



**Études économiques  
de l'OCDE**

# **Pologne**



**OCDE**



**ÉDITIONS OCDE**

**Volume 2006/11 – Juin 2006**



# Études économiques de l'OCDE

## Pologne

2006



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

# ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

*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.*

*Publié également en anglais*

© OCDE 2006

---

Toute reproduction, copie, transmission ou traduction de cette publication doit faire l'objet d'une autorisation écrite. Les demandes doivent être adressées aux Éditions OCDE [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org) ou par fax 33 1 45 24 99 30. Les demandes d'autorisation de photocopie partielle doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, fax 33 1 46 34 67 19, [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com) ou (pour les États-Unis exclusivement) au Copyright Clearance Center (CCC), 222 Rosewood Drive Danvers, MA 01923, USA, fax 1 978 646 8600, [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com).

---

## Table des matières

<b>Résumé</b> .....	8
<b>Évaluation et recommandations</b> .....	11
<b>Chapitre 1. Principaux enjeux</b> .....	21
La croissance s'est raffermie .....	23
Une croissance plus rapide requiert des taux d'investissement plus élevés... ..	26
... et une évolution structurelle plus poussée .....	30
Les résultats du marché du travail pâtissent d'une orientation inappropriée de l'action gouvernementale .....	31
Il faut renforcer le contrôle de la qualité du système éducatif et l'axer davantage sur le marché du travail. ....	33
La formation des adultes est insuffisante, surtout pour les chômeurs .....	35
L'esprit d'entreprise fait-il défaut, ou bien est-il découragé par les conditions peu favorables offertes aux entreprises? .....	36
Notes .....	38
Bibliographie .....	38
Annexe 1.A1. Progrès de la réforme structurelle .....	40
<b>Chapitre 2. Politique monétaire et politique de change</b> .....	43
Stratégie de politique monétaire .....	45
La voie vers l'adoption de l'euro .....	59
Notes .....	63
Bibliographie .....	65
<b>Chapitre 3. Assurer la viabilité des finances publiques</b> .....	67
La situation budgétaire de la Pologne s'est améliorée... ..	68
... mais la tendance à la hausse de l'endettement n'a pas été clairement inversée ..	72
La viabilité des finances publiques passe par une modification du cadre budgétaire ..	75
Il est impératif de définir des priorités pour maîtriser les dépenses .....	76
Les dépenses sociales devraient être contenues .....	80
La rémunération des employés du secteur public et les aides d'État représentent un volume de dépenses considérable .....	87
Simplifier le système fiscal. ....	89
Absorber les fonds en provenance de l'UE .....	92
Notes .....	95
Bibliographie .....	95
<b>Chapitre 4. Éducation et formation : dynamiser et adapter le capital humain</b> .....	97
Le rendement de l'enseignement .....	99

La structure du système éducatif polonais .....	100
L'enseignement préscolaire .....	108
L'enseignement obligatoire .....	109
L'enseignement supérieur .....	112
Formation des adultes .....	117
Notes .....	126
Bibliographie .....	127
<b>Chapitre 5. Encourager l'ajustement structurel</b> .....	129
Les redéploiements sectoriels comme source de croissance .....	130
Entrepreneuriat et innovation .....	134
Politiques du marché du travail visant à accroître la mobilité de la main-d'œuvre et à dynamiser l'emploi .....	144
Notes .....	162
Bibliographie .....	163
<b>Glossaire d'acronymes</b> .....	165
 <b>Encadrés</b>	
1.1. Le flux d'informations : statistiques officielles .....	27
1.2. L'ajustement structurel et l'environnement .....	32
2.1. Choix des objectifs d'inflation .....	46
2.2. Mesure des anticipations d'inflation .....	51
2.3. Recommandations relatives à la politique monétaire .....	63
3.1. Définitions des statistiques de finances publiques, disponibilité et révision des données .....	69
3.2. Incidence du classement comptable des organismes privés de retraite polonais sur la dette et le déficit .....	74
3.3. Mesures proposées par la Banque mondiale pour renforcer l'efficacité des dépenses publiques de santé .....	84
3.4. Résumé des recommandations visant à assurer la viabilité des finances publiques .....	94
4.1. Résultats scolaires .....	102
4.2. La charte des enseignants .....	105
4.3. Impact de la formation des adultes sur les revenus .....	118
4.4. Recommandations relatives à l'enseignement et à la formation .....	124
5.1. Améliorer la répartition de la main-d'œuvre par secteur ou par région? .....	147
5.2. L'économie informelle en Pologne .....	151
5.3. Principaux aspects du système de sécurité sociale et d'aide sociale .....	153
5.4. Définition de l'emploi agricole .....	157
5.5. La Pologne et la Politique agricole commune .....	159
5.6. Synthèse des recommandations .....	161
 <b>Tableaux</b>	
1.1. Évolution récente .....	23
1.2. Différences structurelles en matière d'emploi .....	29
2.1. Balance des paiements .....	56

3.1. Révisions des statistiques de finances publiques .....	69
3.2. Économies résultant de l'application du plan Hausner .....	78
3.3. Dépenses publiques d'invalidité en pourcentage du PIB .....	80
3.4. Dépenses publiques au titre des régimes de retraite anticipée, en pourcentage du PIB .....	81
3.5. Indicateurs des coûts administratifs du recouvrement des recettes fiscales ..	91
3.6. Estimation de l'effet net des transferts cumulés de l'UE à la Pologne .....	93
4.1. Revenus ventilés par catégorie professionnelle et niveau d'instruction .....	99
4.2. Évolution des résultats scolaires mesurés par les enquêtes PISA entre 2000 et 2003 .....	103
4.3. Dépenses d'éducation ventilées par niveau d'enseignement dans un certain nombre de pays .....	105
4.4. Ventilation des élèves du secondaire par type d'établissement .....	110
4.5. L'enseignement supérieur en Pologne .....	113
4.6. Participation aux formations pour adultes dans un certain nombre de pays ..	119
5.1. Principaux transferts du régime d'assurance sociale .....	152
5.2. Âge moyen de départ effectif en retraite .....	155
5.3. Paiements directs versés aux agriculteurs polonais pendant la période de transition .....	159

## Graphiques

1.1. Taux d'emploi et d'activité dans les pays de l'OCDE .....	22
1.2. Inflation et objectifs d'inflation .....	25
1.3. Utilisation des capacités et chômage .....	28
1.4. Part de l'investissement fixe dans le PIB de certains pays .....	28
1.5. Structure de la valeur ajoutée .....	29
1.6. Emploi et valeur ajoutée dans l'agriculture, dans certains pays .....	30
1.7. Niveau d'instruction par âge .....	34
1.8. Enseignement tertiaire par tranche d'âge .....	35
1.9. Effet de la restrictivité de la réglementation sur le comportement économique .....	37
2.1. Inflation .....	49
2.2. Évolution des taux de change .....	52
2.3. Composition des paniers de consommation .....	53
2.4. Évolution des taux d'intérêt dans un certain nombre de nouveaux États membres de l'UE .....	55
2.5. Mesures de l'inflation sous-jacente et de l'indice des prix à la consommation	57
2.6. Indice des conditions monétaires .....	58
3.1. Le gonflement de la dette et les seuils constitutionnels .....	70
3.2. Déficit des administrations publiques .....	70
3.3. Charge d'intérêts et solde financier primaire des administrations publiques .	71
3.4. Incidence du classement comptable des organismes privés de retraite polonais sur la dette et le déficit .....	73
3.5. Dépenses publiques des pays de l'OCDE .....	77
3.6. Ventilation des dépenses sociales publiques .....	79
3.7. Poids de l'emploi public dans l'emploi total .....	87
3.8. Progression des salaires dans les secteurs public et privé .....	88

3.9.	Ventilation des recettes fiscales selon les principales catégories de prélèvements .....	89
3.10.	Le coin fiscal sur le travail dans les pays de l'OCDE .....	90
4.1.	Espérance de vie et niveau d'études .....	100
4.2.	Résultats scolaires comparés .....	102
4.3.	Facteurs influant sur les résultats scolaires .....	104
4.4.	Population d'âge scolaire, ventilation par âge .....	107
4.5.	Formation des adultes, chômage et coûts unitaires .....	120
4.6.	Taux de participation aux formations pour adultes, ventilés par profil socio-économique .....	121
5.1.	Ventilation du PIB par habitant .....	131
5.2.	Décomposition de la hausse de la productivité du travail dans certains pays de l'UE .....	133
5.3.	PIB par habitant et dépenses de R-D .....	134
5.4.	Indicateurs de la concurrence .....	136
5.5.	Investissements des fonds de capital-risque .....	139
5.6.	Taux global d'imposition des bénéficiaires distribués dans les pays de l'OCDE ...	140
5.7.	Indice de perception de la corruption .....	141
5.8.	Évolution du marché du travail .....	145
5.9.	Taux d'emploi selon l'âge .....	146
5.10.	Taux migratoires internes .....	148
5.11.	Salaire minimum rapporté au salaire moyen .....	149
5.12.	Activité économique de la population âgée de 15 ans et plus, et raisons de l'inactivité .....	151
5.13.	Rigidité de la législation relative à la protection de l'emploi .....	155
5.14.	Nombre de bénéficiaires et de nouveaux titulaires de pensions d'invalidité .....	158

*La présente Étude est publiée sous la responsabilité du Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement de l'OCDE, qui est chargé de l'examen de la situation économique des pays membres.*

*La situation et les politiques économiques du Pologne ont été examinées par le Comité le 26 avril 2006. Le projet de rapport a ensuite été révisé en regard aux discussions et a fait l'objet d'une approbation finale en tant que rapport de l'ensemble du Comité le 11 mai 2006.*

*Le projet de rapport du Secrétariat a été pour le Comité par Paul O'Brien et Stéphanie Jamet sous la supervision de Peter Jarrett.*

*La précédente étude du Pologne a été publiée en juin 2004.*



**STATISTIQUES DE BASE DE LA POLOGNE**  
(2005 sauf contre-indication)

**LE PAYS**

Superficie (en km <sup>2</sup> )	312 690
Superficie agricole (en pourcentage du total)	59

**LA POPULATION**

Population (en millions, fin d'année)	38.2	Emploi (millions)	14.1
Population rurale (pourcentage du total, 2003)	38.4	Emploi par secteurs	
Espérance de vie à la naissance (2004) : Hommes	70.7	(pourcentage du total, 2004) : Agriculture	17
Femmes	79.2	Industrie (y compris construction)	28
Taux de mortalité infantile (pour mille, 2003)	6.8	Services	55
Chômage recensé (pourcentage de la population active)	18.2		
Chômage mesuré par l'enquête sur le marché du travail (pourcentage de la population active)	17.7		
Nombre de titulaires de pensions (millions)	9.2		

**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	7

**LA PRODUCTION**

PIB (milliards de zlotys, prix courants)	979.2
PIB par tête (en dollars EU, taux de change du marché)	7 934
Formation brute de capital fixe (pourcentage du PIB)	18.1

**FINANCES PUBLIQUES**

Solde budgétaire des administrations publiques (pourcentage du PIB)	-2.5
Recettes des administrations publiques (pourcentage du PIB)	40.3
Dépenses des administrations publiques (pourcentage du PIB)	42.8
Dette de l'État (fin d'année, pourcentage du PIB)	50.7

**COMMERCE ET FINANCES EXTÉRIEURES**

Exportations de biens et de services (pourcentage du PIB)	37.0
Importations de biens et de services (pourcentage du PIB)	37.3
Réserves de change (milliards de dollars EU, fin 2005)	42.6
Dette extérieure brute (milliards de dollars EU, fin 2005)	130.0

**LA MONNAIE**

Unité monétaire : zloty	Unité monétaire par :	dollar EU	Euro
	Moyenne : 2005	3.2348	4.0254
	Avril 2006	3.1982	3.9194

## Résumé

**L**a croissance de l'économie polonaise depuis 2004 laisse penser que le processus de rattrapage par rapport aux pays à revenu plus élevé a repris. Cependant, pour soutenir et accélérer la convergence, il faudra mieux équilibrer les politiques macroéconomiques et poursuivre l'effort d'amélioration des politiques structurelles.

- La politique monétaire a peut-être été temporairement un peu trop réservée mais il serait plus facile pour la banque centrale de l'assouplir si la viabilité de la politique budgétaire était assurée par un assainissement centré sur les transferts sociaux, qui ont de nombreux effets négatifs sur les incitations à travailler.
- Le système éducatif n'est toujours pas axé suffisamment sur le marché du travail, et le financement de l'enseignement supérieur est source d'inégalité et d'inefficience.
- La médiocrité des résultats en matière de formation des adultes et le recours à un système passif de garantie de ressources sans obligation pour les chômeurs de chercher du travail et d'accepter la mobilité contribuent au niveau élevé du chômage structurel.
- La croissance a été freinée par un cadre peu favorable à l'esprit d'entreprise et à l'innovation.

### Chercher à mieux équilibrer les politiques monétaire et budgétaire

La Banque nationale de Pologne s'est forgé une réputation d'aversion pour l'inflation. Elle n'a peut-être plus besoin d'être si prudente et pourrait se permettre, dans l'avenir, de tester les limites de la capacité disponible. Le déficit budgétaire s'est réduit en 2005, mais en partie grâce à des facteurs ponctuels. Il est nécessaire de définir des priorités claires en matière de dépenses et de les appliquer, de préférence à l'intérieur du cadre de planification pluriannuel. Les paiements au titre des transferts sociaux absorbent une part trop importante des dépenses publiques et du PIB et devraient être mieux maîtrisés.

### Consolider et étendre les réformes dans le secteur de l'éducation

Les réformes de l'enseignement obligatoire se sont traduites par une décentralisation de la gestion de l'enseignement, qui relève maintenant des collectivités locales. Des mesures supplémentaires sont nécessaires afin d'associer à la responsabilité en matière financière et de gestion la responsabilité en matière de résultats et d'assurer une certaine souplesse dans l'affectation des ressources suivant l'évolution des besoins. L'expansion de l'enseignement supérieur a accru la formation de capital humain, mais empêcher les établissements publics de faire payer des droits de scolarité va à l'encontre de l'efficience; une réforme concomitante des bourses et des prêts aux étudiants pourrait améliorer l'équité et les ressources globales.

## **Dynamiser l'emploi à l'aide des politiques actives du marché du travail et par la valorisation du travail**

*Les très mauvais résultats du marché du travail polonais sont imputables en partie aux coûts de l'évolution structurelle, mais de nombreux paiements de transferts sociaux et l'important coin fiscal contribuent aussi à réduire l'emploi. Il faut changer cela afin de renforcer les incitations à travailler. Le service public de l'emploi doit mettre davantage l'accent sur la réinsertion en privilégiant la formation des adultes et en obligeant les bénéficiaires de prestations à chercher du travail.*

## **Renforcer l'investissement et la croissance en allégeant la réglementation et en améliorant les conditions offertes aux chefs d'entreprise**

*L'atonie de l'investissement et la faiblesse de l'activité d'innovation sont liées au degré élevé de réglementation en Pologne; cela s'explique principalement par l'importance des capitaux publics, une attitude perçue comme ambivalente à l'égard de l'investissement étranger et une bureaucratie très pesante, même s'il y a déjà eu du progrès ces dernières années. L'absence d'améliorations dans tous ces domaines nuira à l'efficacité des mesures visant à faciliter les flux de capitaux et d'information vers les petites entreprises et les innovateurs.*



## Évaluation et recommandations

---

### *L'entrée dans l'UE a amélioré les résultats et les perspectives...*

---

L'entrée dans l'Union européenne en mai 2004 a donné une puissante impulsion à l'économie polonaise. Le PIB par habitant représente actuellement moins de 45 % de la moyenne dans l'UE, mais le long processus de convergence a repris. Même si l'expansion s'est légèrement ralentie en 2005, avec une progression du PIB réel de 3.2 % seulement, il est prévu actuellement une croissance annuelle de 4½ pour cent en 2006-07. Les fonds de l'UE, pourvu qu'ils soient utilisés efficacement, contribueront grandement à améliorer l'infrastructure publique et à soutenir l'action dans plusieurs autres domaines.

---

### *... mais il faut poursuivre les réformes*

---

Il subsiste cependant de nombreux problèmes sous-jacents dans l'économie. Les taux d'emploi sont très bas : le niveau du chômage déclaré est élevé et il y a un grand nombre de personnes économiquement inactives (même si beaucoup d'entre elles sont peut-être actives dans l'économie informelle) avant même que le vieillissement démographique soit réellement engagé. De fait, on peut dire que la performance du marché du travail en Pologne est la pire de la zone OCDE. Alors qu'il faudrait intensifier l'accumulation de capital pour assurer la poursuite, sans même parler d'une accélération, de la convergence économique, la part de l'investissement dans le PIB reste obstinément faible. La politique budgétaire est plutôt erratique : une situation quasi explosive en 2004 a fait place à une amélioration d'une ampleur inattendue en 2005 et à des perspectives incertaines en 2006. Ces problèmes requièrent l'attention des autorités, qui devraient s'attacher avant tout à maintenir un cadre macroéconomique solide et stable, tant pour la politique budgétaire que pour la politique monétaire.

---

### *La banque centrale jouit d'une bonne réputation en matière de maîtrise de l'inflation, et elle pourrait se permettre de tester la réaction de l'économie du point de vue de l'offre*

---

On a reproché à la politique monétaire une prudence excessive, l'inflation étant souvent restée en dessous de la fourchette fixée comme objectif. La Banque nationale de Pologne (BNP) a durci les conditions monétaires au milieu de 2004, une mesure qui était justifiée face à une flambée d'inflation; cette décision rapide, rendue possible par l'indépendance de la BNP et déterminée par son mandat de respect de la stabilité des prix, a aidé à éviter

les éventuels effets secondaires de la recrudescence de l'inflation. Par la suite, la BNP a maintenu les taux directeurs à leur niveau majoré pendant plusieurs mois alors que l'inflation, mesurée en croissance trimestrielle, se tassait à la fin de 2004, et elle a attendu jusqu'au début de 2006 pour réduire davantage les taux alors que l'inflation générale fléchissait et que l'inflation sous-jacente était peu virulente. La BNP a sans doute été influencée en partie par les anticipations inflationnistes des consommateurs, généralement proches de l'inflation passée et sans grand rapport avec les résultats futurs. *La banque centrale devrait se fier davantage à de véritables indicateurs avancés, notamment ses propres prévisions en matière d'inflation.*

Le mandat, et même l'indépendance, de la banque centrale ont été plus ou moins remis en cause récemment. *Le gouvernement devrait réaffirmer l'indépendance de la Banque nationale, et l'autonomie de tout nouvel organisme de supervision des marchés financiers devrait aussi être clairement garantie. La crédibilité de la politique monétaire se trouverait aussi renforcée si le gouvernement approuvait explicitement l'objectif actuel de ciblage de l'inflation sur le milieu de la fourchette de 1.5-3.5 %.*

Cependant, une inflation inférieure à cette fourchette est peut-être le signe d'un resserrement excessif des conditions monétaires. S'il est vrai que la relance monétaire n'est pas la réponse aux problèmes de croissance et d'emploi de la Pologne, si l'inflation se maintenait durablement à un niveau inférieur aux taux de la zone euro, cela risquerait de restreindre inutilement la production et l'emploi. *La BNP devrait adopter une approche symétrique des objectifs d'inflation et se montrer disposée à tester les limites de la réactivité de l'économie en matière d'offre en réduisant les taux d'intérêt lorsque l'inflation se situe en dessous de la fourchette ciblée, même s'il n'est pas exclu qu'elle monte à plus de 2.5 % en l'espace de deux ans.*

#### Tout report dans l'adoption de l'euro devrait être utilisé pour renforcer la flexibilité de l'économie

Les variations du taux de change ont eu un effet notable sur les conditions monétaires. L'adhésion à la zone euro réduirait cette source d'instabilité et d'incertitude. Après trois années de dépréciation, l'économie a néanmoins subi les effets d'une forte appréciation en 2004-05, ce qui a accentué l'orientation relativement restrictive de l'action monétaire. L'appartenance à l'UE implique comme dernière étape l'adoption de l'euro, qui doit être précédée par la participation au mécanisme de change (MCE II), mais le gouvernement actuel hésite à s'engager sur une date d'entrée. Avec une politique monétaire saine, le coût du report pourrait être peu élevé, prenant principalement la forme d'une prime de risque monétaire supplémentaire. Pourtant, en retardant l'entrée dans la zone euro, le gouvernement se donne davantage de temps pour améliorer la flexibilité sur les marchés de produits et le marché du travail et pour assurer la viabilité des finances publiques; il importe de ne pas gaspiller ce temps en repoussant ces réformes indispensables.

#### Il faudrait resserrer progressivement la politique budgétaire, malgré la confusion qui entoure l'évaluation de l'état des finances publiques

Les finances publiques ne sont pas encore viables : le niveau actuel du déficit des administrations publiques est trop élevé, et les plans du gouvernement, tels qu'ils sont décrits dans le Programme de convergence, ne sont guère ambitieux. La dette des

administrations publiques n'est pas excessive (elle s'établissait à environ 48 % du PIB à la fin de 2005, selon les définitions nationales) mais elle augmente. *Le gouvernement devrait s'attacher à réduire l'objectif fixé pour le ratio dette-PIB.* La constitution contient des dispositions strictes en matière de limitation de la dette, qui prévoient un léger redressement de l'action budgétaire lorsque le niveau de la dette atteint 50 % du PIB et des contraintes plus sévères lorsqu'il dépasse 60 %. Ces contraintes ont été quelque peu affaiblies par les révisions apportées aux chiffres et les changements méthodologiques qui ont récemment réduit la mesure officielle du ratio. Selon le programme de convergence mis à jour en janvier 2006, le déficit des administrations publiques – de 4.7 % du PIB en 2005, suivant la définition la plus appropriée (et évalué à 4.4 % selon les données révisées récemment) – ne redescendrait qu'à 3.7 % en 2008; il devrait être possible de faire mieux que cela si l'on se fonde sur l'hypothèse raisonnable d'un taux moyen de croissance réelle annuelle de 4 à 5 %.

Les chiffres nationaux révisés donnent cependant une image différente puisque le déficit n'a été que de 2.5 % du PIB (et la dette d'environ 43 %) en 2005. L'écart est dû à des différences dans le traitement comptable des contributions aux fonds de pension ouverts (OFE), après une réforme majeure en 1999, qui a amélioré sensiblement les finances publiques en reconnaissant les engagements implicites au titre des pensions et en prenant des mesures pour les réduire. Cependant, la réforme aggraverait le chiffre publié du déficit s'il elle ne prévoyait pas une dispense temporaire spéciale en vertu de laquelle, dans le cadre de la surveillance budgétaire de l'UE, les contributions aux OFE sont considérées comme des recettes publiques. Cette dispense arrive à expiration en 2007. Par conséquent, malgré le déficit officiel de 2.5 % en 2005 et les plans visant à le réduire dans l'avenir, la Commission de l'UE estime que la Pologne aura un déficit budgétaire excessif, de près de 4 % du PIB, en 2007. Ce qui est frustrant, pour la Pologne, c'est que peu d'autres pays de l'UE ont opéré une réforme des pensions de cette ampleur et, s'ils le faisaient, la plupart afficheraient des déficits plus importants que celui de la Pologne. Pourtant, le chiffre plus élevé correspond à une évaluation plus réaliste de son déficit budgétaire.

---

### *Il faudrait améliorer la planification et la maîtrise des dépenses*

---

Quoi qu'il en soit, la croissance économique tendancielle assurera probablement des recettes suffisantes pour permettre à la fois une réduction plus rapide du déficit, des augmentations de dépenses publiques modérées mais bien ciblées en vue de renforcer la croissance et des allègements d'impôt échelonnés dans le temps. Les autorités *devraient fixer des priorités claires en matière de dépenses, dans les limites d'un cadre de planification pluriannuel plafonnant les dépenses globales. Les mesures fiscales devraient être financées en diminuant les dépenses non prioritaires et non en ralentissant le rythme de la réduction du déficit.* S'il est vrai que la réforme susmentionnée des pensions a amélioré notablement la position budgétaire à long terme, les gains sont déjà érodés par les concessions faites aux mineurs. Cela a été un pas en arrière, qui ne devra pas se répéter.

Une grande partie des dépenses publiques est absorbée par les transferts sociaux, qui sont coûteux, mal ciblés et qui ont des effets négatifs sur les incitations à travailler, comme on le verra plus loin. Ces transferts se sont aussi révélés politiquement difficiles à réformer et, dans le contexte fragile actuel, il est peut-être encore plus difficile de modifier ces dispositifs. *Il faudrait néanmoins réduire les dépenses au titre des transferts sociaux afin de*

permettre de financer d'autres domaines prioritaires comme la santé et les soins de longue durée, les services de garde d'enfants et l'éducation, et les politiques actives du marché du travail.

Des compressions de dépenses suffisantes permettraient d'alléger la fiscalité globale sans compromettre les efforts de réduction du déficit. Dans la présente Étude, il n'est pas fait de propositions de réforme détaillées, mais il faudrait suivre trois principes, en ce qui concerne tant la sécurité sociale que la fiscalité en général : il faudrait simplifier le système fiscal afin d'accroître la transparence et de diminuer les coûts administratifs aussi bien pour les contribuables que pour les services de recouvrement; il faudrait que l'assiette fiscale soit aussi large que possible – c'est-à-dire qu'il faudrait limiter les dispositions spéciales et les exemptions dont bénéficient des groupes particuliers – afin de maintenir les taux d'imposition à des niveaux peu élevés; et il faudrait s'efforcer d'atténuer le coin fiscal, surtout pour les titulaires de bas revenus, de façon à réduire les contre-incitations à prendre un emploi.

---

*Pour accélérer la convergence économique, il faut agir sur le capital humain, sur le marché du travail et sur l'esprit d'entreprise*

---

Il faudra des cadres budgétaire et monétaire sains pour que le revenu par habitant continue d'augmenter plus rapidement que dans la plupart des autres pays de l'OCDE. Cette convergence nécessitera de nombreux changements structurels dans l'économie si l'on veut que les ressources en main-d'œuvre et en capital se dirigent vers les domaines dans lesquels elles seront utilisées au mieux. Pour accélérer ce processus, et pour éviter une trop forte émigration, il faudra :

- améliorer le fonctionnement du marché du travail, renforcer la mobilité interne et rehausser le taux d'emploi, très bas, de la Pologne et
- encourager les chefs d'entreprise polonais à développer et à étendre leurs activités de manière à stimuler l'innovation et l'investissement.

La poursuite de ces objectifs touche à de nombreux domaines de l'action gouvernementale, et la mise en valeur du capital humain est essentielle pour étayer ces politiques.

---

*Dans le système éducatif, il est indispensable de consolider et de développer l'action aux niveaux maternel, primaire et secondaire*

---

Les années 90 ont été marquées par d'importants changements à bien des égards dans le système éducatif. En ce qui concerne l'enseignement obligatoire, les résultats (mesurés par l'étude PISA) se sont améliorés entre 2000, où la Pologne affichait une très piètre performance par rapport à presque tous les pays de l'OCDE, et 2003, où elle est passée dans le groupe des pays ayant un classement moyen. Cette amélioration est imputable, pour partie du moins, aux effets des réformes, notamment la mise en place d'exams nationaux communs et la révision du rôle des écoles professionnelles de base. Une motivation essentielle était de décentraliser l'enseignement pour le placer sous la responsabilité des collectivités locales; il faudrait consolider encore ce nouveau système, en s'attachant à fixer des responsabilités claires aux différents organismes qui interviennent.

Pour que les systèmes d'éducation donnent de bons résultats, il semble important d'octroyer une autonomie et une responsabilité suffisantes aux chefs d'établissement tout



en vérifiant qu'ils poursuivent les objectifs de la politique nationale en matière d'éducation. *Il faudrait donc donner aux chefs d'établissement davantage d'autonomie administrative et financière pour leur permettre de trouver des moyens d'améliorer les résultats de leur école, et les placer sur la supervision d'un organisme national indépendant de contrôle de la qualité.* Faute de savoir précisément quel type d'éducation produit les meilleurs résultats dans telles ou telles circonstances, il faudrait continuer de permettre des approches expérimentales. *Il faudrait calculer la « valeur ajoutée » dans les différentes écoles de façon que les responsables puissent évaluer les résultats de leur stratégie.*

L'enseignement primaire commence actuellement à 7 ans, et ce n'est que récemment qu'une année d'enseignement maternel a été rendue obligatoire. Au vu des observations faites dans les différents pays et qui confirment de plus en plus l'importance de l'école maternelle pour le développement social et la réussite scolaire, *la priorité devrait être donnée au développement de la scolarisation en maternelle d'enfants encore plus jeunes; cela aiderait aussi à accroître l'offre de main-d'œuvre féminine.* Pour les enfants de plus de 15 ans, les écoles professionnelles sont devenues moins populaires, tandis que les employeurs estiment toujours que beaucoup de jeunes adultes sortent de l'école avec des qualifications insuffisantes. *Il faut améliorer la capacité d'adaptation des filières générales et professionnelles en réponse aux difficultés que leurs diplômés rencontrent sur le marché du travail.*

---

#### *Il faudra procéder à une réaffectation flexible des ressources en personnel enseignant*

---

Pour améliorer encore le système éducatif, il faut de la flexibilité : certaines écoles doivent être fermées, et il faut plus ou moins d'enseignants selon les matières et les âges. La diminution du nombre d'étudiants devrait théoriquement libérer des personnels enseignants qui pourront être redéployés sur d'autres postes. La Charte des enseignants, telle qu'elle a été modifiée en 2000, a amélioré la structure des carrières des enseignants, *mais il ne faudrait pas laisser les aspects de la Charte relatifs à la sécurité de l'emploi faire obstacle à la restructuration.* Par ailleurs, *les autorités devraient veiller à ce que les écoles disposent d'une flexibilité suffisante pour différencier les salaires des enseignants en fonction des résultats obtenus et des besoins de recrutement.*

---

#### *La rapide expansion de l'enseignement supérieur nécessite une réorganisation du financement dans ce secteur...*

---

En 1991, il y avait environ 400 000 étudiants dans moins de 90 établissements d'enseignement supérieur, qui appartenaient tous au secteur public, mais en 2005 la Pologne comptait plus de 400 établissements d'enseignement supérieur, pour la plupart privés, totalisant 1.9 million d'étudiants. Tous les étudiants du secteur privé et les étudiants à temps partiel du secteur public acquittent des droits de scolarité, tandis que la constitution interdit aux établissements d'enseignement supérieur publics de faire payer des droits aux étudiants à temps plein. Cette asymétrie, surtout en période de restrictions budgétaires, rend difficile l'affectation de ressources là où il y a besoin de prestations de services publics, et c'est une source d'iniquité verticale et horizontale. De nombreuses études montrent que, même si les rendements sociaux de l'enseignement supérieur sont importants, les principaux avantages reviennent aux étudiants eux-mêmes sous forme de

rémunérations plus élevées. Il serait par conséquent souhaitable qu'une réforme autorise les établissements publics d'enseignement supérieur à faire payer des droits calculés en fonction des coûts (par forcément sur la base du plein recouvrement des coûts) à tous les étudiants, tout en augmentant l'octroi de bourses afin d'assurer l'accessibilité. Le système de prêts aux étudiants devrait aussi être étendu et placé sous la gestion de banques commerciales, mais les prêts devraient être garantis par l'État et les remboursements, calculés en fonction des ressources, devraient s'opérer par le biais du système d'impôt sur le revenu.

---

*... ainsi qu'un renforcement du contrôle de la qualité et des incitations*

---

La multiplication des établissements privés d'enseignement supérieur a aussi rendu insuffisant le système d'agrément et de contrôle de la qualité. Tandis que la Commission d'agrément des universités se concentre sur un assez petit nombre d'établissements d'élite, la Commission nationale d'agrément, de création plus récente, couvre tous les autres établissements. Cette dernière ne se contente pas de vérifier le respect des normes techniques. Lorsqu'un établissement d'enseignement supérieur reçoit une aide budgétaire directe, l'évaluation de la qualité par la Commission nationale d'agrément est importante; pour les établissements relevant entièrement du secteur privé, la simple certification du respect des normes de base suffit peut-être. *Les évaluations de la Commission nationale d'agrément devraient être largement publiées et tenues à jour afin d'aider des étudiants potentiels à définir le plan de leurs études.*

Il est essentiel que les enseignants soient suffisamment motivés si l'on veut assurer le maintien et l'amélioration de la qualité de l'enseignement. Dans de nombreux établissements publics d'enseignement supérieur, la structure des carrières est opaque et ne dépend guère de l'aptitude à enseigner ni des résultats de la recherche. C'est un système stérile pour les établissements et cela peut aussi décourager les jeunes de choisir cette carrière ou de rester en Pologne. *Les structures de carrière dans l'enseignement supérieur devraient être fondées sur des critères ouverts de promotion de la concurrence et de la transparence. Afin d'encourager les chercheurs de haute qualité, il faudrait faciliter les liens commerciaux entre les établissements d'enseignement supérieur et les entreprises, notamment en permettant des arrangements flexibles en matière de droits de propriété intellectuelle.*

---

*La formation des adultes est insuffisante...*

---

Les entreprises polonaises offrent moins de formation que celles de la plupart des pays de l'OCDE, et le financement de cette formation est, pour une grande part, à la charge des salariés eux-mêmes. Ce pourrait s'expliquer par le fait que, avec le niveau élevé du chômage, les entreprises estiment qu'elles peuvent généralement recruter des personnes plus qualifiées, ou peut-être ne se rendent-elles pas compte des avantages de la formation des salariés pour l'entreprise elle-même. Par ailleurs, une part très importante de la formation s'adresse aux jeunes et aux personnes ayant un niveau d'instruction élevé, ce qui semble indiquer un clivage entre un groupe relativement restreint de personnes motivées et le reste. De nombreuses études internationales révèlent que la formation conduit à de meilleurs résultats sur le marché du travail. Par conséquent, *il serait utile d'organiser des campagnes de sensibilisation du public afin d'augmenter le nombre de candidats à une formation, même s'il n'est peut-être pas justifié d'offrir des subventions ou d'autres*

incitations à la formation des salariés en général. Néanmoins, les entreprises en Pologne se sont vu récemment offrir une petite incitation fiscale à constituer des fonds pour la formation de leurs travailleurs, mais cette législation est trop récente pour qu'il soit possible d'en évaluer l'impact.

---

### ... surtout pour les chômeurs

---

C'est cependant par l'insuffisance de la formation offerte aux chômeurs que la Pologne se distingue; c'est là un aspect de la sous-utilisation plus générale des politiques actives du marché du travail (PAMT). Une formation bien ciblée est un moyen efficace d'accroître l'employabilité. *Il faudrait enrichir les programmes de formation pour les chômeurs.* De nombreux chômeurs – ceux qui ont dépassé la quarantaine et qui sont peu qualifiés ou qui ont des qualifications pour lesquelles la demande s'est effondrée (dans les industries extractives et l'acier, par exemple) – sont vulnérables car leur faible niveau d'instruction rend leur reconversion plus difficile et le rendement économique de leur formation plus difficile à mettre en évidence. *Cependant, afin de tenter de réduire au minimum l'effet « génération perdue », il faudrait axer davantage l'effort sur la recherche de moyens d'aider ces personnes à acquérir des qualifications qui leur permettent de se réinsérer sur le marché du travail.* Cela dépendra en particulier de l'efficacité des bureaux locaux du travail, qui sont responsables de la formation des chômeurs, dans la recherche de solutions. *Il faudrait encourager les projets pilotes de formation et en évaluer soigneusement l'impact.*

---

### Il faut aussi prendre des mesures afin de valoriser le travail...

---

S'il est vrai que la formation améliore les perspectives d'emploi de nombreux chômeurs, il faut aussi inciter ces derniers à chercher du travail. Une grande partie de la population reçoit des transferts sociaux, dont certains sont généreux par rapport au salaire moyen, sans être obligée de chercher du travail. Le régime de pensions d'invalidité, qui couvre une part importante des inactifs, est généralement le principal accusé. Les conditions d'accès à ce régime ont été durcies, et la réévaluation de la situation des personnes qui recevaient auparavant des pensions temporaires a permis de réduire notablement le nombre de bénéficiaires. Cependant, rien n'a été fait pour réévaluer la condition de ceux qui bénéficiaient auparavant de pensions permanentes, même si beaucoup d'entre eux étaient aptes à occuper certains emplois. *Les bénéficiaires de prestations d'invalidité devraient être soumis à un suivi régulier de leur aptitude au travail. Le droit aux prestations sociales pour ceux qui sont en état de travailler devrait être lié à l'obligation de chercher un emploi et d'accepter une formation de reconversion s'il leur en est offert une; quant aux chômeurs de longue durée, il faudrait peut-être les obliger à se déplacer pour aller là où il y a du travail.* Ces mesures requièrent une intervention plus active et plus responsable des services publics de l'emploi (SPE). *Le personnel des SPE devrait être lui-même mieux formé et incité à améliorer les résultats.*

L'accès à d'autres prestations, comme les pensions de survivant, n'a pas été modifié, et les régimes de préretraite se sont développés rapidement, annulant en partie l'effet positif de la réforme du régime d'invalidité sur l'offre de main-d'œuvre : l'âge effectif moyen de la retraite a en fait baissé ces dernières années. *Il faudrait supprimer complètement, par étapes, les programmes de préretraite et de retraite anticipée, comme cela était prévu auparavant.*

---

### ... et renforcer les incitations à la mobilité

---

D'autres aspects du système de transferts sociaux posent aussi problème pour l'ajustement structurel. Le système distinct de sécurité sociale dont bénéficient les agriculteurs et leurs personnes à charge (KRUS) en est un. Le niveau élevé de subventionnement du KRUS crée une contre-incitation à quitter le secteur agricole, dont la productivité est pourtant extrêmement basse. Même si les agriculteurs méritaient auparavant un traitement d'exception en raison de la faiblesse de leurs revenus ou de leur position spéciale dans la société, cela ne se justifie plus aujourd'hui, du fait en particulier que les aides de la Politique agricole commune de l'UE commencent à renflouer les revenus agricoles. *Le régime appliqué aux agriculteurs devrait être égal au régime général, mais pas meilleur; à terme, les deux devraient être fusionnés. Au minimum, le système de cotisations fixes utilisé dans le KRUS devrait être remplacé par un système de cotisations proportionnelles au revenu, de sorte que les plus aisés paient davantage par rapport aux prestations qu'ils reçoivent.*

Ni la législation relative à la protection de l'emploi ni le salaire minimum ne sont la cause principale du niveau élevé du chômage, mais la popularité des contrats à court terme et l'étendue probable de l'emploi informel laissent penser que ces éléments peuvent constituer un obstacle à l'obtention d'un emploi pour des groupes particuliers, comme les travailleurs peu qualifiés et les travailleurs âgés, qui représentent un coût trop élevé pour les employeurs. De plus, du fait de l'ampleur probable et du rythme de l'évolution structurelle, la Pologne ne peut pas se contenter d'une flexibilité moyenne du marché du travail; elle a besoin de davantage de flexibilité que la plupart des autres pays :

- *Les autorités devraient envisager un nouvel assouplissement de la législation relative à la protection de l'emploi, tant pour les contrats à durée indéfinie que pour les contrats à durée définie. L'interdiction de licencier des travailleurs au cours des quatre années qui précèdent leur départ en retraite devrait être abolie, car cela décourage les employeurs d'embaucher des travailleurs âgés.*
- *Le salaire minimum, qui est tombé aux alentours de 34 pour cent du salaire moyen au cours de la décennie passée, augmentera sensiblement en raison d'une nouvelle règle d'indexation. Même s'il est improbable qu'il atteigne l'objectif de long terme de 50 pour cent du salaire moyen dans l'avenir proche, toute hausse notable, conjuguée à l'importance du coin fiscal, maintiendra sans emploi de nombreux travailleurs peu qualifiés. Les autorités devraient réviser la règle de manière à éviter un alourdissement du coût de la main-d'œuvre non qualifiée. L'exemption actuelle en vertu de laquelle certains jeunes travailleurs peuvent être payés moins que le salaire minimum pourrait être étendue à d'autres groupes, notamment aux chômeurs de longue durée.*

---

### Le marché du logement est un facteur important pour la mobilité géographique

---

Bien que les incitations du marché du travail soient d'une importance capitale pour favoriser la mobilité géographique, le coût du logement peut annuler l'effet d'incitations financières même très généreuses. Dans le passé, les contrôles des loyers, la législation relative à la sécurité du bail et l'offre limitée de logements neufs dans les zones de demande croissante faisaient que ces coûts étaient, de fait, élevés. La plupart des contrôles des loyers ont maintenant été supprimés, mais la législation en matière de sécurité du bail

et les délais légaux qui sont prévus si un propriétaire souhaite intenter une action en justice dissuadent toujours les propriétaires de mettre leur bien en location. *S'il est vrai qu'il faut maintenir une protection raisonnable contre le comportement abusif des propriétaires, le niveau de protection des locataires devrait être réduit et le traitement des différends par les tribunaux accéléré. Il faudrait encourager l'offre de logements neufs en autorisant un développement urbain bien planifié et non en subventionnant les crédits hypothécaires, ce qui profite essentiellement à ceux qui sont déjà dans une situation relativement confortable et fait encore monter les prix.*

---

*Le cadre offert aux entreprises s'est amélioré, mais il faudrait aller plus loin*

---

Dans les précédentes Études, la Pologne a été régulièrement critiquée pour ses niveaux élevés de réglementation des marchés de produits (RMP) et autres obstacles à la concurrence. Beaucoup a été fait pour améliorer la situation, surtout du point de vue de la réduction des coûts de création d'entreprises. Certaines de ces réformes ont été mises en œuvre après 2003, lorsque les indicateurs les plus récents montraient que la Pologne avait le niveau global de RMP le plus élevé, mais ce niveau reste parmi les plus élevés; les conditions offertes aux entreprises ne sont toujours pas assez propices à l'esprit d'entreprise. La faible part de l'investissement dans le PIB est une preuve supplémentaire d'un manque de confiance et de l'existence d'obstacles à l'activité industrielle et commerciale. *Il faut en priorité réduire encore les obstacles réglementaires et administratifs à l'entrepreneuriat privé. Même si les indicateurs de la corruption n'entrent pas en ligne de compte dans les comparaisons de la RMP, la Pologne a la pire réputation de corruption parmi les pays de l'OCDE si l'on en juge par les indicateurs plus informels publiés par des organisations non gouvernementales dignes de foi. Le gouvernement devrait persévérer dans ses tentatives d'élimination de la corruption, qui crée une contre-incitation aussi bien pour les chefs d'entreprise nationaux que pour les investisseurs étrangers potentiels.*

Les indicateurs de l'OCDE révèlent que, sur le marché des produits de la Pologne, la concurrence souffre tout particulièrement de l'importance de la propriété publique. La politique en matière de privatisation a été lente ces dernières années, et un conflit réglé récemment au sujet d'une fusion entre deux banques étrangères a conforté le point de vue selon lequel le gouvernement actuel est favorable au maintien d'une influence majeure de l'État dans ce secteur et peut-être dans d'autres; cela a malheureusement aussi donné l'impression d'une attitude ambivalente à l'égard de l'investissement étranger. *La privatisation devrait être poursuivie plus vigoureusement, en ne maintenant les participations de l'État que dans les cas où il y a véritablement un intérêt public ou de sécurité en jeu, dans le souci du bien-être des consommateurs et non de la protection des intérêts des producteurs.*

