Année	T1	T2	T3	T4	Année	T1
PIB	1.6	2.9	5.0	6.2	4.1	5.9	5.0	3.1	2.4	4.0	2.3	0.9	0.8	0.2	1.0	0.5
Dépenses de consommation des ménages	4.6	5.1	5.6	5.7	5.2	4.9	3.1	1.2	1.7	2.7	1.5	1.6	2.2	3.3	2.1	3.5
Consommation publique	1.3	1.2	1.4	1.3	1.3	1.3	1.3	1.6	1.5	1.5	0.2	0.3	0.4	1.6	0.6	..
Formation brute de capital fixe	5.9	6.5	6.8	7.3	6.8	5.4	2.8	2.0	2.1	2.7	1.2	-8.5	-12.5	-13.5	-9.8	-13.3
Demande intérieure	3.4	4.6	5.5	5.7	4.8	5.2	3.3	1.4	1.7	2.8	-1.3	-1.8	-1.7	-2.8	-1.9	0.0
Exportations de biens et services	-9.9	-4.6	2.0	2.7	-2.6	20.8	27.7	22.5	22.1	23.2	10.4	6.9	13.3	12.3	10.8	..
Importations de biens et services	-3.2	1.6	4.0	1.6	1.0	15.6	17.6	12.7	16.2	15.6	-1.5	-2.1	3.5	-0.4	-0.1	..

Source : Office central de statistiques.

Graphique 2. Évolution des investissements



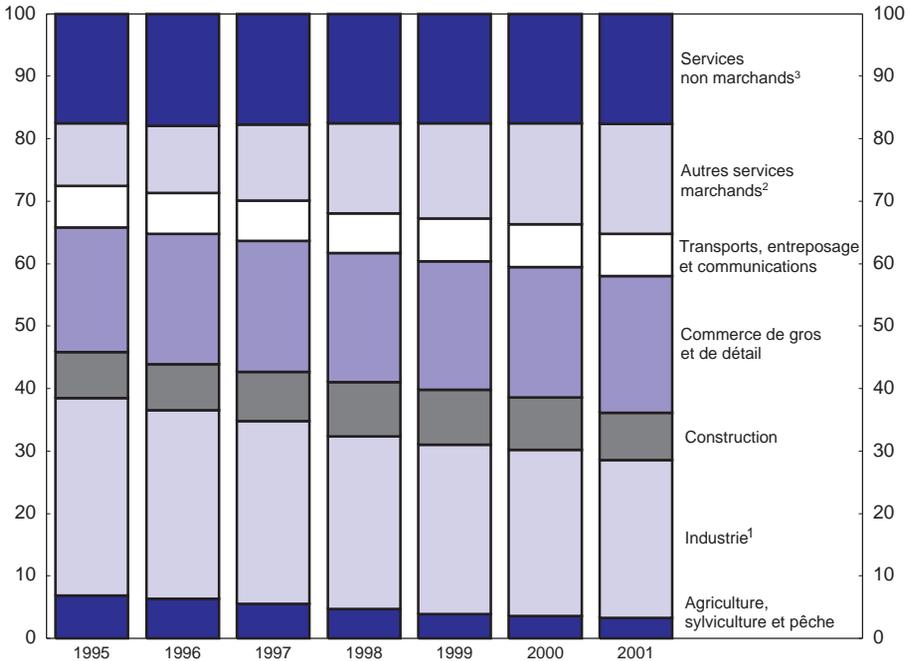
Source : Office central de statistiques.

d'investissement a touché de multiples secteurs (graphique 2, Partie B). Les entreprises tant étrangères (à l'origine d'environ 37 pour cent du total de l'investissement) que nationales ont enregistré des ralentissements et seuls les secteurs de l'eau et des charbonnages (où prédominent les entreprises contrôlées par l'état) ont fait état de taux de croissance positifs¹. Plus de la moitié du total de la baisse des dépenses a concerné les bâtiments et les structures, le matériel de transport accusant également une diminution importante. Les baisses des dépenses en machines et outillage ont été plus modérées. La consommation des ménages et des administrations publiques est restée relativement soutenue, et semble même s'être accélérée au premier trimestre de 2002. Malgré la baisse de l'emploi, le revenu disponible a été stimulé par des paiements au titre de dédommagement liés à la Seconde Guerre mondiale à hauteur de 1.1 milliard de zlotys, une augmentation exceptionnelle de 10 pour cent des prestations de retraite et le ralentissement important mais inattendu de l'inflation. En définitive, la baisse de l'investissement, le ralentissement de la consommation et une forte chute des stocks à hauteur de 1.1 pour cent du PIB ont entraîné une diminution de la demande intérieure de 1.9 pour cent en 2001.

Le ralentissement mondial de l'activité économique a entraîné une réduction très forte du taux de croissance des exportations et des importations de biens et services au cours de l'année 2001. Les importations des partenaires commerciaux de la Pologne ont été très faibles et ont même baissé au deuxième semestre. Néanmoins, en dépit d'une appréciation de la monnaie de 10 pour cent en termes effectifs, les entreprises polonaises ont continué à accroître leur part du marché mondial, ce qui peut s'expliquer par un effet de substitution, les marchés nationaux très faibles étant supplantés par des marchés étrangers plus solides. Le ralentissement important de la croissance des exportations, et la baisse de l'investissement, ont induit une forte contraction des importations, la contribution du solde extérieur à la croissance du PIB a donc été largement positive.

La contraction de la production a été inégale d'un secteur à l'autre. C'est dans l'agriculture qu'elle a été la plus forte, la valeur ajoutée de ce secteur diminuant pour la troisième année consécutive. Cette évolution ne résulte pas seulement de facteurs spécifiques (mauvaises conditions climatiques se répercutant sur les récoltes, coûts de production élevés, baisse des subventions et faible niveau des prix des produits d'origine animale) mais correspond également à une baisse tendancielle de l'importance de l'agriculture dans l'économie polonaise (graphique 3). Le ralentissement général est aussi dû aux résultats de l'industrie, où la production s'est infléchie pour la première fois depuis le début de la transition, même si certaines branches manufacturières ont enregistré une progression relativement forte². En outre, l'activité dans le secteur de la construction et notamment le bâtiment s'est fortement détériorée en 2001 et au début de 2002 (tableau 2). La croissance dans le secteur des services est restée soutenue, ce qui s'explique à la fois par la robustesse de la demande des consommateurs et par une progression tendancielle de la part de la valeur ajoutée.

Graphique 3. **Parts des différents secteurs dans la valeur ajoutée**
En pourcentage de la valeur ajoutée brute



1. Y compris les industries extractives, les industries manufacturières, l'électricité, le gaz et l'eau.

2. Y compris l'hôtellerie et la restauration, l'intermédiation financière et l'immobilier.

3. Y compris l'administration publique et la défense ; la sécurité sociale obligatoire ; l'éducation, les soins de santé, les activités sociales et les autres activités de services collectifs, sociaux et aux ménages.

Source : Office central de statistiques.

Un taux de chômage élevé

Le ralentissement économique s'est traduit par une détérioration substantielle des conditions sur le marché du travail, qui n'étaient déjà pas bonnes. En effet, à 20,3 pour cent au premier trimestre 2002, le taux de chômage de la Pologne – d'après les résultats de l'enquête sur la population active – est le plus élevé de l'OCDE et atteint près de trois fois la moyenne de la zone (graphique 4, Partie A). Statistiquement, la hausse du chômage depuis le premier trimestre de 2001 s'explique essentiellement par une baisse de 3,2 pour cent de l'emploi. Toutefois, les chômeurs estiment que leur situation résulte davantage de difficultés persistantes à trouver du travail que de suppressions brutales d'emplois

Tableau 2. **Valeur ajoutée par secteur**
En volume, pourcentage de variation sur douze mois

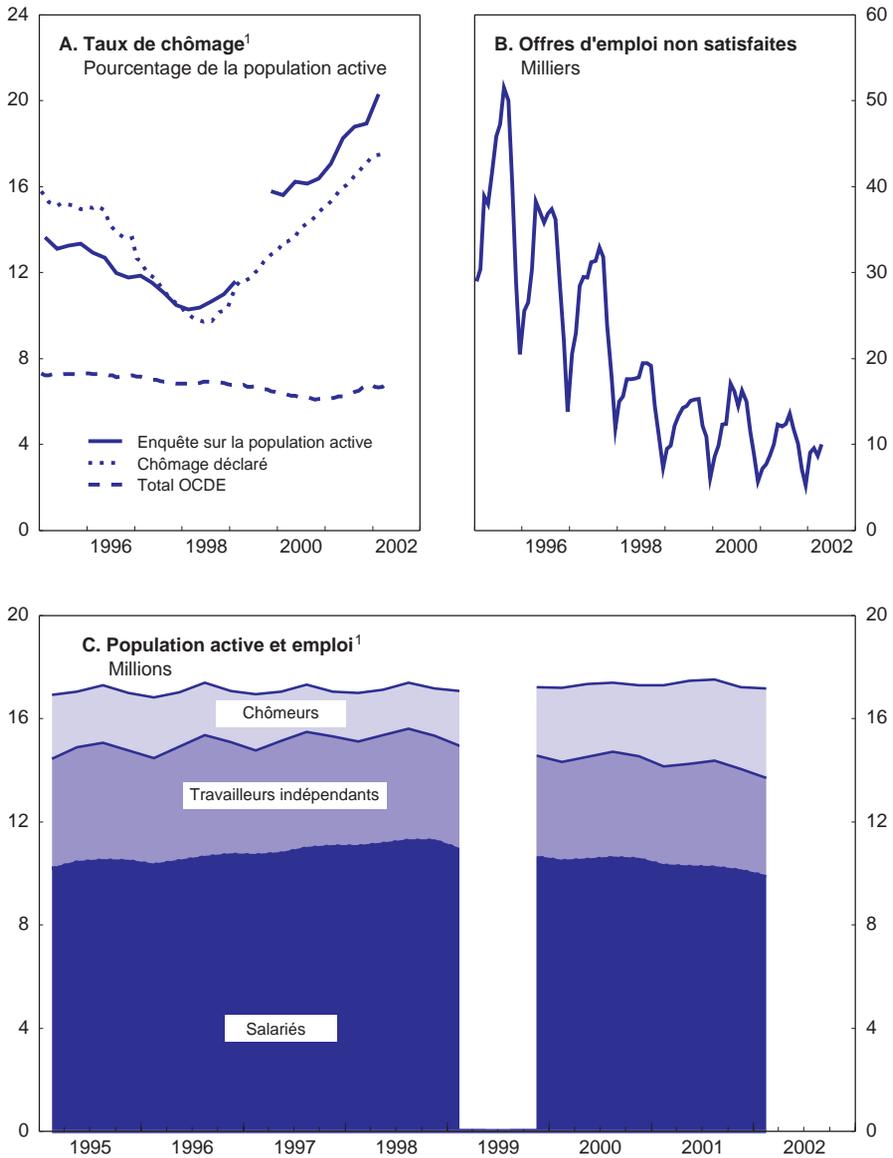
	1999					2000					2001					2002
	T1	T2	T3	T4	Année	T1	T2	T3	T4	Année	T1	T2	T3	T4	Année	T1
Valeur ajoutée	1.3	2.6	4.6	5.9	3.7	5.6	4.7	2.8	2.1	3.7	2.1	0.8	0.6	0.1	0.8	0.6
Agriculture ¹	0.2	-0.9	-0.1	0.4	-0.1	-7.6	-8.3	-7.9	-8.6	-8.1	-7.2	-4.6	-4.3	-16.4	-8.0	..
Industrie et extraction ²	-4.3	-0.3	5.9	9.7	3.0	9.6	9.0	5.9	2.4	6.5	3.3	-1.3	-1.5	-2.5	-0.6	-2.0
Construction	2.0	2.8	3.2	4.9	3.5	4.7	1.4	-1.5	-1.6	0.0	-5.2	-8.0	-8.2	-8.0	-7.6	-12.9
Services marchands	6.1	6.1	6.5	6.4	6.3	6.0	4.8	2.9	3.8	4.3	3.4	3.5	3.9	4.1	3.8	4.0
Commerce et réparation	6.3	7.5	7.2	7.2	7.1	7.0	3.0	5.6	0.3	3.9	3.1	5.0	5.2	5.4	4.7	..
Transport, entreposage et communication	4.0	12.7	12.8	11.5	10.5	2.2	3.4	0.9	-0.3	3.5	1.1	-2.4	-1.8	0.1	-0.8	..
Services non marchands ³	-0.4	-0.6	-0.2	1.6	0.2	1.6	2.3	2.9	2.4	2.3	0.9	1.7	1.7	2.3	1.7	..

1. Y compris chasse, sylviculture et pêche.

2. Y compris industries manufacturières, électricité, gaz et eau.

3. Y compris administration publique et défense, sécurité sociale obligatoire, éducation, santé, activités sociales, autres activités collectives, services sociaux et services aux particuliers.

Source : Office central de statistiques.

Graphique 4. **Emploi, chômage et population active**

1. Chiffres calculés sur la base de l'enquête sur la population active, qui n'a pas été réalisée aux 2^e et 3^e trimestres de 1999.

Source : OCDE et Office central de statistiques.

(tableau 3). De fait, le chômage est de plus en plus perçu comme un problème structurel sérieux. Près de 50 pour cent de la population d'âge actif est sans travail (au chômage ou en marge de la population active) et la moitié d'entre eux cherchent du travail depuis plus de 12 mois. Le chômage devient de plus en plus concentré dans les catégories les moins qualifiées, notamment celle ayant une formation limitée, où le taux de chômage dépasse 25 pour cent. Une forte poussée de nouveaux entrants résultant d'un mini « baby boom » pendant les années 80 a exacerbé les problèmes chroniques de manque de compétences et d'expérience professionnelle qui affectent les jeunes et de ce fait, plus de 45 pour cent d'entre eux étaient au chômage début 2002.

Tableau 3. **Sources du chômage**
En pourcentage du chômage total¹

	2000		2002	
Perte d'emploi	52.7		46.5	
Départ volontaire	6.1		4.6	
Impossibilité de trouver un emploi	20.2	} 41.2	28.0	} 48.9
Attente d'un emploi	21.0		20.9	

1. Premier trimestre de chaque année.
Source : Office central de statistiques.

La plus forte incidence du chômage dans certaines catégories de travailleurs se reflète dans sa répartition géographique. Les taux de chômage les plus élevés, depuis des décennies, sont dans les régions agricoles à faible densité de population et à faible revenu, proches de la mer Baltique et de la Russie et le long de la frontière avec l'ex-République démocratique allemande (graphique 5). Malgré les restructurations des secteurs de l'extraction minière et de l'acier, qui ont contribué à une aggravation des performances sur le marché du travail dans les régions du sud et du centre de Slaskie et de Malopolskie, la répartition géographique du chômage est restée étonnamment stable. Ce sont les mêmes régions que celles déjà touchées pendant les années 90 qui se caractérisent par un taux de chômage supérieur à la moyenne en 2002.

Dans une certaine mesure, la concentration du chômage dans certains groupes et notamment certaines régions témoigne de l'échec de l'ajustement des salaires (voir ci-après). Toutefois, au moins pour ce qui concerne la dimension régionale, elle démontre aussi l'insuffisance des flux migratoires internes (Banque mondiale, 2001) et l'inégalité de l'accès au marché dont souffrent les différentes régions à cause de la médiocrité des infrastructures routières en Pologne

Tableau 4. Évolution récente du chômage¹

	2000	2001	2002
	Pourcentage de la population active		
Chômage total	16.7	18.2	20.3
Hommes	15.2	17.0	19.6
Femmes	18.5	19.8	21.0
Zones urbaines	17.1	19.2	21.2
Zones rurales	16.1	16.7	18.7
Par tranche d'âge			
15-24 ans	37.9	41.2	45.5
25-34 ans	18.0	19.5	22.2
35-44 ans	14.2	15.4	16.9
45 ans et plus	10.6	11.9	13.5
Par niveau d'éducation			
Tertiaire	4.8	5.5	6.8
Secondaire professionnel	13.8	15.0	16.8
Secondaire général	20.9	21.6	22.8
Professionnel de base	20.1	22.7	25.3
Primaire	22.1	22.9	26.5
Incidence du chômage de longue durée² (en pourcentage de l'ensemble des chômeurs)	35.2	40.2	47.4
	Mois		
Durée moyenne de recherche d'emploi	13.1	13.2	14.7

1. Chiffres du premier trimestre non corrigés des variations saisonnières.

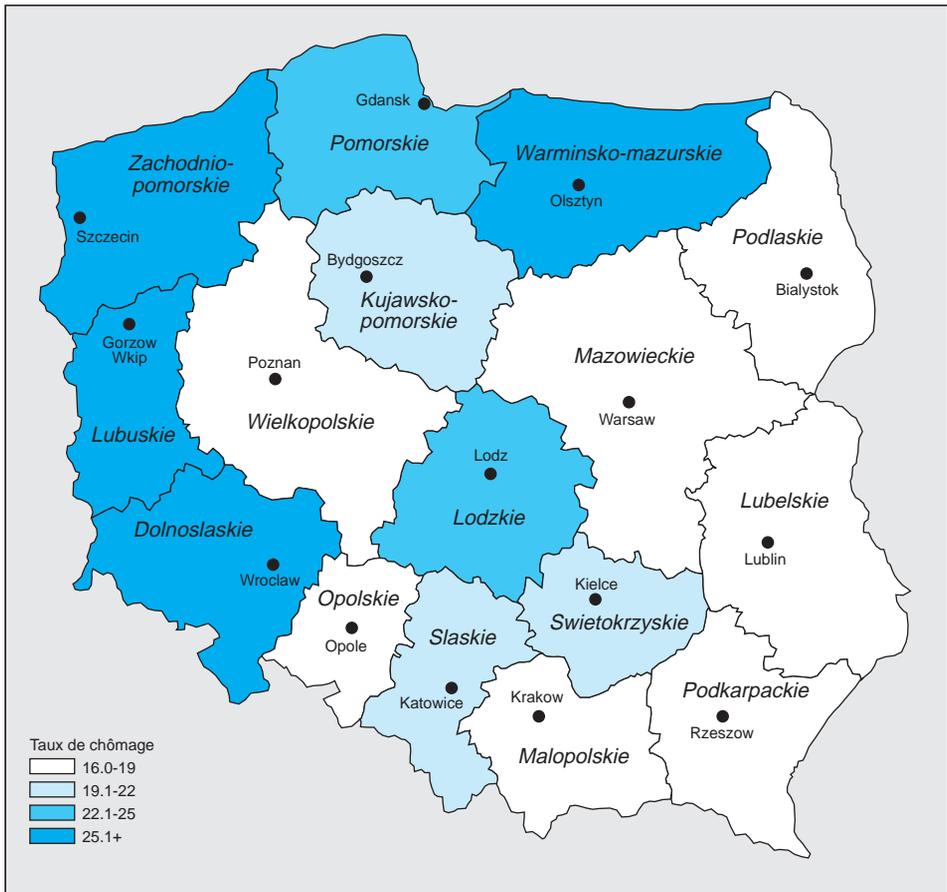
2. Nombre de travailleurs sans emploi depuis plus de 12 mois en pourcentage du nombre total de chômeurs.

Source : Office central de statistiques.

(graphique 6). L'expérience de la République tchèque et de la Hongrie montre qu'un réseau routier bien développé avec des liaisons efficaces vers les marchés de l'Europe de l'Ouest est un élément clé du succès des différentes régions. En effet, en Pologne le niveau des revenus et du chômage est fortement corrélé à la densité des infrastructures routières. Comparé à la République tchèque et la Hongrie, le réseau routier de la Pologne reste tout à fait sous-développé et ne comporte que 600 kilomètres de routes de bonne qualité³.

L'inflation recule

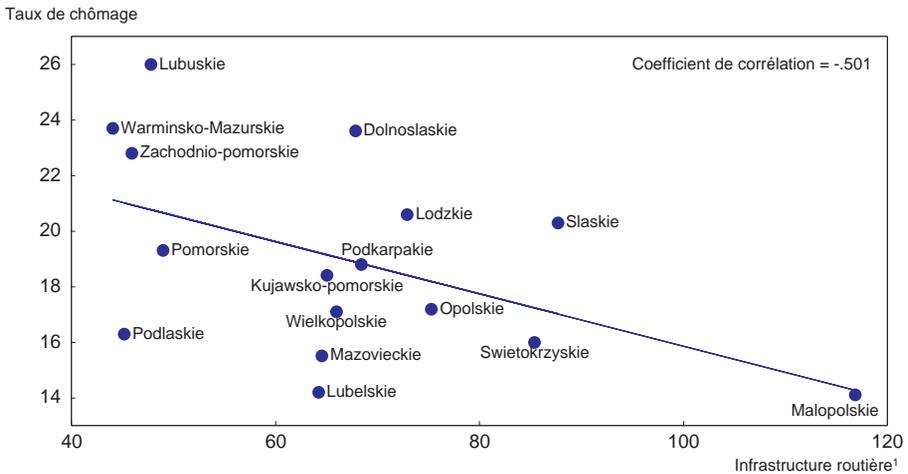
La faiblesse de l'économie s'est traduite par un fort recul de l'inflation au cours de l'année 2001. À 1.9 pour cent en mai 2002, l'inflation est restée inférieure à 4 pour cent pendant plus de 6 mois, bien loin de son pic précédent de 11.6 pour cent en juillet 2000 (graphique 7, Partie A). Une part substantielle de cette désinflation est imputable à la faiblesse des prix alimentaires, ce qui s'explique à la fois par des hausses modérées des prix mondiaux, une récolte abondante au

Graphique 5. Taux de chômage régional¹

1. Taux de chômage régional (sur la base de l'enquête sur la population active) au 4^e trimestre de 2001.
 Source : Office central de statistiques.

début de 2002 et un accroissement de la concurrence dans le secteur de la distribution de détail. Toutefois, les prix à la production n'ont guère progressé non plus, étant à la fin de 2001 même inférieurs à leur niveau du début de l'année. La forte baisse des prix internationaux des combustibles a fortement contribué à cette évolution, mais son impact sur les coûts de l'énergie polonaise a été masqué par des hausses différées des prix du gaz naturel, et de ce fait la hausse des prix de l'énergie est restée relativement soutenue (graphique 7, Partie B).

Graphique 6. Chômage régional et infrastructure routière



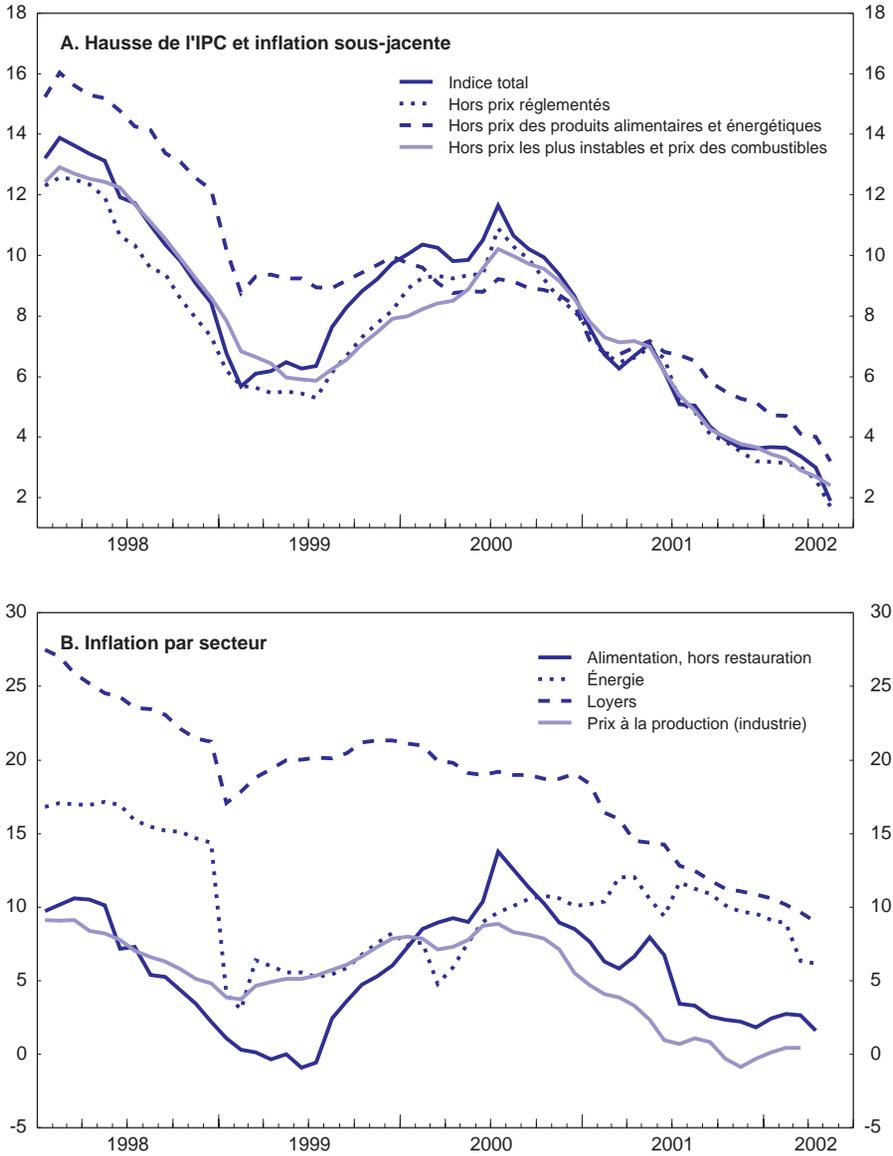
1. Kilomètres pour 100 km².

Source : Calculs effectués par l'OCDE sur la base de données communiquées par l'Office central de statistiques.

L'appréciation de la monnaie, de 10.5 pour cent en termes effectifs, a accentué les pressions désinflationnistes en contribuant à la baisse des prix des produits importés. Cette évolution se reflète dans le secteur des services où les importations ont un poids relatif beaucoup plus faible et où la hausse des prix a été bien plus sensible. En définitive, l'inflation « nette », telle qu'elle est définie par la Banque nationale de Pologne, hors prix alimentaires et énergie, est parmi les indicateurs de l'inflation sous-jacente établis par la Banque centrale celui qui a eu le moins tendance à s'infléchir et atteignait encore 4 pour cent en avril 2002.

Du fait de ce recul marqué de l'inflation en 2001, et en dépit d'une certaine modération des salaires nominaux et des conditions médiocres sur le marché du travail, les rémunérations ont fortement augmenté en termes réels (tableau 5). Bien que la productivité ait augmenté à un taux à peu près égal à celui des salaires réels dans le secteur des entreprises, un ajustement plus modéré des salaires réels aurait permis d'améliorer la situation sur le marché du travail. D'après les données relatives au début 2002, la progression des salaires dans le secteur privé reste très forte, ce qui n'entraîne pas de risques immédiats du point de vue de l'inflation, mais tend à tout de même à démontrer que la détermination des salaires est relativement insensible aux conditions du marché et qu'elle contribue à la persistance du chômage tant sur le plan régional qu'au niveau de certains groupes et individus.

Graphique 7. **Évolution de l'inflation**
Glissement annuel



Source : Office central de statistiques et Banque nationale de Pologne.

Tableau 5. **Évolution des salaires et de la productivité**
Pourcentage annuel de variation

	1995	1997	1998	1999	2000	2001
Salaires nominal général¹	31.6	21.9	15.7	12.5	11.1	8.9
Secteur des entreprises	32.1	21.4	16.1	10.6	11.4	7.1
Secteur budgétaire	35.1	23.2	16.8	16.1	15.5	9.6
Salaires réel général¹	3.0	6.1	3.5	4.8	0.9	3.2
Secteur des entreprises	3.4	5.7	3.8	3.1	1.2	1.5
Secteur budgétaire	5.7	7.2	4.5	8.2	4.9	2.5
Productivité du travail dans le secteur des entreprises²	7.1	6.1	4.0	9.2	6.4	3.9
Production	8.7	7.7	5.5	4.9	4.4	1.1
Emploi	1.5	1.5	1.5	-4.0	-1.8	-2.7
Rémunération nominale dans le secteur des entreprises²	30.8	20.5	5.3	14.1	9.7	7.5
Coûts unitaires de main-d'œuvre dans le secteur des entreprises²	22.1	13.5	10.9	4.5	3.1	3.5

1. L'indice général couvre un plus grand nombre d'activités que ceux du secteur des entreprises et du secteur budgétaire. De ce fait, le taux de croissance général est différent de la moyenne pondérée de ses deux composantes.

2. Calculs de l'OCDE dans lesquels l'emploi dans le secteur des entreprises est défini comme l'emploi total diminué de l'emploi dans le secteur public tel qu'il est défini dans les comptes nationaux.

Source : Office central de statistiques et calculs de l'OCDE fondés sur les chiffres des comptes nationaux.

La réactivité limitée des salaires aux conditions sur le marché du travail reflète en partie les différences substantielles de résultats des négociations salariales entre le secteur public et le secteur privé (tableau 6). Contrairement à de nombreux pays, les salaires moyens dans le secteur public sont plus élevés que ceux du secteur privé et l'écart se creuse ces dernières années. En outre, on observe la même configuration dans le secteur des entreprises, les entreprises détenues par l'état payant généralement des salaires de 15 pour cent supérieurs à ceux du secteur privé et proposant des augmentations plus importantes. Cette politique généreuse de rémunération contribue aux pressions inflationnistes et freine, directement et indirectement, les mécanismes d'équilibrage de l'offre et de la demande sur le marché du travail par le biais des effets d'émulation et de concurrence entre les travailleurs. Le travail est plus coûteux pour les entreprises, leur compétitivité en souffre et leurs capacités d'embauche sont amoindries. En fait, les augmentations substantielles des salaires du secteur public accordées juste avant les élections de 2001 se sont traduites par des négociations dans le secteur privé se soldant par une hausse de 3½ pour cent des coûts unitaires de main-d'œuvre en Pologne, à un point du cycle où les entreprises auraient dû se soucier d'améliorer leur rentabilité. Le gel des salaires du secteur public en 2002 devrait atténuer une grande partie de ces effets, mais les gains seront temporaires si les travailleurs cherchent à récupérer ces pertes relatives à un stade ultérieur.

Tableau 6. **Écart entre les salaires du secteur public et du secteur privé**
Salaires et traitements bruts mensuels¹

	1999			2000			2001		
	Moyenne	Secteur public	Avantage du secteur public ²	Moyenne	Secteur public	Avantage du secteur public	Moyenne	Secteur public	Avantage du secteur public
	Zlotys		%	Zlotys		%	Zlotys		%
Ensemble de l'économie	1 697	1 833	115.8	1 894	2 066	117.4	2 062	2 233	114.6
Agriculture	1 554	1 911	160.6	1 712	2 188	172.4	1 892	2 434	168.7
Industrie	1 773	2 257	145.3	1 942	2 468	142.3	2 119	2 685	139.0
Industries extractives	2 944	3 001	131.5	3 210	3 193	96.6	3 499	3 489	98.2 ³
Industries manufacturières	1 599	1 844	119.5	1 756	2 037	119.7	1 925	2 139	113.0
Électricité, gaz et eau	2 305	2 324	115.7	2 563	2 581	113.0	2 797	2 790	97.5 ³
Construction	1 558	1 776	115.8	1 706	1 947	115.7	1 865	2 082	112.7
Commerce et réparation	1 473	2 303	159.6	1 590	2 453	156.8	1 747	2 610	151.1
Hôtellerie et restauration	1 209	1 371	116.7	1 301	1 570	125.2	1 412	1 703	124.5
Transport, entreposage et communications	1 886	1 938	112.9	2 144	2 193	110.0	2 369	2 216	84.7 ³
Intermédiation financière	2 690	2 317	77.0	3 258	2 957	86.5	3 648	3 386	90.0

1. Salaires et traitements bruts mensuels. Avant 2001, les salaires et traitements mensuels incluent les indemnités versées à l'occasion de faillites ou liquidations. Ces indemnités en sont exclues à compter de 2001.

2. Salaire moyen dans le secteur public en pourcentage du salaire moyen dans le secteur privé.

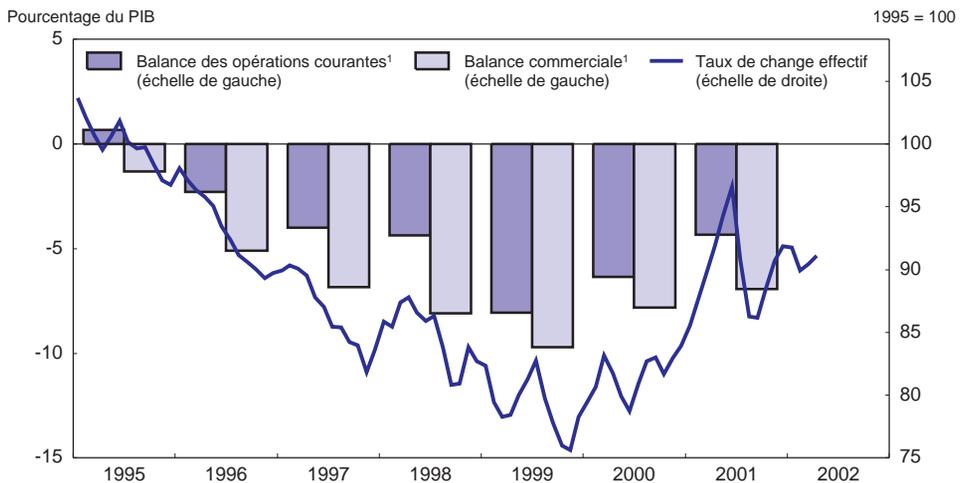
3. L'inversion de l'écart entre secteur public et secteur privé observée en 2000 et 2001 dans les industries extractives, l'électricité, le gaz et l'eau et le transport, l'entreposage et les communications reflète la privatisation respectivement d'un grand producteur de cuivre, de plusieurs centrales d'énergie et de l'opérateur historique de télécommunications (PKT).

Source : Office central de statistiques.

Réduire les déséquilibres extérieurs

L'amélioration des exportations nettes dans l'optique des comptes nationaux s'est traduite par une forte réduction du déficit de la balance des opérations courantes de la Pologne, qui a diminué d'environ 2 points de pourcentage et a atteint 4.1 pour cent du PIB sur la base des règlements (graphique 8)⁴. Le déficit de la balance commerciale s'est également inscrit en baisse à 11.7 milliards de dollars, soit 6.6 pour cent du PIB, contre 8.4 pour cent l'année précédente (tableau 7). Les sorties de revenus de facteurs, notamment les intérêts d'emprunts étrangers et le rapatriement de bénéfices de sociétés affiliées à des entreprises multinationales ont également augmenté. Début 2002, la croissance des exportations de marchandises semble marquer le pas, et de ce fait le déficit de la balance des opérations courantes se creuse à nouveau par rapport à l'année précédente. Les entrées d'investissement direct étranger en 2001 ont été inférieures de 25 pour cent à leur niveau de 2000. Néanmoins, à 6.9 milliards de dollars, elles ont suffi à financer la quasi-totalité (96.7 pour cent) du déficit de la balance des opérations courantes. Le ralentissement des apports d'IDE est en grande partie imputable à une baisse des recettes de privatisation, qui en Pologne représentent 40 pour cent de l'IDE, un coefficient très élevé comparé à celui de la République tchèque⁵ et à celui de la Hongrie où le processus de privatisation est

Graphique 8. Taux de change effectif, balance commerciale et balance des opérations courantes



1. Sur la base des transactions; estimations de l'OCDE pour 2001.

Source : Banque nationale de Pologne et OCDE.

Tableau 7. **Balance des paiements, sur la base des règlements**
Millions de dollars

	1997	1998	1999	2000	2001	2001 I-IV	2002 I-IV
A. BALANCE DES OPÉRATIONS COURANTES	-4 309	-6 841	-11 553	-9 952	-7 166	-2 752	-3 102
Balance commerciale	-11 320	-13 720	-14 379	-13 168	-11 675	-3 856	-3 324
Exportations	27 229	30 120	26 349	28 255	30 275	9 995	9 713
Importations	38 549	43 840	40 728	41 423	41 950	13 851	13 037
Solde des services	305	-488	-1 631	-1 686	-976	-412	-326
Crédit	3 724	3 683	3 298	3 505	3 988	1 236	1 238
Débit	3 419	4 171	4 929	5 191	4 964	1 648	1 564
Solde des revenus	-455	-569	-795	-759	-896	-85	-725
Crédit	1 439	2 649	1 877	2 248	2 652	1 068	582
Débit	1 894	3 218	2 672	3 007	3 548	1 153	1 307
Solde des transferts courants	1 150	1 941	1 614	1 681	1 986	487	560
Crédit	1 845	2 538	2 209	2 159	2 644	696	776
Débit	695	597	595	478	658	209	216
Solde des opérations courantes non classées	6 011	5 995	3 638	3 980	4 395	1 114	713
B. COMPTE DES OPÉRATIONS EN CAPITAL ET FINANCIÈRES	4 864	10 991	8 241	7 660	2 980	2 260	2 510
Compte de capital	90	72	50	13	-1	-2	-4
Compte financier	4 774	10 919	8 191	7 647	2 981	2 262	2 514
Investissements directs, net	3 041	4 969	6 352	8 169	6 928	1 867	1 276
Investissements directs polonais à l'étranger	-36	-161	-122	-124	-67	-79	10
Investissements directs étrangers en Pologne	3 077	5 130	6 474	8 293	6 995	1 946	1 266
Investissements de portefeuille, net	1 531	1 694	867	2 591	1 109	2 182	2 025
Placements polonais à l'étranger (avoirs)	248	-130	-547	-85	43	204	-109
Titres de participation	56	-41	-172	-21	-67	-31	-31
Titres de créance	192	-89	-375	-64	110	235	-78
Placements étrangers en Pologne (engagements)	1 283	1 824	1 414	2 676	1 066	1 978	2 134
Titres de participation	599	951	882	866	-306	4	-287
Titres de créance	684	873	532	1 810	1 372	1 974	2 421
Autres investissements, net	-362	4 618	400	-3 382	-4 715	-1 796	-527
Actifs polonais	-872	2 168	-2 698	-2 920	-3 500	-1 750	-315
Crédits à long terme octroyés	-82	-88	-9	126	-21	-40	3
Crédits à court terme octroyés	-60	-14	11	26	16	8	27
Autres avoirs	-730	2 270	-2 700	-3 072	-3 495	-1 718	-345
Engagements polonais	510	2 450	3 098	-462	-1 215	-46	-212
Crédits à long terme reçus	416	1 669	2 057	1 250	-1 567	-430	-328
Crédits à court terme reçus	592	-43	441	143	-91	-193	111
Solde des produits dérivés	564	-362	572	269	-341	9	-260
C. ERREURS ET OMISSIONS, NET	2 488	1 787	3 479	2 968	3 763	1 351	853
SOLDE GLOBAL	3 043	5 937	167	676	-423	859	261
D. FINANCEMENT DU SOLDE GLOBAL	-3 043	-5 937	-167	-676	423	-859	-261
Réserves officielles	-3 044	-5 928	-158	-621	440	-850	-257
Crédits du FMI	0	0	0	0	0	0	0
Financements exceptionnels	1	-9	-9	-55	-17	-9	-4

Source : Banque nationale de Pologne.

quasiment terminé. Le ralentissement des privatisations s'est également traduit par une baisse de plus de 50 pour cent des entrées d'investissement de portefeuille, qui ont atteint 1.1 milliard de dollars, et par des sorties nettes au titre des investissements en actions. Parallèlement, la baisse des taux d'intérêt en termes nominaux a permis de réduire les entrées de capitaux d'emprunt et cette tendance a perduré pendant les premiers mois de 2002.

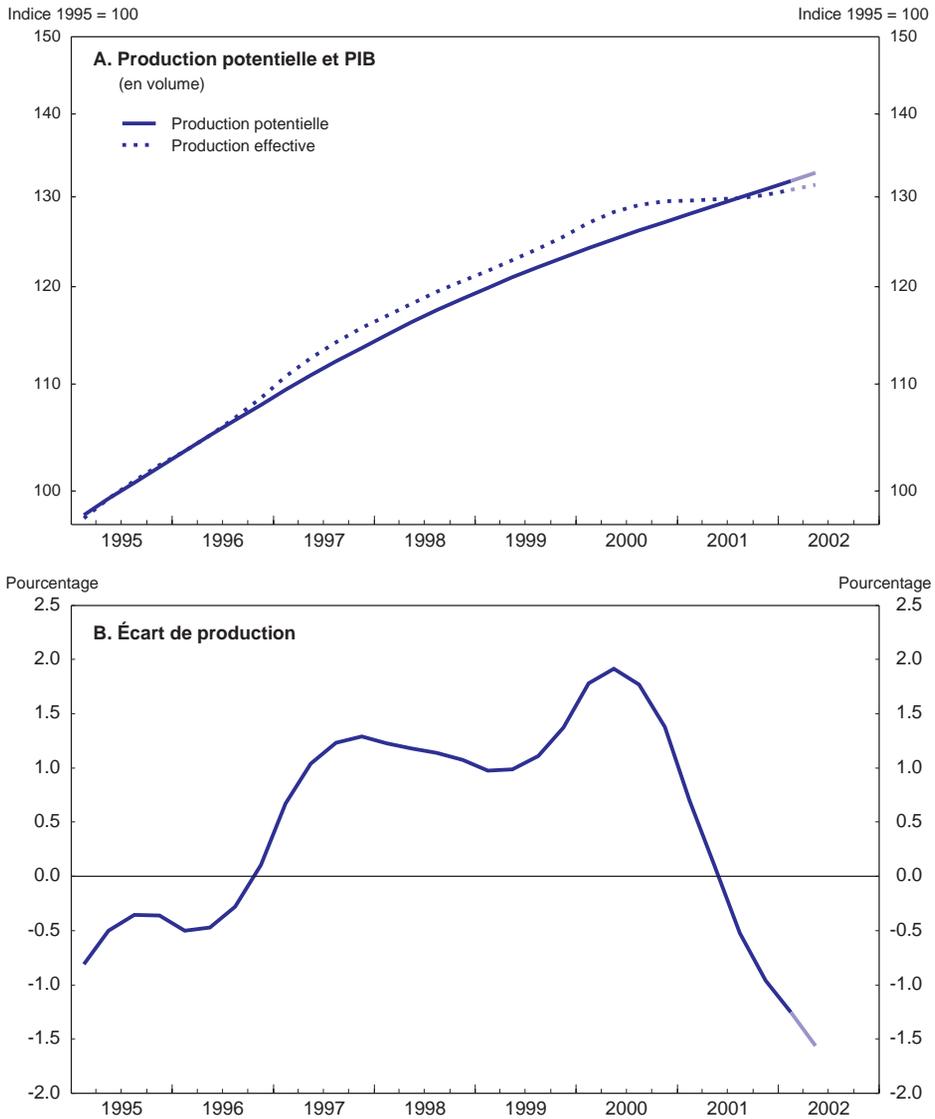
Production potentielle

Le ralentissement économique a eu pour résultat de faire disparaître l'écart de production positif qui avait été enregistré les années précédentes et de le remplacer par un écart négatif important (graphique 9). Le taux de croissance de la production potentielle a été décevant. Les estimations présentées ici se fondent sur une méthodologie Hodrick-Prescott, mais la faible croissance de la production potentielle, en dépit des taux très importants de l'investissement pendant la deuxième moitié des années 90, s'explique probablement par la faible réactivité de l'emploi pendant cette période. Les niveaux de l'investissement s'étant inscrits en baisse en 2001 et 2002, le taux de croissance de la production potentielle s'est également infléchi à environ 3½ pour cent par an. Si l'économie polonaise n'utilise pas de façon plus efficiente les ressources dont elle dispose en accroissant le taux d'emploi et en améliorant la productivité totale des facteurs, les perspectives de retour durable aux taux de croissance élevés des années 90 ne sont guère encourageantes.

Perspectives

Le climat des affaires reste maussade en Pologne, mais des signes de reprise sont apparus. Les entreprises sont unanimes à juger que la situation actuelle a atteint un plancher. En outre, elles anticipent une détérioration de la demande intérieure et considèrent de plus en plus que le niveau de leurs stocks est excessif. Contrastant avec ces jugements, qui portent essentiellement sur la situation à l'heure actuelle, la perception de l'évolution future de la production est un peu plus optimiste, la demande d'exportations étant appelée à se raffermir (graphique 10).

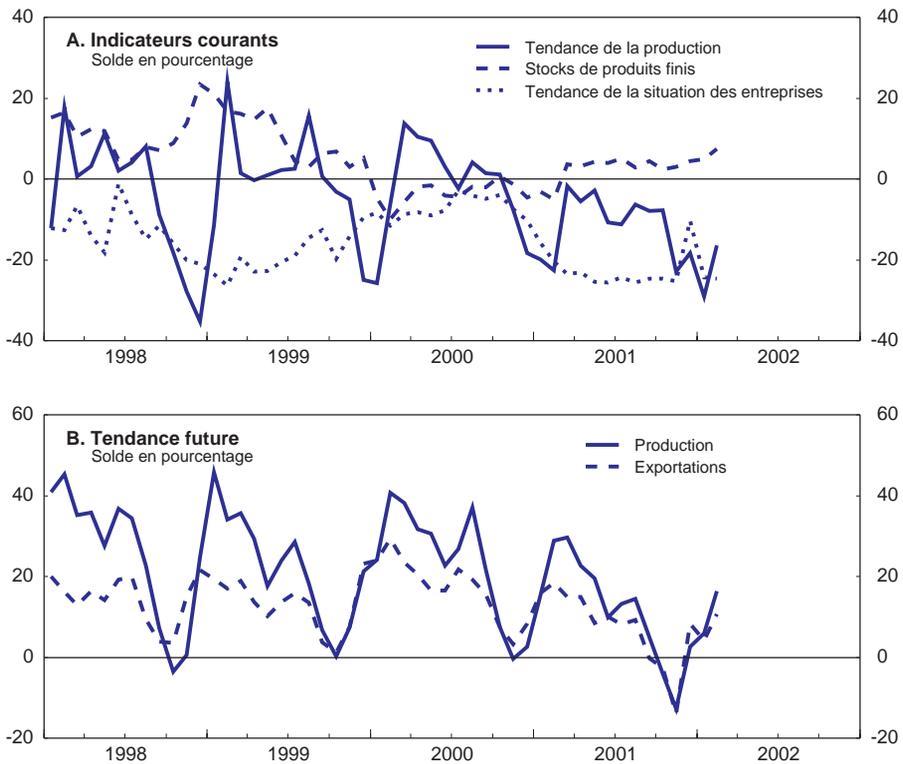
D'après ces indicateurs, la croissance du PIB devrait rester modérée au premier semestre 2002 avant de reprendre au deuxième semestre et de progresser à un rythme relativement modéré de 2½ pour cent en 2003 (tableau 8). La demande des consommateurs devrait rester l'élément fondamental de la demande intérieure en 2002, mais augmentera à un rythme moins soutenu que l'année précédente en raison d'un tassement de la croissance des salaires réels et de l'absence de facteurs spéciaux tels que les transferts liés à la Seconde Guerre mondiale et la hausse exceptionnelle des prestations de retraite en 2001. Le principal moteur de la croissance devrait être le secteur extérieur, car la reprise dans

Graphique 9. Production potentielle¹

1. La tendance du PIB réel a été estimée en appliquant un filtre de Hodrick-Prescott aux chiffres trimestriels désaisonnalisés. L'écart est calculé comme étant la différence en pourcentage entre le PIB réel effectif désaisonné et la tendance du PIB réel. Estimations de l'OCDE pour les premier et deuxième trimestres de 2002.

Source : OCDE.

Graphique 10. Indicateurs de l'activité



Source : OCDE.

les autres pays de l'OCDE va probablement stimuler les exportations polonaises. Cette reprise, si elle s'accompagne d'une baisse des taux d'intérêt, devrait entraîner le redressement de l'activité d'investissement au deuxième semestre. La demande intérieure s'accéléralant, le processus de déstockage devrait s'arrêter, ce qui entraînera un regain de croissance. La reprise de l'investissement et des exportations devrait relancer la croissance des importations, qui, conjuguée à la hausse des prix du pétrole, devrait se traduire par une détérioration importante de la balance des opérations courantes.

En dépit de l'amélioration des conditions économiques, le chômage devrait continuer à augmenter en 2002, avant de se stabiliser en 2003. Les salaires ne progresseront que lentement, ce qui devrait inverser la hausse des coûts unitaires de main-d'œuvre de 2001 et se traduire par une amélioration de la compétitivité de

Tableau 8. Prévisions à court terme

	1998 Prix courants		2000	2001	2002	2003
	Milliards de zlotys	% du PIB				
Consommation privée	346.9	62.8	2.7	2.1	0.8	1.9
Consommation publique	90.6	16.4	1.5	0.6	0.4	0.5
Formation brute de capital	139.2	25.6	-2.7	-9.8	0.9	6.2
Demande intérieure finale	576.8	104.2	2.5	-0.9	0.8	2.5
Formation de stocks ¹	5.8	1.0	0.3	-1.1	-0.0	0.0
Demande intérieure totale	582.6	105.2	2.8	-1.9	0.8	2.6
Exportations de biens et services	155.9	28.2	23.6	10.2	5.8	10.7
Importations de biens et services	184.9	33.4	15.6	-0.1	3.7	9.4
Solde extérieur¹	-29.0	-5.2	1.0	3.1	0.8	0.6
Écart statistique	0.0	0.0	0.6	-0.5	-0.1	0.0
PIB à prix constants			4.0	1.0	1.3	2.7
Déflateur du PIB			7.0	4.3	2.6	3.2
PIB à prix courants	553.6	100.0	11.4	5.3	4.0	6.0
<i>Pour mémoire</i>						
Déflateur de la consommation privée			9.8	5.3	3.5	3.6
Indice des prix à la consommation			10.1	5.5	3.5	3.6
Indice des prix sous-jacent			10.6	4.8	4.0	3.9
Taux de chômage standardisé ²			16.1	18.2	19.6	19.5
Solde financier des administrations publiques ³			-2.1	-5.0	-5.4	-5.5
Solde des opérations courantes ³			-6.3	-4.1	-4.8	-5.1

1. Contribution aux variations du PIB réel (en pourcentage du PIB de l'année précédente), montant effectif indiqué dans la première colonne.

2. En pourcentage de la population active.

3. En pourcentage du PIB.

Source : OCDE.

l'économie polonaise. Dans l'ensemble, il ne semble guère y avoir de signes de tensions inflationnistes dans l'économie. De ce fait, les taux d'intérêt devraient baisser de 150 points de base et les prix à la consommation ne progresseront pas au-delà de 4 pour cent, en 2002 comme en 2003, ce qui est en deçà des objectifs fixés par la Banque centrale pour ces deux années (voir chapitre II).

Le moment et l'intensité de la reprise sont incertains. Si le redressement dans le reste de l'Europe est plus lent que prévu, les exportations progresseront moins rapidement, ce qui retardera la reprise des dépenses d'investissement et la régénération de l'économie polonaise. On pourrait constater le même effet si les taux d'intérêt ne sont pas assouplis comme prévu, ce qui pourrait se produire soit parce que la Banque centrale adopte une approche plus prudente en matière de politique monétaire, soit parce que les dérapages budgétaires entraînent une

hausse des taux du marché, les emprunts de l'État absorbant une part encore plus importante de l'épargne. En revanche et selon un scénario plus optimiste, le gel des salaires du secteur public pourrait entraîner une modération plus importante que prévu des salaires du secteur privé, ce qui relancerait plus vite l'emploi, la production et la reprise économique.

II. Politique macroéconomique

Après douze années de transition, la Pologne est parvenue à ramener son inflation à un bas niveau pendant sept mois consécutifs. C'est là un résultat majeur. Désormais, la tâche essentielle des autorités budgétaires et monétaires est de préserver cet acquis, pour que l'économie et la population polonaises puissent pleinement tirer parti de la stabilité des prix. Pour ce faire, il faudra un nouveau dosage des mesures macroéconomiques et une approche plus synergique de la part des autorités monétaires et budgétaires.

Gestion monétaire

Le dispositif de ciblage de l'inflation

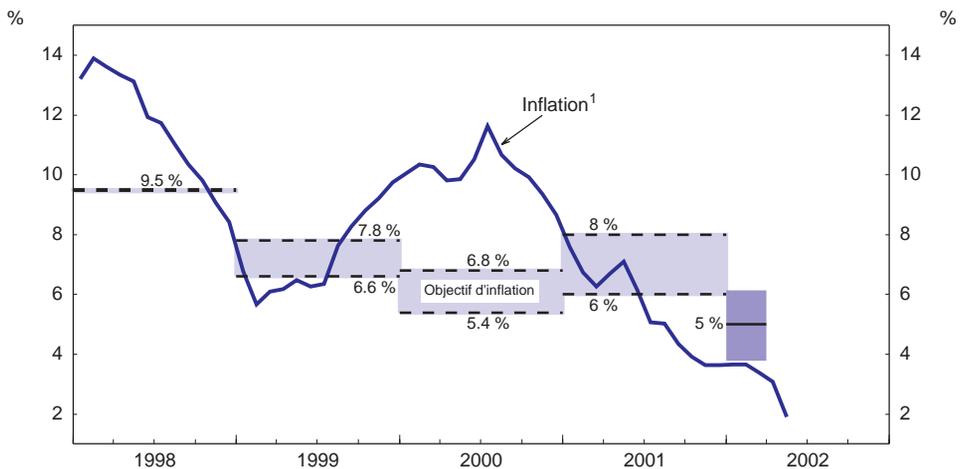
Le régime de ciblage de l'inflation adopté en septembre 1998 par la Banque nationale de Pologne s'est modifié au fil du temps. Au départ, il opérait dans le contexte d'une parité glissante, avec de larges marges de fluctuation, mais un taux de change flottant a été mis en place en avril 2000. Lorsqu'elle a introduit le ciblage de l'inflation, la Banque nationale de Pologne a rendu publique une *Stratégie de politique monétaire à moyen terme pour 1999-2003* (Banque nationale de Pologne, 1998), dont l'objectif était de ramener l'inflation à moins de 4 pour cent à la fin de 2003. Cette stratégie, qui doit maintenant être mise à jour, est complétée par les *Directives de politique monétaire* de la Banque, qui sont publiées chaque année, généralement en septembre, et qui fixent les objectifs de hausse des prix à la consommation pour la fin de l'année suivante. Ces dernières années, la Banque nationale de Pologne a assorti son objectif d'inflation à court terme d'une fourchette de fluctuation de 2 points. Mais, cette année, elle a rompu avec cette pratique en fixant l'objectif à 5 pour cent et la marge de fluctuation à ± 1 pour cent. La Banque espère qu'en soulignant sa volonté de réaliser un niveau précis d'inflation, au lieu d'un certain résultat à l'intérieur d'une fourchette, son action de communication sera plus efficace et qu'elle pourra ainsi mieux influencer sur les anticipations. En définissant une marge acceptable, les autorités reconnaissent que l'inflation pourrait être supérieure ou inférieure à l'objectif en raison de facteurs échappant au contrôle monétaire (notamment une variation imprévue des prix réglementés ou des prix mondiaux, un choc au niveau de l'offre, des fluctuations du taux de

change et une réorientation imprévue de la politique budgétaire). Enfin, les autorités font observer que si, du fait de facteurs temporaires, les résultats en matière d'inflation devaient s'écarter de l'objectif à court terme, la politique monétaire réagira de manière à se donner un maximum de chances pour réaliser son objectif à moyen terme, plutôt que celui à court terme.