---

*L'ouverture aux idées et à l'investissement étrangers profite à l'innovation...*

---

L'on pense souvent que l'expansion industrielle et commerciale et le progrès technique dépendent de niveaux élevés de dépenses de recherche et développement (R-D) et, de fait, c'est un moyen de repousser les limites de la technologie. La R-D en Pologne représente une part du PIB moins importante que dans tous les autres pays de l'OCDE. Cependant, tous les pays à faible part de R-D n'ont pas une croissance lente. Même si, pour un pays à faible revenu comme la Pologne, cibler l'augmentation des dépenses de R-D sur la recherche

fondamentale serait une erreur, des études montrent que l'activité de R-D peut aider à l'absorption plus rapide des technologies existantes. Cependant, la R-D polonaise est actuellement le fait, essentiellement, du secteur public, surtout dans les instituts de recherche spécialisés. *Il faudrait réduire le financement public inconditionnel de ces instituts et les obliger de plus en plus à se financer eux-mêmes en sélectionnant les projets sur une base concurrentielle et en créant des entreprises à risque partagé; des méthodes similaires devraient s'appliquer à la recherche dans les activités des établissements d'enseignement supérieur.*

Des idées nouvelles ne signifient pas forcément une technologie nouvelle; des améliorations sont souvent possible grâce à l'innovation dans la conception, la commercialisation ou l'organisation du travail. Outre l'investissement en capital humain qui aide à l'adoption et à la diffusion d'idées novatrices, on l'a vu plus haut, il s'agit de faire de la Pologne un pays ouvert aux idées nouvelles en provenance de l'étranger. *Le gouvernement devrait réaffirmer son engagement à la participation d'entreprises étrangères dans des conditions d'égalité avec les entreprises polonaises.*

---

#### *... tandis que les initiatives publiques peuvent stimuler le financement privé de l'innovation*

---

Il faut aussi que les idées circulent librement en Pologne, et les réseaux régionaux gérés par la PARP ou liés à cet organisme de développement des entreprises sont un bon instrument pour donner accès à l'information et aux conseils à de nombreuses PME polonaises. *La PARP devrait être encouragée à développer ses réseaux, et il faudrait les coordonner ou, de préférence, les fusionner avec d'autres réseaux similaires – ceux qui concernent l'agriculture, par exemple.*

La loi de 2005 sur le soutien à l'innovation comporte un certain nombre d'idées utiles pour améliorer le flux de capitaux vers des entreprises innovantes potentielles. En mettant en œuvre cette loi, *les autorités devraient tenter de mobiliser des financements privés, notamment des entreprises de capital risque, et prendre soin de vérifier l'efficacité de différentes solutions, en conservant ce qui fonctionne et en écartant ce qui ne fonctionne pas.*

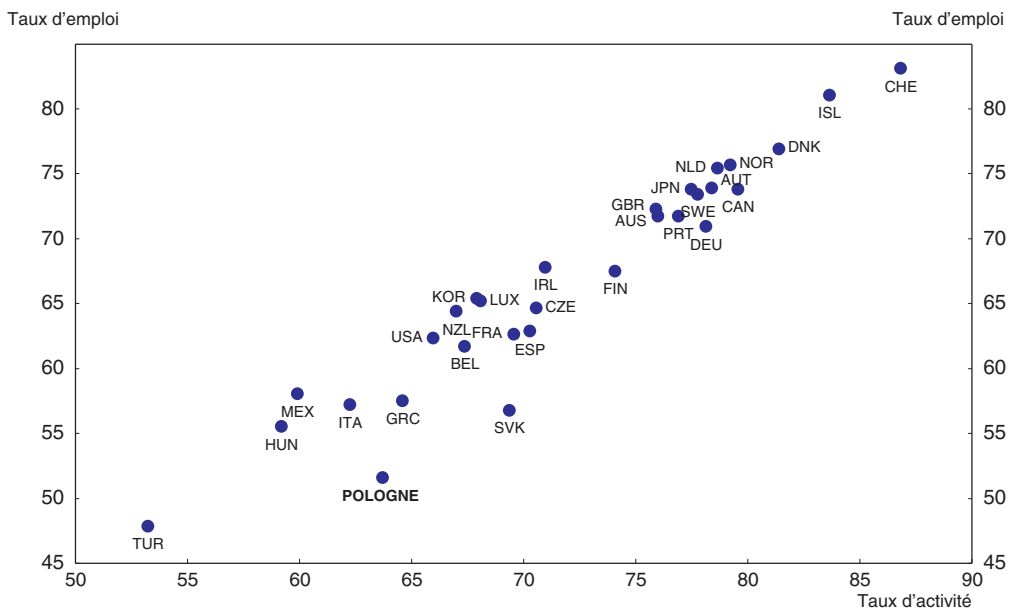
## Chapitre 1

# Principaux enjeux

*Même si l'inflation paraît maîtrisée et si la croissance économique, aussi modeste soit – elle, a repris, les difficultés majeures pour la Pologne consisteront, au plan macroéconomique, à assurer la viabilité des finances publiques et à mener une action budgétaire et monétaire conforme aux conditions requises pour l'adoption de l'euro. En ce qui concerne le marché du travail, la Pologne enregistre la plus mauvaise performance de la zone OCDE, cumulant un faible taux d'activité et un taux de chômage élevé. Ces médiocres résultats semblent imputables à certains aspects de la politique sociale et du marché du travail et à un environnement peu favorable aux entreprises, caractérisé par la domination des capitaux publics et par des conditions peu propices à l'esprit d'entreprise et à l'innovation. Certes, le système éducatif a affiché des progrès notables ces quinze dernières années, mais il reste plusieurs domaines où une réforme plus poussée de la mise en valeur du capital humain pourrait contribuer à améliorer les résultats du marché du travail, à accélérer les gains de productivité et à accroître l'équité.*

Parmi les pays de l'OCDE, la Pologne enregistre le deuxième plus faible taux d'emploi de la population d'âge actif, selon les statistiques officielles, et quatre pays membres seulement accusent des taux d'activité globaux plus bas (graphique 1.1); en conséquence, le taux de chômage y est aussi le plus élevé, à environ 18 % de la population active. Tous les grands objectifs du gouvernement en place, formé après les élections de la fin de 2005, sont plus ou moins dépendants d'une hausse des taux d'activité ou liés à des mesures d'incitation au travail. Il sera difficile, sur le long terme, d'assurer la viabilité des finances publiques sans relever les niveaux d'emploi, ce qui permettrait à la fois d'élargir l'assiette des recettes et de réduire les engagements au titre des transferts sociaux. Pour améliorer le niveau de revenu par habitant et combler l'écart de niveau de vie avec la zone euro, il faut renforcer la croissance tendancielle de la productivité mais, dans le court ou moyen terme, il serait très profitable de mettre au travail une plus forte proportion de la population. Le présent chapitre donne une vue d'ensemble de ces questions, et l'annexe 1.A1 récapitule les mesures prises par la Pologne dans le contexte des recommandations faites dans les précédentes *Études*, tandis que les chapitres suivants proposent une analyse détaillée des enjeux concernant la politique budgétaire et monétaire, l'éducation et de la formation, ainsi que les mesures destinées à améliorer l'affectation des ressources et à en accroître la productivité.

Graphique 1.1. **Taux d'emploi et d'activité dans les pays de l'OCDE**  
2004 ou dernière année disponible<sup>1</sup>



1. 2003 pour les Pays-Bas.

Source : OCDE, base de données analytique.



## La croissance s'est raffermie

Après deux années de croissance très lente et de montée du chômage jusqu'en 2003, le PIB s'est accéléré en 2004, la demande étant dopée par les exportations et par l'expansion de la consommation publique (tableau 1.1). Pendant quelque temps, l'accélération de la production n'a pas produit de résultats sur le marché du travail, et au moment où l'emploi a redémarré à la fin de 2004, la production elle-même ralentissait de nouveau. Bien que ces évolutions aient fait suite au resserrement monétaire du milieu de 2004, il s'est agi probablement d'un ralentissement « technique » après le renforcement de l'activité qui a coïncidé à peu près avec l'entrée dans l'UE (mai 2004); le durcissement des conditions monétaires a peut-être néanmoins retardé quelque peu une reprise de la croissance, qui semble s'être amorcée au second semestre 2005. À 3,2 %, la progression du PIB en 2005 a été inférieure à son potentiel (qui croît d'environ 4 % par an, peut-être un peu plus, selon la plupart des estimations). L'expansion potentielle a été réfrénée par l'atonie de l'investissement, en dépit de bénéfices accrus et de l'explosion du marché boursier (en hausse de plus de 90 % entre la fin de 2003 et mars 2006). L'activité a peut-être cependant marqué un sursaut à la fin de 2005<sup>1</sup>.

Tableau 1.1. **Évolution récente**  
Pourcentage de variation en glissement annuel, volume

	Moyenne 1995-2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Consommation privée	5.9	2.1	3.3	1.9	3.9	2.1	3.0	3.7
Consommation publique	2.4	2.7	1.3	4.9	4.2	4.2	3.8	3.8
Formation brute de capital fixe	12.8	-9.7	-6.3	-0.1	6.3	6.2	9.0	8.5
<b>Dépense intérieure finale</b>	<b>6.7</b>	<b>-0.3</b>	<b>1.1</b>	<b>2.1</b>	<b>4.4</b>	<b>3.2</b>	<b>4.2</b>	<b>4.6</b>
<b>Dépense intérieure totale</b>	<b>6.7</b>	<b>-1.4</b>	<b>1.0</b>	<b>2.7</b>	<b>5.9</b>	<b>2.1</b>	<b>4.4</b>	<b>4.6</b>
Exportations de biens et services	11.5	3.1	4.8	14.2	14.0	8.1	9.0	9.2
Importations de biens et services	16.6	-5.3	2.7	9.3	15.2	4.9	8.7	9.1
<b>Solde extérieur<sup>1</sup></b>	<b>-1.2</b>	<b>2.6</b>	<b>0.5</b>	<b>1.1</b>	<b>-0.8</b>	<b>1.1</b>	<b>0.1</b>	<b>0.0</b>
<b>PIB aux prix du marché</b>	<b>5.4</b>	<b>1.1</b>	<b>1.4</b>	<b>3.8</b>	<b>5.3</b>	<b>3.3</b>	<b>4.4</b>	<b>4.6</b>
Prix à la consommation	12.6	5.4	1.9	0.7	3.4	2.2	1.0	1.7
Taux de chômage	12.9	18.2	19.9	19.6	19.0	17.7	16.8	15.7
Emploi total	-0.4	-2.2	-3.0	-1.2	1.3	2.3	2.3	2.4
Productivité du travail	5.8	3.4	4.5	5.1	3.9	0.9	2.0	2.1
Balance courante (en % du PIB)	-3.7	-2.8	-2.5	-2.1	-4.2	-1.5	-1.6	-1.7

1. Contribution à la croissance du PIB en volume.

Source : OCDE (2006), *Perspectives économiques* n° 79.

Les perspectives pour 2006 semblent plus souriantes. La production industrielle a marqué une accélération en 2005, progressant de près de 10 % sur l'année terminée en décembre, même si la hausse moyenne annuelle a été encore inférieure à 5 %, et l'expansion de l'emploi paraît s'être poursuivie jusqu'aux premiers mois de 2006. Bien que la rentabilité des entreprises non financières ait légèrement baissé en 2005, la baisse des taux d'intérêt et le niveau encore suffisant des taux de rendement ont permis une bonne tenue des flux de trésorerie, et cela semble devoir dynamiser l'investissement au cours des prochains trimestres. Des espoirs similaires, au début de 2005, ne se sont cependant pas concrétisés, les entreprises préférant accumuler des actifs financiers à court terme et rembourser leurs dettes. Cependant, le fait que l'emploi augmente de façon assez régulière depuis la fin de 2004 reflète peut-être un regain d'optimisme des entreprises, qui pourraient par conséquent accroître leurs capacités.

De bons résultats ont été enregistrés à l'exportation, en hausse de 6 %, en zlotys, en 2005, malgré une appréciation du taux de change – la progression a été de près de 20 % en euros. Les importations ont augmenté presque aussi vite, en raison à la fois de l'importance du contenu en importations des exportations polonaises et, malgré le niveau élevé du chômage, d'un excédent de capacité moins important qu'on pouvait le penser. La plupart des catégories d'échanges se sont développées au même rythme. L'entrée dans l'UE ne semble guère avoir eu d'impact sur la composition par produit des échanges (au niveau global des sections de la CTCI) : à titre d'exemple, la part des produits alimentaires dans les exportations s'est accrue légèrement mais reste moins forte qu'en 1995. Le déficit de balance courante a eu tendance à diminuer, à la faveur des transferts en provenance de l'Union européenne mais aussi d'un rétrécissement du déficit des exportations nettes de biens et de services.

### ***L'inflation est restée faible, en raison notamment de conditions monétaires restrictives***

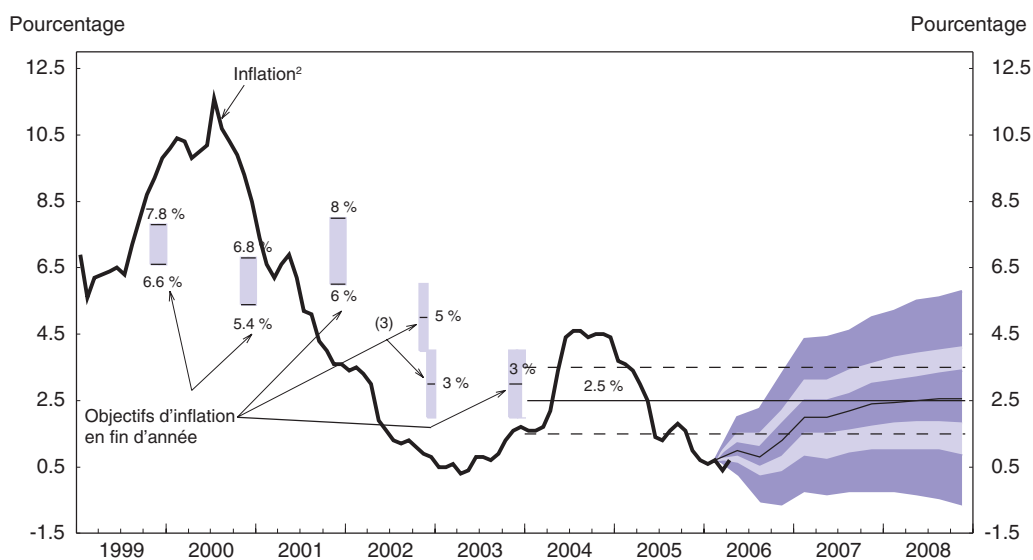
L'évolution de l'inflation a été particulièrement intéressante. L'inflation mensuelle s'est accélérée au printemps de 2004, conduisant de nombreux commentateurs, dont ceux de l'OCDE, à demander un léger durcissement monétaire, même si le taux de change avait récemment commencé de se rétablir après le repli amorcé en 2001. Le Comité de politique monétaire de la Banque nationale de Pologne (BNP), du même avis, a relevé les taux d'intérêt de 1.25 point de pourcentage entre mai et août; la poussée de l'inflation s'est révélée temporaire et, depuis le milieu de 2005, le taux d'inflation « globale », mesuré sur les 12 mois précédents, se situe en dessous de la limite inférieure de la fourchette de 1.5-3.5 % fixée comme objectif par la BNP. Il est très difficile d'interpréter l'inflation sous-jacente des prix, la hausse observée ayant été inférieure à la plupart des prévisions, notamment celles de la BNP, pendant la majeure partie de 2005. Cela s'explique en partie par une succession de facteurs spéciaux, surtout pour ce qui concerne les prix de l'alimentation – comme l'interdiction d'importer des produits alimentaires en provenance de Pologne décidée par la Russie en novembre. Pourtant, l'inflation sous-jacente a été également très faible, les deux principaux indicateurs de l'inflation sous-jacente suivis par la BNP n'augmentant que de 1 % sur l'année terminée en décembre 2005, et de 0.7 % dans l'année achevée en mars 2006.

Si, contre toute attente, la hausse des prix a été peu marquée, les résultats sont plus mitigés sur le front des salaires. Les chiffres pour le second semestre 2005 ont été faussés par des paiements de primes exceptionnels dans certaines branches, et il y a des écarts considérables selon les industries et les secteurs (et entre les deux principales séries statistiques publiées par l'Office central de statistique, si bien qu'il est difficile de connaître le taux sous-jacent avec certitude. Cependant, si l'on fait abstraction des branches d'activité pour lesquelles les chiffres posent problème<sup>2</sup>, les salaires moyens ont augmenté de plus de 4 % au cours de l'année terminée en décembre, soit une progression réelle de 3 % ou plus. Cette accélération de la hausse des salaires dans l'industrie en 2005 a coïncidé, au départ, avec de très faibles gains de productivité, de sorte que les coûts unitaires de main-d'œuvre (en baisse depuis le milieu de 2002) se sont redressés sensiblement au premier trimestre. L'évolution a été variable dans les autres secteurs mais, globalement, les coûts unitaires de main-d'œuvre se sont alourdis notablement depuis le milieu de 2004, la hausse se ralentissant légèrement à la fin de 2005.

La part des salaires dans le PIB, qui n'est sans doute pas mesurée correctement dans les statistiques officielles, a diminué entre 2002 et 2004, améliorant grandement la rentabilité moyenne des entreprises polonaises. Même si cela n'a pas conduit à

l'accroissement attendu de l'investissement, cela a peut-être contribué à l'explosion du marché boursier qui s'est poursuivie sur les premiers mois de 2006, malgré un recul de l'inflation et une accélération de la hausse des salaires. Il est difficile de concilier cette intensification apparente de la pression salariale avec une faible inflation des prix, et c'est peut-être l'une des raisons pour lesquelles la BNP, ayant réduit les taux d'intérêt au milieu de 2005 plus fortement qu'elle ne les avait relevés en 2004<sup>3</sup>, n'a pas procédé à de nouvelles réductions avant le début de 2006, lorsqu'elle a acquis la conviction que l'inflation sous-jacente allait sans doute réellement rester inférieure à 1.5 % pendant quelque temps (graphique 1.2). Le fait que la BNP s'attache apparemment à maintenir l'inflation à un bas niveau, au lieu de la laisser osciller vers le milieu de la fourchette visée, donne l'impression que la Banque traite l'objectif d'inflation de façon asymétrique, se montrant plus préoccupée en cas de dépassement que dans le cas contraire. Il y a eu un vaste débat public sur la question de savoir s'il conviendrait de modifier le mandat de la banque centrale, voire son degré d'indépendance. Cette question est abordée au chapitre 2, avec celle du calendrier d'adoption de l'euro; si le nouveau gouvernement n'en fait pas une priorité, la BNP pense qu'il y aurait intérêt à adopter l'euro sans tarder.

Graphique 1.2. **Inflation et objectifs d'inflation**<sup>1</sup>



1. Les chiffres de l'« éventail » des objectifs d'inflation sont repris du Rapport sur l'inflation d'avril, mais n'ont qu'un caractère approximatif car la Banque nationale de Pologne ne publie pas de données précises.

2. Indice des prix à la consommation : pourcentages de variation sur 12 mois.

3. L'objectif d'inflation en fin d'année pour 2002 a été modifié et fixé à  $3 \pm 1$  % le 26 juin 2002.

Source : Banque nationale de Pologne, Office central de statistique et estimations de l'OCDE.

### **L'action visant à maîtriser les dépenses et à contenir le déficit budgétaire pourrait être plus ambitieuse**

En 2005, le ralentissement de la croissance et le recul de l'inflation semblent indiquer une nouvelle contraction de l'activité économique, qui s'enfonce encore en dessous de son taux de croissance potentielle. Cela n'augure souvent rien de bon pour la position budgétaire du fait que les recettes sensibles à la conjoncture ralentissent et que, habituellement, les dépenses augmentent. Or, le déficit budgétaire a diminué et ce,

davantage que ne l'annonçaient au début de 2005 les prévisions officielles, que beaucoup jugeaient à l'époque assez optimistes. Si cette performance se répétait en 2006, il semblerait que la viabilité à long terme des finances publiques soit un objectif relativement facile à atteindre, avec un ratio dette/PIB plus bas que dans beaucoup d'autres pays européens et un ratio déficit/PIB qui tend à baisser, même avec une croissance inférieure d'environ 1 point à son potentiel.

Il est peut-être trop tôt pour faire preuve d'optimisme, toutefois, même s'il est certain que la réforme fondamentale des pensions mise en œuvre en 1999 a amélioré notablement la situation financière à long terme. Certes, le déficit a été plus faible que prévu en 2005, mais l'une des raisons en est la forte augmentation des recettes fiscales, qui ne va sans doute pas durer. De plus, les programmes de transferts sociaux pèsent très lourd dans les dépenses publiques et les tentatives faites dans le passé pour les limiter n'ont guère été couronnées de succès. Les fonds de l'UE sont d'un maniement délicat : s'il est vrai qu'ils représentent un avantage majeur pour l'économie, ils peuvent aggraver le déficit budgétaire (du fait de la nécessité de fournir des fonds de contrepartie) si les dépenses globales ne sont pas gérées avec soin. Le Programme de convergence à l'horizon 2008 prévoit une diminution de la part des dépenses publiques dans le PIB au cours des trois prochaines années, mais la planification des dépenses se fait toujours d'une année sur l'autre. Il est envisagé d'adopter une stratégie prospective, mais il n'a pas encore été annoncé de mesures suffisantes pour arriver à la nécessaire limitation des dépenses.

Faute d'une meilleure maîtrise des dépenses publiques, les plans du gouvernement visant à alléger globalement la fiscalité, ce qui pourrait aussi aider à en atténuer les effets négatifs sur les incitations, surtout sur le marché du travail, ne pourront pas être réalisés sans compromettre les chances de réduire les niveaux d'endettement. Indépendamment du niveau global de la fiscalité, le système fiscal actuel est compliqué et coûteux sur le plan administratif; sans marge de manœuvre budgétaire supplémentaire, une réforme fiscale est difficile. Ces questions budgétaires sont traitées au chapitre 3. L'analyse de l'élaboration des politiques en général, et pas seulement de l'action macroéconomique, pourrait être améliorée si les statistiques officielles étaient plus accessibles (encadré 1.1).

### Une croissance plus rapide requiert des taux d'investissement plus élevés...

Comme indiqué plus haut, les coûts unitaires de main-d'œuvre donnent une image différente de celles que donnent les prix lorsqu'il s'agit d'interpréter le taux d'utilisation des capacités. D'après les estimations du ministère des Finances et de la Banque centrale, la production potentielle ne dépasserait actuellement que d'environ 1-1½ pour cent le niveau du PIB. Cela serait sans doute compatible avec le faible taux d'inflation sous-jacente, ce à quoi on pourrait aussi s'attendre eu égard au niveau élevé du chômage, même si ce dernier baisse légèrement. Ce résultat cadrerait moins, cependant, avec l'accélération des coûts salariaux réels, ce qui laisserait penser que même le niveau actuellement élevé du chômage est, au mieux, à peine supérieur au NAWRU. D'autres données sur l'utilisation des capacités dans l'industrie semblent aussi indiquer une pression accrue sur le potentiel d'offre, en réalité sans équivalent depuis 1997 (graphique 1.3). La réglementation excessive des marchés de produits (chapitre 5) bride sans doute aussi l'investissement (graphique 1.4), ce qui contribue à un manque de capacités.

La conclusion la plus simple à tirer des différentes observations est que les pressions sur les capacités varient grandement selon les secteurs de l'économie, si bien qu'une

### Encadré 1.1. Le flux d'informations : statistiques officielles

Un aspect particulier du flux d'informations est la fourniture de statistiques officielles. Le système polonais de collecte des statistiques est bien conçu, et les statistiques sous-jacentes sont généralement fiables. Il est cependant plus difficile que dans beaucoup de pays de l'OCDE d'avoir un panorama complet des statistiques *publiées*, même compte tenu des différences d'ordre linguistique; et le Secrétariat de l'OCDE a l'impression que certaines de ces difficultés valent non seulement pour les utilisateurs extérieurs mais aussi pour les autorités elles-mêmes, lorsqu'il s'agit d'obtenir des informations auprès d'autres ministères ou organismes, par exemple. La priorité de la présente *Étude* n'est pas de procéder à une analyse complète de ces problèmes, mais on pourra noter les exemples qui suivent :

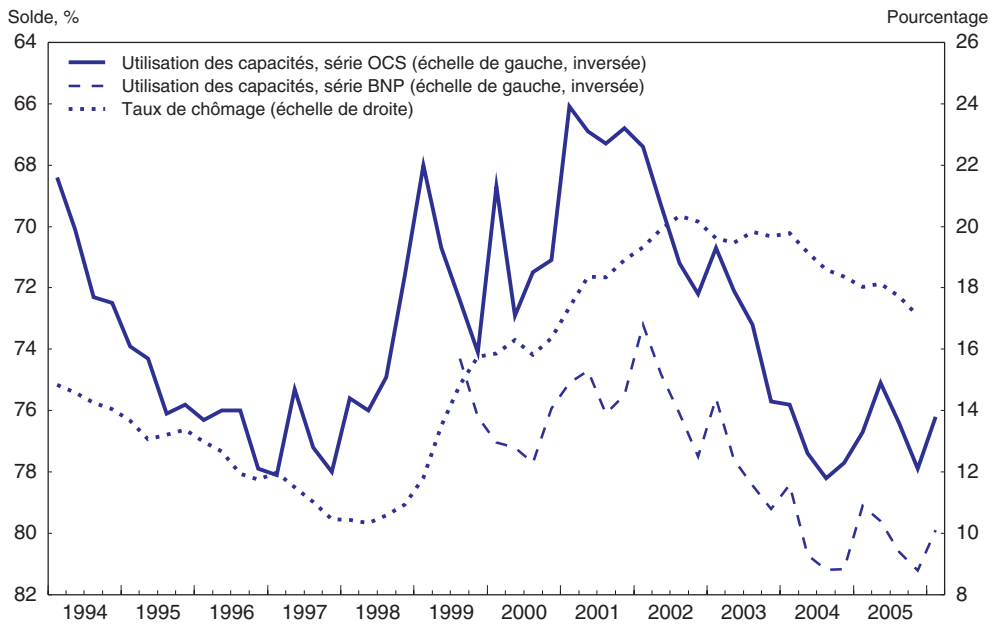
**Présentation.** Les publications et les bulletins présentent souvent des séries sur des périodes assez courtes, avec une préférence pour les statistiques dérivées (diverses sortes de taux de croissance) plutôt que pour les données de base. Dans les cas où il serait facile de fournir des séries plus longues, comme dans les publications en ligne, ces séries sont généralement présentées d'une façon qui n'est guère conviviale, par exemple dans des fichiers distincts pour chaque année ou sous des formats peu commodes à l'intérieur des différents fichiers.

**Révisions.** Certains types de données demandent forcément à être révisés. Cependant, le nombre de révisions apportées aux chiffres des finances publiques, surtout pour tenir compte des variations de l'encours de la dette, qui sont rarement présentées suivant la même ventilation d'une fois sur l'autre, est excessif. Par ailleurs, suite aux révisions apportées au recensement de 2001, il y a deux manières d'estimer les effectifs employés dans l'agriculture; selon la méthode utilisée, il y a une différence d'environ 2 millions de personnes. Au moins une publication présente une série apparentée, celle du nombre personnes qui gagnent leur vie dans l'agriculture, qui révèle une diminution de plus de 2 millions entre 1998 et 2002, sans changement de définition indiqué.

**Disponibilité.** Bien entendu, certaines informations sont confidentielles, et tout ce qui n'est pas confidentiel n'a pas besoin d'être publié. Il est cependant surprenant que les données relatives à l'inflation sous-jacente ne soient pas publiées en même temps et dans la même publication que les statistiques ordinaires sur les prix à la consommation (l'Office central de statistique publie les chiffres de l'inflation « globale » mais pas de série sous-jacente, tandis que la BNP ne publie que la série sous-jacente). On ne voit pas non plus pourquoi les prévisions d'inflation de la BNP utilisées pour établir le graphique « en éventail » publié devraient rester confidentielles (graphique 1.2). Pour sa part, le ministère des Finances n'a publié que dans le Programme de convergence de l'année 2006 les données nécessaires pour comprendre l'évolution de l'encours de la dette publique, ce qui limite la possibilité d'examiner cette question au chapitre 3.

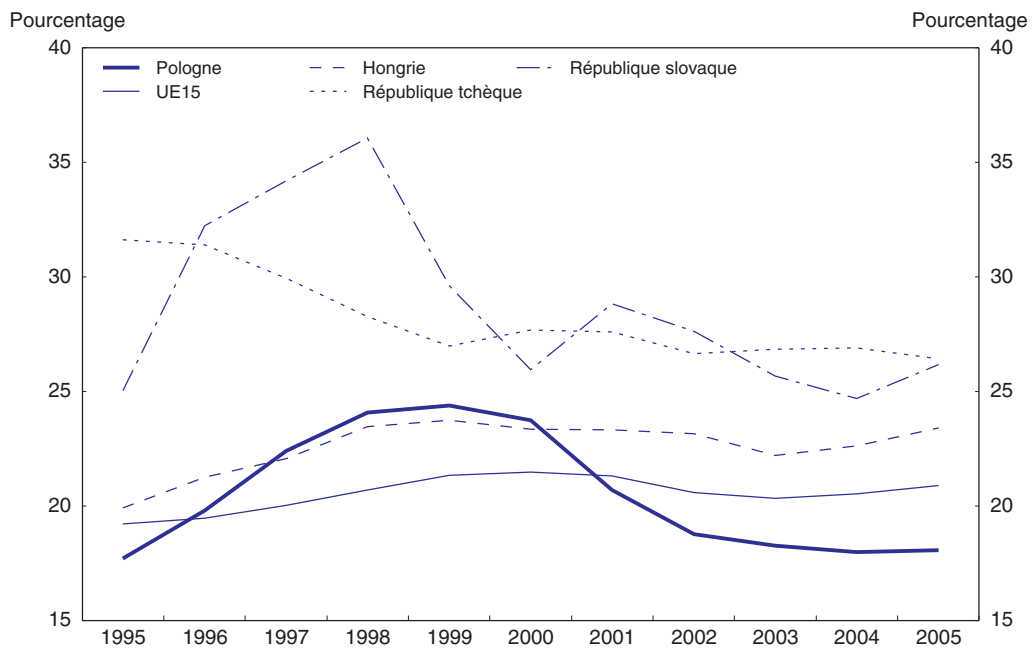
mesure globale unique de la production potentielle est forcément trompeuse. Cela n'aurait rien de surprenant pour la Pologne. Au bout de près de deux décennies de « transition », la structure générale de la production a beaucoup changé (graphique 1.5). Cependant, l'évolution structurelle se poursuivra, comme l'indique l'analyse du déploiement sectoriel de la main-d'œuvre. La plupart des pays de l'UE-15 ont une configuration sectorielle de l'emploi assez similaire, et si l'on mesure la « distance » entre la structure sectorielle de la production et de l'emploi d'un pays et celle d'un autre, on voit que la Pologne est encore très loin de la structure type (tableau 1.2).

Graphique 1.3. **Utilisation des capacités et chômage**



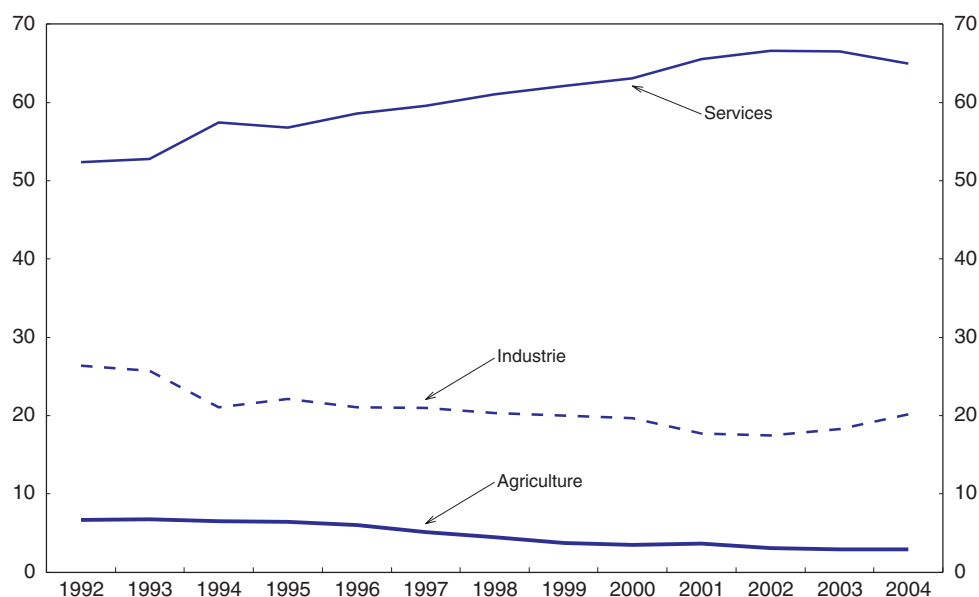
Source : Office central de statistique, Banque nationale de Pologne et base de données analytique de l'OCDE.

Graphique 1.4. **Part de l'investissement fixe dans le PIB de certains pays**



Source : OCDE, base de données des Perspectives économiques n° 79.

Graphique 1.5. **Structure de la valeur ajoutée**  
En pourcentage du total



Source : OCDE, base de données des Comptes nationaux annuels et estimations de l'OCDE.

L'indice de restructuration figurant dans le tableau 1.2 représente la proportion de la main-d'œuvre qui devrait changer de secteur pour que le déploiement sectoriel soit identique à ce qu'il est dans le pays de référence (en l'occurrence, le Royaume-Uni). Ces calculs assez bruts (ils ne portent que sur neuf grands secteurs) ne signifient pas que la structure actuelle est inappropriée mais ils montrent l'ampleur de la restructuration qui s'est opérée. L'indice de restructuration des Pays-Bas, dont la structure de l'emploi, a priori, n'est sans doute pas très similaire à celle du Royaume-Uni, est très bas. Cela semble indiquer que la Pologne devra poursuivre sa restructuration si elle veut, dans le cadre du processus de convergence, rapprocher sa structure de celles du Royaume-Uni et des Pays-Bas.

Tableau 1.2. **Différences structurelles en matière d'emploi**  
En pourcentage

	Pologne		République tchèque		République slovaque		Slovénie		Hongrie		Pays-Bas	
	1994	2002	1994	2002	1994	2002	1994	2002	1994	2002	1995	2002
Indicateur de distance par rapport à la structure du Royaume-Uni	53.7	39.1	48.3	41.1	48.4	42.0	58.3	46.9	41.2	32.8	17.6	13.1
Hors agriculture	39.2	27.0	46.1	40.1	44.5	40.4	51.9	41.0	37.6	30.5	16.2	13.2
Indice de restructuration	30.1	22.1	22.9	18.4	23.8	18.6	28.6	22.6	20.0	15.2	6.5	1.6
Hors agriculture	16.5	10.5	20.7	17.3	20.1	16.8	23.1	17.7	16.6	13.0	5.4	1.5

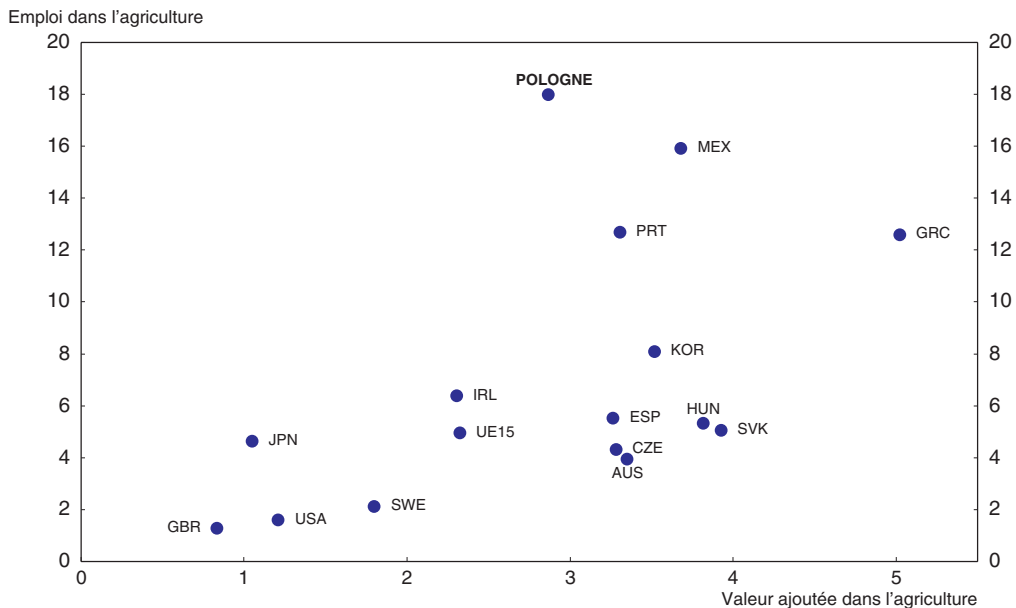
Note : Les indicateurs de distance présentés dans le tableau reflètent l'ampleur de la différence dans l'allocation sectorielle de la main-d'œuvre dans les pays étudiés, par rapport à un pays de référence, en l'occurrence le Royaume-Uni. Le choix d'un autre pays de référence parmi les grands États membres de l'UE n'a guère d'incidence dans la pratique; par ailleurs, faute de données suffisantes il est difficile d'utiliser une moyenne de l'UE.

Source : base de données du BIT, calculs de l'OCDE.

### ... et une évolution structurelle plus poussée

Cette restructuration devrait aider à renforcer la croissance de la productivité globale, la main-d'œuvre (ainsi que les ressources entrepreneuriales et en capital) se redéployant vers les secteurs à productivité plus élevée. En Pologne, la proportion de la population active qui travaille dans le secteur agricole est exceptionnellement forte – près de 17 %, sans compter les travailleurs qui ne produisent pas principalement pour le marché (qui représentent peut-être encore 10 %), encore que ce chiffre englobe de nombreux petits exploitants (environ 3 % de la population active) – alors que sa contribution au PIB ne dépasse pas 3 % (graphique 1.6). Il semblerait par conséquent que des transferts de main-d'œuvre du secteur agricole vers d'autres branches d'activité puissent accroître sensiblement la productivité moyenne. Au cours des cinq années qui ont suivi l'entrée dans l'UE du Portugal et de l'Espagne (dont une part importante de la population travaillait aussi dans le secteur agricole), les transferts de main-d'œuvre entre grands secteurs ont contribué pour moins de 1 % à la croissance annuelle moyenne de la productivité; entre 1996 et 2002, le chiffre pour les quatre pays du groupe de Visegrad<sup>4</sup> a été d'environ ½ pour cent. C'est beaucoup plus que dans des pays comme la France et le Royaume-Uni, mais la contribution de la croissance intrasectorielle de la productivité a été six ou sept fois plus forte. Bien entendu, la croissance intrasectorielle tient elle-même, pour une part, au déplacement de travailleurs d'une entreprise vers une autre plus efficiente dans la même branche d'activité.

Graphique 1.6. **Emploi et valeur ajoutée dans l'agriculture, dans certains pays**  
Part du total, 2004 ou dernière année disponible<sup>1</sup>, en pourcentage



1. 2003 pour l'Australie, l'UE15, le Japon et le Portugal.

Source : OCDE, base de données des Comptes nationaux annuels, base de données des statistiques annuelles de la population active et base de données d'Eurostat.

Pour que la Pologne continue de rattraper les pays de l'UE les mieux classés en termes de niveau de vie, il faudra non seulement assurer un bon équilibre des politiques macroéconomiques mais aussi mener un certain nombre d'autres actions, notamment agir



directement sur le marché du travail, au moyen de mesures budgétaires ou réglementaires, et sur la qualité de la main-d'œuvre, par le biais de l'éducation et de la formation; il faudra aussi mettre en œuvre une réglementation des marchés de produits qui influe sur la concurrence et l'esprit d'entreprise, et prendre des mesures dans le domaine de la R-D et de l'innovation, ainsi que des mesures sectorielles et régionales. Deux chapitres sont consacrés à ces aspects : le chapitre 4 propose un examen approfondi de l'éducation et de la formation, tandis que le chapitre 5 traite de diverses autres questions. L'environnement n'est pas un thème spécifique de la présente *Étude* ; l'évolution structurelle a été dans l'ensemble bénéfique sur le plan écologique, mais les possibilités, ainsi que les contraintes, découlant du Protocole de Kyoto, par exemple, pourraient être davantage exploitées (encadré 1.2).

### **Les résultats du marché du travail pâtiennent d'une orientation inappropriée de l'action gouvernementale**

Ainsi qu'on l'a indiqué, les résultats du marché du travail restent médiocres, comme en témoignent le niveau élevé du chômage et la faiblesse du taux d'activité, qui font que le taux d'emploi est le deuxième plus bas de la zone OCDE. Ce niveau d'emploi peu élevé est imputable à divers facteurs : la transformation structurelle de la fin des années 90, l'effondrement de marchés importants après la crise russe à la fin des années 90 et la période de croissance ralentie que de nombreux pays de l'OCDE ont connue après 2001. Si les effets de ces phénomènes sont maintenant passés, la structure de la population active ainsi que la politique du marché du travail et les autres politiques rendent difficile la réduction du chômage, qui avoisinait 18 % à la fin de 2005, après avoir dépassé 19 % en 2004. Cela s'explique en partie par la législation en matière de protection de l'emploi, quoique cette dernière se situe à peu près dans la moyenne européenne, mais aussi par le salaire minimum, même si celui-ci non plus n'est pas (encore) particulièrement élevé. La forte variation régionale des salaires fait peut-être du salaire minimum une contrainte importante dans certaines régions, même s'il n'est pas obligatoire dans les régions prospères. Cependant, ni la législation sur la protection de l'emploi ni le salaire minimum ne sont sans doute la cause principale du problème.

La performance du marché du travail semble plutôt pâtir de certains aspects du système de sécurité et de prestations sociales qui ont un effet particulièrement négatif sur les incitations à travailler – pensions et prestations d'invalidité et régimes de retraite anticipée. Par ailleurs, en partie à cause d'un manque de formation mais aussi parce que la législation offre peu d'incitations, le service public de l'emploi n'est pas très efficace pour aider les bénéficiaires de prestations à trouver du travail ou pour s'assurer qu'ils font des efforts dans ce sens. La réforme des régimes d'invalidité a grandement réduit les entrées dans le système et devrait aussi augmenter les sorties car les prestations ne sont plus octroyées à titre permanent. Cependant, de nombreux bénéficiaires qui sont aptes à travailler continuent de percevoir une pension d'invalidité permanente; ce système représente à la fois une contre-incitation au travail et une charge budgétaire. Une législation restreignant l'accès au régime subventionné de retraite anticipée a été adoptée en 2004 et devait entrer en vigueur en 2006, mais sa mise en œuvre a été reportée à 2007. Les mineurs ont protesté vigoureusement contre l'article de loi qui réduisait leur droit à un traitement spécial et cet article a été retiré par le Parlement, ce qui leur permet de continuer de prendre leur retraite après 25 années de travail au fond. Alors que le gouvernement avait retiré son recours contre cette disposition devant le tribunal

### Encadré 1.2. L'ajustement structurel et l'environnement

Entre 1990 et 2002, les indicateurs environnementaux se sont améliorés en Pologne, notamment en ce qui concerne la pollution atmosphérique et plus particulièrement les gaz à effet de serre (GES). Le tout dernier *Examen des performances environnementales* établi par l'OCDE (OCDE, 2003) révèle qu'à la fin des années 90 la Pologne a réussi à « découpler » la croissance économique des émissions polluantes, non pas que les préoccupations environnementales aient été une priorité dans la politique économique, mais certaines des entreprises les plus polluantes étaient parmi les moins rentables, et bon nombre d'entre elles ont fermé ou ont réduit leurs activités. Cependant, si la pollution globale par habitant a été ramenée à des niveaux modérés, la baisse a été moins forte au regard des revenus moyens. Si l'on considère les émissions de dioxyde de carbone (CO<sub>2</sub>), par exemple, bien que les émissions par habitant soient à peu près égales à celles de la France, et moins importantes que dans des pays comme l'Allemagne, le Royaume-Uni et l'Espagne, les émissions par unité de PIB en Pologne (mesurées aux taux de change fondés sur les parités de pouvoir d'achat) sont beaucoup plus élevées que dans aucun de ces pays et parmi les plus fortes de la zone OCDE. Avec la rapide expansion économique, il importerait de fixer les signaux réglementaires et – de préférence – les signaux de prix de manière à éviter une forte hausse des niveaux d'émission.

Ce n'est pas encore le cas dans le secteur de l'énergie. L'extraction de charbon, combustible le plus polluant actuellement utilisé en Pologne, est toujours subventionnée. De récentes hausses des prix du charbon ont permis à de nombreuses mines de dégager un bénéfice d'exploitation, et les plus performantes pourraient probablement compter accroître leur production si les prix restent élevés. La Pologne ne dépassera sans doute pas la limite d'émission de GES qui lui a été fixée dans le Protocole de Kyoto, ses émissions actuelles représentant environ 20 % du niveau autorisé pour la période 2008-12, mais elle pourrait mieux se préparer à participer aux échanges de permis d'émission; les prix observés récemment sur le marché naissant des permis d'émission de CO<sub>2</sub> étaient de l'ordre de 25 dollars par tonne, l'équivalent d'environ 80 dollars par tonne de charbon, prix plus élevé que celui auquel la Pologne exporte son charbon\*. Ce prix des permis d'émission s'inscrit peut-être dans une bulle spéculative, mais même à la moitié de ce niveau, il dépasse probablement le bénéfice que rapportent l'extraction du charbon et sa vente aux utilisateurs polonais.

Il n'a pas encore été fait grand-chose pour aligner les incitations économiques des consommateurs ou des producteurs d'énergie sur les implications du Protocole de Kyoto. Le système national d'échanges de permis n'est pas encore créé, il n'a pas été alloué de permis aux entreprises et il n'est pas prévu de taxe sur le CO<sub>2</sub> pour les secteurs qui n'ont pas de permis d'émission. Le programme de réforme nationale pour la période 2006-08 examine les problèmes d'énergie et d'environnement dans le contexte de l'innovation et de la R-D, notant le manque de ressources affectées à la recherche, mais il ne propose pas de mesures visant à internaliser le coût environnemental des émissions afin d'inciter à la recherche.

\* Le prix à l'exportation était de 50-55 dollars par tonne en 2005. Le prix des permis d'émission a été observé dans le Système d'échanges européen, auquel la Pologne n'a en fait pas le droit de participer.

constitutionnel, une organisation patronale l'a à son tour contestée, mais le tribunal constitutionnel s'est déclaré incompétent. D'autres groupes sociaux réclament maintenant des droits similaires à ceux des mineurs. Les politiques du marché du travail sont examinées au chapitre 5.

Il existe un système de sécurité sociale distinct (KRUS) pour les agriculteurs ou ceux qui déclarent dépendre dans une certaine mesure de la terre. On reproche depuis longtemps au système sa générosité, et le gouvernement précédent a introduit un plan de réforme, malheureusement rejeté par le Parlement. L'agriculture est importante à la fois en raison du nombre de personnes qui en vivent et parce qu'elle attire des financements considérables de l'UE. Les paiements directs encouragent les agriculteurs à rester sur leurs terres, et il faudra prendre soin d'utiliser les autres fonds de l'UE pour le développement rural de façon à favoriser le développement rural général au lieu d'accorder des aides inutiles à l'agriculture. L'agriculture polonaise a un brillant avenir comme fournisseur à bas coût, à condition que l'avantage que constituent les coûts salariaux ne soit pas annulé par une faible productivité tendancielle.

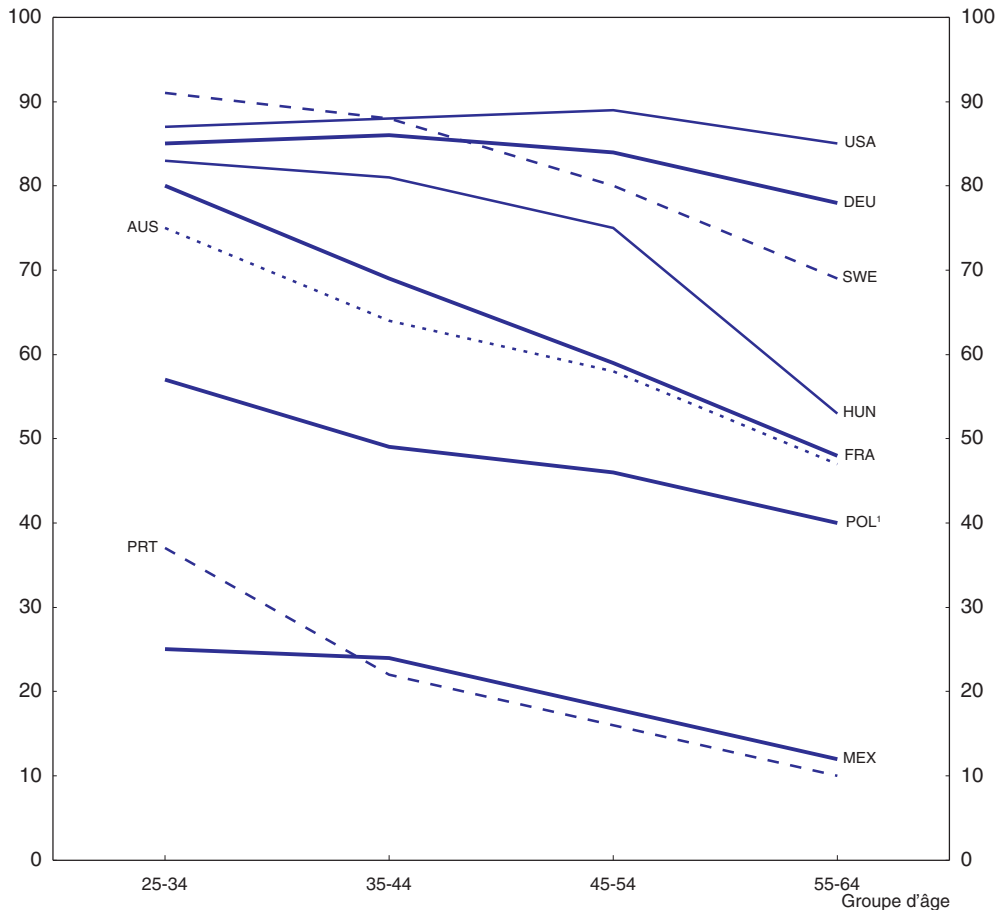
En fin de compte, beaucoup de gens vont sans doute devoir quitter l'agriculture – en Irlande et en Espagne, la part de ce secteur dans l'emploi a diminué de moitié entre 1988 et 2000. L'agriculture est souvent considérée comme un secteur tampon pour les travailleurs licenciés dans d'autres branches d'activité. Par ailleurs, dans la plupart des zones rurales, où le chômage est généralement plus élevé que dans les zones urbaines, le chômage déclaré parmi les personnes vivant de la terre est *plus faible* que parmi la population non agricole. Les liens entre l'agriculture et le reste de l'économie sont donc compliqués. L'action gouvernementale doit être centrée non sur le secteur lui-même mais sur l'amélioration de la mobilité vers d'autres secteurs ou d'autres régions du pays, tout en offrant aux agriculteurs qui veulent développer leur activité le même type de réseaux d'aide que ceux offerts aux chefs d'entreprise en général (voir plus loin).

### **Il faut renforcer le contrôle de la qualité du système éducatif et l'axer davantage sur le marché du travail**

Un problème important est que les personnes « attachées » à l'agriculture sont difficiles à réemployer dans les autres secteurs si leur niveau d'instruction ou de formation est trop bas ou inadapté. Cela concerne la plupart des chômeurs et beaucoup de gens qui ont actuellement un emploi mais qui travaillent pour des entreprises risquant de fermer ou de licencier de la main-d'œuvre dans le cadre d'une restructuration sectorielle. Le système éducatif visait auparavant à produire des travailleurs bien formés pour des branches d'activité particulières, mais la valeur de l'enseignement général et la flexibilité dans la résolution des problèmes étaient moins appréciées. En dépit des vastes réformes de l'éducation mises en œuvre dans les années 90, de nombreux travailleurs de plus de 40 ans sont particulièrement exposés au chômage faute d'un niveau d'enseignement général suffisant (graphique 1.7) et, en particulier, de compétences nécessaires pour les emplois offerts dans les secteurs en expansion.

À l'autre bout de l'échelle, il y a moins d'enfants qui suivent une filière professionnelle dans l'enseignement secondaire, préférant ce qui est souvent considéré comme une meilleure éducation dispensée dans les établissements d'enseignement « général ». Cependant, selon les organisations patronales, les diplômés de l'enseignement secondaire général n'ont souvent pas les compétences que les employeurs recherchent chez leurs jeunes recrues. Une des raisons pour lesquelles les écoles professionnelles sont devenues moins attractives est que beaucoup visaient principalement à former des travailleurs pour des branches d'activité (charbonnages, par exemple) qui désormais licencient au lieu d'embaucher; ces écoles bénéficiaient d'installations fournies par des entreprises qui, aujourd'hui, ont peut-être fermé ou réduit leur activité : les équipements sont souvent obsolètes ou inadaptés.

**Graphique 1.7. Niveau d'instruction par âge**  
Population ayant atteint au minimum le niveau du deuxième cycle du secondaire  
En pourcentage, par groupe d'âge, 2003



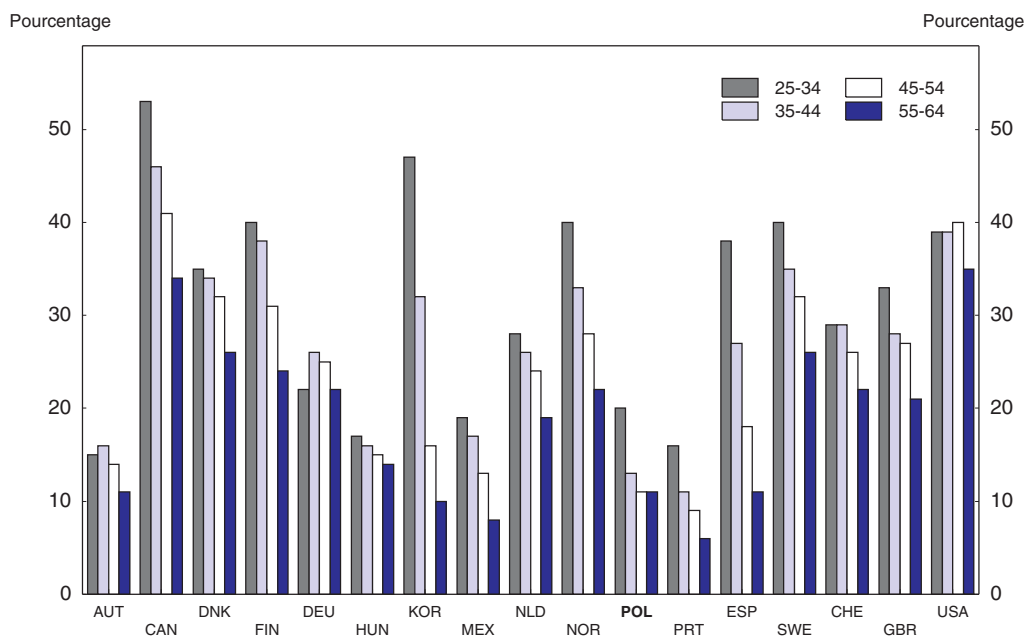
1. Les données pour la Pologne n'incluent pas les élèves qui ne sont pas allés au-delà des écoles professionnelles élémentaires (Szkoła zasadnicza dla młodzieży), établissements classés parmi les programmes 3C de la CITE.

Source : OCDE (2005), *Regards sur l'éducation*.

L'enseignement tertiaire, pour sa part, s'est énormément développé : il compte près de 2 millions d'étudiants et plus de 400 établissements d'enseignement supérieur, contre environ 400 000 étudiants dans moins de 90 établissements il y a 15 ans. Cette expansion a creusé un fossé entre les niveaux d'instruction des jeunes d'âge actif et des personnes plus âgées. C'est aussi le cas dans un certain nombre d'autres pays de l'OCDE, mais la Pologne accuse encore du retard même chez les cohortes jeunes (graphique 1.8). La rapide expansion de l'enseignement supérieur a fait naître un débat sur l'équilibre entre la qualité et la quantité et sur la structure du financement de l'enseignement tertiaire.

Cette expansion ayant été concentrée, pour l'essentiel, dans de nouveaux établissements d'enseignement supérieur privés, une majorité d'étudiants paient des frais de scolarité. Dans le secteur public, qui regroupe la majeure partie des établissements les plus recherchés, la Constitution dispense de frais de scolarité les étudiants à plein-temps (leurs homologues à temps partiel en acquittent). Les établissements plus prestigieux sont par conséquent submergés de candidatures et sélectionnent les meilleurs étudiants, qui

Graphique 1.8. **Enseignement tertiaire par tranche d'âge**  
Proportion de la population ayant fait des études tertiaires, 2003



Source : OCDE (2005), *Regards sur l'éducation*.

viennent généralement de milieux aisés, mais en même temps ils éprouvent des difficultés à financer leur expansion ou l'amélioration de la qualité. Il y a une forte réticence à faire payer des droits de scolarité là où, traditionnellement, l'enseignement a toujours été gratuit. Il existe déjà des allocations de subsistance et un système de prêts étudiants, mais ni l'un ni l'autre de ces dispositifs ne semble fonctionner très bien : les demandes de prêts sont très peu nombreuses.

Un thème récurrent à tous les niveaux – qu'il s'agisse de l'enseignement primaire, secondaire ou tertiaire – est la nécessité d'améliorer (et de définir) la qualité et le rapport qualité-prix. Cela est plus facile à dire qu'à faire, mais le chapitre 4 propose un examen approfondi de l'évolution du système éducatif polonais, en mettant l'accent sur la qualité et sur les liens avec le marché du travail.

## La formation des adultes est insuffisante, surtout pour les chômeurs

Le chapitre 4 traite aussi de la question de la formation des adultes, qui chevauche souvent le système scolaire. Les groupes pour lesquels la probabilité de suivre une formation est la plus forte sont relativement jeunes, ont un bon niveau d'instruction et un emploi. Les deux premières de ces trois caractéristiques sont courantes dans les pays de l'OCDE, mais la différenciation est beaucoup plus marquée en Pologne (voir graphique 4.6). De nombreux pays mettent l'accent sur la formation ou la formation de reconversion pour les chômeurs, et ces derniers sont, de plus en plus, obligés de suivre cette formation s'ils souhaitent continuer de recevoir des prestations sociales à taux plein. Ce n'est pas le cas en Pologne, en partie parce que les ressources sont absorbées par des prestations sociales passives telles que les allocations d'invalidité et les pensions de retraite anticipée mentionnées plus haut. Dans une certaine mesure, il semblerait que la Pologne ait fait le

choix – mais il n’est pas certain que ce soit une décision délibérée – de concentrer les ressources allouées à la formation sur ceux qui sont déjà plus aisément employables, tout en acceptant l’idée qu’une proportion élevée de la population âgée restera « inemployable », et qu’il ne vaut donc pas la peine de consacrer à sa formation des ressources déjà limitées.

### **L’esprit d’entreprise fait-il défaut, ou bien est-il découragé par les conditions peu favorables offertes aux entreprises?**

Certains signes laissent penser que l’esprit d’entreprise fait défaut en Pologne. La faiblesse de l’investissement a été mentionnée et, si les entrées d’investissements directs étrangers (IDE) ont été importantes, depuis 2000 elles sont moins élevées que dans les autres anciens pays en transition. Les entrées d’IDE se sont établies, en moyenne, à 3.5 % du PIB en Pologne au cours de cette période, contre 5 % en Hongrie et plus de 7 % dans les Républiques tchèque et slovaque. Les investissements récents dans le secteur automobile sont allés de plus en plus vers les Républiques tchèque et slovaque, et la part de la Pologne dans la production automobile de la région a diminué : toutefois, en 2005 ont été annoncés plusieurs investissements par des entreprises de technologie. En même temps, tandis que la mobilité intérieure de la main-d’œuvre paraît assez limitée, de nombreux Polonais ont émigré<sup>5</sup>, réussissant à trouver du travail dans d’autres pays d’Europe. Cela semble révéler une mobilité et un esprit d’entreprise considérables – ou bien la Pologne ne manque pas de chefs d’entreprise, ou bien bon nombre d’entre eux ont aujourd’hui émigré.

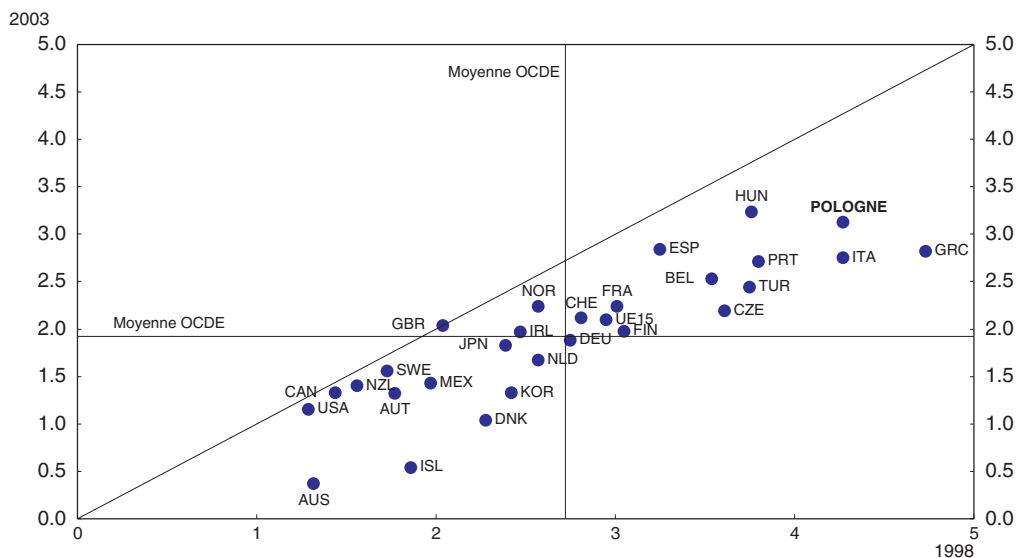
On peut avoir une vue optimiste de l’émigration et juger que les Polonais qui vont travailler à l’étranger reviendront plus tard, avec davantage de moyens financiers et de compétences qui pourront servir dans les entreprises existantes ou dans de nouvelles entreprises. Les autorités ne disposent guère de moyens d’intervention pour restreindre l’émigration ou encourager les émigrants à rentrer dans leur pays. Les décisions en matière d’émigration dépendent essentiellement de l’état du marché du travail, et l’espoir de voir les migrants de retour en Pologne développer l’esprit d’entreprise et améliorer la situation du marché du travail rappelle un peu le paradoxe de l’œuf et de la poule. Cependant, un autre facteur déterminant réside sans doute dans le cadre juridique, réglementaire et financier auquel les chefs d’entreprise sont confrontés, et il semble que beaucoup reste à faire à cet égard.

Les indicateurs OCDE de la réglementation des marchés de produits (RMP) montrent que la réglementation polonaise s’assouplit avec le temps. Ce phénomène s’observant aussi dans les autres pays, la Pologne restait en 2003 l’un des pays les plus restrictifs (graphique 1.9). Ce niveau élevé des indicateurs RMP était imputable principalement à l’ampleur des participations de l’État, toujours les plus élevées de la zone OCDE. Les charges administratives étaient aussi plus lourdes que dans la plupart des pays, tandis que les barrières juridiques à l’entrée étant parmi les moins élevées. On observe des améliorations sensibles depuis 2003, notamment un important allègement des charges administratives pour toutes les entreprises et la simplification des procédures pour les investisseurs étrangers. Cependant, même si la privatisation s’est poursuivie, la réduction rapide des participations publiques n’a pas fait l’objet d’une haute priorité, et il semble y avoir encore une réticence à abandonner le contrôle direct de l’État sur une partie au moins des activités majeures, qui vont du secteur bancaire à celui de l’énergie.

Avec un niveau de réglementation si élevé en comparaison des autres pays de l’OCDE, il n’est pas surprenant que l’innovation, mesurée par les dépenses de R-D et des

### Graphique 1.9. Effet de la restrictivité de la réglementation sur le comportement économique<sup>1, 2</sup>

Échelle 0-6, de la réglementation la moins restrictive à la plus restrictive



1. EU15, sauf Luxembourg.

2. La réglementation économique englobe toutes les dispositions réglementaires internes affectant la gouvernance privée et la concurrence sur les marchés de produits, notamment les mesures de contrôle étatique et les obstacles réglementaires à l'entrée dans les marchés concurrentiels.

Source : OCDE (2006), *Réformes économiques : Objectif croissance*.

indicateurs connexes, soit faible en Pologne. Des travaux de l'OCDE montrent qu'une RMP moins pesante va généralement de pair avec des dépenses de R-D plus élevées et une plus forte activité d'innovation (Pain et Jaumotte, 2005a et b). L'innovation et la R-D (du moins le type de R-D qui accompagne ou permet l'innovation, plutôt que la recherche fondamentale) sont essentielles pour combler plus rapidement l'écart de productivité entre la Pologne et les économies de l'OCDE à revenu élevé, et il faudra que l'innovation se développe essentiellement dans le secteur privé. Pour le moment, la majeure partie de la R-D est financée par le secteur public. L'activité de R-D sera sans doute, pour beaucoup, liée aux universités et aux autres établissements d'enseignement supérieur; c'est une autre raison pour laquelle il faut revoir les besoins de financement de ces entités et renforcer leurs liens avec les entreprises.

L'innovation ne concerne pas seulement l'adoption de technologies « de pointe » ou la recherche scientifique avancée. La Pologne peut rattraper son retard en adoptant des techniques qui sont devenues la norme ailleurs, sans avoir besoin de recherche fondamentale. Les services financiers, la distribution, la production alimentaire et d'autres secteurs peuvent bénéficier de cette innovation. Les entreprises étrangères auront donc sans doute, dans tous les secteurs, un rôle important à jouer dans l'apport d'idées nouvelles, et le fait d'encourager et de permettre une approche plus concurrentielle dans les entreprises polonaises compléterait ce rôle et aiderait à la diffusion plus rapide de méthodes nouvelles.

Lorsqu'on observe la distribution par taille des entreprises en Pologne, on est frappé par la forte proportion de très petites entreprises. Les entreprises agricoles sont, dans leur immense majorité, de petite taille, mais cela vaut aussi dans beaucoup d'autres secteurs.

Les petites et moyennes entreprises sont souvent une source importante de flexibilité et d'innovation dans l'économie, et c'est donc potentiellement un atout majeur, mais lorsque l'innovation dépend des petites entreprises, certains autres facteurs deviennent relativement plus importants, en particulier les réseaux de financement et d'information.

Le financement externe est essentiel car les petites entreprises disposent de ressources internes insuffisantes pour réaliser des investissements importants – équipements, embauche de nouveaux salariés, ou formation des salariés existants à l'utilisation de méthodes nouvelles – sans emprunter. Or, dans tous les pays et de tout temps, les petites entreprises se plaignent de l'indifférence des banques à leurs besoins. Cela tient peut-être aussi à des aspects juridiques et réglementaires, comme la facilité avec laquelle les sûretés constituées pour les crédits peuvent être récupérées et la rapidité de traitement des différends par les tribunaux. Il est difficile de dire si ce problème se pose avec une acuité particulière en Pologne, mais la faible réactivité de l'investissement à l'amélioration de la rentabilité, en dépit des dépôts croissants des entreprises dans les banques, est peut-être significative.

### Notes

1. L'investissement fixe a progressé de 8.4 % en termes nominaux, au quatrième trimestre, par rapport à la période correspondante de l'année précédente. Même si cela n'a représenté qu'une croissance de 2.8 % en volume aux prix de 2000, la progression a été de 9.8 % aux prix de 2005. Cette différence, et une différence similaire entre les volumes des importations et des exportations, contribuent également à un écart notable entre l'indice à pondération fixe et l'indice chaîné de la croissance du PIB pour le quatrième trimestre, de 2.8 % et 4.2 % respectivement, par rapport aux taux enregistrés un an plus tôt.
2. D'après les calculs des agents de la BNP.
3. Le taux de réescompte a été réduit de 1.25 point, mais les autres taux directeurs ont été abaissés de 2 points.
4. Le groupe de Visegrad comprend la République tchèque, la République slovaque, la Hongrie et la Pologne.
5. Il est notoirement difficile de mesurer les effectifs des émigrants. Selon la base de données de l'OCDE sur les ressortissants étrangers et les expatriés, dont les données les plus récentes se rapportent à 2000, la proportion de la population polonaise en âge de travailler se trouvant à l'étranger était peut-être de 5 %, chiffre similaire à celui de la Hongrie. Ces données (calculées à partir des recensements nationaux) font état d'environ 25 000 Polonais seulement au Royaume-Uni (chiffre probablement inférieur à la réalité), où l'on estime qu'ils sont maintenant au moins 150 000.

### Bibliographie

- Daianu, D. (1997), « Resource Misallocation and Strain: Explaining Shocks in Post-Command Economies », *Davidson Institute Working Paper* n° 96, University of Michigan Business School, Ann Arbor, novembre.
- GUS (2005), *May Rocznik Statystyczny Polski, 2005* (Concise Statistical Yearbook of Poland), (polonais et anglais), Varsovie.
- Ingham, M. et H. Ingham (2005), « Labour Flows Into and Out of Polish Agriculture: A Micro Level Analysis », *Lancaster University Management School Working Paper 2005/009*, Royaume-Uni.
- OCDE (2001), *Connaissances et compétences : des atouts pour la vie. Premiers résultats de PISA 2000*, Paris.
- OCDE (2004), *Apprendre aujourd'hui, réussir demain : Premiers résultats de PISA 2003*, Paris.
- OCDE (2006), « Réformes économiques : Objectif croissance », Paris.



Pain, N. et F. Jaumotte (2005a), « From Innovation Development to Implementation: Evidence from the Community Innovation Survey », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 458, Paris, décembre.

Pain, N. et F. Jaumotte (2005b), « Innovation in the Business Sector », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 459, Paris, décembre.

## ANNEXE 1.A1

*Progrès de la réforme structurelle*

La présente annexe passe en revue les mesures prises suivant les recommandations faites dans les *Études* précédentes. Les recommandations qui sont nouvelles dans la présente *Étude* figurent dans le chapitre correspondant.

Recommandations	Mesures prises depuis la précédente <i>Étude</i> (juin 2004)
<b>CONCURRENCE SUR LES MARCHÉS DE PRODUITS</b>	
Accélérer les privatisations :	La privatisation se poursuit, mais lentement et selon une procédure inchangée
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Accélérer le retrait de l'État des entreprises dans lesquelles il détient une participation.</li> </ul>	Accélérer le retrait de l'État des entreprises dans lesquelles il détient une participation.
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Réduire l'influence des intérêts particuliers dans le processus de privatisation.</li> </ul>	Aucune mesure prise.
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Réduire le nombre d'organismes publics qui interviennent dans les privatisations.</li> </ul>	Aucune mesure prise.
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Adopter une attitude plus active en matière de privatisations directes.</li> </ul>	Aucune mesure prise.
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Libérer les privatisations des objectifs de politique industrielle.</li> </ul>	Aucune mesure prise.
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Alléger les contraintes qui limitent la capacité des acheteurs de gérer leur main-d'œuvre</li> </ul>	Aucune mesure prise.
Renforcer la concurrence dans certains secteurs et revoir les mesures de restructuration du secteur avant de l'ouvrir à la concurrence.	
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Industries extractives</li> </ul>	Aucune mesure prise.
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Énergie</li> </ul>	Le monopole du gaz (PGNG) et quelques petites compagnies d'électricité ont été privatisés. Aucune mesure n'a été prise dans le secteur de l'électricité. La privatisation de la compagnie polonaise d'électricité, ZE Dolna Odra, a été reportée (l'État a refusé l'offre d'achat de Endesa). Le gouvernement a annoncé des plans de restructuration de l'ensemble du secteur, les distributeurs devant être fusionnés avec les producteurs afin de créer quatre grands groupes énergétiques avant de commencer les privatisations.
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Défense</li> </ul>	Aucune mesure prise.
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Banque</li> </ul>	La banque PKO PB a été privatisée.
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Éviter de fausser la concurrence par des aides de l'État.</li> </ul>	En cours.
Créer un cadre favorable aux entreprises :	
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Créer un guichet unique pour la création d'entreprises.</li> </ul>	En cours : l'enregistrement électronique se développe.
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Réduire l'incertitude dans le système fiscal; créer une autorité centrale qui délivrera des agréments préalables et simplifier les taxes administratives.</li> </ul>	En cours : depuis janvier 2005, les services des impôts ont la possibilité de publier des interprétations obligatoires de la loi.
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Simplifier les procédures de faillite; améliorer la qualité et l'efficacité des procédures juridiques.</li> </ul>	Les réformes mises en œuvre en 2003 sont utiles à cet égard.
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Améliorer le registre foncier.</li> </ul>	En cours : un système d'enregistrement électronique a été mis en place.

Recommandations	Mesures prises depuis la précédente <i>Étude</i> (juin 2004)
<ul style="list-style-type: none"> <li>Améliorer l'efficacité des marchés de capitaux.</li> </ul>	Il est proposé de créer une autorité unique de supervision des marchés de capitaux; cette mesure enlèverait beaucoup de pouvoir à la banque centrale.
<ul style="list-style-type: none"> <li>Adopter une stratégie plus active de promotion de l'IDE.</li> </ul>	En 2006 il est prévu d'étendre les zones économiques spéciales et d'améliorer la structure de l'Agence polonaise pour le commerce et l'investissement.
<ul style="list-style-type: none"> <li>L'Autorité de la concurrence devrait critiquer plus ouvertement les décisions du gouvernement lorsqu'elle ne les approuve pas.</li> </ul>	En progrès. L'Autorité s'est montrée disposée à s'opposer au gouvernement dans l'affaire de la fusion du secteur bancaire.

## MARCHÉ DU TRAVAIL

Rationaliser les transferts de personnel afin de réduire les pièges de la pauvreté et du chômage :	
<ul style="list-style-type: none"> <li> limiter l'accès au régime d'invalidité à ceux qui sont réellement en invalidité, réévaluer le nombre de bénéficiaires et mettre en place un système de pension à durée limitée.</li> </ul>	Régime intégralement appliqué aux nouveaux demandeurs.
<ul style="list-style-type: none"> <li> Mettre en œuvre des plans de suppression des régimes de retraite anticipée.</li> </ul>	Application partielle, certains groupes de travailleurs sont exemptés.
<ul style="list-style-type: none"> <li> Réformer le système d'assurance-chômage afin de renforcer les incitations à chercher du travail.</li> </ul>	Entretien d'activation obligatoire dans les 6 mois suivant une demande nouvelle d'indemnisation.
<ul style="list-style-type: none"> <li> Subordonner les prestations d'aide sociale à la recherche active d'emploi pour les personnes aptes à travailler.</li> </ul>	En cours.
Accroître la demande de main-d'œuvre :	
<ul style="list-style-type: none"> <li> Réduire les coûts de main-d'œuvre au niveau du salaire minimum.</li> </ul>	Une nouvelle règle d'indexation augmentera progressivement le salaire minimum relatif.
<ul style="list-style-type: none"> <li> Développer les prestations en cours d'emploi.</li> </ul>	Aucune mesure prise.
<ul style="list-style-type: none"> <li> Développer les PAMT et leur évaluation.</li> </ul>	Aucune mesure prise.
Accroître la flexibilité de la réglementation du travail en rendant les procédures administratives de licenciement moins pesantes et en réduisant la prime payée au titre des heures supplémentaires.	
Aucune mesure prise.	
Améliorer le niveau et la pertinence de l'enseignement scolaire :	
<ul style="list-style-type: none"> <li> Réduire l'inégalité de l'accès à un enseignement de qualité en tenant compte de la capacité des collectivités locales de financer l'enseignement primaire.</li> </ul>	Aucune mesure prise.
<ul style="list-style-type: none"> <li> Accroître la flexibilité de l'affectation des ressources entre les niveaux d'enseignement.</li> </ul>	Aucune mesure prise.
<ul style="list-style-type: none"> <li> Augmenter les ressources afin de faciliter l'accès des étudiants des zones rurales aux universités.</li> </ul>	Il existe une forme d'aide au logement.
<ul style="list-style-type: none"> <li> Faire payer des droits de scolarité pour les étudiants à temps plein.</li> </ul>	Aucune mesure prise.

## ENCOURAGER LE DÉVELOPPEMENT RURAL ET LA MOBILITÉ GÉOGRAPHIQUE

Réformer le système de sécurité sociale des agriculteurs.	La législation de 2004 a été abandonnée.
Lever les restrictions concernant la propriété agricole.	Aucune mesure prise.
Améliorer l'infrastructure.	En cours, à l'aide des fonds de l'UE.
Étendre le marché du logement locatif.	Les contrôles de loyer pour les nouvelles locations ont été supprimés, mais les lois et la longueur des procédures devant les tribunaux font qu'il est encore difficile pour les propriétaires de faire partir les locataires, même s'ils ne paient pas leur loyer.

## VIABILITÉ BUDGÉTAIRE

Adopter un cadre budgétaire à moyen terme, avec une règle de dépense explicite.	Un cadre à moyen terme fixe le déficit de l'administration centrale mais pas les objectifs de dépenses.
Donner encore plus de visibilité au concept d'administrations publiques lors de l'établissement des objectifs budgétaires.	Aucune mesure prise. La règle pour le budget 2006 a été fixée au niveau du budget central.
Mettre en œuvre le plan de réforme des dépenses publiques (plan Hausner).	Le plan n'a été que partiellement mis en œuvre, ce qui signifie que la moitié des économies escomptées ne seront pas réalisées.
Améliorer l'efficacité des dépenses en réformant le système de transferts.	Voir ci-dessus.

Recommandations	Mesures prises depuis la précédente <i>Étude</i> (juin 2004)
<b>GESTION DE LA POLITIQUE MONÉTAIRE</b>	
Améliorer la communication à la BNP.	
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Accélérer la publication des documents</li> <li>● Rendre publiques les prévisions en matière d'inflation.</li> </ul>	<p>Beaucoup de progrès.</p> <p>Fait. Certaines données prévisionnelles sont traitées, sans raison, de manière confidentielle.</p>
Faire chevaucher les mandats des membres du CPM afin d'assurer la continuité de la politique monétaire.	Aucune mesure prise.
<b>DÉVELOPPEMENT DURABLE</b>	
Réduire les émissions de gaz à effet de serre.	Aucune mesure prise; il est prévu de créer un système d'échange de permis d'émission de GES.
Réduire la pollution atmosphérique.	En cours : recours insuffisant aux instruments économiques.
Assouplir la réglementation applicable aux fonds de pension privés.	Aucune mesure prise.
Pour le calcul du taux de rendement demandé aux sociétés de gestion de fonds de pension, utiliser un taux de référence sans rapport avec le secteur des fonds de pension ouverts.	Aucune mesure prise.
<b>SANTÉ</b>	
Poursuivre la réforme du secteur de la santé.	Quelques incitations fiscales à la restructuration des établissements de santé.

## Chapitre 2

# Politique monétaire et politique de change

*Les responsables de la politique monétaire ont réussi à instaurer durablement un climat caractérisé par une inflation modérée, soulageant ainsi le pays d'un problème majeur. Le régime de ciblage de l'inflation est désormais bien rodé, et l'économie comme les mécanismes de l'action publique ont fait preuve d'un degré élevé de résistance aux fortes variations du taux de change réel. Rétrospectivement, il semble que la politique monétaire a été temporairement trop stricte en réaction à ce qui s'est révélé finalement n'être qu'une brève flambée d'inflation après l'adhésion à l'UE. Cependant, le cadre fondamental d'élaboration de l'action publique est convenable, pour autant que la nature symétrique de la cible actuelle soit réaffirmée et que l'on continue à veiller à maintenir la transparence du processus de détermination des politiques. Sous réserve que des politiques saines soient mises en œuvre, la Pologne est bien placée pour remplir les conditions d'entrée dans la zone euro à moyen terme. Mais pour s'y préparer, il faudra assainir les finances publiques et réaliser des réformes structurelles; des efforts résolus s'imposent en effet pour améliorer la flexibilité et la capacité d'adaptation de l'économie, quel que soit le calendrier précis de l'entrée dans la zone euro.*

La politique monétaire est considérée à bon droit comme ayant relativement bien réussi d'abord à provoquer la désinflation puis à assurer la stabilité des prix. Les dispositions actuelles ont été mises en place en 1998 et depuis cette date, l'économie a connu un fort ralentissement de la croissance et des variations significatives du taux de change nominal, qui a chuté considérablement entre 2001 et 2004 avant de regagner l'essentiel du terrain perdu. Si l'on excepte un bref regain au moment de l'adhésion à l'Union européenne, l'inflation n'a pas dépassé 2 % en glissement annuel depuis la mi-2002, taux inférieur à la moyenne de la zone euro. En termes réels, les taux d'intérêt directs à court terme sont restés relativement élevés jusqu'au début de 2004 avant de redescendre à moins de 3 %, mais avec la dégrèvement de l'inflation les taux réels ont eu tendance à croître de nouveau. Les autorités monétaires ont été promptes à relever les taux d'intérêt lorsque l'inflation a repris vers le milieu de 2004, et elles les ont abaissés une fois qu'il est devenu manifeste que l'inflation retombait, au début de 2005. Ce succès indique que la Pologne pourrait sans doute très rapidement rejoindre l'Union économique et monétaire, même si le nouveau gouvernement n'attache pour l'instant qu'une faible priorité à cet objectif.

La crédibilité de la Banque nationale de Pologne (BNP) et les actuels dispositifs en matière de politique monétaire ont joué un rôle important dans cette réussite, et il est évident que la rapidité avec laquelle les taux d'intérêt ont été relevés en 2004 visait en partie à asseoir et renforcer cette crédibilité. Bien que l'inflation globale ait dépassé brièvement les 4 %, ce rebond apparaît de plus en plus comme une interruption temporaire dans une évolution de plusieurs années amorcée à la mi-2002, marquée par une inflation nettement inférieure à l'objectif central de 2.5 %; depuis juin 2005, l'inflation est restée presque continuellement au-dessous de la limite inférieure de la fourchette retenue comme objectif (1.5 à 3.5 %). Une telle évolution amène à se demander si la politique monétaire a été définie dans le but de maintenir l'inflation en deçà de l'objectif et non près de celui-ci, ce qui induit des conditions monétaires plus strictes que nécessaire. Autrement dit, les responsables de l'action publique en Pologne ont-ils réagi de manière asymétrique aux informations qu'ils ont reçues? Le présent chapitre examine plus avant cette question, et conclut que si la BNP a probablement relevé les taux d'intérêt plus rapidement que nécessaire en 2004, elle a eu raison de réagir avec célérité, car à ce moment-là il était difficile de savoir si l'on n'allait pas assister à une hausse sous-jacente de l'inflation en réponse à l'augmentation des prix des produits alimentaires et de l'énergie, mais qu'elle aurait pu abaisser les taux plus rapidement en 2005. À l'avenir, elle pourra se permettre de laisser quelque peu filer l'inflation après de tels chocs négatifs sur l'offre, si rien n'indique clairement qu'il y aura des répercussions sur les coûts salariaux.

Grâce à son taux de change flottant, la Pologne a pu éviter les crises extérieures, même si sa monnaie a connu des fluctuations relativement larges, en partie en réaction aux évolutions budgétaires. Une autre partie de ce chapitre est consacrée au retard probable avec lequel la Pologne deviendra membre à part entière de l'UEM, au lieu de viser une adhésion rapide. Ce retard ne devrait toutefois pas déstabiliser l'économie, sous réserve que le programme de consolidation budgétaire soit suivi avec détermination et que la

politique monétaire reste transparente et axée sur le maintien d'une inflation basse et stable. Ce chapitre insiste néanmoins sur l'importance du débat public relatif à l'adoption de l'euro et de la poursuite des préparatifs en vue de cette adoption.

## Stratégie de politique monétaire

Depuis 1998, la BNP administre un régime de ciblage de l'inflation. Depuis 2000, cette stratégie s'inscrit dans un contexte de flottement libre; les interventions sur les taux, bien que n'étant pas exclues de l'arsenal des autorités monétaires, n'ont pas été utilisées. Le mécanisme actuel de ciblage de l'inflation à moyen terme remonte à janvier 2004 (BNP, 2003). Le document d'orientation décrivant cette stratégie établissait qu'après être parvenue à la désinflation (jusqu'en 2002), la BNP avait pour objectif principal de « stabiliser l'inflation à un bas niveau ». L'objectif à moyen terme de hausse des prix à la consommation était fixé à 2.5 % par an, avec une marge de tolérance de  $\pm 1$  point de pourcentage. Le Conseil de politique monétaire (CPM)<sup>1</sup> a estimé que ce choix d'objectif chiffré se justifiait dans le contexte de forte croissance économique, mais l'a également motivé explicitement en le liant aux critères de convergence requis pour l'adoption de l'euro (voir l'encadré 2.1). Cette stratégie montrait clairement que le CPM considérait qu'une adoption rapide de l'euro serait bénéfique pour la Pologne et constituait à ce titre un objectif important de la politique monétaire à moyen terme, même si la loi réserve au gouvernement la détermination de la politique des changes, « en consultation avec le Conseil [de politique monétaire] ». Le CPM s'est engagé à « favoriser les conditions d'introduction de l'euro en 2007 », année qui, selon le document d'orientation, est la date la plus proche possible pour une telle mesure.