Comme on l'a vu dans l'Étude précédente, l'expérience polonaise dans le domaine du ciblage de l'inflation a donné des résultats contrastés. En 1998, l'inflation a été inférieure à l'objectif initial, mais elle a dépassé la marge de fluctuation aussi bien en 1999 qu'en 2000. En 2001, elle s'est située dans la partie inférieure de la fourchette (graphique 11). De plus, pour les cinq premiers mois de 2002, l'inflation a reculé et reste bien inférieure à l'objectif officiel à court terme de 5 pour cent ; il en est de même pour la plupart des indicateurs de l'inflation sous-jacente (graphique 7).

Les obstacles rencontrés par la Banque dans la réalisation de ses objectifs témoignent des difficultés auxquelles on se heurte dans une économie en transition lorsqu'on veut utiliser des objectifs d'inflation comme point d'ancrage de la politique monétaire. *Premièrement*, l'évolution des prix reste largement influencée par des mécanismes autres que ceux du marché. Malgré les progrès de la privatisation, l'État exerce encore une large influence sur l'économie, par le biais de participations directes et indirectes dans un grand nombre d'entreprises privatisées (voir le chapitre IV) ; de plus, de très nombreux prix à la consommation

Graphique 11. Inflation et objectifs d'inflation de la Banque nationale de Pologne



1. Indice des prix à la consommation : pourcentage de variation sur 12 mois.
Source : Office central de statistiques.

demeurent réglementés. *Deuxièmement*, la Pologne, petite économie ouverte, est particulièrement sensible aux chocs extérieurs sur les prix. *Troisièmement*, il est très difficile de formuler des prévisions d'inflation, parce que les relations économiques se modifient profondément à mesure que l'économie avance dans le processus de transition et que les mécanismes du marché prévalent depuis peu de temps. Pour toutes ces raisons, choisir et respecter un objectif d'inflation est un exercice particulièrement délicat.

Le principal avantage d'un ciblage de l'inflation par rapport aux autres possibilités d'ancrage de la politique monétaire est sa capacité d'agir sur les anticipations. Dans la pratique, deux facteurs sont déterminants dans l'infléchissement des anticipations : la crédibilité de la Banque centrale (et, en conséquence, de ses objectifs) et l'efficacité de sa stratégie de communication. Dans le cas d'une économie en transition comme la Pologne, où la probabilité de non-respect d'un objectif est peut-être plus élevée que dans de grandes économies plus stables, la stratégie de communication de la Banque nationale revêt une importance particulière pour préserver la crédibilité de ses objectifs. Dans ce domaine, ses publications régulières (*Rapport sur l'inflation*, *Bulletin d'information*) et ses conférences de presse sont déterminantes pour faire connaître aux marchés financiers et à l'opinion publique son point de vue sur l'évolution de l'économie et des prix. Le *Rapport sur l'inflation* est publié chaque trimestre et le *Bulletin d'information* (plus statistique) deux fois par trimestre⁶. Le *Rapport sur l'inflation*, qui en Pologne est une publication du Conseil de politique monétaire (RPP) et non de la Banque, passe en revue les événements économiques et rend compte de l'analyse, par le RPP, des principaux facteurs économiques qui sont à l'œuvre. Il est généralement publié avec un décalage de trois mois, en raison de la longueur du processus d'approbation formel par le RPP et du fait que certains indicateurs macroéconomiques ne sont disponibles qu'assez tardivement. Malheureusement, l'analyse de l'évolution de l'inflation, qu'on connaît généralement bien plus rapidement, perd ainsi de son actualité. Les communiqués du RPP remédient quelque peu à ce décalage, cet organisme se réunissant une fois par mois (pendant deux jours), pour traiter les questions administratives le premier jour et pour examiner l'orientation de la politique monétaire le second. Les publications de la Banque sont de grande qualité. Toutefois, le *Rapport sur l'inflation* pourrait avoir plus d'impact s'il était plus d'actualité. Il pourrait également davantage influencer sur les anticipations d'inflation en Pologne s'il contenait un résumé plus complet, mais néanmoins accessible, reprenant les conclusions du rapport et les éléments sur lesquels les autorités se sont fondées pour tirer ces conclusions⁷.

Surtout, vu l'évolution incertaine et le médiocre bilan de la Banque dans la réalisation de ses objectifs, il faudrait davantage expliquer pourquoi les résultats ne sont pas conformes aux attentes de la Banque. Dans une première phase, il faudrait que la Banque publie ses propres prévisions d'inflation, peut-être en les complétant d'analyses de sensibilité faisant apparaître l'impact escompté

d'une variation des hypothèses exogènes (par exemple les prix mondiaux du pétrole ou les prix réglementés) sur l'inflation intérieure. Bien que le *Rapport sur l'inflation* présente une analyse qualitative des perspectives d'évolution de l'inflation, il serait souhaitable de lui donner plus d'impact en y incluant une comparaison plus approfondie des évolutions récentes et des prévisions antérieures et un examen de l'impact que ces prévisions peuvent avoir sur la conduite future de la politique monétaire. De fait – et cette situation est quelque peu paradoxale – c'est le ministère des Finances, et non la Banque centrale, qui publie régulièrement en Pologne les prévisions d'inflation et analyse les conséquences pour les prix. Dans ce contexte, il importe que la Banque mette à jour sa stratégie à moyen terme. La version actuelle de cette stratégie remonte à quatre ans et elle ne va pas au-delà de la fin de l'année prochaine. En outre, l'objectif actuel – moins de 4 pour cent – était suffisamment clair lorsque l'inflation dépassait 10 pour cent, mais il est maintenant trop vague, car il peut correspondre aussi bien à une hausse qu'à une baisse de l'inflation. Si la Banque énonçait de façon plus explicite ses objectifs pour les quelques années à venir, peut-être sous la forme d'une fourchette d'objectifs, cela permettrait certainement aux agents économiques de planifier leurs activités plus rationnellement et plus efficacement.

Enfin, la crédibilité de l'action d'une Banque centrale dépend très largement de son indépendance et de la continuité de sa politique. Le conflit très médiatisé qui a éclaté entre la Banque et le Parlement a nui à la crédibilité de la Banque en faisant douter des motivations des décisions de politique monétaire et en renforçant la possibilité de modification de cette politique à l'avenir. Par conséquent, lorsque la Banque nationale de Pologne définit ses nouveaux objectifs (cette définition relevant à l'heure actuelle de sa seule compétence du point de vue juridique), elle devrait s'efforcer de le faire en concertation avec les autorités budgétaires. Cela ne veut pas dire qu'elle perdrait *de jure* ou *de facto* une partie de son indépendance, mais cela permettrait d'éviter les effets, aussi néfastes à la Banque qu'à la politique monétaire, des dissensions publiques récentes.

L'expiration concomitante du mandat des neuf membres du Conseil de politique monétaire nuit également à la continuité de l'action monétaire. En effet, on court le risque, inhérent au système, que l'orientation de la politique monétaire soit profondément modifiée chaque fois que le Conseil est renouvelé. De plus, cela peut malencontreusement introduire une variable politique dans le processus de désignation. De fait, si le Conseil de politique monétaire est actuellement dans l'incapacité de réviser sa stratégie à moyen terme, c'est sans doute parce qu'il ne veut pas imposer une politique à son successeur. Pour remédier à ces problèmes et éviter une déstabilisation radicale et des changements brutaux de la politique de la Banque, il faudrait modifier la constitution de façon que les mandats se chevauchent. Par exemple, au lieu de remplacer tous les membres tous les six ans, un tiers pourrait être renouvelé tous les deux ans. A titre transitoire, lorsque le mandat du Conseil actuel expirera, il conviendrait de nommer un

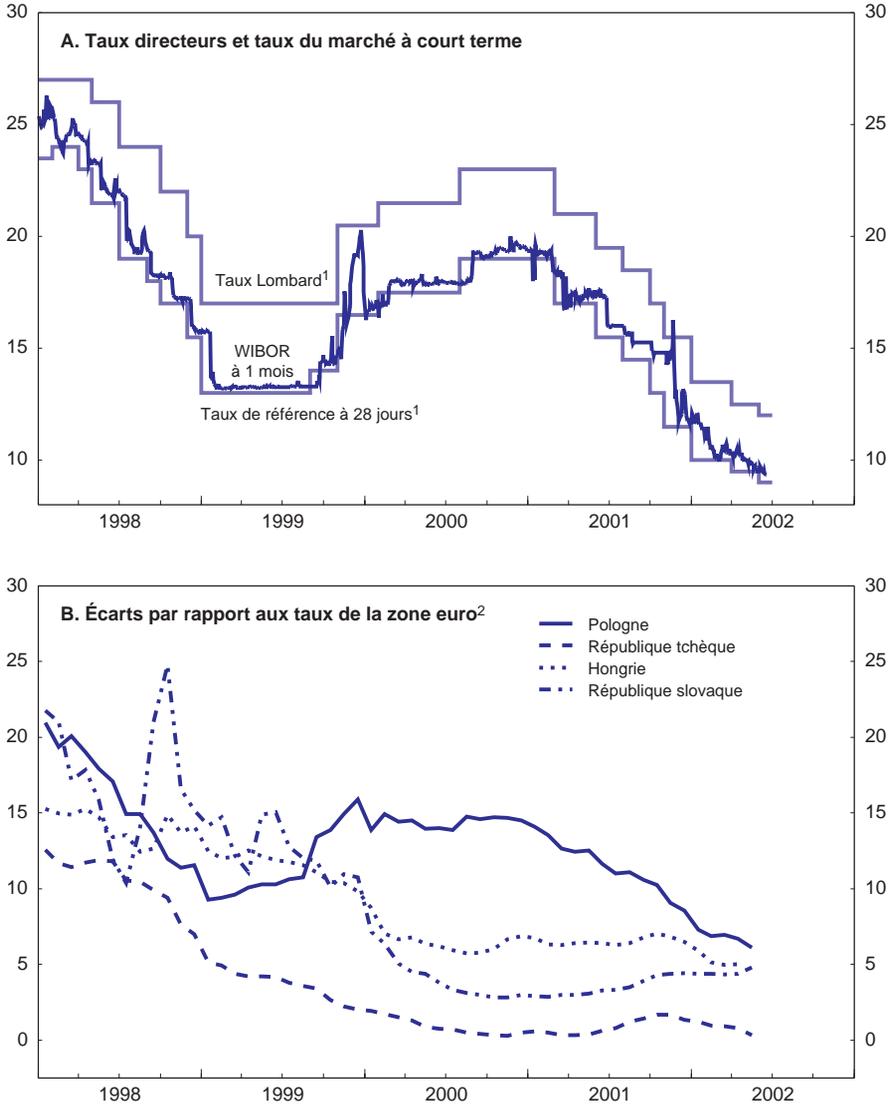
tiers des nouveaux membres pour deux ans, un tiers pour quatre ans et un tiers pour six ans. De fait, le meilleur moyen d'assurer la continuité consisterait à choisir une partie au moins des nouveaux membres parmi les membres actuels.

La conduite de la politique monétaire

La forte accélération de l'inflation en 1999 et en 2000 a entraîné une hausse sensible des taux d'intérêt à court terme. Ces taux sont restés élevés pendant une bonne partie de 2001, même lorsque l'inflation baissait, car les taux directeurs n'ont pas été modifiés (graphique 12). En conséquence, les taux d'intérêt réels augmentaient et ils n'ont commencé de baisser qu'en mars 2001, lorsque la Banque nationale de Pologne a réduit à deux reprises son taux de référence à 28 jours. L'inflation reculant encore, la Banque a encore abaissé ses taux à cinq reprises. Mais les taux réels sont restés élevés, à environ 9 pour cent, jusqu'au dernier trimestre, lorsqu'ils ont eux aussi commencé de baisser. Le taux de référence à 28 jours paraît avoir constitué un plancher pour les taux du marché en 2000 ; toutefois, durant la deuxième moitié de 2001, il semble que les taux du marché aient davantage tiré parti de l'écart de taux d'intérêt entre le taux Lombard de la Banque et son taux de référence à 28 jours. En juin 2002, les taux du marché étaient à peu près égaux au taux de référence, à 9 pour cent, et le taux d'intérêt réel était d'environ 6 pour cent. Contrairement à la République tchèque et à la Hongrie, pays avec une croissance bien plus forte et une inflation dans le cas de la Hongrie beaucoup plus élevée, la Pologne conserve un écart de taux d'intérêt très marqué par rapport à la zone euro.

Au départ, la baisse des taux directeurs et des taux du marché a entraîné un aplatissement de la courbe des rendements, les taux d'intérêt à court terme baissant davantage que les taux à plus long terme. Dès lors, les taux sur douze mois à l'horizon de deux ans ou plus ont en fait augmenté au deuxième semestre de 2001 (graphique 13). Cette évolution pouvait tenir soit à une montée des anticipations d'inflation de la part des investisseurs, soit à une hausse de la prime de risque exigée par eux pour la détention d'actifs libellés en zlotys. Une analyse des transactions montre que la deuxième explication est la bonne : on a pu constater en effet durant l'été une désaffection à l'égard des instruments à long terme, au profit des actifs à court terme. Trois événements plus ou moins simultanés ont sans doute joué à cet égard : la crise financière en Argentine, la nette dégradation du déficit des administrations publiques, révélée au cours de l'été (voir la section suivante), et l'incertitude généralisée due aux attentats perpétrés aux États-Unis. A la fin de 2001, les taux à court terme et à long terme se sont encore détendus et les taux implicites à terme à l'horizon de cinq ans sont revenus à 8 pour cent. Cela paraît correspondre à des anticipations de taux réels d'intérêt à long terme de 5 à 6 pour cent (à supposer que l'inflation anticipée à ce moment soit de 2 à 3 pour cent).

Graphique 12. **Évolution des taux d'intérêt**
Pourcentage

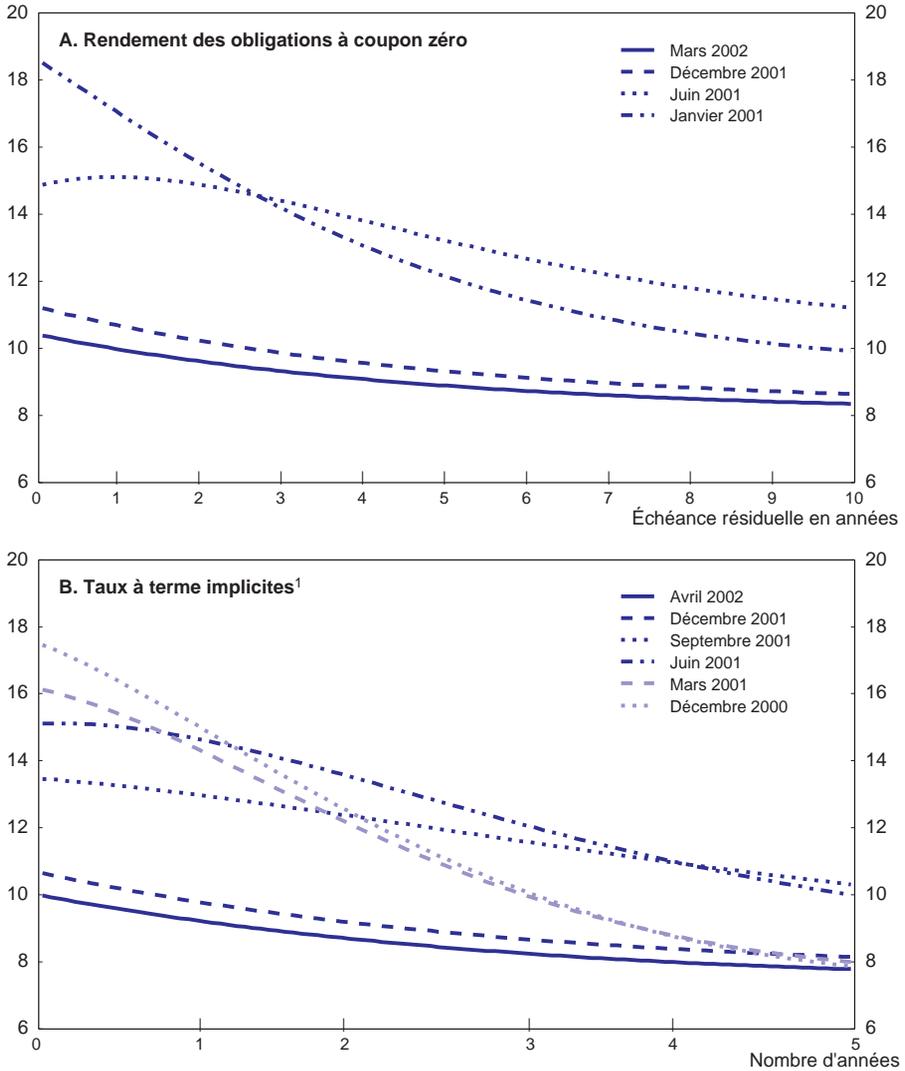


1. En fin de mois.

2. Taux à trois mois moins EURIBOR à trois mois.

Source : Banque nationale de Pologne et Datastream.

Graphique 13. **Courbes de rendement**
Pourcentages



1. Le taux à terme implicite au temps t est le taux d'une obligation à un an émise l'année t qui égaliserait le rendement global d'une seule obligation émise au temps 0 d'échéance $t+1$ et le rendement total de l'obligation à un an émise en t majoré de celui d'une obligation émise au temps 0 d'échéance t . Il représente donc le taux d'intérêt à un an escompté par le marché au temps t .

Source : Banque nationale de Pologne.

La montée des taux d'intérêt réels au cours de la deuxième moitié de 2000 s'est doublée d'une appréciation du zloty par rapport à l'euro et, dans une moindre mesure, au dollar des États-Unis (graphique 14). Cette appréciation s'est légèrement inversée durant l'été, les marchés ayant réagi aux turbulences dues à l'orientation incertaine de la politique budgétaire avant les élections de l'automne (voir la section suivante). Mais, en octobre, ces préoccupations et l'impact des attentats de septembre 2001 s'étaient répercutés sur le marché et le zloty a commencé une nouvelle fois de s'apprécier. Au total, la forte appréciation effective en termes réels de la monnaie polonaise depuis deux ans signifie que, malgré la baisse récente des taux d'intérêt réels, les conditions monétaires se sont nettement durcies en 2001 et restent assez restrictives (graphique 15).

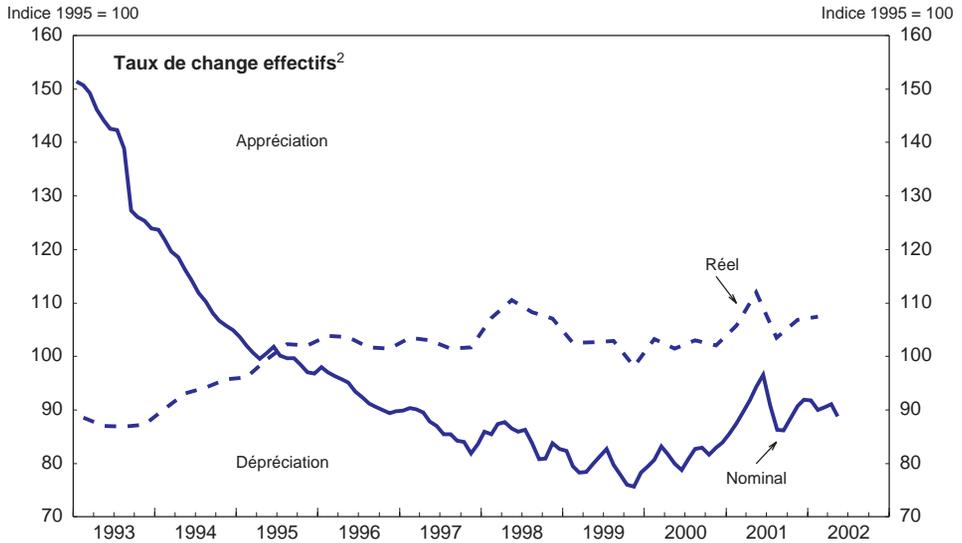
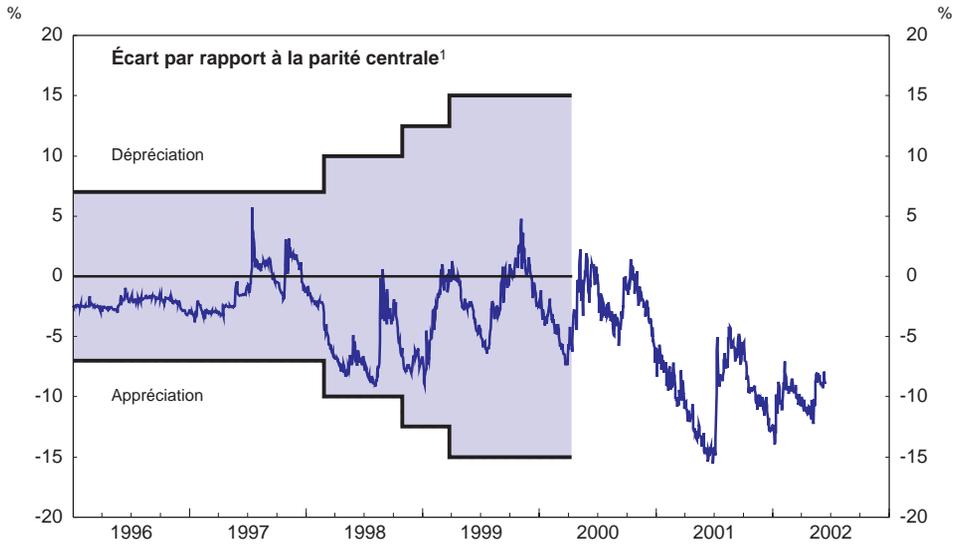
Malgré la nette détente déjà observée, il y a sans doute encore des possibilités d'assouplissement vu la faiblesse de l'économie. Une règle de Taylor simple montre que les taux d'intérêt nominaux pourraient encore baisser dans une proportion non négligeable (graphique 16). Mais, dans le contexte actuel, une baisse aussi forte des taux directs pourrait être contre-productive. Compte tenu de l'expérience de la Pologne en 1999, lorsque la quasi-totalité des progrès de la désinflation a été gaspillée après un net assouplissement de la politique monétaire, la prudence est sans doute de rigueur. Puisqu'il importe de consolider le recul récent des anticipations d'inflation de la population, il faudrait probablement que les autorités réduisent prudemment les taux de façon que l'orientation de la politique monétaire soit neutre et non clairement expansionniste. En définitive, il reste probablement une marge de baisse des taux d'intérêt de 150 points de base et il faudrait progressivement procéder à cette baisse ces prochains mois de façon à bien ancrer le recul des anticipations inflationnistes.

L'orientation budgétaire

Il est difficile d'évaluer l'orientation de la politique budgétaire sachant qu'en Pologne le solde budgétaire est mesuré sur la base de nombreuses définitions. Les indicateurs officiels sont les suivants :

- Le solde du budget de l'État, communiqué mensuellement par le ministère des Finances ;
- Un indicateur partiellement consolidé du budget de l'administration centrale (utilisant la méthodologie du FMI), largement diffusé dans la presse ;
- Les comptes annuels sur la base des statistiques des finances publiques, publiés avec un décalage de 9 mois (la méthodologie est celle des Statistiques des finances publiques du FMI) ;
- Les comptes des administrations publiques établis, sur la base des droits constatés, par l'Office statistique polonais selon les principes du

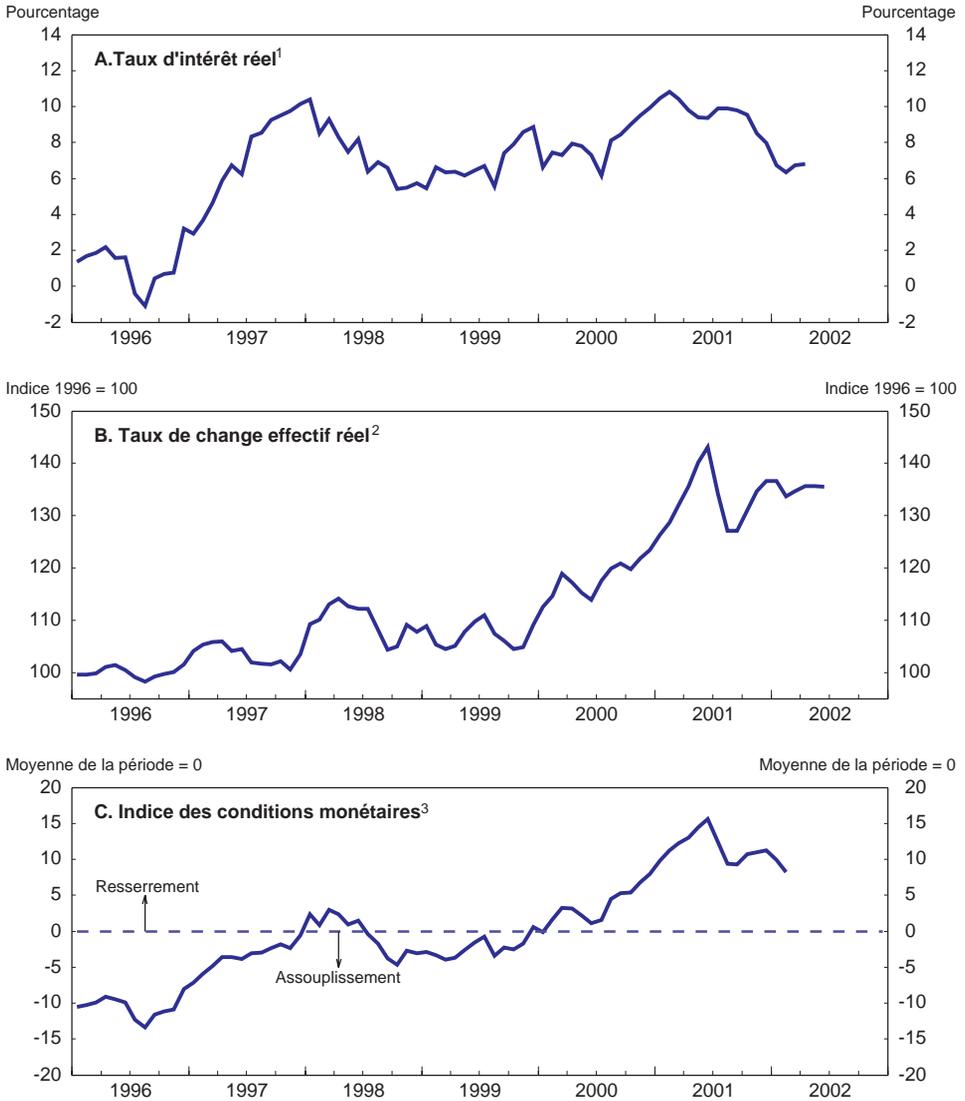
Graphique 14. Taux de change



1. Données communiquées par la Banque nationale de Pologne jusqu'au 12 avril 2000, calculs de l'OCDE ensuite.
 2. Calculés par l'OCDE vis-à-vis de quarante et une autres monnaies. Le taux effectif réel est calculé au moyen des coûts unitaires de main-d'œuvre.

Source : Banque nationale de Pologne et OCDE.

Graphique 15. Conditions monétaires



1. Bon du trésor à trois mois corrigé de l'IPC.

2. Vis-à-vis de quarante-deux pays, sur la base de l'IPC.

3. L'indice des conditions monétaires est défini comme suit :

$$MCI = MCI(t-1) * \{1 + [r - r(t-1)] + w * [e/e(t-1) - 1]\},$$

où r = le taux d'intérêt réel à court terme corrigé de l'IPC,

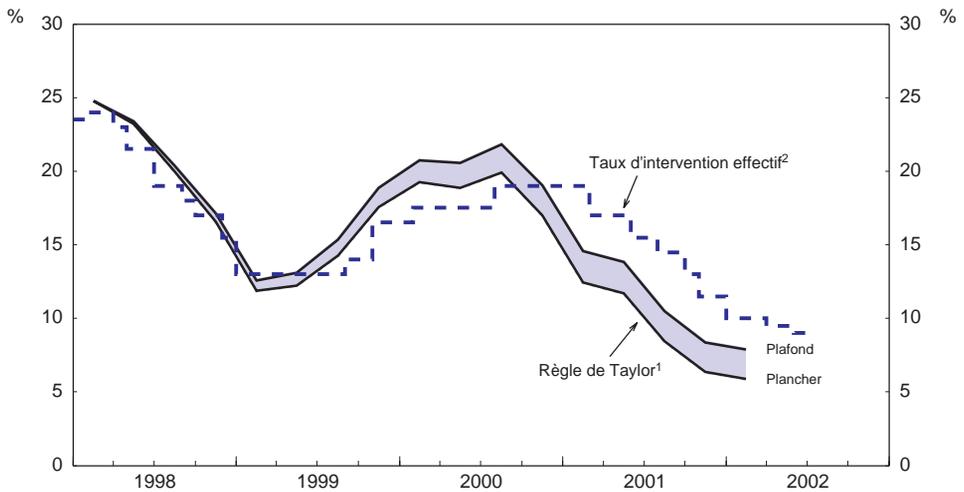
e = le taux de change effectif réel sur la base de l'IPC, et

w = le coefficient de pondération en fonction de la part des importations dans le PIB.

L'indice est exprimé sous forme d'écart en pourcentage par rapport à la moyenne de la période. Une valeur supérieure à zéro dénote des conditions plus restrictives que la moyenne.

Source : OCDE.

Graphique 16. La Règle de Taylor



1. La Règle de Taylor est calculée comme suit :

$R + w_1(\Pi_t - \Pi_t^*) + w_2(Y_t - Y_t^p)$ où R est le taux d'intérêt réel d'équilibre. Π_t^* est l'objectif de taux d'inflation, Π_t est la hausse observée des prix à la consommation en glissement annuel, Y_t^p est la production potentielle, Y_t est le PIB réel trimestriel, $w_1 = w_2 = 0.5$. Dans la courbe du haut, le taux d'intérêt réel d'équilibre est égal à 7 pour cent pendant toute la période, tandis que dans la courbe du bas, il passe de 7 pour cent en 1998 à 5 pour cent en 2001.

2. Taux d'intervention sur les opérations à 28 jours.

Source : OCDE.

Système de comptabilité nationale ; ces comptes sont également publiés avec un décalage de trois trimestres ;

- Le déficit économique, qui correspond au déficit en termes d'encaissements/décaissements, avec élimination des transferts entre l'État et le secteur privé qui ne modifient pas le niveau global de la demande.

Selon les autorités polonaises, c'est l'évolution du niveau du déficit économique qui traduit le mieux la stimulation supplémentaire de la demande résultant d'une modification de la politique budgétaire. Malgré tout, ce sont les comptes établis selon le SCN qui donnent la mesure la plus complète des dépenses et recettes publiques et qui permettent le mieux d'évaluer la viabilité de la politique budgétaire. De plus, alors qu'initialement la notion de déficit économique était importante pour distinguer entre les variations du déficit dues au nouveau système de retraite et celles résultant des autres mesures budgétaires, les coûts sont maintenant assez constants dans ce domaine et cette distinction n'a plus guère d'utilité dans la pratique.

Le déficit est très variable selon l'indicateur retenu (tableau 9). Le déficit consolidé de l'administration centrale, plus complet que celui du budget de l'État

Tableau 9. Indicateurs divers de l'orientation de la politique budgétaire
En pourcentage du PIB

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Budget de l'État												
Recettes	-	-	-	-	27.5	26.3	24.7	24.0	22.9	20.5	19.8	19.5
Dépenses	-	-	-	-	30.8	29.6	28.1	26.6	25.2	22.5	22.1	24.0
Solde	-	-	-	-	-3.3	-3.3	-3.3	-2.6	-2.4	-2.0	-2.2	-4.5
Administration centrale consolidée¹												
Recettes	-	-	-	-	-	-	35.3	34.7	33.8	27.1	30.6	29.7
Dépenses	-	-	-	-	-	-	38.4	37.6	36.4	29.5	33.2	34.8
Solde	-	-	-	-	-	-	-3.1	-2.8	-2.5	-2.5	-2.6	-5.1
Administration centrale (statistiques des finances publiques)²												
Recettes	-	-	-	-	44.1	43.0	42.3	41.8	40.7	41.1	39.7	..
Dépenses	-	-	-	-	46.3	44.8	45.3	45.0	43.1	44.0	43.4	..
Solde	-	-	-	-	-2.2	-1.8	-3.0	-3.2	-2.4	-3.0	-3.8	..
Solde économique												
Solde	-	-	-	-	-	-	-	-	-3.2	-2.9	-2.1	-4.8
SCN93												
Recettes	51.4	44.1	47.9	49.8	45.9	44.5	43.3	42.8	41.5	41.4	41.6	40.6 ³
Dépenses	59.8	53.4	54.9	54.3	49.4	47.0	46.1	45.6	43.8	43.4	43.7	45.5 ³
Solde	-8.5	-9.4	-7.1	-4.5	-3.5	-2.5	-2.9	-2.8	-2.3	-2.0	-2.1	-5.0 ³
Pour mémoire												
Emploi dans le secteur public (milliers)	2 033	2 072	2 114	2 197	2 265	2 215	2 247	2 267	2 256	2 177	2 177	2 184
Emploi dans le secteur public (% de l'emploi total)	11.9	12.5	13.6	14.8	15.5	15.0	15.0	14.9	14.7	14.8	15.0	15.4

1. Somme sur douze mois des comptes mensuels consolidés de l'administration centrale.

2. Net du produit des privatisations.

3. Estimations de l'OCDE.

Source : Calculs effectués par l'OCDE sur la base d'informations communiquées par le ministère des Finances.

(voir le chapitre III), a fait apparaître ces dernières années un net écart par rapport aux résultats de l'administration centrale en fin d'année tels qu'ils sont enregistrés dans les comptes nationaux. En particulier, depuis 1997, les données mensuelles recensent des dépenses qui n'ont pas été exécutées et, pour les cinq derniers mois de 1999, les données mensuelles pour la Caisse d'assurance sociale (FUS) ont été exclues à cause de difficultés temporaires d'établissement de ces données. Dans la présente *Étude* et pour l'analyse des dépenses publiques, l'OCDE utilise le déficit SCN. Ces données montrent qu'au cours de la décennie qui vient de s'écouler, après une forte baisse des dépenses du secteur public en proportion du PIB, on a pu observer une tendance à l'élargissement de la part des administrations publiques dans le revenu national et à une augmentation du déficit des administrations publiques. L'emploi dans le secteur public est resté à peu près constant (alors qu'il a diminué en République tchèque et en Hongrie) et s'est accru ces dernières années en proportion de l'emploi total. On verra plus en détail dans le chapitre suivant, consacré à la gestion des dépenses publiques, quels sont les problèmes qui se posent à cet égard et les facteurs qui expliquent cette évolution.

Les résultats budgétaires en 2001

Budget de l'État

Les hypothèses pour le budget 2001 de l'État étaient une croissance du PIB de 4.5 pour cent et une hausse de l'indice des prix à la consommation de 7 pour cent. En définitive, la production et les prix ont augmenté moins rapidement, respectivement de 1 et 5.5 pour cent. En conséquence, le PIB nominal et les bases d'imposition n'ont progressé que de 6.5 pour cent, au lieu des 10.5 pour cent escomptés. Le budget prévoyait une augmentation de 20.6 pour cent des dépenses, surtout sous la forme d'une hausse des transferts de 22 pour cent, ce à quoi devait correspondre une hausse des recettes presque égale, de 18.7 pour cent. Au total, le déficit du budget de l'État était censé se creuser légèrement à 20.5 milliards de zlotys, soit 2.7 pour cent du PIB prévu, et le déficit dit « économique » devait être de 1.9 pour cent du PIB. Le budget comportait une série de mesures destinées à accroître les recettes, notamment une majoration du taux de TVA applicable à divers biens et services, une progression des recettes au titre des droits d'accise, une hausse des dividendes versés par la Banque nationale de Pologne et un recouvrement sensiblement plus efficace de l'impôt. En sens inverse, il était prévu une baisse de l'impôt sur les sociétés, qui devait être ramené de 30 à 28 pour cent.

Dans le courant de 2001, il est apparu clairement que le budget initial n'allait pas être respecté. Cela tenait en partie à une croissance inférieure aux prévisions et à une inflation plus faible, mais aussi à un certain nombre de décisions

budgétaires imprudentes prises en cours d'année, notamment un relèvement des retraites à hauteur de 1.1 pour cent du PIB pour compenser une inflation supérieure aux prévisions en 2001. Les dérapages s'accroissant, deux budgets supplémentaires ont été adoptés. Le premier, mis en place en juillet, a réduit les recettes prévues de 8.6 milliards de zlotys (plus de 1 pour cent du PIB) et a augmenté du même montant le déficit autorisé pour le budget de l'État. Le deuxième budget supplémentaire a encore réduit les recettes prévues et accru de 3.8 milliards de zlotys (0.5 pour cent du PIB) le déficit autorisé. De plus, on s'est efforcé dans ce dernier budget d'augmenter les recettes en permettant de comptabiliser en recettes divers remboursements d'arriérés au budget de l'État, notamment le remboursement de primes de garantie et d'intérêts supplémentaires au titre de crédits au logement. En outre, le Conseil des ministres a pris des mesures pour ralentir les dépenses, en gelant un montant de 8.5 milliards de zlotys (6.6 milliards pour les dépenses de programme et 1.8 milliard sur les réserves). Finalement, le PIB n'a progressé que de 1.5 pour cent et la demande finale, qui supporte l'essentiel de l'impôt, a en fait fléchi. De plus, la hausse des prix n'a été que de 5½ pour cent. En conséquence, les recettes ont augmenté de 3.6 pour cent environ, soit une progression inférieure de 12.8 pour cent à celle prévue dans le budget (tableau 10). Les moins-values de recettes sont principalement dues à des recettes fiscales inférieures de 13.6 pour cent aux prévisions (surtout pour les impôts indirects et l'impôt sur les sociétés) – notamment parce qu'on n'a pas obtenu les résultats escomptés du point de vue du respect des obligations fiscales – et à un montant supérieur à celui budgétisé pour le non-paiement d'impôts. Dans le même temps, les dépenses ont connu une augmentation supérieure de 7 pour cent à celle envisagée au départ. En conséquence, le déficit total de l'administration centrale (hors fonds extrabudgétaires) s'est établi à 40 milliards de zlotys, soit 4.5 pour cent du PIB et à peu près le double du déficit prévu initialement dans le budget (20.5 milliards de zlotys).

Sécurité sociale et fonds extrabudgétaires

Contrairement au budget de l'État, le solde en fin d'année des divers fonds extrabudgétaires de l'État polonais était pratiquement conforme à la loi de finances de 2001 (il y a en Pologne plus de 3 000 organismes extrabudgétaires ; voir le chapitre III). Ce résultat apparemment satisfaisant a été surtout obtenu grâce à une forte augmentation des transferts du budget de l'État (tableau 11), qu'a rendue en partie nécessaire le non-paiement persistant de cotisations de sécurité sociale par certaines entreprises d'État (voir les chapitres III et IV). Les dépenses des trois organismes les plus importants (Caisse d'assurance sociale, FUS, la Caisse de retraite des agriculteurs, KRUS, et Fonds pour l'emploi) ont progressé de plus de 10 pour cent, mais leurs recettes propres (essentiellement des prélèvements sur les salaires) n'ont augmenté que de 7 pour cent. En conséquence, les transferts du budget se sont inscrits en hausse de 40 pour cent environ et ils

Tableau 10. **Comptes publics**
Milliards de zlotys

				2001 ¹		2002 ²
	1998	1999	2000	Budget	Résultat	Budget
Recettes de l'administration centrale	126.6	125.9	135.7	161.1	140.5	145.1
Impôts directs	49.5	38.2	40.0	43.2	36.7	40.4
IRPP	34.7	23.1	23.1	25.6	23.4	26.5
IRS	14.8	15.1	16.9	17.6	13.2	13.8
Impôts indirects	70.5	80.1	84.8	99.3	87.7	94.8
Autres impôts et recettes non fiscales	6.6	7.6	11.0	18.5	17.4	9.9
Dépenses de l'administration centrale	139.8	138.4	151.0	181.6	172.9	185.1
Dépenses courantes	131.9	133.4	145.7	175.4	169.3	178.9
Biens et services	55.2	47.8	50.9	57.1	53.4	51.4
Transferts et subventions	58.8	66.8	76.8	96.6	95.0	101.8
Paievements d'intérêts	17.9	18.8	18.0	21.7	20.9	25.7
Dépenses en capital	7.9	5.0	5.3	6.2	3.5	6.2
Solde de l'administration centrale (règlements effectifs)	-13.2	-12.5	-15.4	-20.5	-32.4	-40.0
Soldes des autres administrations						
Collectivités locales	-1.4	-1.0	-3.1	-3.1	-3.1	-4.9
Secteur de la santé (règlements)	-3.3	-0.8	0.5	0.0	0.5	0.0
Fonds extrabudgétaires et autres	0.2	-5.7	-0.3	0.4	-3.0	-1.1
Solde financier des administrations publiques (règlements effectifs)	-17.6	-19.9	-18.3	-23.2	-38.0¹	-46.0
1. Indemnités versées aux salariés et retraités du secteur public	-	-	-3.4	-2.5	-2.5	-2.8
2. Transferts aux fonds de pension du deuxième pilier	-	2.3	7.6	14.4	8.7	11.5
3. Autres postes ²	-	-	-0.4	-3.1	-3.0	0.2
Solde économique des administrations publiques (solde financier + 1 + 2 + 3)	-17.6	-17.6	-14.5	-14.7	-34.8	-37.0
<i>Pour mémoire :</i>						
Déficit économique en % du PIB	-3.2	-2.9	-2.1	-1.9	-4.8	-5.0
PIB nominal (milliards de zlotys)	553.6	615.1	684.9	781.7	721.6	746.8

1. Estimations. Le total peut être différent de la somme des composantes du fait des arrondis.

2. Y compris les arriérés du secteur de la santé, les ajustements du solde de la ZUS et le produit de la vente de licences UMTS.

Source : Ministère des Finances.

dépassent maintenant 35 pour cent des recettes totales des différents fonds. L'inflation plus forte que prévu en 2000 a entraîné l'application d'une clause de rattrapage du système d'indexation des pensions, si bien que les dépenses de la FUS au titre des pensions (invalidité et vieillesse) se sont accrues très fortement (17 pour cent), au détriment d'autres activités de cet organisme, pour lesquelles les dépenses ont diminué de plus de 40 pour cent.

Tableau 11. **Recettes et dépenses des régimes de sécurité sociale**
Milliards de zlotys

	2000	2001	2002	2001/2000	2002/2001
FUS					
Recettes	81.3	91.7	98.0	12.8	6.9
Subventions	15.4	21.2	27.3	37.7	28.9
Recettes propres	65.9	70.5	70.7	7.0	0.3
Dépenses	84.9	95.4	99.6	12.4	4.4
Pensions	74.6	84.1	87.9	12.7	4.6
Autres dépenses	10.3	11.3	11.6	9.7	3.2
KRUS					
Recettes	14.0	15.8	16.3	12.7	3.2
Subventions	13.2	14.9	15.4	12.6	3.4
Recettes propres	0.8	0.9	0.9	13.1	-1.3
Dépenses	14.3	15.8	16.3	10.3	3.1
Pensions	12.1	13.3	13.6	10.0	2.5
Autres dépenses	2.3	2.5	2.7	12.1	6.1
Fonds pour l'emploi					
Recettes	6.1	8.3	9.8	36.5	18.1
Subventions	0.8	2.7	3.6	315.9	37.2
Recettes propres	5.3	5.7	6.2	7.9	9.2
Dépenses	7.2	8.3	9.8	16.5	17.5
Assurance chômage	3.5	3.9	4.4	10.3	12.3
Autres dépenses	3.6	4.4	5.4	22.6	22.1
Total des trois principaux fonds					
Recettes	101.4	115.8	124.1	14.2	7.2
Subventions	29.4	38.7	46.3	31.5	19.7
Recettes propres	72.0	77.1	77.8	7.1	0.9
Dépenses	106.4	119.5	125.7	12.4	5.1
Pensions	86.7	97.4	101.5	12.3	4.3
Assurance chômage	3.5	3.9	4.4	10.3	12.3
Autres dépenses	16.2	18.2	19.7	12.9	8.2

Source : Ministère des Finances.

Collectivités locales

Au niveau infranational, le déficit de trésorerie pour 2001 est censé être conforme à l'objectif, les comptes définitifs n'ayant toutefois pas encore été établis au milieu de mai 2002. Le déficit global est estimé à 3.1 milliards de zlotys, soit 0.4 pour cent du PIB. Les recettes et les dépenses étaient à peu près conformes aux valeurs budgétisées (98 et 95 pour cent des allocations initiales) et le déficit était pratiquement identique au chiffre prévu à l'origine.

Budget consolidé des administrations publiques

Les résultats consolidés définitifs pour 2001 ne seront disponibles qu'en septembre 2002. Toutefois, le déficit de trésorerie des administrations publiques

Tableau 12. **Déficit corrigé des fluctuations conjoncturelles**
En pourcentage du PIB

	Déficit total	Déficit structurel	Déficit conjoncturel
1994	-3.5	-3.0	-0.5
1995	-2.5	-2.3	-0.2
1996	-2.9	-2.4	-0.5
1997	-2.8	-3.0	0.2
1998	-2.3	-3.0	0.7
1999	-2.0	-2.6	0.6
2000	-2.1	-2.7	0.6
2001	-5.0	-4.0	-0.9

Source : OCDE.

sur la base des statistiques des finances publiques devrait être de l'ordre de 5.8 pour cent du PIB, c'est-à-dire nettement plus que les 3.2 pour cent de 2000. Le déficit dit « économique » est estimé à plus de deux fois celui de 2000. L'OCDE évalue quant à elle le déficit à environ 5 pour cent dans l'optique des comptes nationaux. Faute des données nécessaires, l'OCDE n'est pas en mesure d'estimer avec suffisamment d'exactitude le déficit structurel polonais. Le tableau 12 présente néanmoins des estimations calculées sur la base des élasticités des impôts et des dépenses observées dans des économies similaires et à partir de la production tendancielle. Ce tableau montre que la politique budgétaire s'est considérablement assouplie durant la période de forte croissance de 1997-1998, les autorités ayant dépensé les recettes supplémentaires au lieu de laisser jouer les stabilisateurs automatiques pour qu'ils réduisent le déficit. La croissance s'étant ralentie en 1999 et en 2000, la politique budgétaire s'est quelque peu durcie avant le net assouplissement de 2001. Au total, la moitié environ de l'aggravation du déficit des administrations publiques en 2001 est due à des facteurs conjoncturels, et l'autre moitié à un assouplissement discrétionnaire de la politique budgétaire (tableau 12).

Le budget 2002

L'évolution proconjoncturelle du déficit structurel des administrations publiques depuis quelques années conduit à s'interroger sur les mécanismes en place pour assurer la viabilité des finances publiques. Si l'on n'agit pas prochainement pour réduire les dépenses ou accroître l'impôt, la dette nationale dépassera bientôt son plafond constitutionnel de 60 pour cent du PIB et les déséquilibres actuels s'accroîtront très sensiblement. Face à ce risque, les autorités se sont efforcées, dans le budget pour 2002, de jeter les bases d'un assainissement futur. Le ministre des Finances a en particulier fait connaître son intention de fixer un plafond de progression des dépenses de 1 pour cent de plus que l'inflation et de

laisser les recettes réagir aux stabilisateurs automatiques, au lieu de fixer un objectif précis de niveau du déficit. Malgré cet engagement, les amendements de dernière minute font que la loi de 2002 sur le budget de l'État, telle qu'adoptée, comporte une augmentation des dépenses de 6.4 pour cent, soit près de 2 points de plus que le taux d'inflation de 4.5 pour cent retenu dans les documents budgétaires. Du côté des recettes, bien que le produit des impôts soit censé s'accroître de 10 pour cent, soit près de deux fois plus que la progression attendue du PIB nominal de 5.5 pour cent (avec une prévision de croissance de la production de 1 pour cent), le budget n'envisage qu'une augmentation des recettes totales de 3.3 pour cent par rapport à 2001. En conséquence, le déficit du budget de l'État devrait se creuser à 40 milliards de zlotys, soit environ 5.2 pour cent du PIB. Enfin, le budget adopté par le Parlement comporte une obligation d'augmentation proconjoncturelle des dépenses de 0.5 pour cent du PIB si les recettes sont supérieures aux prévisions.

Les autorités jugent leur budget prudent. Les moins-values de recettes non fiscales tiennent à une forte baisse des bénéfiques prévisibles de la Banque centrale et des recettes des unités budgétaires (au total, ces versements au budget de l'État devraient diminuer de 6.1 milliards de zlotys, soit 0.8 pour cent du PIB). La progression prévue du taux de prélèvements obligatoires traduit plusieurs mesures destinées à accroître les ressources, notamment l'imposition, au taux uniforme de 20 pour cent, des intérêts et des plus values perçus par les personnes physiques, l'absence d'ajustement des tranches de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, le relèvement des droits d'accise, la perception de la TVA au taux de 7 pour cent pour les ventes d'appartements neufs et une nette réduction des dépenses fiscales liées au logement. Au total, ces mesures devraient augmenter les recettes (par rapport au statu quo) de plus de 5 milliards de zlotys (0.7 pour cent du PIB). Le budget table également sur un supplément de recettes grâce à un meilleur respect des obligations fiscales⁸.

Pour 2002, les hausses prévues des dépenses concernent en grande partie les dépenses obligatoires. Au total, les dépenses obligatoires au titre de la sécurité sociale et les transferts au profit des organismes extrabudgétaires de sécurité sociale représentent 84 pour cent des dépenses du budget de l'État⁹, avec une progression prévue des pensions versées dans le cadre du régime vieillesse par répartition et du régime d'invalidité égale à 6.9 pour cent l'année prochaine, soit 2.3 pour cent en termes réels¹⁰. L'État déboursa en outre un montant supplémentaire de 2.8 milliards de zlotys pour compenser le gel des rémunérations dans le secteur public, mais cette dépense est comptabilisée au-dessous de la ligne dans le budget de l'État.

Selon le budget 2002, les caisses d'assurance maladie, après transferts du budget de l'État, devraient être en situation d'équilibre (dans l'optique des paiements) et le déficit des autres organismes devrait être ramené de 0.5 pour cent du

PIB en 2001 à 0.1 pour cent (chiffre également retenu au départ dans le budget 2001). A en juger par les documents budgétaires officiels, le gouvernement table sur un déficit global des collectivités infranationales inchangé par rapport à l'année précédente. Toutefois, les collectivités locales n'ont pas encore finalisé leur budget. De plus, le budget de l'État pour 2002 fixe les transferts que les collectivités locales peuvent attendre de l'administration centrale et la quote-part des recettes fiscales qui leur sera attribuée ; les transferts de l'administration centrale aux collectivités infranationales diminueront de 5.8 pour cent par rapport à l'année précédente, alors que les recettes fiscales partagées augmenteront de 11 pour cent. En conséquence, on peut tabler sur une diminution des ressources des collectivités locales de l'ordre de 5 pour cent en 2002, ce qui pèsera lourdement sur leurs finances. De fait, les collectivités locales ont fait savoir qu'elles devront sans doute revoir à la baisse leurs projets d'investissement et recourir au financement par le déficit en 2002¹¹.

Gestion de la dette

Malgré le déficit de 2 pour cent du PIB en 2000, le niveau élevé des recettes des privatisations cette même année a permis de réduire le déficit des administrations publiques de 3.5 pour cent du PIB. En 2001, la dette a augmenté de 2.9 pour cent du PIB, à cause de l'ampleur du déficit et du niveau des recettes des privatisations, bien plus faible que prévu. Ces recettes, de 6.5 milliards de zlotys (0.9 pour cent du PIB), se sont révélées nettement inférieures aux 18 milliards de zlotys initialement envisagés. Selon le budget pour 2002, les recettes des privatisations devraient être de l'ordre de 6.6 milliards de zlotys et, compte tenu d'un déficit prévisible de 5 pour cent environ du PIB, la dette devrait s'accroître pour s'établir à environ 47 pour cent du PIB. Cette dette est libellée à hauteur de 45 pour cent environ en monnaies étrangères et près de la moitié de ce montant correspond à des rééchelonnements à faible taux d'intérêt dans le cadre du Club de Paris et du Club de Londres. Le ministère des Finances mène une politique active de remboursement de la dette étrangère ; des obligations Brady d'un montant de 1.2 milliard de dollars environ ont été remboursées en 2000 et en 2001, et 2.5 milliards de dettes à l'égard du Brésil l'ont été à la fin de 2001 avec une décote de 26 pour cent. Ces opérations, et d'autres qui seront réalisées à l'avenir, visent à lisser le profil de remboursement lorsque la dette contractée dans le cadre du Club de Paris et du Club de Londres arrivera à maturité entre 2002 et 2009.

Chaque année, le Conseil des ministres soumet au Parlement une stratégie de gestion de la dette couvrant les trois années à venir, comportant une série d'objectifs précis en matière de gestion de la dette, une évaluation de la mise en œuvre des stratégies précédentes et une analyse de différents scénarios possibles concernant la dette publique. La stratégie de 2001 vise à étendre à un horizon à plus long terme la stratégie de réduction des coûts, portant jusque là sur les

Tableau 13. **Dettes publiques et produits des privatisations**
En pourcentage du PIB

	1997	1998	1999	2000	2001
Secteur public	–	–	45.8	42.3	..
Secteur de l'administration centrale	–	–	43.4	39.6	40.4
Trésor public	46.9	42.9	42.8	38.8	39.2
Dettes intérieures	22.0	21.9	21.8	21.2	25.5
Dettes extérieures	24.9	21.0	21.1	17.6	13.7
Autres administrations	–	–	0.6	0.8	1.2
Collectivités locales	–	–	1.0	1.4	1.5
Mise en jeu attendue de garanties de l'État	–	–	1.3	1.4	1.3
Produit des privatisations	1.4	1.3	2.2	4.0	0.9

Source : Office central de statistiques.

trois années à venir. L'objectif opérationnel est d'y parvenir en restructurant la dette existante, de manière à :

1. Réduire au minimum le risque de change en diminuant la part de la dette extérieure.
2. Réduire au minimum le risque de refinancement et de taux d'intérêt en accroissant l'échéance moyenne de la dette intérieure et en augmentant la part des instruments à long terme à taux fixe dans la dette totale.
3. Accroître la flexibilité de la dette existante en convertissant des instruments non négociables en instruments négociables.
4. Réduire la part du secteur bancaire dans le financement de la dette du Trésor en augmentant la part des autres créanciers dans le montant total de celle-ci.