Cette stratégie à moyen terme est régulièrement complétée par des *Lignes directrices de politique monétaire (LDPM)* annuelles, dont les plus récentes, publiées en septembre 2005 (BNP, 2005), contiennent des orientations pour l'année 2006. Comparées aux lignes directrices antérieures, les LDPM pour 2006 mettent davantage l'accent sur la symétrie de l'objectif d'inflation et sur sa nature de valeur de référence, et insistent sur le fait que l'objectif consiste à maintenir l'inflation près de 2.5 % et non pas seulement de la contenir à l'intérieur de la fourchette de fluctuation. Elles soulignent également l'importance de l'évolution des taux de change réels en tant que facteur ayant une influence déterminante sur les conditions monétaires au côté des taux d'intérêt réels. Le CPM a également fait savoir qu'il souhaitait maintenir le régime de taux de change flottants jusqu'au moment où la Pologne rejoindra le mécanisme de change européen (MCE II), tout en autorisant explicitement les interventions de change au cas où celles-ci seraient nécessaires pour atteindre l'objectif d'inflation. Selon le CPM, la période de participation au MCE II devra être la plus brève possible avant le passage à l'euro, de façon à réduire au minimum les risques de choc, si bien que la décision de rejoindre le mécanisme de change ne devra être prise que lorsque l'on sera suffisamment sûr que les critères de Maastricht et les autres conditions (notamment les modifications législatives nécessaires) pourront être respectés dans un délai de deux ans. Si le CPM réaffirme qu'un passage rapide à l'euro sera bénéfique à la Pologne, le nouveau gouvernement est moins enthousiaste : en effet, le Premier ministre a exclu toute décision avant les prochaines élections (prévues au plus tôt pour 2009), tandis que le ministre des Finances a déclaré récemment (à la mi-février) qu'il serait possible de rejoindre le MCE II d'ici 2009.

### Encadré 2.1. **Choix des objectifs d'inflation**

La stratégie de ciblage direct de l'inflation suppose la définition d'un objectif chiffré. Certaines banques centrales n'administrant pas officiellement un régime de ciblage de l'inflation peuvent aussi utiliser des valeurs de référence chiffrées : c'est le cas de la Banque centrale européenne. Les objectifs chiffrés sont généralement définis en prenant en compte un certain nombre de facteurs (Issing, 2004). Premièrement, il existe un consensus assez large sur le fait qu'une inflation élevée nuit aux perspectives de croissance à long terme, même s'il est difficile de déterminer une valeur-seuil spécifique à partir de laquelle cet effet négatif se ferait ressentir. Par ailleurs, de nombreuses études universitaires montrent que même une inflation modérée peut entraîner des coûts substantiels en termes de bien-être (sur cette question, voir Rodriguez-Palenzuela *et al.* (2003). Dans la pratique, les banques centrales hésitent souvent à laisser filer l'inflation au-delà de 3 à 4 %. La limite inférieure des objectifs d'inflation est définie en fonction d'un certain nombre de facteurs. Le fait de ramener à zéro les taux d'intérêt nominaux sur les espèces en circulation complique la politique monétaire si les prix sont orientés à la baisse et donne à penser que la définition d'objectifs devrait minimiser le risque de déflation. En outre, il faut prendre en compte le risque qu'une amélioration de la qualité des produits entrant dans la composition du panier aboutisse en fait à fausser à la hausse l'indice des prix à la consommation. Un autre argument concerne la rigidité nominale à la baisse des salaires et des prix : en effet, un objectif d'inflation trop bas risque d'empêcher que certains ajustements de prix relatifs puissent s'opérer. Un argument similaire peut être rapproché de l'effet Harrod-Balassa-Samuelson relatif aux différentiels d'inflation internationaux dus à la variation des taux de croissance de la productivité. Les pays affichant en raison de cet effet une croissance plus vigoureuse de la productivité dans le secteur des biens échangeables préfèrent quelquefois retenir des objectifs d'inflation un peu plus élevés afin de faciliter les ajustements de prix relatifs.

Les mécanismes institutionnels en place en Pologne sont comparables à ceux qui existent dans la zone euro. La Constitution et la loi relative à la Banque nationale de Pologne définissent les responsabilités de la Banque qui doit assurer la stabilité des prix. La BNP fixe des objectifs chiffrés spécifiques et choisit l'indice des prix retenu comme cible. Il n'est pas nécessaire que ces choix soient approuvés par le gouvernement, bien qu'en pratique aucun désaccord n'ait été enregistré à ce jour, en dépit de critiques récentes visant tout à la fois les résultats inférieurs à l'objectif et l'idée d'admettre au sein du Conseil de politique monétaire des membres n'appartenant pas à la Banque centrale.

L'objectif d'inflation de 2.5 % adopté par la Pologne en 2004 est similaire aux objectifs retenus par d'autres nouveaux États membres de l'UE conduisant une politique monétaire indépendante. Ainsi, la Banque nationale tchèque vient de définir pour l'indice des prix à la consommation un objectif de 3 % qui remplace à compter de janvier 2006 l'ancienne fourchette-cible de 2-4 %. Les objectifs retenus par la Banque nationale de Slovaquie sont désormais essentiellement dictés par la volonté de remplir les critères de Maastricht d'inflation en vue de l'adoption de l'euro. L'inflation devrait donc rester en deçà de 2.5 % d'ici la fin de 2006 et être inférieure à 2 % à la fin de 2007 et de 2008. Enfin, la Banque nationale de Hongrie a annoncé qu'un objectif d'inflation de 3 % serait en vigueur à compter de 2007.

### **Crédibilité et communication avec le marché**

Il est bien établi que le succès global du régime de ciblage direct de l'inflation dépend de l'efficacité de la stratégie de communication de la Banque centrale. Pour motiver ses décisions et exposer les raisons qui ont présidé à ses choix, le CPM dispose de plusieurs



outils : des Rapports trimestriels sur l'inflation, des communiqués de presse et des conférences de presse organisées à la suite de ses réunions. Depuis août 2004, les *Rapports sur l'inflation* incluent des prévisions d'inflation sous la forme de tableaux en éventail (semblables à ceux utilisés par la Banque d'Angleterre par exemple). Ces prévisions sont déjà devenues un élément important de la stratégie de communication de la banque centrale et leur rôle va probablement s'amplifier au fur et à mesure de l'affinement des modèles économétriques sous-jacents permettant d'expliquer l'évolution de la hausse des prix. Toutefois, étant donné qu'une fraction relativement élevée d'éléments entrant dans la composition du panier se caractérisent par des prix très instables (produits alimentaires et énergie par exemple), les prévisions reposant sur une modélisation resteront entachées de marges d'erreur substantielles.

Le calendrier 2005 de la publication des *Rapports sur l'inflation* présentait des retards importants par rapport à la publication des principales statistiques de l'Office central de statistique, mais des changements ont été annoncés pour 2006 et, désormais, les *Rapports sur l'inflation* et les projections relatives à l'inflation seront publiés environ deux mois après les données trimestrielles sur le PIB. En 2004 et en 2005, la Banque a fait usage d'un nouvel instrument de communication en annonçant les orientations de la politique monétaire. En plus des décisions relatives aux taux d'intérêt, chaque réunion du CPM était suivie d'une annonce portant sur l'orientation retenue : resserrement, maintien ou relâchement. Le CPM souhaitait que ces annonces soient interprétées comme le signal d'une probabilité d'évolution de la politique monétaire. Le jugement porté sur l'utilité de cet instrument ayant été mitigé, il a été abandonné en janvier 2006. Les lignes directrices soulignent l'importance de l'équilibrage des risques concernant l'évolution future de l'inflation dans les décisions du CPM. Si les évaluations des risques constituent déjà un élément important des informations publiées par la Banque, il serait souhaitable qu'elles soient plus explicites. De fait, la méthode consistant à examiner explicitement les risques est utilisée depuis 1999 par le Federal Open Market Committee (FOMC) des États-Unis, et pour certains observateurs, elle permet d'améliorer la capacité des marchés de prévoir les inflexions de l'action publique (Ehrmann et Fratzscher, 2005). Le FOMC a lui aussi renoncé il y a déjà quelque temps aux annonces officielles d'orientation de la politique. Plus généralement, la BNP, comme toutes les banques centrales, devrait être encouragée dans sa recherche de moyens plus efficaces pour communiquer avec les acteurs du marché et le public<sup>2</sup>.

Comme indiqué dans les deux *Études* précédentes, la crédibilité de la banque centrale dépend de la cohérence de sa politique. Dans le cas présent, la pratique actuelle consistant à renouveler l'intégralité du Conseil tous les six ans risque d'imprimer des oscillations imprévisibles à la conduite de la politique monétaire. En 2004, le renouvellement intégral du CPM s'est toutefois déroulé sans heurt. Cependant, les spéculations relatives à la composition finale du Conseil et la possibilité d'une modification radicale de la politique ont fortement mobilisé les marchés de capitaux. En outre, la date prévue pour le prochain renouvellement du CPM fait qu'il risque d'être entouré d'une incertitude bien plus grande et donc d'avoir un impact plus fort sur les marchés. Les membres du CPM sont actuellement choisis par différents organes élus : un tiers de ses membres sont choisis par le Sejm, la chambre basse du Parlement, un tiers par le Sénat et un tiers par le président. Le mandat de l'actuel CPM arrivera à expiration en janvier/février 2010, quelques mois après les élections législatives (pour autant que l'actuel Parlement aille jusqu'au terme de sa législature de quatre ans). De ce fait, la stratégie monétaire pourrait devenir un enjeu de la campagne électorale, laquelle constitue l'un des environnements les moins propices à

un débat éclairé sur une question aussi complexe et aussi technique. De plus, si aucune décision relative au passage à l'euro n'est prise au cours de cette législature (comme l'a laissé entendre le gouvernement), l'adoption de la monnaie unique européenne pourrait bien devenir l'un des principaux thèmes de la campagne électorale. Pour réduire les incertitudes et assurer une plus grande continuité dans la conduite de la politique monétaire et de la politique de change, les statuts du CPM pourraient être révisés de façon à ce que les mandats de ses membres ne soient pas tous renouvelés en même, comme c'est le cas par exemple pour le Directoire de la Banque centrale européenne. Pour faciliter la transition à un nouveau régime de ce type, après les modifications nécessaires de la législation, certains des membres actuels du CPM pourraient démissionner volontairement avant l'expiration de leur mandat en cours<sup>3</sup>.

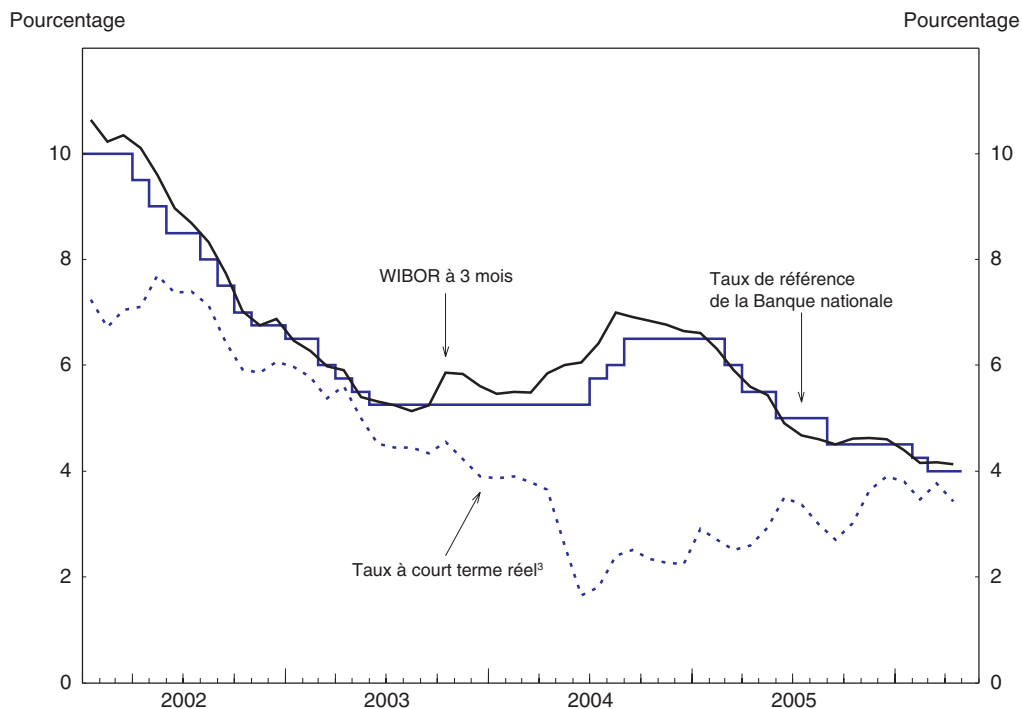
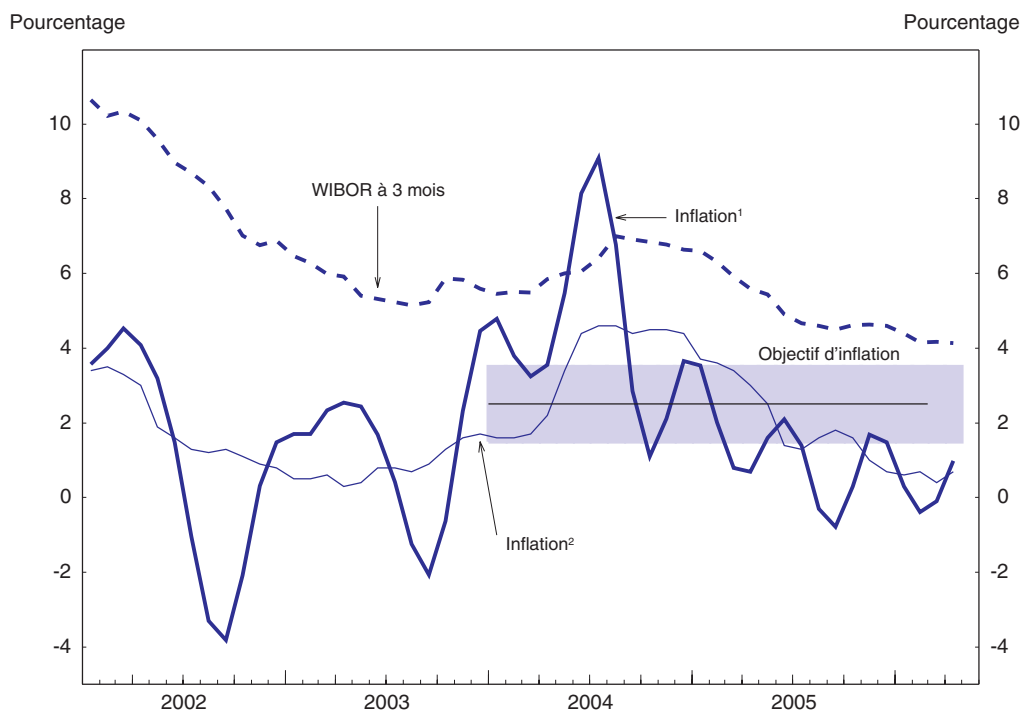
Que la procédure d'adoption de l'euro prenne ou non un retard significatif, il importe que la politique monétaire parvienne efficacement à garantir la stabilité macroéconomique et à préparer la Pologne à rejoindre la zone euro à un moment ou à une autre de la prochaine décennie. Le gouvernement n'a pas encore présenté de proposition définitive pour modifier le statut ou les responsabilités de la banque centrale, mais un certain nombre d'idées circulent d'ores et déjà. Certaines d'entre elles remettent en question l'indépendance et les responsabilités de la BNP, en partie pour des questions ayant trait à la supervision des banques et des marchés de capitaux plutôt qu'à la politique monétaire. Quelles que soient les modifications opérées, il importe en tout cas qu'elles ne jettent pas de doutes sur l'indépendance de la banque centrale ou sur sa détermination à maintenir la stabilité des prix. En effet, il est probable que ruiner à ce stade la crédibilité durement acquise des dispositions monétaires provoquerait une hausse de la prime de risque sur les marchés monétaires comme sur les marchés des changes, aboutissant à des taux d'intérêt inutilement élevés pour atteindre un objectif de croissance de la production et d'inflation. En ce qui concerne la supervision des marchés de capitaux, une fusion judicieusement menée des trois organismes distincts existant actuellement devrait améliorer la transparence réglementaire et l'efficacité des marchés. Cela étant, l'actuel projet visant à subordonner directement le nouvel organisme aux services du Premier ministre et à faire siéger certains ministres au comité qui prend les décisions risque d'entraîner des conflits d'intérêts qui pourraient effacer une partie des avantages. Il n'existe pas d'autre pays où la réglementation soit aussi étroitement liée aux travaux du gouvernement. Une entité jouissant d'une véritable indépendance de fonctionnement serait préférable.

### **Évolution des prix et des taux d'intérêt**

Depuis la dernière *Étude économique* réalisée au printemps 2004, la BNP a dû relever un défi : réagir au choc des prix lié à l'adhésion à l'UE et à la forte hausse des cours internationaux du pétrole, dans un contexte de forte appréciation nominale du zloty. Les prix ont flambé temporairement d'avril à juin 2004 avant que l'inflation ne revienne à de plus bas niveaux à la mi-2005 (graphique 2.1). La politique monétaire a d'abord été resserrée en trois étapes en juillet-août 2004, de 125 points de base au total, et ce mouvement a été suivi par une série de cinq baisses des taux entre mars et août 2005 aboutissant au total à une réduction de 200 points de base.

La période précédant l'entrée dans l'UE en mai 2004 a été marquée par des incertitudes quant aux conséquences probables de cette adhésion sur le niveau des prix. À l'époque, on prédisait que l'impact serait modeste (BNP et UOKiK, 2004)<sup>4</sup>. Au cours du premier

Graphique 2.1. Inflation



1. Indice des prix à la consommation : moyenne mobile sur trois mois, évolution en pourcentage sur 3 mois au taux annuel.
2. Indice des prix à la consommation : Évolution en pourcentage sur 12 mois.
3. Défini comme le WIBOR (taux interbancaire offert à Varsovie) à trois mois moins la hausse des prix à la consommation sur 12 mois.

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

trimestre 2004, en glissement annuel, l'inflation est restée stable, oscillant aux alentours de 1.5 %, mais les anticipations inflationnistes ont alors commencé à monter, la moitié environ des personnes interrogées s'attendant à une plus forte inflation au cours des 12 mois suivants. Les craintes d'une augmentation des prix suivant l'entrée dans l'UE ont contribué à alimenter une hausse sans précédent des ventes de détail et de la production industrielle. D'autres données ont confirmé la forte reprise de la croissance économique, résultant en particulier de l'accélération de la demande intérieure, mais également du dynamisme très vif des exportations. Compte tenu de ces évolutions, à la fin du mois d'avril le CPM a annoncé que la politique monétaire, jusqu'alors neutre dans son orientation, allait s'engager sur la voie d'un resserrement. En avril, les augmentations des produits alimentaires et des carburants ont eu pour effet de porter à 2.2 % la hausse annuelle de l'indice des prix à la consommation, et en mai, premier mois d'adhésion à l'UE, les prix ont encore enregistré une hausse significative, l'inflation sous-jacente étant également concernée cette fois : hors produits alimentaires et carburants, les prix ont augmenté de 0.9 % par rapport au mois d'avril, si bien qu'en mai, le taux annuel s'est établi à 3.4 %, proche du plafond de la fourchette retenue comme objectif. Face à une telle combinaison de facteurs, le CPM a décidé d'augmenter ses taux directeurs de 50 points de base. S'exprimant ensuite sur cette décision, le CPM a indiqué clairement que pour lui, cette flambée d'inflation n'était sans doute que temporaire, pour autant que les prévisions d'inflation et en conséquence les salaires ne soient pas affectés. Le relèvement des taux directeurs visait uniquement à empêcher une hausse plus durable de l'inflation. Des observateurs externes, notamment l'OCDE, avaient également plaidé pour un resserrement préventif.

L'indice des prix à la consommation pour juin (4.4 % en glissement annuel), conjugué aux prévisions de hausse de l'inflation et à d'autres informations confirmant la vigueur de l'activité économique, ont amené le CPM à relever une nouvelle fois les taux de  $\frac{1}{4}$  de point de pourcentage à la fin du mois de juillet. Dans son *Rapport sur l'inflation* publié en août, la BNP faisait pour la première fois état de prévisions d'inflation, qui figurent désormais régulièrement dans ces publications trimestrielles. Selon les prévisions d'août 2004, dans l'hypothèse de taux directeurs inchangés, il était peu probable que l'indice des prix à la consommation puisse revenir dans la fourchette-cible avant la fin de 2005 et atteindre l'objectif de 2.5 % avant la mi-2006. Le CPM a mis en avant ces projections et les prévisions de hausse de l'inflation pour justifier une nouvelle augmentation de 50 points de base des taux directeurs à la fin de sa réunion d'août. Dans sa déclaration, le CPM insistait particulièrement sur l'importance des prévisions d'inflation et sur le rôle joué par la politique monétaire dans ces prévisions (encadré 2.2).

Après la période d'avril à juin, les hausses de prix mensuelles ont renoué avec les taux plus modestes observés au cours de la période précédant l'adhésion à l'UE, si bien que l'inflation annuelle a pu se stabiliser pendant un moment aux alentours de 4.5 %. Les projections publiées dans le *Rapport sur l'inflation* de novembre 2004 indiquaient que, selon le scénario le plus probable, l'inflation devait revenir dans la fourchette-cible vers le deuxième trimestre 2005, mais rester légèrement au-dessus de l'objectif de 2.5 % jusqu'à la fin de 2006. Au début de 2005, le CPM a décelé des signes de ralentissement de l'activité économique alors que le zloty s'appréciait davantage que prévu. Les prévisions d'inflation établies à partir de février 2005 laissaient entendre que l'inflation pourrait retourner plus rapidement que prévu dans la fourchette et ce facteur, ajouté au sentiment d'une amélioration de l'équilibre des risques (principalement la plus forte appréciation du zloty et la diminution des prix alimentaires), a amené le CPM à assouplir une politique

### Encadré 2.2. **Mesure des anticipations d'inflation**

La BNP, comme la plupart des autres banques centrales, en particulier celles qui ont adopté un régime de ciblage direct de l'inflation, utilisent les anticipations d'inflation pour élaborer leur politique monétaire. Les documents publiés régulièrement par la Banque se réfèrent aux anticipations émanant des analystes des marchés de capitaux et des consommateurs. Le présent encadré concerne cette dernière mesure, étant donné que le CPM y a fait fréquemment référence au cours de la vague de durcissements de la politique monétaire de 2004.

Les anticipations inflationnistes des consommateurs publiées par la BNP proviennent d'une étude réalisée chaque mois auprès de 1 000 personnes. Les questions qui leur sont posées sont de nature qualitative. Les personnes interrogées peuvent choisir une réponse entre plusieurs propositions à la question suivante : « Compte tenu de la situation actuelle, pensez-vous qu'au cours des 12 mois suivants, les prix vont : i) augmenter plus rapidement qu'à présent; ii) augmenter au même rythme; iii) augmenter plus lentement; iv) rester à leur niveau actuel; v) baisser; vi) difficile à dire. » La ventilation des réponses est ensuite combinée avec le chiffre le plus récent de l'inflation effective annoncé avant la réalisation de l'étude. Le résultat constitue une donnée qui est entrée dans un modèle probabiliste, lequel, grâce à certaines hypothèses, permet d'obtenir une estimation quantitative des anticipations d'inflation. On peut trouver dans Lyziak (2003) une description détaillée de la méthodologie appliquée et de ses limites.

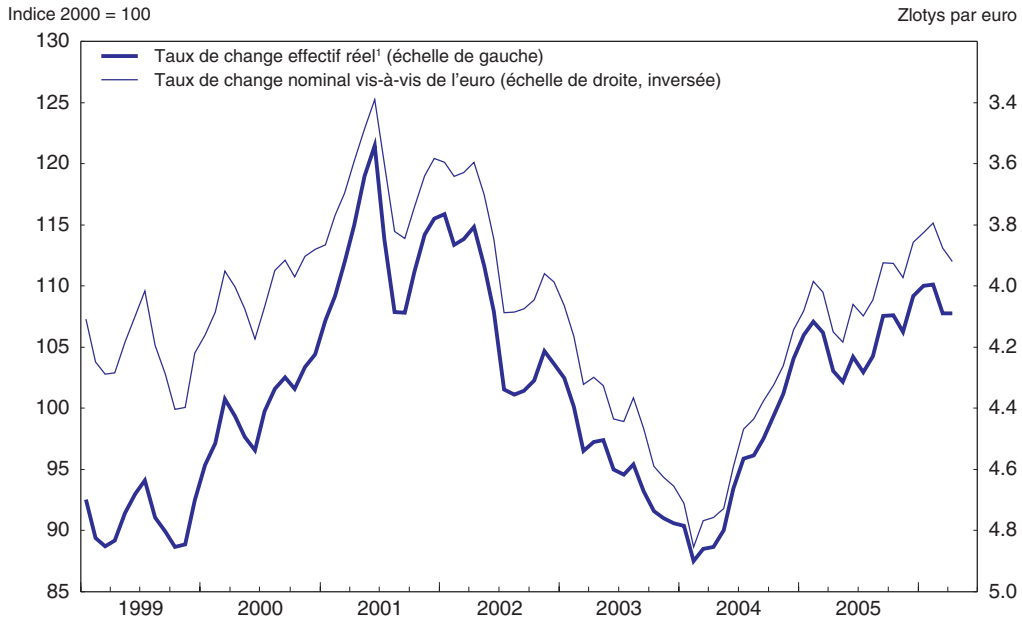
Bien qu'il soit certainement utile de produire une estimation quantitative des anticipations d'inflation, son interprétation requiert une certaine prudence. En effet, les valeurs numériques des anticipations sont affectées par deux facteurs : la taille relative des groupes de personnes interrogées prévoyant une accélération ou un ralentissement de la hausse des prix et les données récentes sur l'inflation. Dans un contexte de stabilité des prix, tout changement des valeurs numériques de l'inflation est facile à interpréter, mais cela n'est pas nécessairement le cas lorsque l'inflation est fluctuante, parce que le niveau de l'inflation sur lequel les personnes interrogées fondent leurs prévisions d'évolution de l'inflation est moins clair. Dans ces conditions, la proportion des personnes interrogées tablant sur une accélération des prix par rapport à celle des personnes tablant sur une décélération doit être également observée de près, car les personnes sondées peuvent ne pas avoir eu connaissance des derniers chiffres publiés et fonder leur appréciation sur des résultats moyens observés dans un passé récent.

Au début de 2004, l'augmentation lente et progressive du taux d'inflation observé s'est accompagnée d'une aggravation marquée du pessimisme des consommateurs concernant l'évolution des prix. La part des personnes tablant sur un regain d'inflation a augmenté de manière significative avant de commencer à décliner dès le mois de mai 2004. Ainsi, on peut penser que l'accroissement des anticipations inflationnistes auquel le CPM a fait référence à compter du mois de juin résultait principalement des hausses de l'inflation annuelle observée déjà enregistrées. Interpréter ces évolutions comme le signal de la poursuite d'une menace sur la stabilité des prix paraît sujet à caution, en particulier parce que les anticipations d'inflation établies de cette façon à partir de données polonaises paraissent avoir été constamment faussées à la hausse (Lyziak, 2003).

monétaire jusqu'alors orientée vers le durcissement. Cependant, ce n'est qu'à la fin du mois de mars que la première baisse des taux d'intérêt a été annoncée. L'assouplissement progressif s'est ensuite poursuivi jusqu'en août 2005, date à laquelle le taux de référence a été abaissé à 4,5 %, niveau le plus bas jamais atteint en termes nominaux. Cela étant, la

monnaie a repris son appréciation tendancielle (voir le graphique 2.2) et l'inflation mesurée en glissement annuel est rapidement tombée au niveau plancher de la fourchette-cible. Deux nouvelles réductions de 0.25 % chacune ont été opérées à la fin des mois de janvier et de février 2006 et la BNP table sur une inflation qui devrait se situer en deçà de la fourchette jusqu'en 2008.

Graphique 2.2. **Évolution des taux de change**



1. Taux de change effectif réel calculé par rapport à 42 pays, sur la base de l'indice des prix à la consommation.

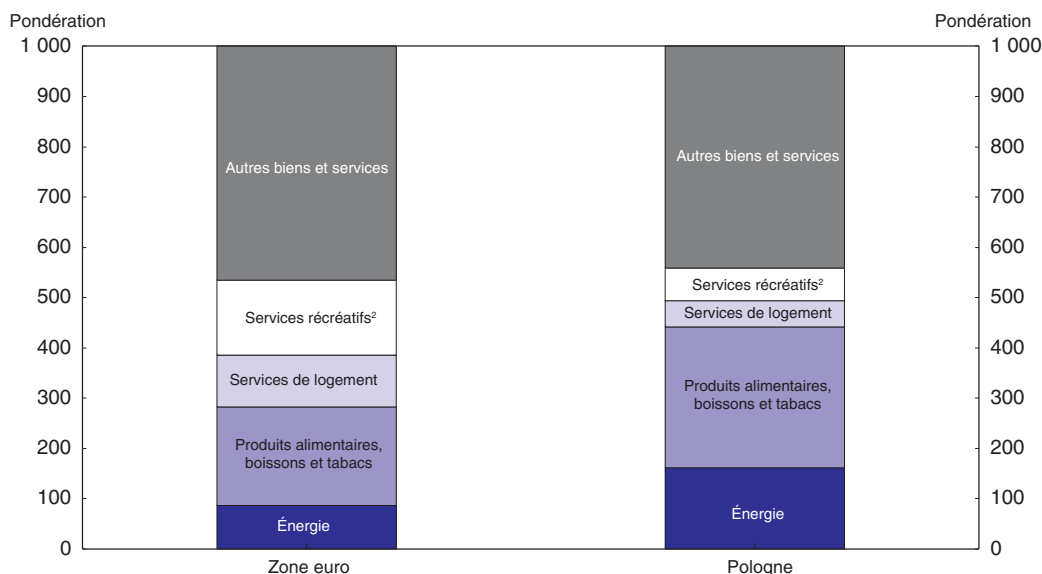
Source : Banque nationale de Pologne et calculs effectués par l'OCDE.

### **Apprécier l'orientation récente de la politique monétaire**

La Pologne ne possède qu'une expérience relativement limitée du ciblage de l'inflation ou de tout autre régime similaire, la durée pendant laquelle l'inflation a été très modérée est encore plus brève, et les séries de données macroéconomiques historiques comparables sont très courtes, ce qui rend difficile l'élaboration de modèles de prévision. L'économie est encore l'objet de modifications structurelles affectant notamment les canaux de transmission de la politique monétaire. En outre, le panier de consommation comprend une fraction relativement importante d'éléments tels que les produits alimentaires ou énergétiques dont les prix sont très instables et dépendent principalement de facteurs qui échappent au contrôle des autorités monétaires (graphique 2.3). Bien qu'il n'existe aucune méthode sûre pour apprécier la réussite d'une politique monétaire, même *a posteriori*, plusieurs analystes sont d'avis que la politique monétaire est trop restrictive.

Le fait d'avoir ramené l'inflation bien en deçà de l'objectif donne à penser que des pertes de production inutiles ont peut-être été subies. Cela étant, il est possible qu'une banque centrale ait besoin d'une période initiale d'aversion (même excessive) pour l'inflation pour asseoir sa crédibilité et améliorer ainsi à l'avenir le ratio de sacrifice (c'est-à-dire la réduction de la production ou de l'emploi nécessaire pour parvenir à une diminution donnée de l'inflation). L'inflation est également affectée par des chocs qui ne

Graphique 2.3. **Composition des paniers de consommation**<sup>1</sup>  
2005



1. Somme des pondérations : 1 000.
2. Dont réparations et soins aux personnes.

Source : Base de données d'Eurostat.

sont pas du ressort des autorités monétaires, si bien que le fait que l'objectif soit ou non atteint ne constitue pas un critère fiable de jugement d'une politique monétaire, en particulier sur de courtes périodes. Toutefois, une inflation trop faible pendant une durée prolongée signifie que les coûts peuvent résulter non seulement de pertes de production mais également d'une rigidité nominale des prix et des salaires qui rend plus difficiles les évolutions nécessaires des prix relatifs (voir également l'encadré 2.1); cette rigidité nominale risque également de contribuer à des pertes de production et d'emploi.

*A posteriori*, il semble que la réaction du CPM au choc de prix lié à l'adhésion à l'UE a peut-être été plus vigoureuse que cela n'était nécessaire. Apparemment, l'ajustement des prix était achevé en juin 2004 et selon toute vraisemblance, il n'a pas entraîné de pressions sur les salaires. Le rythme de hausse des salaires avait augmenté considérablement pour s'établir entre 4 et 5 % (en glissement annuel) au cours du premier semestre 2004, mais au début de 2005, il était revenu aux alentours de 1 à 2 %, même si les gains sous-jacents sur l'année ont atteint quelque 4 % en décembre<sup>5</sup>. D'un mois sur l'autre, l'inflation peut varier fortement, mais il est certain qu'elle a chuté de façon marquée après juin 2004, la hausse des prix trimestrielle étant constamment inférieure à la fourchette depuis le début de 2005 (graphique 2.1). En avril 2005 seulement, le taux de hausse des prix à la consommation sur 12 mois est passé en dessous de la limite supérieure de la fourchette, puis il est entré dans la moitié inférieure au cours du mois suivant, et depuis il est resté à un niveau compris entre 0.6 et 1.8 %. Il est plus que probable que le durcissement monétaire a retardé la reprise à la suite du ralentissement de croissance plutôt inattendu observé dans les derniers mois de 2004 et au premier semestre 2005. En revanche, dans une optique *ex ante* (qui se prête mieux à l'évaluation des mesures prises par le CPM), il faut se souvenir qu'en 2004, l'impact réel de l'adhésion à l'UE était entouré d'une grande incertitude. De

plus, la flambée des cours du pétrole sur les marchés internationaux a été source de difficultés pour toutes les banques centrales du monde du fait de ses effets stagflationnistes. En outre, la phase de croissance plus modérée de l'économie était largement inattendue. Par ailleurs, le zloty s'est apprécié fortement en 2004 et au premier trimestre 2005. Enfin, les statistiques de la monnaie et du crédit n'ont pas fourni un éclairage très utile pour l'évaluation des évolutions économiques<sup>6</sup>.

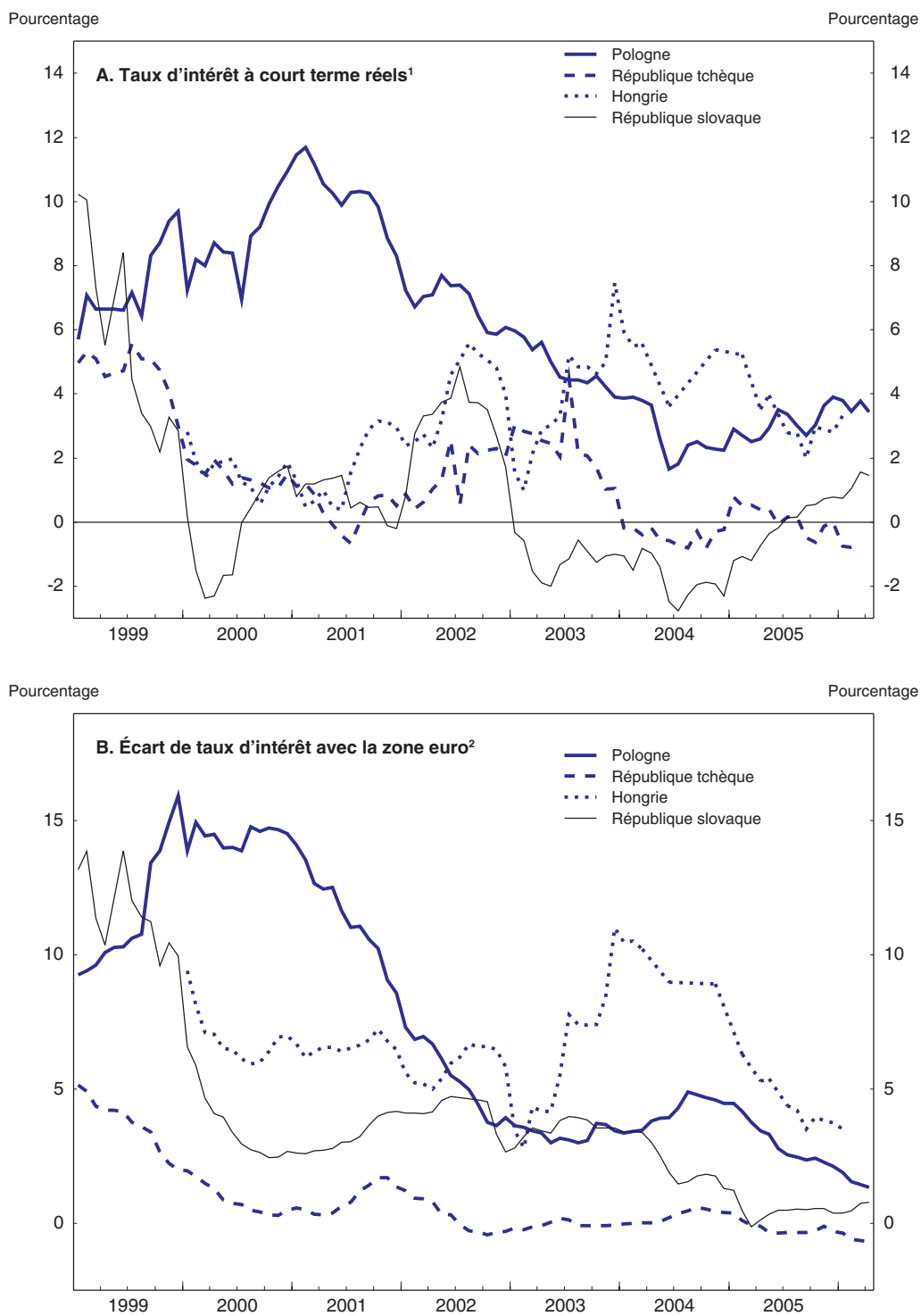
En ce qui concerne les taux d'intérêt et l'inflation, l'expérience polonaise de l'adhésion à l'UE est différente de celle des autres nouveaux États membres d'Europe centrale appartenant à l'OCDE (les pays de Visegrad). De fait, ces pays se trouvaient dans une situation très différente à la veille de leur adhésion. La Hongrie se remettait lentement d'une mini crise monétaire intervenue à la fin de 2003, l'inflation augmentait et les taux d'intérêt directs étaient supérieurs à 10 %. La République tchèque en revanche sortait tout juste d'une période de déflation prolongée, les taux directs y avaient été ramenés à 2 % à la fin de 2003 et l'adhésion à l'UE ne s'est accompagnée d'aucune inquiétude particulière quant à son impact sur le niveau des prix; les taux directs ont été relevés de 50 points de base avant d'être à nouveau abaissés en janvier 2005, et l'inflation, passée en dessous de 2 %, est restée à ce niveau pendant quasiment toute l'année 2005. Enfin, en République slovaque, l'évolution des prix au début de 2005 a été dominée par des ajustements des prix réglementés, alors qu'en 2004, l'ajustement des prix des biens échangeables lié à l'adhésion à l'UE ne s'est pas concrétisé.

En 2005, les taux d'intérêt réels à court terme ont été proches ou en dessous de 3 %, soit leur niveau le plus bas depuis le milieu des années 90. Cette évolution est conforme, voire inférieure, à la plupart des estimations du taux d'intérêt naturel sur le long terme. Cependant, le taux d'intérêt naturel pourrait avoir (peut-être temporairement) reculé au cours de cette période, exactement comme cela a été apparemment le cas dans la zone euro et dans plusieurs autres pays européens (OCDE, 2004). L'évolution des taux d'intérêt réels montre l'émergence de deux groupes parmi les pays de Visegrad (graphique 2.4). Ainsi, la République tchèque et la République slovaque affichent la plupart du temps des taux d'intérêt réels proches de zéro depuis 2000, alors qu'en Pologne et en Hongrie, les taux d'intérêt réels sont restés au-dessus de 2.5 %. Les écarts de taux d'intérêt nominaux avec la zone euro ont reculé pour atteindre des niveaux historiquement bas en Pologne, bien qu'ils restent importants (plus de 1½ point de pourcentage en mars 2006, ce qui représente tout de même une diminution par rapport aux 2 points de pourcentage enregistrés en décembre). Il est toutefois difficile de décider quelle est la référence à utiliser. En République tchèque par exemple, les taux d'intérêt étaient inférieurs à ceux de la zone euro au début de 2006.

L'examen du degré de rigueur de la politique monétaire peut aussi être éclairé par l'étude des variations de la balance des paiements courants et des opérations en capital, même si l'instabilité à court terme, en particulier dans la rubrique « erreurs ou omissions », fait que les données relatives à la balance des paiements se prêtent mieux à l'évaluation des tendances à long terme qu'à celle d'une politique sur quelques trimestres. En particulier, l'analyse de la structure des flux de capitaux peut être importante, parce que les taux d'intérêt (dans la mesure où ils sont affectés par les taux directs de la banque centrale) constituent l'un des principaux déterminants de la circulation des capitaux à court terme. Pendant toute l'année 2004 et au premier semestre 2005, les entrées de placements ont augmenté, ce qui veut peut-être dire que les taux d'intérêt relativement élevés et les perspectives de poursuite de la rigueur et d'appréciation du taux de change ont attiré les



Graphique 2.4. **Évolution des taux d'intérêt dans un certain nombre de nouveaux États membres de l'UE**



1. Taux d'intérêt à trois mois moins hausse sur 12 mois des prix à la consommation.

2. Taux d'intérêt à trois mois moins EURIBOR à trois mois.

Source : Office central de statistique et Principaux indicateurs économiques de l'OCDE.

investisseurs. Certaines de ces entrées sont peut-être liées au fait que des banques empruntent pour couvrir les flux de plus en plus importants de prêts immobiliers libellés en monnaie étrangère qu'elles ont accordés (tableau 2.1). Si le recul de ces flux observé au troisième trimestre est lié aux réductions de taux opérées durant les mois précédents (et non juste à la volatilité des données), on pourrait y voir la confirmation que la politique monétaire a été temporairement trop restrictive au cours du premier semestre 2005.