Enjeux à moyen terme

Le gouvernement prévoit une aggravation du déficit budgétaire en 2002, alors que, selon l'OCDE, il est fort possible que les recettes soient supérieures aux prévisions. Dans ce cas, il sera indispensable que les autorités maintiennent les dépenses au niveau prévu, même si cela exige l'adoption d'un budget supplémentaire autorisant un déficit plus faible¹². De plus, pour être efficace, le plafond de progression des dépenses proposé dans le budget 2002 doit s'appliquer non seulement au budget de l'État, mais aussi aux divers organismes extrabudgétaires qui font partie intégrante de l'administration centrale consolidée. Sinon, on mettrait en péril la viabilité à moyen terme de la politique budgétaire. A politique inchangée, l'endettement brut des administrations publiques devrait s'alourdir rapidement selon l'OCDE ces quelques prochaines années, à un niveau proche du plafond de 60 pour cent du PIB fixé dans la constitution (tableau 14).

Tableau 14. **Simulations**
Pourcentage

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Scénario de référence à moyen terme						
Production	1.3	2.7	3.5	3.8	4.3	4.4
Inflation	3.5	3.6	3.5	3.3	3.2	3.1
Solde des administrations publiques ¹	-5.4	-5.5	-5.3	-5.1	-4.8	-4.6
Dette ¹	47.1	50.3	52.5	54.7	56.4	57.8
Balance des opérations courantes ¹	-4.8	-5.1	-5.0	-4.8	-4.6	-4.4
Taux de chômage	19.6	19.5	18.7	17.3	15.7	14.1
Taux d'emploi	52.3	52.1	52.6	53.4	54.3	55.2
Scénario entrepreneariat-développement-emploi²						
Production	1.3	3.0	3.9	4.2	4.7	4.8
Inflation	3.5	3.4	3.1	2.9	2.9	2.9
Solde des administrations publiques ¹	-5.4	-5.3	-4.7	-4.3	-3.7	-3.3
Dette ¹	47.1	49.8	51.4	52.8	53.4	53.4
Balance des opérations courantes ¹	-4.8	-4.7	-4.8	-4.4	-4.1	-3.8
Taux de chômage	19.6	19.3	18.3	16.8	15.1	13.6
Taux d'emploi	52.3	52.3	53.0	54.0	55.1	56.1
Scénario entrepreneariat-développement-emploi amélioré et réforme des dépenses³						
Production	1.3	3.1	4.4	4.9	5.4	5.3
Inflation	3.5	5.8	3.0	2.9	3.1	3.0
Solde des administrations publiques ¹	-5.4	-5.4	-4.5	-3.2	-2.6	-2.2
Dette ¹	47.1	47.8	48.8	49.0	48.5	47.2
Balance des opérations courantes ¹	-4.8	-4.9	-4.2	-3.5	-2.6	-1.9
Taux de chômage	19.6	18.8	17.2	15.1	12.8	10.5
Taux d'emploi	52.3	52.7	53.6	55.0	56.5	58.0

1. En pourcentage du PIB.

2. Hypothèses : L'emploi dans la fonction publique est réduit de 7 500 personnes par an et les dépenses sur biens et services augmentent seulement de 1 pour cent en termes réels. Les dépenses sociales sont réduites de 2 pour cent du PIB et 60 pour cent des économies totales sont affectées aux investissements en infrastructures. Les efforts déployés pour réduire les lourdeurs administratives auxquelles se heurtent les entreprises et pour accroître la flexibilité du marché du travail se traduisent par une augmentation de 0.25 pour cent du taux de croissance de la productivité du travail et une baisse de 0.5 point du taux de chômage structurel.

3. Hypothèses : L'emploi dans la fonction publique est réduit de 7 500 personnes par an et les dépenses sur biens et services augmentent seulement de 1 pour cent en termes réels. Les dépenses sociales sont réduites de 4 pour cent du PIB. Ces économies et les recettes supplémentaires résultant d'une réduction de 50 pour cent des dépenses fiscales au titre de la TVA servent à financer une réduction de 50 pour cent des prélèvements sur les salaires, des investissements en infrastructures et une réduction du déficit. Les efforts déployés pour réduire les lourdeurs administratives auxquelles se heurtent les entreprises et pour accroître la flexibilité du marché du travail, ainsi que l'abaissement des prélèvements sur les salaires, se traduisent par une augmentation de 0.5 pour cent du taux de croissance de la productivité du travail et une baisse de 1.5 point du taux de chômage structurel.

Source : OCDE.

Dans ce domaine, plusieurs éléments du programme *Entrepreneariat-développement-emploi* pourraient contribuer à atténuer ces pressions (encadré 1). Ce programme a pour but d'améliorer le fonctionnement de l'économie en allégeant les formalités administratives pour les petites entreprises, en favorisant

Encadré 1. **Plan à moyen terme *Entrepreneuriat-développement-emploi***

En février 2002, le Conseil des ministres a approuvé un programme économique à moyen terme intitulé *Entrepreneuriat-développement-emploi*. L'objectif est une accélération de la croissance du PIB de 1 pour cent cette année à 5 pour cent en 2004. Il s'agit d'un plan vaste et ambitieux, qui couvre aussi bien la fiscalité et le marché du travail que la simplification des formalités administratives. Les principales mesures sont résumées ci-après. Ce programme suppose un grand nombre de modifications législatives et réglementaires, dont certaines ont déjà été adoptées et d'autres le seront cet automne.

Objectifs fondamentaux du plan

- Réaliser une croissance réelle du PIB de 5 pour cent en 2004, contre 3 pour cent en absence de mesures nouvelles. Les réformes structurelles doivent permettre de préserver un faible niveau d'inflation tout en maîtrisant le solde des opérations courantes ; une forte croissance sera bénéfique pour l'emploi.
- Les réformes mises en œuvre dans le secteur public (voir ci-après) devraient se traduire par des économies annuelles de l'ordre de ½ pour cent du PIB. Le déficit prévu avoisinerait encore néanmoins 5 pour cent du PIB du fait de l'augmentation des dépenses d'infrastructure.

« Stratégie pour les finances publiques »

- Pour renforcer la crédibilité de la politique budgétaire, le plan comporte une série de mesures de réduction de la taille du secteur public ; il s'agit en particulier de diminuer l'emploi public, de regrouper certains ministères, d'assainir les organismes extrabudgétaires, de mettre fin à l'activité des services étatiques inefficients et d'éliminer les avantages extra-salariaux dans certains secteurs.
- Ces réformes se doublent d'une rationalisation des transferts sociaux : règles plus strictes pour le régime d'invalidité, relèvement accéléré de l'âge de la préretraite, modification du mécanisme d'indexation des retraites, réduction des indemnités de maladie et réaménagement de la KRUS.

« Priorité à l'entrepreneuriat »

Amélioration de l'environnement des entreprises

- Accélérer l'allègement de la bureaucratie et la suppression des obstacles administratifs en simplifiant les procédures d'enregistrement et en exigeant moins de licences et d'autorisations. L'un des grands objectifs est de mettre fin à l'ample marge discrétionnaire des administrateurs locaux. Les autorités sont en outre résolues à développer l'administration électronique pour la fourniture des services publics.

Encadré 1. Plan à moyen terme *Entrepreneuriat-développement-emploi* (suite)

- Faire avancer la réforme du système fiscal. Le gouvernement s'est notamment engagé à mettre en place un impôt uniforme sur le revenu pour l'ensemble des activités économiques (personnes physiques et entreprises), à offrir des exonérations d'impôts aux créateurs d'entreprises et à réduire les droits de timbre que les entrepreneurs doivent acquitter. Parmi les mesures destinées à alléger les coûts administratifs, la simplification des formulaires relatifs aux cotisations sociales et l'autorisation donnée, à certains travailleurs indépendants, de faire des déclarations trimestrielles, au lieu de mensuelles actuellement, sont jugées importantes.

Restructuration et privatisation

- Les autorités sont résolues à accélérer la privatisation, de façon que la taille du secteur public soit ramenée en 2005 aux alentours de la moyenne dans la zone de l'OCDE, soit entre 10 et 15 pour cent du PIB. Elles restent attachées à la restructuration avant privatisation et les secteurs suivants demeurent prioritaires : charbonnages, énergie, gaz, sidérurgie, défense, chimie et chemins de fer. Il a été expressément annoncé que le Trésor conserverait le contrôle de quatre banques entièrement à capitaux publics : BGK (gestion de fonds de garantie), PKO BP (caisse d'épargne), BGZ (banque agricole) et Bank Pocztowy (épargne postale).

« Priorité à l'emploi »

- Pour réduire les coûts de main-d'œuvre et rendre plus flexibles les relations du travail, le Code du travail sera sensiblement modifié en concertation avec les partenaires sociaux.
- Les réformes envisagées sont les suivantes :
 - Les très petites entreprises ne seront plus obligées de créer des comités de santé et de sécurité sur le lieu de travail et ne seront pas obligées non plus d'établir des règlements écrits sur les salaires et les conditions de travail.
 - Temporairement, jusqu'à ce que la Pologne devienne membre de l'UE, un plus grand nombre de contrats à durée déterminée successifs sera autorisé avant qu'ils ne soient transformés en contrats à durée indéterminée.
 - La prime pour heures supplémentaires sera modifiée ; le nombre d'heures supplémentaires auxquelles s'applique la prime la plus basse de 150 pour cent sera porté de 2 à 4.
 - Le régime du licenciement dans les petites entreprises devrait être assoupli et les indemnités de licenciement seront fonction de l'ancienneté du salarié dans l'entreprise considérée et non de l'ensemble de sa carrière.
 - L'obligation pour l'employeur de rémunérer le salarié licencié durant sa recherche d'emploi sera limitée.

Encadré 1. Plan à moyen terme *Entrepreneuriat-développement-emploi* (suite)

- Des mesures spéciales amélioreront les perspectives d'emploi des jeunes diplômés. Une partie des cotisations de sécurité sociale de ces diplômés sera prise en charge sur le budget de l'État ; les diplômés créant leur entreprise bénéficieront de mesures particulières ; des exonérations d'impôts et de charges sociales seront accordées.

« L'infrastructure, clé du développement »

- Pour accélérer la croissance réelle du PIB, l'État investira davantage dans le logement et les routes. Entre 2002 et 2005, 180 milliards de zlotys (25 pour cent du PIB) seront consacrés aux infrastructures, dont 60 pour cent pour le logement et 22 pour cent pour les routes. Ces dépenses seront cofinancées par le budget, l'UE et le secteur privé ; des garanties de l'État seront accordées à cet effet.

les investissements en infrastructures et en ouvrant des perspectives d'emploi plus favorables. Ces mesures devraient renforcer la croissance et atténuer ainsi les pressions budgétaires, mais elles ne suffiront probablement pas pour assainir nettement la situation budgétaire globale du pays. On verra au chapitre IV quelles sont les autres réformes qu'il faudrait entreprendre pour accroître les niveaux d'emploi ainsi que l'efficacité et la compétitivité de l'économie dans son ensemble.

Le tableau 14 résume les résultats de simulations effectuées par l'OCDE en vue de quantifier les effets que certaines de ces réformes pourraient avoir sur la production, l'inflation, le chômage et les comptes courants. Dans le scénario de base, la politique gouvernementale et l'orientation budgétaire demeurent inchangées par rapport à la situation actuelle. Dans le deuxième scénario, les réformes prévues dans le programme du gouvernement sont mises en place. Ce scénario repose en particulier sur une diminution annuelle de 7 500 personnes de l'emploi dans le secteur public, un plafond de progression de 1 pour cent pour les dépenses des administrations publiques en biens et services, un recul de 0.5 point du taux de chômage structurel et une accélération de 0.25 point du rythme de croissance de la productivité du travail. Dans le troisième scénario, on suppose qu'en plus de ces mesures les autorités réduisent très sensiblement les dépenses publiques et que les économies dégagées à ce titre sont affectées à une diminution des prélèvements sociaux en faveur des travailleurs à faible revenu. Ce scénario suppose en particulier des conditions d'admission plus strictes au régime d'invalidité et aux indemnités de congé de maladie (économie budgétaire de 4 pour cent du PIB), une réduction progressive de 5 pour cent de l'emploi dans le secteur public et

l'assujettissement au taux normal de TVA la moitié des biens et services bénéficiant actuellement d'un taux réduit. Environ les deux tiers des économies totales sont utilisées pour financer un allègement des cotisations de sécurité sociale et la mise en œuvre de prestations liées à l'exercice d'un emploi en complément des prestations de sécurité sociale attribuées aux personnes qui n'occupent pas un emploi, le reste étant affecté à la réduction du déficit. Ces mesures devraient être au total très fructueuses. L'emploi devrait augmenter de 5 pour cent par rapport au *statu quo* et la progression de la production potentielle et des revenus serait de 4 pour cent. De plus, malgré l'alourdissement du service de la dette, la hausse tendancielle de l'endettement public s'inverserait en fin de période.

Résumé

La politique budgétaire et la politique monétaire ont agi dans un sens inverse ces derniers temps et il faut manifestement modifier le dosage global des mesures de politique économique. Comme on l'a vu, les risques d'aggravation des tensions inflationnistes sont faibles ; l'inflation étant déjà inférieure à l'objectif pour 2003 et se situant bien au-dessous de la limite inférieure de la fourchette retenue comme objectif pour 2002, il y a indéniablement place pour de nouvelles baisses des taux d'intérêt. Malgré tout, pour rompre avec la tendance passée des anticipations inflationnistes démesurées et pour bien ancrer dans la durée le ralentissement récent de la hausse des prix, la Banque nationale de Pologne doit agir avec prudence et, probablement, ne pas aller au-delà d'une position neutre. Cependant, les taux directeurs pourraient sans doute être réduits sans risque à concurrence de 150 points de base ces prochains mois. L'assouplissement de la politique budgétaire en 2001 est regrettable et le déficit structurel des administrations publiques, de 4 pour cent, est trop élevé. Si l'on veut que l'assouplissement envisagé de la politique monétaire se fasse dans de bonnes conditions et, surtout, si l'on veut assurer la viabilité à long terme des finances publiques, il est indispensable de limiter les dépenses et de réduire le déficit structurel. Il faudrait en particulier affecter tout excédent de recettes à la réduction du déficit et à l'allègement de la lourde fiscalité du travail, et non au financement de dépenses supplémentaires. Pour que la dette reste inférieure au plafond constitutionnel de 60 pour cent, qui est aussi celui du traité de Maastricht, il faudra nettement durcir la politique budgétaire. A cet effet, la solution choisie par les autorités – un plafond de progression des dépenses plutôt qu'un objectif de déficit – pourrait être un bon moyen de réaliser un tel assainissement. Mais, pour être efficace, ce mécanisme doit s'appliquer à toutes les dépenses de l'administration centrale – et pas seulement au budget de l'État comme c'est le cas actuellement – et il exigera probablement un ralentissement du rythme de croissance des dépenses obligatoires. Enfin, il faudra sans doute, pour le mettre en œuvre, modifier la constitution ou la loi sur les finances publiques (voir le chapitre III).

III. Efficience et viabilité des dépenses publiques : comment faire mieux ?

Bien qu'elles aient reculé entre 1990 et 1995, les dépenses publiques de la Pologne continuent de représenter un pourcentage élevé et relativement stable du PIB¹³ (46 pour cent en 2001). De plus, on l'a vu au chapitre II, la rapide aggravation du déficit des administrations publiques en 2001 et les pressions à la hausse qui s'exerceront sur les dépenses à moyen terme donnent à penser qu'il sera nécessaire d'assainir les finances publiques si l'on veut éviter que la dette n'atteigne le plafond de 60 pour cent du PIB fixé par la constitution. Un certain nombre de mesures importantes ont déjà été prises pour maîtriser l'évolution future des dépenses, avec par exemple la réforme du régime de pensions en 1999 et la réforme plus récente (et qui aura probablement de moins bons résultats) du système de santé, mais il reste encore beaucoup à faire. De nouveaux relèvements d'impôt ne semblent pas souhaitables étant donné le poids déjà élevé de la charge fiscale et la responsabilité de ce facteur dans le ralentissement de la croissance. Pour assainir les finances publiques et élever le taux de croissance potentiel de l'économie conformément à l'objectif des autorités, le mieux serait de procéder à un vaste exercice de réévaluation et de réorientation des dépenses pour réduire la part des transferts aux personnes physiques qui contribuent à créer des trappes à inactivité au profit de mesures propres à accroître la productivité et l'emploi. Ceci supposera aussi de sensibles améliorations des modes de gestion des finances publiques pour donner aux autorités les instruments dont elles ont besoin pour identifier et procéder aux réaffectations budgétaires requises.

Ceci étant posé, le présent chapitre analyse d'abord rapidement la configuration et les tendances des dépenses publiques en Pologne en les comparant à celles des autres pays. Il décrit ensuite les principales caractéristiques du système actuel de gestion des dépenses et évalue les résultats obtenus dans différents domaines. Il identifie ensuite les principaux impératifs qui se dégagent de cet « état des lieux » avant de proposer des mesures de réforme.

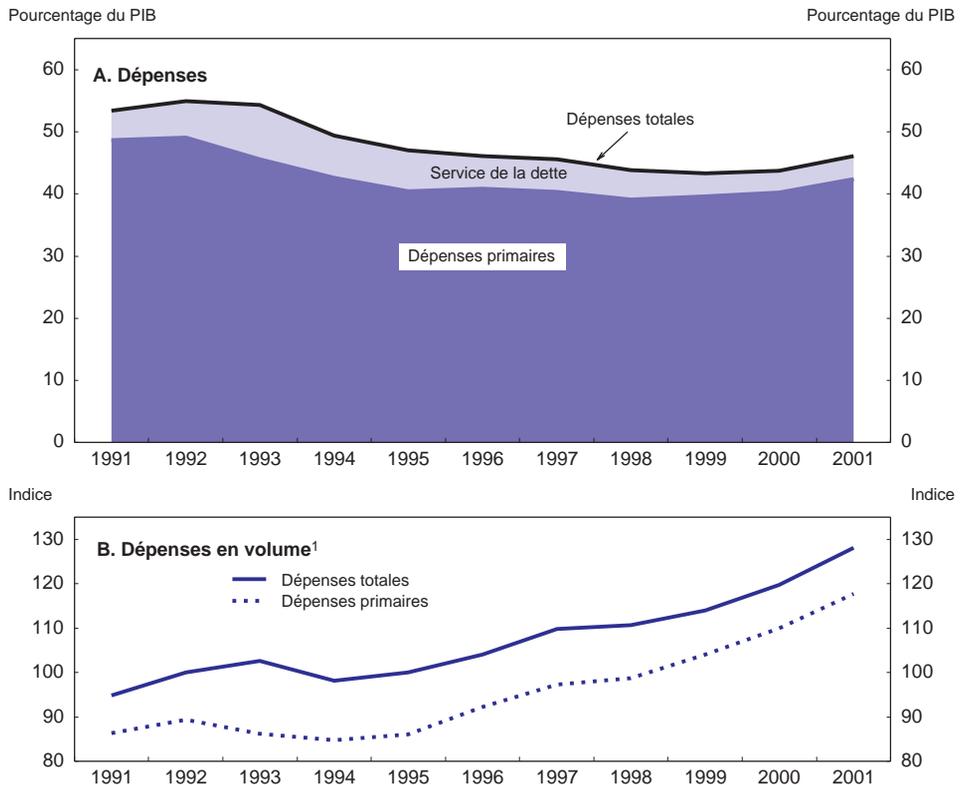
Les dépenses publiques en Pologne

Comparaisons internationales et évolution des dépenses

Au début des années 90, la Pologne se caractérisait par un vaste secteur des administrations publiques, hérité du régime politique antérieur, et dont les

dépenses représentaient près de 60 pour cent du PIB (graphique 17, partie A). Depuis lors, ces dépenses ont sensiblement diminué pour tomber à 47 pour cent en 1995 et 46 pour cent en 2001¹⁴. L'essentiel de la baisse constatée pendant la première moitié des années 90 a tenu à la restructuration de la dette polonaise et à la réduction de 4 points de PIB des paiements d'intérêt qui en a été le corollaire entre 1993 et 1996. Les dépenses primaires (dépenses totales moins paiements d'intérêts) ont elles aussi nettement diminué pendant la première moitié de la décennie avant de se stabiliser aux alentours de 40 pour cent du PIB depuis 1995. Bien que la taille relative du secteur public ait diminué, la forte augmentation du PIB au cours de la période signifie que le volume des biens et services fournis par les autorités a en fait augmenté pendant la majeure partie de la période de transition (graphique 17, partie B).

Graphique 17. Évolution des dépenses publiques



1. Dépenses totales en volume = 100 en 1995, calculées par application de l'indice de prix implicite du PIB.

Source : Office central de statistiques et OCDE.

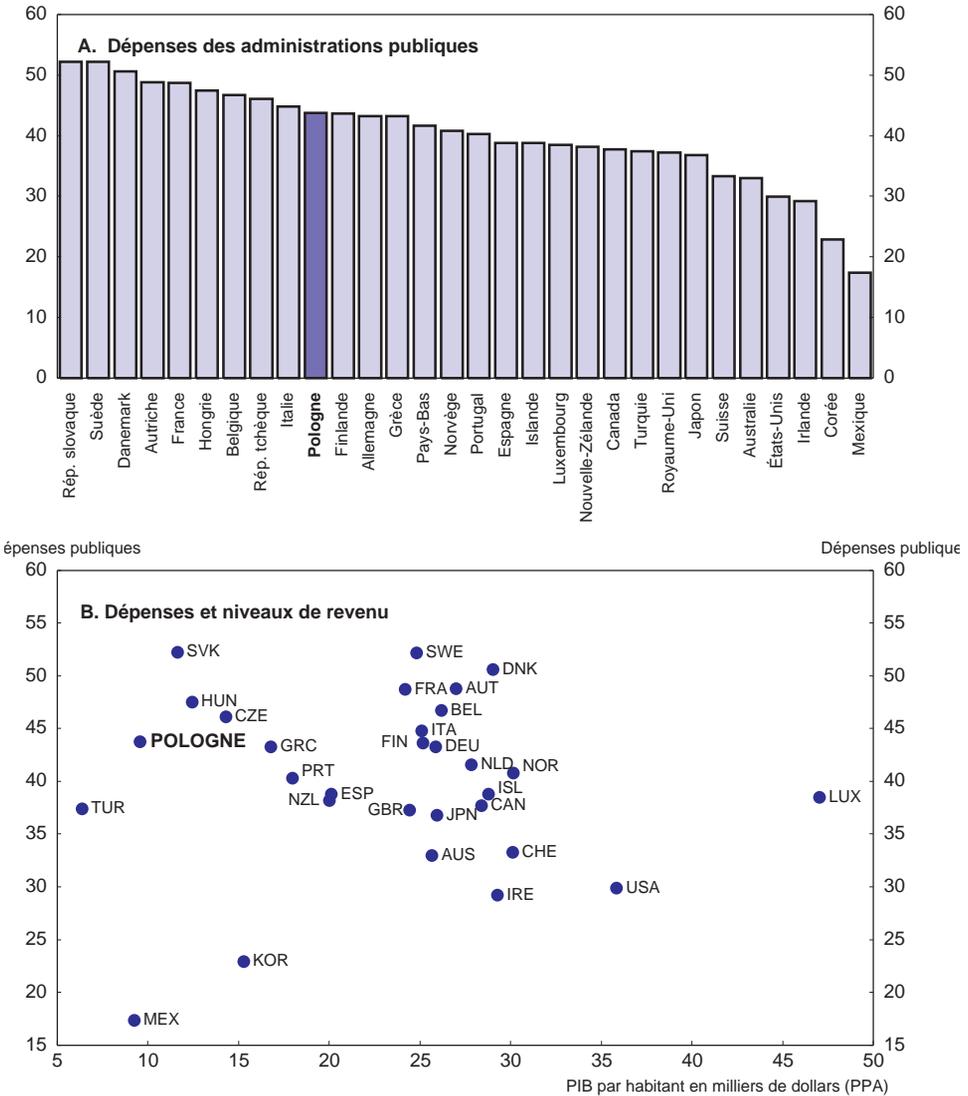
De plus, exprimé en pourcentage du PIB, le secteur public de la Pologne est supérieur à la moyenne de l'OCDE et n'est que légèrement inférieur à la moyenne de la zone euro (graphique 18, partie A). Le pourcentage des dépenses est effectivement beaucoup plus élevé que dans les autres pays de l'OCDE à faible revenu, et beaucoup plus élevé que dans les autres pays de l'OCDE lorsqu'ils se situent au niveau de développement de la Pologne (graphique 18, partie B). Ainsi qu'il ressort d'un certain nombre d'études, le poids de la charge fiscale nécessaire pour financer un secteur public aussi important aggrave les distorsions économiques et ralentit la croissance et le processus de convergence des revenus¹⁵.

Si l'on en croit les données officielles, la quasi-totalité de la réduction des dépenses primaires a été obtenue grâce à des compressions de la consommation publique hors salaires (graphique 19, partie A), encore que l'on puisse mettre en doute la fiabilité des données les plus anciennes¹⁶. Les données établies dans l'optique des SFP donnent à penser que, sur une base fonctionnelle, les niveaux de dépenses rapportés au PIB sont restés plus ou moins constants depuis 1994. Ainsi, les dépenses consacrées à des biens tutélaires comme la santé et l'éducation, à des biens publics comme la défense et la police et à des services économiques sont plus ou moins comparables à celles observées dans les autres pays de l'OCDE (tableau 15). Néanmoins, les transferts de revenu représentent un pourcentage nettement plus élevé en Pologne que dans la moyenne des autres pays (plus de 18 pour cent du PIB en 2000). En particulier, les pensions d'invalidité représentent un pourcentage de la production totale plus important que partout ailleurs dans la zone de l'OCDE (plus de deux fois la moyenne)¹⁷. En revanche, la part des prestations considérées comme d'autres transferts aux ménages, notamment celles associées à l'aide sociale et à l'assurance chômage, est à peu près conforme à la moyenne. Assez curieusement, les dépenses d'aide sociale rapportées au PIB sont restées pratiquement constantes bien que le taux de chômage ait quadruplé et que la fréquence du non-emploi ait augmenté de 50 pour cent, passant de 30 à plus de 45 pour cent de la population d'âge actif¹⁸.

Dépenses fiscales

Bien que n'étant pas comptabilisées comme des dépenses publiques, les dépenses fiscales – application de taux d'imposition dérogatoires – contribuent à la réalisation d'objectifs analogues à ceux visés par les dépenses traditionnelles, et elles se traduisent par des coûts réels. D'une part, les moins-values de recettes imputables aux exemptions doivent être compensées soit par une réduction des dépenses soit par un relèvement des taux d'imposition (sur une base plus étroite), et d'autre part, elles peuvent être à l'origine d'importantes distorsions. En 2000, les moins-values de recettes au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et des sociétés ont représenté 1.8 pour cent du PIB et 4.3 pour cent des recettes des administrations publiques, tandis que l'application de la TVA à

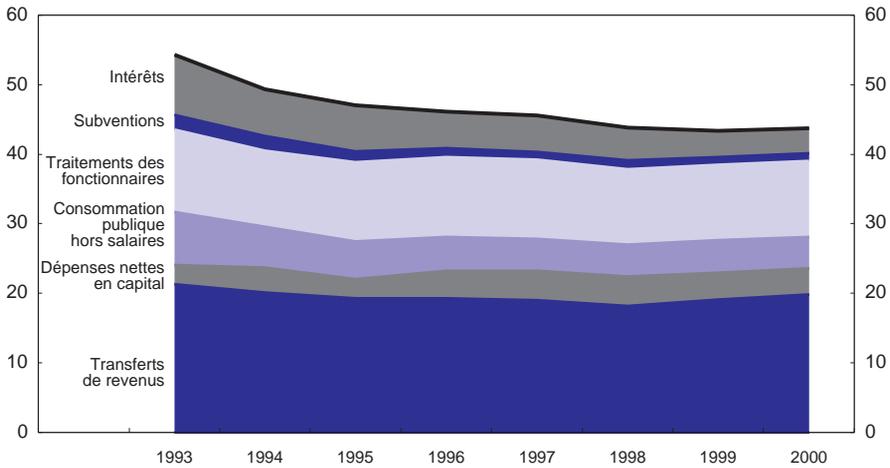
Graphique 18. **Dépenses publiques : comparaison internationale¹**
En pourcentage du PIB, 2000



1. Dépenses publiques définies comme la somme des dépenses courantes et des dépenses nettes en capital. Données compilées sur la base du SCN93/SEC95.

Source : OCDE.

Graphique 19. **Dépenses des administrations publiques par catégorie économique**
En pourcentage du PIB



Source : OCDE, *Statistiques des finances publiques*.

un taux faible ou à un taux zéro à un large éventail de biens et de services a eu un coût égal à 6.7 pour cent du PIB (tableau 16). Le principal programme de dépenses fiscales au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques est une déduction au titre du logement qui représente 70 pour cent des dépenses fiscales totales liées à l'IRPP.

Aides d'État

Les aides d'État sont l'une des composantes les plus complexes des dépenses publiques polonaises. Les programmes de subventions, dont le montant est relativement faible (1.5 pour cent du PIB¹⁹), représentent moins d'un tiers des aides d'État, le solde correspondant aux dépenses fiscales, aux transferts en capital, aux crédits préférentiels et aux garanties de crédit (tableau 17). La loi de 2001 sur les aides d'État assure la conformité de la législation polonaise avec les réglementations de l'Union européenne, de sorte que le niveau des aides devrait baisser. Néanmoins, plusieurs exceptions subsistent, et l'administration ne semble guère disposer actuellement de moyens pour surveiller et analyser les différentes formes d'aides d'État²⁰. En particulier, les entreprises à capitaux publics continuent de recevoir des aides importantes par le biais des arriérés d'impôts et de cotisations sociales ainsi que sous forme de soutien des prix²¹. De fait, les arriérés accumulés au titre des impôts et de la sécurité sociale dans le secteur des charbonnages sont quatre fois plus importants que la subvention qui

Tableau 15. Catégories de dépenses publiques : comparaison internationale¹

	Biens tutélares				Transferts de revenus									
					Pensions				Politiques du marché du travail					
	Total	Édu- cation	Santé	Autres services sociaux	Total	Pensions de retraite	Réversion	Invalidité	Maladie	Alloca- tions familiales	Actives	Passives	Alloca- tions logement	Autres presta- tions
Allemagne	13.7	4.4	7.8	1.6	18.0	10.5	0.5	1.4	0.3	1.9	1.3	1.3	0.2	0.6
Australie	10.9	4.3	5.4	1.2	10.2	4.0	0.2	2.1	0.0	2.2	0.4	1.0	0.1	0.1
Autriche	13.8	6.0	5.8	2.0	19.0	9.9	2.9	2.3	0.2	1.9	0.4	0.9	0.1	0.3
Belgique	11.4	5.0	6.1	0.3	18.1	7.3	2.5	1.7	0.4	2.0	1.4	2.4	..	0.3
Canada	12.1	5.5	6.6	..	11.2	5.0	0.5	0.9	0.1	0.8	0.5	0.9	..	2.6
Corée	6.7	4.1	2.4	0.3	3.3	1.9	0.2	0.4	..	0.0	0.5	0.2	..	0.2
Danemark	18.8	6.8	6.8	5.2	17.8	6.8	0.0	2.0	0.7	1.5	1.7	3.4	0.7	1.1
Espagne	10.2	4.4	5.3	0.4	13.9	8.1	0.8	1.3	0.9	0.3	0.6	1.5	0.1	0.1
États-Unis	11.0	4.8	5.8	0.3	8.2	5.1	0.9	0.9	0.2	0.2	0.2	0.3	..	0.5
Finlande	14.0	5.7	5.3	3.0	18.3	7.0	1.0	3.1	0.4	1.9	1.4	2.6	0.4	0.6
France	15.0	5.9	7.3	1.9	19.7	10.6	1.6	1.1	0.5	1.5	1.3	1.8	0.9	0.4
Grèce	9.1	3.4	4.7	1.0	16.9	10.2	2.0	1.1	0.8	1.2	0.2	0.5	0.7	0.2
Irlande	9.5	4.3	4.6	0.5	10.6	2.5	0.9	0.8	0.7	1.6	1.2	1.7	0.5	0.6
Islande	16.8	6.5	7.0	3.2	8.2	3.8	0.5	1.5	0.1	1.2	0.1	0.4	0.1	0.4
Italie	10.8	4.8	5.5	0.5	19.1	12.8	2.6	1.0	0.7	0.6	0.7	0.7	0.0	0.0
Japon	9.8	3.6	5.6	0.6	8.4	5.7	1.1	0.5	0.1	0.2	0.2	0.5	..	0.2
Luxembourg	6.3	..	5.4	0.9	15.2	7.8	0.9	2.4	0.7	2.3	0.2	0.5	0.1	0.2
Mexique	6.3	4.1	2.0	0.2	6.0	4.7	0.1	0.1	..	0.0	0.1	0.0	0.7	0.3
Nouv.-Zélande	12.3	6.0	6.1	0.1	13.8	5.2	0.1	1.5	1.3	2.4	0.5	1.6	0.9	0.1
Norvège	18.6	6.8	7.1	4.7	15.2	6.0	0.4	2.8	1.5	2.2	0.9	0.5	0.2	0.7
Pays-Bas	12.1	4.5	5.9	1.7	16.1	6.2	0.8	2.4	1.0	0.8	1.3	2.6	0.4	0.6
POLOGNE	10.2	5.3	4.6	0.2	18.4	8.1	2.1	4.8	1.1	0.9	0.3	0.6	0.2	0.3
Portugal	11.3	5.6	5.1	0.6	12.5	6.3	1.4	1.9	0.5	0.6	0.7	0.8	0.0	0.3
Rép. slovaque	0.5	0.5	13.3	5.3	1.0	2.0	1.2	1.8	0.0	0.8	0.0	1.2
Rép. tchèque	11.1	4.1	6.5	0.5	12.7	6.7	0.9	1.8	0.9	1.6	0.2	0.3	0.1	0.2
Royaume-Uni	11.6	4.6	5.6	1.3	17.8	9.8	1.0	2.7	0.1	1.7	0.3	0.3	1.6	0.2
Suède	18.6	6.6	6.6	5.4	18.9	7.5	0.7	2.4	1.1	1.6	2.0	1.9	0.8	0.9
Suisse	13.9	5.4	7.7	0.8	19.9	11.2	1.4	2.9	0.5	1.2	0.8	1.0	0.2	0.7
Turquie	8.2	2.9	5.0	0.2	9.1	5.1	1.2	0.2	0.0	1.0	0.1	0.9	0.0	0.5

1. Données concernant 1999 ou, si indisponibles, 1998. Les données relatives à l'éducation se rapportent à 1998.

Source : Base de données de l'OCDE sur les dépenses sociales et OCDE, *Regards sur l'éducation*.

Tableau 16. **Dépenses fiscales**

	1993	1997	1998	1999	2000
Millions de zlotys					
Dépenses fiscales totales	1 835	37 479	43 855	51 058	57 971
IRPP	957	4 087	4 690	6 007	6 876
<i>Logement</i>	919	2 712	3 117	4 244	4 843
Rénovation	369	1 267	1 308	2 001	2 258
Construction	550	1 445	1 810	2 242	2 585
Divers	38	1 375	1 573	1 763	269
IRS	878	4 292	4 865	7 049	5 343
Exonérations	128	1 228	2 247	4 740	4 123
<i>dont :</i>					
Vente de biens immeubles			885	2 401	2 570
Revenus des organismes sans but lucratif			989	1 716	1 541
Exemption ou dégrèvement	750	3 064	2 618	2 309	1 220
TVA	n.a.	29 100	34 300	38 002	45 752
Pourcentage du PIB					
Dépenses fiscales totales	1.2	7.9	7.9	8.3	8.5
IRPP	0.6	0.9	0.8	1.0	1.0
<i>Logement</i>	0.6	0.6	0.6	0.7	0.7
Rénovation	0.2	0.3	0.2	0.3	0.3
Construction	0.4	0.3	0.3	0.4	0.4
Divers	0.0	0.3	0.3	0.3	0.0
IRS	0.6	0.9	0.9	1.1	0.8
Exonérations	0.1	0.3	0.4	0.8	0.6
<i>dont :</i>					
Vente de biens immeubles			0.2	0.4	0.4
Revenus des organismes sans but lucratif			0.2	0.3	0.2
Exemption ou dégrèvement	0.5	0.6	0.5	0.4	0.2
TVA	n.a.	6.2	6.2	6.2	6.7

Source : Ministère des Finances, OCDE.

leur est versé sur le budget de l'État. On a eu recours à des dettes entre sociétés pour soutenir ces entreprises – les entreprises publiques des secteurs de la sidérurgie et des charbonnages n'ont pas acquitté certaines sommes dues à la société publique des chemins de fer, ce qui aurait été l'un des principaux facteurs responsables des pertes équivalant à 0.5 pour cent du PIB enregistrées par cette compagnie pour la seule année 1999. Il se pourrait en outre que ces entreprises, notamment dans les secteurs des charbonnages, de la sidérurgie, des chemins de fer et de la défense, soient dans l'obligation d'engager à l'avenir des dépenses substantielles au titre de l'environnement²². Enfin, à plusieurs reprises, les autorités ont utilisé les actifs ou le capital social d'entreprises d'État et d'entreprises partiellement privatisées pour garantir des prêts bancaires.

Depuis 1997, les garanties de l'État font l'objet d'un processus réglementaire bien précis. Chaque année, le budget détermine le volume maximum de

Tableau 17. **Garanties de l'État**
Millions de zlotys

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 ¹	
									Prévisions	Budget
Mises en jeu effectives	443	475	279	197	132	297	311	199		798
Encours des garanties	20 863	18 516	19 641	21 087	19 723	18 565	19 894	27 232		38 513
Nouvelles garanties	1 439	1 626	1 325	1 841	698	1 580	4 028	11 199	19 000	29 000
<i>dont :</i>										
PKP S.A.	282	902	333	270	0	592	428	1 675	3 066	
Construction routière							3 121		9 546	
<i>Pour mémoire :</i>										
Subventions à PKP S.A.	717	806	951	1 066	798	941	980	1 202		456
Risque par catégorie										
Faible (0-30 %)							6 524	11 423		
Moyen (30-50 %)							2 166	8 383		
Élevé (50-80 %)							10 390	4 859		
Très élevé (80-100 %)							432	409		
Risqué à 100 %							382	443		
Autres ²								4 238		

1. Les données relatives au budget de 2002 sont les maximums légaux, tandis que les prévisions représentent les perspectives officielles.

2. Garanties accordées aux transporteurs aériens au titre des dommages subis du fait d'un acte de guerre ou de terrorisme (novembre 2001).

Source : Ministère des Finances.

garanties qui peuvent être accordées, et le chiffre officiel de la dette publique comprend les garanties pondérées en fonction des risques²³. Bien que la loi contienne des dispositions visant à réduire au maximum l'aléa moral inhérent aux garanties²⁴, les exceptions aux règles générales tendent à se multiplier à cet égard²⁵. Dans une large mesure, cette situation reflète les conditions imposées par les créanciers internationaux comme la BERD, la BIRD et la BEI. En outre, le nombre de nouvelles garanties et, sauf en 2001, l'utilisation effective de ces garanties n'ont cessé d'augmenter (tableau 17), au point qu'en 2002, le volume des garanties qui devraient être accordées est 13 fois plus élevé que la moyenne de la période 1994-99 et représente plus du double du total des garanties accordées au cours de la même période. A l'heure actuelle, plus de 50 pour cent des garanties en cours couvrent 100 pour cent du risque alors que les règles de base limitent en principe la garantie à 60 pour cent maximum de l'engagement total. De plus, dans certains cas, les garanties sont utilisées en lieu et place de transferts budgétaires explicites pour subventionner de manière non transparente les activités de divers organismes et organismes publics qui se trouvent en difficulté financière sans que le déficit du budget de l'État pour l'exercice en cours en soit affecté²⁶.

Les problèmes à moyen terme concernant les dépenses

L'évolution de l'économie et des dépenses publiques au cours des dix prochaines années continuera probablement d'être dominée par le processus de convergence économique. De fait, la place qu'occupent actuellement les transferts aux ménages dans les dépenses totales reflète des décisions antérieurement prises pour faciliter l'ajustement en subventionnant les retraits de la population active. Ainsi qu'il ressort des données, un fort pourcentage de ces départs ont été suscités par la générosité de l'allocation de préretraite et des pensions d'invalidité. Néanmoins, la faiblesse des taux d'emploi qui en est résultée a créé un cercle vicieux. L'augmentation des dépenses d'aide sociale aux personnes sans emploi et la baisse des rentrées fiscales ont contraint les autorités à relever encore les taux d'imposition, aggravant par là même le problème du non-emploi. Bien que ce problème soit sérieux, il porte en germe les éléments nécessaires à sa solution, les mesures concrètes prises pour accroître l'emploi pouvant enclencher un cercle vertueux en ce sens que l'élévation des taux d'emploi réduirait simultanément des dépenses et augmenterait les recettes, ce qui permettrait de réduire les taux d'imposition et d'encourager encore plus l'emploi (voir chapitre IV).

L'arrivée à échéance de la dette des Clubs de Londres et de Paris au cours des prochaines années (voir encadré 2) soumettra les deniers publics à de nouvelles tensions, en augmentant les dépenses sans améliorer les services fournis. Bien que l'on puisse utiliser le produit des privatisations pour rembourser une partie de cette dette, les progrès faits ces derniers temps ont été relativement lents (voir chapitre IV)²⁷ et, à moins que le rythme des privatisations ne

Encadré 2. **La restructuration de la dette et ses principales conséquences pour le coût du service de la dette**

En 1991, le poids du service de la dette étant monté à 58 pour cent des exportations de biens et de services et la dette publique à près de 90 pour cent du PIB (la dette étrangère entrant pour 64 pour cent dans ce total), la Pologne s'est engagée dans un programme de restructuration de la dette. Deux accords distincts ont contribué à réduire sensiblement le service de la dette et la charge qu'il faisait peser sur la balance courante.

Le premier, ou accord du « Club de Paris », a réduit de 50 pour cent la valeur actualisée nette de la dette due par la Pologne à ses créanciers officiels (parmi lesquels bon nombre de gouvernements de pays de l'OCDE), principalement en ramenant de 7 pour cent à 1.9 pour cent le taux d'intérêt applicable. Après une série de négociations, un accord analogue a été conclu en 1994 avec le « Club de Londres » composé d'environ 500 banques commerciales, accord qui s'est traduit à la fois par une réduction du principal d'une partie de la dette et par l'émission d'un large éventail « d'obligations Brady » assorties de faibles taux d'intérêt.

En décembre 2001, le taux d'intérêt nominal moyen sur l'encours des créances était de 2.3 pour cent dans le cas du Club de Paris et de 5.4 pour cent dans celui du Club de Londres. Les instruments à faible taux d'intérêt du Club de Paris arriveront à échéance au cours des prochaines années, la principale tranche, d'un montant de 4.3 milliards de dollars, venant ainsi à maturité en 2008. Dans la mesure où ces emprunts seront refinancés, les charges d'intérêt associées à la dette polonaise augmenteront fortement parce que les taux d'intérêt du marché sur la dette souveraine polonaise sont beaucoup plus élevés que les taux nominaux actuellement versés à ce titre.

En septembre 2001, la dette extérieure représentait 35 pour cent de la dette du Trésor, la part des titres du Club de Paris et des obligations Brady (Club de Londres) étant respectivement de 66 et 16 pour cent (20 et 4 milliards de dollars) de la dette extérieure polonaise. Les prêts d'institutions internationales comme la Banque mondiale et la Banque européenne d'investissement représentaient pour leur part 10 pour cent (2.5 milliards de dollars).

s'accélère nettement, le poids total du service de la dette pourrait augmenter de 2½ pour cent du PIB d'ici 2009. Le vieillissement de la population et les conséquences qui en découleront pour les dépenses de santé et de pension seront, à moyen terme, des sources supplémentaires de tensions sur les dépenses. A plus long terme, la réforme récente du régime de pension vieillesse contribuera à atténuer l'incidence du vieillissement sur les finances publiques. Pour l'heure, néanmoins, ces mesures dégradent en fait les comptes des administrations publiques dans la mesure où les cotisations qui auraient sans cela aidé à financer le système par répartition ont été transférées au nouveau pilier d'assurance par

capitalisation²⁸. Dans le même temps, la réforme récente du système de santé semble se heurter à des difficultés et, du moins pour le moment, les coûts continuent d'augmenter plus rapidement que les services fournis (voir chapitre IV).

Outre les pressions à moyen terme que l'on vient d'évoquer, un certain nombre de coûts temporaires, liés à la transition, ont été enregistrés au cours des dernières années, représentant entre 1 et 2 pour cent du PIB depuis 1999 (tableau 18). Si certains de ces coûts diminueront vraisemblablement à l'avenir, il est également probable que les deniers publics devront faire face à de nouvelles demandes. Ainsi, les dépenses liées à l'assainissement de l'environnement et aux investissements dans ce domaine en liaison avec l'adhésion à l'UE devraient dépasser 4 milliards de dollars par an (3 pour cent du PIB) au cours des trois prochaines années (FMI, 2000)²⁹, cependant que, plus généralement, il existe des besoins urgents d'investissement dans les infrastructures publiques pour améliorer les perspectives de croissance. L'équipement autoroutier de la Pologne laisse par exemple beaucoup à désirer. L'expérience d'autres pays en transition montre qu'un réseau efficace de voies rapides à fort débit est un important préalable nécessaire au développement régional. De la même façon, il est de plus en plus nécessaire de développer les investissements dans les services d'enseignement – notamment en ce qui concerne le passage de l'école à la vie active (Banque mondiale, 2001).

Tableau 18. **Coûts de la transition**
En pourcentage du PIB

	1999	2000	2001 ¹	2002 ²
Assurance sociale	0.6	1.5	1.6	1.9
<i>dont :</i>				
Transfert de primes sur comptes individuels	0.4	1.1	1.3	1.5
Assurance maladie	0.4	0.1	0.0	0.0
<i>dont :</i>				
Dotation aux caisses régionales	0.3			
Annulation de prêts aux caisses	0.1			
Restructuration des soins de santé	0.0	0.1		
Éducation	0.0	0.2	0.2	0.0
Dépenses supplémentaires totales	1.0	1.8	1.8	1.9
<i>Pour mémoire :</i>				
Prêts de l'État aux caisses de retraite	0.6	0.3		
Prêts de l'État aux caisses de maladie		0.1		

1. Chiffres préliminaires.

2. Sur la base du projet de budget (juin 2001).

Source : Ministère des Finances.

Le programme Belka (voir chapitre II) récemment proposé tente de répondre à un certain nombre de ces problèmes. Son objectif est de contenir à 1 pour cent par an la croissance réelle des dépenses inscrites au budget de l'État, de redistribuer les dépenses en réduisant les transferts de revenus au profit d'investissements propres à renforcer la croissance et de réduire le non-emploi. Dans les sections suivantes, on examinera les procédures qui s'appliquent aux dépenses publiques. On considérera d'abord la gestion des dépenses pour analyser la mesure dans laquelle les institutions existantes permettent aux autorités de contrôler effectivement les dépenses publiques. Des recommandations spécifiques sur les mesures qui pourraient être prises afin d'améliorer la qualité des résultats et les moyens dont disposent les autorités pour orienter les ressources vers les priorités de l'action gouvernementale seront formulées dans la section suivante.

Gestion des dépenses

Planification budgétaire

La Pologne est un État unitaire, avec néanmoins plusieurs niveaux d'administration infranationaux : les *gminas* (municipalités), les *powiats* (comtés) et les *voïvodies* (provinces ou départements). Si les *gminas* et les *voïvodies* existent de longue date en Pologne, les *powiats*, qui avaient été supprimés pendant de nombreuses années, n'ont été réintroduits que depuis peu dans le cadre d'une vaste réforme de l'administration publique, qui a également réduit le nombre et les responsabilités des *voïvodies* (encadré 3). Du point de vue des dépenses, les administrations publiques comprennent l'administration centrale (budget de l'État), les groupements infranationaux que l'on vient de mentionner et plus de 3 000 fonds extrabudgétaires – tant au niveau national qu'au niveau infranational. Globalement, le budget de l'État ne représente que 40 pour cent des dépenses des administrations publiques, la part des fonds extrabudgétaires (y compris les fonds extrabudgétaires à gestion locale) étant également de 40 pour cent. Le solde (19 pour cent) correspond aux activités des administrations infranationales (28 pour cent si l'on inclut les dépenses de leurs fonds extrabudgétaires) (graphique 20). Généralement parlant, le processus budgétaire est mal intégré entre les différents niveaux d'administration et entre chacun d'eux et ses fonds extrabudgétaires³⁰. Le rôle et les activités des divers fonds, agences et institutions extrabudgétaires est examiné plus en détail dans les paragraphes qui suivent.

Administration centrale

- Le processus d'établissement du budget de l'État

La préparation du budget de l'État se fait selon un processus analogue à celui qui existe dans la plupart des démocraties parlementaires de l'OCDE. Le ministère des Finances propose au Conseil des ministres les grandes lignes du

Encadré 3. Relations budgétaires entre les niveaux d'administration en Pologne

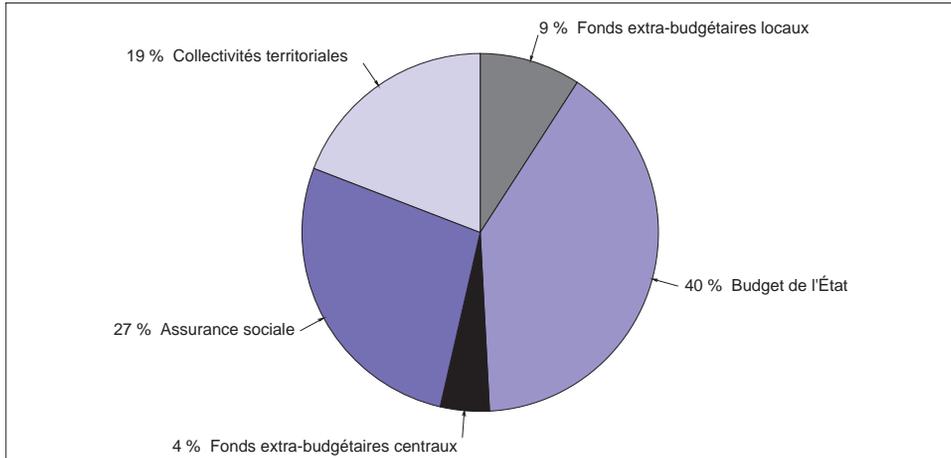
La structure du gouvernement polonais a subi plusieurs modifications depuis la Seconde Guerre mondiale – bien que l'unité de l'État n'ait jamais été remise en cause pendant cette période. Pendant la majeure partie de la dernière décennie, il existait deux niveaux d'administration : le gouvernement central (administration centrale et 49 unités géographiques ou *voïvodies* avec 268 bureaux locaux auxiliaires) et les collectivités locales sous forme de 2 489 *gminas*. Malgré leur nombre, les *gminas* ne sont pas de taille excessivement réduite. Elles sont en moyenne plus importantes que les municipalités en République tchèque ou en Hongrie (seules 23 pour cent d'entre elles comptent moins de 5 000 résidents, alors que plus de 90 pour cent des municipalités tchèques et hongroises n'atteignent pas ce seuil).

Une importante réforme de l'administration publique a été opérée en 1999 avec la création de deux nouveaux niveaux d'administration infranationaux. Tout en maintenant la présence du gouvernement central au niveau régional avec les *voïvodies*, la réforme a ramené le nombre de celles-ci de 49 à 16 en même temps qu'elle les dotait d'une certaine autonomie au niveau local. Ont été par ailleurs créés quelque 315 *powiats* ou comtés autogérés.

La réforme de 1999 s'est accompagnée d'un important transfert de responsabilités en matière de dépenses de l'administration centrale vers les niveaux infranationaux dans les domaines de l'éducation, des routes et de la santé. Les gouvernements autonomes des *voïvodies* sont responsables des politiques de développement régional, des écoles supérieures d'enseignement professionnel, des grands équipements culturels et des hôpitaux régionaux spécialisés. Ils participent en outre à la surveillance des caisses autonomes d'assurance maladie. Les *powiats*, qui représentent le niveau intermédiaire d'administration infranational, sont chargés des établissements du premier et du deuxième cycles d'enseignement secondaire spécial, de la police et de la lutte contre l'incendie, de la gestion des grands services d'aide sociale et centres de longs séjours, des routes départementales et des hôpitaux généraux. Parmi les principales responsabilités des *gminas* figurent l'enseignement primaire et l'enseignement secondaire du premier cycle, l'élimination des déchets, la fourniture d'électricité, de chauffage et de gaz, la gestion des services d'aide sociale, le versement de diverses allocations, la gestion des immeubles résidentiels appartenant aux *gminas*, des cliniques de soins primaires et des services de transport locaux. Bien que s'inscrivant géographiquement à l'intérieur des *powiats* et des *voïvodies*, les *gminas* ne leur sont ni financièrement ni politiquement subordonnées. Elles sont cependant encouragées à coopérer avec les niveaux supérieurs d'administration pour l'exécution de certaines tâches.

budget concernant les agrégats de dépenses et de recettes. Après avoir été révisées par le Cabinet, ces directives servent de base pour l'établissement d'un projet de budget détaillé en liaison avec les ministères fonctionnels. Les éléments de ce texte sont agrégés et modifiés par le Cabinet avant d'être soumis au Parlement le

Graphique 20. **Parts des différents niveaux d'administration dans les dépenses publiques**
2000¹



1. Les fonds extra-budgétaires locaux comprennent les fonds régionaux pour la santé.

Source : Ministère des Finances.

30 septembre au plus tard pour trois lectures. Le Conseil des ministres peut déterminer le montant total des dépenses et des recettes du budget de l'État. Les ministères bénéficient d'une assez large autonomie concernant l'affectation des dépenses entre les différents programmes, une fois arrêtées leurs enveloppes budgétaires dans le cadre du processus général. Si le budget n'est pas approuvé avant le 1^{er} janvier, le projet de loi de finances soumis en première lecture sert de base pour la gestion des dépenses jusqu'à ce que la loi soit votée.

Par comparaison avec les autres pays de l'OCDE, les règles budgétaires sont relativement peu nombreuses. L'exercice budgétaire s'étend sur une année et le solde inscrit dans la loi de finances doit être respecté par le gouvernement. Dans le budget 2002, le gouvernement a cherché à rompre avec cette tradition pour privilégier la fixation d'un plafond à la progression des dépenses (1 pour cent de croissance réelle des dépenses du budget de l'État). Malheureusement, la constitution³¹ stipule que le Parlement n'est tenu que par le déficit prévu dans le projet de loi budgétaire et il a de ce fait adopté un amendement augmentant les dépenses de 1 pour cent, la moitié de cette augmentation étant liée à la réalisation de recettes plus importantes que prévu (voir chapitre II). Le budget peut prévoir une réserve spéciale allant jusqu'à 5 pour cent des dépenses pour couvrir les engagements imprévus du Trésor et une réserve générale équivalant à 2 pour

cent au plus des dépenses du budget de l'État pour couvrir des besoins imprévus. La loi de finances proprement dite et ses documents annexes ne donnent guère d'informations sur les administrations publiques, de sorte qu'il est difficile de déterminer l'orientation véritable de la politique budgétaire et des finances publiques. La loi indique seulement les transferts explicites du budget de l'État vers les fonds extrabudgétaires et les niveaux d'administration infranationaux, mais s'accompagne d'annexes présentant les prévisions budgétaires des fonds extrabudgétaires de l'administration centrale. Aucune information n'est donnée sur les niveaux infranationaux d'administration ou leurs fonds extrabudgétaires. Bien que le budget comporte une projection sur trois ans des recettes et des dépenses globales, les chiffres ne reposent pas sur une analyse agrégative et aucun détail n'est fourni sur les différents chapitres. Les prévisions jouent essentiellement un rôle d'information et n'ont pas d'incidence sur la préparation du budget de l'exercice suivant comme ce pourrait être le cas si le budget s'inscrivait dans un cadre pluriannuel. Enfin, l'incidence des changements d'orientation décidés en cours d'exercice n'est pas systématiquement incluse dans le budget, et n'est pas davantage agrégée. Néanmoins, les changements qu'il est proposé d'apporter aux programmes doivent être accompagnés, lorsqu'ils sont soumis au Parlement, d'une évaluation de leur incidence budgétaire pluriannuelle.

Aux termes de la Constitution, la dette publique ne peut dépasser 60 pour cent du PIB. En conséquence, la loi sur les finances publiques prévoit des mécanismes particuliers pour éviter que ce plafond ne soit atteint (encadré 4). En particulier, elle fixe des seuils intermédiaires de 50 et 55 pour cent du PIB et exige des autorités, tant au niveau central qu'au niveau des collectivités locales, qu'elles prennent des mesures pour stabiliser la dette à moins de 50 pour cent du PIB. Ces règles contiennent des clauses de sauvegarde (lorsque les mesures d'assainissement budgétaire qu'elles impliquent sont jugées impossibles à mettre en œuvre), et ne prévoient pas de mécanismes explicites pour assurer la réalisation des objectifs devant permettre le retour à la stabilité budgétaire. Néanmoins, du seul fait de leur existence, les autorités sont contraintes de remédier à la dégradation de la situation budgétaire. De fait, ces limites n'ont vraisemblablement pas été étrangères aux efforts récemment déployés pour maîtriser les dépenses lorsque la dette approchait rapidement du seuil inférieur de 50 pour cent.

Institutions extrabudgétaires

L'existence d'un large éventail d'institutions extrabudgétaires contribue au caractère fragmenté des administrations publiques en Pologne (graphique 21). Outre le budget de l'État, l'administration centrale couvre 3 fonds de protection sociale, 11 fonds extrabudgétaires, un certain nombre d'organismes publics indépendants, 300 établissements budgétaires et 400 entreprises budgétaires auxiliaires (encadré 5). Les administrations infranationales (voir ci-dessous) ont elles

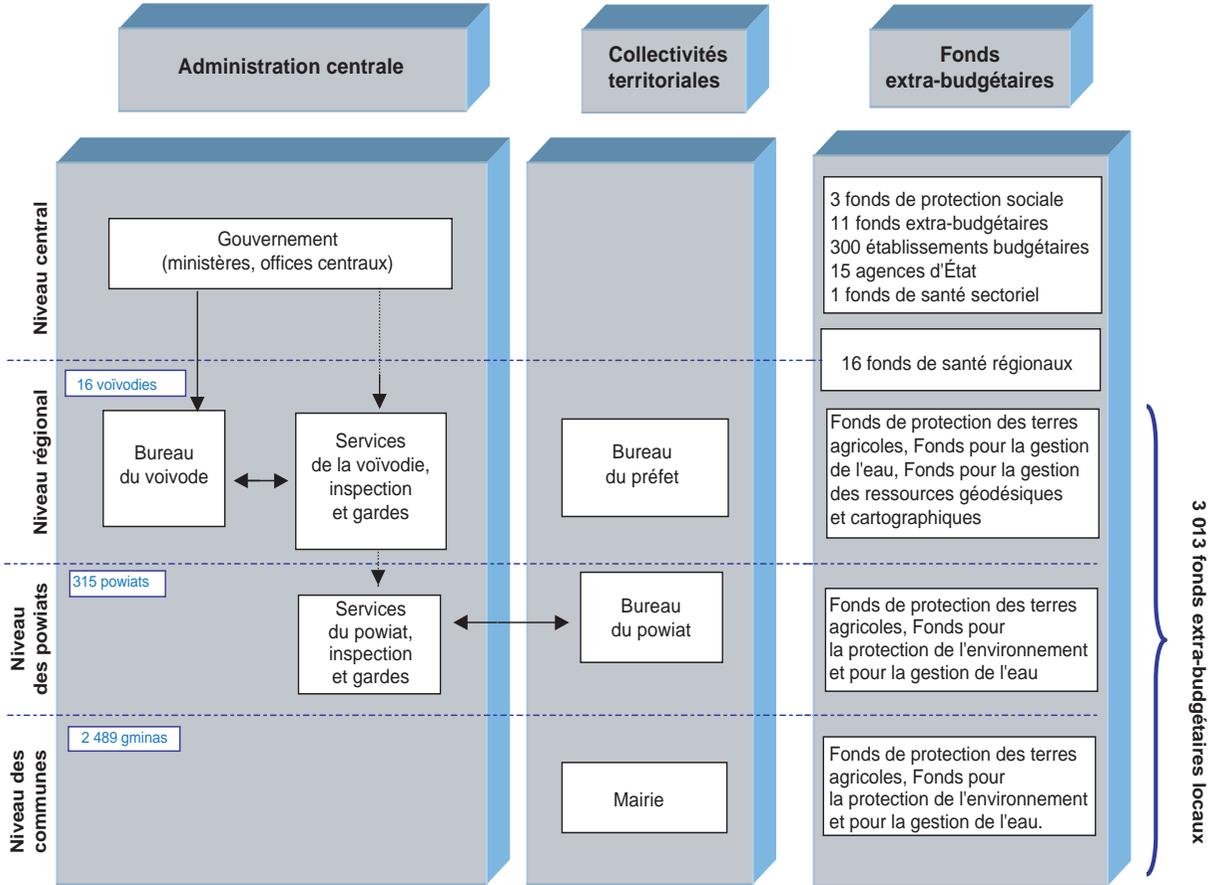
Encadré 4. **Respect du plafond fixé par la Constitution à la dette publique**

La loi sur les finances publiques définit à la fois la dette publique et les règles devant permettre le respect du plafond de 60 pour cent du PIB fixé par la Constitution. Elle précise que chaque fois que la dette publique (administrations publiques) dépasse 50 pour cent du PIB mais est inférieure à 55 pour cent, le déficit (excédent), exprimé en pourcentage des recettes totales et inclus dans chacun des budgets de l'État et des collectivités locales de l'exercice suivant, ne doit pas dépasser (doit être plus faible que) celui de l'exercice au cours duquel le plafond a été dépassé. Chaque fois que la dette publique dépasse 55 pour cent, le déficit du budget de l'État pour l'exercice suivant doit être tel qu'il permette la stabilité ou la réduction du déficit de trésorerie de l'État¹, compte tenu de la mobilisation attendue des garanties du Trésor. Les déficits des niveaux infranationaux d'administration doivent être réduits par rapport à l'exercice antérieur d'un montant équivalant au dépassement de la dette publique par rapport à la limite de 55 pour cent du PIB². De plus, le Conseil des ministres doit présenter au Parlement un plan d'assainissement des finances publiques visant à réduire la dette publique. Enfin, si la dette publique atteint 60 pour cent du PIB, aucune nouvelle garantie publique ne peut être accordée et le Conseil des ministres doit soumettre un plan d'assainissement budgétaire au Parlement, tandis que les niveaux d'administration infranationaux doivent adopter des budgets équilibrés. Néanmoins, les règles comportent une clause de sauvegarde qui autorise le non-respect de la procédure en cas d'urgence, lorsque la mise en œuvre du plan d'assainissement budgétaire est jugée impossible.

1. Le déficit de trésorerie de l'État correspond aux engagements créés par le ministère des Finances (Trésor public) afin de financer les déficits du budget de l'État et les garanties corrigées en fonction des risques. Il diffère de la dette publique dans la mesure où il exclut les dettes des fonds extrabudgétaires et les engagements des autres secteurs des administrations publiques, notamment ceux des niveaux d'administration infranationaux.
2. Les déficits des niveaux d'administration infranationaux doivent être diminués d'un facteur R, R étant égal à $(0.6 - \text{dette publique}/\text{PIB})/0.05$, qui, appliqué à toutes les dépenses publiques, permettrait de ramener le déficit de l'exercice suivant à 55 pour cent du PIB.

aussi plus de 3 000 fonds extrabudgétaires, notamment des fonds distincts pour l'environnement à chaque niveau d'administration. De plus, elles sont autorisées à créer des établissements budgétaires et des entreprises budgétaires auxiliaires, mais l'on ne dispose pas de données détaillées sur le nombre effectif de ces institutions. Les caisses d'assurance maladie (une nationale et 16 régionales) ont un caractère plutôt hybride. Bien que relevant toujours de l'administration centrale, elles ont des représentants des administrations infranationales à leurs conseils d'administration et disposent d'une très large autonomie vis-à-vis de l'administration centrale.

Graphique 21. Structure du budget des administrations publiques



Source : Ministère des Finances.

Encadré 5. Institutions extrabudgétaires

Fonds extrabudgétaires

Les trois principaux fonds extrabudgétaires, la caisse d'assurance sociale (FUS), la caisse de retraite des agriculteurs (KRUS) et le fonds pour l'emploi, représentent les deux tiers des dépenses extrabudgétaires totales, à quoi s'ajoutent les dépenses des caisses régionales d'assurance maladie (qui représentent 15 pour cent du total).

Le ZUS, organisme de sécurité sociale, administre la FUS, qui tire environ 27 pour cent de ses revenus directement de subventions de l'État. Le ZUS est chargé de la collecte des cotisations obligatoires, de la gestion des comptes retraite individuels du système de retraite par répartition à cotisations forfaitaires définies du premier pilier, du calcul des droits à pension de chaque affilié, du versement des prestations et de la gestion des nouveaux fonds de réserve. À compter de 2006, il sera aussi chargé du fonctionnement d'un nouveau régime d'indemnisation des accidents du travail en vertu duquel les cotisations des employeurs seront modulées en fonction de leurs antécédents. Le ZUS collecte aussi les cotisations afférentes au système de pensions obligatoire, totalement capitalisé, du deuxième pilier, et les porte au crédit des comptes individuels ouverts auprès de fonds de pension privés.

La KRUS assure les mêmes services que la FUS mais ses prestations concernent les agriculteurs. Normalement, les cotisations du secteur privé à la KRUS représentent à peu près le sixième des cotisations à la FUS. En conséquence, les subventions du budget de l'État couvrent 95 pour cent des dépenses de cette caisse, et représentent à elles seules 8 pour cent des dépenses de l'État. Pour cette raison, la KRUS n'a pas l'autorisation de contracter des emprunts. La KRUS finance également le Fonds de prévention et de réinsertion (qui finance les coûts associés à la prévention des accidents et à la réinsertion des agriculteurs en difficulté) ainsi que le Fonds administratif (qui finance les coûts administratifs de la gestion de l'assurance sociale).

Le *Fonds pour l'emploi* est la principale source de financement des indemnités de chômage, des allocations de préretraite et des programmes actifs du marché du travail. Outre la cotisation de 2.45 pour cent des salaires bruts versée par les employeurs, il reçoit d'importants transferts du budget de l'État qui, de 14 pour cent des recettes du Fonds en 1999, devraient passer à 37 pour cent en 2002. Le Fonds pour l'emploi est autorisé à contracter des emprunts auprès des banques et à émettre des titres d'endettement. En 2000 et en 2001, il a contracté des obligations supplémentaires égales à 12.5 pour cent de ses recettes prévues afin de financer l'indemnisation du chômage et les allocations de préretraite.

Les 16 *caisses régionales d'assurance maladie* sont partiellement financées par une taxe de 7.75 pour cent prélevée sur les salaires versés aux salariés et par une taxe identique mais dont l'incidence est en fait moins lourde, perçue sur les travailleurs indépendants. Une 17^e caisse est ouverte à tous les travailleurs, mais la plupart de ses adhérents sont ou étaient des agents de l'État remplissant des fonctions « à uniforme », par exemple dans les services médicaux, la police, l'armée

Encadré 5. Institutions extrabudgétaires (suite)

ou la lutte contre l'incendie. Les cotisations pour les chômeurs, les retraités et les personnes sans emploi sont assurées par des transferts de l'administration centrale aux différentes caisses. Une formule de péréquation permet de veiller à ce que tous ces organismes reçoivent des cotisations égales par habitant, mais cette formule n'est pas pondérée en fonction des risques, de sorte que les caisses dont les participants sont plus âgés ou en plus mauvaise santé se trouvent désavantagées.

Il existe par ailleurs 11 fonds extrabudgétaires dépendant de l'administration centrale et placés sous la surveillance des ministères dépensiers : Fonds pour les pensions alimentaires, Fonds des anciens combattants, Fonds national pour la protection de l'environnement et la gestion de l'eau, Fonds public pour la protection des terres agricoles, Fonds national pour la gestion des ressources topographiques et cartographiques, Fonds de garantie des prestations salariales, Fonds national de réinsertion des personnes handicapées, Fonds pour la promotion de l'artisanat, Fonds national pour les garanties de crédit, Fonds national pour le logement et Fonds national pour les autoroutes. Le Fonds national pour le logement devrait prochainement prendre plus d'importance avec la mise en place d'un système élargi de bonification des prêts au logement, cependant que le tout nouveau Fonds national pour les autoroutes devrait faciliter le financement de la construction routière.

Les *fonds extrabudgétaires infranationaux* représentent 9 pour cent des dépenses des administrations publiques et quelque 22 pour cent des dépenses extrabudgétaires totales, dont les deux tiers à peu près au titre des *caisses régionales d'assurance maladie*. Chaque *voïvodie* gère un Fonds de protection des terres agricoles, un Fonds pour la géodésie et la cartographie ainsi que son Fonds individuel pour la protection de l'environnement et la gestion de l'eau, qui est financé principalement par des redevances et des amendes environnementales. Chaque *gmina* et chaque *powiat* gèrent également une Caisse de protection des terres agricoles et une caisse pour la protection de l'environnement et la gestion de l'eau.

Agences d'État

Un certain nombre d'agences d'État poursuivent des objectifs définis par les pouvoirs publics, sous un contrôle ministériel limité. Il s'agit d'anciens fonds extrabudgétaires qui ont rempli leurs objectifs de départ et d'institutions qui sont en fait des fonds distincts, ayant des comptes bancaires distincts, des recettes préaffectées qu'elles sont autorisées à reporter sur l'exercice suivant et qui ont également le droit dans certains cas de procéder à des emprunts à des conditions commerciales avec une garantie implicite de l'État.

Établissements et entreprises extrabudgétaires

Un dernier groupe d'entités budgétaires dont les dépenses n'apparaissent que partiellement dans les comptes des administrations publiques est constitué par

Encadré 5. Institutions extrabudgétaires (suite)

les établissements budgétaires qui assurent des services liés à l'action des pouvoirs publics (tels que les centres de formation) et les entreprises auxiliaires qui assurent directement des services à l'administration (par exemple services de nettoyage). A l'heure actuelle, on compte 300 établissements budgétaires et 400 entreprises auxiliaires au sein de l'administration centrale, et on ignore le nombre des institutions analogues opérant au niveau infranational. Ces institutions peuvent être créées par les ministres et les directeurs des services centraux ainsi que par leurs homologues infranationaux.

Les fonds extrabudgétaires financent une large partie des activités de l'administration centrale mais seule une partie de leurs activités sont recensées dans le budget de l'État. Les transferts du budget de l'État représentent 31 pour cent de leurs recettes (27 pour cent des recettes inscrites au budget de l'État), tandis que les recettes non consolidées des caisses de sécurité sociale et des autres fonds extrabudgétaires dépendant de l'administration centrale sont égales à près de 90 pour cent des recettes du budget de l'État. Les programmes gérés par les fonds extrabudgétaires ne sont pas assujettis aux mêmes règles que ceux qui relèvent des ministères dans le cadre du budget de l'État. En particulier, le Parlement n'exerce pas de surveillance directe sur les procédures budgétaires des fonds extrabudgétaires. Leurs plans financiers sont approuvés par le Conseil des ministres et seulement annexés au budget de l'État pour information. Ainsi, bien que le Parlement soit informé de leurs activités, il n'est pas en mesure d'agir sur les dépenses engagées par les fonds extrabudgétaires pour le compte du gouvernement. Par ailleurs, du fait de l'affectation des recettes, il n'est que partiellement en mesure de réaffecter les ressources de ou vers les programmes de ces fonds, à la différence des programmes dont le financement est directement assuré par le budget de l'État.

De plus, les fonds extrabudgétaires sont soumis à des règles budgétaires moins strictes que les programmes normaux de dépenses. La plupart d'entre eux, sauf indication contraire, sont autorisés à reporter leurs excédents annuels sur l'exercice suivant, à accorder des garanties et des prêts et à financer leurs déficits en vendant leurs actifs ou en contractant des emprunts³². Leurs importantes opérations de prêts couvrent des subventions implicites de l'ordre de 0.1 pour cent du PIB³³ et leurs dépenses liées aux programmes ne sont pas assujetties aux règles qui s'appliquent aux marchés publics, alors que leurs dépenses propres le sont. De plus, la qualité de leurs portefeuilles est très douteuse et en règle générale ils n'ont pas encore mis au point de stratégies efficaces pour le recouvrement

de leurs prêts. De plus, les contraintes auxquelles ils sont soumis sont limitées et ils peuvent donc redistribuer leurs recettes entre les programmes et même créer de nouveaux programmes sans que ces décisions soient soumises au contrôle du Parlement³⁴. Ces particularités, plus le fait que les importantes ressources propres des fonds extrabudgétaires sont préaffectées, signifient que leurs dépenses ne sont pas limitées par leurs budgets ou par leurs recettes de départ. C'est peut-être la raison pour laquelle certains fonds se sont engagés dans des activités qui dépassent leur domaine officiel de compétences³⁵, avec éventuellement pour corollaire la corruption de certains fonctionnaires.

Les activités et les budgets des agences d'État sont eux aussi soumis à des dispositions budgétaires peu rigoureuses. Bon nombre de ces institutions ont des fonctions analogues à celles des fonds extrabudgétaires, reçoivent des transferts directs du budget de l'État (4 pour cent du budget public va aux agences sous forme de transferts) et disposent de recettes préaffectées qu'elles peuvent reporter sur l'exercice suivant³⁶. Bien que leurs budgets aient tendu à être globalement équilibrés, elles ont souvent recours à des prêts bénéficiant de garanties implicites de l'État et utilisent le produit de la privatisation des biens publics dont elles ont la charge³⁷. De plus, dans le passé, des indices ont pu donner à penser que la gestion de certaines de ces agences était entachée de corruption³⁸. Les règles régissant le transfert des bénéfices des multiples établissements budgétaires autonomes et entreprises auxiliaires au budget de l'État sont relativement claires³⁹. Plus de 97 pour cent de leurs recettes proviennent des redevances qu'elles imposent à leurs clients tant privés que publics et, au total, ces recettes représentaient en 2000 environ 2 pour cent des recettes publiques. Néanmoins, en tant qu'instruments de ministères, leurs activités ne sont guère surveillées par le pouvoir politique, avec pour conséquence que l'administration a tendance à utiliser ces institutions pour poursuivre des objectifs de la politique gouvernementale sans mandat ou surveillance démocratiques bien définis.

Suivi et exécution des dépenses de l'administration centrale

Le Département du budget de l'État du ministère des Finances ne suit et ne gère que les dépenses et les recettes du budget de l'État. En dehors de ce budget, les activités de surveillance sont beaucoup moins bien développées. Les fonds extrabudgétaires gérés au niveau de l'administration centrale présentent des relevés mensuels de leurs recettes et de leurs dépenses et des rapports plus détaillés tous les trimestres avec un décalage de 3 mois. Les déclarations des niveaux infranationaux d'administration sont encore moins fréquentes. Les données relatives à l'exécution du budget au niveau des collectivités locales et de l'administration centrale sont présentées au Parlement en mai, mais les comptes consolidés des administrations publiques sur la base des SFP ne sont pas disponibles, normalement, avant le mois d'août de l'exercice suivant, ce qui contraste

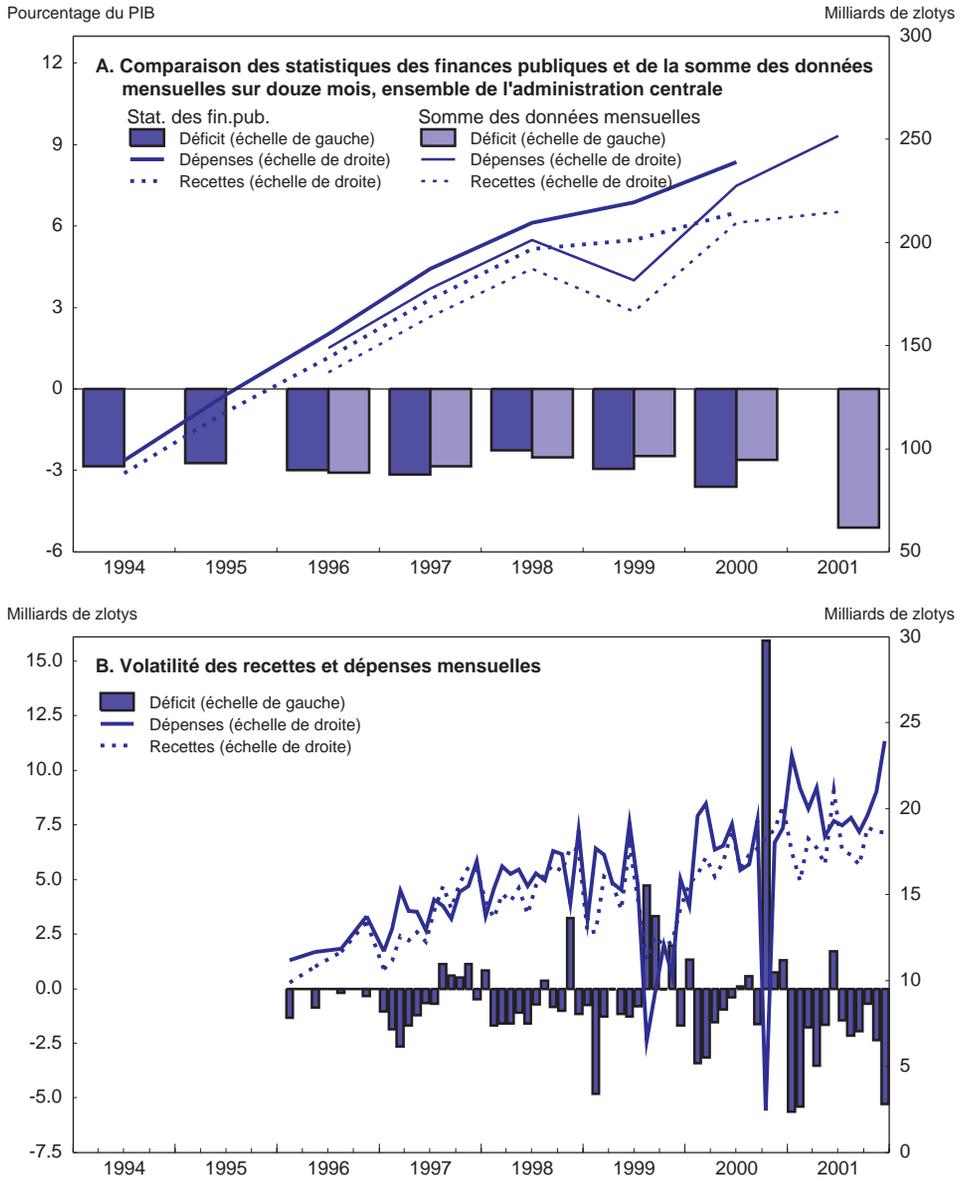
fortement avec la procédure suivie en République tchèque et en Hongrie, où de telles estimations sont disponibles tous les mois avec un décalage de moins d'un mois. Bien que l'on dispose tous les mois d'estimations de la position de l'administration centrale consolidée, leur fiabilité au fil des ans en tant qu'indicateur de l'orientation générale de la politique budgétaire est variable, et elles diffèrent souvent fortement de l'orientation établie sur la base des SFP. De plus, l'instabilité des recettes et des dépenses en cours d'exercice rend difficile l'évaluation de l'orientation de l'action gouvernementale à un moment déterminé (graphique 22).

En cas d'apparition de déséquilibres, les autorités ne disposent que d'une marge de manœuvre limitée pour réduire les dépenses discrétionnaires, telles que les dépenses d'investissement, ou pour geler les salaires. Le ministère des Finances peut recommander aux ministères dépensiers de comprimer leurs dépenses ou peut retarder le versement des transferts budgétaires qui leur sont destinés ou qui sont destinés à d'autres institutions budgétaires, mais seulement avec leur consentement. De plus, les ministères dépensiers ne peuvent modifier l'affectation que de 5 pour cent des dépenses inscrites à un chapitre ou un paragraphe budgétaire donné. Étant donné le caractère contraignant du déficit du budget de l'État, les moins-values de recettes et les dépassements de dépenses du passé ont été souvent couverts par des artifices comptables, généralement par le transfert de dépenses au secteur extrabudgétaire. Ainsi, ces dernières années, les dépenses recensées du budget de l'État ont été réduites par l'octroi de prêts à certains fonds extrabudgétaires (prêts dont le remboursement n'est pas encore intervenu) et non par des transferts plus transparents. Si ces dépenses avaient été correctement prises en compte, le déficit du budget de l'État aurait été plus élevé de 0.5 pour cent de PIB en 1999 et de 0.4 pour cent en 2000⁴⁰. Dans d'autres cas, des fonds extrabudgétaires ayant des ressources financières en excédent ont prêté de l'argent à des organismes publics indépendants pour éviter un creusement du déficit du budget de l'État⁴¹. Plus récemment, la compensation versée aux salariés du secteur public pour la non-indexation des salaires et des pensions en 1991-1992 a été inscrite « en dessous de la ligne », ce qui a réduit l'ampleur du déficit du budget de l'État. Enfin, le gouvernement a eu systématiquement recours à des reports de paiements pour réduire le plus possible le déficit du budget. Ce mécanisme est autorisé par la Loi sur les finances publiques lorsque les programmes de dépenses couvrent plusieurs années⁴², mais il a été fréquemment utilisé ces derniers temps pour réduire de 0.4 à 0.7 pour cent du PIB le déficit enregistré.

Niveaux infranationaux d'administration

Les budgets des administrations infranationales sont préparés sans que l'administration centrale intervienne véritablement malgré l'existence d'importants mécanismes de contrôle. Lorsqu'il établit le budget de l'État, le ministère des Finances informe les administrations locales à la mi-octobre des

Graphique 22. **Fiabilité des comptes mensuels de l'administration centrale**¹



1. Les données annuelles ne comprennent pas les recettes des privatisations.
Source : Ministère des Finances.

ressources qu'elles peuvent attendre au titre des impôts partagés et des transferts de l'administration centrale. Cependant, ces ressources représentant une part importante de leurs recettes, les collectivités locales commencent seulement à établir leurs budgets lorsqu'elles disposent de cette information et ne les finalisent donc pas avant le mois de mars, c'est-à-dire trois mois après le début de l'exercice. Bien que les collectivités locales aient d'importantes responsabilités budgétaires, elles sont tenues de soumettre leurs projets de budget aux Chambres régionales de compensation (RIO), qui dépendent de l'administration centrale. Les RIO évaluent les projets de budget pour veiller à ce que chaque administration infranationale ait les moyens de financer les éventuels déficits proposés et procèdent à une évaluation d'ensemble de leurs engagements. L'avis de la RIO compétente doit être publié dans le mois qui suit la soumission du projet de budget : si cet avis est négatif, le budget concerné doit être amendé conformément aux orientations de la RIO.

Les administrations infranationales sont également assujetties à des limites particulières concernant l'ampleur de leurs déficits et de la charge de leur endettement. En particulier, leurs dépenses au titre du service de la dette ne peuvent pas dépasser 15 pour cent de leurs recettes totales, et l'encours de leur dette 60 pour cent de ces mêmes recettes. Ces limites sont assurément utiles, mais elles ne sont pas actuellement contraignantes pour la plupart des administrations infranationales, parce que les *voïvodies* et les *powiats* sont de création très récente et que leur dette est donc peu élevée, et parce que la plupart des *gminas* n'avaient pas contracté de dette substantielle dans le passé (tableau 19). En conséquence, si les administrations infranationales devaient accroître leurs dépenses, ces règles ne pourraient empêcher une forte augmentation de la dette et (au moins temporairement) des déficits au niveau infranational, et par conséquent au niveau des administrations publiques⁴³. De fait, l'aggravation des déficits et le large recours au produit non récurrent des privatisations pour financer leurs dépenses courantes donnent à penser que bon nombre d'administrations infranationales pourraient se trouver bientôt contraintes de mieux exploiter la marge de manœuvre que leur laisse la loi en matière d'emprunt⁴⁴.

Les RIO surveillent aussi l'exécution des budgets des administrations infranationales et sont habilitées à intervenir si celles-ci s'écartaient sensiblement des prévisions approuvées. Certaines RIO indiquent recevoir désormais par voie électronique des données mensuelles détaillées des administrations infranationales, mais ces informations ne sont pas actuellement intégrées dans les comptes des administrations publiques. A Varsovie, les états financiers trimestriels des collectivités locales ne sont disponibles qu'avec un retard d'un trimestre, tandis que leurs activités extrabudgétaires ne sont comptabilisées que deux fois par an, là encore avec un trimestre de décalage.

Tableau 19. Recettes des administrations infranationales par source

	Voivodies	Powiats	Villes ayant le statut de powiat	Gminas
En pourcentage des recettes des administrations locales				
Recettes propres	15.9	7.9	48.4	52.5
Recettes fiscales partagées	14.6	1.4	17.3	15.9
IRS	2.5			1.6
IRPP	12.1	1.4	17.3	14.3
Impôts locaux	0.0	0.0	11.6	15.1
Impôt foncier			11.0	12.2
Taxe agricole			0.0	2.1
Taxe de transport			0.6	0.8
Redevances et autres	1.4	6.5	0.0	21.5
Droits de timbre			3.2	3.8
Divers	1.4	6.5	-3.2	17.7
<i>dont</i> : Revenus de la propriété	0.4	2.7	9.0	n.a.
Dotations affectées	46.2	44.4	20.3	13.7
Fonctions déléguées	9.6	24.5	13.4	7.2
Fonctions propres	30.5	15.9	5.9	4.4
Fonctions soumises à accord	6.1	4.0	1.0	0.3
Subventions générales	37.7	47.7	31.2	33.7
Millions de zlotys				
<i>Pour mémoire :</i>				
Recettes totales	3 705.0	12 555.0	21 766.0	34 584.0
Solde budgétaire	-2.2	-0.9	-6.0	-4.7
Engagements	2.8	3.0	17.3	14.8

Source : Ministère des Finances.

L'horizon de planification

Bien que la pratique concernant l'évaluation de l'incidence budgétaire des projets de loi et des amendements varie, l'efficacité et les conséquences à long terme des programmes ne sont en général pas suffisamment prises en compte. Les nouveaux projets de loi sont accompagnés d'estimations de leur incidence budgétaire, mais le plus souvent seulement sur une période d'un an, ce qui n'est pas satisfaisant dans le cas de programmes ayant des implications à plus long terme au niveau des dépenses. Des analyses portant sur un horizon plus éloigné sont réalisées de temps à autre, par exemple lors de l'introduction de la réforme des pensions vieillesse en 1999. Pour l'heure, les incidences budgétaires prises en compte ne couvrent généralement que les coûts directs, et les analyses supplémentaires des effets secondaires et tertiaires sont limitées. Le ministère des Finances travaille actuellement à se doter des moyens nécessaires pour

procéder à des simulations budgétaires plus sophistiquées, mais il faut encore qu'il mette au point les instruments qui lui permettront une évaluation systématique de l'effet distributif des politiques suivies. Enfin, les mesures prises ne font pas l'objet d'évaluations systématiques *ex post*, pas plus que l'on n'a généralement recours à des clauses de caducité automatique ou à d'autres mécanismes pour veiller à ce que les programmes fassent l'objet d'une évaluation permanente.

Investissement

Les procédures budgétaires concernant les projets à long terme, tels que l'investissement, laissent elles aussi à désirer. Rien n'est prévu pour veiller à ce que le financement des projets soit poursuivi jusqu'à leur achèvement. Dans la mesure où les dépenses d'investissement sont l'une des principales composantes des dépenses discrétionnaires des autorités⁴⁵, les projets d'investissement sont fréquemment interrompus pour permettre au gouvernement de respecter ses objectifs en matière de déficit. Si cette pratique a eu pour effet de contenir à un faible niveau les dépenses globales d'investissement, elle a aussi entraîné d'importants retards, un fort alourdissement du coût des différents projets et une tendance au sous-investissement⁴⁶. De plus, du fait de réductions des crédits financés sur le budget de l'État, les administrateurs de projets ont eu recours à des prêts bancaires (bénéficiant de garanties implicites de l'État) pour financer les travaux. De fait, 32 pour cent des projets achevés au cours de la période 1995-1998 ont été financés de la sorte, et sur les 2.2 milliards de zlotys (0.3 pour cent de PIB) de garanties à ce titre offertes pendant cette période, seuls 168 millions de zlotys ont été remboursés. Le solde a dû être refinancé ou payé sur la réserve du Trésor public.

Une partie du problème tient aux mauvaises estimations de départ, au manque de préparation et aux lacunes au niveau de la mise en œuvre des projets d'investissement. Sont cependant aussi responsables le manque d'experts techniques et financiers et le suivi peu rigoureux des investissements (Service national de vérification des comptes, 2001). Ces derniers temps, certains progrès ont été faits pour améliorer la planification et l'exécution des dépenses d'investissement. Ainsi, les projets d'investissement d'un montant supérieur à 55 millions de zlotys doivent faire l'objet de descriptions précises, notamment d'estimations des coûts pour les deux années suivantes, et ces détails sont annexés au budget de l'État.

Programme de réforme des dépenses publiques

Pendant la majeure partie de la période de transition, le déficit des administrations publiques s'est maintenu au taux raisonnable de 2 pour cent du PIB, et le pays a jusqu'à présent évité les importants déficits budgétaires qui ont provoqué des crises économiques chez certains de ses voisins. Néanmoins, un certain nombre de facteurs donnent à penser que des améliorations sont possibles. Si

l'on en juge en particulier par le sensible dérapage intervenu en 2001 et par la confusion des analyses concernant l'orientation effective de la politique budgétaire cette année, les mécanismes de surveillance et de contrôle doivent être renforcés. De plus, compte tenu des progrès limités accomplis depuis 1995 en vue de réduire la taille du secteur public et de l'inertie observée concernant la répartition des dépenses, les autorités pourraient avoir des difficultés à influencer l'évolution des dépenses publiques en fonction des priorités.

Étant donné les menaces qui pèsent sur les finances publiques à moyen terme, il sera probablement de plus en plus important pour les perspectives de croissance à long terme de la Pologne de planifier et de mettre en œuvre une stratégie de dépenses pluriannuelle. Les pressions à la hausse exercées sur les dépenses par l'alourdissement du service de la dette, la nécessité urgente de réaffecter des ressources vers les dépenses prioritaires, telles que la réduction du chômage des jeunes, les infrastructures et les investissements en capital humain, ou encore les pressions exercées sur les coûts par le vieillissement de la population rendront d'autant plus difficile la gestion budgétaire à moyen terme. Les paragraphes qui suivent proposent un certain nombre d'orientations qui devraient être suivies pour remédier à ces problèmes. L'objectif est de donner aux autorités les instruments nécessaires pour contrôler l'évolution des dépenses, tout en leur permettant de continuer à offrir aux citoyens un éventail adéquat de services dans des conditions d'efficience par rapport aux coûts engagés.

Améliorer l'efficience des dépenses liées à la politique sociale

Plus d'un tiers des dépenses des administrations publiques sont représentées par des transferts aux particuliers, et le pourcentage est encore plus élevé si l'on inclut les dépenses fiscales dans le total. Une large fraction de ces dépenses sont financées par les impôts prélevés sur les salaires, qui représentent quelque 60 pour cent des coûts de main-d'œuvre et sont largement responsables de l'ampleur du non-emploi et du développement d'une activité parallèle. Dans le même temps, bon nombre des prestations existant en Pologne aggravent le problème en faisant perdre l'attrait économique du travail salarié. S'agissant de l'avenir, l'un des principaux défis que devra relever la Pologne sera de mieux utiliser les ressources dont elle dispose, de remettre au travail ceux qui sont actuellement sans emploi et d'élever par là même le niveau de la production potentielle. Une réforme des dépenses sociales pourrait contribuer à éliminer les pièges de la pauvreté et du chômage et rendre possible une réorientation des dépenses publiques vers des programmes propres à accélérer la croissance, tels que le développement des infrastructures et l'éducation. De fait, comme le soulignait la précédente étude, c'est parce que l'emploi est l'un des meilleurs remèdes contre la pauvreté qu'une réforme, quelle qu'elle soit, qui parviendra à faire reculer le non-emploi aura vraisemblablement d'importantes répercussions sur le bien-être de la population, même si elle implique une réduction des dépenses de transfert.

L'efficacité globale des dépenses sociales pourrait être améliorée par un nouveau durcissement des critères d'éligibilité aux pensions d'invalidité et de préretraite ainsi qu'aux prestations d'assurance maladie – qu'il conviendrait également de réviser à la baisse. En dépit des efforts importants qui ont été faits pour restreindre l'accès aux nouvelles pensions d'invalidité (les entrées ont reculé de 44 pour cent entre 1999 et 2001, et le nombre de jours de congés de maladie a diminué de 32 pour cent) le niveau actuellement élevé des dépenses globales de pensions tient principalement au non-emploi. A cet égard, la préretraite et les pensions d'invalidité servent toujours à absorber l'offre de main-d'œuvre excédentaire. En conséquence, les titulaires de pensions d'invalidité sont nombreux, puisqu'ils représentent plus d'un tiers du nombre total de pensionnés (tableau 20). De fait, 12 pour cent de la population d'âge actif reçoivent des pensions d'invalidité, taux qui est le plus élevé de la zone de l'OCDE et deux fois supérieur au niveau modal (OCDE, 2002). De même, l'accès aux prestations de congés maladie doit être plus attentivement surveillé. La conjonction des prestations et de l'immunité qu'elles assurent contre les risques de licenciement ont entraîné une explosion des dépenses comme du nombre des bénéficiaires, tendance qui commence seulement à s'inverser. Si on limitait davantage l'accès à ces programmes à ceux qui en ont véritablement besoin, on pourrait leur apporter une aide plus généreuse tout en réalisant des économies substantielles. De fait, d'après des estimations approximatives, ces économies permettraient de financer une réduction d'au moins 50 pour cent des prélèvements sur les salaires⁴⁷ – avant même de prendre en compte d'éventuels effets secondaires.

L'efficacité du régime global de pensions serait certainement améliorée si l'on intégrait la caisse de retraite des agriculteurs (KRUS) dans le système général administré par la FUS. De fait, dans la mesure où les programmes gérés par les deux systèmes sont similaires, cela permettrait de réaliser d'importantes économies sur le plan administratif. Cependant, il faudra s'efforcer de faire en sorte que, pendant la période de transition vers le système général, les adhérents actuels de la KRUS, fortement subventionnée, reçoivent une garantie de revenu équivalente dans le cadre des programmes d'aide sociale en vigueur. L'intégration des deux systèmes présenterait en outre l'avantage important de mettre un terme à quelques-unes des pires distorsions générées par la KRUS. A la différence du régime général, la KRUS est fortement subventionnée. Ses dépenses représentent environ 2 pour cent du PIB, et sont financées à 95 pour cent sur le budget de l'État. En conséquence, les cotisations à verser pour constituer une pension KRUS sont faibles par rapport aux prestations et sont naturellement attrayantes. Ce facteur, conjugué à l'obligation faite à tout participant de détenir au moins 1 hectare de terre arable, a empêché le remembrement nécessaire des terres agricoles en Pologne. De fait, au lieu de se réduire, le nombre de petites exploitations agricoles non rentables a augmenté au cours de la dernière décennie⁴⁸. La distorsion apparente est telle que les prestations de la KRUS représentent 35 pour cent du

Tableau 20. Quelques indicateurs des transferts aux ménages

	1990	1995	1998	1999	2000	2001
	Milliers					
Nombre de bénéficiaires de pensions de retraite	3 404	4 488	4 636	4 630	4 630	4 626
Hors secteur agricole	2 353	3 230	3 497	3 532	3 574	3 612
Secteur agricole (KRUS)	1 051	1 258	1 139	1 098	1 056	1 014
Nombre de bénéficiaires de pensions d'invalidité	2 628	3 391	3 531	3 536	3 472	3 353
Hors secteur agricole	2 187	2 629	2 735	2 740	2 678	2 565
Secteur agricole (KRUS)	441	762	796	796	794	788
Nombre de bénéficiaires de pensions de reversion	1 029	1 179	1 268	1 287	1 311	1 331
Hors secteur agricole	1 015	1 150	1 234	1 252	1 274	1 292
Secteur agricole (KRUS)	14	29	34	35	37	39
	Pourcentage					
Prestations (en pourcentage des gains)						
Pensions de retraite		72.8	67.8	65.0	62.5	64.5
Prestations d'invalidité et allocations familiales		51.7	48.3	46.5	44.8	46.3
Pensions de reversion		61.7	58.4	56.0	53.7	55.4
Dépenses totales (en pourcentage du PIB)	8.8	16.6	15.6	15.7	15.1	15.9
Pensions de retraite	3.4	6.4	6.4	6.4	6.3	6.6
Pensions d'invalidité	2.5	3.7	3.5	3.6	3.4	3.4
Pensions de reversion	1.1	1.9	1.9	2.0	1.9	2.0
Pensions d'exploitant agricole (KRUS)	1.5	2.4	2.2	2.1	2.1	2.1
Prestations d'assurance maladie	0.1	1.0	1.2	1.1	0.8	0.8
Prestations d'assurance chômage	0.2	1.2	0.4	0.5	0.7	0.9

Source : Ministère des Finances, Base de données de l'OCDE sur les dépenses sociales.

revenu lié à l'agriculture, alors qu'elles ne représentent que 13 pour cent du revenu total des ménages agricoles.

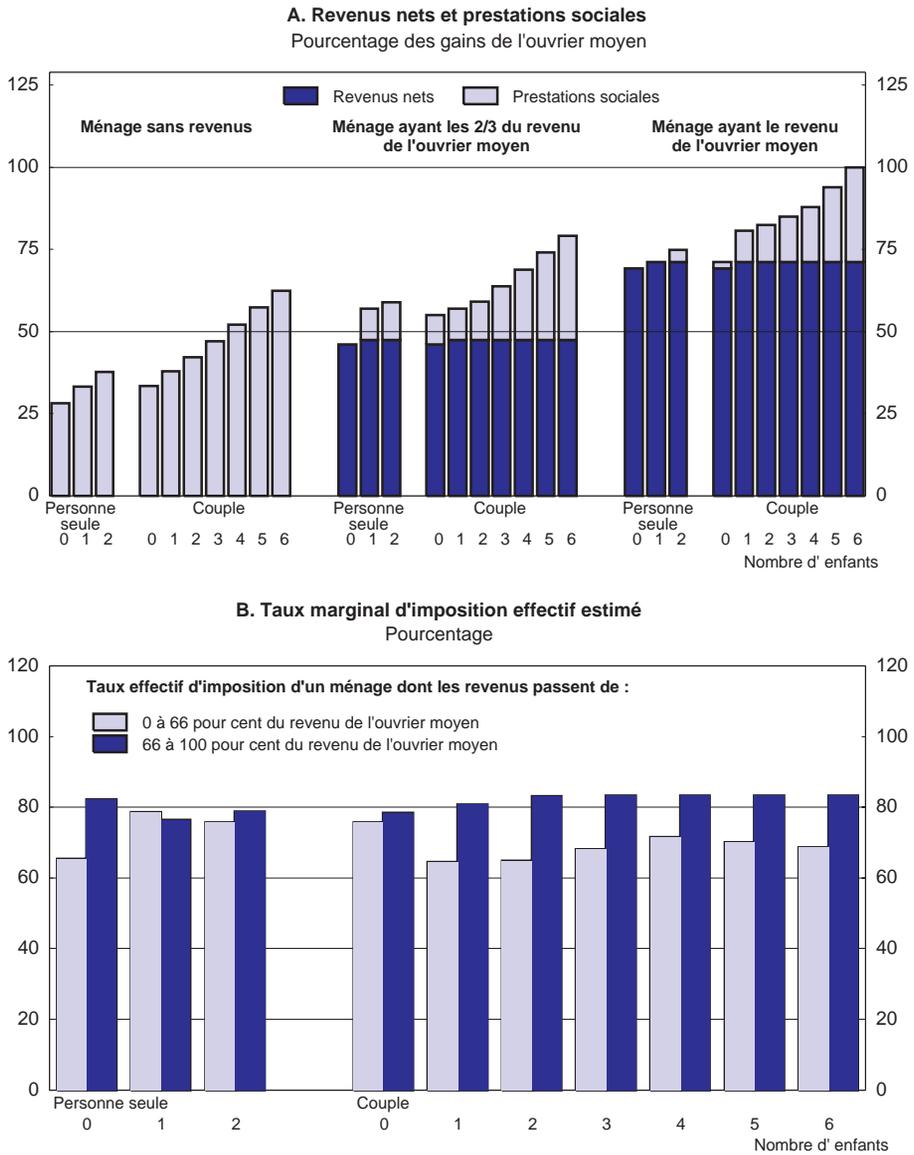
Le chômage dépassant 20 pour cent de la population active en Pologne, il est manifestement possible d'améliorer la performance de la politique du marché du travail, sujet sur lequel on reviendra plus en détail au chapitre IV. Les programmes d'aide sociale doivent être revus pour réduire les pièges que le chômage et la pauvreté constituent en association avec le régime fiscal. Ce besoin est particulièrement urgent pour les ménages ayant des enfants qui reçoivent d'importantes prestations de sécurité sociale par rapport aussi bien au salaire minimum qu'au salaire moyen. Les travailleurs ne sont pas les seules victimes de cette situation : les coûts élevés de main-d'œuvre réduisent la rentabilité des entreprises, et donc les marges dont elles disposent pour procéder à de futurs investissements, ce qui freine la croissance globale. L'emploi étant probablement le moyen le plus efficace de lutter contre la pauvreté, la générosité des prestations est inefficace à trois égards. Le revenu non salarial d'un ménage ayant trois enfants à charge est plus de deux fois supérieur au salaire minimum et représente 85 pour cent du

salaires moyens (graphique 23). Le fait de sortir du chômage pour accepter un emploi rémunéré au salaire minimum peut impliquer seulement une faible hausse de revenu une fois pris en compte la réduction des prestations et les impôts sur le revenu, le taux marginal effectif d'imposition pouvant atteindre, selon certaines estimations, jusqu'à 120 pour cent⁴⁹ (OCDE, 2000). De tels taux constituent de fortes incitations au travail au noir. Au moins 10 pour cent des bénéficiaires de prestations déclarent travailler dans l'économie souterraine tout en utilisant leur participation aux programmes de prestations pour conserver leur droit aux prestations de retraite et aux prestations d'aide sociale, droit qu'ils perdraient sans cela (Enquête sur la population active, 1999). Cette situation est particulièrement fréquente dans les zones rurales où 14 pour cent des titulaires d'une pension vieillesse, 19 pour cent des titulaires d'une pension d'invalidité et 6 pour cent des bénéficiaires d'indemnités de chômage auraient occupé des emplois non déclarés.

Il est nécessaire d'examiner plus attentivement les dépenses fiscales totales et les transferts sociaux pour réduire les déplacements inutiles de ressources. Une analyse réalisée par l'OCDE sur la base d'enquêtes sur la consommation des ménages fait apparaître que l'imposition à un taux zéro ou à un faible taux d'un large éventail de biens et de services est bénéfique à toutes les catégories de travailleurs en termes relatifs, mais qu'en termes absolus, ce sont les groupes les plus riches de la population qui en tirent le plus de profit (graphique 24). Des analyses comparables de l'incidence des transferts sociaux et des dépenses fiscales indiquent que là encore le ciblage pourrait être amélioré. Selon des travaux antérieurs (OCDE, 2000a et Cavalcanti et Li, 2000), les programmes d'abattements fiscaux, notamment le programme de réduction des impôts liés au logement, bénéficient d'abord aux titulaires de revenu élevé. De fait, même si la déduction au titre des impôts sur le logement représente plus de 0.5 pour cent du PIB en termes de moins-values de recettes, les autorités n'avaient jamais évalué son efficacité et ses effets sur la redistribution du revenu avant l'étude réalisée par la Banque mondiale. Cette distorsion a été corrigée dans une certaine mesure par une réforme de l'impôt sur le revenu des personnes physiques opérée en 2001 qui a plafonné les déductions en question⁵⁰.

Comme dans les autres pays de l'OCDE, il serait possible de faire meilleur usage des dépenses de santé, encore qu'il ne soit pas évident d'en exploiter tous les avantages potentiels. En 1999, la Pologne a entrepris une réforme audacieuse avec la création d'un système d'assurance sociale fonctionnant avec 17 caisses d'assurance maladie chargées d'acheter les services de santé en négociant des contrats avec les prestataires de soins de santé⁵¹. Bien que présentées comme s'inscrivant dans le cadre d'un système d'assurance sociale, les cotisations ne sont prélevées que sur les salariés, les pensionnés et les travailleurs indépendants – l'État versant les cotisations des chômeurs et des bénéficiaires des différentes prestations. De plus, les cotisations viennent en déduction des sommes dues au titre de l'impôt sur le revenu des personnes phy-

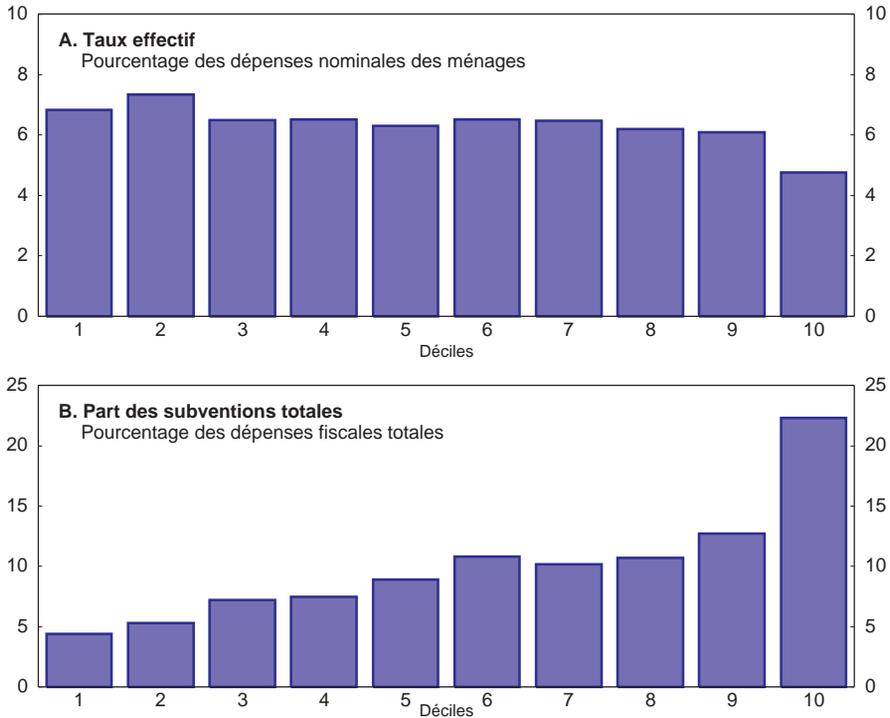
Graphique 23. Aide sociale et incitations au travail



Source : Ministère du Travail et OCDE.

Graphique 24. Effets redistributifs des dépenses fiscales sous forme de taux réduits de TVA¹

Pourcentage



1. Données calculées par l'OCDE sur la base des résultats de l'enquête sur les dépenses de consommation du 2^e trimestre 2000 ; taux de TVA communiqués par le ministère des Finances.

Source : Office central de statistiques et OCDE.

siques, ce qui implique que le système est presque entièrement financé par le biais de dépenses fiscales.

Bien que l'accès général au système de santé se soit amélioré et que le rôle de filtrage des médecins de famille ait été renforcé, la décentralisation des caisses d'assurance maladie a connu des problèmes de démarrage. Le mécanisme de péréquation qui avait été mis en place ne tient pas suffisamment compte des inégalités de risque santé que présentent les participants aux différentes caisses. De plus, la mauvaise gestion de certaines caisses régionales d'assurance maladie et l'absence d'une définition claire de la couverture de base ont fait que les différentes caisses n'assurent pas la même couverture et le même accès aux soins, ce qui est considéré comme inéquitable. Le chapitre IV examine plus longuement

certaines des mesures nécessaires pour améliorer l'efficacité du système de santé. La plus importante de ces mesures, du point de vue des dépenses publiques, serait l'adoption d'une définition claire des services minimums que les caisses régionales seraient tenues d'assurer. Non seulement le système deviendrait ainsi moins arbitraire, mais cela contribuerait aussi à limiter les pressions futures sur les coûts et ouvrirait la voie à une plus large participation du secteur privé au financement des soins de santé.

Mieux intégrer les procédures budgétaires

Pour que les autorités soient mieux à même d'évaluer l'orientation de la politique économique *ex ante*, le gouvernement devrait faire en sorte que les administrations publiques interviennent plus largement dans les procédures budgétaires. De fait, il est impossible aux décideurs de se faire une idée précise de l'orientation de la politique budgétaire aussi longtemps que les documents budgétaires ne s'inscrivent pas dans le cadre des administrations publiques. Le budget de l'État ne représentant qu'un pourcentage relativement faible des dépenses publiques globales, il ne peut à lui seul donner une juste idée de l'orientation de la politique budgétaire. L'accent récemment mis sur le plafonnement de la progression des dépenses en lieu et place du déficit du budget de l'État a peu de chances de limiter effectivement les dépenses de l'administration centrale à moins que des restrictions comparables ne soient imposées aux fonds extrabudgétaires.

Plus important peut-être encore, le fait de maintenir les activités de différents fonds tels que le Fonds pour l'emploi, la Caisse d'assurance sociale (FUS), la Caisse de retraite des agriculteurs (KRUS) et les autres fonds d'aide sociale en dehors du processus budgétaire limite inutilement et indûment le rôle du Parlement concernant l'affectation des ressources en fonction de l'évolution des priorités. En incorporant dans le budget un état plus détaillé des activités de ces fonds extrabudgétaires, on améliorerait la gestion d'ensemble dans la mesure où les opérations de ces institutions⁵² seraient soumises à la même surveillance que les autres programmes de dépenses des administrations publiques et il serait ainsi plus facile de faire connaître les priorités du gouvernement aux différents fonds.