Tableau 2.1. **Balance des paiements**  
En millions d'euros

	Balance courante	Compte de capital	Compte financier	<i>Dont :</i>				Solde global	Erreurs et omissions, net
				IDE	Portefeuille	IMF <sup>1</sup>	Autres		
2000	-10 788	39	11 191	10 316	3 435	-3 902	1 342	804	362
2001	-6 006	84	3 495	6 469	1 140	-3 439	-675	-543	1 884
2002	-5 399	-7	7 646	4 143	2 159	2 694	-1 350	676	-1 564
2003	-4 108	-40	7 707	3 798	2 232	2 151	-474	1 107	-2 452
2004	-8 542	808	6 782	9 643	7 465	-7 379	-2 947	685	1 63587
2005	-3 503	786	11 326	4 952	9 899	-142	-3 383	6 454	-2 155
2005 T1	-1 043	413	3 667	2 265	4 400	-348	-2 650	1 901	-1 136
2005 T2	-500	69	3 562	531	5 387	-862	-1 828	3 076	-55
2005 T3	-861	103	1 534	1 804	458	-871	134	8	-768
2005 T4	-1 099	201	2 563	352	-346	1 596	961	1 469	-196

1. Institutions monétaires et financières, net, hors banque centrale.

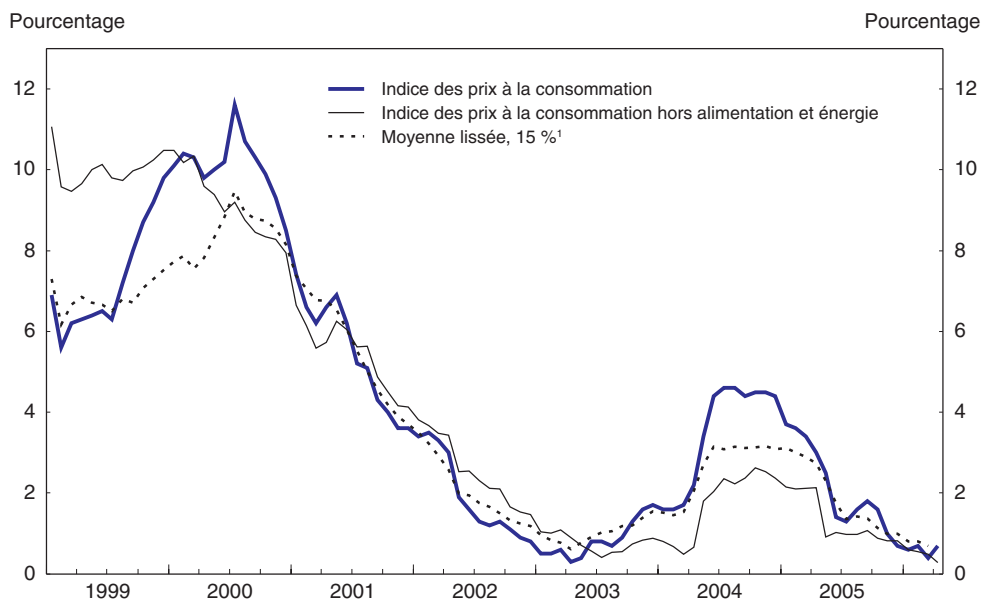
Source : Banque nationale de Pologne.

Une analyse *ex post* de la stratégie du CPM montre qu'à ce jour, il a peut-être réagi de manière asymétrique aux écarts de l'inflation au-delà ou en deçà de l'objectif. La réaction au choc de prix constatée d'avril à juin 2004 a été quelque peu similaire à la réaction à l'inversion de la tendance à la désinflation observée dans la deuxième moitié de 1999 et au début de 2000. Les taux directeurs ont été fortement relevés et maintenus ensuite à un niveau élevé pendant une longue période, en fait jusqu'à ce que l'inflation revienne aux environs de la fourchette-cible. Dans les deux cas, il s'est avéré que la reprise de l'inflation n'a pas duré, et ensuite elle a même reculé de manière significative, revenant bien en deçà des niveaux visés. En revanche, le CPM n'a pas réagi aussi vigoureusement lorsque l'inflation a été inférieure aux objectifs fixés, de la mi-2002 au début de 2004 et depuis la mi-2005. La principale explication tient sans doute à des problèmes de crédibilité. En effet, n'ayant qu'une expérience très limitée du ciblage de l'inflation et n'ayant connu qu'une brève période de stabilité des prix, le CPM essayait sans doute d'asseoir sa crédibilité et d'ancrer plus solidement les prévisions d'inflation à des niveaux faibles afin de permettre une gestion monétaire plus efficiente à l'avenir<sup>7</sup>. Le fait que l'inflation ait pu être maîtrisée aussi rapidement en 2004-2005 et soit restée faible indique peut-être que la BNP a atteint une crédibilité plus que suffisante, ou alors que le CPM surestimait la vigueur de l'inflation dans l'économie. Si tel est le cas, il conviendrait peut-être de s'employer à améliorer les prévisions d'inflation de la Banque.

L'analyse de la dynamique inflationniste au cours des dernières années permet de tirer un enseignement intéressant : les mesures de l'inflation sous-jacente envoient des signaux utiles pour prévoir l'évolution future des prix. La hausse des prix à la consommation a eu tendance à fluctuer autour des valeurs de l'inflation sous-jacente (graphique 2.5). Les hausses des prix à la consommation relevées en 2000 et 2004 ont été

### Graphique 2.5. Mesures de l'inflation sous-jacente et de l'indice des prix à la consommation

Évolution sur 12 mois



1. Valeur définie en enlevant 30 % d'éléments dont les prix sont les plus volatils.

Source : Banque nationale de Pologne, Office central de statistique et *Principaux indicateurs économiques de l'OCDE*.

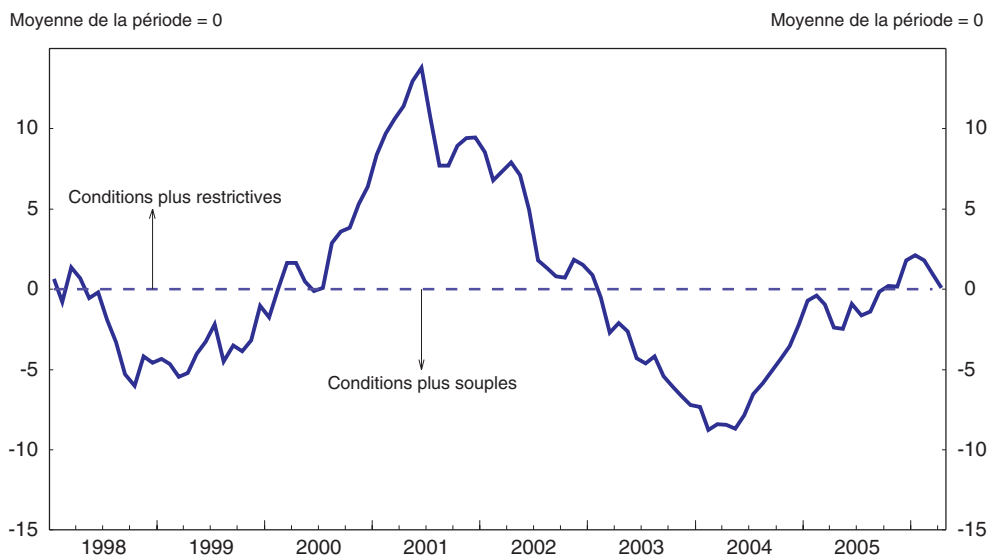
bien plus prononcées que les mesures de l'inflation sous-jacente. De la même façon, le ralentissement de l'inflation à partir de la mi-2001 a été largement provoqué par l'évolution des prix alimentaires. Bien que les prix des produits alimentaires, de l'énergie et d'autres éléments fluctuants aient leur pertinence dans la mesure où ils peuvent avoir des répercussions sur les salaires et sur d'autres prix, l'expérience récente montre que ces retombées ont été semble-t-il plutôt faibles; les responsables de la politique monétaire pourraient donc se permettre d'ignorer dans une large mesure les chocs subis par ces prix et accorder davantage d'importance à l'inflation sous-jacente. Le GPM a souligné à plusieurs reprises l'importance de l'évolution des mesures de l'inflation sous-jacente, mais il faudra sans doute encore du temps pour que ces données soient utilisées plus largement pour guider la politique monétaire et expliquer au marché les décisions prises en la matière. Une sélection soignée et une présentation plus claire des mesures de l'inflation sous-jacente sur le site Internet de la BNP seraient très utiles à cet égard. En particulier, on pourrait supprimer avec profit la mesure sous-jacente « excluant les prix ayant la plus forte instabilité » (qui a dépassé la hausse des prix à la consommation en 2004) car les règles utilisées pour exclure ces éléments ont été élaborées à partir des variations des prix au cours de la deuxième moitié des années 90, alors que l'économie était encore en phase d'ajustement à la libéralisation qui a suivi l'ère communiste. Focaliser l'attention des autorités et du public sur un nombre plus restreint de mesures plus fiables de l'inflation sous-jacente permettrait d'améliorer la communication du GPM auprès des marchés.

Toute évaluation de la politique monétaire doit prendre en compte l'horizon temporel auquel elle se réfère. Le GPM estime que l'impact des taux directeurs sur l'inflation atteint son maximum cinq à sept mois après une intervention sur les taux (BNP, 2005). De ce fait, l'inflation très faible depuis le milieu de l'année 2005 pourrait être attribuée en partie au

resserrement de la politique monétaire amorcé à la mi-2004, parmi de nombreux autres facteurs. De la même façon, l'assouplissement opéré vers le milieu de 2005 devrait avoir un impact sur l'évolution des prix vers la seconde moitié de 2006. Les projections préparées en vue du *Rapport sur l'inflation* d'avril 2006 suggèrent que l'inflation va sans doute respecter l'objectif, voire lui être inférieure, jusqu'à la fin de 2008, même après les réductions de taux d'intérêt opérées au début de février et en mars, encore que les intervalles de confiance soient relativement larges (voir le graphique 2.1).

Début 2006, les conditions monétaires semblaient encore relativement restrictives, même si la prudence du CPM vis-à-vis d'une poursuite de l'assouplissement peut s'expliquer par l'incertitude entourant l'orientation budgétaire après les élections, par l'instabilité des cours de l'énergie et par la répercussion incertaine des hausses passées du prix de l'énergie<sup>8</sup>. Cela étant, si l'on se fonde sur les prévisions figurant dans le *Rapport sur l'inflation* d'avril, il est peu probable que la poursuite de l'assouplissement compromette la stabilité des prix. L'indice des conditions monétaires (ICM) montre que l'effet combiné des évolutions des taux d'intérêt et des taux de change a été quasiment nul pendant toute l'année 2005 et en 2006 jusqu'ici (dans l'hypothèse de conditions neutres en moyenne sur la période 1998-2005) (graphique 2.6). La politique budgétaire joue aussi sans doute un rôle important dans la détermination de la marge de manœuvre de la politique monétaire. Si l'on a observé une amélioration considérable de la situation budgétaire entre 2004 et 2005, les perspectives pour les années à venir semblent teintées d'incertitudes (voir le chapitre 3). Un durcissement de la politique budgétaire permettrait une action monétaire plus expansionniste et constitue presque certainement un meilleur dosage.

Graphique 2.6. **Indice des conditions monétaires**<sup>1</sup>



1. L'indice des conditions monétaires est défini comme  $ICM = ICM[t-1] * (1+(r-r[t-1]) + w * (e/e[t-1] - 1))$   
 $r$  = taux d'intérêt réel à court terme, déflaté au moyen de l'indice des prix à la consommation,  
 $e$  = taux de change effectif réel, basé sur l'indice des prix à la consommation,  
 $w$  = pondération basée sur la part des importations dans le PIB.

Source : Calculs effectués par l'OCDE.

## La voie vers l'adoption de l'euro

En ratifiant le Traité d'adhésion à l'Union européenne, la Pologne s'est engagée à devenir à terme membre à part entière de l'Union économique et monétaire. Cependant, aucune date limite n'a été fixée pour cela, et dans la pratique, un pays peut choisir de ne pas remplir les critères d'adhésion pendant une période prolongée. S'il est clair que le passage à l'euro présente des avantages et des inconvénients, les travaux menés tant par les autorités polonaises (BNP, 2004; ministère des Finances, 2005) que par des organisations internationales (Schadler et al., 2005) ou des universitaires (Dabrowski et Rostowski, 2005) laissent à penser que l'entrée dans la zone euro entraînerait pour la Pologne des gains nets substantiels<sup>9</sup>. L'adoption de la monnaie unique européenne signifie la suppression du risque de change et la convergence des taux d'intérêt au sein de la zone euro, avec les conséquences positives que cela peut avoir sur les échanges, l'investissement et l'efficacité induite par l'intensification de la concurrence. Les risques qu'il y aurait à remplacer le zloty par l'euro sont principalement liés à une divergence potentielle entre la situation économique de la Pologne et celle qui prévaut dans le reste de la zone euro, ce qui rendrait le taux directeur de la Banque centrale européenne mal adapté aux besoins locaux, à la fois dans le court terme (en cas de chocs spécifiques au pays) et à plus long terme, dans la mesure où le taux de change réel d'équilibre augmente pendant le processus de rattrapage des grands pays de l'UE. Les conséquences négatives du manque de flexibilité des marchés du travail<sup>10</sup> et les échecs de la politique budgétaire pourraient de fait être amplifiés, car il ne sera plus possible de recourir à des instruments monétaires pour compenser ce qui en partie tout choc idiosyncratique ou toute difficulté budgétaire.

Deux questions importantes se posent aux pouvoirs publics : quand la Pologne devrait-elle adopter l'euro, et comment se préparer au mieux à ce passage de façon à en maximiser les gains nets. Le changement de régime monétaire et de régime des changes exigera une coopération étroite entre le gouvernement et les autorités monétaires. Un consensus politique beaucoup plus large est requis, parce que ce passage nécessitera des modifications d'ordre législatif, notamment une modification de la Constitution. En outre, le processus prendra plusieurs années et pourrait être mené par différents gouvernements, différents Parlements et différentes autorités monétaires. Le soutien du public tout au long de ce processus est essentiel, non seulement pour éviter une situation telle que des élections pendant la phase préparatoire portent au pouvoir un nouveau gouvernement ayant des vues très différentes sur l'euro, mais aussi pour abaisser les coûts et réduire les difficultés liées au moment même du passage à une nouvelle monnaie. Le sondage Eurobaromètre réalisé en octobre 2005 a montré que le nombre de personnes convaincues que l'adoption de l'euro serait mauvaise pour elles était supérieur à celui des personnes estimant que ce serait une bonne chose (52 % contre 31 %, l'écart s'étant creusé d'environ 5 points par rapport à l'année précédente) (Eurobaromètre, 2005). Quelque 85 % des Polonais « ont peur d'être victimes d'abus ou de tromperies sur les prix au moment de la transition », ce qui indique qu'ils ne sont pas convaincus par les données statistiques montrant que le passage à l'euro n'a guère eu d'incidence sur le niveau général des prix dans les pays qui l'ont adopté<sup>11</sup>.

### **Une adoption rapide de l'euro a cessé d'être probable**

Cela fait maintenant quelques années que la Banque nationale de Pologne répand l'idée qu'une adoption rapide de l'euro serait bénéfique pour la Pologne (BNP, 2003 et 2004)<sup>12</sup>. Bien que n'ayant jamais été confirmée officiellement, la date

implicite visée pour le passage à l'euro par le précédent gouvernement était probablement aux alentours de 2009. En août 2005, le ministère des Finances a publié un rapport exposant les préparatifs techniques nécessaires à l'adoption de l'euro (ministère des Finances, 2005). Le nouveau gouvernement a toutefois fait savoir que l'adoption de l'euro ne figurait pas au nombre de ses priorités, et les marchés ont ajusté leurs attentes afin d'intégrer la perspective d'un retard important.

Toute décision relative à l'adoption de l'euro risque ainsi d'être repoussée après les prochaines élections législatives, prévues au plus tard pour 2009, auquel cas, si l'on veut être réaliste, l'adoption de l'euro pourrait n'intervenir que vers 2012-2014. Une fois le nouveau gouvernement établi, dans une situation parlementaire difficile, il serait embarrassant qu'il n'y ait pas de débat public sur les questions économiques et les autres aspects connexes. L'absence d'un tel débat serait particulièrement inquiétante si les véritables raisons pour repousser les préparatifs étaient à rechercher dans un recul des ambitions en matière de consolidation budgétaire et d'amélioration de la flexibilité du marché du travail et des marchés de produits; ces objectifs doivent en effet être poursuivis pour eux-mêmes, indépendamment du moment où la Pologne adoptera l'euro.

La probabilité d'une adhésion réussie à une union monétaire s'apprécie souvent à l'aide de critères définis dans les études comme correspondant à une zone monétaire optimale (ZMO). Parmi ces critères, on peut citer : la synchronisation des cycles économiques; la symétrie des chocs; l'intégration des échanges; la mobilité des facteurs de production (notamment de la main-d'œuvre); enfin, un consensus politique sur la manière de faire face aux chocs et sur les gains à long terme qui doivent découler de l'adhésion à l'union. Dans certains de ces domaines, l'adoption de l'euro constitue en elle-même un moyen de remplir certains critères, même si d'autres ne sont manifestement pas respectés même par certains pays déjà membres de l'union; la poursuite de l'intégration, certes progressive, des marchés de main-d'œuvre et de produits avec les autres pays de l'UE devrait accroître la probabilité que ces conditions soient remplies<sup>13</sup>. Quoi qu'il en soit, les nombreuses études empiriques sur les conditions de la ZMO en Europe confirment que la Pologne, de même que d'autres nouveaux États membres de l'UE, ne répond pas moins aux critères de participation à l'union monétaire qu'un grand nombre de ses membres actuels (Błaskiewicz-Schwartzman et Wozniak, 2005).

### ***La Pologne remplit pratiquement tous les critères de Maastricht pour démarrer la procédure d'adoption de l'euro***

La participation à part entière à l'UEM dépend du respect des critères officiels définis dans les Traités de l'UE et d'autres actes juridiques examinés en détail par le ministère des Finances (2005). Les critères de Maastricht concernent l'inflation, les taux d'intérêt à long terme, le déficit budgétaire, la dette publique et la stabilité des taux de change. De plus, la législation liée à la gestion monétaire et à la gestion des changes doit être harmonisée.

La stratégie de politique monétaire a été conçue pour répondre aux critères d'adoption de l'euro qui relèvent de la banque centrale, et si l'on excepte la courte période ayant suivi l'ajustement des prix lié à l'entrée dans l'UE, la Pologne remplit les critères d'inflation depuis le début de 2003<sup>14</sup>. En fait, à cause de l'augmentation tendancielle du taux de change d'équilibre mentionnée plus haut, la Pologne connaîtrait presque certainement une inflation un peu plus élevée que la moyenne de la zone euro une fois son taux de change irrévocablement fixé, mais il semble peu probable que ce différentiel excède 1 ou 2 points de pourcentage par an (Brook, 2005)<sup>15</sup>. Cela ne devrait pas poser un grave problème à la Pologne

une fois qu'elle sera dans l'Union, mais jusqu'à ce que le taux de change soit fixé, il peut avoir tendance à s'apprécier aussi longtemps que l'objectif d'inflation de la BNP ne sera supérieur que d'un demi-point environ à celui de la BCE, puisqu'à ce moment-là l'appréciation réelle requise ne pourra sans doute être obtenue que par une certaine appréciation nominale. En soi, une appréciation à un taux aussi modéré ne devrait pas poser un problème majeur après l'entrée dans le MCE II, à condition que l'incertitude n'entraîne pas de larges fluctuations du taux. La poursuite de la tendance à l'appréciation du taux de change aboutirait à une inflation intérieure moyenne plus faible mais potentiellement plus instable. En ce qui concerne les taux d'intérêt à long terme, la Pologne a pour la première fois rempli la condition d'adhésion à l'union monétaire au début de 2003, lorsque les taux des emprunts à 10 ans sont passés en dessous de 6 %, et que leur moyenne sur 12 mois dépassait de moins de deux points de pourcentage celle des pays de la zone euro présentant une faible inflation. Cependant, à la fin de 2003 et pendant toute l'année 2004, la reprise de l'inflation, la hausse des taux à court terme et peut-être les incertitudes politiques ont contribué à relever les taux longs qui ont culminé à 7½ pour cent en août 2004. Depuis cette date, ils ont reculé assez régulièrement, si l'on excepte une brève interruption au moment des élections, et le critère de Maastricht est à nouveau respecté depuis octobre 2005. Ce recul s'est poursuivi, et en février le taux des emprunts d'État à 10 ans était tout juste supérieur à 4½ pour cent, soit un seul point de plus que le taux allemand correspondant.

Le respect du critère d'endettement est assuré grâce aux règles budgétaires strictes inscrites dans la Constitution polonaise, même si le niveau de la dette a augmenté, comme on l'a vu au premier chapitre. Dans la pratique, c'est la limite de 3 % du PIB pour le déficit des administrations publiques qui est source de difficultés. Le respect de ce critère semblait exclu jusqu'à une époque récente, lorsque de fortes recettes budgétaires inattendues ont permis en 2005 de remplir le critère de déficit. Une mise à jour du Programme de convergence publiée en janvier 2006 prévoit une réduction régulière, bien que lente, des déficits budgétaires jusqu'à l'horizon 2008. Cela étant, sauf si le traitement spécial des fonds de pension ouverts devait être étendu, le déficit des administrations publiques en 2007 (date à laquelle les fonds de pension ouverts seront à bon droit considérés comme faisant entièrement partie du secteur privé) sera largement supérieur à 3 % du PIB, même s'il est sur une pente descendante, situation assez paradoxale lorsque l'on sait que la réforme des pensions qui a abouti à la création de ces fonds et à leur classement dans le secteur privé rend la situation budgétaire à long terme de la Pologne bien meilleure que celle d'un certain nombre de membres actuels de la zone euro. Ce point est examiné de manière plus détaillée au chapitre 3.

La BNP et le gouvernement ont déclaré conjointement que la durée de participation au MCE II devrait être aussi brève que possible, en grande partie pour éviter tout problème de désalignement marqué du taux de change réel qui pourrait résulter d'une politique consistant à simultanément fixer le taux de change nominal et viser un objectif d'inflation (même s'il n'appartient évidemment pas aux autorités polonaises de décider du délai devant s'écouler avant que l'adoption intégrale de l'euro soit possible). À un moment, il faudra bien choisir un taux de change nominal spécifique, et il serait peut-être utile de pouvoir disposer d'un certain nombre de travaux empiriques sur le taux d'équilibre approprié afin de fournir des orientations aux marchés dans l'attente de l'adhésion au MCE II<sup>16</sup>. Ceci améliorerait les chances d'un passage intégral à l'euro immédiatement après la seconde année au sein du MCE II, comme l'espèrent les autorités (ministère des Finances, 2005).

La mise en œuvre des modifications législatives requises, notamment la modification de la Constitution, nécessitera un large consensus politique. En fait, l'adoption d'une nouvelle monnaie est une vaste opération technique et logistique qui affecte tous les rouages de la société et qui requiert à la fois une conception soignée et un soutien institutionnel suffisant. L'expérience des pays appartenant déjà à la zone euro suggère que les différents préparatifs techniques peuvent être relativement longs, et à ce jour, la Pologne n'a pas encore beaucoup avancé sur cette voie.

### **Pour résumer**

Le choix du calendrier d'adoption de l'euro est une décision qui est loin d'être anodine. Il est donc utile de passer en revue les grands enjeux qui devront être pris en compte dans ce débat. D'une manière générale, le choix de la date doit être guidé par l'évolution dans le temps des coûts et avantages du passage à l'euro. Il convient à cet égard de se poser plusieurs questions : peut-on s'attendre à ce que les cycles de la Pologne et de la zone euro soient de plus en plus synchronisés au fur et à mesure que l'intégration et la convergence vont s'accroître; les risques de chocs asymétriques vont-ils diminuer si la Pologne reste quelques années de plus en dehors de la zone euro; s'il est correctement pris en compte, le coût budgétaire de la non-participation à l'UEM est-il plus ou moins élevé que celui d'une adhésion plus rapide; quand peut-on espérer parvenir à une flexibilité suffisante sur le marché du travail; vaut-il mieux s'accorder encore quelques années de flexibilité des taux de change (sachant qu'une appréciation est plus que probable) ou fixer plus tôt le taux de change et s'accommoder d'une inflation légèrement supérieure à celle de la zone euro; enfin, le fait que la plupart des autres nouveaux États membres de l'UE vont probablement adopter l'euro entre 2007 et 2009 rend-il moins attrayante l'option consistant à continuer de mener une politique monétaire indépendante? En ce qui concerne les conditions techniques et législatives préalables au passage à l'euro, repousser les préparatifs ne fait que limiter la marge de manœuvre des autorités, sans beaucoup d'avantages en contrepartie.

Le mode de fonctionnement du MCE II constitue un argument supplémentaire plaidant en faveur d'une bonne préparation à l'adoption de l'euro, même si aucune date n'a été officiellement fixée pour le passage à la nouvelle monnaie. Comme l'ont montré plusieurs auteurs (Dabrowski et Rostowski, 2005; Brook, 2005), combiner le ciblage des taux de change et la maîtrise de l'inflation peut se révéler une tâche très ardue pour une économie en cours de rattrapage comme la Pologne, même pendant la période relativement courte de participation au MCE II qui est requise. De façon à éviter tous les coûts inutiles en termes de production qu'entraîneraient les mesures qui pourraient devoir être prises pour lutter contre l'inflation, il est nécessaire de choisir avec soin le moment d'entrée dans le MCE II. Si l'on est prêt à tirer profit d'une combinaison avantageuse de facteurs externes et internes, on peut augmenter les chances de voir la période de participation au mécanisme de change se dérouler sans heurts. Le respect d'autres critères et une avance suffisante dans les préparatifs techniques peuvent en outre accroître la marge de manœuvre permettant de choisir le moment le plus propice.



### Encadré 2.3. **Recommandations relatives à la politique monétaire**

#### **Dispositifs institutionnels**

Toute révision de la loi relative aux dispositifs de politique monétaire devra préserver l'indépendance de la conduite de la politique monétaire par rapport au gouvernement ainsi que la primauté de l'objectif d'une inflation faible et stable. Renforcer la crédibilité de la Banque nationale de Pologne (BNP) et, partant, son efficacité, devient encore plus important si le passage à l'euro devait être fortement retardé.

L'objectif d'inflation actuel reste approprié, et si le gouvernement l'approuvait explicitement, sa crédibilité s'en trouverait renforcée. La BNP doit rester vigilante en ce qui concerne ses modèles de prévision et sa stratégie de communication afin de minimiser le risque de fonder sa politique sur des indicateurs faussés.

La loi sur la rotation des mandats au sein du Comité de politique monétaire devrait être revue afin d'éviter que tous les membres du Comité ne changent en même temps.

#### **Mise en œuvre et communication**

L'objectif d'inflation doit être traité de manière symétrique; en particulier, les responsables de l'action publique doivent éviter de maintenir l'inflation en deçà de l'objectif pendant une période prolongée. Compte tenu de l'incertitude qui entoure les capacités de production encore disponibles dans l'économie, la BNP devrait s'efforcer de réduire les taux d'intérêt afin de tester ces limites chaque fois que les risques pour la stabilité des prix dans le moyen terme apparaîtront particulièrement faibles.

L'accent devrait être mis davantage sur des indicateurs prospectifs, et il conviendrait de poursuivre les travaux visant à développer les modèles qui sous-tendent les prévisions et à les rendre moins vulnérable à tout gauchissement.

Les statistiques relatives à l'inflation sous-jacente devraient être plus largement diffusées, et s'accompagner de préférence de données détaillées sur la hausse des prix à la consommation. Il faudrait abandonner la mesure de l'inflation sous-jacente décrite comme « excluant les prix les plus fluctuants », ou bien améliorer ses fondements méthodologiques.

#### **Adoption de l'euro**

Il convient de poursuivre le dialogue et la coopération entre les autorités monétaires et le gouvernement sur les options concernant l'adoption de l'euro et les préparatifs institutionnels en vue de l'adhésion à l'UME.

Le débat public sur cette question devrait être dépassionné et s'appuyer sur des statistiques objectives et sur une analyse rationnelle des problèmes posés.

## **Notes**

1. Dans le présent chapitre, « CPM » pourrait le plus souvent être remplacé par « BNP » et réciproquement dans le contexte de la politique monétaire et de la politique en matière de taux de change; en effet, c'est le CPM qui prend des décisions, mais c'est ensuite la banque centrale qui les applique.
2. Les lignes directrices de politique monétaire pour 2006 promettent notamment que « le Comité fera de son mieux pour garantir la transparence et la clarté » des publications et des annonces qui sont au cœur de sa stratégie de communication. Le débat sur la stratégie de communication a lieu dans d'autres banques centrales. Par exemple, la pratique consistant à publier des déclarations de politique a été examinée au cours de la réunion du FOMC des États-Unis le 1<sup>er</sup> novembre 2005.

3. Avant toute démission volontaire éventuelle de certains des membres du CPM, il serait nécessaire de modifier la loi sur la Banque nationale de Pologne, étant donné que selon les dispositions actuelles la démission volontaire de membres du CPM n'aboutirait qu'à remplacer chaque membre démissionnaire par une autre personne jusqu'à la fin du mandat de l'ensemble du CPM (Tribunal constitutionnel, 2003; Pilat et Wlodek, 2004).
4. On s'attendait à ce que le total combiné des ajustements de prix, principalement des produits alimentaires, liés à l'adhésion à l'UE, provoque une certaine hausse de l'indice des prix à la consommation, mais l'impact maximal était estimé à 0.9 %.
5. Sur la base des chiffres émanant de la Banque nationale de Pologne qui procède à des ajustement des données publiées sur les salaires afin de tenir compte des dates inhabituelles de versement de primes dans certains secteurs d'activité, si bien qu'en novembre et en décembre, les salaires réels avaient augmenté de plus de 7 % sur douze mois.
6. Les agrégats monétaires et les agrégats de crédit ne sont pas faciles à interpréter en tant qu'indicateurs de l'orientation de la politique monétaire. Si la masse monétaire au sens étroit augmente à des rythmes supérieurs à 15 % depuis 2002, la masse monétaire au sens large a diminué en 2002 pour n'augmenter que lentement ensuite, avec une croissance de 10 % entre janvier 2005 et janvier 2006. En ce qui concerne les contreparties de ces agrégats, l'évolution des crédits en cours au secteur des entreprises dans son ensemble est fortement influencée par l'évolution des taux de change, à cause de l'interaction avec les emprunts en devises (concentrés dans quelques douzaines d'entreprises, pour l'essentiel à capitaux étrangers). La valeur en zlotys du total des crédits à des entreprises non financières avait peu varié en 2005 par rapport à son niveau de 2001. Il semblerait toutefois que les emprunts libellés en zlotys suivent le cycle de plus près. À la fin de 2005, les emprunts des ménages étaient plus élevés que ceux des entreprises non financières, et ils augmentent plus rapidement (à un rythme annuel de quelque 25 %), cette croissance étant depuis la mi-2004 dominée par les prêts hypothécaires, dont 80 % voire plus sont libellés en monnaie étrangère (presque entièrement des francs suisses) depuis la moitié de 2005.
7. Ce dernier facteur a été à plusieurs reprises mis en avant dans les communications du CPM comme devant permettre une gestion monétaire plus efficace à l'avenir. Par exemple, les lignes directrices de politique monétaire pour 2006 affirmaient qu'un « ancrage plus solide des prévisions d'inflation permettrait d'atteindre plus facilement l'objectif d'inflation à l'avenir avec moins d'instabilité des taux d'intérêt et moins de fluctuations de la production » (BNP, 2005, p. 8).
8. Les incertitudes relatives à l'impact des cours de l'énergie sont un problème général auquel sont confrontées toutes les banques centrales. Si l'on compare la situation de la Pologne à celle des autres pays de la zone euro, l'appréciation du zloty et l'abaissement de la taxe sur les carburants (en septembre 2005) ont peut-être pu limiter l'impact de l'augmentation des prix de l'énergie, mais la part relativement plus élevée de l'énergie dans le panier de consommation polonais a joué dans le sens inverse.
9. On estime pourtant que ces gains sont encore plus importants dans les autres nouveaux États membres de l'UE, essentiellement du fait de leur taille plus modeste et de leur plus grande ouverture aux échanges.
10. Il devrait être bien établi désormais que si les avantages d'une union monétaire sont effectivement ceux qui viennent d'être mentionnés, la flexibilité du marché de l'emploi et des marchés de produits est particulièrement importante pour qu'ils se concrétisent lorsque la dépréciation des taux de change cesse d'être une solution. Le manque de flexibilité est un facteur qui contribue au chômage dans plusieurs grandes économies de l'UE. Le gouvernement polonais a lui-même attiré l'attention sur l'importance de la flexibilité du marché de l'emploi dans ce contexte (ministère des Finances, 2005).
11. Le président de la Pologne a confié en février dans un entretien : « L'adoption de l'euro aujourd'hui entraînerait des hausses de prix inévitables et une détérioration du niveau de vie des gens » (Polish News Bulletin, 24/2/06, cité par l'AFP).
12. Bien que la politique de change ne soit pas du ressort exclusif de la BNP, la loi sur la Banque nationale invite néanmoins la banque centrale à faire connaître au gouvernement et au public ses vues sur les questions de politique économique.
13. La théorie de la zone monétaire optimale remonte aux travaux de Mundell (1961). La thèse de l'endogénéité est de plus en plus défendue depuis les travaux de Frankel et Rose (1998).
14. La définition du critère d'inflation (et de certains autres) manque de clarté et laisse une certaine marge d'interprétation. Dans le Traité instituant la Communauté européenne, le protocole sur les critères de convergence établit que le critère est considéré comme rempli si, dans le pays concerné,

le taux d'inflation « ne dépasse pas de plus de 1.5 % celui des trois États membres, au plus, présentant les meilleurs résultats en matière de stabilité des prix. » À l'origine, les trois pays considérés comme présentant les meilleurs résultats sont ceux où l'inflation était la plus basse, mais dans un rapport de convergence récent (BCE, 2004), la BCE a exclu de ce trio un pays présentant un taux d'inflation négatif, si bien que la valeur de référence a été déterminée à partir de l'inflation observée les trois États membres de l'UE présentant le taux d'inflation positif le plus faible. Toutefois, en principe, on peut retenir que les pays « présentant les meilleurs résultats » sont ceux qui sont les plus proches de l'objectif d'inflation défini par la BCE (très légèrement inférieur à 2 %).

15. L'augmentation de l'inflation après l'adoption de l'euro découlerait probablement, d'une part de pressions internes dues au fait que les gains salariaux dans les secteurs marchands à forte productivité entraîneraient par le biais du marché du travail une inflation similaire des salaires dans les secteurs non marchands, caractérisés par une croissance moins forte de la productivité, où les prix devraient augmenter (effet Harrod-Balassa-Samuelson, voir l'encadré 2.2), et d'autre part d'une convergence plus directe du niveau des prix. Les données comparatives sur le niveau des prix publiées par l'OCDE montrent qu'à la fin de 2005, le prix d'un panier représentatif de biens et de services de consommation en Pologne représentait 55 à 59 % du niveau de prix relevé dans les quatre plus grandes économies européennes (Allemagne, Royaume-Uni, France et Italie). Les écarts de niveaux de prix entre différents groupes de produits sont très variables. Par exemple, en Pologne, l'indice du niveau de prix des vêtements et des chaussures était à 72 % de la moyenne des 25 pays de l'UE en 2004, tandis que l'indice relatif des loyers était à 26 % (Eurostat, 2005).
16. Certaines contributions sont en cours de rédaction. Citibank Handlowy a estimé récemment que le taux d'équilibre par rapport à l'euro se situait entre 3.60 et 3.76 (Kalisz, 2006), ce qui montre que le zloty est encore sous-évalué.

## Bibliographie

- Blaskiewicz-Schwartzman, M. et P. Wozniak (2005), « The Perspectives of the EMU Enlargement: Do the New Member States Fit the Optimum-Currency-Area Criteria? », dans Dabrowski, M. et J. Rostowski (rédacteurs) (2005), *The Eastern Enlargement of the Eurozone*, Axel Springer, Dordrecht.
- Brook, A.-M. (2005), « The Challenges of EMU Accession Faced by Catching-up Countries: A Slovak Republic Case Study », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 444, septembre.
- Colander, D.C. et D. Daane (rédacteurs) (1994), *The Art of Monetary Policy*, M.E. Sharpe., Armonk, NY.
- Tribunal constitutionnel (2003), « Wyrok z dnia 24 listopada 2003 r. Sygn. Akt K 26/03 » (Décision du 24 novembre 2003, K 26/03), Tribunal constitutionnel de Pologne, disponible sur [www.trybunal.gov.pl](http://www.trybunal.gov.pl).
- Dabrowski, M. et J. Rostowski (rédacteurs.) (2005), *The Eastern Enlargement of the Eurozone*, Axel Springer, Dordrecht.
- BCE (2004), *Rapport sur la convergence 2004*, Banque centrale européenne, Francfort-sur-le-Main.
- Ehrmann, M. et M. Fratzscher (2005), « How Should Central Banks Communicate? », *European Central Bank Working Paper* n° 557, novembre, Francfort-sur-le-Main.
- Commission européenne (2005), « Deuxième rapport sur les préparatifs pratiques en vue du futur élargissement de la zone euro - Communication de la Commission au Conseil, au Parlement, européen, au Comité économique et social européen, au Comité des régions et à la Banque centrale européenne », Bruxelles, COM(2005) 545, version finale.
- Eurobaromètre (2005), « Introduction de l'euro dans les nouveaux États membres, vague 2 », Commission européenne, disponible sur [http://europa.eu.int/comm/public\\_opinion](http://europa.eu.int/comm/public_opinion).
- Eurostat (2005), « Habillement et chaussures – comparaison des niveaux de prix dans l'UE, l'AELE et les pays candidats pour 2003 », *Statistiques en bref* 13/2005, avril.
- Frankel, J.A. et A.K. Rose (1998), « The Endogeneity of the Optimum Currency Area Criteria », *Economic Journal*, 108, pp. 1009-1025.
- Issing, O. (2004), « The ECB and the Euro – the First Five Years », conférence Mais donnée à la City University Business School de Londres, le 12 mai, disponible sur [www.ecb.int](http://www.ecb.int).
- Kalisz, P. (2006), « Is Zloty Over or Undervalued? », Citibank Handlowy, *Special comment*, 1<sup>er</sup> mars.

- Lyziak, T. (2003), « Consumer Inflation Expectations in Poland », *ECB Working Paper n° 287*, Banque centrale européenne, Francfort-sur-le-Main.
- Ministère des Finances (2005), « Integracja Polski ze Strefa Euro: Uwarunkowania Członkostwa i Strategia Zarządzania Procesem », (Intégration de la Pologne dans la zone euro : Conditions d'adhésion et stratégie de gestion des procédures), ministère des Finances, août, disponible sur [www.mofnet.gov.pl](http://www.mofnet.gov.pl).
- Mundell, R. (1961), « A Theory of Optimum Currency Areas », *American Economic Review*, 51, pp. 657-65.
- BNP (2003), *Stratégie de politique monétaire après 2003*, Banque nationale de Pologne, Varsovie.
- BNP (2004), *Rapport sur les coûts et les avantages de l'adoption de l'euro par la Pologne*, Banque nationale de Pologne, Varsovie.
- BNP (2005), *Lignes directrices de politique monétaire pour l'année 2006*, Banque nationale de Pologne, Varsovie.
- BNP et UOKiK (2004), « Komunikat: Fakty o cenach » (Communiqué : Informations sur les prix), documents présentés au cours de la conférence de la Banque nationale de Pologne et le Bureau de la concurrence et de la protection des consommateurs, Varsovie, 26 mars.
- OCDE (2004), *Perspectives économiques de l'OCDE n° 76*, Paris.
- Pilat, M. et T. Wlodek (2004), « Glosa do Wyroku Trybunalu Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 2003 », (Commentaires relatifs à la décision K 26/03 du Tribunal constitutionnel de Pologne en date du 24 novembre 2003), *Przegląd Sejmowy*, XII, 5 (64)/2004 pp. 181-190, disponible sur [www.sejm.gov.pl/wydarzenia/przegląd/przegląd.htm](http://www.sejm.gov.pl/wydarzenia/przegląd/przegląd.htm).
- Rodríguez-Palenzuela, D., G. Camba-Méndez et J.A. García (2003), « Relevant Economic Issues Concerning the Optimal Rate of Inflation », in O. Issing (éditeur), *Background Studies for the ECB's Evaluation of its Monetary Policy Strategy*, Banque centrale européenne, Francfort-sur-le-Main, pp. 91-126.
- Schadler, S. et al. (2005), « Adopting the Euro in Central Europe: Challenges of the Next Step in European Integration », *Occasional Paper du FMI n° 234* Fonds monétaire international, Washington, D.C.
- Walsh, C.E (2001), « The Science (and Art) of Monetary Policy », *FRBSF Economic Letters*, 2001-13, Federal Reserve Bank of San Francisco, 4 mai.

## Chapitre 3

# Assurer la viabilité des finances publiques

*Bien que la situation budgétaire de la Pologne se soit améliorée ces dernières années, la maîtrise des dépenses publiques laisse à désirer. En outre, malgré une précédente réforme majeure du système de retraite, le vieillissement marqué de la population va exercer des pressions à la hausse sur les dépenses. Les transferts sociaux sont à la source de dépenses particulièrement élevées, et les prélèvements obligatoires nécessaires pour les financer se traduisent par un des coins fiscaux les plus importants des pays de l'OCDE. Depuis son entrée dans l'Union européenne (UE), la Pologne bénéficie de transferts accrus, ce qui représente à la fois une chance pour le pays et un défi à relever sur le plan budgétaire. Dans ce chapitre, on s'efforcera de déterminer i) comment améliorer le cadre budgétaire afin d'assurer la viabilité des finances publiques, ii) comment alléger les dépenses publiques de manière à réduire le coin fiscal, et iii) comment absorber de façon efficiente les transferts en provenance de l'UE.*

La situation budgétaire de la Pologne s'est améliorée ces dernières années. Le déficit a été ramené sous la barre des 3 % du produit intérieur brut (PIB) en 2005, et le ratio dette/PIB, calculé suivant la définition de Maastricht, s'est stabilisé depuis 2003. Le Parlement a adopté une réforme majeure du système de retraite en 1999, substituant à l'ancien régime par répartition un système mixte à la fois public et privé à cotisations définies. Cette réforme a constitué une avancée significative vers la viabilité budgétaire. À court terme, cependant, le transfert d'une partie de l'épargne-retraite nationale à des organismes de retraite privés se traduit par une augmentation du déficit et de la dette qui, avec l'accord de l'Office statistique des Communautés européennes (Eurostat), n'est pas prise en compte dans les chiffres du déficit budgétaire « de base ». En conséquence, les données actuelles offrent une image quelque peu flatteuse de la situation budgétaire sous-jacente, même s'il est indéniable que la réforme des retraites a permis une amélioration sensible des perspectives d'évolution des finances publiques. Une bonne part des dépenses publiques alimentent les transferts sociaux, et les difficultés soulevées par leur refonte expliquent en partie pourquoi le gouvernement n'a pas atteint son objectif de réduction du ratio dette publique/PIB en 2005. Des prélèvements fiscaux et des cotisations sociales élevés sont donc nécessaires pour financer les dépenses, de sorte que la Pologne affiche un des coins fiscaux les plus élevés des pays de l'OCDE, ce qui constitue un sérieux frein à l'emploi. En tant que nouveau membre de l'Union européenne (UE), la Pologne bénéficie de volumineux transferts, mais ils ne suffiront pas à éclipser le problème du financement des dépenses sociales à moyen terme.

On s'efforcera dans ce chapitre de déterminer quelles améliorations devraient être apportées au cadre budgétaire afin de réduire les dépenses publiques dans l'avenir et d'absorber les transferts de l'UE de manière aussi efficiente que possible d'un point de vue budgétaire. Ces améliorations s'imposent non seulement pour assurer la viabilité des finances publiques, mais aussi pour réduire le coin fiscal en maîtrisant les dépenses sociales. Ce chapitre s'ouvre sur une présentation de la situation budgétaire de la Pologne, avant d'examiner comment une amélioration du cadre budgétaire pourrait contribuer à garantir la viabilité des finances publiques. Sont ensuite examinés les moyens de réduire les dépenses publiques et le coin fiscal. Enfin, la dernière partie porte sur l'impact des financements de l'UE sur le budget, ainsi que sur les mesures à prendre pour les absorber de manière efficiente.