De plus, il faudrait étoffer l'information budgétaire aussi bien pendant l'élaboration du budget que lors du suivi des résultats en cours d'exercice. Ceci améliorerait la transparence des activités de l'État et éclairerait peut-être aussi certaines des opérations moins transparentes des fonds, telles que leurs emprunts, leurs prêts et leurs garanties. De plus, le Parlement aurait ainsi la possibilité d'examiner de manière systématique les activités des institutions publiques au moment de la clôture des comptes. Les fonds pourraient conserver une partie de leur indépendance actuelle, mais ils devraient directement rendre compte au Parlement en cas de dérapages par rapport à leur budget, et ils pourraient être assujettis à des règles plus précises et plus transparentes.

L'établissement d'un état intégré des dépenses ministérielles et extrabudgétaires permettrait aussi aux décideurs de mieux réorienter les ressources financières vers les priorités même si ces ressources relèvent d'un fonds ou d'un programme ministériel. L'inclusion systématique d'informations *ex ante* et *ex post* sur les dépenses fiscales aurait elle aussi des effets positifs. Si, dans certains cas, il existe des exemptions fiscales pour favoriser la réalisation d'importants objectifs sociaux ou corriger les défaillances du marché, le fait de ne pas les discuter dans le cadre de la procédure budgétaire annuelle aboutit à les traiter de manière dissymétrique par rapport à d'autres mesures qui visent des objectifs analogues.

Dans le même esprit, les décideurs pourraient mieux juger l'orientation globale de la politique budgétaire si les procédures d'élaboration des budgets aux niveaux de l'administration centrale et des administrations infranationales étaient mieux coordonnées. Le souci de donner aux administrations infranationales plus d'autonomie, et donc plus de flexibilité pour répondre aux besoins locaux, empêche certes l'administration centrale d'imposer les budgets des niveaux inférieurs d'administration, mais il conviendrait que l'ensemble des budgets soient mis au point simultanément pour que les décisions puissent être prises de manière coordonnée. Dans un premier temps, les données concernant les recettes fiscales attendues et les transferts destinés aux niveaux d'administration infranationaux pourraient être rendues publiques pendant l'été lors de l'établissement des premières estimations de recettes au lieu d'attendre, comme c'est actuellement le cas, la fin de l'automne, moment de la finalisation des estimations. Les collectivités locales seraient alors en mesure de soumettre des budgets préliminaires aux RIO au début de l'automne, budgets qui pourraient être révisés lorsque les dépenses inscrites au budget de l'administration centrale sont gelées. En conséquence, les budgets des collectivités locales pourraient être finalisés peu de temps après le budget de l'administration centrale et ne s'écarteraient que légèrement des estimations de dépenses et de recettes des administrations publiques inscrites dans le budget.

Les fonds extrabudgétaires pourraient être totalement intégrés au budget de l'État

Si les recettes et les dépenses extrabudgétaires étaient plus précisément prises en compte dans le budget de l'État, les décideurs seraient mieux à même de visualiser l'ensemble des dépenses publiques. Par ailleurs, trois problèmes fondamentaux de gouvernance seraient réglés si l'on supprimait les fonds et si l'on intégrait leurs programmes dans le budget de l'État.

Premièrement, en supprimant les fonds extrabudgétaires et en intégrant totalement leurs activités et leurs recettes dans le budget de l'État, on atténuerait les distorsions et l'inertie qui résultent de leur financement par des impôts préaffectés. Ainsi, les programmes de dépenses du Fonds pour l'emploi sont soumis à des pres-

sions proconjoncturelles dans la mesure où ils sont financés par des prélèvements sur les salaires. En phase de récession, les recettes diminuent parallèlement à la contraction de l'emploi et les dépenses obligatoires, principalement les mesures passives de garantie de ressources pour les personnes sans emploi, augmentent. Ce fonctionnement normal (et anticyclique) des stabilisateurs automatiques limite les ressources dont dispose le Fonds pour financer ses activités discrétionnaires – principalement des mesures actives du marché du travail – ce qui entraîne une contraction des dépenses dans ce domaine. Le Fonds ayant depuis longtemps épuisé les ressources financières dont il avait été doté au départ et n'accumulant plus de réserves en période d'expansion à moins d'être spécialement autorisé par le Cabinet à contracter des emprunts, ses dépenses globales varient de manière proconjoncturelle. De plus, en mettant sur le même pied les programmes des fonds et ceux qui sont actuellement financés sur le budget, on améliorerait l'affectation générale des ressources. Ce serait le cas si l'on veillait à ce que lorsque les dépenses diminuent dans un domaine d'activité déterminé, les ressources ainsi libérées soient consacrées à n'importe lequel des domaines d'activité de l'État, et non pas simplement au domaine limité relevant de la compétence d'un fonds déterminé.

Deuxièmement, en incorporant ces activités dans le budget de l'État, les programmes concernés seraient soumis au même degré de contrôle parlementaire et ministériel que les autres. Il faudrait qu'ils soient mis directement en concurrence avec les autres priorités des autorités en matière de financement et que les pouvoirs publics puissent rediriger des ressources vers les besoins les plus urgents. De fait, au lieu de subventionner les retraites des agriculteurs comme c'est actuellement le cas (près de 95 pour cent des dépenses de la KRUS sont directement financées par le budget de l'État), la fusion et la péréquation des cotisations permettraient d'utiliser ces ressources pour améliorer les infrastructures rurales et la productivité. Plus généralement, il faudrait prévoir le report des crédits pour les activités qui impliquent manifestement des engagements pluriannuels, tandis que le financement des déficits générés par les dépenses obligatoires suivrait la procédure normale, en évitant que les fonds vendent des actifs pour couvrir les dépassements de dépenses, comme c'est actuellement le cas. Avec un tel système de gouvernance, les autorités contrôleraient mieux les niveaux de dépenses et la création d'engagements. Elles n'auraient plus la possibilité de lancer de nouveaux programmes ou de développer des activités pour la simple raison que leurs budgets le leur permettent. De plus, en plaçant les fonds dans le giron de l'État, on soumettrait leurs activités de prêt et d'achat aux réglementations relatives aux marchés publics et aux aides d'État.

Troisièmement, la suppression des fonds et l'intégration de leurs programmes dans le budget de l'État contribueraient également à réduire les frais administratifs. Aussi bien la FUS que la KRUS (respectivement le régime de retraite général et le régime de retraite des agriculteurs) offrent des services pratiquement identiques mais ont chacun leur administration. De même, l'intégration des activités de collecte

d'impôt auxquelles procède le ZUS, organisation de tutelle des fonds extrabudgétaires, permettrait d'améliorer l'efficacité. A l'heure actuelle, les agents économiques sont assez fortement incités à déclarer leurs revenus au ZUS, car le niveau de leurs futures prestations en dépend. L'intégration des activités de collecte réduira les incitations à sous-déclarer les revenus au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Outre une réduction des coûts de main-d'œuvre, une telle mesure offrirait l'avantage supplémentaire de réduire les possibilités de fraude fiscale qui résultent du manque d'échanges d'information entre les deux organismes. Cela étant, la suppression des fonds en tant qu'institutions budgétaires indépendantes n'implique pas nécessairement une modification importante de leur fonctionnement sur le plan administratif. De fait, la structure et les attributions actuelles de leurs divers services administratifs pourraient être préservés sans que les avantages découlant de l'intégration de leurs activités et de leur contrôle dans le budget de l'État s'en trouvent diminués.

Il paraît d'autant plus logique de réintégrer les dépenses de santé dans le budget de l'État que le système actuel de santé est fondamentalement un système d'assurance nationale. Sa couverture est pratiquement universelle, l'État acquittant les cotisations de groupes importants de personnes sans emploi et les praticiens étant payés par l'État, que le patient soit ou non « couvert ». De fait, les transferts directs du budget de l'État financent 27 pour cent des dépenses des caisses d'assurance maladie. De plus, on l'a vu, les primes sont presque entièrement financées par le biais de dépenses fiscales. Une meilleure solution pourrait être de confier au ministère de la Santé le financement du système et de payer les dépenses d'assurance maladie sur les recettes générales. On pourrait pour ce faire appliquer un faible taux d'imposition à une large assiette (c'est-à-dire la totalité du revenu des personnes physiques) et abandonner la taxe santé assise sur les salaires. Pour préserver l'avantage de la visibilité, on pourrait identifier, au sein de l'impôt plus largement assis, une fraction destinée aux dépenses de santé – sans nécessairement affecter les recettes correspondantes. Les raisons de supprimer les divers fonds de pension par répartition sont encore plus nombreuses. Bien que certains pays aient créé des fonds spéciaux de pension extrabudgétaires pour accumuler des excédents temporaires (et les isoler ainsi des pressions politiques) dans le but de couvrir les engagements futurs, le premier pilier est déficitaire. Les autorités ont mis en place des fonds de réserve spéciaux, mais ceux-ci sont financés pour l'instant sur les recettes générales. En outre, l'intégration des retraites dans le budget de l'État ne mettrait pas un terme à l'accumulation de ces fonds de réserve liés à l'évolution démographique.

Améliorer l'actualité, la qualité et l'exhaustivité des données concernant l'exécution du budget

Que les fonds extrabudgétaires soient ou non intégrés au processus d'élaboration du budget de l'État, les autorités doivent améliorer à la fois la qualité et

la ponctualité des informations communiquées sur les finances publiques. Pour veiller à ce que les décideurs puissent clairement suivre l'évolution budgétaire en temps réel, trois mesures semblent nécessaires. Premièrement, les comptes mensuels des fonds extrabudgétaires devraient fournir des données plus détaillées sur les activités de ces organismes, notamment en ce qui concerne leurs opérations de prêt, d'emprunt et de privatisation. Au moins une partie de la confusion qu'ont récemment suscitée les données mensuelles paraît tenir à des problèmes à ce niveau. Deuxièmement le champ des informations communiquées devrait, dans un premier temps, être élargi pour couvrir tous les fonds extrabudgétaires de l'administration centrale. Troisièmement, en raison de la plus large place qu'occupent les niveaux infranationaux d'administration dans les administrations publiques, la fréquence de leurs communications devrait être accélérée pour que l'on puisse disposer d'estimations précises de l'orientation de la politique des administrations publiques.

A cet égard, les autorités devraient envisager de créer un compte unique pour toutes les activités de l'administration centrale et d'établir une fonction centralisée de trésorerie pour que l'ensemble des recettes et des dépenses (aussi bien du budget courant de l'État que des fonds extrabudgétaires) soit surveillé en permanence. L'expérience d'autres pays de l'OCDE donne à penser qu'un tel compte unique peut être essentiel pour suivre l'évolution des dépenses et des recettes et signaler les dérapages avant qu'ils ne posent des problèmes. On devrait tout particulièrement veiller à ce que les activités de prêt et d'emprunt des fonds extrabudgétaires soient correctement prises en compte, notamment dans le cas où certains fonds utilisent des prêts bonifiés qui constituent des aides publiques implicites.

Parallèlement à la mise en œuvre de ces mesures, les autorités devraient s'interroger sur le modèle qu'elles souhaitent retenir pour la communication des données. A l'heure actuelle, les comptes de l'administration centrale sont établis sur la base des règlements effectifs tandis que ceux des caisses de sécurité sociale le sont sur la base des droits constatés et sont ensuite convertis pour établir les SFP et les comptes mensuels. Bien que de nombreux pays utilisent une comptabilité sur la base des paiements effectifs, il peut être tout aussi facile de passer à un système intégré sur la base des droits constatés. De fait, la toute dernière version du manuel des SFP (FMI, 2001) correspond davantage à la comptabilité en droits constatés et aux pratiques d'établissement du SCN, et les principaux fonds extrabudgétaires établissent déjà leur comptabilité sur cette base⁵³. L'un des intérêts de cette mesure serait que les conséquences à long terme des décisions de dépenses qui vont au-delà des crédits budgétaires de l'exercice en cours seraient comptabilisées au moment où elles interviennent. Dans cet esprit, il faudrait dans un premier temps que le budget et les rapports d'exécution du budget contiennent des informations détaillées sur les arriérés de dépenses tant au niveau de l'administration centrale qu'au niveau des administrations publiques.

Adopter un cadre économique à moyen terme

En inscrivant le travail budgétaire annuel dans un cadre à moyen terme, on améliorerait la transparence budgétaire et il serait plus facile de redistribuer les dépenses vers les priorités plus lointaines. Une telle mesure aurait en outre l'avantage de faciliter l'intégration des fonds extrabudgétaires dans le budget de l'État en autorisant explicitement la reconduction des crédits non utilisés ouverts au titre de programmes où les engagements ont un caractère pluriannuel (investissements) ou sont de nature très conjoncturelle (programmes du marché du travail). Cela aiderait aussi à planifier et rationaliser l'utilisation des fonds structurels de l'UE. L'horizon de planification implicitement prévu par un cadre économique à moyen terme assurerait la stabilité budgétaire que les fonds extrabudgétaires sont supposés donner, et continuerait d'assujettir les programmes à une analyse politique lorsque les dépenses s'y rapportant doivent être justifiées et rivalisent avec d'autres priorités. Bien que le système existant de contrôle des dépenses n'ait pas entraîné de dépassements et ne fasse pas peser de menace tangible sur la viabilité des finances publiques, il n'est pas parvenu à réduire l'ampleur des dépenses. L'adoption d'un cadre budgétaire pluriannuel aurait des avantages particulièrement évidents dans le domaine des investissements en évitant que les projets d'investissement essentiels dans des domaines tels que les infrastructures ne fassent l'objet des compressions budgétaires ponctuelles dont ils ont régulièrement souffert jusqu'à ce jour. De plus, en prévoyant explicitement des mécanismes permettant *ex ante* de déterminer, évaluer et financer les grands projets d'investissement et en les complétant par des mécanismes de surveillance *ex post*, on réduirait les risques d'importants dépassements de coût et de dépenses inadéquates.

Un cadre économique à moyen terme aurait en outre l'avantage de donner aux décideurs suffisamment confiance dans la viabilité budgétaire à long terme de l'économie pour qu'ils laissent jouer les stabilisateurs automatiques. Appréciant mieux les perspectives budgétaires futures, les responsables de l'action gouvernementale seraient mieux placés pour résister à la tentation de modifier les dépenses de manière proconjoncturelle. En conséquence, ils pourraient utiliser les « bonnes surprises » pour le remboursement de la dette, tandis que dans les périodes moins propices, ils pourraient laisser jouer les stabilisateurs automatiques, ce qui limiterait les réductions drastiques de dépenses discrétionnaires qui ont marqué les épisodes de ce type dans le passé⁵⁴. Les administrations infranationales enregistreraient des effets positifs analogues si elles adoptaient certains éléments des procédures d'établissement du budget dans un cadre économique à moyen terme⁵⁵.

Réduire les risques budgétaires associés aux engagements conditionnels

La dette publique de la Pologne approchant la limite de 60 pour cent du PIB fixée par la Constitution, et compte tenu des pressions qui s'exerceront sur les

coûts à moyen terme, on ne peut écarter le risque qu'au lieu de réaffecter les dépenses vers les emplois prioritaires, des pressions politiques conduisent les autorités à contracter de plus en plus d'engagements hors budget. Bien que les règles existantes concernant les garanties de l'État prévoient la fourniture d'un volume substantiel d'informations et s'accompagnent de règles prudentielles raisonnables, elles ne sont pas suffisamment détaillées et elles ne sont pas contraignantes. En conséquence, le niveau des garanties offertes a tendu à augmenter ces dernières années, et ces garanties ont été souvent utilisées pour financer des objectifs qui auraient été mieux servis, de manière plus transparente et moins coûteuse, par des subventions directes ou d'autres mesures. La pratique actuelle pourrait être améliorée de trois façons :

1. Pour que les limites soient plus contraignantes et pour réduire la tentation de contracter des engagements futurs pour s'assurer d'un avantage politique à court terme, la loi relative aux finances publiques devrait prévoir un plafond annuel contraignant limitant le volume des garanties nouvellement accordées et l'encours total des garanties. Ce plafond devrait être exprimé en pourcentage du PIB ou des recettes courantes, et devrait s'appliquer à toutes les garanties, qu'elles soient fournies par le gouvernement ou par des fonds et organismes extrabudgétaires. La pratique actuelle, qui consiste à imposer un plafond annuel aux garanties, a pour conséquence qu'un gouvernement qui veut atteindre des objectifs hors budget par le biais de garanties n'a qu'à augmenter les provisions constituées à cet effet (comme cela a d'ailleurs été le cas dans le budget 2002).
2. Les garanties accordées par l'ensemble des institutions publiques devraient être assujetties aux mêmes règles de procédure et aux mêmes règles prudentielles et devraient être plafonnées. Ce n'est pas actuellement le cas, dans la mesure où les garanties accordées par le budget de l'État sont assujetties à des règles relativement strictes tant sur le plan prudentiel et de la procédure que du point de vue quantitatif, tandis que celles offertes par un certain nombre de fonds et d'organismes extrabudgétaires ne sont pas soumises aux mêmes contraintes.
3. Il faudrait abandonner et interdire la pratique consistant à utiliser des garanties de l'État pour financer la réalisation de divers objectifs hors budget. Les garanties ne devraient servir que pour remédier à des défaillances clairement identifiées des marchés, et seulement après une évaluation attentive des avantages des différents moyens d'action possibles (y compris des subventions). Il faudrait intégrer à ce travail une évaluation des risques dont les résultats devraient être rendus publics. Les garanties sont trop souvent utilisées en remplacement de subventions aux entreprises (notamment aux entreprises à capitaux publics) ou pour financer d'autres catégories de dépenses.

Encadré 6. **Construction d'autoroutes sur la base d'un régime de concession**

Bien qu'ayant depuis longtemps reconnu l'importance d'améliorer son réseau autoroutier, la Pologne n'a réussi depuis le début de la transition qu'à construire environ 170 km sur les 2 000 km de routes à plusieurs voies qui devaient être initialement achevés d'ici 2015.

Conscientes depuis 2000 des lacunes du système antérieur fondé sur un régime de concession, les autorités ont préparé un amendement à la Loi sur les autoroutes à péage, qui établit la base juridique nécessaire à des partenariats entre le secteur privé et le secteur public et porte création d'un Fonds autoroutier. Les ressources de celui-ci devraient provenir du budget de l'État, des taxes sur les véhicules automobiles, des péages et des prêts contractés par la Direction générale des routes et autoroutes publiques. Le Fonds doit fournir des subventions et des prêts sans intérêt aux opérateurs du secteur privé qui exploiteront les autoroutes sur la base d'un régime de concession, remboursant leurs emprunts sur leurs bénéfices.

Le gouvernement a pris des dispositions pour accorder des garanties publiques importantes, pouvant aller jusqu'à 14 milliards de zlotys (quelque 1.8 pour cent de PIB) en 2002, en vue du financement de la construction de routes. Ce chiffre pourrait être porté à 38 milliards de zlotys si des garanties étaient accordées pour l'ensemble des capitaux privés et étrangers que le gouvernement espère attirer sur le projet.

A cet égard, l'utilisation proposée de garanties pour aider à financer la construction d'autoroutes doit être attentivement examinée (encadré 6). étant donné l'ampleur des dépenses envisagées, le programme fait indéniablement peser un risque qui pourrait être sérieux sur la viabilité à moyen terme des finances publiques. Au minimum, les garanties délivrées par le Fonds public pour les autoroutes devraient être assujetties aux mêmes procédures et règles prudentielles que les autres garanties et devraient être prises en compte dans le quota d'ensemble prévu dans la Loi de finances publiques. De plus, un programme mettant davantage l'accent sur l'amélioration et l'entretien du réseau routier existant serait plus efficace par rapport à son coût que la construction de nouvelles autoroutes actuellement proposée (Banque mondiale 2002).

Une autre source d'engagements conditionnels est constituée par la dette existante et la dette future des très nombreuses entreprises publiques déficitaires (voir chapitre IV). Bien que l'État ne soit pas juridiquement tenu de couvrir les dettes des entreprises à capitaux publics, il a déjà accordé d'importantes garanties à un certain nombre d'entre elles et plusieurs autres bénéficient de garanties implicites. De plus, bon nombre de ces entreprises ont accumulé d'importants arriérés d'impôts et de cotisations sociales qui n'ont guère de chances d'être recouverts, et certaines continuent à ne pas respecter leurs obligations fiscales.

Avec une dette combinée de l'ordre de 6 pour cent de PIB, les sociétés publiques déficitaires des secteurs des charbonnages, de la sidérurgie et des chemins de fer ont peu de chances de survivre en longue période à moins que la charge de leur dette ne soit reprise par l'État. Comme on le verra au chapitre IV, à défaut d'une privatisation rapide de ces entreprises, les engagements en question risquent fort d'augmenter cependant que la valeur marchande des entreprises concernées continuera de baisser, ce qui rend d'autant plus urgente une accélération du processus de privatisation.

Améliorer l'efficience au niveau local

Les règles existantes régissant la préparation et le suivi des budgets des administrations infranationales ainsi que les plafonds de leur déficit et de leur dette semblent très complètes et devraient éviter l'apparition de sérieux risques budgétaires à moyen terme. Les administrations infranationales assurent une large fraction des services des administrations publiques mais il n'existe guère de mécanismes pour veiller à la qualité des services fournis. A cet égard, il semble qu'il y ait une inadéquation entre les responsabilités des *gminas* en matière de dépenses et leur capacité à affecter efficacement les ressources en fonction des besoins de la population locale. Le problème se pose principalement parce que le système actuel de subventions privilégie nettement les subventions à objectif déterminé. En conséquence, les administrations infranationales ne disposent que d'une marge de manœuvre limitée pour redistribuer les crédits en fonction des besoins locaux, et le système ne les incite pas comme il le faudrait à gérer leurs dépenses de manière efficace. Dans la mesure où les ressources qui leur sont attribuées pour un projet donné sont déterminées par l'application d'une formule, elles ne se sentent pas totalement responsables des services qu'elles fournissent et tendent à invoquer le manque de ressources pour expliquer la médiocrité de leurs prestations.

Face à ce problème, les autorités envisagent d'accroître sensiblement les recettes fiscales partagées mises à la disposition des administrations infranationales, tout en réduisant simultanément les subventions à but déterminé⁵⁶. Grâce à cette mesure, les collectivités locales disposeraient de ressources plus fongibles et seraient davantage incitées à réduire les coûts de certains programmes, à améliorer les services fournis et à concentrer leurs efforts sur les programmes qui sont importants pour les populations locales. Ce résultat pourrait être également atteint en levant les restrictions concernant les emplois auxquels les subventions peuvent être affectées. Dans certains cas, là où les normes nationales sont jugées importantes, on pourrait concevoir des primes à la performance, dont l'octroi serait lié à la réalisation de certains niveaux de services ou à certaines améliorations des résultats obtenus.

Parmi les formules actuellement envisagées concernant le partage des recettes fiscales, il en est une qui donnerait aux *gminas* une part du produit de l'impôt sur le

revenu acquitté par les sociétés implantées dans leur juridiction ainsi que le droit d'abaisser les taux de leurs redevances pour attirer des entreprises. Elles disposeraient certes ainsi d'un instrument supplémentaire pour développer l'activité économique locale, mais l'impôt sur le revenu des entreprises ne semble pas être un instrument judicieux pour assurer une concurrence saine en matière fiscale. Le principal problème tient au fait que l'impôt sur le revenu des sociétés est évalué sur l'ensemble des activités d'une entreprise mais n'est versé que par le siège qui ne se trouve pas nécessairement dans la région où l'entreprise exerce l'essentiel de ses activités. En conséquence, un tel régime pourrait aboutir à la création de paradis fiscaux infranationaux, dans lesquels les entreprises implanteraient des sièges fictifs pour bénéficier d'une fiscalité avantageuse au détriment des régions où elles exercent en fait leurs activités. De plus, la base de l'impôt sur le revenu des sociétés est très instable comparativement à celle de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Si l'on donne en outre aux *gminas* la possibilité de proposer des taux d'imposition plus faibles, il faudra alors qu'en calculant le montant des subventions de péréquation régionale, on prenne en compte l'ensemble de l'assiette fiscale dont dispose la *gmina* et non pas ses recettes effectives. Si l'on donnait aux *gminas* plus d'autonomie pour déterminer l'emploi de leurs recettes partagées, il serait essentiel d'accroître les ressources du Service national de vérification des comptes (NIK) pour qu'il puisse réaliser un plus grand nombre d'audits *ex post* au niveau infranational.

Enfin, des efforts devraient également être faits pour accroître les incitations juridiques et financières des *gminas* à fusionner ou fournir leurs services en association avec d'autres *gminas*. Bien que les municipalités polonaises ne soient pas généralement de très petite taille, les deux tiers d'entre elles comptent moins de 10 000 habitants – nettement moins que les 20 ou 30 000 habitants considérés comme le seuil d'efficience. Bien que la fourniture conjointe de certains services soit courante au niveau des *gminas* (par exemple l'évacuation des eaux d'égout), il est peu fréquent que les *gminas* constituent des coentreprises pour assurer des services communs, et la coopération est rare au niveau des *powiats*. Il serait utile à cet égard de donner à ces associations le statut juridique d'entreprises de services publics. A l'heure actuelle, il n'existe aucune incitation financière à la fourniture conjointe de services, si ce n'est que lorsque deux *gminas* fusionnent, auquel cas elles bénéficient d'un plus fort pourcentage par habitant des impôts partagés du fait de la taille plus importante de la nouvelle entité. Il pourrait donc être nécessaire de renforcer les incitations ou d'adopter une approche plus coercitive pour que les municipalités coopèrent davantage entre elles. Manifestement, les *powiats* nouvellement créés pourraient faciliter les choses à cet égard, mais pour l'heure cela n'a pas été véritablement le cas.

Évaluation systématique des programmes et indicateurs axés sur les résultats

Bien que l'on procède à quelques évaluations de l'efficacité des dépenses, telles que celles concernant les programmes actifs du marché du travail, la

plupart des programmes de dépenses ne font pas l'objet d'un examen systématique, pas plus qu'ils ne sont conçus de manière à ce qu'on puisse les évaluer et en tirer des enseignements. Pour mesurer la performance, on considère uniquement la façon dont les ministères dépensiers et les organismes publics respectent les estimations de dépenses, conformément à la réglementation. Les chapitres du budget ne comportent pas d'indicateurs axés sur les résultats qui permettraient de suivre et mesurer le succès des programmes. L'évaluation *ex post* revêt principalement la forme d'audits réalisés par le NIK. Si, dans certains domaines, le NIK s'emploie à déterminer la rentabilité des investissements réalisés, sa principale activité consiste à vérifier le respect des obligations juridiques et financières concernant les ressources engagées, et sa capacité à procéder à des audits de rentabilité est limitée à la fois par ses effectifs et par la loi.

Pour que les travaux d'élaboration de la politique gouvernementale et les examens budgétaires ne portent plus seulement sur les coûts mais sur les coûts et les avantages, le gouvernement devrait prendre des mesures pour intégrer systématiquement des indicateurs de résultats dans l'élaboration du budget et de la politique gouvernementale. Les indicateurs existants visent trop étroitement à mesurer les ressources engagées et pas assez à suivre et évaluer l'incidence de ces ressources. C'est seulement lorsque les élus et les hauts fonctionnaires disposeront d'informations concrètes sur l'efficacité des différents programmes qu'ils pourront procéder à des choix rationnels quant à l'utilisation des deniers publics. Bien que théoriquement simple, la mesure des résultats des programmes publics est dans la pratique difficile et fait peser une lourde charge sur les agents de la fonction publique. S'il n'est probablement pas possible d'introduire immédiatement en Pologne un système de budgétisation totalement axé sur les résultats, un certain nombre de modifications relativement simples pourraient être opérées à court terme qui faciliteraient sensiblement cette transition à l'avenir.

Dans un premier temps, il faudrait instituer des programmes de dépenses étroitement ciblés, assortis de clauses de caducité automatique imposant leur abandon après une période de temps déterminée (habituellement plusieurs années) sauf reconduction décidée par le Parlement. Une mesure aussi simple qui pourrait être mise en place à titre rétroactif, aiderait à éviter l'apparition d'inerties au niveau des programmes et des dépenses. Les élus seraient ainsi mieux à même de réorienter les dépenses en fonction de l'évolution des priorités et on éviterait l'apparition d'une culture des droits acquis, qui peut gravement limiter la marge de manœuvre d'un gouvernement. Pour avoir le maximum d'efficacité, les programmes assortis de clauses de caducité devraient être conçus de manière qu'il soit possible d'en mesurer les résultats. En particulier, les résultats des programmes étroitement ciblés tels que les transferts aux ménages, les dépenses fiscales, les subventions et les programmes relatifs au marché du travail devraient être régulièrement évalués et ces activités ne seraient poursuivies que si leurs résultats s'avéraient satisfaisants. De plus, la législation régissant les programmes plus vastes tels que les

pensions et le système de santé devrait être modifiée pour exiger des examens périodiques et la soumission à intervalles réguliers au Parlement de prévisions à long terme des activités nécessaires et des coûts escomptés.

Des mesures telles que des clauses de caducité automatique et l'évaluation plus systématique de l'efficacité des programmes aideraient certes à améliorer les dépenses publiques, mais pour qu'elles soient véritablement efficaces, il faudrait inclure les résultats de ces évaluations dans la documentation budgétaire pour que les élus puissent mieux arbitrer entre les différentes possibilités de dépenses. Des indicateurs devraient être calculés *ex ante* pour déterminer les objectifs et *ex post* pour la vérification des résultats. Bon nombre de ministères procèdent à de telles évaluations à des fins internes, mais leur intégration dans le processus budgétaire renforcerait la transparence et aurait pour effet d'obliger les institutions budgétaires à rendre des comptes concernant leur utilisation des deniers publics et les services qu'elles fournissent. Une telle intégration impliquerait cependant de profondes modifications des processus d'élaboration du budget et de la politique gouvernementale et ne pourrait pas être réalisée du jour au lendemain. Néanmoins, il est manifestement souhaitable et possible de commencer à prendre des mesures dans ce sens, ce qui implique que le nombre et la nature des indicateurs utilisés dans les chapitres du budget de l'État devront être progressivement élargis. L'élaboration du budget et de la politique gouvernementale devenant de plus en plus axée sur les résultats, le NIK devrait pouvoir accorder une plus large place aux audits de rentabilité.

Récemment, le gouvernement polonais a fait un pas en avant en créant une unité administrative chargée du contrôle financier et de l'audit interne de chaque administration publique afin de renforcer le contrôle et la gestion financière d'une part et de normaliser les procédures associées aux appels d'offres de l'autre. Bien que l'objectif premier de ce changement institutionnel semble être l'intensification des audits financiers *ex ante*, cette unité pourrait prendre une plus large place dans le dispositif institutionnel pour introduire ultérieurement un processus budgétaire axé sur les résultats et un audit des performances *ex post*. De fait, le NIK a entrepris de préparer un manuel normalisé de contrôle financier et d'audit depuis les tout premiers stades de ces exercices, préparant ainsi la voie à la mise en place d'un système d'élaboration du budget intégralement axé sur les résultats.

Les efforts engagés pour orienter la gestion des dépenses publiques vers les résultats exigeront par la force des choses de profondes modifications de la culture d'entreprise et des politiques gouvernementales concernant les ressources humaines. À cet égard, il serait bon de tracer plus clairement les profils de carrière des fonctionnaires et de renforcer les incitations en fonction des résultats. De fait, la mauvaise gestion du personnel dans le secteur public et le népotisme ont été cités comme sources d'inefficacité dans certains secteurs de l'administration publique (OCDE, 2002a). Pour avoir le maximum d'efficacité, il faut que les

gestionnaires et les employeurs soient récompensés non pas pour la gestion des ressources qui leur sont confiées mais pour l'amélioration des résultats qu'ils obtiennent. Il faudrait pour cela que les gestionnaires soient libres d'engager des dépenses à l'intérieur des crédits totaux qui leur sont fixés, que les résultats attendus soient définis à l'avance, que l'on dispose de systèmes complets d'information et de vérification concernant les résultats et que l'on lie la rémunération des gestionnaires aux résultats obtenus. Bien que certains éléments d'un tel système de gestion flexible existent déjà en Pologne, ils doivent être élargis et il faut soigneusement définir les incitations et les mécanismes de contrôle. Dans l'immédiat, il faudrait en priorité améliorer la rémunération des gestionnaires et du personnel ayant un niveau d'instruction élevé pour que le gouvernement soit mieux à même d'attirer et de conserver des agents de qualité. A cet égard, la limitation des nominations politiques au niveau le plus élevé de la fonction publique améliorerait la continuité de la fourniture de services et pourrait être compatible avec un mode de gestion plus flexible. S'il importe que le gouvernement puisse faire confiance à ceux auxquels il demande de mettre en œuvre sa politique, un remplacement massif de personnel, depuis le sommet jusqu'à la base, pourrait aller à l'encontre du but recherché. Non seulement il affecterait le moral du personnel mais il deviendrait plus difficile de fidéliser de jeunes agents doués en même temps que l'on détruirait la mémoire institutionnelle.

Résumé

Bien que la Pologne ait évité le type de problèmes budgétaires qui ont contribué à l'instabilité économique de certains de ses voisins, l'analyse qui précède fait clairement apparaître la nécessité de procéder à une réévaluation exhaustive du système de dépenses publiques. Non seulement cela contribuerait à améliorer l'efficience des programmes, mais cela permettrait aussi de réduire le déficit et de contribuer par là même à l'équilibre intérieur et extérieur tout en libérant la marge de manœuvre requise pour une réorientation nécessaire des dépenses, les transferts étant réduits au profit des programmes propres à renforcer la croissance. Une telle évaluation est d'autant plus urgente que l'on s'attend à moyen terme à une augmentation du coût du financement de la dette ainsi que des coûts liés au vieillissement et à l'intégration à l'UE. étant donné la lourde charge fiscale qui pèse déjà sur les citoyens polonais et les conséquences que ceci peut avoir sur les taux de croissance potentielle, la réduction des dépenses publiques devrait être une priorité. Pour que cette réduction puisse être opérée tout en maintenant un niveau adéquat de services, il faudra que les autorités améliorent la gestion des dépenses publiques. L'encadré 7 récapitule les recommandations faites dans le présent chapitre.

Ces recommandations sont d'autant plus pertinentes qu'elles recourent un grand nombre des mesures envisagées dans le cadre du plan *Entrepreneuriat*

Encadré 7. Résumé et recommandations

Réforme budgétaire

- Pour assurer un contrôle et un suivi adéquats des programmes de l'administration centrale, il faudrait que les activités financières des fonds extrabudgétaires soient directement intégrées au budget de l'État et soumises au même type de contrôle *ex post* et *ex ante* que les autres programmes.
- Pour que les dirigeants soient mieux à même de prévoir et d'entreprendre une restructuration des dépenses, il faudrait mettre en place un cadre de dépenses à moyen terme.
- Il faudrait abandonner l'attribution d'impôts affectés aux fonds extrabudgétaires pour lutter contre l'inertie des dépenses publiques et éviter les distorsions que les fluctuations de ces recettes entraînent dans la configuration des dépenses. Toutes les activités actuellement assurées par les fonds extrabudgétaires pourraient aussi facilement être gérées dans le contexte du budget, notamment s'il existait un cadre économique à moyen terme.
- Les résultats des évaluations de programmes devraient être intégrés dans les chapitres budgétaires en tant qu'indicateurs dans la perspective de la mise en place d'un système budgétaire axé sur les résultats.
- Les budgets des collectivités locales devraient être rédigés en coordination avec celui de l'administration centrale et la communication des résultats devrait être améliorée pour que l'on puisse estimer en temps utile l'orientation de la politique budgétaire au niveau des administrations publiques.
- Les ressources du Service national de vérification des comptes devraient être augmentées pour assurer un meilleur suivi *ex post* des dépenses publiques au niveau infranational.
- Il faudrait renforcer les incitations à la fourniture conjointe et à la fusion des services au niveau des *gminas* pour encourager l'efficacité des programmes au niveau local.

Améliorer l'efficacité des dépenses de politique sociale

- Les autorités devraient durcir les critères d'éligibilité et leur application pour les pensions d'invalidité et de préretraite et pour les congés de maladie afin de réduire les distorsions sur le marché du travail et de permettre la réduction des prélèvements sur les salaires versés.
- Les dépenses de santé, et plus particulièrement leur forte progression pourraient être rationalisées en définissant clairement les services minimums couverts par le système public, les autres services étant laissés au secteur privé.
- Les programmes spécifiques de dépenses et les dépenses fiscales devraient être soumis à une évaluation systématique, et des clauses de caducité automatique devraient être introduites à titre rétroactif pour faire en sorte que les programmes soient régulièrement examinés.

Encadré 7. **Résumé et recommandations** (suite)

- Un certain nombre de mesures pourraient être prises à court terme pour améliorer l'efficacité des dépenses publiques : l'examen des dépenses publiques en général et du traitement fiscal des prestations et des cotisations de sécurité sociale en particulier, l'examen de l'impact des subventions et des garanties et la révision du niveau de vie minimum.

Autres mesures pour améliorer la transparence

- Il faudrait poursuivre l'effort engagé pour améliorer le traitement des engagements conditionnels en procédant à des estimations du risque de voir ces engagements se concrétiser et en ajoutant à la liste les engagements contractés au niveau infranational.
- Des mesures doivent être prises pour lutter contre le développement pré-occupant de l'utilisation des garanties et le recours grandissant à des exemptions aux règles prudentielles existantes. Il faudrait remplacer les actuels plafonds annuels limitant l'octroi de nouvelles garanties et le total de l'encours des garanties par une limite exprimée en pourcentage du PIB ou des recettes. Ceci éliminerait la tentation d'utiliser les garanties pour dissimuler des dépenses courantes et réduirait par là même le risque de voir s'accumuler des engagements conditionnels potentiellement déstabilisateurs.
- Pour surmonter la tentation de procéder à des artifices comptables et pour rationaliser les dépenses, les autorités devraient revoir la disposition constitutionnelle concernant le déficit des administrations publiques. De plus, l'adoption progressive de la comptabilité sur la base des droits constatés réduirait la possibilité de dissimuler des dépassements budgétaires.

développement-emploi (voir encadré 1 au chapitre II). Les autorités cherchant à traduire en mesures concrètes les objectifs et les principes de leur plan, il importera qu'elles luttent contre le caractère fragmenté des dépenses publiques en procédant à l'établissement d'un budget plus intégré pour l'administration centrale. Ceci suppose que l'on élargisse le champ du budget de l'État pour y inclure une beaucoup plus large part des dépenses des administrations publiques, que l'on supprime les fonds extra-budgétaires, que l'on rapatrie dans les recettes générales leurs crédits préaffectés et que l'on améliore la coordination du travail de planification budgétaire entre les différents niveaux d'administration. En l'absence d'une définition exhaustive des dépenses publiques, il est peu probable que le remplacement de l'objectif actuel concernant le déficit par la fixation d'un plafond à la progression des dépenses, conformément au souhait des autorités, réduise les dépenses globales et s'attaque aux problèmes à moyen terme que posent l'alourdissement du service de la dette, le vieillissement de la population et la nécessité d'améliorer les infrastructures.

Afin de se doter des instruments nécessaires pour effectuer la réorientation des dépenses, en réduisant la part des transferts au profit des programmes contribuant le plus au potentiel de croissance de l'économie, les autorités devront très sérieusement envisager la mise en place d'un cadre budgétaire pluriannuel. Non seulement cela permettra une meilleure gestion des projets d'investissement, mais cela aidera aussi les décideurs à voir plus clairement les conséquences à long terme de leurs décisions en matière de dépenses. Ils seraient ainsi moins tentés de faire des choix ou de procéder à des artifices comptables qui améliorent en surface les résultats budgétaires de l'exercice en cours, au détriment de la viabilité budgétaire future. De plus, un système budgétaire à moyen terme faciliterait l'intégration des fonds extrabudgétaires dans l'ensemble du secteur public et pourrait, conjointement à la place plus importante accordée à l'efficacité des dépenses de programmes, préparer la voie à une politique économique axée sur les résultats.

De fait, il est clairement nécessaire que les mécanismes de surveillance des dépenses mettent beaucoup plus résolument l'accent sur l'efficacité. Si les autorités veulent que la nouvelle priorité donnée aux mesures propres à renforcer la croissance se traduise dans les faits, elles devront disposer d'instruments leur permettant de juger les avantages relatifs des différentes possibilités de dépenses. Il est par exemple indispensable qu'elles recrutent les experts nécessaires pour réaliser des études coût-avantages et que les résultats de ces études soient inclus dans la documentation budgétaire. De fait, on peut considérer qu'il est peu probable que le Parlement conserverait le système actuel de TVA, dont les exemptions sont à l'origine de fortes distorsions sans parler des faibles taux applicables aux biens et services, s'il était conscient de l'impact redistributif limité des dépenses fiscales (égales à 6.5 pour cent de PIB) correspondant à ce programme. S'agissant de la politique du marché du travail et du cercle vicieux créé par le niveau élevé des prélèvements sur les salaires et les faibles taux d'emploi, il est absolument nécessaire d'examiner de près l'efficacité et l'opportunité des programmes de dépenses sociales. Certains d'entre eux semblent tout à la fois créer des contre-incitations à l'emploi en offrant des prestations qui sont financièrement plus intéressantes que l'emploi rémunéré, et contribuer à faire baisser la demande de travail en contraignant les autorités à relever les impôts sur la main-d'œuvre pour financer ces prestations. A cet égard, les programmes de retraite anticipée, l'utilisation abusive des prestations d'invalidité et le niveau élevé des prestations hors emploi pour les familles ayant de nombreux enfants à charge semblent davantage contribuer aux problèmes qu'à leur solution.

IV. Mise en œuvre de la réforme structurelle : les progrès réalisés

Comme on l'a vu dans les *Études économiques* précédentes de l'OCDE et dans l'*Examen de la réforme de la réglementation en Pologne* (OCDE, 2002a), la Pologne a sensiblement progressé vers l'établissement d'une structure institutionnelle propre à assurer le bon fonctionnement d'une économie de marché. Le secteur privé entre actuellement pour quelque 70 pour cent dans le PIB ; on compte plus de 3 millions d'entreprises indépendantes ; le marché boursier polonais est le plus actif et le plus grand d'Europe centrale et, ces dernières années, la Pologne est devenue une destination privilégiée des investissements directs étrangers. Cette transition a été facilitée par des modifications majeures des législations applicables aux marchés des produits et des capitaux ainsi que par un effort d'amélioration du cadre réglementaire. De plus en plus, les impératifs de la politique industrielle et la surréglementation cèdent la place aux mécanismes du marché et les relations économiques s'inscrivent dans un cadre juridique normal, les autorités de régulation indépendantes veillant à ce que les forces de la concurrence contribuent à la répartition des fruits de ces transformations dans l'ensemble de la population. Malgré des réalisations considérables au cours de la dernière décennie, des problèmes persistent. Sur les marchés des produits, une accélération du processus de privatisation et un nouveau renforcement de l'environnement réglementaire sont indispensables pour accélérer le rythme auquel le revenu de la Pologne se rapproche des niveaux de l'Europe occidentale. Les progrès dans l'amélioration du fonctionnement des marchés du travail sont moins prononcés. Le chômage dépassant aujourd'hui 20 pour cent (d'après l'enquête sur la population active) et revêtant un caractère de plus en plus structurel (chapitre I), il est urgent de corriger les distorsions de façon à permettre aux forces du marché de compléter les efforts de redynamisation de la population.

Ce chapitre rend compte des progrès réalisés récemment dans tous ces domaines et présente des propositions concrètes pour la poursuite des réformes. Il commence par examiner les progrès faits dans la restructuration de l'industrie, la privatisation et l'amélioration de l'environnement réglementaire. Dans une deuxième section, des recommandations sont formulées en vue d'une réforme des marchés du travail. Le tableau 21 résume les recommandations antérieures

Tableau 21. **Surveillance structurelle**

<i>Précédentes recommandations</i>	<i>Mesures prises</i>	<i>Évaluation</i>	<i>Nouvelle recommandation</i>
Partie A : Marchés du travail			
Abaisser le salaire minimum, surtout dans les régions où les salaires moyens sont bas.	Le gouvernement envisage de créer un salaire de début et de moduler le salaire minimum suivant les régions.	Les niveaux généreux du salaire minimum créent un salaire plancher et contribuent à un chômage structurel élevé.	Donner suite aux propositions visant à moduler le salaire minimum.
Permettre une évolution plus souple des salaires en décentralisant les négociations.	Néant.	Les directives salariales centralisées constituent aussi un plancher pour les négociations salariales, surtout dans les entreprises à capitaux publics. Cela accentue l'écart entre les salaires du public et du privé et ralentit le processus d'ajustement.	Appliquer les recommandations précédentes afin d'assurer une meilleure compatibilité entre les résultats des négociations salariales et l'évolution de la productivité.
Réaligner les incitations dans le régime d'indemnisation du chômage.	Néant.	Les prestations relativement généreuses servies à certains ménages créent une trappe à inactivité.	Appliquer les recommandations précédentes.
Réduire les charges sociales, surtout dans le cas des travailleurs peu qualifiés.	Le gouvernement envisage d'instituer un taux d'imposition uniforme de 22 pour cent sur les revenus des personnes physiques et des sociétés.	Cette mesure est la bienvenue mais ne remédie pas au problème posé par le niveau élevé des taxes sur les salaires.	
Rendre plus rigoureuses les conditions d'accès, d'admissibilité et de durée applicables aux indemnités de maladie.	Néant.	Les indemnités de maladie sont une source importante de revenu non salarial et retardent l'ajustement. Elles semblent être utilisées pour empêcher les entreprises de licencier des travailleurs en surnombre.	Les recommandations précédentes restent valables. Limiter la durée pendant laquelle une entreprise doit laisser un poste vacant. Instituer des contrôles obligatoires et inopinés de l'état de santé des bénéficiaires par des médecins désignés par l'État.

Tableau 21. **Surveillance structurelle** (suite)

Précédentes recommandations	Mesures prises	Évaluation	Nouvelle recommandation
Établir un cadre juridique pour les heures supplémentaires afin de permettre aux entreprises de répondre avec plus de souplesse aux fluctuations de la demande.	Le gouvernement se propose de porter de 2 à 4 le nombre d'heures supplémentaires qui peuvent être rémunérées avec une majoration de 50 pour cent seulement, au lieu du taux normal de 100 pour cent.	Bien que cette mesure aille dans la bonne direction, il reste beaucoup à faire pour réduire le coût des heures supplémentaires.	Envisager d'annualiser les heures supplémentaires. Les majorations au titres des heures supplémentaires devraient être sensiblement réduites de manière à être alignées sur les pratiques internationales.
Réduire les lourdeurs administratives liées à l'emploi salarié.	Les autorités envisagent de porter de 5 à 50 salariés le seuil au-delà duquel les entreprises doivent suivre des procédures administratives complexes.	Les entreprises pourraient réagir en se restructurant artificiellement en unités de plus petite taille afin de tirer avantage du nouveau système.	Une solution plus ambitieuse qui permettrait d'éviter d'introduire des distorsions dans l'organisation des entreprises consisterait à simplifier les procédures pour toutes les entreprises.
Assouplir la réglementation applicable aux contrats de durée déterminée.	Le programme <i>entrepreneuriat-développement-emploi</i> propose d'accroître le nombre de contrats de durée déterminée réussis qu'un travailleur peut avoir avant que son contrat soit automatiquement transformé en contrat permanent.	Les règles actuelles, qui limitent à deux le nombre de contrats de durée déterminée réussis, accroissent la précarité et les coûts en incitant les entreprises à se séparer de travailleurs au lieu de renouveler leur contrat une troisième fois.	Assouplir les règles comme proposé. Au lieu de revenir aux règles actuelles en 2005, les autorités devraient envisager d'adopter de façon définitive des règles moins rigides quant à la limitation du nombre de contrats de durée déterminée.
Partie B : Marchés de produits			
Restructurations sectorielles			
<i>Charbonnages</i>	Fermeture de certaines mines non rentables, réduction de la production et des effectifs, restructuration financière d'entreprises. Plans tendant à regrouper les mines restantes en trois holdings.	Les effectifs ont été très largement réduits mais le secteur n'est toujours pas rentable. Un regroupement des mines existantes risquerait de créer des rentes de monopole et de subventionner indirectement des mines improductives au détriment de la compétitivité d'entreprises tributaires du charbon.	Revoir les avantages et les inconvénients qu'il y aurait à regrouper des mines. Au cas où une décision serait prise dans ce sens, la vigilance et les pouvoirs de l'autorité de la concurrence devront être renforcés.

Tableau 21. **Surveillance structurelle** (suite)

Précédentes recommandations	Mesures prises	Évaluation	Nouvelle recommandation
Sidérurgie	Plan visant à regrouper quatre des principaux producteurs d'acier.	Mêmes risques que pour le plan de restructuration du secteur des charbonnages.	Mêmes recommandations que pour le secteur des charbonnages.
Gaz	Les autorités ont l'intention de recentrer les activités de la Compagnie polonaise du pétrole et du gaz (PGNiG) sur le transport, le stockage et les contrats d'achat ferme à long terme.	Le recentrage des activités de la PGNiG va dans le bon sens. Le programme doit développer les possibilités d'exportation pour les acteurs des marchés étrangers. Le marché non concurrentiel du gaz fait obstacle à la libéralisation du marché de l'électricité et des charbonnages, qui sont très tributaires du gaz.	Créer et confier à des intérêts privés séparés au moins quatre compagnies régionales de distribution. Éviter l'extension des contrats à long terme en vigueur. Élargir les possibilités de concurrence de la part des importations.
Défense	Le gouvernement prévoit de créer 2 holdings regroupant 22 sociétés et de vendre les 11 sociétés restantes.	Cet objectif est louable et nécessaire pour éviter la mise en faillite de ces sociétés avant privatisation.	Veiller à ce que les privatisations se déroulent comme prévu.
Secteur de l'électricité : nouvelle stratégie	La nouvelle stratégie (modifiée en avril 2002) prévoit le regroupement de trois des plus grandes centrales, d'une centrale au lignite avec la mine où elle s'approvisionne, et plusieurs distributeurs régionaux. Le rôle de PSE, opérateur national, sera limité au transport. Le monopole local des distributeurs sera supprimé.	Il y a lieu de se féliciter de la réduction envisagée du rôle de PSE et de la mise en concurrence croissante des distributeurs régionaux sur le marché de détail. En revanche, le dégroupage pourrait réduire la valeur des entreprises.	Mêmes recommandations que pour le secteur des charbonnages et la sidérurgie. Si le regroupement entre la centrale au lignite et la mine qui l'approvisionne a lieu et si d'autres regroupements semblables suivent, les opérations de privatisation qui auront lieu par la suite ne devraient pas empêcher le dégroupage des mines et des centrales électriques.

Tableau 21. **Surveillance structurelle** (suite)

Précédentes recommandations	Mesures prises	Évaluation	Nouvelle recommandation
<p><i>Secteur de l'électricité : Coûts échoués</i></p> <p>Assouplir les contrats d'approvisionnement à long terme de sorte que la bourse de l'électricité et les pressions concurrentielles engendrent des économies et des gains suffisants.</p>	<p>Le système de compensation (SOK) proposé en 2001 n'a jamais été mis en œuvre et on parle de l'abandonner.</p>	<p>Les coûts échoués empêchent la bourse de l'électricité de permettre aux pressions concurrentielles d'accroître l'efficacité et de réduire les coûts.</p>	<p>Rechercher un compromis permettant au système de compensation SOK d'être mis en place. Sinon, ouvrir davantage le secteur à l'électricité importée ou renégocier les contrats à long terme.</p>
<p>Privatisation</p> <p>Poursuivre les privatisations de façon transparente et prévisible.</p>	<p>Les progrès en 2001 ont été décevants. A 6.5 milliards de zlotys, les recettes des privatisations ont augmenté, représentant 1/3 exactement de l'objectif initial du gouvernement. Le Budget de 2002 prévoit un volume également limité de ventes.</p>	<p>Le processus de privatisation, quoique bien défini, est excessivement lourd, complexe et coûteux.</p>	<p>Accélérer les privatisations en éliminant le pouvoir de veto <i>de facto</i> des participants aux consultations ; simplifier le processus de décision au niveau ministériel ; éviter les clauses sociales compliquées et les remplacer par des aides directes en faveur des travailleurs concernés en termes de protection sociale et sur le marché du travail ; dépolitiser la désignation des membres des conseils de surveillance dans les entreprises dont le Trésor est actionnaire ; rechercher plus activement des acheteurs pour les entreprises.</p>
<p>Ventes directes</p>	<p>100 petites entreprises ont été regroupées au cours de la période récente et vendues à une banque d'investissement en vue de leur revente ultérieure.</p>	<p>Si elle était employée plus régulièrement, cette approche contribuerait beaucoup à accélérer la privatisation des entreprises et à permettre aux plus prometteuses d'entre elles d'accéder à des capitaux privés.</p>	<p>Promouvoir activement la vente de petites entreprises regroupées avec le concours d'une banque d'investissement. Envisager des formules de crédit-bail pour inciter des membres de ces entreprises à se porter acquéreurs.</p>

Tableau 21. **Surveillance structurelle** (suite)

<i>Précédentes recommandations</i>	<i>Mesures prises</i>	<i>Évaluation</i>	<i>Nouvelle recommandation</i>
Privatisation des capitaux	L'État a bloqué plusieurs initiatives privées tendant à recapitaliser des entreprises à capitaux mixtes, ce qui a donné lieu à de sérieux conflits.	Le fait d'empêcher les entreprises partiellement privatisées d'augmenter leur capital nuit à leur capacité à se développer, à adopter des technologies modernes et, en fin de compte, à accroître leur part de marché.	Les autorités devraient revoir leurs objections à l'injection de capitaux privés. En particulier, elles devraient accueillir avec satisfaction un désengagement plus rapide de l'État dans ces entreprises.
Adoption de politiques destinées à remédier au problème des coûts échoués dans le secteur de l'électricité.	La privatisation du secteur de l'électricité, prévue pour la fin de 2002, a été reportée à 2004 et, suivant la politique habituelle en la matière, le gouvernement prévoit de conserver une participation de 25 pour cent plus une action dans chaque compagnie de distribution privée.	Ce retard est regrettable, et le maintien d'une minorité de blocage entre les mains de l'État ne semble guère justifié d'un point de vue économique.	Les privatisations devraient être accélérées et l'État ne devrait pas conserver de minorité de blocage.
Partie C : Réforme de la réglementation			
Cadre réglementaire			
Renforcer le cadre de la politique de la concurrence dans les industries de réseau. Un contrôle étroit de la part du Bureau de la concurrence et de la protection des consommateurs (UOKIK) et des autorités de régulation sectorielle est nécessaire pour veiller à ce que les regroupements se traduisent au bout du compte par des avantages et non par des inconvénients pour les consommateurs.	Une nouvelle loi antimonopole met un terme aux procédures non nécessaires, reconnaît que certaines formes de coopération peuvent stimuler les gains de productivité et l'innovation et permet une plus grande souplesse en matière de fusions et acquisitions.	Ces progrès sont les bienvenus, mais l'UOKIK devrait plus largement pouvoir critiquer publiquement la position du gouvernement lorsqu'il n'est pas d'accord avec lui.	L'UOKIK devrait critiquer plus ouvertement les décisions du gouvernement lorsqu'il ne les approuve pas. Il est particulièrement important qu'il joue un rôle actif de surveillance du marché lorsque des entreprises en position dominante sont créées.

Tableau 21. **Surveillance structurelle** (suite)

Précédentes recommandations	Mesures prises	Évaluation	Nouvelle recommandation
Les autorités de régulation sectorielle indépendantes devraient promouvoir la concurrence parallèlement aux privatisations.	Plusieurs agences de régulation ont été regroupées. Parallèlement, les dirigeants des agences concernées ont été remplacés.	Ces initiatives sont les bienvenues dans la mesure où elles se traduisent par des synergies et par des économies. Cependant, le remplacement des dirigeants des agences fait peser des doutes sur leur indépendance.	Les autorités devraient envisager d'intégrer l'Office de surveillance de l'assurance maladie (UNUZ) dans la nouvelle Commission de surveillance de l'assurance et des caisses de retraite. Les autorités doivent veiller à préserver l'indépendance effective et perçue de ces agences de contrôle.
Instituer des règles claires régissant la protection des actionnaires minoritaires en cas de conflit avec les dirigeants de l'entreprise et/ou les actionnaires majoritaires.	Un nouveau code du commerce défend le principe du traitement équitable de tous les actionnaires et fixe notamment des règles plus strictes concernant les assemblées générales d'actionnaires. Des codes volontaires en matière de gouvernement d'entreprise, s'appuyant sur les principes de l'OCDE, sont en cours d'établissement.	Ces initiatives sont les bienvenues. Cependant, les exemptions temporaires permettant aux entreprises dans lesquelles le Trésor est actionnaire de détenir des actions spéciales à droit de vote et à émettre des actions sans droit de vote créent des droits spéciaux et sont difficiles à justifier par des critères économiques ou d'équité.	Le gouvernement devrait envisager la suspension immédiate des droits de vote privilégiés accordés à titre temporaire en vertu du nouveau code.
Mesures spécifiques Simplifier les procédures d'immatriculation des nouvelles entreprises.	Un registre électronique unifié pour les nouvelles entreprises a été mis en place en 2001. Le programme <i>Entrepreneuriat-développement-emploi</i> prévoit des mesures destinées à simplifier les procédures administratives.	Le registre devrait permettre d'améliorer la transparence et la confiance dans les accords entre agents économiques. L'immatriculation prend généralement 2 mois et les formalités administratives sont particulièrement pesantes pour les petites entreprises.	Développer le système d'immatriculation électronique de manière à fournir aux entreprises un guichet unique pour cette formalité.

Tableau 21. **Surveillance structurelle** (suite)

Précédentes recommandations	Mesures prises	Évaluation	Nouvelle recommandation
Réduire les lourdeurs administratives pour les entreprises existantes.	La loi sur l'activité d'entreprise a réduit de 30 à 8 le nombre de domaines d'activité dans lesquels une autorisation est obligatoire.		L'efficacité du nouveau registre des entreprises pourrait être renforcée si toutes les entreprises existantes y étaient ajoutées dès que possible. Il faudrait aussi instituer sans retard un registre foncier complètement informatisé.
Abaisser le taux des prélèvements obligatoires sur les entreprises et simplifier les dispositions fiscales et réglementaires.	Le programme <i>Entrepreneuriat-développement-emploi</i> vise à simplifier les déclarations fiscales et à accorder des réductions de charges sociales pour l'emploi de jeunes diplômés et des trêves fiscales pour les nouvelles entreprises créées par des jeunes. Des mesures destinées à réduire les pouvoirs des inspecteurs des impôts locaux sont aussi à l'étude.	Outre qu'elles rendront le système fiscal plus simple sur le plan administratif, ces mesures, si elles sont mises en œuvre comme prévu, permettront de remédier en partie au biais de la fiscalité actuelle en faveur des entreprises non constituées en sociétés. Les trêves fiscales en faveur des nouvelles entreprises pourraient encourager des chefs d'entreprise à créer et fermer à plusieurs reprises la même entreprise.	Appliquer comme proposé les mesures de simplification. Ne pas instituer de trêve fiscale pour les nouvelles entreprises. Envisager de restreindre l'accès aux remboursements de TVA jusqu'à ce que les entreprises aient payé à leurs sous-traitants les biens ou services sur lesquels porte la TVA.
Simplifier les procédures de faillite.	Un projet de réforme de la législation en la matière a été soumis au gouvernement en 2000 mais n'a pas été mis en œuvre.	Le projet vise à renforcer les droits des créanciers, à réduire le risque que les débiteurs retardent leur restructuration et à accélérer les procédures judiciaires.	Mettre en œuvre immédiatement les propositions et les étendre aux banques et aux compagnies d'assurance dès que possible.
Les aides de l'État, directes et indirectes, devraient servir à remédier à des défaillances spécifiques du marché, éviter de fausser la concurrence en imposant des règles et réduire les risques d'aléa moral et d'antisélection.	La nouvelle loi sur les aides de l'État fixe des conditions claires pour leur attribution et définit les règles concernant l'octroi de ces aides aux entreprises et leur supervision.	La nouvelle loi rapproche la Pologne des normes internationales dans ce domaine ; cependant, les garanties de crédit échappent trop souvent à ces règles.	évaluer dans quelle mesure les nouvelles règles concernant les aides de l'État permettent de réduire les arriérés d'impôts et de cotisations sociales. Le rapport annuel de l'UOKIK sur les aides de l'État serait plus utile s'il était présenté à un stade plus précoce du processus budgétaire.

Tableau 21. **Surveillance structurelle** (suite)

<i>Précédentes recommandations</i>	<i>Mesures prises</i>	<i>Évaluation</i>	<i>Nouvelle recommandation</i>
Partie D : Développement durable			
Veiller à l'intégration effective des considérations environnementales dans les politiques sectorielles les plus sensibles (industrie, mines, transports et agriculture, en particulier) en incluant les priorités environnementales dans le cadre réglementaire.	La deuxième directive nationale sur l'environnement doit servir de base pour intégrer les considérations environnementales dans les politiques nationales, régionales et locales et comprend dans ce contexte des programmes d'action spéciaux concernant l'air, l'eau et les déchets.	Ces nouveaux efforts sont les bienvenus dans la mesure où l'on peut s'attendre à ce qu'ils contribuent à réorienter les politiques dans une perspective de durabilité.	Continuer à suivre et à mettre à jour les programmes à mesure qu'ils sont mis en œuvre.
Mettre en place un cadre juridique pour l'échange de permis d'émission ; élaborer un cadre réglementaire fixant les règles et modalités de fonctionnement de systèmes nationaux d'échange de permis d'émission.	Un projet de loi sur les permis négociables a été élaboré et le nouveau système a commencé à être mis en place en janvier 2002.	Bien que cette mesure aille dans la bonne direction, beaucoup reste à faire pour accroître la capacité de contrôle au niveau des voivodies et des powiats et pour établir entre eux un système de communication efficace.	Améliorer la formation et la communication entre les personnels concernés.
Formuler une stratégie pour la suppression progressive des fonds pour l'environnement.	Plusieurs mesures ont été prises pour donner plus de transparence aux activités des fonds, mais leur suppression n'est pas à l'ordre du jour du gouvernement.	Les sources de financement par le marché de la protection de l'environnement devenant de plus en plus importantes, les fonds servant à subventionner les pollueurs sont moins justifiés.	Mettre en œuvre les recommandations de la précédente Étude.
Partie E : Réforme des soins de santé			
Une nouvelle loi sur les soins de santé est nécessaire pour consolider les éléments les plus fragiles de la réforme récente (définition d'un ensemble minimum de prestations, amélioration des systèmes de règlement, imposition d'une contrainte budgétaire sur les caisses régionales).	Le nouveau gouvernement envisage d'intégrer les 17 caisses existantes en une seule caisse et de renforcer l'influence des autorités centrales sur les prestataires de services.	Aucun plan détaillé n'a encore été mis au point, mais l'intégration des caisses renforcerait sensiblement le contrôle central et irait à l'encontre de la réforme de 1999, qui envisageait la création d'un système dans lequel les caisses étaient censées se faire concurrence.	Afin d'éviter que de nouvelles réformes ne viennent déstabiliser le système, toute modification importante de celui-ci devra être précédée par de larges consultations avec toutes les parties prenantes.

de l'OCDE dans ces domaines et dans d'autres, les mesures qui ont été prises récemment et l'évaluation de la situation faite actuellement par l'Organisation.

Tirer les avantages d'une économie de marché

L'ampleur des transformations intervenues dans l'économie polonaise a fait l'objet d'autres études (voir OCDE 2000, 2001a) et bien que la CE, dans son *Rapport de 2001 sur les progrès réalisés par la Pologne sur la voie de l'adhésion*, conclut à juste titre que la Pologne est une économie de marché qui fonctionne, le processus demeure incomplet. Pour que la Pologne puisse tirer pleinement parti des réformes substantielles déjà opérées, elle devra achever la restructuration des activités encore sous contrôle de l'État, comme le charbon, l'acier, l'électricité et les industries du secteur de la défense. Malgré plus de dix années d'efforts de restructuration et, dans certains cas, des améliorations sensibles de la productivité, ces secteurs restent peu concurrentiels et opèrent une ponction sur les ressources nationales. Une accélération de leur privatisation serait facilitée par un assouplissement sensible des conditions qui ont été imposées aux tentatives précédentes de cession. Ce sont ces conditions, et non les perspectives effectives d'évolution de l'activité des entreprises, qui semblent être l'une des principales raisons de l'échec de ces tentatives. Enfin, avant que l'on puisse attendre des industries de réseau qu'elles contribuent pleinement au relèvement des niveaux de vie en Pologne, le cadre réglementaire dans lequel opèrent les entreprises privatisées et celles relevant encore du secteur public doit être clarifié et renforcé.

Restructuration des entreprises d'État

Les divers gouvernements qui se sont succédé en Pologne ont considéré que les secteurs du charbon et de l'acier devaient être restructurés avant d'être privatisés. Au cours de la dernière décennie, chacun de ces secteurs a donc fait l'objet d'une série de plans de restructuration visant à rétablir la rentabilité avant de passer à une cession. Les autorités estiment que tant que la situation financière n'est pas assainie, il est difficile de trouver un acheteur et, de fait, malgré plusieurs appels d'offres et la vente de certains sites, aucune entité privée n'a été en mesure d'accepter d'acheter les entreprises en question aux conditions demandées par l'État. Cependant, il n'est pas évident que ce soit la situation financière de l'entreprise elle-même qui soit à l'origine de l'échec des négociations, les conditions supplémentaires auxquelles la cession était assujettie paraissant plutôt en cause. Parmi ces conditions figuraient généralement le niveau élevé des prix demandés et l'obligation pour les acheteurs de garantir les niveaux d'emploi pendant un certain nombre d'années, de réaliser des investissements supplémentaires et d'accepter le maintien de l'État dans le capital de la société. De fait, d'après les articles parus dans la presse, ces conditions ont été parmi les principales raisons de l'échec d'un grand nombre de privatisations⁵⁷.

Les *charbonnages* ont fait l'objet de plusieurs plans successifs de restructuration (voir OCDE 2001 pour une analyse plus complète). Actuellement, 70 pour cent environ de l'énergie primaire totale de la Pologne viennent du charbon et les exportations vers l'Europe restent une source importante de devises. Les réserves et les dépôts de charbon sont essentiellement situés dans les régions méridionales du pays (Slaskie, Dolnoslaskie et Lubelskie), où ce secteur joue un rôle prédominant dans l'économie et dans l'emploi (jusqu'à 8.4 pour cent de l'ensemble des emplois sont liés au charbon à Slaskie). Malgré des réductions substantielles⁵⁸, le secteur est encore caractérisé par des capacités excédentaires, il perd de l'argent et est très endetté. Les autorités ont lancé en 1998 un plan ambitieux de redimensionnement et de restructuration du secteur de l'extraction du charbon sur quatre ans, avec l'assistance de la Banque mondiale⁵⁹. Ce programme a permis de réduire encore la taille du secteur⁶⁰.

L'aspect peut-être le plus encourageant est que le secteur dans son ensemble génère un excédent d'exploitation du fait de la hausse des prix intérieurs depuis 2000. Cependant, si l'on fait abstraction des subventions de l'État, le secteur affiche toujours des pertes et a un endettement global d'environ 21 milliards de zlotys (2.8 pour cent du PIB). En outre, comme on l'a vu dans le chapitre III, il enregistre d'importants arriérés auprès du système de sécurité sociale et reçoit un grand nombre d'aides de l'État⁶¹.

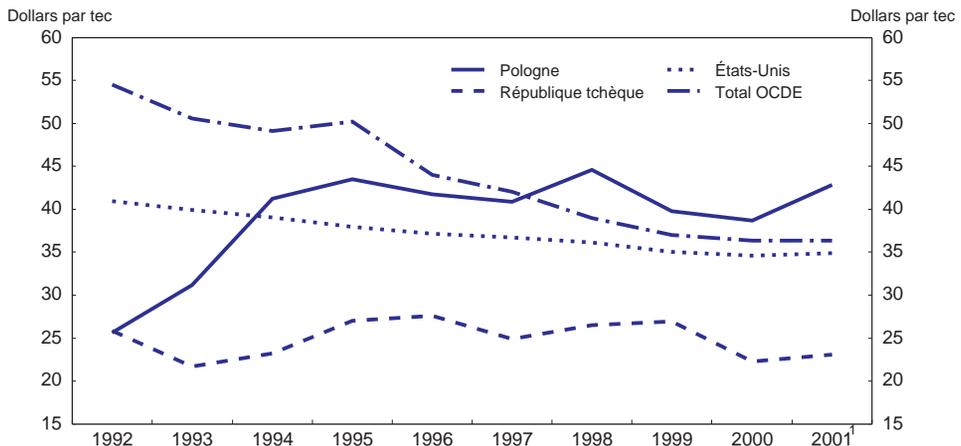
Le plan de restructuration des charbonnages de 1998 prévoyait la fermeture des mines enregistrant des pertes et la privatisation des mines rentables. Malheureusement, le processus de privatisation des mines rentables s'est enlisé. Le gouvernement a abandonné les négociations concernant la cession de KWK *Bogdanka* S.A en octobre 2001, sous la pression des syndicats, alors que la privatisation de WKW *Budryk* S.A fait encore l'objet d'une analyse préalable. Les autorités envisagent maintenant de revoir le plan de restructuration afin de fusionner les sept groupes miniers en trois holdings dans le courant de 2002. Un autre plan envisagé serait la création d'un seul grand organisme d'État, qui est censé permettre une utilisation plus efficace de la capacité et la réduction des coûts, en assurant une meilleure gestion globale de la planification stratégique, des ventes, des matériels, de la logistique et de la protection de l'environnement.

Les plans visant à établir quelques grandes sociétés de charbonnage devraient être réexaminés. Si elle peut améliorer la rentabilité des mines et permettre aux mineurs de continuer à recevoir des salaires sensiblement plus élevés que la moyenne, cette option risque aussi de réduire l'efficacité globale et le bien-être économique. Les prix élevés, qui permettraient de doper la rentabilité du secteur et les salaires des mineurs, nuiraient dans le même temps à la compétitivité des activités tributaires du charbon polonais et réduiraient l'emploi (et les salaires) dans ces secteurs. De fait, la hausse du prix intérieur du charbon, alors même que les prix mondiaux diminuent, est la principale raison du retour à la

rentabilité opérationnelle du secteur et donne à penser que ce dernier extrait déjà des rentes de monopole des consommateurs (graphique 25). En outre, on peut véritablement craindre qu'au lieu de générer des économies d'échelle comme cela est envisagé, la structure intégrée ne soit utilisée pour procéder à des subventions croisées de la production dans les houillères à perte⁶². Enfin, il est difficile de dire avec précision comment une aussi grande concentration des activités permettra d'accélérer la privatisation finale du secteur. Cette concentration risque plutôt de perpétuer la participation de l'État dans le secteur minier, situation qui n'est guère satisfaisante car elle tend à freiner la croissance de la productivité en entremêlant les considérations de politique générale et les considérations commerciales, au détriment des deux. Afin que puisse s'exercer sans tarder le libre jeu nécessaire des mécanismes du marché, la privatisation des houillères devrait recevoir la priorité. La consolidation devrait intervenir après la privatisation par le biais des forces du marché.

La restructuration de la *sidérurgie* a commencé au début des années 90 et s'est accélérée en 1998, après le lancement d'un programme pluriannuel⁶³. La réorganisation, la transformation de la structure du capital et la privatisation étaient les axes principaux de ce programme de même qu'une élimination progressive de la pollution de l'environnement. La stratégie prévoyait également l'adoption d'un généreux plan social, qui devait faciliter une réduction de deux tiers de l'emploi pour passer de 87 000 travailleurs à la fin de 1997 à 32 000 travailleurs en 2001, et une nouvelle réduction de 10 pour cent de la capacité. Jusqu'ici, l'aide

Graphique 25. **Prix intérieurs et internationaux du charbon**
Prix du charbon vapeur pour la production d'électricité



1. Estimation sur la base des données trimestrielles disponibles.
Source : AIE/OCDE, Statistique de l'AIE, Coal information 2001.

explicite au secteur a été dans une large mesure limitée à des mesures actives du marché du travail visant à redéployer et à recycler les travailleurs licenciés⁶⁴.

Malgré ce redimensionnement, le secteur sidérurgique continue de souffrir de faiblesses structurelles. Il reste très fragmenté et concentré en même temps. L'on dénombre pas moins de 30 entreprises sidérurgiques distinctes, mais plus de 80 pour cent de la production viennent des cinq plus grandes d'entre elles⁶⁵. En outre, le secteur est fortement endetté et enregistre des pertes, avec un passif obligatoire de 9 milliards de zlotys au total, dont 1.1 milliard envers le secteur public, les arriérés à l'égard de la caisse de sécurité sociale représentant 70 pour cent de cette dernière somme. Enfin, le secteur n'est pas compétitif, ayant encore perdu 600 millions l'an dernier et cédant du terrain sur les marchés nationaux comme sur les marchés internationaux. Depuis 2000, les importations d'acier se sont accrues alors même que la production industrielle fléchissait car les producteurs nationaux d'articles manufacturés, de véhicules à moteur par exemple, se sont tournés de plus en plus vers les fournisseurs étrangers pour l'achat d'acier de haute qualité.

Face à cette dégradation, les autorités ont adopté en juillet 2001 un programme révisé de restructuration, qui a été modifié en février 2002. Si les objectifs quantitatifs ultimes du programme restent à peu près inchangés, les autorités prévoient aujourd'hui de créer une grande société holding *Polskie Huty Stali* (PHS), regroupant les quatre grands producteurs d'acier. Elles espèrent que ce regroupement facilitera la vente des meilleurs actifs à un investisseur stratégique. Dans le cadre de ce nouveau dispositif, chaque entreprise de production devra proposer un plan de restructuration financière de la dette et des actifs et le soumettre au ministère de l'Économie. Si ce plan est approuvé, le remboursement de la dette budgétaire (quelque 15 pour cent total) serait reporté jusqu'en 2006-10. Les accords concernant l'endettement restant, notamment les dettes commerciales et les engagements à l'égard du secteur bancaire, devront être négociés directement avec les partenaires commerciaux et les créanciers. Les entreprises ne perdront pas dans l'immédiat leur identité légale. Une fois la consolidation achevée, les dettes non remboursées seront reprises par la nouvelle société PHS, qui sera autorisée à procéder à des échanges de titre de créances contre des obligations. Les pouvoirs publics espèrent que, grâce à l'effort de restructuration et de consolidation financière des entreprises elles-mêmes, les coûts budgétaires seront peu importants et limités à une restructuration de l'emploi.

Bien que le taux de pénétration des importations dans le secteur sidérurgique soit, à 34.3 pour cent, plus élevé que dans le secteur charbonnier (10.3 pour cent), la part des entreprises nationales sur le marché de l'acier ordinaire est beaucoup plus importante. De ce fait, les autorités voudront être prudentes et s'assurer que l'émergence d'un producteur dominant dans le secteur de l'acier ne conduise pas aux mêmes types de distorsions des prix et d'effets concurrentiels

négatifs que ceux décrits pour le plan de restructuration des charbonnages. De fait, ces deux tactiques soulèvent d'importantes questions du point de vue de la concurrence. Le Bureau de la concurrence et de la protection des consommateurs (UOKIK, voir ci-après) devra fait preuve de vigilance et veiller à que ces nouvelles structures de domination du marché ne pénalisent pas les consommateurs polonais.

La réforme du *secteur de l'énergie* est en cours depuis plus d'une décennie maintenant, fondée en partie sur la démonopolisation. Dans le cadre de ce processus, le secteur a été divisé en trois segments : la production⁶⁶, le transport⁶⁷ et la distribution⁶⁸. En outre, une Autorité indépendante de régulation de l'énergie a été créée en 1997. Conjointement avec la structure légale décrite plus haut, cet organisme a ouvert la voie à la privatisation du secteur. Des avancées majeures ont été réalisées et devraient contribuer à créer un véritable marché concurrentiel de l'énergie. Cependant, de nouvelles mesures sont nécessaires pour accélérer ce processus. Les « coûts échoués » associés aux contrats d'achat exclusifs à long terme, qui concernent 70 pour cent environ de l'électricité fournie aux consommateurs finals, et le PSE constituent des obstacles majeurs. Alors que la bourse polonaise de l'énergie et des marchés au jour le jour et horaires pour les surplus énergétiques ont été créés en septembre 2001, le volume de l'électricité échangée sur le marché libre reste négligeable, représentant seulement 1.5 pour cent de la consommation globale d'électricité (d'après les estimations, 43 pour cent pourraient être orientés par le marché, OCDE, 2002a). Dans ce contexte, les conditions de l'accès de tiers au réseau sont très restreintes ; seulement 13 des 180 consommateurs répondant aux conditions requises pour changer de fournisseur d'après les réglementations en vigueur ont bien changé de fournisseur et seulement 50 accords d'accès au réseau ont été conclus.

Les pouvoirs publics pensent à juste titre que la résolution du problème des « coûts échoués » est une condition préalable nécessaire à la concurrence sur le marché de l'électricité. Ils ont donc introduit un nouveau système de paiements compensatoires en 2001. Ce système prévoyait l'obligation pour les producteurs de vendre leur énergie sur le marché libre à des taux compétitifs. La différence entre le prix reçu et celui stipulé dans le contrat à long terme leur serait versée par SOK S.A., nouvel organe détenu et contrôlé par le PSE. Ces coûts seraient ajoutés aux coûts de transport, payés par tous les consommateurs d'énergie et l'URE, en sa capacité d'autorité de régulation de l'énergie, serait chargée de tenir compte de cet élément supplémentaire lors du processus d'agrément des tarifs. De cette manière, les fournisseurs, y compris ceux ayant des contrats à long terme, seraient incités à réduire les coûts et à se concurrencer pour les parts de marché. Dans la mesure où les entreprises sans contrats à long terme obtiennent des parts de marché, les prix diminueront à l'avantage des consommateurs. Malheureusement, le programme n'a jamais été mis en œuvre en raison des problèmes de TVA liés aux différences entre les prix d'achat et les prix de vente implicites dans le système et les autorités envisagent d'abandonner cette idée. Si

tel était le cas, elles devraient étudier la possibilité d'élargir l'accès au marché de l'électricité à des producteurs basés à l'étranger de façon à maximiser les pressions de la concurrence ou renégocier les contrats de longue durée.

La résolution du problème posé par ces contrats de longue durée reste une priorité, mais pour tirer pleinement parti des avantages de la concurrence, la privatisation du secteur de l'électricité doit être accélérée. Jusqu'ici, seules 7 centrales thermiques, 4 centrales électriques et une société de distribution (GZE S.A) ont été en partie privatisées, alors que toutes les centrales appartenant à l'État ont été transformées en sociétés par actions (« commercialisées »). Compte tenu de ces progrès limités, la privatisation prévue du secteur de l'énergie d'ici à la fin de 2002 a été remise jusqu'en 2004. La stratégie modifiée prévoit la fusion horizontale des trois grandes centrales de façon à créer une « ressource énergétique stratégique nationale » alors qu'une centrale alimentée au lignite sera intégrée verticalement avec la mine qui la fournit avant d'être privatisée. Récemment, les pouvoirs publics ont annoncé des plans pour fusionner les entreprises au niveau de la distribution, en laissant leur privatisation pour plus tard. En outre, comme à l'accoutumée, le ministère du Trésor envisage de garder une participation de 25 pour cent minimum plus une action dans chaque société de distribution privatisée – au moins jusqu'à ce que les programmes d'investissement parallèles aient été mis en œuvre. Les pouvoirs publics estiment que le fait que de rester dans le capital leur permettra d'exercer un contrôle sur la mise en œuvre du plan social des entreprises et d'empêcher des abus durant le processus de liquidation et de cession (complète ou partielle) des actifs de la société. En outre, le programme prévoit une réduction sensible du rôle du PSE. Bien que le calendrier exact n'ait pas encore été défini jusqu'ici, il a été décidé en fin de compte de limiter les activités de l'opérateur à la gestion du système de transport. Pour améliorer la concurrence sur le marché du détail, le monopole des distributeurs dans la fourniture d'électricité aux résidents de certaines zones géographiques sera aboli et, dans le même temps, leur obligation d'approvisionner les consommateurs dans les régions considérées sera supprimée.

Exposer le secteur de l'énergie aux forces du marché devrait rester une priorité importante pour l'État. A cet égard, une solution au problème des coûts échoués reste à trouver – peut-être en permettant une exception aux règles de la TVA qui ont fait dérailler les efforts de l'an dernier. De fait, il est difficile de voir comment une solution qui entraînerait une diminution des prix pour les consommateurs ne se traduirait pas aussi par une diminution des recettes de TVA. Les plans visant à réduire le rôle de PSE et à exposer le réseau de distribution à certaines pressions concurrentielles supplémentaires sont bienvenus. Toutefois, l'utilité d'un regroupement des houillères avec les centrales électriques n'est pas évidente *a priori*. Les propriétaires privés peuvent se montrer favorables à un tel accord car il les assure d'une source d'approvisionnement, mais ils préféreront peut-être aussi acheter du charbon sur le marché ouvert. Si les autorités poursuivent leur

plan d'intégration de la mine de lignite et d'une centrale ou procèdent à des opérations analogues d'intégration verticale à l'avenir, à la suite des privatisations les nouveaux propriétaires devraient rester libres d'opérer une dissociation si c'est la solution qu'ils préfèrent. Les contrats de privatisation peuvent contenir des clauses interdisant toute désintégration ultérieure, mais cela risque d'augmenter les coûts pour les consommateurs et de réduire la compétitivité internationale du secteur. En outre, comme on le verra dans la section suivante, l'amalgame des objectifs économiques et sociaux par l'assujettissement de la privatisation à des conditions sociales et d'investissement tend à réduire la valeur des entreprises et leurs performances économiques ultérieures.

Le *secteur du gaz* subira aussi une restructuration importante pour compléter la réforme des secteurs du charbon et de l'électricité. Compte tenu de l'interdépendance des trois secteurs, un marché du gaz non concurrentiel interférerait avec leur libéralisation. Pour le moment, la réforme du secteur du gaz n'a pas beaucoup progressé. Le principal intervenant sur le marché, la Société polonaise du pétrole et du gaz (PGNiG) a été transformée en société par actions en 1996 et, depuis lors, la restructuration est restée axée essentiellement sur la séparation interne des différentes activités, notamment l'extraction, le transport et le stockage. Il existe toujours un monopole verticalement intégré pour les importations, le transport, le stockage et la distribution de gaz naturel.

Les autorités prévoient d'axer les activités de PGNiG sur le transport, le stockage et le service des contrats d'achat ferme à long terme avec les fournisseurs étrangers (le gaz importé entre pour pas moins de 65 pour cent dans l'offre totale). L'exploration et l'extraction minières, les transports, le développement des réseaux et le courtage du gaz seront séparés. A mesure que se poursuivra le processus de restructuration de PGNiG, les autorités devraient envisager de créer un minimum de quatre sociétés de distribution et de les vendre à différents propriétaires, permettant la concurrence sur leurs territoires respectifs – voir OCDE (2002a), pour une description plus complète de toutes les options de restructuration recommandées. L'UOKIK devra effectivement suivre la structure du marché à terme afin d'empêcher une consolidation excessive, l'accès à la grille et les tarifs étant soumis à une réglementation étroite de l'URE. Malheureusement, le nouveau programme ne dit rien sur la question de savoir si (et éventuellement comment) le marché sera plus largement ouvert aux intervenants étrangers pour faire face à l'accroissement prospectif de la demande. Les contrats d'achat ferme à long terme existants prévoient déjà des augmentations en volume importantes et, dans la mesure où ils s'étendent sur 25 ans, ils sont difficiles à dénouer. Il faudrait éviter de les étendre davantage (et diversifier les sources d'importations) afin d'encourager un développement de la concurrence.

Le *secteur de la défense* est un autre secteur de dimension importante où une restructuration est nécessaire. Il comprend quelque 35 000 travailleurs et

37 sociétés qui, contrairement aux autres activités où l'État est omniprésent, sont très diversifiées à la fois pour ce qui est des activités et des structures. Bien que la plupart des entreprises en question produisent des biens technologiquement sophistiqués, comme les aéronefs et les systèmes électroniques, elles ne sont généralement pas compétitives sur le plan international, en raison de leur rigidité au niveau de l'organisation et de l'offre. Dans ces conditions, elles ont accumulé beaucoup de dettes, en particulier sous la forme d'arriérés d'impôts et de cotisations sociales. Dans un programme ambitieux de restructuration de la défense lancé en 1999, il était envisagé de privatiser 26 entreprises, mais seules deux transactions avaient été menées à bien en mars 2002. La « Stratégie de restructuration du secteur de la défense pour la période 2002-05 », récemment approuvée, propose la création de deux groupes comprenant respectivement 16 et 6 entreprises de défense. Sur les 15 entreprises restantes, quatre sont en liquidation et 11 devraient être privatisées. Les autorités espèrent que ce nouveau programme contribuera à assurer la viabilité des entreprises et que les recettes tirées des privatisations pourront être utilisées pour contribuer à restructurer les entreprises qui doivent être exclues du processus pour des raisons stratégiques.

Privatisation

Aussi bien dans les industries de réseau qu'ailleurs, le processus de privatisation a démarré lentement en Pologne (OCDE, 2001a). Néanmoins, il a sensiblement progressé (tableau 22) et, aujourd'hui, le secteur privé entre pour plus de 70 pour cent dans la production. La stratégie suivie en Pologne a consisté à privilégier les ventes aux investisseurs stratégiques, l'État gardant des participations minoritaires importantes dans un grand nombre d'entreprises. Globalement, les entreprises privatisées obtiennent de meilleurs résultats que les entreprises d'État car les investisseurs stratégiques y ont injecté d'importants fonds propres et du savoir-faire après la privatisation. Ces facteurs contribuent à expliquer les importants gains de productivité et les innovations observés, entre autres, dans le secteur bancaire, la construction automobile, la production de meubles et les transports aériens. Les accords directs de privatisation de plus petite taille ont aussi abouti à des gains d'efficacité et à des taux élevés de survie des entreprises⁶⁹.

Malgré ces résultats globalement positifs, le processus de privatisation est loin d'être achevé. Les entreprises de détail et le secteur public représentent ensemble quelque 42 pour cent de l'emploi⁷⁰. En outre, l'État a cédé moins de la moitié de son portefeuille initial et détient encore l'ensemble du capital ou un intérêt majoritaire ou de contrôle dans quelque 3 000 entreprises (voir encadré 8), d'une valeur de 17 pour cent du PIB. La situation n'est pas très favorable lorsqu'on la compare à celle de la République tchèque où les mêmes chiffres sont de 229 entreprises d'une valeur de 5 pour cent environ du PIB et à celle de la Hongrie où ils sont de 172 entreprises d'une valeur de moins de 6 pour cent du

Tableau 22. **La taille du secteur privé**
En pourcentage de l'ensemble de l'économie

	Emploi		Production brute	
	1995	2000	1995	2000
Agriculture	97.0	98.7	88.3	89.4
Industrie	50.5	74.8	47.7	71.6
Industries extractives	3.1	14.0	2.4	29.3
Industries manufacturières	60.0	85.9	57.5	82.0
Électricité, gaz et eau	3.7	6.9	2.0	4.4
Transport, entreposage et communication	26.7	37.6	40.2	49.9
Intermédiation financière	36.4	72.2	67.4	82.6
Moyenne, toutes branches confondues	62.8	73.7	61.1	74.4

Source : Office central de statistiques.

PIB (graphique 26)⁷¹. Du fait du report de plusieurs ventes prévues, notamment quatre grandes installations de chimie lourde, et des retards pris dans l'exécution de plusieurs autres privatisations, sans compter le manque de dynamisme du marché, seulement 64 entreprises⁷² ont été totalement ou partiellement privatisées (moins de 3 pour cent de l'ensemble). Dans ces conditions, les recettes n'ont représenté qu'un tiers de celles attendues initialement par l'État (6.5 milliards de zlotys)⁷³. Le budget de 2002 ne table que sur d'autres ventes limitées qui seront réalisées essentiellement par la cession des participations résiduelles dans des entreprises déjà privatisées dans les secteurs de l'électricité, du transport aérien et des télécom.

Cette lenteur relative tient au fait que le système de privatisation polonais s'appuie sur un processus bien défini mais lourd qui prévoit d'importantes consultations avec les partenaires sociaux et les dirigeants et travailleurs en place ainsi que des approbations ministérielles (tableau 23). Si ce processus est lourd, coûteux et lent, il est cependant transparent et a permis au pays d'éviter certains des inconvénients les plus graves associés à des systèmes plus rapides comme la privatisation par coupons. Néanmoins, le simple nombre d'entreprises restant à vendre donne à penser que si des mesures ne sont pas prises pour réformer le système et accélérer les ventes, il faudra pas moins de 20 ans pour achever le programme de privatisation. De fait, même si le rythme des ventes double, la Pologne sera encore en train d'essayer de privatiser certaines de ces entreprises au cours de la prochaine décennie⁷⁴.

Plusieurs facteurs empêchent une accélération du rythme auquel le capital privé, les incitations du marché et l'expertise étrangère peuvent contribuer à des gains de productivité dans les entreprises et les secteurs qui, pour le moment, restent relativement peu exposés aux pressions du marché. *Premièrement*, le processus

Encadré 8. **État d'avancement du processus de privatisation en Pologne**

Après douze années de privatisation, le nombre d'entreprises publiques a considérablement diminué¹. Néanmoins, d'après l'OCDE, l'État soit possède encore la totalité du capital, soit détient un intérêt de contrôle² ou est majoritaire dans quelque 3 073 entreprises. La privatisation de 1 020 d'entre elles n'a pas encore été approuvée et 881 sont en voie de liquidation. Les autres ont été partiellement privatisées ou sont sur le point d'être cédées. La plupart des ventes ont été réalisées selon l'une des deux méthodes : privatisation directe et privatisation indirecte (du capital).

La privatisation directe suppose la vente directe, la participation à une coentreprise ou la location-bail à long terme des actifs des entreprises d'État. Elle vise essentiellement à modifier la structure du capital dans les entreprises petites et moyennes (c'est-à-dire celles comptant moins de 500 salariés, PME) ayant une importance régionale et locale. Les privatisations directes sont essentiellement gérées par les seize gouverneurs de voïvodies, bien qu'elles soient assujetties à l'approbation du ministère du Trésor. Il s'est agi généralement d'un processus de bas en haut, les salariés des entreprises souhaitant engager un rachat par les dirigeants et les travailleurs. La privatisation directe a été utilisée pour 2 084 entreprises et a abouti dans 1 931 cas.

Les privatisations indirectes (du capital) ont lieu en deux phases. Dans la première phase, la société est transformée en société par actions appartenant intégralement au ministère du Trésor (c'est la « commercialisation »). Dans la phase suivante, les parts de la société sont vendues à des investisseurs privés au moyen d'une adjudication publique, d'un appel d'offres et d'une invitation publique à négocier. La privatisation du capital a généré l'essentiel des recettes et, au total, 1 515 entreprises ont été commercialisées jusqu'ici et au moins certaines parts de 970 autres ont été vendues à des investisseurs du secteur privé.

En outre, l'État a une participation dans 247 autres entreprises comme suite à des annulations de fusions et à des privatisations qui ne relèvent ni de la méthode directe ni de la méthode indirecte. Par exemple, le transfert d'actions d'une entreprise d'État à des entités privées au lieu d'un paiement en espèces. C'est en général la procédure qui a été utilisée lorsqu'un partenaire privé dans une entreprise privatisée à chercher à recapitaliser celle-ci. Dans ces cas, l'État a fréquemment cédé une participation minoritaire dans une deuxième société d'État à un partenaire du secteur privé de façon à participer à la recapitalisation et à préserver sa participation de contrôle dans l'entreprise en question.

En résumé, sur les 3 073 entreprises dans lesquelles l'État garde soit la totalité du capital soit un intérêt majoritaire ou de contrôle, 1 762 sont des sociétés par actions, dont 1 515 ont été privatisées en utilisant la méthode indirecte. Sur ce total, l'État possède en totalité 485 entreprises, a une participation majoritaire dans 103 entreprises et un intérêt de contrôle (entre 25 et 50 pour cent) dans 431 autres. La privatisation directe a été approuvée pour 153 entreprises et

Encadré 8. **État d'avancement du processus de privatisation en Pologne** (*suite*)

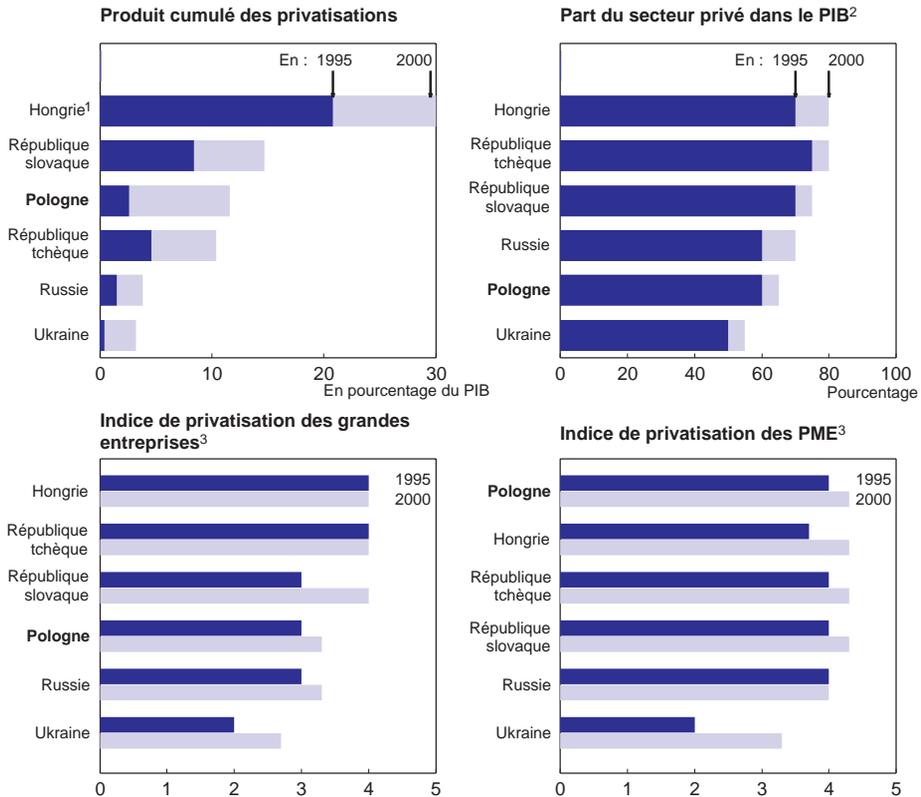
881 entreprises sont soumises à des procédures de liquidation ou de faillite. La privatisation doit encore être approuvée pour 1 020 entreprises d'État. Si l'on déduit les 881 entreprises qui sont en cours de procédure de faillite, on constate que 2 192 entreprises apparemment viables restent encore sous le contrôle de l'État.

1. Du fait des fusions et divisions d'entreprises intervenues depuis 1990, le nombre total d'entreprises encore à privatiser et celles qui l'ont été n'est pas égal au nombre initial d'entreprises.
2. En vertu de la loi polonaise, une personne morale qui possède plus de 20 à 25 pour cent (suivant les statuts) d'une société a des droits spéciaux. Surtout, si une personne morale possède plus de 25 pour cent d'une société elle peut bloquer tout changement dans ses statuts, les décisions visant l'émission de nouvelles actions ou obligations et les décisions visant le remboursement d'actions ou la réduction du capital.

de privatisation est entravé les intérêts particuliers défendus au sein des entreprises d'État. Dans le cas des privatisations directes, les règles actuelles exigent qu'avant les négociations de privatisation entre le Trésor et un acheteur potentiel, les deux parties conviennent d'un programme de restructuration comprenant un plan d'investissement. Un plan social, approuvé par les représentants des travailleurs, est aussi une précondition pour les négociations. Dans le cas des privatisations directes, qui sont gérées au niveau local, un processus de consultation doit également avoir lieu entre les autorités de la *voïvodie*, les acquéreurs, les dirigeants en place et les représentants des travailleurs. Alors qu'ils ont été conçus initialement pour encourager la transparence et empêcher les parties intéressées de s'engager dans des accords secrets, ces mécanismes n'ont pas souvent permis de dégager un consensus et ont de ce fait prolongé sensiblement le processus de privatisation global. D'après certains observateurs, les dirigeants et les salariés des entreprises publiques de même que les agents des ministères concernés ont utilisé les mécanismes en question pour défendre leurs propres intérêts, qu'ils considéraient parfois comme mieux servi par le maintien de la propriété d'État. De fait, s'il semble raisonnable de consulter ceux qui sont directement intéressés par les ventes, leur permettre d'y mettre effectivement un veto semble excessif, en particulier dans les cas où l'entreprise existante semble rentable et où il n'y a pas de raisons *a priori* de s'attendre à une réduction ultérieure des activités.

La prise de décisions est aussi compliquée par le fait que plusieurs institutions partagent la responsabilité des principales mesures concernant les entreprises d'État. Le ministère du Trésor et, jusqu'à sa dissolution récente (avril 2001),

Graphique 26. Progrès des privatisations dans quelques économies en transition



1. Les chiffres sont différents de ceux indiqués dans l'Étude précédente en raison de la révision des données.

2. Sur la base des chiffres officiels du PIB et d'estimations des recettes engendrées par les entreprises privées inscrites au registre du commerce et par les entités privées informelles.

L'indice se situe entre 1 et 4+, suivant les définitions ci-après :

Privatisation des grandes entreprises

- 1 = Propriété privée peu développée.
- 2 = Dispositif général pratiquement prêt à être mis en œuvre.
- 3 = Plus de 25 pour cent des actifs des entreprises sont entre les mains du secteur privé ou en cours de privatisation, mais des problèmes potentiellement importants de gouvernement d'entreprise ne sont pas encore résolus.
- 4 = Plus de 50 pour cent des entreprises et actifs agricoles qui appartenaient à l'État sont entre les mains du secteur privé et des progrès importants ont été réalisés en ce qui concerne le gouvernement d'entreprise.
- 4+ = Normes et performances comparables à celles des économies industrielles avancées : plus de 75 pour cent des actifs des entreprises sont entre les mains du secteur privé et le gouvernement d'entreprise est efficace.

Privatisation des petites et moyennes entreprises

- 1 = Propriété privée peu développée.
- 2 = Part substantielle privatisée.
- 3 = Programme presque complet mis en œuvre.
- 4 = Privatisation complète des petites entreprises avec achat et vente de droits de propriété.
- 4+ = Normes et performances comparables à celles des économies industrielles avancées : plus de petite entreprises entre les mains de l'État ; possibilités effectives d'achat et vente des terrains.

Source : Banque européenne pour la reconstruction et le développement, Transition Report 2001.

Tableau 23. Principales privatisations
Décembre 2001

Raison sociale	Activité	Date de privatisation	Méthode	Investisseur stratégique	Recettes budgétaires (millions de zlotys)	Structure du capital après privatisation, en pourcentage				
						État	Salariés	Investisseur stratégique	Investisseurs institutionnels	Particuliers
Telekomunikacja Polska (TPSA)	Télécommunications	Décembre 98 Octobre 00 Septembre 01	Introduction en bourse/cession de blocs	France Telecom +Kulczyk (Pologne)	25 240.5	22.5	15.0	47.5	← 15.0 →	
Bank Pekao S.A.	Banque	Juin 98 Juin 99 Octobre 00	Int. en bourse Cession de blocs Int. en bourse	UniCredito Italiano + Allianz Aktiengesellschaft	5 597.5	6.9	n.d.	55.3	BERD (6.63)	31.2
PKN Orlen	Transformation et distribution de produits pétroliers	Novembre 99 Juillet 00	Int. en bourse Marché secondaire		3 374.5	28.0	–	–	← 72.0 →	
PZU	Assurance	Novembre 99	Cession de blocs	Eureko + BIG Bank Gdanski (Pologne)	3 018.0	55.6	14.4	30.0	–	–
Bank Zachodni	Banque	Juin 99	Cession de blocs	AIB European Investments Ltd.	2 284.8	4.3	12.7	81.6	← 13.4 →	
Bank Handlowy	Banque	Juillet 97	Int. en bourse	Citibank ¹	1 647.2	6.9	n.d.	87.8	← 5.3 →	
KGHM	Mine de cuivre	Août 97	Int. en bourse		1 348.4	44.3	–	–	← 55.7 →	
Powszechny Bank Kredytowy	Banque	Octobre 97 Juin 00	Int. en bourse Cession de blocs	Bank Austria Credit AG ²	1 342.5	3.7	0.8	56.7	← → 38.8 Bank of New York (10.1)	
Elektrociepownie Warszawskie	Production de chaleur et d'électricité	Janvier 00	Cession de blocs	Vattenfall	959.5	45.0	Distribution en cours	55.0	–	–
Polfa Poznan	Produits pharmaceutiques	Janvier 98	Cession de blocs	Glaxo Wellcome	770.3	2.7 ³	0.3	97.0 ⁴	–	–
Orbis	Hôtellerie	Novembre 97 Juillet 99 Juillet 00	Int. en bourse Cession de blocs I Cession de blocs II	Accor (20), FIC (10.4), Globe Trade Centre (5) (Pologne)	669.7	6.2	n.d.	42.4 ⁵	← 51.4 →	
Gomolaski Zaklad Electroenergetyczny	Chaleur (distribution)	Décembre 2000	Cession de blocs	Vattenfall Aktiebolag	635.0	55.4	12.8	31.8	–	–
Zaklady Przemyslu Tytoniowego Krakow	Transformation du tabac	Janvier 96	Cession de blocs	Phillip Morris Holland	579.7	4.5 ⁶	0.1	95.4	–	–
Elektrownia Rybnik S.A.	Production de chaleur et d'électricité	Mars 2001 et septembre 2001 (deuxième phase)	Cession de blocs	EDF EnBW AG	Phases I et II 693.8	35.4	14.6	50.0 + une action	–	–
Zespol Elektrociepowni PAK	Production de chaleur et d'électricité	Mars 99	Cession de blocs	Elektrim (Pologne)	359.2	50	11.5	38.5	–	–
Centrale de Polaniec	Production d'électricité	Avril 2000	Cession de blocs	Tractabel	350.0	60.0	15.0	25.0	–	–
Elektrociepownia Krakow	Production de chaleur et d'électricité	Octobre 97	Cession de blocs	Finelex BV	279.1	28.1	8.1	63.8	–	–
Slaska Spolka Cukrowa	Industrie alimentaire	Novembre 00	Cession de blocs ⁷	Saint Louis Sucre	250.5	5.0 ⁸	–	95.0	–	–
Zespol Elektrociepowni « Wyrzeze » S.A.	Production de chaleur et d'électricité	Juin 2000	Cession de blocs	EDF Int. GDF Int.	239.7	37.3	12.7	50.0	–	–

Tableau 23. **Principales privatisations (suite)**
 Décembre 2001

Raison sociale	Activité	Date de privatisation	Méthode	Investisseur stratégique	Recettes budgétaires (millions de zlotys)	Structure du capital après privatisation, en pourcentage				
						État	Salariés	Investisseur stratégique	Investisseurs institutionnels	Particuliers
Elektrociepłownia Białostok S.A.	Production de chaleur et d'électricité	Février 2001	Cession de blocs	Société nationale d'électricité et de thermique	181.5	41.0	14.0	45.0		
Elektrociepłownia « Zielona Góra » S.A. w Zielonej Górze	Production de chaleur et d'électricité	Septembre 2001	Cession de blocs	Zespól, Elektrociepłowni Wrocławskich KOGENERACJA S.A. et DALKIA Termika S.A.	45.3	38.5	14.9	47.6		
PLL LOT	Transport aérien	Janvier 00	Cession de blocs	SairGroup	139.5	68.0 ⁹	6.9	25.1	–	–
DT Centrum	Commerce de détail	Février 98	Cession de blocs	Handlowy Investments Centrum SA (Pologne)	106.0	3.8	15.0	80.0	–	–

1. Bank Handlowy a été privatisée par introduction en bourse auprès de trois investisseurs institutionnels (28.5 %). En outre, une participation de 22.2 % a été placée auprès de la Bank of New York par émission de certificats mondiaux de dépôt d'actions. En 2000, Citibank est devenue un investisseur stratégique de l'assureur polonais PZU en acquérant des obligations convertibles et en rachetant des actions à des investisseurs institutionnels et à la bourse de Varsovie.
2. Bank Austria Creditanstalt a progressivement accru sa participation en achetant des actions à la bourse de Varsovie. En juin 2000, elle a acquis 10.3 % des actions auprès du Trésor.
3. Action spécifique : en cas de désaccord à l'assemblée générale des actionnaires, l'État a le droit de céder son action spécifique à l'investisseur stratégique à un prix équivalent à la valeur totale de ses actions ordinaires le jour de la privatisation. L'option peut être exercée également lorsque l'investisseur stratégique ne respecte pas l'accord de privatisation. Ce droit expire en décembre 2007.
4. Initialement, le Trésor avait cédé 80 % des actions à un investisseur stratégique et 15 % aux salariés. Ultérieurement, un investisseur a acquis des actions auprès des salariés et, après de nouvelles émissions d'actions, la participation du Trésor est tombée à 2.7 %.
5. Action spécifique : en cas de désaccord à l'assemblée générale des actionnaires, l'État a le droit de céder sa part et le détenteur de la participation la plus importante a l'obligation de l'acquérir à 300 % de la valeur comptable totale des actifs. Ce droit expire en décembre 2005.
6. Un consortium d'investisseurs stratégiques d'Orbis a porté sa participation à 42.4 % (contre 35.4 % acquis auprès du Trésor en juillet 2000) par des acquisitions directes sur le marché secondaire en 2001.
7. La vente des actions de Slaska Spolka Cukrowa n'est pas encore achevée en raison de problèmes juridiques (procédure opposant Saint Louis Sucre au ministère de l'Intérieur et de l'Administration).
8. Action spécifique : l'État a un droit de veto lors de l'assemblée générale des actionnaires en ce qui concerne les décisions suivantes : modification des statuts de la société, lancement d'une procédure de liquidation ou fusion/acquisition. Lorsqu'elle est cédée à des investisseurs privés, la participation de l'État perd ses droits spécifiques.
9. A la suite d'une nouvelle émission de titres à court terme en novembre 2001.

Source : Ministère du Trésor et Banque nationale de Pologne.

L'Agence de privatisation sont responsables de la décision de privatisation. Cependant, dans la mesure où les ministères de l'Économie, de l'Infrastructure et de la Défense peuvent influencer sur l'enchaînement des privatisations et des restructurations, cela engendre inévitablement des objectifs conflictuels et ralentit tout progrès. Les ministères de l'Économie et de l'Infrastructure sont responsables des programmes de restructuration, ce qui conduit naturellement à privilégier les stratégies de restructuration des entreprises avant la cession.

Dans le cas des privatisations directes, cet impératif, associé au fait que le processus part de la base, tend à faire perdre tout sentiment d'urgence. D'après les autorités, les dirigeants et les salariés d'un grand nombre d'installations d'État rentables ne manifestent aucun intérêt pour la reprise de l'entreprise ou sa privatisation à un entrepreneur extérieur mais souhaitent maintenir le statu quo. A première vue, aussi longtemps que ces entreprises ne font pas de pertes, voire qu'elles génèrent des profits, une stratégie de ce type semble sans conséquence. En réalité, cela est plus pernicieux. En effet, leurs dirigeants n'étant guère incités économiquement à accroître la rentabilité et n'ayant qu'un accès limité aux capitaux du secteur privé, ils ne tirent pas parti des possibilités que leur offre le marché, ce qui empêche toute croissance. Au niveau macroéconomique, cela se traduit par un ralentissement de la productivité et de la croissance de l'emploi, une diminution des impôts et une augmentation des dépenses sociales nécessaires. Plutôt que de permettre à ces entreprises d'État de continuer à stagner de cette manière, les autorités devraient accélérer leur privatisation – offrant aux dirigeants et aux travailleurs en place la possibilité de participer mais encourageant activement la cession de ces entreprises s'ils ne sont pas intéressés. Dans cette optique, les autorités devraient envisager un regroupement des participations résiduelles et des parts détenues et leur cession à une banque d'investissement en vue de leur vente ultérieure. L'utilisation récente de cette méthode en République tchèque s'est révélé être un mécanisme efficace pour canaliser l'intérêt et l'expertise du secteur privé à l'égard de ce processus. Non seulement cela a permis aux capitaux privés d'entrer dans les entreprises prometteuses et de favoriser leur expansion, mais a contribué à faire grimper les niveaux d'emploi et de productivité globaux car les propriétaires privés cherchent à accroître les bénéfices et les parts de marché.

Les problèmes de gestion et les problèmes logistiques soulevés par le grand nombre d'entreprises d'État affaiblissent nécessairement la capacité du ministère du Trésor d'assurer une gouvernance efficace des entreprises et l'empêchent de rechercher activement de nouveaux propriétaires. Cela constitue un *deuxième* enjeu pour les autorités, qui doivent notamment maximiser la production dans les secteurs d'État actuels de l'économie. Le ministère du Trésor détient des sièges dans les conseils d'administration d'un très grand nombre d'entreprises et est représenté par 4 952 personnes, dont 381 agents du Trésor, le reste (généralement des avocats) représentant le ministère en contrepartie d'une rémunération.

Si les qualifications des représentants de l'État sont rigoureusement testées⁷⁵, leur rémunération (en particulier celle des agents du Trésor) est strictement contrôlée et leurs incitations sont donc très différentes de celles d'un directeur d'une société privée. En particulier, pour un agent du ministère, les jetons de présence qu'il cumule en tant que représentant de l'État peuvent représenter presque 100 pour cent du salaire moyen de l'ensemble du secteur des entreprises et s'ajoutent à son traitement normal. Dans ces conditions, l'incitation à rechercher activement un acheteur pour une entreprise ou à s'employer à sa liquidation rapide pourrait être gravement affaiblies.