Les chiffres du déficit budgétaire cités dans ce chapitre sont – pour la plupart – fondés sur la méthodologie employée par Eurostat et (en conséquence) par la direction des statistiques de l'OCDE. Ils diffèrent de ceux utilisés par le Fonds monétaire international (FMI) – et, à des fins internes, par le ministère polonais des Finances – mais concordent avec ces statistiques. L'écart entre ces chiffres s'explique par une différence de traitement comptable des organismes de retraite, laquelle devrait être éliminée en 2007. Ce point est examiné dans l'encadré 3.2 et dans le corps du texte ci-après.

### La situation budgétaire de la Pologne s'est améliorée...

Après plusieurs révisions des chiffres de la dette et du PIB (encadré 3.1), le ratio dette/PIB (définition de Maastricht) s'établissait à 42.5 % en 2005 (graphique 3.1). Comparé à celui

### Encadré 3.1. Définitions des statistiques de finances publiques, disponibilité et révision des données

Comme dans de nombreux pays européens, il existe deux définitions de la dette des administrations publiques en Pologne : la première repose sur la méthodologie de Maastricht, tandis que la seconde correspond au concept plus vaste des engagements financiers bruts des administrations publiques dans leur ensemble. Le premier indicateur est calculé sur la base du Système européen des comptes nationaux et régionaux de 1995 (SEC95), tandis que le second est calculé selon des règles définies dans la loi sur les finances publiques de la Pologne. Pour obtenir les chiffres correspondant à la dette publique polonaise au sens large à partir des statistiques fondées sur la méthodologie de Maastricht, il faut inclure la dette publique détenue par les organismes de retraite privés (4.0 % du PIB en 2004, voir l'encadré 3.2) ainsi que d'autres engagements non inclus dans la dette au sens de Maastricht (1.0 % du PIB en 2004). Avant 2006 s'y ajoutait également un autre élément, l'encours, pondéré par les risques, des garanties de l'État, mais le gouvernement a décidé en 2005 de l'exclure de la définition polonaise de la dette publique, ce qui a réduit cette mesure de 1.5 point de PIB environ. S'il est parfois nécessaire de modifier les définitions existantes, les révisions récentes ont été excessivement fréquentes et se sont accompagnées d'explications insuffisantes. En outre, il s'est avéré difficile d'obtenir des informations complètes sur leur impact, faute d'une publication de séries chronologiques comparatives de données fondées sur l'ancienne et sur la nouvelle définition, par exemple.

Outre l'existence de différentes définitions de la dette, d'autres problèmes liés aux données compliquent l'évaluation de la situation budgétaire :

- les statistiques concernant l'État sont souvent sujettes à débat en Pologne, en particulier pour ce qui est du déficit. Étant donné que le concept plus large d'administrations publiques offre une image plus exacte de la situation budgétaire, et que l'impact des politiques publiques sur le déficit de l'État peut différer de leur incidence sur le déficit des administrations publiques, la publication de données budgétaires annuelles correspondant à ce niveau supérieur d'agrégation devrait être aussi fréquente que possible ;
- les révisions des chiffres du PIB et des statistiques des finances publiques sont fréquentes et peuvent revêtir une ampleur considérable, si bien qu'il n'est pas aisé d'évaluer la situation des finances publiques polonaises. Ainsi, s'agissant des prévisions et estimations relatives aux années 2004 et 2005, entre le programme de convergence d'avril 2004 et celui de janvier 2006, le ratio dette/PIB a diminué de plus de 7 et 9 points de pourcentage pour les années 2004 et 2005 respectivement, et ces révisions n'étaient que partiellement imputables à celles des chiffres du PIB (tableau 3.1). La qualité des données s'améliorant, de telles révisions devraient se raréfier, mais elles doivent en tout état de cause être communiquées et expliquées de manière adéquate.

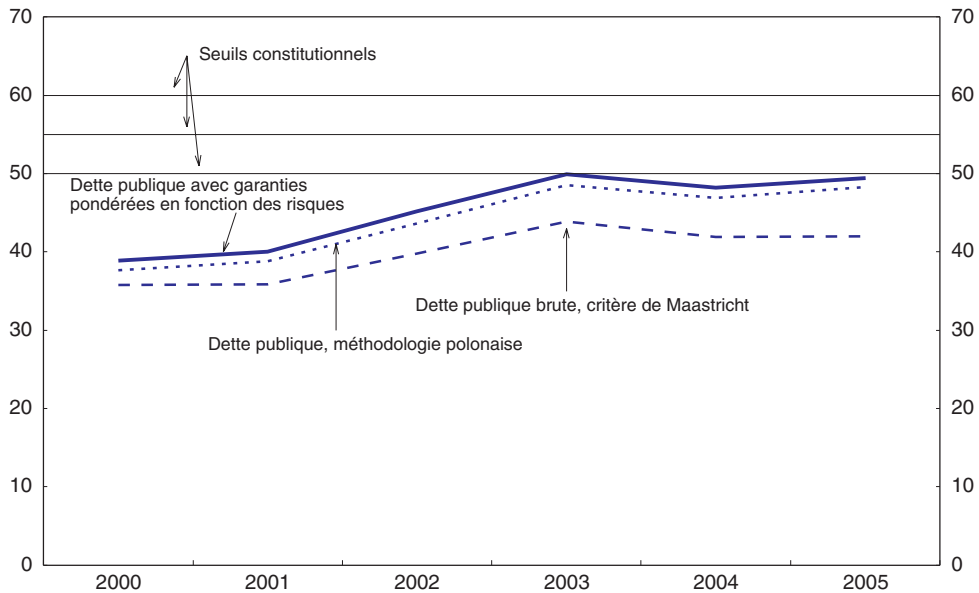
Tableau 3.1. Révisions des statistiques de finances publiques

En pourcentage du PIB	Administrations publiques					
	Déficit			Dette		
	2003	2004	2005	2003	2004	2005
Programme de convergence						
Avril 2004	-4.1	-5.7	-4.2	45.3	49	51.9
Novembre 2004	-3.9	-5.4	-3.9	45.4	45.9	47.6
Janvier 2006	-4.7	-3.8	-2.9	43.9	41.9	42.5

Source : Ministère des Finances, Programmes de convergence.

### Graphique 3.1. Le gonflement de la dette et les seuils constitutionnels

Dettes brutes, en pourcentage du PIB

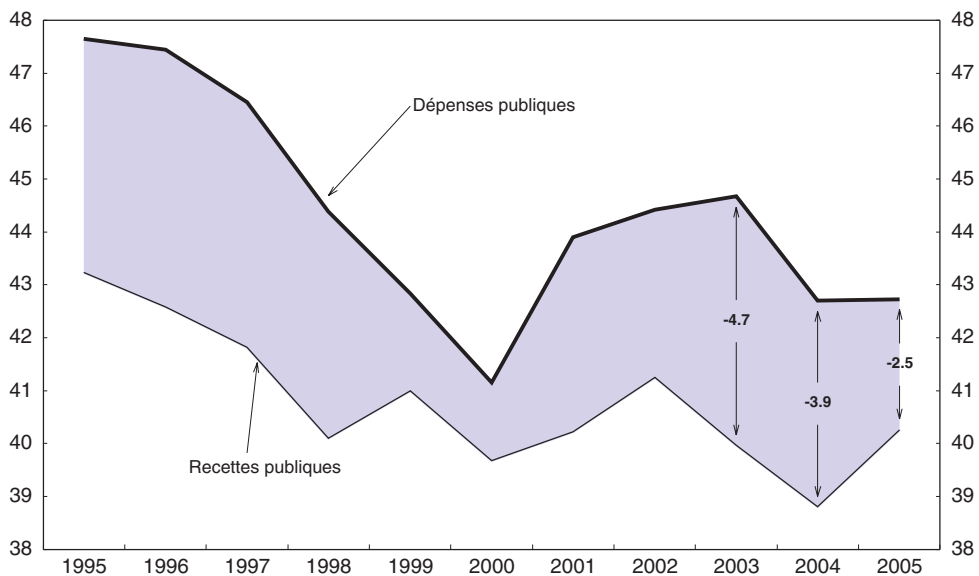


Source : Eurostat pour la dette dans l'optique de Maastricht et ministère des Finances pour les deux autres définitions de la dette.

observé dans d'autres pays de l'OCDE, il n'est pas particulièrement élevé. Toutefois, si l'on se fonde sur le concept plus large des engagements financiers bruts des administrations publiques, la dette est plus importante et est estimée à près de 50 % du PIB. Or, en vertu de la Constitution polonaise, la dette publique définie en ce sens ne doit pas dépasser 60 % du PIB. Afin d'empêcher que ce niveau ne soit atteint, la loi sur les finances publiques dispose que si la dette publique excède 50 % du PIB, le déficit de l'État, exprimé en pourcentage des

### Graphique 3.2. Déficit des administrations publiques

En pourcentage du PIB



Source : OCDE, base de données des Perspectives économiques n° 79.



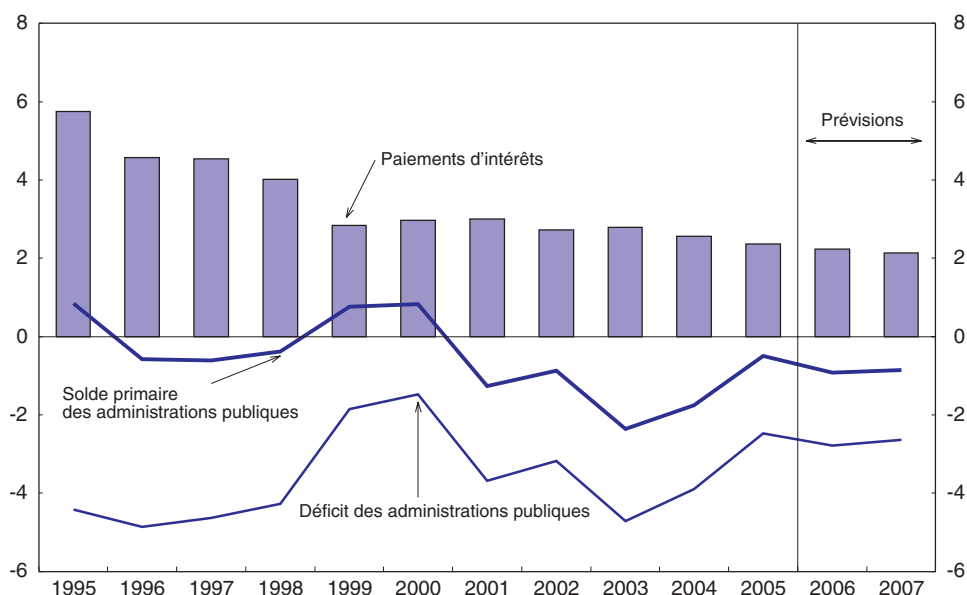
recettes totales de l'année suivante, ne doit pas dépasser celui de l'exercice où la barre des 50 % a été franchie. Le seuil de 55 % déclenche des mesures plus strictes : le déficit budgétaire de l'État de l'année suivante doit être compatible avec une stabilisation ou une diminution du ratio dette du Trésor public/PIB. Jusqu'à présent, la dette est restée en deçà du palier de 55 %, mais elle a atteint le premier seuil en 2003, avant que la méthodologie d'évaluation de la dette n'ait été modifiée et les données révisées.

Le déficit des administrations publiques polonaises a diminué tant en 2004 qu'en 2005, passant de 4,7 % du PIB en 2003 à 2,5 % en 2005 (graphique 3.2). Toutefois, cette amélioration n'est que partiellement imputable à un allègement du déficit structurel; elle a résulté en partie d'effets ponctuels. La réduction du déficit observée en 2004 s'expliquait par une nette diminution du ratio dépenses/PIB, tandis que les recettes en pourcentage du PIB ont moins fortement diminué. On a observé une réduction des dépenses sociales et une légère baisse de la charge d'intérêts et de la consommation des administrations publiques, tandis que les aides publiques sont restées stables. Les raisons de l'amélioration de la situation budgétaire enregistrée en 2005 sont nettement différentes, et concernent principalement les recettes qui ont vivement progressé, bien que la croissance du PIB en 2005 ait été inférieure au potentiel et beaucoup plus faible qu'en 2004. L'adhésion à l'UE, qui s'est traduite par d'importants flux financiers entre l'Union et la Pologne dans les deux directions, a eu aussi un impact sur le budget, mais il est difficile de l'évaluer avec précision (voir ci-après). Les dépenses en pourcentage du PIB sont restées presque stables. Tandis que la consommation publique a fortement augmenté (de 9,8 % en termes nominaux), les dépenses sociales et les subventions ont continué de décroître en pourcentage du PIB.

Les versements d'intérêts ont nettement diminué jusqu'en 1999 grâce à la baisse des taux d'intérêt (graphique 3.3). Depuis 2000, ils se sont stabilisés aux alentours de 2,5 % du PIB, niveau qui n'est pas particulièrement élevé. Globalement, la Pologne a donc

**Graphique 3.3. Charge d'intérêts et solde financier primaire des administrations publiques**

En pourcentage du PIB



Source : OCDE, base de données des *Perspectives économiques* n° 79.

indéniablement tiré parti de l'allègement de sa charge d'intérêts pour réduire son déficit, mais elle aurait pu mieux faire en ce qui concerne son solde financier primaire, qui est resté légèrement déficitaire pendant l'essentiel de ces dix dernières années.

### ... mais la tendance à la hausse de l'endettement n'a pas été clairement inversée

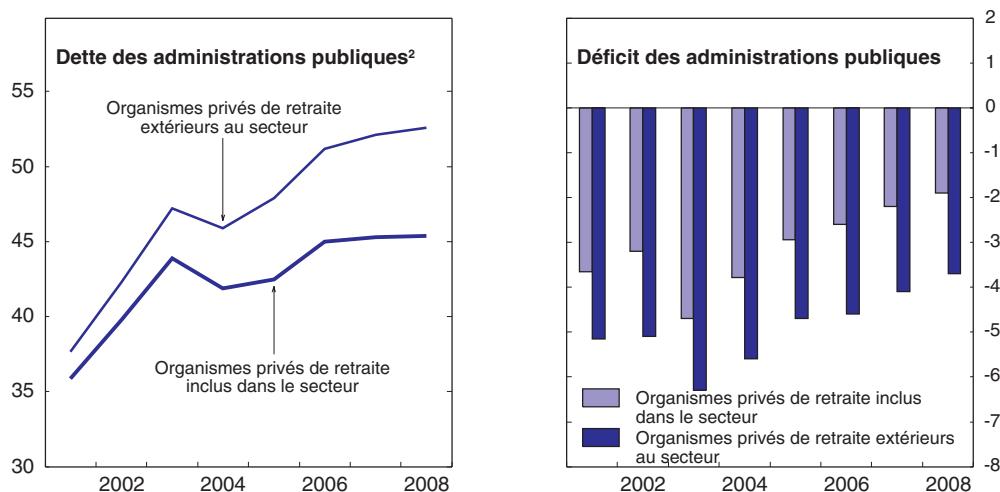
Le gonflement de la dette – mesurée par le ratio dette brute/PIB – est à la fois conditionné par le déficit des administrations publiques et le niveau du produit intérieur brut, ainsi que par diverses transactions financières (situées « en dessous de la ligne ») et réévaluations. L'impact de la croissance du PIB sur l'évolution du ratio dette/PIB dépend de la valeur actuelle de ce ratio. Celui-ci s'établissant à 42.5 % en 2005, une croissance de 5 % du PIB en valeur entraînerait une baisse du ratio dette/PIB de 2 points de pourcentage en 2006<sup>1</sup>. Autrement dit, dans la mesure où l'on escompte une expansion relativement vigoureuse en Pologne, un déficit de 2 % du PIB en 2006, et plus important en 2007, serait compatible avec une stabilisation du ratio dette/PIB. Reste que d'autres facteurs jouent également un rôle :

- Les recettes provenant du processus de privatisation ne sont pas prises en compte dans le calcul du déficit, alors qu'elles réduisent de fait le niveau de la dette. Ces rentrées devraient représenter 0.4 % du PIB en 2006 et refluer à 0.2 % en 2008 (sachant qu'elles ont été supérieures à 0.8 % du PIB en 2004).
- Dans la mesure où une partie de la dette est libellée en devises, le taux de change joue également un rôle. Ainsi, en 2004, sur fond d'appréciation de la monnaie polonaise, la valeur de la dette libellée en devises a diminué. C'est en partie grâce à ce phénomène, mais aussi sous l'effet d'un remboursement anticipé, que la part de la dette extérieure est tombée à 29 % à la mi-2005, alors qu'elle s'établissait à près de 50 % en 2000. Globalement, selon les estimations du ministère des Finances, cet effet de change a réduit le ratio dette/PIB de 2.3 points de pourcentage (en 2004). Le reflux de la dette extérieure réduit naturellement les gains pouvant être retirés d'une nouvelle appréciation, mais il atténue également le risque de change. Le ministère des Finances considère que l'évolution du taux de change a eu une incidence limitée sur la dette en 2005 (-0.3 % du PIB) et qu'il en sera de même dans l'avenir (+0.3 % en 2006 et -0.2 % en 2007 comme en 2008).
- D'autres éléments entrent en jeu, notamment les prêts octroyés par l'État à des entités n'appartenant pas au secteur des administrations publiques et les variations de divers actifs de l'État tels que les dépôts bancaires de certaines entités relevant des administrations publiques. Au total, le ministère des Finances estime que ces facteurs accroîtront la dette de 1.5 % du PIB en 2006. Cet aspect, s'ajoutant aux ajustements en comptabilité sur la base du fait générateur, explique pourquoi le ratio dette/PIB augmenterait de 2.5 points de pourcentage en 2006, alors même que la croissance du PIB et les recettes de privatisation devraient compenser intégralement le déficit.

Compte tenu de ces facteurs, on pourrait considérer que le déficit actuel des administrations publiques n'est pas très éloigné du niveau qui correspondrait à un ratio dette/PIB stable. Le gouvernement prévoit de réduire encore un peu le déficit, pour le ramener de 2.9 % du PIB en 2005 (ce chiffre remonte à la publication du Programme de convergence, avant que le déficit ne soit révisé en baisse à 2.5 %) à 2.6 % en 2006, puis à 1.9 % en 2008. La dette (au sens de Maastricht) devrait se hisser à 45 % du PIB en 2006, puis rester quasiment stable, quoique à son plus haut niveau depuis 1997 au moins (graphique 3.4).

### Graphique 3.4. Incidence du classement comptable des organismes privés de retraite polonais sur la dette et le déficit<sup>1</sup>

En pourcentage du PIB



1. Les données ne prennent pas en compte les révisions notifiées après la publication du Programme de convergence (janvier 2006). Toutefois, ces révisions ne modifient pas l'incidence du classement des fonds de pension ouverts sur la dette et le déficit.
2. Sur la base des définitions de Maastricht pour la dette.

Source : Calculs effectués par l'OCDE en utilisant les estimations Eurostat de l'incidence du classement des régimes privés de retraite polonais avant 2004; ministère des Finance (2006) à partir de 2004.

Aux termes d'un accord conclu avec Eurostat, à compter de mars 2007, les organismes privés de retraite polonais – les *Otwarty Fundusz Emerytalny* (OFE, Fonds de pension ouverts) – devront être classés en dehors du secteur des administrations publiques, ce qui fera augmenter le ratio dette/PIB (encadré 3.2). Ce reclassement comptable entraînera un gonflement du déficit et de la dette des administrations publiques (graphique 3.4). En outre, si l'on se fonde sur la définition du secteur des administrations publiques excluant ces organismes, la hausse tendancielle du ratio dette/PIB est plus marquée.

La Pologne a également décidé de réviser sa propre méthodologie en excluant de la dette totale l'encours des garanties pondéré par les risques (encadré 3.1). Bien que cette décision présente l'avantage de réduire les disparités entre les deux définitions de la dette, elle a été prise à un moment où le ratio dette/PIB approchait du seuil de 55 % et pourrait donc être interprétée comme une mesure permettant au gouvernement de se soustraire aux obligations liées au franchissement de ce palier d'endettement. Au lieu de modifier ainsi la définition de sa dette, la Pologne devrait s'efforcer de renforcer la confiance des marchés de capitaux, en améliorant la transparence des données budgétaires et en publiant en temps opportun des statistiques complètes fondées sur les différentes définitions de la dette publique.

Hormis au cours de l'année 2004, marquée par une privatisation de grande ampleur dans le secteur bancaire, les recettes de privatisation ont été nettement inférieures à l'objectif initialement visé de 1 point de PIB par an sur la période 2003-06. Cet état de fait est souvent dépeint dans la presse polonaise comme un problème pour la politique budgétaire. S'il est vrai que ces recettes peuvent (et devraient) être utilisées pour réduire la dette publique, l'intérêt des opérations de privatisation réside bien davantage dans le fait qu'elles permettent de renforcer la concurrence au sein de l'économie, et de mettre fin à

### Encadré 3.2. Incidence du classement comptable des organismes privés de retraite polonais sur la dette et le déficit

Depuis la réforme des retraites de 1999, un système de retraite mixte à la fois public et privé a été mis en place en Pologne (OCDE, 2004). Ce système repose en partie sur un régime par capitalisation intégrale géré par le secteur privé, constitué par les *Otwarty Fundusz Emerytalny* (OFE, fonds de pension ouverts), auxquels les cotisations sont obligatoires. La question est de savoir si ces organismes privés de retraite devraient être classés à l'intérieur ou à l'extérieur du secteur des administrations publiques, dans la mesure où ils présentent à la fois des caractéristiques privées et publiques. Bien que l'adhésion à ces organismes soit obligatoire, ils sont financés par capitalisation intégrale et entièrement gérés par le secteur privé, si bien qu'Eurostat a décidé qu'ils devaient être exclus du périmètre des administrations publiques. Néanmoins, pour une période transitoire (prenant fin en mars 2007), la Pologne a été autorisée à les classer dans le secteur des administrations publiques, de même que la Hongrie, la République slovaque et la Suède, où il existe aussi des régimes par capitalisation obligatoires.

Or, le classement comptable des organismes privés de retraite influe à la fois sur le déficit et sur la dette :

- Étant donné que ce régime a été créé récemment et qu'il exclut les personnes qui avaient plus de 50 ans en 1999, il n'est pas encore arrivé à maturité (les paiements aux bénéficiaires commenceront en 2009). En conséquence, le bilan de ce régime est positif, et son inclusion dans le secteur des administrations publiques allège le déficit de ces dernières.
- Si ces organismes de retraite sont intégrés dans le secteur des administrations publiques, leurs actifs et leurs engagements doivent en toute logique être consolidés avec ceux des administrations publiques. En conséquence, les obligations d'État détenues par ces organismes de retraite sont déduites de la dette des administrations publiques. Cet effet d'allègement par déduction ne vaut cependant pas pour les autres actifs détenus par les organismes de retraite, car la méthodologie de Maastricht repose sur les engagements bruts, et non nets (alors que l'utilisation des engagements nets serait plus logique, si les actifs pouvaient être évalués correctement). D'un autre côté, les engagements devraient, en théorie, être consolidés également, mais dans la mesure où les engagements au titre des retraites ne sont pas inclus dans la dette (que ce soit suivant la définition de Maastricht ou celle des autorités polonaises), tel n'est pas le cas. Globalement, le classement de ces organismes de retraite privés dans le secteur des administrations publiques allège donc la dette de ce dernier.
- Bien que le dispositif transitoire susmentionné présente une image inexacte des finances publiques, il est comparable à celui utilisé implicitement par les pays qui n'ont pas engagé une telle refonte de leur système de retraite, et permet de ne pas pénaliser la Pologne pour l'emploi d'une méthode comptable qui fait ressortir un niveau d'endettement public plus élevé (mais plus pertinent, puisqu'elle revient à appliquer le principe des droits constatés). La mesure la plus élevée est néanmoins celle à prendre à compte pour définir l'orientation de l'action publique, et il serait préférable que la Pologne opte pour cette mesure, en publiant peut-être parallèlement des statistiques établies suivant l'autre méthode.
- En mars 2006, la Commission européenne a annoncé qu'elle entendait adopter de nouvelles mesures au titre de la procédure de déficit excessif. Elle a en effet souligné que si l'on excluait des administrations publiques les organismes de retraite privés, le Programme de convergence de la Pologne prévoyait des déficits supérieurs au seuil de 3 % du PIB, s'établissant à 4.1 % en 2007 et à 3.7 % en 2008, même si le déficit visé pour 2007 s'établissait à 2.2 % une fois ces organismes inclus.

l'influence indûment exercée par l'État dans certains domaines, comme indiqué dans le chapitre 5. Les manques à gagner dus, par exemple, à des recettes de privatisation plus faibles qu'escompté ne doivent pas être considérés comme révélateurs d'une carence du Trésor public dans la conduite de l'action publique. Par contre, le fait que celui-ci s'abstienne de vendre ses avoirs parce qu'il craint de ne pas en retirer des gains suffisants constitue en général une réelle carence. En pratique, la liberté de décision du gouvernement concernant les privatisations est la principale raison pour laquelle le rythme du processus a été plus lent que prévu. Le gouvernement devrait mettre davantage l'accent sur l'impact positif qu'auraient les privatisations sur la restructuration des secteurs concernés et le comportement des entreprises, annoncer des objectifs clairs concernant ce processus, et s'y tenir. Les mesures envisagées pour stabiliser ou réduire le ratio dette/PIB devraient reposer avant tout sur la maîtrise du déficit.

### La viabilité des finances publiques passe par une modification du cadre budgétaire

Le gouvernement ne prévoit aucune réduction significative du déficit en 2006, que ce soit en termes absolus ou en données corrigées des variations cycliques. Selon ses prévisions, le ratio dépenses/PIB ne diminuerait que très légèrement, tandis que le ratio recettes/PIB se stabiliserait. Dans la mesure où le gouvernement table sur une croissance du PIB réel supérieure à 4 % en 2006, le budget de cette année ne semble guère ambitieux. Il repose néanmoins sur un ralentissement sensible des dépenses après leur progression rapide de l'année dernière et sur une hausse du ratio impôts/PIB en dépit du fait que le dynamisme des recettes en 2005 a reflété des effets ponctuels selon le ministère des Finances. Toutefois, le budget de 2006 ne comprend aucune mesure spécifiquement destinée à ralentir nettement l'augmentation des dépenses. Alors qu'on prévoit que le chômage continuera de décroître, les transferts sociaux, qui représentent une forte proportion des dépenses publiques polonaises, ne devraient pas diminuer en 2006, en partie parce que les retraites seront indexées sur l'inflation cumulée des deux années précédentes (voir ci-après). Les autorités visent pour 2007 une réduction plus marquée du déficit, qui proviendrait d'une plus forte baisse du ratio dépenses/PIB, et table sur une nette amélioration du solde financier primaire corrigé des variations cycliques, qui devrait redevenir positif. Jusqu'ici, aucune mesure précise axée sur la réalisation de cet objectif n'a cependant été annoncée. La Commission européenne avait déjà estimé que la Pologne se trouvait en situation de déficit excessif en 2004<sup>2</sup>, et les initiatives prévues pour l'heure ne sont pas suffisantes pour respecter l'exigence énoncée en 2004 d'un déficit ramené à 3 % du PIB en 2007 (en excluant les organismes de retraite privés du secteur des administrations publiques, voir l'encadré 3.2). La Commission européenne a donc annoncé en mars 2006 qu'elle entendait adopter de nouvelles mesures au titre de la procédure de déficit excessif.

Le débat parlementaire consécutif aux élections sur le budget 2006 a été mené en partant du principe que le déficit de l'administration centrale ne devrait pas dépasser 30,5 milliards de zlotys (3 % du PIB). En conséquence, il a été décidé d'adopter un point d'ancrage nominal pour le déficit budgétaire de l'État. Une telle règle est utile, mais elle présente au moins deux inconvénients. *En premier lieu*, le plafond ayant été défini pour le déficit, et non pour les dépenses, il a été possible d'introduire de nouvelles dépenses en cours de route – telles que celles liées aux « primes de naissance » – parce que de nouvelles ressources (un surcroît de recettes émanant de la banque centrale) ont été utilisées pour

les financer. *En second lieu*, dans la mesure où le déficit plafonné est celui de l'État, et non des administrations publiques, cette règle n'empêchera pas nécessairement un dérapage budgétaire à ce niveau supérieur d'agrégation. Ainsi, les caisses de sécurité sociale n'étant pas intégrées dans le budget de l'administration centrale, le gouvernement est incité à réduire les subventions qui leur sont destinées pour respecter l'objectif de déficit fixé pour l'administration centrale, bien que cela n'ait aucun impact sur les finances des administrations publiques dans leur ensemble. En fait, ces organismes extrabudgétaires bénéficient de subventions considérables – qui représentaient en 2004 4 % du PIB et 30 % de leurs recettes – et ils affichent des déficits récurrents et croissants.

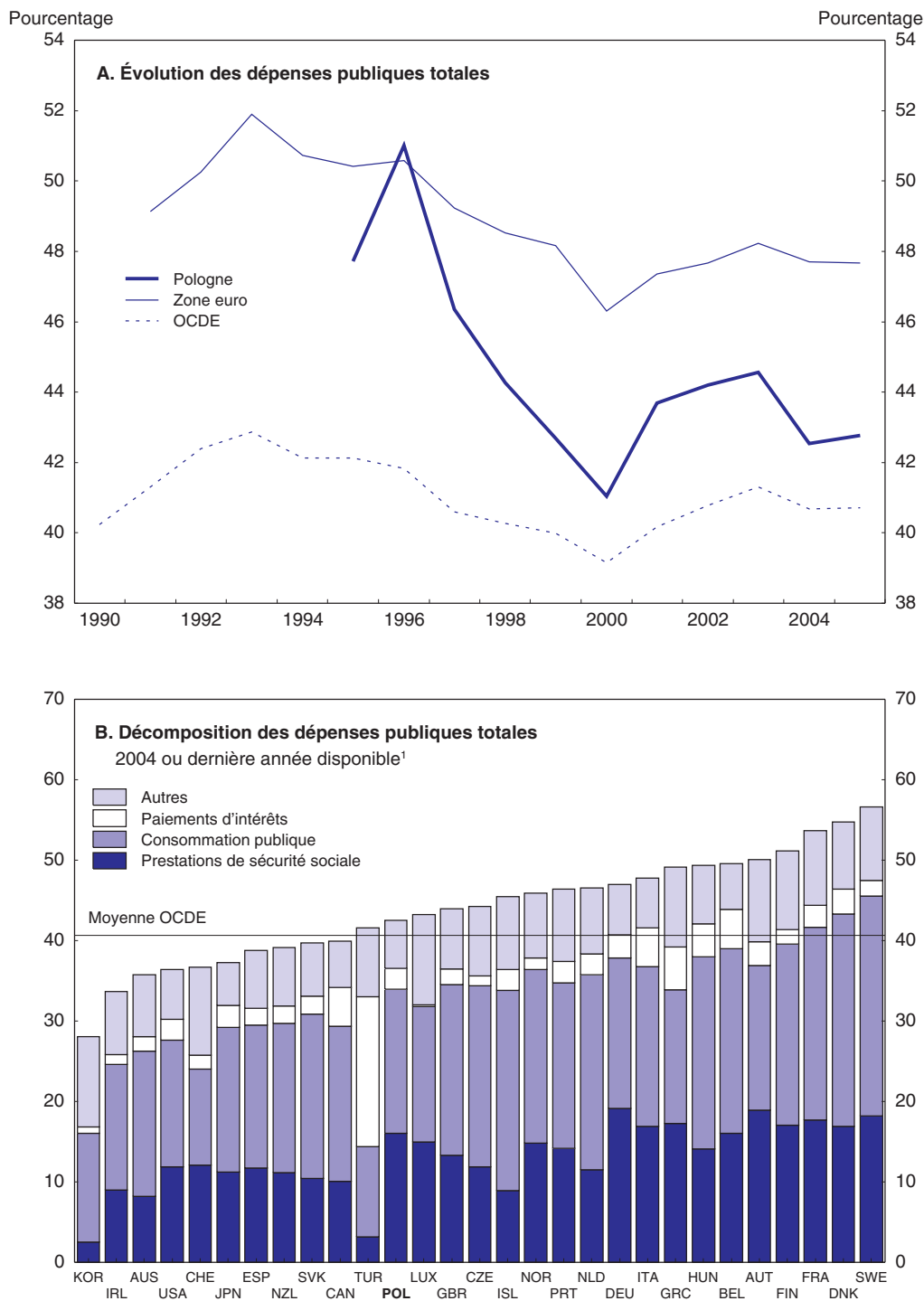
Pour progresser plus sûrement vers la viabilité des finances publiques, les autorités pourraient, par exemple, adopter une règle de dépense prenant la forme d'un plafonnement pluriannuel des dépenses des administrations publiques, y compris celles des caisses de sécurité sociale. Une telle règle permettrait d'éviter la prise de décisions avantageuses dans l'immédiat mais coûteuses dans l'avenir. Elle s'impose également parce que certaines sources d'augmentation future des dépenses sont déjà identifiées, et que le gouvernement devrait étudier dès à présent les moyens à mettre en œuvre pour faire face à ces pressions. Tel est notamment le cas de la hausse des dépenses liées au vieillissement de la population. En outre, les objectifs retenus ne devraient pas être définis en pourcentage du PIB, comme c'est le cas dans le programme de convergence. Dans la mesure où l'on ignore quelle sera l'évolution du PIB, le gouvernement devrait s'engager à ne pas dépasser un taux donné de croissance des dépenses en volume. Si des mesures destinées à accroître les recettes sont nécessaires, les autorités devraient choisir de préférence celles qui élargissent la base d'imposition (plutôt que celles qui entraînent une hausse des taux d'imposition marginaux). En tout état de cause, les prélèvements obligatoires ne devraient être alourdis que lorsqu'il n'existe plus aucune marge de réduction des dépenses non prioritaires (voir ci-après).

### **Il est impératif de définir des priorités pour maîtriser les dépenses**

Si les dépenses publiques ont diminué en pourcentage du PIB jusqu'en 2000, elles se sont stabilisées depuis à un niveau relativement élevé (graphique 3.5). Alors que les dépenses publiques des pays de l'OCDE s'établissaient en moyenne à 41 % du PIB en 2005, ce chiffre était de 42.5 % dans le cas de la Pologne. Le niveau corrélativement élevé des prélèvements obligatoires nécessaires pour financer ces dépenses ne peut qu'avoir des effets de distorsion sur les ménages comme sur les entreprises. Conscient de la nécessité de maîtriser les dépenses publiques, le précédent gouvernement avait proposé une réforme en la matière, désignée sous le nom de « plan Hausner », qui visait à améliorer la situation budgétaire entre 2004 et 2007 par le biais d'économies au niveau de l'administration publique et du système de transferts sociaux, tout en proposant des mesures destinées à accroître les recettes. Une partie seulement de ce plan a été votée par le Parlement, de sorte que la moitié seulement des économies prévues ont été réalisées (tableau 3.2). La principale initiative prise a résidé dans la modification du système d'indexation des pensions de vieillesse : alors que ces pensions étaient précédemment ajustées chaque année en fonction de l'inflation, ce mécanisme d'indexation ne fonctionne plus désormais que lorsque l'inflation cumulée atteint 5 %. Depuis 2004, aucune autre mesure significative n'a été prise en vue de maîtriser les dépenses.

Il est fréquemment avancé en Pologne que le niveau des dépenses publiques ne peut être modifié, car l'essentiel de ces dépenses (70 % selon le ministère des Finances) sont fixes, au sens où elles sont déterminées par la loi. Les autorités considèrent la charge

Graphique 3.5. **Dépenses publiques des pays de l'OCDE**  
En pourcentage du PIB



1. 2001 pour la Nouvelle-Zélande; 2002 pour la Turquie; 2003 pour l'Australie et la Suisse.

Source : OCDE, base de données des *Perspectives économiques* n° 79.

Tableau 3.2. **Économies résultant de l'application du plan Hausner**

Milliards de PLN

	2004	2005	2006 <sup>1</sup>	2007 <sup>1</sup>	2004-07
Administration et économie	0.11	0.38	0.46	0.45	1.40
<i>Dont :</i>					
Administration publique	0.01	0.06	0.05	0.05	0.17
Aides d'État	0.08	0.05	0.05	0.05	0.22
Dépenses militaires	0.00	0.13	0.13	0.13	0.39
Mesures fiscales	0.01	0.14	0.23	0.22	0.59
Réduction du niveau des réserves économiques nationales	0.01	0.00	0.00	0.00	0.01
Dépenses sociales	0.01	0.47	0.24	0.63	1.36
<i>Dont :</i>					
Retraite anticipée	0.00	0.01	0.07	0.12	0.20
Modification de la règle d'indexation des pensions	0.00	0.41	0.10	0.42	0.93
Modification du régime des prestations maladie	0.00	0.03	0.03	0.03	0.09
Invalidité	0.01	0.02	0.05	0.06	0.15
Économies totales aujourd'hui escomptées (A)	0.13	0.85	0.71	1.07	2.76
Économies initialement prévues (B)					5.02
Taux de réalisation, en pourcentage (A/B)					55.00

1. Économies qui seront réalisées à la faveur des mesures adoptées en 2004 et 2005.

Source : Rapport sur la réalisation du « Plan de rationalisation des dépenses sociales », Conseil des ministres, Varsovie, mai 2005; calculs de l'OCDE.

d'intérêts sur la dette, les contributions aux budgets des institutions de l'UE, ainsi que les dépenses de pensions (de vieillesse et autres) et de santé comme obligatoires. En fait, une partie seulement de ces dépenses sont intrinsèquement immuables, mais il est vrai que même une diminution des dépenses de retraite et de santé passe par des réformes structurelles douloureuses. De telles réformes s'imposent assurément, mais l'introduction dans la procédure budgétaire d'un mécanisme d'évaluation axé sur les résultats pourrait faciliter les choses. La Pologne a commencé à travailler sur la question. Chaque poste de dépense devrait être lié *a priori* à un résultat et à une mesure spécifique, tandis qu'une procédure d'évaluation transparente *a posteriori* devrait être élaborée. En outre, les objectifs des politiques publiques pourraient être hiérarchisés plus clairement, de sorte que les dépenses ne correspondant pas à un objectif prioritaire seraient des candidates toutes désignées en cas de coupes. Les dépenses dont les objectifs ne seraient pas atteints devraient être reconsidérées. Cela aiderait le gouvernement à i) définir ses priorités, ii) déterminer si ses objectifs sont efficacement réalisés, et iii) informer la population du fait que les priorités concernant les dépenses sont établies à partir d'une analyse claire.

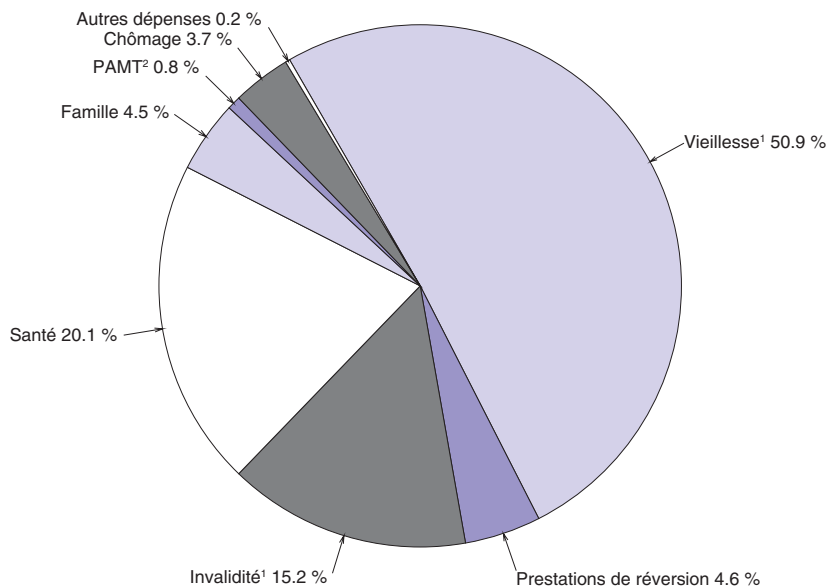
Le niveau élevé des dépenses publiques polonaises résulte principalement de l'importance des transferts sociaux (graphique 3.6). L'ampleur des ressources consacrées à la politique sociale n'a rien de bien surprenant dans un pays où le taux de chômage s'élève à 18 %. Néanmoins, contrairement à ce que qu'on pourrait présumer, les sommes affectées aux interventions axées spécifiquement sur le chômage sont plutôt limitées : en fait, la part des dépenses sociales publiques consacrée aux allocations de chômage en 2001 était identique à la moyenne OCDE (graphique 3.6). La plupart de ces dépenses servent à procurer des revenus aux personnes sans travail sans exiger en contrepartie la recherche active d'un emploi. En outre, ces dépenses sont mal ciblées, les individus qui bénéficient de cette assistance sociale n'étant pas nécessairement ceux qui en ont le plus besoin (OCDE, 2004). En revanche, les dépenses de santé de la Pologne sont relativement faibles, mais elles devraient augmenter à moyen terme du fait du vieillissement démographique.



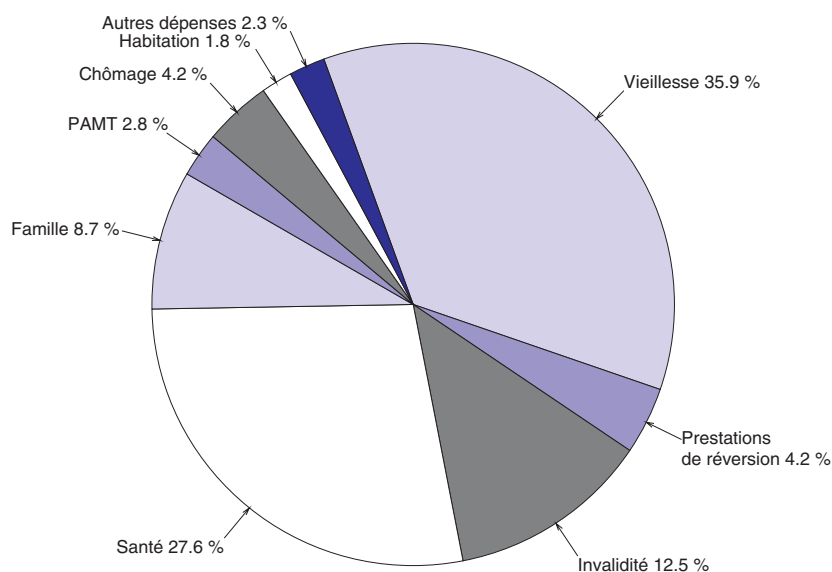
Graphique 3.6. **Ventilation des dépenses sociales publiques**

En pourcentage du total des dépenses sociales publiques

## A. Pologne, 2003



## B. OCDE, 2001



1. Les révisions des données ont entraîné le reclassement d'une grande partie des dépenses d'invalidité en dépenses de vieillesse.

2. Politiques actives du marché du travail.

Source : OCDE, 2006 (à paraître), base de données des dépenses sociales 1980-2003.

Globalement, le système des transferts sociaux est non seulement très coûteux, mais aussi à l'origine de distorsions qui contribuent en partie à la faiblesse problématique de l'emploi, en encourageant les individus à rester inactifs. Ce système étant coûteux, les cotisations nécessaires à son financement sont élevées : de surcroît, étant donné que le taux d'activité est bas et que la contribution de certains groupes au système de sécurité sociale (travailleurs indépendants, agriculteurs) est indépendante de leurs revenus ou faiblement liée à celui-ci, cette charge est assumée par une fraction modeste de la population. En conséquence, le coin fiscal est élevé, ce qui contribue également à la faiblesse de l'emploi. Pour briser ce cercle vicieux et dégager des marges de manœuvre pour les futures dépenses liées au vieillissement démographique, la réforme du système de transferts sociaux doit se poursuivre. Dans les parties suivantes sont examinées les options envisageables pour contenir les dépenses sociales dans plusieurs domaines.

## Les dépenses sociales devraient être contenues

### Le régime d'invalidité

Le régime d'invalidité constituait précédemment une source de dépenses considérables, qui représentait 6 % du PIB dans les années 90, même si certaines dépenses de vieillesse étaient peut-être incluses dans ce chiffre<sup>3</sup>. Néanmoins, depuis 1999, les autorités ont restreint l'accès au système en durcissant les conditions d'ouverture des droits aux nouvelles pensions d'invalidité – l'évaluation médicale est effectuée par des médecins du système de sécurité sociale – et en n'accordant plus de pension à durée indéterminée. Ces nouvelles règles ont été instaurées par l'organisme gestionnaire du régime général de sécurité sociale, le *Zakad Ubezpiecze Spoecznych* (ZUS, Institut d'assurance sociale), mais aucune modification significative n'a été apportée au régime spécial de sécurité sociale des agriculteurs géré par la *Kas Rolniczego Ubezpieczenia Spoecznego* (KRUS, Caisse d'assurance sociale des agriculteurs) (voir ci-après). Les réformes du ZUS ont non seulement réduit les entrées dans le régime d'invalidité, mais influé également sur l'évolution du nombre total de bénéficiaires. Quelle que soit la source employée, on constate une légère baisse des dépenses en pourcentage du PIB depuis 2000. Selon le ministère du Travail et des Affaires sociales, les dépenses de pensions d'invalidité sont passées de 3.6 % du PIB en 2000 à 2.9 % en 2004. Il a été estimé que les dépenses globales d'invalidité (y compris celles liées à d'autres dispositifs que les pensions) représentaient encore 3.6 % du PIB en 2004 (tableau 3.3). Le niveau des dépenses d'invalidité demeurant élevé, le taux des cotisations nécessaires pour financer les pensions d'invalidité (et de réversion) atteint encore 13 % des salaires, montant réparti à parts égales entre les employeurs et les salariés; l'ampleur du coin fiscal lui est largement imputable.

Tableau 3.3. **Dépenses publiques d'invalidité en pourcentage du PIB**

	Régime général d'assurance sociale	Régime d'assurance sociale des agriculteurs	Total
1995	4.0	0.9	4.9
2000	3.6	0.8	4.4
2004	2.9	0.7	3.6

Source : Ministère du Travail et des Affaires sociales.

Afin de réduire le taux de cotisation et donc le coin fiscal, les autorités devraient surveiller de près les entrées dans le régime d'invalidité, afin de s'assurer qu'elles restent

limitées, en particulier après la suppression progressive des régimes de retraite anticipée (voir ci-après). Il n'est pas aisé de trouver un juste équilibre entre le risque de refuser des prestations à des personnes qui en ont besoin, et celui d'en accorder à des individus auxquels elles ne sont pas nécessaires. Les modalités d'examen médical sont donc très importantes. L'expérience d'autres pays montre que cette évaluation, en particulier pour les bénéficiaires de longue durée, devrait être réalisée par des médecins spécialistes, et non par le médecin traitant des personnes concernées (Rae, 2005). Pour que l'évaluation soit impartiale, la décision définitive sur l'octroi d'une pension d'invalidité devrait être prise au niveau central et non local (OCDE, 2003). Pour l'heure, c'est encore au niveau local que les autorités se prononcent sur les demandes de pension, même si les certificats sont délivrés par des médecins certifiés du ZUS ou de la KRUS, tandis que les droits à pension – pour l'essentiel la durée et le montant des prestations ainsi que les conditions de réadaptation – sont déterminés au niveau central. Pour réduire les effectifs de titulaires de pensions d'invalidité, il faudrait réévaluer périodiquement leur capacité de travail lorsque leur invalidité n'est pas permanente. Dans certains pays, par exemple, un examen a lieu tous les deux ou trois ans (Rae, 2005). Un précédent projet de réévaluation de la situation de toutes les personnes qui s'étaient vu accorder une pension à vie avant l'introduction des nouvelles règles en Pologne a été abandonné, et il n'est plus envisagé de procéder à un tel réexamen. Les autorités devraient également prendre des mesures en vue d'intégrer sur le marché du travail les personnes ne présentant qu'une invalidité partielle ou modeste (OCDE 2006a). Les efforts accomplis pour restreindre l'accès au système devraient en outre se poursuivre.

### Les prestations de préretraite

Parallèlement à la diminution des entrées dans le régime de pensions d'invalidité, les entrées dans les régimes de préretraite ont fortement augmenté depuis 2000 (ministère de l'Économie et du Travail, 2005). Jusqu'en 2004, les prestations de préretraite étaient accordées aux travailleurs licenciés ayant versé des cotisations d'assurance pendant 30 ans pour les femmes et 35 ans pour les hommes. Néanmoins, s'agissant des individus employés dans des conditions spéciales, il suffisait d'avoir été couvert pendant 15 ans pour avoir droit aux prestations de préretraite. Du fait de la générosité de ces conditions d'admission, les dépenses publiques au titre de ces dispositifs ont atteint 2.6 % du PIB en 2003, et ont annulé en grande partie les économies réalisées grâce au durcissement des conditions d'accès au régime d'invalidité (tableau 3.4).

Tableau 3.4. **Dépenses publiques au titre des régimes de retraite anticipée, en pourcentage du PIB**

	UE25	Pologne
2000	0.6	2.0
2001	0.6	2.2
2002	0.7	2.4
2003	0.7	2.6

Source : Base de données d'Eurostat.

Le plan Hausner (2004) comprenait des mesures destinées à restreindre l'accès aux régimes de préretraite, mais certaines de ces dispositions, qui auraient dû être prises en 2006, ont été reportées à fin 2007. Pour renforcer le taux d'activité des personnes de plus de 45 ans, le gouvernement doit appliquer les orientations définies concernant la

limitation de l'accès aux dispositifs qui encouragent les individus à se retirer précocement du marché du travail. Cette limitation de l'accès aux régimes de préretraite ainsi qu'au système d'invalidité doit s'accompagner d'initiatives visant à renforcer l'employabilité des individus, telles que l'octroi de prestations liées à l'exercice d'un emploi et des mesures de formation (chapitre 5).

### **Le régime spécial de sécurité sociale des agriculteurs**

Le régime spécial de sécurité sociale des agriculteurs géré par la *Kas Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego* (KRUS, Caisse d'assurance sociale des agriculteurs) est une autre source importante de dépenses sociales. Les subventions de l'État au système des agriculteurs représentaient 1.7 % du PIB en 2004 et plus de 90 % des recettes de la KRUS. L'importance de ces subventions découle du bas niveau des cotisations qui alimentent ce régime. Les cotisations ne dépendent pas des revenus des adhérents mais de celui de la pension de retraite minimum versée par le régime général de sécurité sociale. Les prestations sont plus faibles que celles perçues dans le cadre du régime général, mais dans la mesure où ce manque à gagner est, dans la plupart des cas, nettement inférieur aux économies réalisées en termes de cotisations, des personnes qui devraient être couvertes par le régime général sont incitées à se rattacher (frauduleusement) à la KRUS (ministère de l'Économie et du Travail, 2005). Une autre incitation à adhérer à ce régime vient du fait qu'il est moins rigoureux que le régime général en ce qui concerne l'octroi des pensions d'invalidité. En fait, la réforme adoptée pour ce type de prestations en 1999 ne couvre pas les agriculteurs (cette différence de rigueur est illustrée par le fait que la KRUS verse 25 % des pensions d'invalidité, alors que le secteur agricole ne représente que 19 % de l'emploi).

Certaines mesures ont été prises tant pour limiter les prestations versées par le système que pour accroître les cotisations versées par les personnes exerçant des activités non agricoles. Malgré tout, il est encore relativement aisé d'être couvert par le système. Ainsi, les « membres » du foyer – en fait, toute personne proche de l'agriculteur considéré mais n'ayant pas nécessairement un lien de parenté avec lui – qui travaillent de manière permanente dans l'exploitation, même si leurs activités agricoles ne représentent pas leur principale source de revenus, peuvent adhérer au régime. Une réforme de la KRUS permettrait non seulement d'améliorer la situation budgétaire, mais aussi de réduire les obstacles à l'adaptation de ce secteur et les inégalités entre les agriculteurs et le reste de la population (voir le chapitre 5 et OCDE (2004)). Les autorités devraient notamment fermer l'accès à la KRUS aux nouveaux entrants, relever les cotisations en les liant aux revenus et durcir les critères d'admission, tout en protégeant malgré tout les personnes dont les revenus pourraient tomber sous le niveau de subsistance. Il conviendrait également d'intégrer les agriculteurs dans le nouveau régime de pension de vieillesse. Ces réformes sont politiquement difficiles, mais la hausse sensible des revenus des agriculteurs liée à la Politique agricole commune (PAC) de l'UE offre l'occasion de refondre leur régime spécial. Or, le budget 2006 a modifié les critères d'attribution des transferts sociaux destinés aux agriculteurs en renforçant encore la générosité du système. Cette mesure va dans la mauvaise direction, puisqu'elle alourdit les dépenses publiques de 0.1 point de PIB par an, et qu'elle continue à entraver l'adaptation du secteur agricole en incitant les exploitants à y rester.

### **Le secteur de la santé**

Les dépenses de santé, tant publiques que totales, de la Pologne sont parmi les plus faibles de la zone OCDE, les dépenses publiques ne représentant que 4.5 % du PIB, et ces

deux variables ne sont que très légèrement orientées à la hausse depuis 2000 (OCDE, 2005a). Néanmoins, il est prévu que les dépenses publiques de santé augmentent plus rapidement que dans la moyenne des pays de l'OCDE, essentiellement en raison du caractère marqué de l'effet pur du vieillissement. Leur progression est estimée à 1.8 point de PIB d'ici 2025 et à 2.7 points d'ici 2050 (OCDE, 2006b). Il est indéniablement difficile d'évaluer le volume optimal des ressources que l'État devrait consacrer à la santé, mais force est de constater que les dépenses publiques de santé de la Pologne sont nettement en deçà de la moyenne de l'OCDE (6.4 % en 2003). En conséquence, le gouvernement doit s'attendre à faire face à une demande croissante de dépenses dans ce domaine.

Le système de santé actuel porte dans une large mesure la marque de la réforme entreprise en 1999. Le monopole de l'État a été aboli et une décentralisation relativement poussée, accompagnée d'une responsabilisation des communes en matière de financement et de gestion, a eu lieu (OCDE, 2000). Des caisses régionales d'assurance-maladie ont été créées, mais leur fonctionnement a laissé à désirer. Elles ont semblé inefficaces et incapables de gérer le budget de la santé. En conséquence, un mouvement inverse de centralisation s'est produit en 2003, avec la création de la *Narodowy Fundusz Zdrowia* (NFZ, Caisse nationale d'assurance-maladie). Cette caisse reçoit les cotisations collectées par le ZUS ainsi que des subventions de l'État. Par le biais d'antennes régionales, elle conclut des contrats de prestation de services avec des fournisseurs de soins locaux. La NFZ a enregistré des déficits récurrents, bien que relativement modestes, de 2000 à 2003, et un faible excédent depuis lors. Toutefois, d'après le Livre vert du ministère de la Santé, dans lequel est évalué l'impact du vieillissement démographique sur les dépenses de santé, la situation de la Caisse devrait se dégrader et son déficit pourrait atteindre 0.5 % du PIB en 2015. Les principales sources de dépenses publiques de santé sont les médicaments (qui représentent plus de 20 % du total) et les soins hospitaliers. La rémunération du personnel médical constitue la principale source de dépenses des établissements de santé.

Les prestataires de soins sont des organismes indépendants, publics ou privés. La dette des hôpitaux publics est considérable et elle est essentiellement détenue par le secteur public. Cet endettement s'explique par le fait que les hôpitaux publics sont tenus de fournir des services indépendamment du contrat conclu avec la NFZ. Ils assument la charge des dépenses qui ne sont pas couvertes par le budget de l'État. En outre, les prix pratiqués par la NFZ sont souvent inférieurs au coût réel des services, et les hôpitaux ne sont guère incités à réduire leurs coûts et à améliorer leur gestion financière. Par le passé, certaines hausses de salaires du personnel hospitalier ont été décidées au niveau de l'État, alors que les établissements ne disposaient pas des ressources nécessaires pour les financer, ce qui a créé des tensions budgétaires et gonflé leur dette (les salaires représentent 50 % à 90 % des frais d'exploitation des unités de soins). L'insuffisance des ressources financières affectées au système explique en partie pourquoi les dépenses publiques de santé représentent un pourcentage aussi faible du PIB. En avril 2005, le gouvernement a introduit une loi destinée à aider les hôpitaux publics à restructurer leur dette. Elle les autorise à contracter des prêts financés sur le budget de l'État, à condition qu'ils prennent des mesures pour assainir leur situation financière. Sous réserve que ce dispositif incite effectivement les hôpitaux à se moderniser et à se réorganiser, notamment par des mesures d'amélioration de l'allocation des dépenses, il contribuera à faire en sorte que les ressources supplémentaires – qui sont nécessaires dans de nombreux domaines – soient efficacement utilisées. Sinon, ces actions risquent d'être de simples modifications comptables qui ne contribueront guère à résoudre les problèmes sous-jacents.

Afin d'améliorer la qualité des soins de santé et d'éviter tout dérapage des dépenses, le gouvernement devrait continuer à réformer le système en prenant des mesures incitatives pour amener les fournisseurs de soins de santé à adopter de nouvelles techniques et une gestion efficiente, mais aussi pour encourager les patients à rationaliser leur demande de soins. Les autorités devraient suivre de près les effets de la loi introduite en 2005 sur l'évolution de la dette des hôpitaux publics. Des mesures de réforme plus précises du système de santé destinées à accroître l'efficacité des dépenses publiques ont été proposées par la Banque mondiale (encadré 3.3).

**Encadré 3.3. Mesures proposées par la Banque mondiale pour renforcer l'efficacité des dépenses publiques de santé**

- Instaurer une concurrence significative entre les fournisseurs de services de soins.
- Établir un lien direct entre les paiements reçus par les hôpitaux et les services fournis aux patients.
- Renforcer les incitations à l'amélioration de la gestion financière des hôpitaux.
- Promouvoir l'utilisation des médicaments génériques et rationaliser les pratiques en matière de prescription.
- Élargir à 100 % de la population le champ du système de médecine familiale (qui offre des services personnalisés et complets de soins primaires et de consultation de spécialistes dans des dispensaires bien équipés, afin de limiter le nombre de consultations de spécialistes).

Source : Banque mondiale (2006a).

### **Les pensions de vieillesse**

La Pologne a également entrepris une réforme fondamentale de son système de retraite en 1999. L'ancien régime de retraite par répartition est démantelé progressivement et un système de retraite mixte public-privé a été mis en place (OCDE, 2004). Ce nouveau système repose sur trois piliers : un régime notionnel à cotisations définies géré par l'État, un régime obligatoire à cotisations définies intégralement capitalisé qui est géré par le secteur privé, et des plans de retraite individuels facultatifs. Il existe également une pension minimum garantie. Grâce à cette réforme, la viabilité à long terme de la composante publique du système de pension de vieillesse est assurée. Selon les prévisions de la Commission européenne, les dépenses publiques de retraite devraient revenir de 13.9 % du PIB en 2004 à 8 % en 2050, alors qu'elles auraient augmenté considérablement en l'absence de réforme (Commission européenne, 2006). La principale source d'économies réside dans la réduction progressive de la pension publique moyenne au regard de la production par personne employée, mais l'accroissement de la part des personnes occupées dans la population d'âge actif et l'« effet d'éligibilité »<sup>4</sup> joueraient également un rôle. Néanmoins, en raison du développement du deuxième pilier, le taux de remplacement brut pour un travailleur rémunéré au salaire moyen entamant sa carrière en 2005 se maintiendrait au niveau de la moyenne OCDE (56.9 %, OCDE, 2005b).

Pendant la période de transition, dans la mesure où les cotisations destinées à la composante publique du système ont déjà diminué tandis que les dépenses de retraite au titre de l'ancien régime ne baisseront que progressivement, le budget reste déficitaire pour le poste du financement des retraites. D'après des prévisions officielles datant du moment

de la réforme, le solde de la composante publique du système devait être positif en 2012. Néanmoins, selon un rapport du Fonds monétaire international (FMI, 2005) fondé sur des informations émanant du ZUS, la situation du régime de retraite géré par l'État est bien pire que prévu pour la période de transition, et elle ne devrait pas s'améliorer autant que l'indiquaient les prévisions initiales. Cela tient à l'évolution défavorable du marché du travail, à un glissement rapide de l'emploi vers le travail indépendant – qui ne fait pas partie du système – à de généreuses augmentations des pensions depuis 1999, et à des retards dans la suppression progressive des droits spécifiques accordés à certains groupes en matière de retraite anticipée (voir ci-après). Compte tenu de ces changements, il est estimé dans le rapport du FMI que le système restera déficitaire jusqu'en 2036. En outre, dans la mesure où le champ du système de retraite obligatoire s'est réduit, il est à craindre que le budget de l'État ne soit sollicité dans l'avenir pour venir en aide aux individus n'obtenant qu'un faible taux de remplacement.

L'épargne-retraite accumulée par les organismes privés du régime obligatoire de retraite (deuxième pilier) reste modeste, puisqu'elle représente environ 2.6 mois de salaires (FMI, 2005), mais ces fonds de pension ont obtenu de très bons résultats grâce à l'essor du marché boursier polonais. Dans la mesure où le taux de remplacement offert par la composante publique du système de retraite pourrait être faible, les performances des organismes privés contribueront de manière importante à assurer aux retraités des revenus décents. Si les taux de rendement de ces fonds de pension étaient élevés, les cotisations de leurs adhérents pourraient être allégées, soit pour compenser une augmentation des cotisations qui financent la composante publique du système, soit pour réduire le coin fiscal. Certains aspects de la réglementation applicable aux fonds de pension risquent toutefois de limiter leurs performances (OCDE, 2004). Chacun d'eux doit en effet faire en sorte que son taux de rendement réel ne soit pas inférieur à la moitié de la moyenne du secteur. En cas de non-respect de cette obligation, la société gestionnaire du fonds doit combler la différence en puisant dans ses propres ressources. Inversement, les avantages octroyés aux sociétés dont les fonds affichent de meilleurs résultats que la moyenne du secteur sont des plus limités. Cette asymétrie de la réglementation n'incite guère les organismes de retraite à tenter d'obtenir des rendements supérieurs à la moyenne et encourage les comportements moutonniers. Cela pourrait expliquer pourquoi la proportion d'actifs étrangers dans les portefeuilles des fonds de pension est très faible, s'établissant aux alentours de 2 %, soit un niveau nettement inférieur au plafond réglementaire de 5 % – qui est lui-même probablement plus bas que nécessaire. Les titres de participation font également l'objet de restrictions, puisque leur poids relatif est limité à 40 % du portefeuille des fonds, et qu'il ne peut s'agir que de titres de sociétés cotées, ce qui limite la contribution potentielle des fonds de pension au développement de l'entrepreneuriat (chapitre 5). Ce seuil de 40 % peut sembler bas pour des organismes de retraite qui ne sont pas encore arrivés à maturité, mais il est dans la ligne des pratiques observées en la matière dans d'autres pays.

Un nombre relativement important de personnes ne sont pas couvertes par le nouveau système de retraite et sont rattachées à des régimes spéciaux plus avantageux, comme c'est le cas des agriculteurs. Les mineurs auraient dû entrer dans le champ d'application du nouveau système, mais sous la pression de manifestations organisées par les syndicats de mineurs devant le Parlement, les députés ont finalement voté un amendement à la loi sur les pensions de vieillesse qui accorde aux mineurs le droit de prendre leur retraite au bout de 25 années de travail au fond, indépendamment de leur âge. D'après une estimation du

ministère de la Politique sociale et du Travail, le coût approximatif de cette disposition serait d'environ 0.3 % du PIB en 2020. Les dérogations de ce type créent des inégalités entre travailleurs, mais en outre elles entravent la mobilité entre secteurs qui est nécessaire pour renforcer l'emploi et la productivité. De surcroît, elles sont à l'origine de subventions massives de l'État destinées à financer ces régimes spéciaux. Le gouvernement devrait donc étudier la possibilité de supprimer progressivement tous les régimes spéciaux.

### **Les services publics de l'emploi**

Les politiques du marché du travail menées en Pologne sont financées grâce au Fonds pour l'emploi, qui fait partie du système de sécurité sociale, aux prélèvements obligatoires payés par les employeurs, ainsi qu'à des subventions provenant du budget de l'État. Ces dernières ont été irrégulières, et le Fonds affiche des déficits récurrents et croissants. En théorie, c'est le ministère du Travail qui décide de la répartition des ressources entre politiques actives et passives du marché du travail, mais en pratique, les agences pour l'emploi disposent d'une grande latitude quant à l'utilisation des ressources. Le ministère définit également des principes directeurs en matière de politique du marché du travail, et détermine les sources de financement des différents programmes. Les ressources sont ensuite transférées aux services publics régionaux de l'emploi, qui sont responsables de l'application des politiques du marché du travail. Le système est donc en partie décentralisé, les principes directeurs et les ressources étant déterminés au niveau national, tandis que la mise en œuvre se fait au niveau régional ou local.

L'organisation des services publics de l'emploi est complexe. Il existe 16 agences régionales pour l'emploi et 350 autres agences fonctionnant à un niveau plus décentralisé. En outre, certains services sont offerts dans les villes par des centres d'information et d'autres organismes, et la coordination entre ces entités est fort limitée (République de Pologne, 2005). L'expérience d'autres pays montre que l'efficacité des politiques du marché du travail est renforcée lorsque les personnes sans emploi ont accès à un guichet unique. Afin d'améliorer l'efficacité des dépenses consacrées à l'emploi, la Pologne devrait s'efforcer de simplifier l'ensemble du système, de renforcer la coordination entre les organismes impliqués, et d'éviter que plusieurs d'entre eux fournissent le même service.

Bien que le gouvernement ait tenté de donner une plus grande place aux politiques actives du marché du travail (PAMT), par opposition aux mesures passives, la part des ressources consacrée aux PAMT reste particulièrement faible (graphique 3.6). Ces politiques représentent moins de 20 % de l'ensemble des dépenses liées au marché du travail, alors que la moyenne de l'OCDE est de 40 %. La tâche des services publics de l'emploi consiste dans une large mesure à verser des prestations de chômage et de préretraite, ainsi qu'à offrir des emplois publics subventionnés. En conséquence, le personnel des services publics de l'emploi n'est pas suffisamment formé ni motivé pour promouvoir des mesures telles que des activités de conseil professionnel à l'intention des chômeurs et de suivi de la recherche d'emploi. Certains des salariés des agences pour l'emploi ont eux-mêmes un niveau de qualification modeste, la qualité de leur direction laisse à désirer, et le taux de rotation des effectifs est très élevé. En outre, le personnel est très peu incité à aider activement les chômeurs à trouver du travail. Pour améliorer l'efficacité des services publics de l'emploi, il convient de former leurs agents afin qu'ils proposent des mesures actives adaptées, et leur rémunération devrait être liée en partie à leurs résultats. La loi de 2004 sur la promotion de l'emploi et les institutions du marché du travail, qui offre la possibilité d'octroyer aux employés des primes liées à leurs résultats, va



dans la bonne direction. En 2005, la charge du financement des prestations de préretraite a été transférée du Fonds pour l'emploi au ZUS; le Fonds devrait en profiter pour se focaliser sur les PAMT.

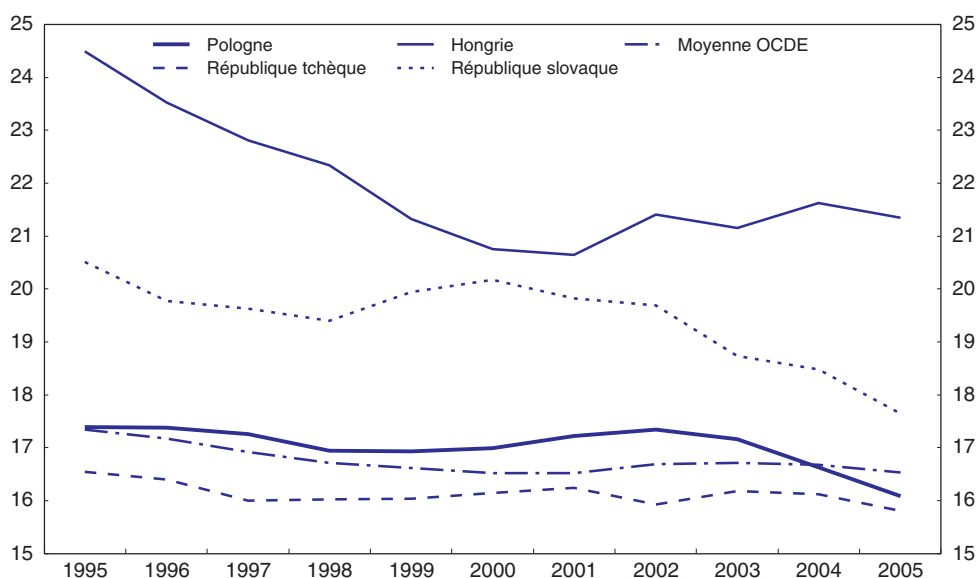
Les politiques du marché du travail étant mises en œuvre au niveau régional, la qualité de l'information sur les programmes et leur évaluation varie d'une région à l'autre. Il faudrait que cette évaluation soit systématique. Les mesures qui ne semblent pas aider les demandeurs d'emplois à trouver du travail – par exemple celles qui consistent simplement à donner un revenu aux chômeurs – devraient être progressivement remplacées par celles qui améliorent leurs perspectives d'emploi.

### La rémunération des employés du secteur public et les aides d'État représentent un volume de dépenses considérable

La masse salariale de l'État représente une autre composante importante des dépenses publiques. Le poids relatif de l'emploi public dans l'emploi total a diminué ces dernières années et se situe maintenant au niveau de la moyenne OCDE (graphique 3.7).

Graphique 3.7. Poids de l'emploi public dans l'emploi total

En pourcentage

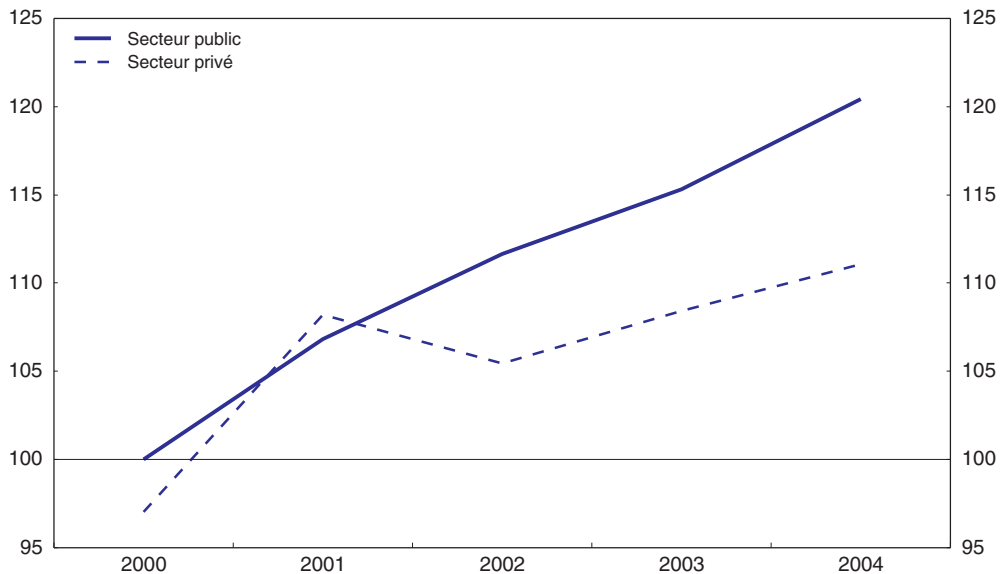


Source : OCDE, base de données des *Perspectives économiques* n° 79.

Néanmoins, les effectifs du secteur plus restreint constitué par l'administration publique et la défense ont continué à croître, tant en termes absolus qu'en pourcentage de l'emploi total. Les salaires des employés du secteur public sont plus élevés que ceux de leurs homologues du secteur privé et augmentent à un rythme relativement soutenu (graphique 3.8), de sorte que l'écart se creuse. Il est très difficile de mesurer la productivité dans le secteur public, mais il est fort peu probable que cet écart soit imputable à des différences de productivité entre les deux secteurs. Toutefois, au moins pour les individus les plus qualifiés, le niveau de rémunération observé dans le secteur public ne semble pas trop élevé, dans la mesure où les personnes hautement qualifiées qui entrent sur le

Graphique 3.8. **Progression des salaires dans les secteurs public et privé**

Secteur public = 100 en 2000



Source : Calculs de l'OCDE d'après les données de l'Office central de statistique, *Annuaire statistique*.

marché du travail optent le plus souvent pour le secteur privé. Il est plus probable que les rémunérations dans le secteur public ne sont pas suffisamment liées aux qualifications et aux résultats individuels. Même s'il est important que les salaires offerts par l'administration publique permettent d'attirer des agents compétents, cette condition n'est pas suffisante pour garantir son efficacité. Le gouvernement devrait essayer d'adopter des dispositions liant la rémunération des individus à leurs résultats, et de limiter les augmentations générales de salaires. La poursuite de la politique de réduction de l'emploi public, conjuguée à l'introduction de règles de ce type en matière de rémunération, contribuerait non seulement à contenir les dépenses publiques, mais aussi à améliorer l'efficacité du secteur public en attirant davantage de travailleurs hautement qualifiés et en renforçant leur motivation.

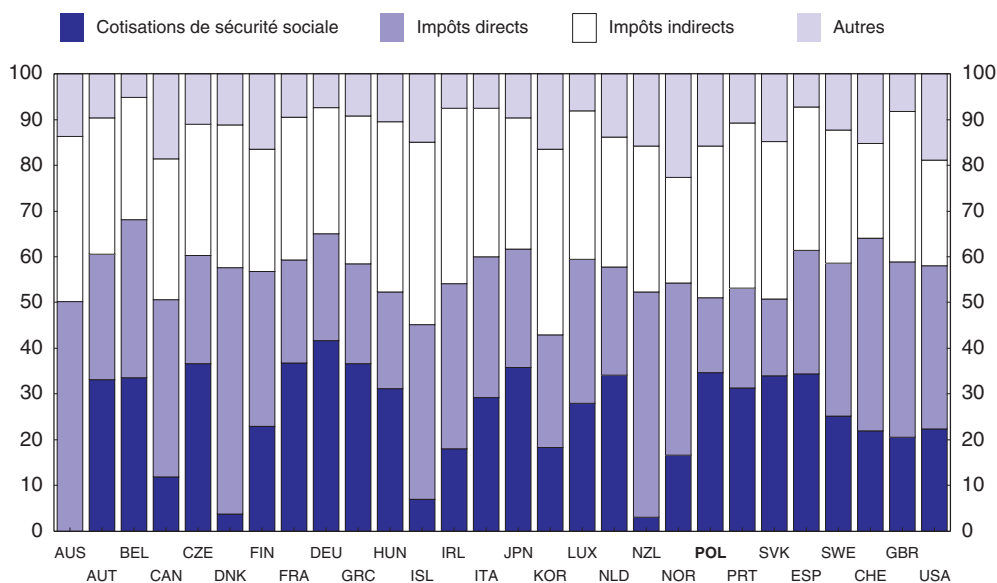
La Pologne est l'un des pays européens où les aides d'État exprimées en pourcentage du PIB sont les plus élevées, puisqu'elles représentaient 1.5 % du produit intérieur brut en 2004 (hors aides aux transports ferroviaires; Commission européenne, 2005a). Une grande partie de ces aides sont octroyées sans objectif précis et destinées essentiellement aux secteurs manufacturier et agricole. S'agissant des dépenses, la définition d'objectifs clairs et l'évaluation des résultats obtenus contribueraient à améliorer l'efficacité des dépenses publiques. Dans la mesure où il sera impossible d'éviter un redéploiement des ressources entre secteurs sur le long terme, le gouvernement devrait s'employer à éliminer les aides d'État qui n'ont d'autre objectif précis que de prolonger l'existence de certaines branches d'activité. On ne peut que saluer l'intention des autorités de réduire les aides d'État en matière de reconversion industrielle tout en augmentant les aides « horizontales » – dont l'objectif n'est pas lié à un secteur donné, comme le soutien à l'innovation – mais elles pourraient aller plus loin (chapitre 5). Quant à la décision prise dans le cadre du budget 2006 d'augmenter les aides à l'achat de carburant accordées aux agriculteurs, elle constitue clairement un pas dans la mauvaise direction.

## Simplifier le système fiscal

Assurer la viabilité des finances publiques au prix d'un alourdissement des prélèvements obligatoires n'est pas une bonne solution pour la Pologne. En fait, même s'il est difficile de déterminer le niveau optimal des taux d'imposition pour un pays donné, les publications sur le sujet laissent à penser que ces prélèvements sont déjà trop importants en Pologne, comme dans de nombreux autres nouveaux États membres de l'UE (Mitra et Stern, 2003; Bernardi et Chandler, 2004). Le ratio prélèvements obligatoires/PIB de la Pologne est inférieur à la moyenne de l'UE-25 mais supérieur à ceux d'autres nouveaux États membres de l'Union (Commission européenne, 2005b). Ces dix dernières années, la Pologne a apporté plusieurs modifications à son système de prélèvements obligatoires. Les taux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) et de l'impôt sur les sociétés (IS) ont été revus à la baisse, tandis que les bases d'imposition ont été élargies. Le taux maximum légal de l'IS a notamment été ramené à 19 %, soit un des niveaux les plus bas parmi les pays de l'UE, mais qui reste, là encore, relativement proche des taux appliqués dans les autres nouveaux États membres. Les autorités ont par ailleurs relevé les taux des impôts indirects pour les rapprocher des niveaux observés dans l'Union. Les cotisations de sécurité sociale ont également été revues à la hausse. Globalement, le système polonais de prélèvements obligatoires est un de ceux où le poids relatif des cotisations sociales est le plus élevé parmi les pays de l'OCDE, tandis que les impôts directs ne représentent qu'une part modeste des recettes de l'État (graphique 3.9). Cela se traduit par un coin fiscal très important (graphique 3.10)<sup>5</sup>, qui constitue un frein de taille à l'emploi et à la création de postes (OCDE, 2004). Ce coin fiscal est largement imputable à certaines cotisations de sécurité sociale, telles que celles destinées à financer les pensions d'invalidité, qui, comme indiqué plus haut, pourraient être réduites par une réforme plus poussée du système.

### Graphique 3.9. Ventilation des recettes fiscales selon les principales catégories de prélèvements

En pourcentage des recettes courantes, 2004<sup>1</sup>

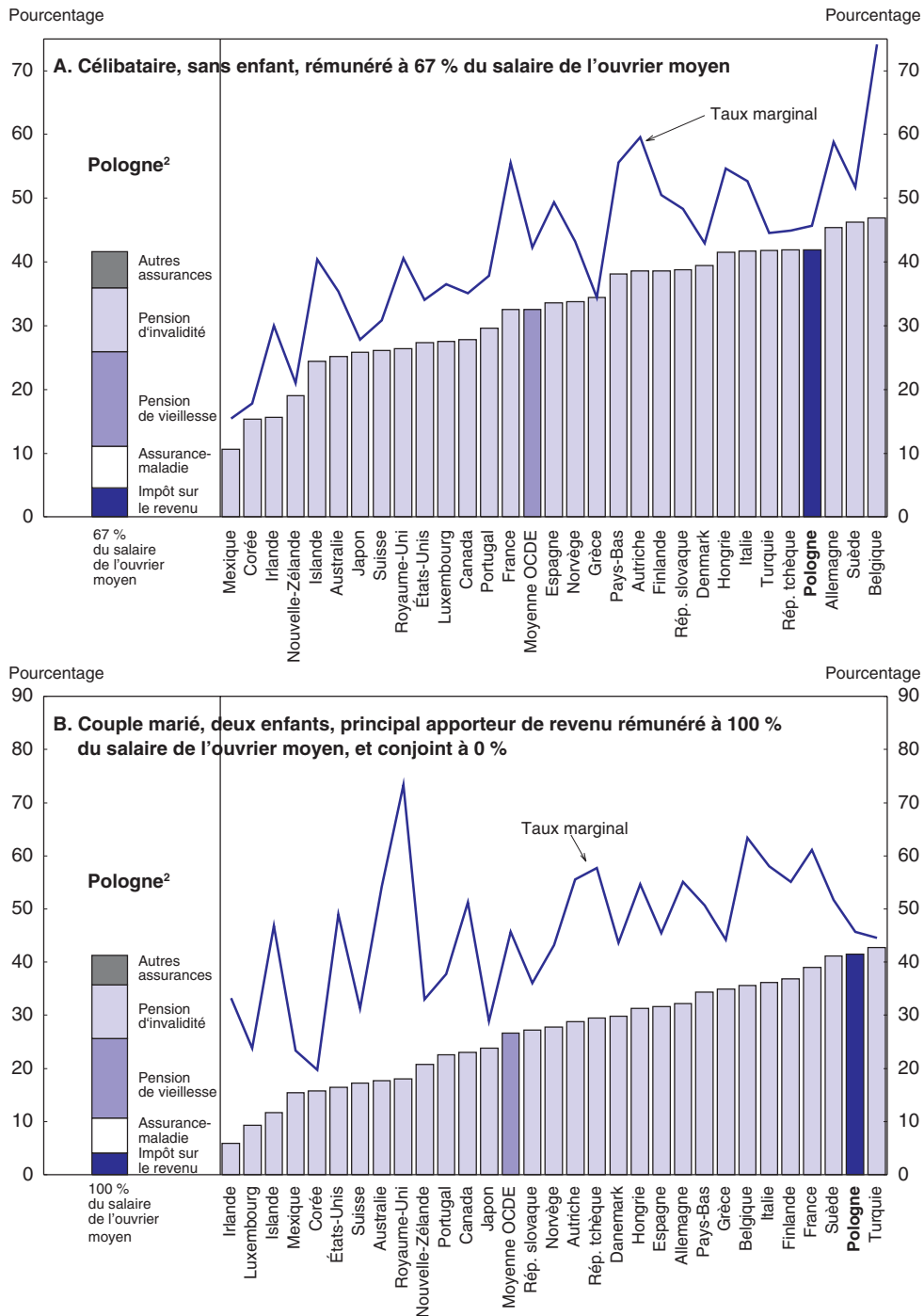


1. 2001 pour la Nouvelle-Zélande; 2003 pour la Suisse.

Source : OCDE, base de données des *Perspectives économiques* n° 79.

Graphique 3.10. **Le coin fiscal sur le travail dans les pays de l'OCDE<sup>1</sup>**

2004



1. Le coin moyen représente la somme des cotisations sociales salariales et patronales et de l'impôt sur le revenu en pourcentage des coûts de main-d'œuvre bruts, c'est-à-dire des salaires bruts majorés des cotisations sociales patronales. Le coin fiscal marginal est le pourcentage des coûts de main-d'œuvre bruts représenté par l'accroissement des cotisations sociales salariales et patronales et de l'impôt sur le revenu à la suite d'une augmentation des salaires nets.
2. Estimations de l'OCDE.

Source : OCDE, base de données pour *L'imposition des salaires* et estimations de l'OCDE.

Non seulement le système de prélèvements obligatoires crée de fortes distorsions économiques, mais en outre il est extrêmement complexe. Malgré les réformes de ces dernières années, de nombreuses exonérations et réductions d'impôts existent toujours, même si le barème de l'IRPP ne comporte que trois tranches d'imposition et trois taux marginaux. Cette complexité a au moins trois conséquences. *Premièrement*, elle est source d'incertitude quant aux résultats des décisions des agents économiques (consommation, investissement et offre de travail). *Deuxièmement*, elle est peut-être en partie à l'origine des frais administratifs élevés liés au recouvrement des recettes fiscales (tableau 3.5). *Troisièmement*, la base d'imposition s'en trouve réduite. À cet égard, on ne peut que se féliciter de la possibilité accordée aux services des impôts de publier des interprétations contraignantes de la législation depuis janvier 2005. Néanmoins, bien qu'elle réduise certaines incertitudes, cette décision n'atténue aucunement la complexité globale du système et pourrait même entraîner un gonflement des frais administratifs, si les différends d'ordre juridique devaient se multiplier concernant ces interprétations contraignantes d'une législation qui reste complexe.

Tableau 3.5. **Indicateurs des coûts administratifs du recouvrement des recettes fiscales**

	Coûts administratifs en pourcentage des recettes perçues	Nombre de citoyens par agent à temps plein	Nombre d'actifs par agent à temps plein	Arriérés d'impôts bruts notifiés, en pourcentage des rentrées fiscales nettes
	2002	2003	2003	2002
Australie	1.19	1 016	512	9.3
Autriche	0.72	929	450	9.6
Belgique	1.00	476	207	14.6
Canada	1.20	810	425	8.4
République tchèque	2.08	700	351	49.7
Danemark	0.73	651	348	4.9
Finlande	0.67 <sup>1</sup>	820	415	6.6
France	1.44	788	358	16.1
Allemagne	..	665	324	2.6
Hongrie	1.35	768	309	..
Irlande	0.95 <sup>1</sup>	625	282	4.5
Italie	..	1 202	510	..
Japon	1.62	2 260	1 199	..
Corée	0.85	2 804	1 359	3.0
Pays-Bas	1.76 <sup>1</sup>	629	320	..
Nouvelle-Zélande	1.17	853	425	4.0
Norvège	0.59 <sup>1</sup>	716	374	4.0
<b>Pologne</b>	<b>1.32</b>	<b>751</b>	<b>339</b>	<b>8.6</b>
Portugal	1.68	778	402	43.5
République slovaque	1.46	929	458	39.7
Espagne	0.78	1 680	745	5.9 (2001)
Suède	0.42 <sup>1</sup>	985	494	1.9
Royaume-Uni	1.15 <sup>1, 2</sup>	730 <sup>3</sup>	360 <sup>3</sup>	17.2 <sup>2</sup>
États-Unis	0.52 <sup>1</sup>	2 261	1 445	16.1

1. Les cotisations sociales sont incluses dans le montant des recettes.

2. Données d'Inland Revenue (IRD).

3. IRD et Custom and Excise (C&E).

Source : L'administration fiscale dans les pays de l'OCDE : série « Informations comparatives » (2004), Centre de politique et d'administration fiscales de l'OCDE.