La gouvernance des entreprises souffre aussi des remplacements en bloc de dirigeants, très médiatisés, après le changement de gouvernement. Les personnes nommées satisfont aux mêmes critères que les autres représentants de l'État, mais la façon dont elles ont été nommées permet de penser que les considérations politiques passeront vraisemblablement avant les considérations économiques dans les conseils d'administration. Cela pourrait avoir des conséquences malheureuses pour la performance des entreprises concernées et pour l'économie dans son ensemble. Une autre option qui assurerait vraisemblablement une plus grande transparence des décisions publiques exigerait la mise en œuvre de mesures pour dépolitiser la nomination des membres des conseils de surveillance des sociétés où le Trésor a encore des participations⁷⁶. Dans cette perspective, il est intéressant de mentionner l'expérience du Royaume-Uni qui a établi un Commissaire indépendant pour les nominations publiques, chargé de formuler des directives sur les modalités des nominations publiques et de suivre les actions de l'État dans ce domaine. Des mécanismes de surveillance extérieure de ce type sont aussi en place en Nouvelle-Zélande depuis 1992.

Une *troisième* source de difficultés tient à la poursuite d'objectifs de politique industrielle et de politique sociale, cela complique les ventes et ralentit encore le processus de privatisation. A cet égard, les retards répétés de la privatisation dans les secteurs du charbon, de l'acier et de la défense sont, en partie du moins, attribuables aux efforts faits par les autorités pour assujettir ces ventes à des conditions destinées à assurer le maintien d'une présence polonaise « forte ». De fait, cet argument a été avancé par les autorités pour justifier la décision de créer des entreprises dominantes dans les secteurs de l'acier, du charbon et de l'énergie – malgré les conséquences négatives que ces structures peuvent avoir pour la concurrence. Peut-être plus important encore, l'insistance avec laquelle les autorités ont souhaité restructurer ces secteurs avant de les vendre n'a de sens que si l'on présume que l'État est mieux placé pour restructurer les entreprises en question que ne le serait un propriétaire du secteur privé. L'argument selon lequel la restructuration préalable à la privatisation est nécessaire pour maximiser le prix de vente de l'entreprise semble ne pas tenir compte des coûts encourus par l'État durant le processus de restructuration (dépenses directes, pertes de parts de marché et coûts d'opportunité). Dans les charbonnages,

« l'investissement » annuel des autorités sous la forme d'arriérés d'impôts et de cotisations sociales, de garanties de prêts et d'autres engagements conditionnels associés représente près de 1 pour cent du PIB. De même, la pratique actuelle consistant à inclure des clauses sociales et d'investissement dans les accords de privatisation augmente les coûts de l'acquisition d'une entreprise. Sauf si ces coûts sont compensés par une réduction du prix d'achat, ils peuvent être un motif de non-aboutissement d'un accord. Une solution qui aurait vraisemblablement plus de chances d'aboutir à une situation viable serait la vente directe de l'entreprise, l'État apportant une aide directe aux travailleurs touchés. L'expérience des autres pays donne à penser que si l'État annule les dettes accumulées et les autres éléments de passif éventuel des entreprises, le secteur privé est alors prêt à s'impliquer, même s'il s'agit d'entreprises enregistrant des pertes.

Dans le cas de la privatisation du capital, les conflits entre les objectifs de la politique publique et ceux des investisseurs du secteur privé dans les entreprises où l'État garde une participation importante sont relativement courants. Pour mettre en œuvre leurs plans d'activité et leurs plans d'investissement, les entreprises privées ont souvent besoin d'importants apports de capitaux frais. Or l'actionnaire public a refusé à plusieurs reprises ces injections de capitaux. En outre, dans les quelques cas où une recapitalisation est intervenue, le montant du capital injecté a été insuffisant pour modifier les perspectives de l'entreprise bénéficiaire⁷⁷. Les principales raisons du refus semblent être la réticence de l'État à voir diminuer sa part dans l'entreprise ainsi qu'une forte contrainte budgétaires qui l'empêche de participer à la recapitalisation⁷⁸. Le problème n'est pas accessible car, sur les près de 1 000 entreprises qui ont été partiellement privatisées sous la forme de sociétés par actions, le ministère du Trésor garde une participation de contrôle⁷⁹ dans près de la moitié d'entre elles. De toute évidence, empêcher les entreprises partiellement privatisées d'accroître leurs fonds propres est contraire à l'un des principaux objectifs de la privatisation, à savoir permettre aux entreprises nationales de tirer parti de l'épargne mondiale de façon à développer leurs activités et à mieux exploiter les avantages comparatifs de la Pologne. Les autorités devraient donc sérieusement reconsidérer leurs objections à l'égard des injections de capitaux.

Le cadre réglementaire

Le bien-fondé de la privatisation est que les propriétaires privés sont naturellement incités à encourager l'innovation, l'emploi, la croissance et l'augmentation des revenus. Si elle est bien nécessaire, la propriété privée n'est pas une condition suffisante pour assurer l'efficacité de l'économie de marché. L'expérience montre qu'en l'absence d'un cadre réglementaire approprié, un monopole privé n'est pas nécessairement préférable à un monopole d'État. De même, les perspectives de croissance pourraient souffrir du manque d'un cadre

juridique assurant la mise en œuvre efficiente des contrats (y compris les droits de propriété) et empêchant efficacement les comportements anticoncurrentiels. De fait, l'expansion réussie du secteur privé au cours des dix dernières années doit beaucoup aux efforts faits pour améliorer le cadre juridique des entreprises. Parmi les mesures les plus importantes on peut citer les suivantes :

- Suppression des obstacles juridiques au développement de la concurrence dans les secteurs où existaient jusque-là des dérogations (activités bancaires, assurance, marchés des médias, commerce de détail, télécommunications et, plus récemment, énergie et chemins de fer).
- Actualisation des textes législatifs concernant la concurrence, la protection des consommateurs, la concurrence déloyale et la propriété intellectuelle.
- Exigence d'un traitement juridique égal des entrepreneurs publics et des entrepreneurs privés, mise en œuvre des règles concernant l'abus de position dominante et les accords anticoncurrentiels et obligation faite aux entreprises d'État d'obtenir une approbation en cas de fusion.
- Privatisation d'un grand nombre d'entreprises et de secteurs dans un environnement ouvert aux investisseurs étrangers.

Afin de tirer parti de ces réalisations et dans le cadre du Programme *Entreprenariat-développement-emploi*, les autorités se proposent de prendre des mesures pour réduire les charges administratives en rationalisant les procédures. Afin d'améliorer l'accès des PME au crédit, la rapidité de l'exécution des décisions et les règlements de dettes entre sociétés, les pouvoirs publics ont établi un registre électronique unifié des nouvelles entreprises. Ce registre permet aux investisseurs potentiels, aux créanciers et aux tribunaux d'avoir accès à un ensemble complet d'informations sur les activités de l'entreprise, y compris son statut juridique, les éventuelles procédures de liquidation, les éventuels arriérés d'impôts et de cotisations sociales et les noms des personnes privées du droit de diriger une entreprise. Cette base est régulièrement mise à jour et, à mesure que sa couverture devient plus complète, elle devrait contribuer à améliorer la transparence et la confiance avec laquelle les agents économiques peuvent conclure des accords. Cependant, pour devenir véritablement performant, le registre doit être renforcé en recensant les entreprises aussi rapidement que possible. Il est également urgent d'améliorer le registre foncier. Actuellement, il faut parfois plus d'un an avant que les achats ne soient enregistrés. Il est quasiment impossible dans ces conditions d'établir les droits de propriété sur des terrains et, même sur présentation d'un certificat, un créancier potentiel ne peut être certain que la propriété en question n'a pas été vendue depuis que le certificat a été délivré. Il est donc très difficile d'utiliser les biens fonciers en nantissement de prêts – qui constituent normalement une source critique de financement pour les PME. Le problème est d'autant plus grave à Varsovie, où un grand nombre de registres ont

été perdus durant la Seconde Guerre mondiale. Bien que la situation soit complexe, une action est requise d'urgence⁸⁰. Des mesures pourraient être prises, y compris l'informatisation du registre et l'augmentation des droits d'enregistrement de façon à financer des améliorations du système.

Les procédures d'enregistrement des nouvelles entreprises prennent du temps, généralement pas moins de deux mois, et de nombreuses possibilités existent de rationaliser et d'actualiser les procédures administratives applicables à la création de petites entreprises (tableau 24). Actuellement, un entrepreneur prospectif doit notifier quatre bureaux d'enregistrement, remplir six formulaires et effectuer entre trois et cinq formalités administratives différentes, ce qui est relativement lourd par rapport à la situation dans les autres pays. Les progrès réalisés jusqu'ici dans la simplification de ces procédures ont été limités et les pouvoirs publics devraient envisager d'étendre leur nouveau système d'enregistrement électronique de façon à constituer un seul guichet d'enregistrement des entreprises. Les mesures prises pour réduire les obstacles administratifs sur une base quotidienne sont notamment les suivantes : adoption de la loi sur l'activité des entreprises, qui a ramené de 30 à 8 le nombre de domaines d'activité économique exigeant une licence, et suppression des inspections obligatoires dans onze secteurs. Bien que cela représente un pas en avant, la mesure dans laquelle les obligations ont été réduites n'est pas très claire car, dans de nombreux cas, les agréments ont été remplacés par des permis⁸¹.

Les *Études* précédentes ont examiné longuement la large réforme fiscale lancée en 1999 qui visait simultanément à diminuer les taux d'imposition et à élargir l'assiette de l'impôt. Cette réforme, qui ne devrait pas être achevée avant 2004, avait pour objectif d'aligner les taux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de l'impôt sur le revenu des sociétés sur ceux observés dans les autres pays d'Europe centrale, de façon à faire de la Pologne un lieu attrayant pour travailler et produire. Cependant, depuis sa mise en œuvre, les autres pays ont procédé à de nouvelles réductions et, de ce fait, même avec les réductions prévues, les taux d'imposition restent relativement élevés. Les entreprises considèrent que les impôts, en particulier les charges sociales, sont particulièrement lourds et que le régime fiscal et sa complexité sont parmi les principaux obstacles à leur développement (tableau 25).

Conscientes de ce problème, les autorités envisagent plusieurs mesures supplémentaires. Pour les petites entreprises, le respect des dispositions fiscales peut être administrativement compliqué. Le programme de l'État intitulé *Priorité à l'entrepreneuriat* comprend des propositions visant à simplifier la préparation et la présentation mensuelles des documents fiscaux, qui sont considérés par la plupart des entreprises comme une lourde charge, exigeant l'aide d'experts extérieurs. Un des amendements proposé corrige une importante anomalie du régime d'imposition polonais qui faisait qu'un contribuable se conformant à une interprétation officielle

Tableau 24. **Formalités d'immatriculation**

	Personne physique	Autres cas
Étape I	Inscription au registre du commerce tenu par les autorités communales.	Inscription au registre juridique national (KRS) tenu par les tribunaux compétents. L'inscription doit être publiée dans le Moniteur judiciaire et économique.
	<i>Depuis janvier 2001, l'inscription de toutes les activités commerciales au KRS est obligatoire, sauf pour les personnes physiques, qui peuvent choisir de s'inscrire au registre du commerce ou au KRS jusqu'à la fin de 2003. Ensuite, les deux registres seront unifiés. Les autorités compétentes soumettent le certificat d'immatriculation au centre des impôts, à la ZUS et à l'office de statistiques.</i>	
Nombre de formulaires requis	Non stipulé par la loi ; un formulaire dans la pratique.	Un formulaire général de demande d'inscription.
Autres documents requis	Néant.	Le nombre de formulaires additionnels dépend de la taille de la société.
Étape II	Inscription auprès de l'office de statistiques. L'entrepreneur reçoit un REGON (numéro d'identification statistique).	
Nombre de formulaires requis	Un formulaire général de demande d'inscription.	
Autres documents requis	Néant.	
Étape III	Inscription auprès du centre des impôts. L'entrepreneur reçoit un NIP (numéro d'identification fiscal).	
Nombre de formulaires requis	Un formulaire général de demande d'inscription.	Un formulaire général de demande d'inscription.
Autres documents requis	Trois formulaires additionnels et un formulaire facultatif suivant le nombre de points de vente.	Quatre formulaires additionnels et un formulaire facultatif suivant le nombre de points de vente.
Étape IV	Inscription auprès de la ZUS.	
Nombre de formulaires requis	Deux formulaires généraux de demande d'inscription (pour l'employeur et pour l'assuré même s'il s'agit de la même personne).	
Autres documents requis	Formulaire additionnel dans le cas des personnes physiques lorsque l'employeur a une famille (conjoint, enfants).	
Étape V	Ouverture d'un compte bancaire.	
Pour mémoire :	Six formulaires au total sont requis (à l'exclusion des formulaires bancaires), plus de trois à cinq documents additionnels (à l'exclusion des documents à soumettre au KRS). L'ensemble des formalités est achevé dans un délai d'environ deux mois en moyenne.	

Source : OCDE, à partir d'informations communiquées par le ministère de l'Économie.

Tableau 25. **Composition des cotisations sociales**
En pourcentage de la rémunération totale

	2002		
	Employeur	Salarié	Total
Retraite	9.8	9.8	19.5
1 ^{er} pilier			12.2
2 ^e pilier			7.3
Invalidité	6.5	6.5	13.0
Maladie	–	2.5	2.5
Accidents	1.6	–	1.6
Soins de santé ¹	–	7.8	7.8
Emploi	2.5	–	2.5
Fonds de garantie des prestations salariales	0.1	–	0.1
Total	20.5	26.6	47.0

1. Le taux de prélèvement obligatoire pour les soins de santé est de 7.75 pour cent. Cependant la base sur laquelle ce taux est appliqué est moins élevée que pour les autres prélèvements de sécurité sociale, car y sont exclus les contributions à la vieillesse, à l'invalidité et à la pension de reversion ainsi que les contributions à la maladie. Le taux effectif (calculé sur la même base) est donc plus bas, 6.3 pour cent. Le total de ce tableau est basé sur ce taux effectif.

Source : Ministère des Finances.

du fisc ultérieurement supprimée pouvait se voir assujetti à des pénalités et à des paiements d'intérêts sur l'impôt dû. Plus fondamentalement, peut-être, le ministère des Finances envisage d'introduire un taux d'imposition uniforme sur le revenu des personnes physiques et le revenu des sociétés de 22 pour cent⁸². En outre, il a été proposé de relever de plus de deux fois le seuil au-dessous duquel les entreprises peuvent choisir de payer un impôt forfaitaire sur le revenu ainsi que d'accroître le nombre de titulaires de la « carte d'imposition », de façon à augmenter le nombre d'entreprises susceptibles de bénéficier de ces formes plus simples de fiscalité. Ces changements non seulement simplifieront l'administration du système fiscal, mais permettront, il faut l'espérer, de remédier à la distorsion décrite dans l'Étude précédente en faveur des entreprises non constituées en société.

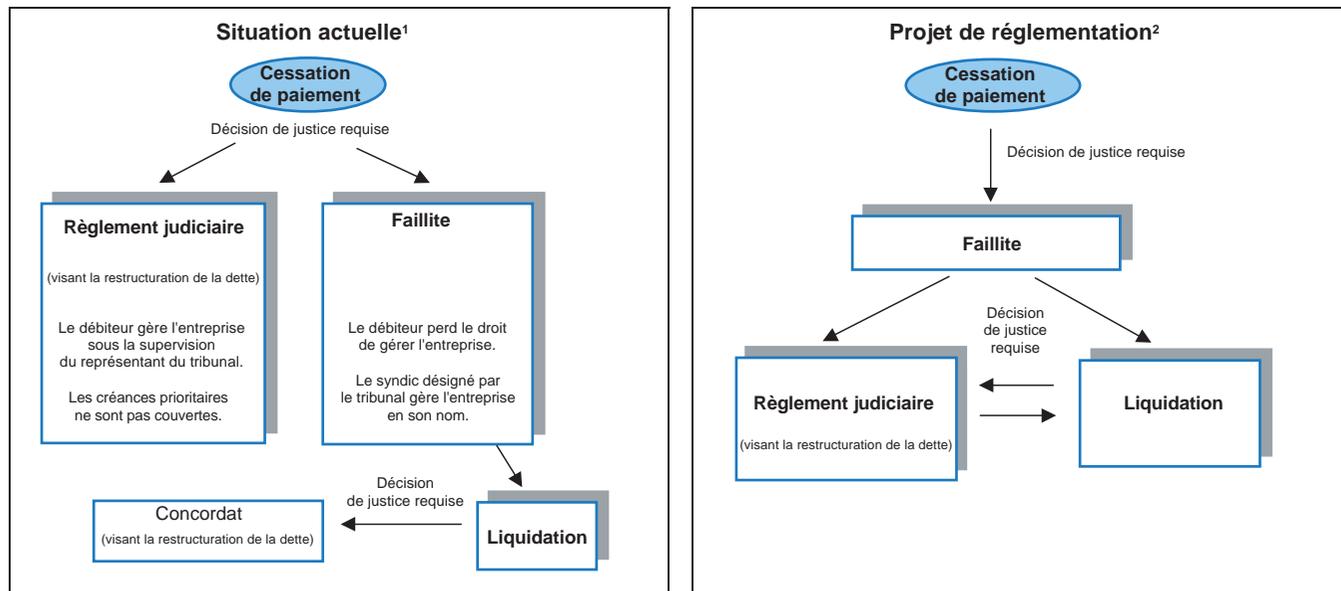
Les autorités envisagent aussi de simplifier le système de paiements trimestriels de la TVA et d'instaurer une exemption fiscale pour les entrepreneurs exerçant leur activité dans des régions caractérisées par de sérieux problèmes de chômage structurel. La proposition actuelle prévoit que les employeurs qui recrutent des jeunes diplômés peuvent se voir partiellement rembourser leurs cotisations de retraite et d'assurance accidents du travail. Des délais temporaires spéciaux pour la collecte des cotisations de retraite sont également prévus pour tout jeune diplômé qui crée une entreprise. Les deux premières mesures seraient les bienvenues, mais la troisième pourrait entraîner de sérieux abus. En particulier, elle pourrait inciter les entrepreneurs à ouvrir et à fermer plusieurs fois ce qui est en fait la même entreprise afin de bénéficier de façon permanente de l'exemption. Cette pratique pourrait être contrôlée, mais elle coûterait très cher du point de vue administratif et serait sans doute largement inefficace. Une autre

réforme de la TVA, qui est fortement soutenue par l'association des employeurs, consisterait à modifier la réglementation fiscale de façon à ce qu'il n'y ait remboursement de TVA que lorsque les acheteurs ont effectivement payé les sous-traitants ou les fournisseurs. Une telle solution aurait l'avantage d'améliorer les comptes créditeurs des petites entreprises et réduirait leur dépendance à l'égard des prêts relais, qui sont coûteux. En outre, elle allégerait la charge pesant sur le système judiciaire en réduisant les incitations à retarder les paiements. Aussi simple puisse-t-il paraître, un tel changement serait toutefois difficile à mettre en œuvre et, avant de prendre une décision, une analyse coûts-avantages doit être effectuée.

Dans quelque pays que ce soit, le cadre juridique des entreprises est un élément indispensable déterminant la capacité d'une économie de s'adapter rapidement et de façon efficiente à la modification des conditions de la demande et de l'offre. En particulier, le rythme et l'efficacité de l'application des contrats et du recouvrement des dettes peuvent avoir d'importants effets sur la productivité en assurant que les actifs et les ressources affectés aux entreprises inefficaces et enregistrant des pertes sont rapidement transférés à des entreprises plus efficaces ayant un plus fort potentiel de croissance. Les faillites et les liquidations sont régies par des lois qui datent de plus de 65 ans et ont peu évolué. Le système actuel est long et coûteux et accorde une importance excessive à la protection du débiteur (graphique 27). Au lieu de considérer la faillite et la dissolution comme des aspects normaux du cycle de vie d'une entreprise dans une économie de marché moderne, la législation actuelle cherche avant tout à éviter les fermetures d'entreprises et n'offre que peu de possibilités de restructuration des entreprises débitrices à la requête des créanciers. En outre, les créanciers étrangers sont préoccupés par le fait que la Pologne ne soit pas signataire d'un traité sur la solvabilité internationale ou sur la reconnaissance des décisions des tribunaux étrangers.

En 1999, les pouvoirs publics ont établi une commission chargée de préparer une nouvelle loi unique sur l'insolvabilité. La commission a achevé ses travaux en avril 2002, et son champ d'action a été étendu aux activités des banques et des compagnies d'assurance ayant contribué à ce long processus. La commission a proposé une loi unique sur l'insolvabilité, qu'elle espère présenter au gouvernement à la fin de 2002. Cette proposition vise à mieux adapter la législation à une économie moderne et à l'aligner sur la pratique internationale. Si elle est adoptée, elle mettra l'accent sur la protection des droits des créanciers, et non plus ceux des débiteurs, et visera à utiliser de façon optimale les actifs résiduels des entreprises insolvables. En particulier, la commission propose que la procédure d'insolvabilité soit scindée en deux opérations, la première consistant à déterminer l'existence de l'insolvabilité et la seconde, à savoir la véritable procédure de faillite, consistant à liquider les actifs et à les répartir entre les créanciers. Cette proposition renforce considérablement les droits des créanciers, leur permettant de saisir les tribunaux pour liquidation volontaire dans un éventail beaucoup plus large de situations. Même si le tribunal convient d'un programme de

Graphique 27. Les défaillances d'entreprises en Pologne



1. A l'heure actuelle, le cadre de réglementation en matière de défaillances d'entreprises est peu clair. Bien que les procédures de règlement judiciaire et de faillite soient distinctes, elles se chevauchent à certains égards. Pour entamer une procédure de règlement judiciaire, la situation économique et la crédibilité du débiteur doivent être suffisamment solides pour garantir le remboursement des créances. Si le tribunal considère que le débiteur ne peut pas donner satisfaction à ses créanciers dans le cadre d'un règlement judiciaire, la procédure de faillite est appliquée. Bien qu'une restructuration de la dette soit aussi autorisée dans le cadre d'une faillite, elle a rarement lieu dans la pratique, car il est pratiquement impossible que la situation économique du débiteur s'améliore suffisamment pour lui permettre de passer de la liquidation au concordat. Par ailleurs, les créanciers ne peuvent pas demander la mise en faillite une fois que la procédure de règlement judiciaire est lancée, même si le débiteur ne respecte pas les clauses du règlement judiciaire.
2. La nouvelle réglementation assouplit les procédures de faillite et de règlement judiciaire en offrant la possibilité de passer de la déclaration de faillite en vue d'une liquidation à la déclaration de faillite en vue d'un compromis, ainsi que de modifier à tout moment les clauses du concordat si les conditions spécifiées sont remplies.

Source : OCDE.

restructuration, les créanciers seront autorisés à tout moment à demander la liquidation de l'entreprise débitrice. Il faut espérer que ces changements permettront de liquider plus efficacement les actifs du débiteur et réduiront les possibilités qu'ont les débiteurs de retarder la restructuration et d'utiliser la période intermédiaire pour démanteler les actifs. En outre, afin d'accélérer les procédures judiciaires, le projet de loi ramène de trois à un par affaire le nombre de juges des tribunaux de district chargés des cas d'insolvabilité et surtout met un terme à l'exemption dont bénéficient les grandes entreprises d'État à l'application de la loi sur les faillites.

Ces changements, s'ils sont mis en œuvre, contribueront dans une large mesure à équilibrer les pouvoirs entre créanciers et débiteurs et, ce faisant, à réduire les risques associés aux prêts bancaires aux petites et moyennes entreprises. Le projet de loi a été soumis au ministère de la Justice qui a commencé le processus de consultation avec les autres ministères. Cependant, il est peu probable que la loi entre en vigueur avant 2004. Un tel délai supplémentaire est regrettable. Si le texte proposé n'est pas parfait, il représente néanmoins une amélioration importante par rapport aux règles en vigueur et son adoption dès maintenant n'empêcherait pas de le modifier par la suite. En particulier, le projet de loi pourrait être amélioré s'il prévoyait plus précisément une procédure de faillite sur requête des créanciers, en limitant le rôle des juges à veiller au respect de la légalité. Cela constituerait une amélioration par rapport à la situation actuelle où le juge supervise directement la procédure de faillite qui est conduite par des administrateurs nommés par les tribunaux. Un tel changement reviendrait expressément à reconnaître que les créanciers (en tant que propriétaires des actifs des entreprises en faillite) sont les plus fortement incités à maximiser la valeur qui peut en être tirée et soulagerait le système judiciaire d'une lourde charge administrative.

Gestion du marché

Dans le cadre de la préparation de son adhésion à l'UE, la Pologne a mis en place plusieurs agences de régulation, y compris le Bureau de la concurrence et de la protection des consommateurs (UOKIK, opérationnel depuis 1990), la Commission des opérations de bourse (KPWIG, depuis 1991), l'Autorité de régulation de l'énergie (URE, depuis 1997) et l'Office de régulation des télécommunications (URT, depuis 2001). Si chacune de ces agences jouit d'une grande autonomie et a contribué à améliorer l'environnement concurrentiel en Pologne, beaucoup plus pourrait être fait.

Parmi ces autorités polonaises de régulation, l'UOKIK joue un rôle central en assurant le fonctionnement sans heurts de marchés concurrentiels. La loi antimonopole qui est en vigueur depuis avril 2001 aligne plus étroitement le droit de la concurrence polonais sur le droit international et le droit communautaire⁸³, supprime les

procédures inutiles et, surtout, reconnaît expressément que certaines formes de coopération entre entreprises peuvent renforcer la croissance de la productivité et de l'innovation⁸⁴. La nouvelle loi donne aux autorités davantage de flexibilité face aux fusions et acquisitions. Elle permet au Conseil des ministres d'autoriser des exemptions par catégories généralement applicables dans le cas des accords qui contribuent à la production, à la distribution, aux progrès techniques et économiques, sous certaines conditions : les accords doivent assurer un partage équitable des avantages aux consommateurs, ne pas imposer de restrictions inutiles et ne pas donner aux parties la possibilité d'éliminer la concurrence sur un segment important du marché. La nouvelle loi fait sienne aussi la règle « de minimis », permettant des exemptions pour des accords de petite taille horizontaux et verticaux impliquant des parts de marché inférieures collectivement à 5 et 10 pour cent, respectivement, et relève le seuil actuellement très bas à partir duquel toute fusion doit être notifiée à l'UOKIK⁸⁵. En outre, la nouvelle loi antimonopole renforce sensiblement les pouvoirs d'investigation de l'UOKIK, ce qui devrait permettre de rassembler des informations plus exactes et de procéder à des analyses de meilleure qualité, en définissant expressément son domaine de compétence en ce qui concerne les professions libérales⁸⁶.

Ces changements sont les bienvenus. En général, ils donnent une plus grande flexibilité au droit de la concurrence polonais et reconnaissent que, dans un marché mondial de plus en plus intégré, où les économies d'échelle peuvent apporter des avantages aux consommateurs, il faut une loi antimonopole plus qualitative que quantitative. Si la loi limite strictement l'aptitude du Premier Ministre à démettre de ses fonctions le Président de l'UOKIK⁸⁷, des nouvelles améliorations sont nécessaires pour donner une entière indépendance au Bureau. L'UOKIK est étroitement associé au processus de prise de décisions et, dans la pratique, cela limite sa capacité de critiquer les décisions qui ne sont pas concurrentielles. Ainsi, pour les questions liées à la concurrence, le Président de l'UOKIK participe directement au processus d'élaboration des décisions au niveau du Cabinet. En outre, il contribue activement aux travaux dans le cadre de groupes de travail *ad hoc* sur des questions liées à la concurrence nommés par le Conseil des Ministres⁸⁸. D'après les critiques, cette relation avec l'exécutif limite son aptitude à remettre en cause *a posteriori* les décisions de politique de la concurrence, sur lesquelles il a manifesté son désaccord, mais en vain. A leur avis, une meilleure solution serait que l'UOKIK rende compte au législatif, tout en gardant un rôle plus consultatif durant le processus de formulation des politiques. De fait, si le Bureau a objecté *ex ante* à certaines des mesures prises pour consolider les secteurs de l'acier, du charbon et de l'énergie avant leur privatisation, il n'a pas remis en cause ces mesures une fois prises. Dans ces conditions, ses rapports sur la réforme des industries de réseau et des monopoles publics (télécommunications, combustibles solides, liquides et gazeux, secteur de l'énergie, route, transport ferroviaire et aérien, services postaux) sont des exemples qui pourraient utilement être suivis à l'avenir.

L'UOKIK a aussi un rôle de surveillance et de contrôle bien défini et a vigoureusement poursuivi les comportements anticoncurrentiels dans plusieurs secteurs, notamment celui des télécoms où l'ancien monopoleur, *Telekomunikacja Polska*, a été jugé à plusieurs reprises coupable d'utiliser sa position dominante au détriment des concurrents. En 2001, il a appliqué l'amende la plus forte de son histoire (54 millions de zlotys) à TPSA et a engagé des poursuites supplémentaires contre cette entreprise pour avoir imposé des conditions contractuelles excessivement onéreuses à ses concurrents. Des cas similaires sur le marché de l'électricité⁸⁹ ont aussi conduit à des amendes. Au niveau local, ce sont dans la plupart des cas des administrations infranationales qui ont refusé à de nouvelles sociétés agréées l'accès aux décharges municipales ou ont interdit à de nouvelles entreprises privées d'utiliser les arrêts de bus municipaux, le plus souvent dans le but de protéger un prestataire de services en place (généralement du secteur public).

Outre le Bureau de la concurrence, il existe en Pologne plusieurs autorités sectorielles de régulation jouissant d'une plus ou moins grande indépendance. Leur rôle est examiné en détail dans le prochain *Examen de la réforme de la réglementation en Pologne* (OCDE, 2002a), qui souligne la nécessité d'accroître l'indépendance de ces organismes et d'assurer une coopération étroite et cohérente entre eux et l'UOKIK. Pour le moment, le problème de l'autorité partagée n'a pas conduit à des désagréments majeurs en matière de délimitation de compétence, mais cela pourrait arriver à mesure que les autorités de régulation cherchent à définir leur champ d'action. Pour faire face à un tel conflit, un type de mécanisme formel de résolution des différends devrait être établi dès à présent – avant qu'il ne devienne indispensable.

Plus récemment, les pouvoirs publics ont cherché à ramener de 20 à 10 le nombre d'organismes extrabudgétaires qu'ils gèrent, une initiative qui aura une incidence sur les activités de plusieurs importantes autorités de régulation sectorielles. Dans ce contexte, l'Office national de surveillance des assurances (PUNU) et l'Office de surveillance des caisses de pension (UNFE) ont été fusionnés en janvier 2002 pour constituer la Commission de surveillance de l'assurance et des caisses de pension. Dans la mesure où la gestion des pensions et des assurances se chevauche à de nombreux égards, le regroupement de leurs autorités de surveillance pourrait contribuer à réduire les coûts et à améliorer l'aptitude des autorités à surveiller l'activité sur ces deux marchés interdépendants. C'est pour les mêmes raisons que l'URT, l'Agence de régulation des télécoms, a été remplacée par un nouvel organisme de surveillance regroupant les services postaux et de télécommunications (URTiP). Toutefois, il est difficile de dire avec précision pourquoi l'organisme de surveillance de l'assurance maladie (UNUZ), entité responsable de la surveillance des caisses d'assurance maladie du troisième pilier, n'a pas aussi été intégré dans la nouvelle Commission de surveillance de l'assurance et des caisses de pension.

La décision des autorités de remplacer les chefs de l'URT et de l'organisme de régulation des caisses de pension, alors même que les mandats des

précédents n'avaient pas expiré, a conduit certains observateurs à penser que les amalgames visaient à réduire l'indépendance des autorités sectorielles de régulation. L'État a fermement démenti. Néanmoins, l'une des premières initiatives de la nouvelle autorité de régulation des télécoms a été d'annuler la décision prise par son prédécesseur d'imposer une amende de 350 millions de zlotys à TPSA pour n'avoir pas respecté des décisions antérieures l'obligeant à assurer l'accès de ses concurrents à ses lignes. La nouvelle autorité a avancé que cette mesure était souhaitable car, en retour, TPSA abandonnait tous ses recours devant les tribunaux contre l'URT et ses décisions antérieures. Malheureusement, la décision de revenir sur l'amende pourrait en fin de compte saper l'autorité de l'organisme de régulation en conduisant d'autres entreprises à remettre en cause les amendes devant les tribunaux pour essayer d'obtenir une réduction.

Le marché du gouvernement d'entreprise

Les marchés de capitaux jouent un rôle critique en orientant l'épargne des ménages vers ses utilisations les plus productives et en faisant en sorte que les entreprises rentables puissent se développer et que la productivité globale augmente aussi rapidement que possible. Comme on l'a vu dans les *Études* passées de l'OCDE, grâce au cadre réglementaire bien développé applicable en Pologne au marché des capitaux, la Bourse de Varsovie a pu devenir la plus grande d'Europe centrale. Depuis lors, des mesures supplémentaires ont été prises pour améliorer encore l'environnement des affaires et renforcer la gouvernance d'entreprise. En particulier, un nouveau code des entreprises est entré en vigueur, affirmant le principe du traitement équitable de tous les actionnaires et rétablissant le droit de chacun d'entre eux de saisir les tribunaux pour contester une décision prise en assemblée générale. Jusque-là, seul un actionnaire (ou un groupe d'actionnaires) détenant plus de un pour cent des voix pouvait remettre en cause une décision de cette manière. En outre, des règles plus strictes concernant le calendrier des assemblées générales ont été appliquées afin de limiter la pratique consistant à reporter ces assemblées pour court-circuiter les actionnaires minoritaires.

De manière générale, les règles concernant la diffusion d'informations et la transparence sont acceptables⁹⁰, bien qu'il y ait des possibilités d'amélioration. De fait, aussi bien la Bourse de Varsovie que l'Institut de l'économie de marché de Gdansk (un organisme de réflexion privé) ont essayé simultanément d'élaborer une série de principes de gouvernement d'entreprise sur la base des lignes directrices de l'OCDE⁹¹. Les deux projets soulignent la nécessité d'un cadre de gouvernance qui protège les droits des actionnaires minoritaires⁹² et leur assure un traitement équitable, la diffusion en temps voulu des informations et une orientation stratégique de la société conforme au droit applicable. Bien qu'à peu près analogues, les deux propositions ne mettent pas l'accent sur les mêmes

points. Les propositions de la Bourse favorisent une approche axée sur le client, reposant sur l'identification des meilleures pratiques de gouvernance et leur publicité ultérieure parmi les entreprises cotées. Le deuxième groupe vise à établir une classification des entreprises sur la base de la gouvernance, de façon que les investisseurs soient en mesure de déterminer la fiabilité relative des informations qu'elles divulguent et la mesure dans laquelle elles respectent les droits des actionnaires minoritaires. Les deux codes recommandent le respect de certains critères, surtout la mention dans les statuts de l'obligation de nommer des membres indépendants au conseil de surveillance et d'assurer l'accès aux statuts et la diffusion d'informations à jour sur la performance de l'entreprise.

Ces initiatives sont les bienvenues et devraient contribuer à améliorer la transparence de la gestion des marchés de capitaux en Pologne et rendre ainsi les investissements plus attrayants pour les investisseurs de portefeuille étrangers. Il faut, toutefois, faire davantage. En particulier, le Code du commerce devrait prévoir des mécanismes pour le règlement des différends au niveau du conseil d'administration entre les grands groupes d'actionnaires. En outre, les dispositions qui ramènent de 5 à 2 le nombre maximal de droits de vote rattachés à une seule action et qui interdisent l'émission d'actions non assorties de droit de vote, devraient aussi s'appliquer aux entreprises dans lesquelles le Trésor est un actionnaire. Ces entreprises sont exemptées de ces dispositions jusqu'en 2005 et les participations détenues par le Trésor peuvent avoir jusqu'à cinq droits de vote. Même temporaire, ce privilège peut nuire à l'orientation stratégique, à la croissance future et à la viabilité à long terme des entreprises dont les conseils de surveillance sont en conflit (voir ci-dessus).

La gouvernance des entreprises privatisées par la méthode de la capitalisation a été compliquée par le fait que nombre d'entreprises ont aujourd'hui plus d'un grand actionnaire (généralement un acheteur privé et l'État) et beaucoup de petits actionnaires. Comme on l'a indiqué précédemment, cela a conduit à plusieurs reprises à des différends très commentés entre l'État et les actionnaires du secteur privé à propos de l'augmentation du capital d'une entreprise ou d'autres questions d'importance stratégique. Ces conflits ont été particulièrement marqués en 2002, lorsque l'État ne s'est pas acquitté de son obligation de vendre sa participation restante dans PZU, le plus gros assureur du pays, au propriétaire de l'entreprise privatisée⁹³. Si ces types de conflit se produisent partout dans le monde, en Pologne, leur visibilité et vraisemblablement leur forte incidence, ainsi que la participation de l'État en tant que protagoniste dans nombre d'entre eux, pourraient nuire à la confiance des investisseurs⁹⁴. De fait, face à des pratiques comme le remplacement des membres du conseil d'administration, le refus de permettre aux partenaires du secteur privé d'accroître leur participation et la renégociation des accords de privatisation, certains investisseurs pourraient être amenés à réévaluer l'opportunité de passer un accord de privatisation lorsque l'État garde une participation de blocage. En outre, l'utilisation par l'État d'actions

dans d'autres entreprises pour financer sa recapitalisation ne se passe pas sans heurt, forçant effectivement l'entreprise « recapitalisée » à vendre de gros blocs d'actions sur un marché étroit. Ces conflits ont nui considérablement aux perspectives des entreprises en limitant leur aptitude à conduire une restructuration financière et organisationnelle pourtant très nécessaire. Les autorités avancent que ces mesures ont été prises pour assurer la mise en œuvre appropriée de la politique de l'État et ont réaffirmé leur volonté d'avancer rapidement sur la voie de la privatisation. Afin de démontrer leurs intentions à cet égard, elles devraient aussi s'efforcer de résoudre sans délai les différends dans lesquels elles sont actuellement impliquées et, comme cela a déjà été suggéré, accélérer la vente de leur participation résiduelle dans les entreprises en question et dans d'autres.

Autres mesures pour encourager le secteur des entreprises

Comme ailleurs, les petites et moyennes entreprises en Pologne se plaignent d'être défavorisées pour ce qui est de l'accès aux prêts commerciaux pour le financement de leurs opérations. Plusieurs facteurs spécifiques se conjuguent pour rendre ce problème propre aux SME encore plus grave. *Premièrement*, comme on l'a vu ci-dessus, les problèmes liés aux registres fonciers limitent les garanties que les entreprises peuvent offrir. *Deuxièmement*, le niveau élevé des taux d'intérêt applicables à des titres d'État relativement sûrs tend à évincer l'offre de crédit libellé en zlotys. *Troisièmement*, les prêts aux PME sont en général d'un faible montant en Pologne, variant entre 2 500 et 12 500 dollars, ce qui augmente la part des coûts fixes dans le coût total des prêts et force les banques à appliquer des taux particulièrement élevés. *Quatrièmement*, ces problèmes sont compliqués par la pratique courante consistant à sous-déclarer une activité d'entreprise afin d'éviter de payer des impôts élevés, ce qui signifie que les livres des entreprises ne reflètent pas leur réelle position financière. Si la politique ne peut résoudre tous ces problèmes, plusieurs des remèdes décrits ailleurs dans la présente *Étude* pourraient être utiles. Ainsi, réduire les dépenses publiques et les besoins d'emprunt du secteur public permettrait une diminution des taux d'intérêt. De même, la résolution des problèmes posés par le registre foncier et la rationalisation du système fiscal amélioreraient l'aptitude des entreprises à répondre aux conditions requises pour obtenir des prêts en réduisant les incitations à se soustraire à l'impôt et à falsifier les livres, et en augmentant la valeur effective des nantissements.

Une récente étude par sondage a conclu que 80 pour cent du capital d'amorçage des PME sont d'origine interne, alors que le crédit bancaire joue un rôle modeste dans le financement des fonds de roulement et des besoins d'investissement⁹⁵. Il ne fait pas de doute que ce recours aux bénéfices non redistribués contribue à expliquer la baisse marquée des dépenses d'investissement en 2001. L'action engagée par les pouvoirs publics pour atténuer les contraintes de financement des PME a visé essentiellement les garanties de prêt et les

subventions directes. Les programmes de garanties concernent essentiellement le développement régional et local. Actuellement, on dénombre 26 fonds locaux et régionaux, dont une large majorité est constituée par des entités non bancaires locales et étrangères (publiques et privées), quelques-unes seulement ayant été créées à l'aide des actifs de grandes banques commerciales (appuyées par les collectivités locales). Il existe en outre un Fonds national de garantie de crédit (KFPK), qui couvre l'ensemble du territoire polonais et est directement financé sur le budget. Le Fonds est géré par la BGK, en coopération avec 45 banques commerciales, et le ministère des Finances. Aussi bien les investissements fixes que les achats de matières premières des PME peuvent bénéficier d'une garantie au moins égale à 70 pour cent de chaque programme de garantie d'emprunt. A la fin de 2001, 4 809 garanties avaient été accordées aux PME, quasi également partagées entre les fonds locaux et le Fonds national, pour une valeur totale de 375 millions de zlotys. Des systèmes de prêts de soutien aux PME plus nombreux continuent d'être réclamés et un programme additionnel est actuellement à l'étude au Parlement.

L'Agence polonaise pour le développement des entreprises est la principale source de subventions directes aux PME. Elle participe à la mise en œuvre des programmes locaux de développement, en particulier ceux visant l'expansion des petites entreprises, l'adoption de nouvelles technologies, la promotion de la cohésion sociale et les exportations. Elle fournit aussi un soutien direct aux PME en cofinçant des activités d'autres organisations, comme l'UE, dans le domaine de la formation, des services consultatifs et des services d'experts. L'Agence accorde des prêts, prend des participations dans des entreprises et achète des obligations émises par les entreprises dans des secteurs particuliers. Les niveaux de dépenses sont relativement faibles (1.1 pour cent environ du PIB répartis sur la période 2002-09⁹⁶) bien que les dépenses totales avoisinent 0.4 pour cent du PIB par an grâce au cofinancement de l'UE. Les programmes de subventions mis en œuvre dans le passé ont été critiqués car ils manquaient de transparence et faussaient la concurrence. Les nouvelles réglementations concernant l'aide de l'État s'efforcent de remédier à ces problèmes en plafonnant le montant de cette aide pour les projets bénéficiant d'un soutien et en exigeant de l'UOKIK qu'il évalue les effets sur la concurrence de l'aide accordée. Ces mesures devraient contribuer à améliorer les avantages économiques tirés de cette aide, mais l'utilité du rapport annuel de l'UOKIK sur l'aide de l'État serait accrue s'il était soumis plus tôt, par exemple au début du processus budgétaire⁹⁷.

Pour un développement de l'emploi

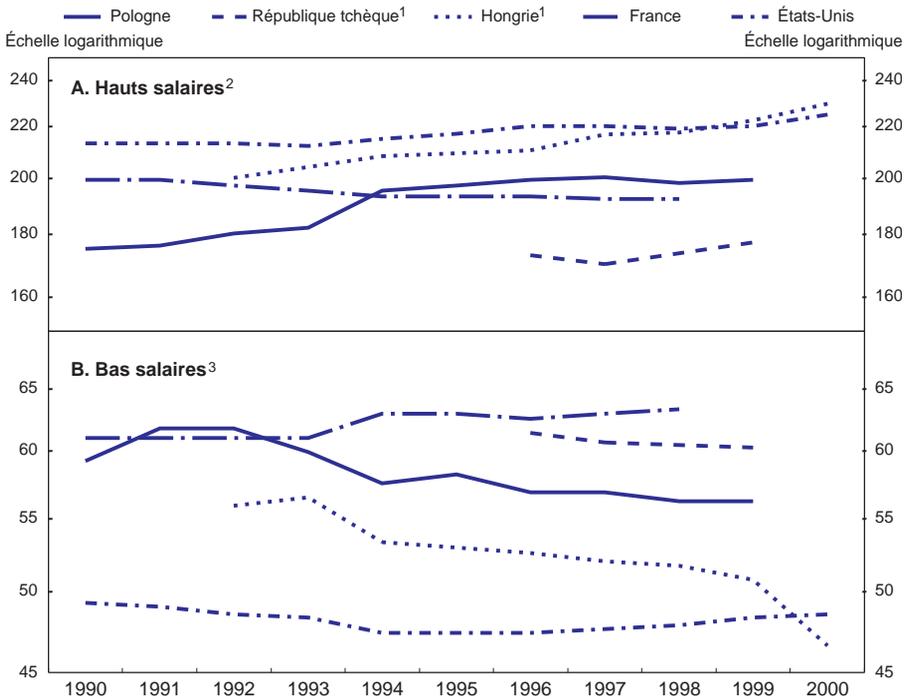
Avec un chômage qui dépasse aujourd'hui 19 pour cent de la population active (taux le plus élevé de l'OCDE) et près d'une moitié de la population d'âge actif sans emploi (ce qui met la Pologne à l'avant-dernier rang des pays membres),

améliorer les performances du marché du travail est pour la Pologne une priorité tout à fait majeure. Comme l'avait souligné la précédente *Étude*, relever les niveaux d'emploi est probablement le moyen le plus efficace d'atténuer la pauvreté. De plus, comme il ressort clairement du chapitre III, la rapidité de la convergence de la Pologne vers les niveaux de revenu européens va beaucoup dépendre de son aptitude à réorienter la dépense publique en réduisant la part des transferts sociaux et en privilégiant des investissements, aussi bien dans le capital humain que dans le capital physique, qui permettent d'accroître la productivité. Réduire le non-emploi aidera à atteindre les deux objectifs, en accroissant les recettes, en réduisant la demande d'aide sociale, et en augmentant la production par une utilisation accrue des ressources disponibles.

Les études précédentes ont mis en lumière la nécessité d'accroître la flexibilité des salaires, au niveau aussi bien macroéconomique que microéconomique. Dans une économie de marché, les ajustements peuvent se faire soit par les prix soit par les quantités. Dans le cas du marché du travail polonais, les institutions qui déterminent les salaires ont eu tendance à se servir surtout de l'emploi comme variable d'ajustement (chapitre I). En fait, si on la compare à la Hongrie, qui a subi des chocs analogues au début de la phase de transition, la distribution des salaires en Pologne reste relativement plate (graphique 28). Si le ratio des gains entre le 9^e et le 1^{er} déciles est passé de 3.0 à 3.5, l'essentiel correspondait à une amélioration des gains à l'extrémité supérieure de la distribution.

La conjugaison d'une distribution plate des revenus et d'un salaire minimum élevé (par rapport au salaire moyen) peut être particulièrement néfaste car, dans la mesure où le salaire minimum est obligatoire, il touche une plus forte proportion de la population active. A environ 35 pour cent du salaire moyen, le salaire minimum est élevé comparé à d'autres pays européens en transition et la mesure dans laquelle il est contraignant varie selon les régions. En fait, dans certaines voïvodies à salaire élevé le ratio est relativement faible, tandis que dans d'autres il atteint 41 pour cent du salaire moyen (graphique 29). Pour les personnes peu qualifiées, le problème est encore plus aigu. Dans les régions les plus pauvres, le salaire minimum est égal à 95 pour cent du salaire moyen des 20 pour cent de travailleurs les moins rémunérés (Banque mondiale, 2001). Le gouvernement a présenté au Sejm un projet de loi tendant à fixer le salaire minimum dans le cadre de négociations tripartites. Ce projet propose également d'abaisser temporairement (jusqu'à 2005) le salaire minimum. Suivant cette proposition, le salaire minimum applicable aux nouveaux venus sur le marché du travail serait de 80 pour cent du salaire normal la première année et de 90 pour cent la deuxième. Un projet tendant à fixer des minima modulés suivant les régions a été abandonné parce qu'il aurait semblé-t-il être anticonstitutionnel (cette dernière option était à l'étude depuis de nombreuses années)⁹⁸. Un abaissement du salaire minimum applicable aux primo-entrants devrait améliorer les perspectives d'emploi de ceux-ci, mais une telle mesure est relativement marginale et il pourrait se

Graphique 28. **Distribution des gains dans quelques pays de l'OCDE**
 Pourcentage des salaires moyens

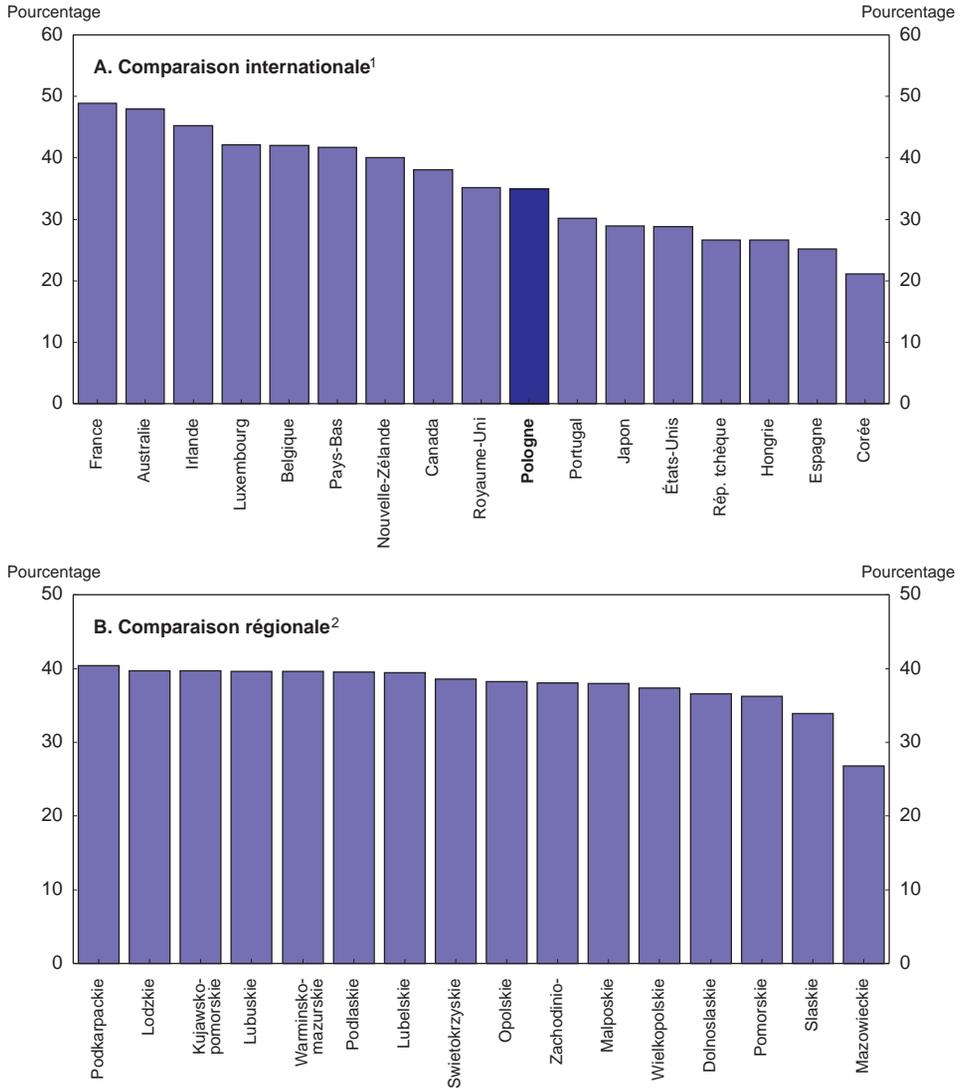


1. Chiffres obtenus par interpolation pour la Hongrie en 1995 et pour la République tchèque en 1998.
 2. Gains du 90^e centile divisés par ceux du 50^e centile.
 3. Gains du 10^e centile divisés par ceux du 50^e centile.
 Source : OCDE.

révéler difficile de déterminer si certaines personnes occupent effectivement un premier emploi. En outre, le projet de loi ne résout pas le problème du niveau élevé du salaire minimum dans le cas des travailleurs qualifiés ou des travailleurs se trouvant dans des régions où les salaires sont plus bas. Dans ce cas, les autorités devraient envisager d'user de leur influence pour faire baisser le salaire minimum par rapport au salaire moyen dans l'ensemble de l'économie, et de se servir des prestations liées à l'exercice d'un emploi, comme le crédit d'impôt sur le revenu perçu, pour résoudre les problèmes de distribution des revenus.

Une partie au moins de la lenteur avec laquelle la distribution des salaires s'est alignée sur la distribution de la productivité tient au système de négociations salariales et à l'importance du pouvoir des travailleurs en place. Les négociations sont menées à deux niveaux. Une commission tripartite composée

Graphique 29. **Salaire minimum¹**
En pourcentage du salaire moyen à temps plein



1. En 2000, travailleurs à temps plein.

2. En 2000, en supposant que le rapport entre le salaire moyen de tous les travailleurs et celui des travailleurs à plein-temps était le même dans toutes les régions.

Source : Ministère des Finances.

de représentants de l'État, des organisations patronales et des syndicats, définit des hausses de salaire annuelles maximales par secteur⁹⁹. En principe, c'est censé définir un plafond de hausse de salaire, à charge pour les entreprises de négocier des accords individuels qui répondent à leurs propres conditions, mais sans compromettre la performance macroéconomique. En pratique, cependant, et malgré les sanctions disciplinaires et financières qui pourraient être appliquées, ces maxima tendent à servir de plancher pour les hausses de salaire. C'est particulièrement vrai des entreprises publiques, qui accordent souvent des augmentations dépassant le plafond. C'est en partie pourquoi, contrairement à ce qui se passe en République tchèque et en Hongrie¹⁰⁰, la croissance des salaires dans les entreprises publiques et le secteur public est en général plus forte que dans le secteur privé (chapitre I). Non seulement cette tendance contribue aux difficultés financières de ces entreprises et probablement aux difficultés que l'État a rencontrées pour les privatiser, mais en outre elle accroît la pression salariale en général. De plus, l'avantage salarial de 15 pour cent dans le secteur public polonais atteint 20 pour cent pour les travailleurs les moins qualifiés, ce qui contribue à niveler la distribution générale des revenus (aussi bien directement qu'indirectement au travers des mécanismes du marché)¹⁰¹.

Comme on l'a vu au chapitre III et dans les précédentes *Études*, les prestations sociales tendent aussi à servir de plancher pour les salaires et à réduire par conséquent l'offre de main-d'œuvre réelle. De plus, en assurant des revenus non salariaux qui se comparent favorablement au salaire minimum, ils réduisent également la pression salariale que susciterait normalement le chômage et empêchent ainsi le processus d'ajustement. Ici, on n'a pas fait grand chose pour réduire les pièges à inactivité, et les taux marginaux effectifs d'imposition dépassent encore 100 pour cent pour d'importantes fractions de la population active. Même si l'assurance-chômage est limitée dans le temps et n'est pas particulièrement généreuse, les prestations sociales assurent un revenu de remplacement substantiel pendant un temps potentiellement illimité, en particulier pour les familles avec enfants. Une famille avec un enfant, qui gagne les deux tiers du salaire moyen, peut percevoir pendant une période indéfinie une garantie de revenu qui peut atteindre 90 pour cent de son salaire précédent (après impôt) (voir graphique 23 au chapitre III). Pour les familles avec deux ou plusieurs enfants, le problème est encore plus grave, car accepter un emploi n'implique aucune augmentation du revenu du ménage, les données d'observation ne permettent pas de déterminer l'ampleur du problème. Les prestations de sécurité sociale sont soumises à des conditions de ressources et accordées de façon discrétionnaire. En outre, seulement 200 000 chômeurs, soit environ 6 pour cent, perçoivent des prestations sous une forme ou sous une autre, mais d'un montant peu élevé et pendant une durée relativement courte (3 mois).

Le poids élevé de la fiscalité, et en particulier le fort taux de prélèvements obligatoires au titre des charges sociales pèsent aussi sur les incitations.

Face au système de prestations, ils sont particulièrement lourds pour quelqu'un qui veut passer du non-emploi au travail. Ils contribuent aussi à la perpétuation de l'économie souterraine. En effet, la forte proportion de travailleurs qui se déclarent travailleurs indépendants traduit une stratégie d'évasion fiscale des entreprises. De plus en plus, celles-ci proposent à leur personnel ou même lui imposent de remplacer la relation classique salarié/employeur par une fonction pratiquement identique, mais en tant que sous-traitant « indépendant ». En échange, l'entreprise offre souvent un salaire net plus élevé, mais au total fait des économies du fait qu'elle échappe aux charges sociales. Ce sont alors les travailleurs qui doivent payer les cotisations, mais ils sous-déclarent souvent leurs gains assurables, ce qui leur permet d'accroître leurs gains nets. Malheureusement, cette pratique tend à réduire les prestations auxquelles ces travailleurs auront droit ultérieurement, en même temps que l'assiette fiscale – obligeant l'État à augmenter les taux d'imposition, ce qui ne fait qu'accroître les distorsions et les incitations à l'évasion fiscale. Les autorités envisagent de rendre les règles plus strictes à cet égard en exigeant à la fois des entreprises et des individus qui travaillent dans le cadre de ces relations contractuelles « virtuelles » de payer les mêmes impôts et charges qu'un salarié « normal ». Ce serait un pas en avant, qui permettrait d'aligner la réglementation polonaise sur ce qui se fait dans les autres pays de l'OCDE, et devrait aider à décourager ce type d'évasion fiscale. Dans la mesure où il permettrait d'accroître les recettes fiscales, on pourrait en profiter pour réduire les charges sociales de façon à réduire l'incitation à l'évasion fiscale. Ici, la récente décision d'imposer les revenus d'intérêts devrait, en élargissant véritablement l'assiette des impôts, aider à alléger la pression fiscale et peut-être préparer la voie à une réduction des charges sociales.

La réforme du code du travail

Afin de réduire le risque et les coûts qu'implique le recrutement de travailleurs en période d'incertitude de la demande, certains des éléments les plus restrictifs du code du travail polonais ont besoin d'être assouplis. Si de nombreuses dispositions de ce code sont destinées à améliorer la sécurité de l'emploi et à protéger les travailleurs des licenciements *injustes*, elles peuvent, si elles deviennent trop contraignantes, faire hésiter les entreprises à recruter. De plus, même si l'imposition d'un coût fixe important sur les licenciements peut encourager les entreprises à maintenir un sureffectif en période de ralentissement, cela ne va pas totalement empêcher les licenciements. De fait, ce type de réglementation tend à imposer un coût fixe qui fait que les entreprises privilégient les licenciements massifs par rapport à un ajustement plus progressif¹⁰². De plus, avec l'apparition de signes de reprise, ces coûts rendent les entreprises encore plus réticentes à recruter, en raison de l'importance des coûts fixes et de l'incertitude des perspectives de la demande. Ce sont là des facteurs qui peuvent contribuer en partie à expliquer l'importance croissante attribuée à la difficulté à trouver un emploi en tant qu'explication du chômage (voir le chapitre I).

La clause qui interdit la résiliation d'un contrat de travail en période d'absence justifiée, qui peut aller jusqu'à 9 mois (notamment en cas de maladie), fait l'objet de beaucoup d'abus et explique en partie le taux étonnamment élevé de congés de maladie et des coûts correspondants. Ici, un examen beaucoup plus strict des individus qui demandent un congé de maladie est de toute évidence nécessaire. Non seulement cela libérerait des emplois dans les entreprises pour les personnes qui recherchent véritablement du travail, mais en même temps cela augmenterait les incitations au travail et accélérerait l'ajustement économique en éliminant une source indue de revenu non salarial.

Les autorités reconnaissent la nécessité de réduire une partie des obstacles bureaucratiques à un ajustement sans heurt des effectifs, pour abaisser à la fois les coûts de recrutement des travailleurs les plus à risques tels que les jeunes sans expérience ou les chômeurs, et la charge administrative globale pour les PME. Plusieurs mesures envisagées aideraient à accroître la flexibilité du marché du travail sans augmenter la précarité. Ainsi, assouplir les contraintes administratives des entreprises (en particulier les petites entreprises) pour le recrutement de nouveaux salariés, en particulier celles qui entourent le contrat de travail¹⁰³, aiderait probablement à réduire le travail au noir, et par conséquent à améliorer la collecte de l'impôt et abaisser les charges sociales. A cet égard, les autorités envisagent actuellement de porter de 5 à 50 salariés le seuil au-dessus duquel une entreprise doit respecter des procédures administratives plus complexes¹⁰⁴. Bien que cela aille dans le bon sens, il faudra que les autorités veillent à ce que cela ne conduise pas les entreprises à se restructurer artificiellement en plusieurs unités plus petites qui profiteraient alors du régime assoupli. Une meilleure solution pourrait consister à simplifier les procédures pour toutes les entreprises. De même, on pourrait réduire les coûts de main-d'œuvre (et accroître l'emploi) pour les entreprises confrontées à une demande incertaine ou fluctuante, en les autorisant à renouveler plus de deux fois les contrats à durée déterminée sans être obligées de les convertir automatiquement en contrats indéterminés. En fait, cela aiderait les employeurs et les salariés à conserver des relations de plus longue durée (actuellement, les entreprises tendent à ne pas renouveler ces contrats et à recruter à la place un nouveau salarié avec un autre contrat de durée déterminée). Le dernier projet d'amendement au code du travail propose de suspendre temporairement les restrictions concernant le recours répété à des contrats de durée déterminée. Malheureusement, il confirme aussi l'intention des autorités de rétablir ces restrictions au moment de l'entrée de la Pologne dans l'Union européenne. Enfin, créer un cadre légal qui permette à des travailleurs de venir faire des remplacements dans les cas de congé de maternité ou d'absence temporaire accroîtrait pour les chômeurs et les nouveaux entrants sur le marché du travail les possibilités d'acquérir une expérience, tout en permettant aux entreprises de gérer de façon plus efficiente leurs ressources en main-d'œuvre.

Du même coup, il pourrait être utile de proposer de réduire les coûts des heures supplémentaires. Malgré des changements récents introduits dans le cadre du programme dit « Entrepreneuriat-développement-emploi », les règles qui régissent les heures supplémentaires en Pologne restent particulièrement contraignantes et pas du tout conformes aux pratiques internationales. La prime est de 50 pour cent pour les quatre premières heures supplémentaires (deux précédemment) et 100 pour cent pour toute heure ultérieure de nuit, le dimanche et les autres jours non ouvrés. Bien qu'il existe dans ces règles des différences notables entre les pays, ramener la prime d'heures supplémentaires entre 25 et 50 pour cent et fixer des limites raisonnables à leur nombre rapprocherait la législation polonaise des pratiques internationales. En fait, comme le recommandait la précédent *Étude*, permettre aux entreprises d'annualiser les heures de travail accroîtrait sensiblement leur aptitude à réagir avec souplesse aux fluctuations de la demande sans avoir recours à des licenciements. Si cette modification a des avantages évidents pour les entreprises en accroissant la souplesse et en abaissant les coûts, les travailleurs eux aussi y trouveraient un avantage. La réduction des coûts améliorerait la compétitivité des entreprises, ce qui leur permettrait de recruter davantage et d'étendre leurs activités – surtout parmi les entreprises dont les carnets de commandes sont habituellement soumis à des mouvements très irréguliers.

Comme l'indique le chapitre I, l'arrivée nettement accrue de jeunes sur le marché du travail a probablement contribué à accroître le chômage de cette catégorie, et en même temps elle a mis en évidence les problèmes de passage de l'école à la vie active qui se posent en Pologne. Ici les problèmes structurels de la Caisse du marché du travail décrits au chapitre III, qui font que les crédits disponibles pour des mesures actives du marché du travail varient de façon procyclique, sont particulièrement sérieux. Non seulement on a vu s'épuiser les financements destinés aux types de programmes à forte intensité de main-d'œuvre (mais efficaces) tels que les clubs pour l'emploi et les programmes de formation ciblés de façon précise, mais les agents du service public de l'emploi (SPE) sont trop occupés à gérer les allocations pour s'occuper de ces questions. En outre, pour réintégrer ces activités dans le budget de l'État de façon que l'on puisse leur affecter des ressources de façon appropriée, il faudrait que les autorités envisagent de séparer les activités de gestion des allocations et celles de conseil pour l'emploi du SPE de façon que, en période de fort chômage, les activités de placement dans l'emploi, dont l'importance est capitale, ne se trouvent pas reléguées au second rang par rapport au soutien passif du revenu.

La récente proposition consistant à dissuader les personnes en invalidité et celles qui ont l'âge de la retraite de cumuler prestations et activités professionnelles va dans le mauvais sens en réduisant les incitations à travailler et en contribuant au non-emploi. Plutôt que d'exiger des employeurs de ces personnes de verser des cotisations sociales plus élevées que pour les travailleurs ordinaires et

d'empêcher les travailleurs âgés de cumuler travail et perception de prestations, il faudrait que les autorités envisagent de modifier le système de retraite de façon à valoriser le travail en ajustant actuariellement les prestations des travailleurs qui restent actifs au-delà de l'âge légal de la retraite ou leur permettre de cumuler salaire et retraite.

Notes

1. Sur la base d'une répartition sectorielle plus précise, les dépenses d'investissement ont augmenté dans les secteurs suivants : charbonnages (hausse de 17.2 pour cent), textile (hausse de 11.9 pour cent), bois paille et vannerie (16.9 pour cent), approvisionnement en électricité et en eau chaude (23.5 pour cent), purification et la distribution d'eau (41.9 pour cent).
2. Citons notamment les produits métallurgiques, le caoutchouc et les plastiques et les appareils électriques et mécaniques. Ces secteurs sont essentiellement destinés à l'exportation et à la consommation privée et représentent environ 35 pour cent des exportations polonaises.
3. Il s'agit de 400 km de routes à quatre voies et de 200 km de voies dites « express » à deux voies avec voie de dépassement.
4. La Pologne établit sa balance des paiements sur la base des règlements et sur la base des transactions, mais les statistiques sur la base des transactions sont généralement publiées avec un retard considérable.
5. En République tchèque et en Hongrie, seuls 5 pour cent des apports d'IDE sont liés à des opérations de privatisation.
6. Le *Bulletin d'information* est diffusé en deux versions. La première paraît à la fin de chaque trimestre et commente l'évolution observée ; la deuxième paraît dès la fin des deux premiers mois du trimestre et ne comporte que des données.
7. Le *Rapport sur l'inflation* pour le troisième trimestre de 2001 comporte 123 pages dans sa version en anglais ; il traite d'un grand nombre de questions économiques, et le texte du résumé fait moins de trois pages.
8. Les mesures devant être prises dans ce domaine sont les suivantes : suivi plus rigoureux des arriérés d'impôts ; utilisation plus efficace des nouveaux systèmes informatiques ; contrôle plus efficace des prix de transfert par estimation de la charge fiscale des sous-unités et par amélioration de la coopération internationale ; meilleur recouvrement des droits d'accise perçus sur la vente de gazole aux agriculteurs.
9. Ces dépenses se décomposent comme suit : 27 milliards de zlotys pour la FUS, 15.4 milliards de zlotys pour la KRUS ; 7 931.9 millions de zlotys pour les retraités des forces armées et pour la police, les douanes et le personnel judiciaire (juges et procureurs) ; subventions pour le Fonds d'entretien : 1 210.6 millions de zlotys ; 1.2 milliard de zlotys pour le financement des cotisations d'assurances sociales de certaines catégories (congrés pour l'éducation d'un enfant, allocations de maternité).
10. Autres hausses des dépenses obligatoires : 4.4 milliards de zlotys pour le service de la dette (23.5 pour cent de plus qu'en 2001) ; 5 milliards de zlotys (progression de 0.6 pour cent) pour les transferts destinés à couvrir les déficits attendus des

organismes de sécurité sociale ; 2.1 milliards de zlotys pour le financement d'autres dépenses de protection sociale.

11. Polish Business News *Special Report* n° 6, décembre 2001.
12. Comme on le verra au chapitre III, la constitution de la Pologne confère un caractère impératif, à l'égard du gouvernement, au déficit prévu dans la loi de finances, et sauf si le déficit est modifié (ou la constitution), les autorités ont l'obligation d'augmenter les dépenses ou de réduire l'impôt lorsque les résultats sont meilleurs que les prévisions.
13. Sauf indication contraire, les comptes publics dont il est question dans le présent chapitre sont établis sur la base des définitions du SCN93. Pour 2001, il s'agit d'estimations de l'OCDE.
14. Depuis le début des années 90, la manière dont les dépenses publiques sont comptabilisées a été profondément modifiée, ce qui rend les comparaisons sur de longues périodes particulièrement difficiles.
15. Citons notamment les travaux de King et Rebelo (1990), Englander et Gurney (1994), Slemrod (1995), Leibfritz *et al.* (1997) et Bleaney, M. *et al.* (2001). Bien que certains de ces auteurs concluent à l'absence de relation significative, de récents travaux font apparaître une relation non linéaire entre le poids de la charge fiscale et le niveau de développement d'un pays.
16. Les données antérieures à 1995 sont fondées sur l'ancienne méthodologie utilisée pour l'établissement des comptes nationaux. De plus, l'expérience en matière de comptabilisation du revenu national était à l'époque limitée, d'où un risque accru d'erreurs d'affectation au cours de cette période.
17. Cela tient en partie au fait que la Pologne accorde une pension d'invalidité aux personnes de plus de 65 ans. Néanmoins, les dépenses correspondantes sont beaucoup plus élevées que dans les pays dotés de programmes similaires et l'incidence des pensions d'invalidité parmi les personnes d'âge actif est près de deux fois plus élevée que la moyenne de l'OCDE (OCDE, 2002c).
18. Bien qu'il soit difficile de l'affirmer, cette anomalie apparente tient sans doute à un artifice statistique dû à une reclassification des dépenses au fil des ans, plutôt qu'à une transformation fondamentale des dépenses.
19. Selon le Bureau de la concurrence et de la protection des consommateurs, les aides publiques représentent 1.5 pour cent du PIB, mais ce chiffre exclut les arriérés d'impôts et de cotisations sociales ainsi que les engagements au titre de l'environnement. De plus, les dépenses fiscales ne sont pas intégralement couvertes (les exemptions au titre de la TVA ne sont pas prises en compte et les dépenses fiscales au titre du logement ne sont qu'imparfaitement comptabilisées) et l'évaluation des risques liés aux garanties de crédit paraît optimiste.
20. Ainsi, la loi sur les aides d'État ne s'applique pas au développement des infrastructures, à la défense et à l'agriculture. Depuis son entrée en vigueur en 2001, toutes les nouvelles aides de l'État doivent être conformes à la loi, mais celles qui avaient été approuvées auparavant pourront être mises en conformité jusqu'à 2003.
21. Les arriérés des entreprises à capitaux publics à l'égard de la caisse d'assurance sociale (FUS) représentaient 15 pour cent de leurs arriérés totaux, et dans le secteur des charbonnages, 40 pour cent des arriérés concernent le système de pensions.
22. La Pologne produisant encore (données pondérées en fonction du PIB) près de trois fois plus de dioxyde de carbone que l'Union européenne, on peut prévoir que ses obligations futures au titre de l'environnement seront conséquentes. De plus, le

niveau élevé du soutien du prix du charbon donne un avantage supplémentaire à cette source d'énergie.

23. La loi récemment votée sur les aides publiques harmonise les règles avec celles de l'Union européenne. Chaque loi de finances fixe le nombre maximum des nouvelles garanties publiques (dites réserves ciblées) qui peuvent être accordées au cours de l'exercice considéré, et le respect de ce plafond est régulièrement contrôlé. Pendant les années 90, les dépenses effectives au titre des garanties mobilisées ne représentaient que 0.2 pour cent des dépenses de l'État et, à la fin de décembre 2001, l'encours des garanties publiques s'élevait à 27.2 milliards de zlotys, soit 3.8 pour cent du PIB. Un cinquième des garanties en cours sont considérées comme à haut risque (risque de défaillance supérieur à 50 pour cent).
24. Les bénéficiaires de garanties sont supposés apporter des sûretés et verser une commission de 2 pour cent. En principe, la fraction garantie d'un crédit ou d'un emprunt obligataire est limitée à 60 pour cent du total.
25. A l'heure actuelle, la moitié des garanties en cours couvrent 100 pour cent des risques, y compris les risques liés au remboursement du principal et au versement des intérêts. C'est le cas de 100 pour cent des garanties accordées aux chemins de fer polonais en 2000 et 2001, aux banques en 2001 pour couvrir le remboursement des crédits immobiliers dont bénéficient les coopératives de logement et aux industries sidérurgiques pour le remboursement de crédits obtenus par l'Agence pour le développement industriel (à concurrence de 600 millions pour 2002, selon les prévisions). De plus, les sociétés de construction routière gérant des concessions ont été autorisées à tirer des crédits bancaires garantis par l'État en 2000. Les contre-garanties émises par la société pour l'assurance des crédits (KUKE) pour le remboursement des prêts bancaires destinés à venir en aide aux exportateurs polonais ne sont pas couvertes par la loi sur les garanties. Tout dernièrement, les compagnies aériennes se sont vu accorder une garantie de l'État pour les préjudices subis du fait d'actes de guerre ou de terrorisme si la valeur du préjudice est supérieure à 1 milliard de dollars US. De même, les obligations émises par la Banque nationale de garantie (BGK) pour financer les facilités de crédit au logement sont exonérées du paiement de la commission.
26. Les bénéficiaires de ces aides publiques non transparentes sont notamment des entreprises opérant dans les secteurs des industries extractives, de l'énergie, du commerce de produits alimentaires, des transports et de la protection de l'environnement, qui reçoivent ainsi un soutien extrabudgétaire. Récemment, les garanties existantes effectivement mobilisées ont représenté l'équivalent de 12 à 13 pour cent des garanties nouvellement accordées dans la sidérurgie.
27. Le produit des privatisations a progressivement augmenté, passant de moins de 1 pour cent du PIB en 1995 à 2.2 pour cent en 1999 et à 3.9 pour cent en 2000, son point le plus haut. Une large partie des grandes entreprises publiques rentables ayant été vendues et le gouvernement ayant l'intention d'utiliser les privatisations comme instrument de sa politique industrielle, le produit des privatisations devrait se contracter. En 2001, il s'est établi à 1.4 pour cent du PIB (10 milliards de zlotys), ce qui est loin des 2.5 pour cent initialement prévus. De l'avis des autorités, le produit des privatisations devrait encore se contracter, à 0.8 pour cent du PIB (6.6 milliards de zlotys), pour devenir ensuite négligeable. Depuis 1998, le produit des privatisations a été plus ou moins affecté au financement des transferts de primes aux nouveaux comptes individuels de retraite, à la modernisation des armées, à l'indemnisation

- ordonnée par les tribunaux – des salariés et des retraités d'entreprises publiques dont les traitements et les pensions n'avaient pas été indexés en 1990 et 1991.
28. Le « déficit économique » de l'État vise à corriger ce facteur. Néanmoins, en tant qu'indicateur de la viabilité budgétaire, il ne présente qu'un intérêt limité parce que les cotisations transférées représentent une perte réelle pour le secteur public, perte qui doit être compensée par une augmentation de la dette, une réduction des dépenses ou une majoration des impôts.
 29. Selon les estimations, l'assainissement de l'environnement coûtera quelque 3.5 milliards de dollars par an jusqu'en 2005, la mise en œuvre et la maintenance des investissements environnementaux représentant pour leur part 1.2-4.7 milliards de dollars pendant la même période. Pour plus de détails sur la politique environnementale de la Pologne, voir OCDE (2001a).
 30. La loi de 1998 sur les finances publiques décrit le cadre institutionnel d'ensemble régissant la préparation, la mise en œuvre et la vérification des budgets du secteur public. Elle précise les relations entre les quatre niveaux d'administration en Pologne et leurs diverses responsabilités.
 31. Article 220 de la Constitution.
 32. Le déficit des fonds extrabudgétaires dépendant de l'administration centrale (1 pour cent de PIB) est inférieur de moitié à celui du budget de l'État (2.2 pour cent de PIB) et représente un quart du déficit des administrations publiques. Des artifices comptables (par exemple des prêts financés sur le budget de l'État à la Caisse d'assurance sociale) peuvent réduire le chiffre officiel du déficit du budget de l'État et améliorer le solde de trésorerie des fonds extrabudgétaires. Néanmoins, dans l'optique des administrations publiques et sur la base de l'exercice, la transaction est neutre. Les milieux politiques et l'opinion raisonnant en termes de comptabilité de trésorerie, ce mécanisme permet de réduire efficacement l'ampleur apparente du déficit budgétaire.
 33. Selon le Bureau de la concurrence et de la protection des consommateurs (2001), le montant total des aides implicites fournies par les différents ministères, les fonds extrabudgétaires et les agences extrabudgétaires par le biais de prêts à intérêts bonifiés s'élève à 666 millions de zlotys, soit environ 0.1 pour cent du PIB.
 34. Par exemple, le Fonds pour l'emploi est autorisé à affecter comme il l'entend les ressources dont il dispose entre les mesures passives et les mesures actives du marché du travail. Néanmoins, ainsi qu'il ressort du corps du texte, ce pouvoir est en réalité limité dans la situation actuelle par le caractère obligatoire des dépenses d'assurance chômage, qui empiètent par la force des choses sur tous les autres programmes de dépenses.
 35. Ainsi, les fonds pour l'environnement au niveau des *voïvodies* utilisent souvent leurs ressources pour acheter des actions de sociétés à des prix supérieurs au marché, parfois sans l'approbation du conseil de surveillance. De plus, il ressort d'audits que ces fonds ont subventionné des projets sans relation avec la protection de l'environnement. Des problèmes analogues ont été identifiés par le Service national de vérification des comptes en ce qui concerne le Fonds national pour l'environnement (2001).
 36. Par exemple, l'Agence de commercialisation des produits agricoles intervient sur les marchés pour tenter de lisser les variations de prix au sortir de l'exploitation, en utilisant les excédents réalisés les années de forte production pour compenser les déficits des années plus médiocres.

37. L'Agence pour la gestion des biens agricoles, l'Agence pour la gestion des biens des armées et les Services responsables des casernements complètent régulièrement leurs recettes courantes par le produit des privatisations, qui n'est pas comptabilisé avec les recettes du budget de l'État. Bien que ces dépenses apparaissent dans les comptes des administrations publiques, elles ne sont ni déclarées ni contrôlées par le pouvoir politique.
38. Selon le Service national de vérification des comptes, des augmentations injustifiables de salaires (de 60 à 90 pour cent) et des pertes substantielles liées à des opérations sur titres ne seraient pas rares. Il ne précise pas si cela tient à l'incompétence ou à un manque de surveillance ou s'il faut y voir dans certains cas des opérations pour compte propre.
39. La Loi sur les finances publiques limite les transferts de l'administration centrale aux établissements budgétaires et aux entreprises auxiliaires à moins de 50 pour cent de leur revenu et ces institutions sont supposées verser la moitié de leurs bénéfices au budget. La loi n'autorise ces institutions à des dépassements de dépenses que lorsque leurs recettes sont plus importantes que prévu et lorsque les remboursements au budget de l'État ne sont pas affectés. Néanmoins, elle interdit des dépassements de dépenses lorsque les recettes sont inférieures aux dépenses ou lorsqu'il en résulte une diminution des remboursement au budget.
40. En 1999, un prêt de 0.8 milliard de zlotys a été accordé (puis passé par pertes et profit) sur le budget de l'État aux caisses régionales d'assurance maladie et un prêt supplémentaire de 1 milliard de zlotys a été consenti en 2000. La Caisse d'assurances sociale (FUS) a elle aussi reçu du budget de l'État des prêts de 4 milliards de zlotys en 1999 et de 2 milliards de zlotys en 2000. Voir le Centre pour la recherche économique et sociale (Fondation CASE)(2001).
41. Ainsi, pour payer les indemnités de licenciement des mineurs – plus élevées que prévu – en 1999, le Fonds pour l'emploi a fourni les moyens de financement nécessaires à l'Agence de restructuration industrielle chargée de procéder à ces paiements.
42. Selon la Loi sur les finances publiques, les dépenses qui ne viennent pas à expiration à la fin de l'exercice sont celles qui sont financées par des crédits étrangers et celles qui sont destinées au cofinancement de programmes dont la mise en œuvre est financée par des prêts étrangers. De plus, le Conseil des ministres peut, en consultation avec la Commission pertinente du Sejm, établir une liste des dépenses qui peuvent être reportées sur l'exercice suivant.
43. Si les administrations infranationales devaient contracter une dette égale à celle qu'autorise la législation, la dette des administrations publiques augmenterait de 6.3 pour cent du PIB. A supposer que ce processus s'étende sur une période de 10 ans, le déficit des administrations publiques serait en moyenne plus élevé de 0.6 pour cent du PIB.
44. En 2000, les administrations infranationales ont cédé pour 2 milliards de zlotys d'actifs (0.3 pour cent du PIB) contre 66 millions en 1995.
45. Les autorités estiment que les dépenses obligatoires représentent 70 pour cent des dépenses du budget de l'État (y compris les subventions aux fonds extrabudgétaires).
46. L'examen de 21 projets d'investissement entrepris au cours de la période 1994-1997 a fait apparaître qu'aucun de ces projets n'avait été achevé conformément dans les délais initialement prévus et que leur coût final était trois fois supérieur à l'estimation de départ (Service national de vérification des comptes, 2001). En ce qui concerne la création d'hôpitaux régionaux au niveau des *voïvodies*, les dates d'achèvement des

- projets ont été reportées de 17 à 20 fois, et ces travaux qui devaient initialement prendre 3 à 5 ans n'ont été effectivement achevés qu'au bout de 13 à 18 années.
47. En moyenne, les transferts aux personnes physiques représentent 10.3 pour cent du PIB dans la zone de l'OCDE contre 18.1 pour cent en Pologne. L'économie qui découlerait implicitement d'une réduction des transferts serait de 25 milliards de zlotys, soit 18.5 pour cent de la masse salariale.
 48. Le pourcentage des exploitations disposant de 1 à 5 hectares de terres est passé de 53 à 56 pour cent du total entre 1990 et 1998, tandis que celui des exploitations ayant plus de 10 hectares s'est accru plus modérément, passant de 17 à 19 pour cent au cours de la même période. Le pourcentage des exploitations de dimension moyenne (5 à 10 hectares) est tombé de 30 à 25 pour cent (Banque mondiale, 2002).
 49. Rapport entre l'impôt sur le revenu à payer pour un salaire minimum plus les prestations perdues du fait de l'entrée dans l'emploi et le revenu du travail avant impôt.
 50. Les autorités attendent de cette mesure une économie budgétaire de 198 millions de zlotys en 2002 et de 1 milliard de zlotys en 2003.
 51. Voir OCDE, 1999 pour plus de détails.
 52. Le FUS et le fonds pour l'emploi établissent des plans financiers annuels qui sont annexés au budget de l'État, ainsi que des états financiers *ex post*.
 53. Une version révisée du manuel des SFP (2001) abandonne l'optique des paiements effectifs (utilisée dans le manuel SFP de 1986) au profit des droits constatés pour assurer une meilleure harmonisation avec le SCN93.
 54. Les estimations budgétaires retenues dans le cadre économique à moyen terme devraient être établies à partir d'estimations de référence fondées sur des hypothèses macroéconomiques explicites, les engagements actuels des pouvoirs publics et les priorités de l'action gouvernementale. Ces estimations de référence pourraient être décalées et révisées en fonction des modifications des conditions macroéconomiques et des priorités des pouvoirs publics pendant la préparation des budgets ultérieurs. Pour plus de détails techniques sur le cadre économique à moyen terme, voir OCDE (2001b).
 55. Les pays n'incluent pas tous les administrations infranationales dans le cadre économique à moyen terme. Néanmoins, un certain nombre de pays de l'OCDE ont estimé qu'un tel cadre établi sur la base des administrations publiques améliore la planification et le contrôle des finances publiques. Ainsi, l'Autriche, pays dans lequel les administrations infranationales reçoivent un important volume de transferts, utilise le cadre économique à moyen terme pour améliorer le contrôle global des dépenses. En Allemagne, où la décentralisation budgétaire est non négligeable, le cadre économique à moyen terme est un instrument utilisé pour parvenir à un accord sur la répartition des objectifs concernant le déficit entre les différents niveaux d'administration.
 56. Un nouveau projet de loi sur les budgets locaux recommande de porter de 27.6 à 44 pour cent la part du produit de l'impôt sur les personnes physiques qui revient aux *gminas*, et de 5 à 8.5 pour cent celle du produit de l'impôt sur les sociétés. S'agissant de *powiats*, les parts correspondantes passeraient respectivement de 1 à 8.7 pour cent de l'IRPP et de zéro à 1.5 pour cent de l'IRS. Enfin, la part des *voivodies* passerait de 1.5 à 7 pour cent de l'IRPP et de 0.5 à 9.2 pour cent de l'IRS.
 57. Pour une analyse récente des articles de presse sur le rôle important joué par les syndicats dans la privatisation et la restructuration des entreprises publiques, voir *The Economist*, 21 mars 2002.

58. Les efforts de restructuration ont visé essentiellement à réduire les capacités, qui, à 180 millions de tonnes au milieu des années 90, étaient déjà de 100 millions de tonnes inférieures à celles de la période précédant la transition.
59. La restructuration visait essentiellement la fermeture des mines non rentables ; des réductions de la production et des effectifs, dans ce dernier cas grâce à des départs en préretraite, des indemnités de licenciement forfaitaires, des stages de recyclage et des services de placement ; la restructuration financière ; le renforcement de la gestion ; et l'amélioration des normes environnementales. L'objectif était que chaque mine arrive à dégager un excédent financier d'ici à la fin de 2000 et que cet excédent soit utilisé pour rembourser les arriérés accumulés auprès de la caisse nationale d'assurance (ZUS) ainsi que les dettes au titre de l'environnement et les sommes dues aux fournisseurs. De fait, une baisse de la demande et des prix plus faibles qu'escompté ont contraint les autorités à repousser la date butoir pour la réalisation de cet objectif à 2002. Globalement, le coût du programme s'est élevé, selon les estimations, à 7.2 milliards de zlotys (1 pour cent du PIB) en 2001 alors qu'en 2002 il devrait être de 5.3 milliards de zlotys plus élevé.
60. Le nombre d'emplois a été amputé de plus de 50 pour cent depuis 1998, atteignant 141 000 en 2001. Il devrait encore diminuer de 5 pour cent en 2002, s'approchant ainsi du niveau cible de 128 000. La capacité en 2002 devrait tomber à 34.1 millions de tonnes par an et le nombre de mines passer de 72 à 42, comme suite à des fermetures et des fusions.
61. En septembre 2001, sur les sommes dues au ZUS 1.03 milliard de zlotys avaient été annulés et 2.6 autres milliards devaient être remboursés en plusieurs versements.
62. *The Economist* (2001) estime que ces transferts pourraient augmenter de pas moins de 25 pour cent les recettes des houillères les plus en difficulté.
63. Durant la période 1990 et 2001, la capacité a été réduite de 8.5 millions de tonnes, soit près de 45 pour cent par rapport à son niveau initial. Actuellement, la capacité de production d'acier brut de la Pologne est de 12.4 millions de tonnes.
64. Entre 1999 et 2001, le ministère de l'Économie a dépensé 102.6 millions de zlotys au titre de ces mesures, soit à peu près un quart des dépenses prévues par l'État. Ces instruments ont été utilisés en coopération avec l'UE et ont été cofinancés par le programme PHARE (20 millions d'euros, dont 60 pour cent ont déjà été dépensés). L'aide indirecte a été plus importante et a revêtu la forme d'arriérés d'impôts et de cotisations sociales, de garanties de prêts et de divers autres soutiens de l'État (voir chapitre III).
65. *Huta Katowice, Huta Florian, Huta Czestochowa, Huta Cedler et Huta Sendzimira.*
66. Le segment de la production comprend 17 centrales et 19 centrales de cogénération.
67. Le réseau de transport appartient à l'opérateur du système de transmission, *Polskie Sieci Elektroenergetyczne* (PSE). A l'heure actuelle, PSE est la propriété de l'État et relève du ministère de l'Économie. Il assure à la fois les services de transport et est le principal courtier en énergie.
68. Le réseau de distribution a été organisé entre 33 compagnies locales, appartenant toutes à l'État à l'exception de la plus grande dans le Sud.
69. Voir annexe IV dans OCDE (2001a).
70. D'après les statistiques officielles, 4 053 000 personnes travaillaient dans le secteur public en 2000, contre 5 557 000 dans le secteur privé. Dans la « sphère budgétaire », l'emploi total atteignait 1.8 million de personnes.

71. Les données pour la République tchèque concernent 2000 (voir OCDE, 2001b), alors que celles pour la Hongrie concernent 2001 (voir tableau 26 dans OCDE, 2002d).
72. La privatisation du capital a commencé dans 32 entreprises et s'est poursuivie dans 70 autres, tandis que 72 entreprises supplémentaires ont été cédées selon la méthode de privatisation directe.
73. Le budget de 2001 tablait sur des recettes de privatisation de 18 milliards de zlotys. Ce chiffre a été révisé à la baisse et ramené à 11.5 milliards en milieu d'année.
74. Dans l'optique de la valeur, si le rythme de 2002 est maintenu indéfiniment, il faudra 20 ans pour vendre la totalité des avoirs existants (en supposant que leur valeur ne se dégrade pas). Pour ce qui est du nombre des entreprises appartenant à l'État, le processus sera encore vraisemblablement plus long. De fait, les autorités considèrent que jusqu'à la moitié des avoirs de l'État ne sont pas vendables.
75. Le ministère du Trésor fait une sélection sur la base des connaissances dans des domaines comme l'économie, le droit, la gestion et le marketing. L'examen comprend deux tests, un test à choix multiples et un examen oral, le deuxième n'étant passé que si le premier est réussi à au moins 50 pour cent. Les candidats reçus sont enregistrés dans la base de données du Trésor recensant les personnes aptes à siéger à un organe de surveillance.
76. Brumby, Hyndman et Sheperd (1997).
77. Depuis le 1^{er} janvier 2001, il y a eu 20 cas dans lesquels un partenaire privé a cherché à accroître le capital d'une entreprise. Dans 10 cas, l'État a appuyé cet effort, et il s'y est opposé dans 10 autres. Dans les cas où la recapitalisation est bien intervenue, l'État a maintenu son pourcentage de participation en transférant d'autres actifs à l'entreprise, généralement des parts d'autres sociétés partiellement privatisées. Dans les cas où il a résisté, il est parvenu à empêcher l'augmentation de capital à quatre reprises.
78. Dans le cas de *Ciech*, le plus gros holding chimique de Pologne, le Trésor bloque la recapitalisation de l'entreprise car il n'est pas d'accord avec la direction sur des aspects stratégiques clés. Pour des raisons similaires, en 2001, le Trésor n'est pas convenu d'une augmentation de capital de 75 pour cent de KGHM, l'une des plus grosses compagnies minières (cuivre et argent). Dans deux cas, cependant, *Cegielnia Bidgoscica* (construction) et *Senit S.A.* (extraction minière), les actionnaires privés ont été en mesure d'accroître leur participation dans les entreprises malgré l'objection du Trésor.
79. En vertu du Code des entreprises, l'approbation de toutes les décisions supposant un changement dans les statuts exige l'accord de 75 pour cent des votants à l'assemblée générale des actionnaires.
80. Ce sont surtout les secteurs de la construction et de l'immobilier qui sont les plus touchés par ce problème. La plupart des nouveaux biens immobiliers sont construits en utilisant des titres représentatifs d'une créance hypothécaire et la concession d'une hypothèque sur une maison est assujettie à l'obligation de déclaration de la propriété des terrains – ou du droit à un usufruit perpétuel – dans le Registre foncier et des hypothèques.
81. La liste des secteurs d'activité qui ont récemment été dispensés d'agrément sont notamment l'industrie du cinéma (production et distribution), les services maritimes (activités de transport et activités portuaires civils) et le commerce de détail de certains instruments électroniques grand public (y compris les CD). La plupart des activités assujetties à des règles spéciales en matière de sécurité et de qualité (production et vente de médicaments, par exemple) exigent un permis ; il en va de même de la gestion des aéroports.

82. Ces mesures font généralement l'objet d'un consensus, mais le choix du taux d'imposition commun est sujet à controverse. Les représentants des petites entreprises estiment qu'un nivellement à 22 pour cent entraînerait une charge fiscale plus lourde pour leurs associés, dont beaucoup paient l'impôt sur le revenu des personnes physiques, d'un taux minimum de 19 pour cent.
83. Voir CE (2001) et OCDE (2002a).
84. Harding et Kepinski (2001) présentent une analyse utile et approfondie des faiblesses de l'ancienne législation.
85. Avec ces dispositions, le législateur reconnaît que les accords verticaux peuvent souvent être efficaces et exigent donc moins de surveillance au niveau de la mise en œuvre que les accords horizontaux.
86. Des procédures visant des accords ou pratiques anticoncurrentiels dans les professions libérales étaient déjà menées sur la base de la loi de 1990 sur la lutte contre les pratiques monopolistiques. Cependant, la nouvelle loi antimonopole inclut une définition plus large des « entrepreneurs » qui, dans la pratique, élimine les exemptions préexistantes, effectives ou implicites, pour diverses professions libérales.
87. Le Président est nommé par le Premier ministre, dont il relève. Son mandat est fixé à quatre ans. En vertu des nouvelles règles, le Premier ministre ne peut relever de ses fonctions le Président sauf dans des cas précis, y compris l'acceptation d'un autre emploi, la participation à une activité commerciale ou industrielle ou la participation à un conseil d'administration, une condamnation pénale, une violation flagrante de ses responsabilités, ou la démission. La nouvelle loi exige aussi que la sélection pour la nomination se fasse par concours, les candidats étant choisis par un comité de sélection. Ne doivent pas siéger à ce comité, nommé par le Premier ministre, des personnes ayant des intérêts évidents. (OCDE, 2002a, chapitre II).
88. En 2001, ces groupes de travail et l'UOKIK ont participé à l'abolition du système de licences d'importation sur les combustibles liquides et à la suppression de la liste des prix contrôlés de divers biens et services, y compris certains services de téléphonie fixe et certains services de transport ferroviaire.
89. Il est apparu dans plusieurs cas que des entreprises locales d'électricité ont imposé à des clients individuels des tarifs très élevés différant sensiblement de ceux acceptés par d'autres clients utilisant la même connexion.
90. Il importe d'observer, en plus des nouvelles règles, qu'en vertu de la loi polonaise un actionnaire ayant plus de 10, 20, 33, 50, 66 et 75 pour cent du capital doit faire connaître publiquement sa participation au capital. En République tchèque, l'absence d'informations sur l'actionnariat minoritaire a permis à de gros actionnaires anonymes de plusieurs entreprises de passer une entente avec les dirigeants pour exproprier des actionnaires minoritaires. Voir Glaeser, Johnson et Shleifer (2001) pour une comparaison entre la réglementation des marchés financiers en Pologne et en République tchèque. Pour une analyse de fond, voir aussi Hashi (2000).
91. OCDE (1999).
92. D'après des estimations récentes, dans 40 pour cent des sociétés un investisseur détient plus de 50 pour cent des droits de vote et dans 50 pour cent des sociétés il y a un investisseur qui détient plus de 39.5 pour cent de droits de vote. Voir Tamowicz et Dzierzanowski (2001).

93. PZU a attendu sept années avant que le Trésor ne fournisse des financements (sous la forme d'actions dans une autre ancienne entreprise d'État), en 1999 et de nouveau en 2001, lui permettant d'accroître son capital tout en gardant constante la part de l'État.
94. Néanmoins, d'après un rapport récent de l'Agence polonaise pour l'investissement étranger, les investisseurs étrangers continuent de considérer la Pologne comme une destination favorable.
95. Voir Bratkowski, Grosfeld et Rostowski (1998).
96. *Programme économique de pré-adhésion*, octobre 2001.
97. Actuellement ce rapport est soumis en octobre, c'est-à-dire à un moment où le budget est déjà bien défini (voir chapitre III).
98. Voir OCDE (2001a).
99. Lorsque, comme en 1997, la Commission ne parvient pas à se mettre d'accord, c'est le Conseil des ministres qui décide unilatéralement des taux de salaire maximum compatibles avec la Loi de finances.
100. Voir OCDE (2001b, 2001c).
101. En 1999, par exemple, l'avantage salarial moyen du secteur public était de 6 pour cent. Cependant, ce chiffre dissimule d'importantes variations entre les salariés du public et du privé selon leur niveau d'instruction. L'avantage salarial du secteur public se situait entre 10 et 20 pour cent pour les travailleurs ayant fait des études professionnelles et primaires. A l'extrémité supérieure de la distribution des niveaux d'instruction, les travailleurs du secteur privé possédant un diplôme postsecondaire, voire universitaire, gagnaient entre 25 et 60 pour cent de plus que leurs homologues du secteur public.
102. La réglementation relative aux délais, consultations, procédures administratives et obligations d'aide à la recherche d'emploi tend à créer pour les entreprises des coûts fixes qui génèrent des effets de seuil. En effet, si le coût de réalisation d'un licenciement correspond à l'avantage que l'on tire de la suppression de 100 postes, l'entreprise va attendre d'avoir besoin de supprimer ce nombre de postes et procéder alors à un licenciement collectif. Ce licenciement dépassera peut-être d'ailleurs le chiffre de 100, de façon que l'entreprise soit sûre de ne pas être obligée de s'exposer à nouveau dans un délai proche au même coût fixe.
103. Toutes les entreprises employant plus de 5 salariés et non couvertes par une convention collective (c'est-à-dire une proportion croissante des entreprises) doivent inscrire chaque nouveau salarié auprès de 6 organismes et passer par 10 au total.
104. Il s'agit de l'obligation de créer des commissions d'hygiène et de sécurité ayant de vastes responsabilités dans toutes les entreprises, d'établir des normes détaillées de rémunération des salariés, de faciliter les activités de multiples syndicats, d'assurer la protection de l'emploi aux différents dirigeants syndicaux, et de garantir aux parents des droits à congé généreux.

Abréviations

BGK	Banque nationale de garantie
BNP	Banque nationale de Pologne
CE	Commission européenne
FMI	Fonds monétaire international
FUS	Caisse d'assurance sociale
GUS	Office central de statistiques
IDE	Investissement direct étranger
IRPP	Impôt sur le revenu des personnes physiques
KFPK	Fonds national de garantie de crédit
KPWIG	Commission des opérations de bourse
KRUS	Caisse de retraite des agriculteurs
KUKE	Société d'assurance crédit
NIK	Cour des comptes
PGNiG	Société polonaise du pétrole et du gaz
PHARE	Pologne, Hongrie : Assistance à la restructuration des économies
PHS	Holding polonaise de la sidérurgie
PIB	Produit intérieur brut
PLZ	Zloty, unité monétaire de la Pologne
PME	Petites et moyennes entreprises
PSE	Entreprise nationale d'électricité
PUNU	Office national de surveillance des assurances (fusionné avec l'UNFE)
PZU	Première compagnie d'assurance polonaise
RIO	Chambre de compensation régionale
SCN	Système de comptabilité nationale
SFP	Statistiques de finances publiques
SOK	Système de compensation
SPE	Service public de l'emploi
TPSA	Monopole des télécommunications
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union européenne
UNFE	Office de surveillance des caisses de pension (fusionné avec le PUNU)
UNUZ	Organisme de surveillance de l'assurance maladie
UOKIK	Bureau de la concurrence et de la protection des consommateurs
URE	Autorité de régulation de l'énergie
URT	Office de régulation des télécommunications
URTIP	Office de régulation des télécommunications et des services postaux (remplace l'URT)
ZUS	Caisse nationale d'assurance, organisme de tutelle des fonds extrabudgétaires

Bibliographie

- Baltowski, M. et T. Mickiewicz (2000),
« Privatisation in Poland: Ten Years After », *Post-Comunist Economies*, vol. 12, n° 4.
- Banque mondiale (2001a),
Poland's Labour Market, the Challenge of Job Creation, World Bank Country Study, Washington DC.
- Banque mondiale (2001b),
Poland – the Functioning of the Labor, Land and Financial Markets: Opportunities and Constraints for Farming Sector Restructuring, World Bank Country Study, Washington DC.
- Banque mondiale (2002),
Expenditure Policies towards EU accession, World Bank Regional Study, Washington DC.
- Banque nationale de Pologne (1998),
Medium-term Monetary Policy Strategy for the Years 1999-2003.
- Bleaney, M. *et al.* (2001),
« Testing the endogenous growth model: public expenditure, taxation and growth over the long run », *Canadian Journal of Economics*, vol. 34, n° 1, 36-57.
- Bratkowski, A., I. Grosfeld et J. Rostowski (1998),
« Investment and Finance in *de novo* Private Firms: Empirical results from the Czech Republic, Hungary and Poland », CASE-CEU Working Paper Series, n° 21.
- Brumby, J., M. Hyndman et S. Sheperd (1997),
« State Owned Enterprise Governance », Service de la gestion publique, OCDE.
- Bureau de la concurrence et de la protection des consommateurs (2001),
Report on the state aid in Poland granted to entrepreneurs in 1999, Varsovie.
- Calvacanti, Carlos B. et Z. Li (2000),
« Reforming Tax Expenditure Programs in Poland », *Banque mondiale, Policy Research Working Paper*, 2465, Washington DC.
- Center for Social and Economic Research Foundation (2001),
Polish Economic Outlook, Quarterly 2/2001(9), Varsovie.
- Commission européenne (2001),
Rapport régulier 2001 sur les progrès réalisés par la Pologne sur la voie de l'adhésion, Bruxelles.
- Conseil des ministres (1999),
The Strategy of Public Finance and Economic Development: Poland 2000-2010, Varsovie.
- Cour des comptes (2001),
Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2000 roku, Varsovie.
- Englander, A.S., et A. Gurney (1994),
« Croissance de la productivité dans la zone de l'OCDE : tendances à moyen terme », *Revue économique de l'OCDE*, n° 22, printemps.

- Fonds monétaire international (2000),
« Republic of Poland: Selected Issues », *Staff Country Report* n° 00/60, Washington DC.
- Fonds monétaire international (2001),
Report on the observance of standards and codes – Fiscal transparency in Poland, Washington DC.
- Glaeser, E., S. Johnson et A. Shleifer (2001),
« Coase versus the Coasians », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. CXVI, n° 3.
- Gouvernement de la Pologne (2002),
Pre-Accession Economic Programme, Varsovie .
- Grosfeld, I. et T. Tressel (2001),
« Competition and Corporate Governance: Substitutes or Complements? Evidence from the Warsaw Stock Exchange », William Davidson Institute Working Paper n° 369.
- Harding, C., et M. Kepinski (2001),
« The Polish Law Against Monopolistic Practices », *European Competition Law Review*, n° 5.
- Hashi, I. (2000),
« The Polish National Investment Fund Programme: Mass Privatisation With a Difference? », *Comparative Economic Studies*, XLII, n° 1.
- Keane M.P. et Eswar Prasad (2000),
« Inequality, Transfers and Growth: New Evidence from the Economic Transition in Poland », FMI, *Document de travail* WP/00/117.
- King, R., et S. Rebelo (1990),
« Public Policy and economic growth: developing neo-classical implications », *Journal of Political Economy*, vol. 98.
- Leibfritz W., et al. (1997),
« Taxation and economic performance », OCDE, *Document de travail du Département des affaires économiques*, n° 176.
- Ministère des Finances (1998),
Tax White Paper – Review of the Current Tax System, Varsovie.
- Ministère des Finances (2001),
Government Financial Statistics, 1994-2000, Varsovie.
- Oates, W.E. (1999),
« An essay on fiscal federalism », *Journal of Economic Literature*, vol. 37, pp. 1120-1249.
- OCDE (1997a),
Valoriser le travail, Paris.
- OCDE (1997b),
Budgétisation moderne, Paris.
- OCDE (1999),
Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2000),
Études économiques, Pologne, Paris.
- OCDE (2001a),
Études économiques, Pologne, Paris.
- OCDE (2001b),
Études économiques, République tchèque, Paris.
- OCDE (2001c),
Études économiques, Hongrie, Paris.

- OCDE (2001d),
Finances publiques dans les administrations infranationales – Pologne, Paris.
- OCDE (2002b),
Perspectives économiques, n° 71, Paris.
- OCDE (2002b),
La réforme de la réglementation en Pologne : de la transition aux nouveaux défis de la réglementation, Paris.
- OCDE (2002c),
Disability and the labour market, à paraître, Paris.
- OCDE (2002d),
Études économiques, Hongrie, Paris.
- Slemrod, J. (1995),
« What do cross-country studies teach about government involvement, prosperity and economic growth? », *Brooking Papers on Economic Activity*, n° 2.
- Tamowicz, P., M. Dzierzanowski (2001),
« Ownership and Control of Polish Corporations », The Gdansk Institute for Market Economy, consultable à l'adresse www.pcfjg.org.pl
- The Economist* (2001),
Limping towards normality, A Survey of Poland, octobre.

Annexe
Chronologie économique

2001

Janvier

Désignation du gouverneur de la Banque nationale de Pologne.

Le *Sejm* approuve un projet de loi controversé sur la restitution des biens expropriés.

Entrée en vigueur du nouveau Code des sociétés commerciales.

Février

La Banque nationale de Pologne réduit ses taux directeurs de 100 points de base, ramenant ainsi le taux de réescompte à 20.5 pour cent, le taux Lombard à 22 pour cent et le taux d'intervention sur le marché monétaire à 18 pour cent.

Le Parlement approuve la loi de finances 2001.

Le gouvernement approuve une nouvelle stratégie à moyen terme pour la restructuration des charbonnages.

Mars

La Banque nationale de Pologne réduit ses taux directeurs de 100 points de base, ramenant ainsi le taux de réescompte à 19.5 pour cent, le taux Lombard à 21 pour cent et le taux d'intervention sur le marché monétaire à 17 pour cent.

Avril

Le gouvernement approuve la nouvelle loi antimonopole dont l'objet est d'aligner le droit de la concurrence polonais sur les normes internationales.

Dissolution de l'Agence de privatisation.

Mai

Le déficit économique pour 2000 est révisé en baisse à 2 pour cent du PIB (13.9 milliards de zlotys), contre une estimation préliminaire de 2.7 pour cent du PIB (19 milliards de zlotys).

Le *Sejm* approuve de nouvelles dispositions législatives portant progressivement le taux des cotisations d'assurance maladie de 7.75 à 9 pour cent en 2005.

Juin

Le Parlement approuve une loi ouvrant la voie à une réorganisation des chemins de fer nationaux (PKP) et à leur transformation en entreprise commerciale.

Juillet

La Banque mondiale accorde un nouveau prêt pour faciliter la restructuration des charbonnages.

Le gouvernement approuve une nouvelle stratégie à moyen terme pour la restructuration de la sidérurgie.

Août

La Banque nationale de Pologne réduit ses taux directeurs de 250 points de base, ramenant ainsi le taux de réescompte à 17.0 pour cent, le taux Lombard à 18.5 pour cent et le taux d'intervention sur le marché monétaire à 14.5 pour cent.

Démission de M. Bauc, ministre des Finances. Mme H. Wasilewska-Trenkner le remplace.

L'autorité de régulation de l'énergie refuse d'approuver les nouveaux tarifs du gaz proposés par PGNiG.

Septembre

L'entreprise nationale d'électricité inaugure un marché quotidien et horaire résiduel de l'électricité afin de favoriser le développement d'une bourse de l'électricité.

Octobre

La Banque nationale de Pologne réduit ses taux directeurs de 150 points de base, ramenant ainsi le taux de réescompte à 15.5 pour cent, le taux Lombard à 17 pour cent et le taux d'intervention sur le marché monétaire à 13.0 pour cent.

Le gouvernement annonce l'institution d'un impôt sur le produit de l'épargne bancaire, des titres publics et des fonds de placement.

Novembre

La Banque nationale de Pologne réduit ses taux directeurs de 150 points de base, ramenant ainsi le taux de réescompte à 14.0 pour cent, le taux Lombard à 15.5 pour cent et le taux d'intervention sur le marché monétaire à 11.5 pour cent.

Décembre

Le Conseil de politique monétaire abaisse de 50 points de base, à 4.5 pour cent, le coefficient de réserve obligatoire.

Le Parlement adopte une loi supprimant l'obligation, pour le Conseil des ministres, d'inviter le président de la Banque centrale et le président de la Cour des comptes à ses réunions.

2002**Janvier**

La Banque nationale de Pologne réduit ses taux directeurs de 200 points de base, ramenant ainsi le taux de réescompte à 12.0 pour cent, le taux Lombard à 13.5 pour cent et le taux d'intervention sur le marché monétaire à 9.5 pour cent.

L'Office national de surveillance des assurances (PUNU) et l'Office de surveillance des caisses de pension (UNFE) sont regroupés en une Commission de surveillance des assurances et des caisses de pension.

Février

Le gouvernement approuve le nouveau programme à moyen terme *Entrepreneuriat-développement-emploi*.

Le Parlement approuve la loi de finances 2002.

Le gouvernement approuve des amendements à la stratégie à moyen terme pour la restructuration de la sidérurgie.

Mars

Le Parlement adopte une loi réorganisant les activités de divers organismes publics.

Avril

Le gouvernement soumet au Parlement un projet de loi portant révision du Code du travail.

Le gouvernement soumet au Parlement un projet de loi portant révision des règles de détermination du régime de change.

Mai

La Cour constitutionnelle rejette un recours des banques contre l'impôt d'octobre 2001 sur le produit de l'épargne bancaire.

Le gouvernement soumet au Parlement une proposition portant modification de la loi sur la Banque nationale de Pologne.

Le Conseil de politique monétaire réduit les taux directeurs de 50 points de base, ramenant ainsi le taux de réescompte à 10.5 pour cent, le taux Lombard à 12 pour cent et le taux de rémunération des dépôts à 6 pour cent.

Juin

Le président Aleksander Kwaniewski propose de servir de médiateur entre le gouvernement et la Banque centrale pour les principales questions concernant la politique monétaire.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16

IMPRIMÉ EN FRANCE

(10 2002 12 2 P) ISBN 92-64-29154-7 – n° 52564 2003

ISSN 0304-3363