Des réformes fiscales sont débattues actuellement en Pologne. Le ministère des Finances a annoncé son intention de simplifier le code des impôts et de ramener le niveau des cotisations de pension (pensions d'invalidité et de réversion et allocations de décès, voir le chapitre 5) de 13 % à 9 % et les cotisations à l'assurance maladie de 2.45 % à 1.8 %. Les projets de simplification et d'allègement de l'IRPP du parti majoritaire de la coalition n'ont pas été précisés jusqu'ici et devront être approuvés par le gouvernement dans son ensemble avant d'entrer en application. Compte tenu des procédures légales, toute modification des cotisations de sécurité sociales exigerait un délai d'un an au minimum. Les modifications apportées au système devraient avoir pour objectif de le simplifier et de réduire les distorsions, sans alourdir les prélèvements obligatoires. La priorité devrait être accordée à la réforme du système d'assurance sociale, afin de réduire le coin fiscal. Une telle réforme permet une diminution des frais administratifs et a un impact positif sur la croissance en atténuant les distorsions, notamment celles qui affaiblissent les incitations à travailler, épargner et investir. Toute réforme devra s'accompagner d'une réorganisation du système de transferts, comme indiqué plus haut et au chapitre 5, et éviter de creuser le déficit.

### Absorber les fonds en provenance de l'UE

Depuis qu'elle est entrée dans l'Union européenne en mai 2004, la Pologne a vu augmenter sensiblement les transferts qu'elle reçoit de l'UE. Le volume de fonds auquel elle peut prétendre a été fixé dans l'« enveloppe de Copenhague ». Le montant des transferts qu'« absorbera » effectivement la Pologne dépend toutefois de sa capacité à i) présenter des programmes que l'UE accepte de financer, ii) les mettre en œuvre et iii) verser les fonds aux bénéficiaires finaux. S'agissant des deux premiers points, les données disponibles tendent à indiquer que la Pologne a obtenu des résultats un peu moins bons que prévu, puisqu'elle a reçu 40 % des crédits qui lui avaient été attribués pour 2004, alors que la Commission européenne pensait qu'elle utiliserait 50 % de ces fonds (même si une partie de cette enveloppe est constituée par des paiements directs). Le processus de transfert des fonds aux bénéficiaires finaux a été plus lent : 13.1 % des crédits alloués par les Fonds structurels pour 2004 et 2005 ont été effectivement dépensés (soit 7.4 % de l'enveloppe globale pour 2004-06), proportion qui semble assez faible mais qui s'explique par le fait que le processus d'absorption prend nécessairement du temps. Hormis en Estonie et en Lettonie, l'absorption des crédits a également été lente dans les autres nouveaux États membres de l'UE (Banque mondiale, 2006b). Afin d'accroître le rythme d'absorption, un ministère chargé de la gestion des fonds de l'UE (ministère du Développement régional) a été mis en place. Depuis sa création, le taux d'absorption a effectivement augmenté : fin février 2006, 9 % de l'enveloppe globale pour 2004-2006 avaient été utilisés. Le volume de fonds effectivement transféré à la Pologne jusqu'ici est nettement plus élevé, car une fois que l'UE a accepté de financer un projet, elle procède à des versements anticipés, qui doivent être remboursés si les fonds ne sont pas dépensés. En outre, certains de ces transferts sont des paiements directs. Globalement, les transferts cumulés (de la date d'adhésion de la Pologne jusqu'à fin 2005) émanant de l'UE représentaient 1.7 % du PIB, tandis que la contribution de la Pologne au budget de l'Union sous la forme de ressources propres équivalait à 1 % du PIB (tableau 3.6). Bien que l'impact financier net de l'adhésion à l'Union européenne soit nettement positif pour la Pologne, son incidence budgétaire est plus incertaine pour plusieurs raisons :

- Une partie seulement des transferts – les transferts non assujettis au principe d'« additionnalité », ceux qui relèvent de la politique agricole commune (PAC) et les transferts liés à la « facilité Schengen » – peuvent être utilisés pour financer des

Tableau 3.6. **Estimation de l'effet net des transferts cumulés de l'UE à la Pologne**  
Fin 2005, en pourcentage du PIB

	Flux cumulés de mai 2004 à décembre 2005 <sup>1</sup>
<b>A. Contribution au budget et aux institutions de l'UE</b>	<b>1.01</b>
<b>B. Transferts de l'UE à la Pologne</b>	<b>1.74</b>
1. Transferts soumis au principe d'« additionnalité »	1.01
<i>Développement rural</i>	0.26
<i>Fonds structurels</i>	0.44
<i>Aide pré-adhésion</i>	0.31
2. Autres transferts	0.42
<i>PAC</i>	0.24
<i>Politiques internes</i>	0.06
<i>Fonds de cohésion</i>	0.12
3. Compensations	0.31
<b>C. Effet net sur la Pologne (B-A)</b>	<b>0.73</b>
<b>D. Total estimatif des coûts de cofinancement</b>	<b>0.22</b>
<b>E. Effet net sur le budget</b>	
Étant supposé que toutes les dépenses financées par les transferts de l'UE auraient été de toute façon engagées (B-A)	<b>0.73</b>
Étant supposé que seuls les transferts soumis à la règle d'« additionnalité » entraînent un accroissement des dépenses publiques (B.2+B.3-A)	-0.28
Étant supposé que tous les transferts entraînent des hausses compensatoires des dépenses (B.3-A)	-0.70
Étant supposé que tous les transferts entraînent des hausses compensatoires des dépenses et que les coûts de cofinancement s'ajoutent en termes nets aux dépenses (B.3-A-D)	-0.92

1. Flux cumulés en proportion d'un PIB estimé de mai 2004 à décembre 2005, en valeur.

Source : Calculs de l'OCDE à partir de données sur les flux financiers du ministère des Finances, décembre 2005.

dépenses existantes. Les transferts soumis au principe d'additionnalité ne peuvent se substituer à des dépenses existantes, et doivent servir à financer de nouveaux projets. Tel est le cas des transferts axés sur le développement rural et provenant des Fonds structurels, ce qui signifie que, en théorie, les dépenses de la Pologne devraient augmenter au moins à hauteur de la contribution de l'UE. En pratique toutefois, cette exigence n'est pas toujours pleinement satisfaite, car il n'est pas facile de veiller à ce que les transferts ne soient pas utilisés pour financer des dépenses existantes, en particulier en matière de développement rural. Les transferts assujettis au principe d'additionnalité sont donc neutres pour le budget si les dépenses polonaises sont du même montant que les transferts communautaires, mais ils peuvent avoir un impact négatif si les dépenses polonaises sont supérieures à ces transferts ou, inversement, une incidence positive sur le budget si une partie au moins de ces dépenses auraient été engagées en tout état de cause.

- De nombreux programmes doivent être cofinancés, par des sources publiques ou privées. Les fonds communautaires peuvent être utilisés pour financer jusqu'à 75 % ou 85 % d'un projet, suivant l'origine des fonds. Ces dépenses de cofinancement peuvent être couvertes à partir de lignes budgétaires existantes.
- Bien que les crédits de l'UE passent par le budget de l'État avant d'être intégrés dans les budgets des collectivités locales, ils n'ont pas d'incidence sur le premier. Ces crédits peuvent en revanche avoir un impact sur les flux de trésorerie des collectivités locales en raison du système de préfinancement. Une fois qu'un programme a été avalisé par la Commission, un paiement anticipé à hauteur de 16 % est effectué, tandis que les dépenses correspondant au coût résiduel du programme sont remboursées uniquement

après avoir été effectivement réalisées. Il est donc nécessaire de préfinancer ces programmes, ce que fait la Pologne en s'appuyant sur la banque d'État *Bank Gospodarstwa Krajowego* (BGK). Ce système implique que les collectivités locales peuvent se trouver temporairement sous pression, lorsque les dépenses ont eu lieu mais n'ont pas encore été remboursées.

#### Encadré 3.4. **Résumé des recommandations visant à assurer la viabilité des finances publiques**

##### **Assurer la viabilité budgétaire à moyen terme**

Les autorités devraient définir des objectifs pluriannuels de déficit des administrations publiques, ainsi qu'une règle concernant l'évolution des dépenses publiques.

Les pouvoirs publics devraient veiller à ce que la réglementation n'entrave pas l'accumulation d'actifs par les organismes de retraite privés, reconsidérer le traitement spécifique dont bénéficient certains groupes en matière de retraite, et éviter de créer de nouvelles dérogations.

Le gouvernement devrait continuer à réformer le système de santé, et améliorer la gestion financière des hôpitaux.

Les autorités devraient clarifier les différents concepts utilisés en matière de déficit et de dette, et publier en temps opportun des informations transparentes sur ces concepts.

##### **Maîtriser les dépenses publiques**

Les pouvoirs publics devraient définir des priorités en matière de dépenses, utiliser les ressources disponibles – y compris les transferts de l'Union européenne (UE) – pour ne financer que les dépenses prioritaires, et déployer davantage d'efforts pour en évaluer les résultats.

Les autorités devraient évaluer les aides d'État de manière aussi stricte que les autres dépenses publiques, et supprimer celles qui ne sont pas efficaces. Elles devraient en outre réduire les aides d'État verticales, ainsi que les subventions destinées à la *Kas Rolniczego Ubezpieczenia Spoecznego* (KRUS, Caisse d'assurance sociale des agriculteurs) et s'employer à intégrer cette caisse dans le régime général de sécurité sociale.

Le gouvernement devrait poursuivre la réforme du système de sécurité sociale, en resserrant encore le lien entre l'ampleur de l'incapacité de travail des individus concernés et le niveau des prestations d'invalidité qui leur sont versées, et en mettant à exécution les projets de démantèlement progressif des régimes de retraite anticipée. Il conviendrait également de renforcer l'efficacité des services publics de l'emploi, en mettant en place un système d'évaluation systématique des politiques mises en œuvres et en améliorant l'efficacité du personnel.

Les pouvoirs publics devraient poursuivre leur politique de réduction de l'emploi public, notamment dans l'administration. Ils devraient également contenir la progression des rémunérations dans le secteur public, en limitant les hausses générales de salaires et en liant les augmentations individuelles aux résultats obtenus.

##### **Améliorer le système de prélèvements obligatoires**

Les autorités devraient atténuer les distorsions liées aux prélèvements obligatoires en réduisant le coïncidence fiscale, et ce principalement par le biais d'une diminution des cotisations de sécurité sociale. Elles devraient veiller à ce que cette réduction constitue l'objectif essentiel de tout projet de réforme du système de prélèvements obligatoires.

Le gouvernement devrait simplifier le système d'imposition, afin de réduire les frais administratifs qui en découlent ainsi que les coûts du respect des obligations fiscales.



Si des fonds ont été utilisés pour financer des dépenses existantes, ou de nouvelles dépenses qui auraient été engagées en tout état de cause, l'impact global sur le déficit (pour la période allant de mai 2004 à décembre 2005) pourrait être de + $\frac{3}{4}$  point de PIB. Dans le pire des cas, c'est-à-dire si des crédits communautaires ont été employés pour financer des dépenses qui n'auraient pas eu lieu en l'absence de ces fonds, et si les dépenses de cofinancement n'ont pas été couvertes à partir de lignes budgétaires existantes, l'impact négatif des transferts de l'UE pourrait représenter près de 1 point de PIB.

L'impact des transferts financiers de l'UE dépend non seulement de la capacité du pays à absorber ces fonds de manière efficiente, mais aussi de l'efficacité avec laquelle ils sont dépensés. L'État devrait s'imposer la même discipline pour l'emploi des crédits communautaires que pour ses autres ressources, à savoir définir clairement ses objectifs et hiérarchiser ses priorités. Dans l'idéal, les débats sur l'utilisation de ces fonds devraient être intégrés dans le processus d'élaboration d'un budget pluriannuel des administrations publiques. Dans la mesure où il n'existe pas de budget pluriannuel en Pologne, l'emploi des transferts de l'UE a été déterminé séparément de celui des autres ressources de l'État, dans un document élaboré par le ministère de l'Économie en collaboration avec la Commission européenne. En conséquence, certaines des dépenses arrêtées peuvent avoir une importance relativement secondaire, compte tenu de la contrainte budgétaire globale. Ce problème est d'autant plus aigu que les dépenses qui sont financées en partie par des transferts communautaires risquent fort de déboucher sur des dépenses supplémentaires de la part de l'État, liées soit au cofinancement, soit à une sous-estimation du coût final des programmes. Afin d'atténuer ce problème, le gouvernement devrait définir des priorités et utiliser les crédits non assujettis au principe d'additionnalité pour financer des engagements de dépenses existants qui soient prioritaires (ou pour lesquels les ressources ainsi dégagées puissent être réaffectées à des engagements prioritaires). Quant aux crédits soumis au principe d'additionnalité, ils devraient être employés pour financer de nouvelles dépenses prioritaires. Le fait que des dépenses soient financées au moyen de crédits communautaires et que certains d'entre eux ne puissent être affectés à des dépenses existantes ne justifie aucunement que soient engagées des dépenses n'ayant pas un caractère prioritaire ou ne correspondant pas à des objectifs clairs.

## Notes

1. Ce ratio dette/PIB a été calculé à partir de la définition de Maastricht. Le ministère des Finances prévoit une croissance du PIB de 5.4 % en valeur pour 2006.
2. La décision a été prise en 2004 alors qu'il était prévu que le déficit excède 5 % du PIB.
3. Le ministère du Travail et des Affaires sociales considère les pensions d'invalidité et de réversion destinées aux personnes ayant dépassé l'âge de la retraite comme des dépenses au titre des régimes d'invalidité et de réversion, tandis qu'Eurostat les classe dans les dépenses de vieillesse. La base de données de l'OCDE sur les dépenses sociales était précédemment fondée sur les statistiques du ministère du Travail et des Affaires sociales, mais l'OCDE s'est reportée sur les données d'Eurostat pour établir la base de données 2006.
4. Cet effet mesure les variations de la part des pensionnés dans la population âgée de 65 ans et plus.
5. Les impôts indirects représentent également une forte proportion des recettes publiques.

## Bibliographie

Banque mondiale (2006a), « Selected Issues in Fiscal Reform in Central Europe and the Baltic Countries 2005 », à paraître, Washington, D.C.

- Banque mondiale (2006b), « World Bank EU8 Quarterly Report February 2006 », Washington, D.C.
- Bernardi, L. et M. Chandler (2004), « Main Tax Policy Issues in the New Members of the EU », Working Paper, Université de Pavie.
- Commission européenne (2005a), *Rapport – Tableau de bord des aides d’État*, Bruxelles.
- Commission européenne (2005b), *Structures of the taxation systems in the European Union*, Luxembourg.
- Commission européenne (2006), « The Impact of Ageing on Public Expenditure: Projections for the EU25 Member States on Pensions, Health Care, Long Term Care, Education and Unemployment Transfers (2004-2050) », Special Report n° 1/2006, Bruxelles.
- Fonds monétaire international (FMI) (2005), *Republic of Poland: Selected Issues*, Washington, DC.
- Ministère de l’Économie et du Travail (2005), *Employment in Poland 2005*, Varsovie.
- Ministère des Finances (2006), *Convergence Programme – 2005 Update*, Varsovie.
- Ministère du Trésor (2003), *Privatisation Programme for Treasury Assets Until 2006*, Varsovie.
- Mitra, P. et N. Stern (2003), « Tax Systems in Transition », World Bank Policy Research Working Paper n° 2947, Washington, DC.
- OCDE (2000), *Études économiques de l’OCDE : Pologne*, Paris.
- OCDE (2003), *Transformer le handicap en capacité : Promouvoir le travail et la sécurité des revenus des personnes handicapées*, Paris.
- OCDE (2004), *Études économiques de l’OCDE : Pologne*, Paris.
- OCDE (2005a), *Panorama de la santé : Les indicateurs de l’OCDE 2005*, Paris.
- OCDE (2005b), *Les pensions dans les pays de l’OCDE : Panorama des politiques publiques*, Paris.
- OCDE (2006a), *Sickness, Disability and Work: Improving opportunities in Norway, Poland and Switzerland*, à paraître, Paris.
- OCDE (2006b), « Projecting OECD Health and Long-term Care Expenditures: What Are the Main Drivers? », à paraître, Paris.
- Rae, D. (2005), « How to Reduce Sickness Absences in Sweden: Lessons from International Experience », Documents de travail du Département des affaires économiques de l’OCDE, n° 442, Paris.
- République de Pologne (2005), *National Reform Programme for 2005-2008 to implement the Lisbon Strategy*, 28 décembre, Varsovie.

## Chapitre 4

# Éducation et formation : dynamiser et adapter le capital humain

Les raisons pour lesquelles il est important d'avoir un système d'enseignement et de formation efficace sont d'ordre à la fois social et économique. En Pologne, le rôle d'un tel système est de fournir dès aujourd'hui et dans l'avenir une main-d'œuvre dont les compétences permettront non seulement de continuer à accroître la productivité mais aussi de réaffecter les ressources selon les besoins de l'ajustement structurel. Les réformes importantes entreprises à la fin des années 90 pour décentraliser l'enseignement primaire et secondaire sont désormais parvenues à maturité, avec des cohortes dont la taille décroît fortement. Ces réformes et les résultats des enquêtes PISA ont attiré l'attention sur le contrôle de la qualité et la place de la formation professionnelle. Ces deux aspects ont aussi leur importance dans l'enseignement supérieur, dont les effectifs ont quadruplé en quinze ans, phénomène qui s'est accompagné d'un foisonnement de l'offre du secteur privé et de nombreuses interrogations sur le juste équilibre entre financements publics et privés. Du côté de la formation des adultes, les taux de participation sont également faibles et, comme ailleurs, ce volet de la formation semble concerner essentiellement les personnes possédant déjà un niveau d'études relativement élevé et ne pas beaucoup contribuer à l'amélioration du capital humain des groupes plus âgés et moins qualifiés.

**E**n raison des profonds changements que l'économie et la société polonaises ont connus ces vingt dernières années, le système éducatif fonctionne désormais dans un monde très différent. Bien que les sociétés assignent divers objectifs à la politique d'éducation, dans le contexte de la présente analyse il s'agit surtout de préparer tous les individus à l'entrée dans la vie active, en particulier de veiller à faire coïncider au mieux l'offre et la demande sur le marché du travail. Il s'agit également d'investir dans les compétences et les connaissances indispensables pour promouvoir et réaliser les réformes structurelles nécessaires, l'innovation et la croissance, mais aussi pour encourager les gens à apprendre et à s'adapter aux évolutions économiques tout au long de leur vie professionnelle, et pour leur en donner les moyens.

Comme il en est question aux chapitres 1 et 5, la politique économique polonaise doit relever un défi crucial, celui du niveau élevé du chômage. Il existe clairement un lien entre les résultats scolaires et la situation de certains des groupes aujourd'hui les plus durement touchés par le chômage ou jouant un rôle marginal sur le marché du travail. Ces cohortes se retrouvent notamment parmi les personnes de plus de 45 ou de 50 ans, dont beaucoup se sont peut-être déjà « retirées » de la population active, et parmi les jeunes gens qui ont terminé leurs études depuis tout juste quelques années et dont le taux de chômage est également élevé.

Pour les plus jeunes, l'un des enjeux est de déterminer dans quelle mesure leur expérience sur le marché du travail s'explique par leur parcours éducatif plutôt que par la situation du marché du travail en général et par le cadre législatif et institutionnel. Comment l'évolution du système éducatif peut-elle optimiser les perspectives d'emploi des futurs travailleurs? Qui plus est, si le niveau d'instruction constitue le nœud du problème pour beaucoup, quel type de politique d'éducation ou de formation faut-il mettre en œuvre, à la fois pour les chômeurs et pour ceux qui occupent actuellement un emploi mais dans des secteurs ou des régions à risque? S'agissant des chômeurs plus âgés, comment les réinsérer dans la population active quand leurs compétences sont devenues obsolètes et que leur niveau d'études (voire d'alphabétisation) peut se révéler insuffisant même pour des emplois peu qualifiés?

Loin d'être resté statique, le système éducatif polonais a considérablement changé depuis 1990 et a connu trois évolutions majeures. *Premièrement*, en raison de la forte baisse de la natalité après 1990, il a dû faire face à une contraction rapide des taux de scolarisation qui gagne désormais les niveaux d'enseignement supérieurs. *Deuxièmement*, la profonde réorganisation de l'enseignement primaire et secondaire en 1998/99 s'est accompagnée d'une décentralisation de la structure de gestion. *Troisièmement*, les effectifs de l'enseignement supérieur ont été multipliés au moins par quatre : la majeure partie des nouveaux inscrits se sont répartis entre les centaines d'établissements privés qui ont ouvert leurs portes récemment, suscitant de nouvelles interrogations sur le contrôle de la qualité et le financement. Les mêmes questions peuvent se poser en ce qui concerne la formation des adultes financée par des fonds privés. Quant aux formations pour adultes

bénéficiant de subventions publiques et s'adressant aux groupes les plus vulnérables sur le marché du travail, elles semblent avoir été reléguées au second plan par rapport aux mesures passives visant le marché du travail.

Le présent chapitre porte sur le rendement de l'éducation et donne un aperçu de la structure du système éducatif polonais; il décrit ensuite son organisation et ses performances, en traitant successivement les différents niveaux d'enseignement et de formation. Les performances du système éducatif dépendent d'une combinaison complexe de nombreuses variables (et ne se mesurent donc pas seulement en termes économiques) qu'il n'est pas possible d'examiner suffisamment en détail ici; par conséquent, les recommandations formulées (encadré 4.4 en fin de chapitre) sont d'ordre général et concernent des facteurs comme l'affectation des ressources, l'organisation et le contrôle de la qualité; ce ne sont pas des recommandations précises relatives aux méthodes pédagogiques, à la formation ou à l'évaluation des programmes scolaires, qui trouveraient leur place dans une étude plus fouillée<sup>1</sup>.

## Le rendement de l'enseignement

Tous les pays de l'OCDE offrent un enseignement très largement gratuit, car les bénéfices pour la société sont considérables et les individus en retirent des avantages à titre privé. En Pologne, la rentabilité individuelle de l'enseignement a probablement augmenté au cours des quinze années écoulées. En 1993, 76 % des personnes interrogées dans le cadre d'un sondage d'opinion considéraient l'instruction comme utile; en 2004, elles étaient 93 % (CBOS, 2004). Durant cette période, le rendement de l'enseignement semble aussi avoir augmenté, au moins si l'on s'en tient à l'indicateur assez sommaire que constituent les écarts de revenus et de taux d'activité entre personnes ayant des niveaux d'instruction et des métiers différents<sup>2</sup>. En réalité, le creusement des écarts est beaucoup plus lié à la profession qu'au niveau d'instruction (tableau 4.1). Il est probable que deux facteurs jouent un rôle à cet égard : le marché du travail lui-même est devenu plus concurrentiel et les rémunérations varient davantage en fonction des résultats que des

Tableau 4.1. Revenus ventilés par catégorie professionnelle et niveau d'instruction

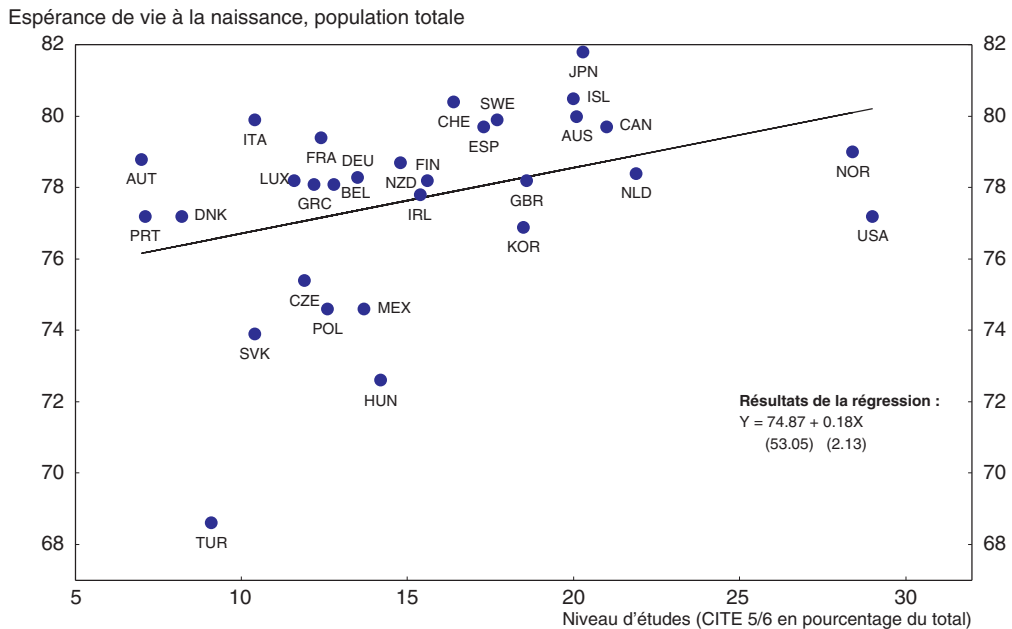
	1996	2002
	En pourcentage des gains moyens	
Par catégorie professionnelle :		
Cadres supérieurs et administrateurs	182	233
Spécialistes	118	133
Techniciens et autres cadres moyens	102	102
Employés de bureau	91	89
Opérateurs et installateurs d'équipements et machines	98	89
Ouvriers et artisans	96	84
Agriculteurs et jardiniers	78	67
Prestataires de services personnels, commerçants	70	60
Main-d'œuvre non qualifiée	68	59
Par niveau d'instruction :		
Tertiaire	144	151
Postsecondaire et secondaire professionnel	99	91
Secondaire général	99	94
Professionnel élémentaire	89	77
Primaire	83	71

Source : Office central de statistique et Banque mondiale (2004), *Tertiary Education Poland*.

qualifications. En outre, compte tenu de l'essor rapide de l'enseignement supérieur, les personnes qui, dans le passé, n'auraient obtenu qu'une formation secondaire générale ou postsecondaire professionnelle, suivent désormais des études supérieures, si bien que la différenciation au sein du groupe correspondant s'est accentuée.

Mesurer les retombées sociales de l'éducation en Pologne est plus difficile. En ce qui concerne la préscolarisation et l'enseignement primaire et secondaire, la plupart des travaux montrent que les avantages pour la collectivité sont supérieurs au rendement privé, même si cela apparaît moins clairement au niveau de l'enseignement supérieur (Blöndal et al., 2002). Les avantages résident dans des effets positifs sur les finances publiques (les gros revenus contribuent proportionnellement plus à l'impôt) et dans une efficacité productive accrue (le niveau d'instruction globalement plus élevé se traduit par une hausse de la production et contribue aux gains de productivité). Généralement, l'éducation est aussi valorisée pour des motifs autres qu'économiques et l'on observe souvent des corrélations entre éducation et santé, par exemple sur le plan de l'espérance de vie (encore qu'il ne soit pas facile d'établir si le lien est causal ou résulte d'effets de revenu – voir Doyle et al., 2005) (graphique 4.1). Étant donné la difficulté d'appliquer des règles de marché dans le domaine de l'offre d'enseignement, il est d'autant plus nécessaire de réfléchir à des incitations et structures administratives appropriées.

Graphique 4.1. **Espérance de vie et niveau d'études**  
2002



Source : OCDE, base de données sur la santé.

## La structure du système éducatif polonais

En Pologne, l'enseignement obligatoire à plein-temps concerne les enfants de 6 à 16 ans; il commence par une année d'enseignement préscolaire et se poursuit dans des établissements d'enseignement primaire puis secondaire. Au-delà de l'âge de 16 ans, les cours à plein-temps ne sont plus obligatoires mais depuis 1997 la Constitution prévoit que

jusqu'à l'âge de 18 ans les jeunes doivent poursuivre des études au moins à temps partiel, dans un cadre scolaire ou extrascolaire. Moins de 40 % des enfants âgés de 3 à 5 ans fréquentent l'école maternelle et il s'agit pour la plupart d'enfants habitant dans des grandes villes. Au deuxième cycle du secondaire, les enfants ont le choix entre un établissement général ou un établissement professionnel ou technique. Ceux qui choisissent la première option sont plus nombreux qu'auparavant car les établissements d'enseignement général sont considérés comme préparant mieux à la *Matura*, le certificat de fin d'études secondaires que l'on obtient habituellement à 19 ans et qui ouvre les portes de l'enseignement supérieur. Ce mode d'organisation des enseignements primaire et secondaire est relativement nouveau puisqu'il date des grandes réformes de 1991 et 1998. Un changement important a été introduit en 1999 avec l'abandon de l'orientation dès la fin de l'école primaire : des établissements secondaires de premier cycle ont été créés et la bifurcation entre enseignement professionnel et enseignement général a été reportée à 15 ou 16 ans (avant 1998, les enfants allaient à l'école « primaire » jusqu'à 14 ou 15 ans). Le système actuel qui prévoit des examens nationaux en fin de primaire et en fin de premier cycle du secondaire n'existe que depuis 2002 (auparavant, le premier examen national était la *Matura*), et en 2005, les épreuves écrites de la *Matura* se sont pour la première fois fondées sur un examen extérieur; en outre, les qualifications professionnelles dispensées par les écoles professionnelles et techniques élémentaires sont désormais sanctionnées par des examens externes, dont le premier a eu lieu en 2004. Les nouvelles modalités d'orientation vers l'enseignement professionnel et l'introduction d'examens nationaux ont sans doute contribué à l'amélioration globale des résultats scolaires (encadré 4.1).

Exprimées en pourcentage du PIB, les dépenses totales d'éducation de la Pologne sont très comparables à celles des autres pays de l'OCDE (tableau 4.3). Comme presque partout, la part des dépenses privées est négligeable, sauf dans l'enseignement supérieur. Dans le primaire et le secondaire, la rémunération des enseignants est très basse par rapport aux niveaux de référence internationaux. Si l'on rapporte la rémunération au PIB par habitant, il n'y a qu'en Islande et en Slovaquie que les enseignants sont moins bien payés. (OCDE, 2005d, p. 380). Une autre particularité polonaise est l'absence d'écart significatif entre les traitements versés dans le primaire et dans les premier et deuxième cycles du secondaire : le barème (corrigé de l'ancienneté et de divers autres facteurs) est largement identique, alors que des variations de l'ordre de 20 à 30 % sont observées dans la plupart des autres pays. Le nombre d'heures d'enseignement est légèrement inférieur à la moyenne OCDE mais proche de la moyenne européenne, sauf dans le primaire où il est parmi les plus bas.

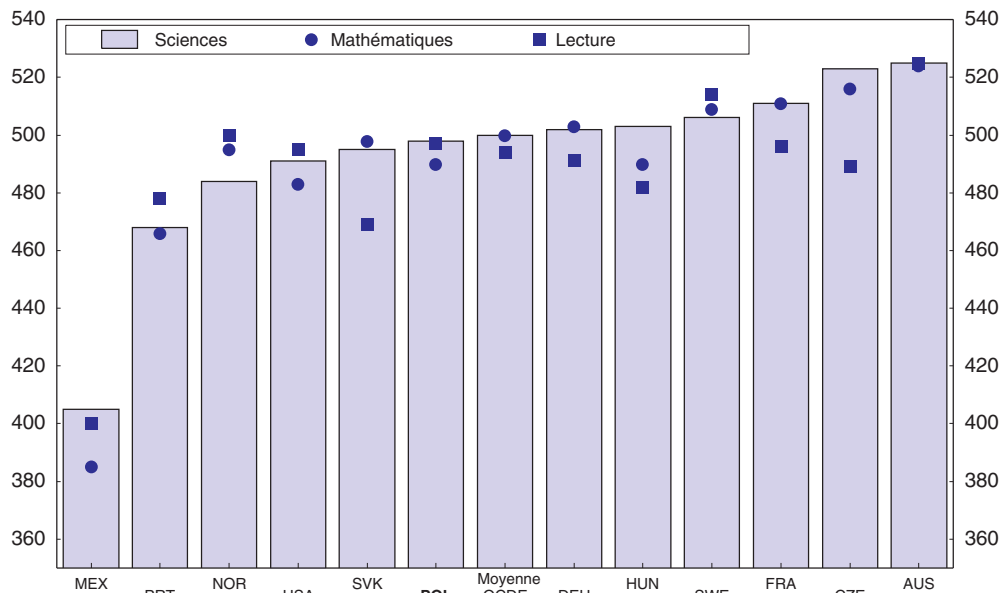
Assez mal rémunérés, les enseignants sont en revanche bien protégés par leur contrat de travail en vertu de la Charte des enseignants (encadré 4.2). Initialement rédigée en 1982, cette charte a été remaniée lors des réformes de 1998 destinées à améliorer l'organisation des carrières (conformément à une recommandation figurant dans l'examen des politiques d'éducation polonaises réalisé par l'OCDE en 1995). Désormais, chaque enseignant travaille au sein d'une structure comportant quatre échelons et bénéficie (sur demande) d'un avancement automatique et d'une augmentation de son traitement s'il satisfait à certains critères de qualification ou d'ancienneté. La rémunération peut varier pour d'autres motifs, notamment en fonction des heures supplémentaires effectuées, de la zone géographique ou de la discipline enseignée. Des primes peuvent aussi être versées en fonction des résultats et aux enseignants en milieu rural. En revanche, aucun dédommagement n'est octroyé au titre des variations du coût de la vie malgré les écarts significatifs constatés selon les endroits, et aucune incitation financière n'est prévue pour recruter dans les disciplines ou les zones pour lesquelles il existe une pénurie d'enseignants.

Encadré 4.1. **Résultats scolaires**

Les tests du Programme international de l'OCDE pour le suivi des acquis des élèves (PISA) s'adressent à des élèves de 15 ans et servent principalement à évaluer leurs compétences en mathématiques, en sciences et en lecture et, plus particulièrement, leur capacité à résoudre des problèmes dans chacune de ces disciplines. Les résultats obtenus par la Pologne sont comparables à la moyenne OCDE quelle que soit la discipline (graphique 4.2). Ces statistiques correspondent à des moyennes nationales : les variations à l'intérieur d'un même pays sont plus sensibles qu'entre pays. C'est ainsi que plus d'un tiers des enfants polonais ont obtenu en mathématiques un résultat supérieur à la moyenne de la Suisse, pays le mieux classé, et qu'un tiers des enfants suisses ont eu des résultats inférieurs à la moyenne polonaise.

Graphique 4.2. **Résultats scolaires comparés**

Moyenne des résultats, ensemble des élèves, 2003



Source : OCDE (2004), *Apprendre aujourd'hui, réussir demain : premiers résultats de PISA 2003* (annexe B, tableaux 2.5c, 6.2, 6.6).

La Pologne réalise là un score bien supérieur à celui du premier cycle d'enquête PISA (effectué en 2000). Toutefois, comme de nombreux autres pays ont amélioré leurs résultats, la Pologne a moins progressé dans le classement que ce que pourraient suggérer les notes obtenues (tableau 4.2). Les procédures du PISA étant conçues pour réduire au minimum l'effet sur les résultats des différences de structure et d'organisation des systèmes éducatifs, il est raisonnable de penser que l'amélioration est néanmoins réelle et liée, au moins en partie, aux réformes conduites précédemment. La progression observée s'explique pour l'essentiel par un nombre sensiblement moins élevé de mauvais résultats plutôt que par des résultats en hausse à tous les niveaux; en outre, les disparités entre établissements se sont atténuées.

Ces changements semblent liés à la création d'établissements d'enseignement secondaire du premier cycle en 1999 et au relèvement de l'âge de l'orientation vers les établissements d'enseignement professionnel du secondaire. En 2000, la majorité des



## Encadré 4.1. Résultats scolaires (suite)

Tableau 4.2. Évolution des résultats scolaires mesurés par les enquêtes PISA entre 2000 et 2003

	Lecture		Mathématiques : échelle « espace et formes »		Mathématiques : échelle « variations et relations »	
	PISA 2000	PISA 2003	PISA 2000	PISA 2003	PISA 2000	PISA 2003
Australie	528	525	520	521	522	525
République tchèque	492	489	510	527	484	515
France	505	496	501	508	515	520
Allemagne	484	491	486	500	485	507
Hongrie	480	482	478	479	479	495
Mexique	422	400	400	382	358	364
Norvège	505	500	490	483	494	488
<b>Pologne</b>	<b>479</b>	<b>497</b>	<b>470</b>	<b>490</b>	<b>451</b>	<b>484</b>
Portugal	470	478	440	450	448	468
Suède	516	514	510	498	502	505
États-Unis	504	495	461	472	486	486
Moyenne OCDE <sup>1</sup>	499	494	494	498	487	499

1. Sauf Pays-Bas, République slovaque, Turquie et Royaume-Uni.

Source : OCDE (2001), OCDE (2004), PISA 2000 et PISA 2003.

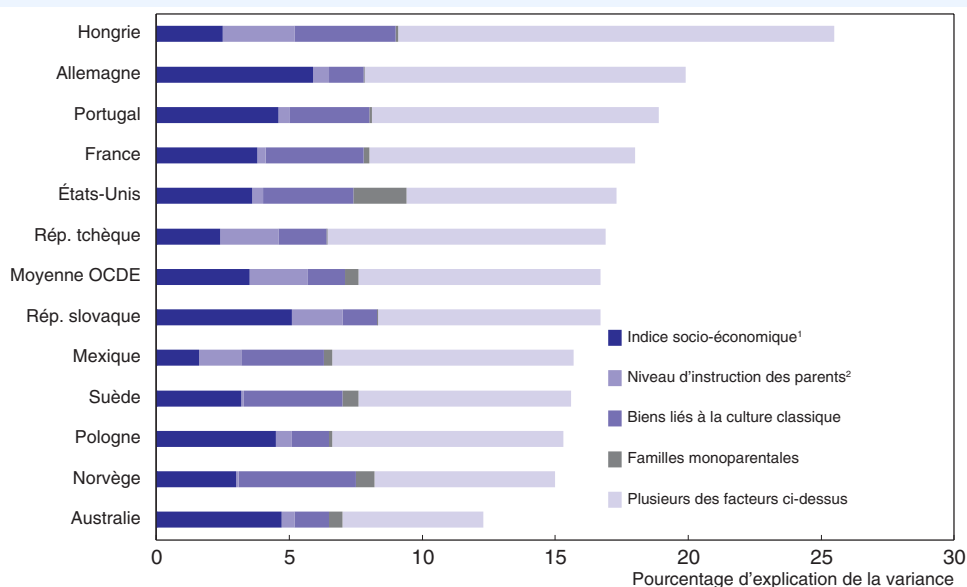
mauvais résultats aux tests du PISA avaient été obtenus par les élèves de l'enseignement professionnel de base, c'est-à-dire par les enfants qui, avant les réformes de 1999, n'étaient pas censés aller jusqu'à la Matura; leurs résultats semblaient refléter les attentes. Aujourd'hui, à 15 ans, ces enfants sont encore dans l'enseignement général : on attend donc plus d'eux et il est possible qu'ils aient réagi à cette attente en répondant mieux aux tests. Ce n'est pas la seule explication : les progrès en sciences, par exemple, s'expliquent par l'amélioration des résultats obtenus par les bons élèves.

En 2002, le lieu de résidence est devenu le nouveau critère de sélection pour l'entrée dans les écoles du premier cycle du secondaire : les écoles sont désormais tenues d'accepter n'importe quel élève de leur secteur qui en fait la demande et ceci a pu contribuer à l'amélioration des résultats chez les enfants ayant moins d'aptitudes (Bialecki, 2005). En Pologne, le statut professionnel des parents influence les résultats scolaires au moins autant, sinon plus, que dans la plupart des autres pays de l'OCDE (graphique 4.3). Néanmoins, cet effet n'est pas transmis par les écoles elles-mêmes, car les variations de la composition socio-économique moyenne des établissements influent moins sur les résultats aux tests du PISA que dans tous les autres pays de l'OCDE, si ce n'est en Norvège, en Islande et en Finlande (OCDE, 2004 Graphique 4.11, p. 199)<sup>1</sup>. Les autres facteurs qui peuvent expliquer les progrès de la Pologne entre 2000 et 2003 sont notamment l'introduction d'évaluations nationales et l'amélioration progressive des taux d'encadrement permise par l'évolution démographique. Toutefois, ce sont là des contributions qu'il faut se contenter de supputer à défaut de pouvoir les démontrer. En effet, il est extrêmement difficile à partir de données agrégées d'isoler statistiquement les facteurs qui contribuent aux bons résultats scolaires. Par exemple, alors que la quasi-totalité des enseignants et des parents réclament des classes moins surchargées, de nombreuses études concluent que ce facteur n'a pratiquement pas d'effet statistiquement significatif sur l'apprentissage<sup>2</sup>.

## Encadré 4.1. Résultats scolaires (suite)

## Graphique 4.3. Facteurs influant sur les résultats scolaires

Explication de la variance des résultats scolaires, 2003



1. Indice socio-économique du parent ayant la situation professionnelle la plus élevée.

2. Niveau d'études du parent le plus instruit.

Source : OCDE (2004), *Apprendre aujourd'hui, réussir demain : premiers résultats de PISA 2003* (tableau 4.2).

1. Plus généralement, les résultats obtenus par la Pologne dans le cadre du cycle d'évaluation PISA 2003 font apparaître une variation plus faible entre les établissements qu'au sein des établissements; en outre, cet écart s'est accentué depuis 2000 et il est plus marqué que dans la plupart des pays de l'OCDE.
2. Le fait que les effectifs par classe puissent ne pas sembler significatifs au plan statistique alors que c'est un élément évidemment important peut s'expliquer d'un certain nombre de façons. En Pologne, par exemple, les classes des petites écoles de campagne sont moins surchargées mais sont aussi moins bien équipées. Dans tous les pays, les écoles qui s'efforcent d'éviter les classes trop hétérogènes tendent probablement à regrouper les élèves en difficulté dans des classes moins nombreuses et/ou à confier les classes les plus difficiles et/ou surchargées aux enseignants les plus qualifiés ou expérimentés. Swianiewicz et al., (2005) constatent que, dans les zones rurales polonaises, les classes les plus nombreuses sont aussi celles qui obtiennent les meilleurs résultats.

Des efforts considérables ont été entrepris pour décentraliser l'organisation et le financement de l'éducation. Le financement de l'enseignement obligatoire est assuré par les collectivités locales grâce à des subventions publiques ne faisant pas l'objet d'affectations spéciales. Dans le cadre de ce système, qui fonctionne depuis 2000, les subventions sont calculées en fonction d'un certain nombre d'indicateurs quantitatifs, sans prendre en compte la taille moyenne des établissements, les taux d'encadrement et les besoins de transport scolaire, or tous ces paramètres influent sur les coûts de l'offre d'enseignement (Swianiewicz et al., 2005). Les détails de l'algorithme utilisé sont indiqués chaque année dans un décret du ministère de l'Éducation<sup>3</sup>. Certaines anomalies sont à noter, notamment le fait que l'indicateur des ressources nécessaires aux établissements d'enseignement spécialisé est le nombre d'enfants inscrits dans ces structures plutôt que

Tableau 4.3. **Dépenses d'éducation ventilées par niveau d'enseignement dans un certain nombre de pays**

En pourcentage du PIB, 2002

	Enseignement préscolaire	Total enseignement primaire, secondaire et postsecondaire non tertiaire	Total enseignement tertiaire	Total
Australie	0.1	4.2	1.6	6.0
République tchèque	0.5	2.9	0.9	4.4
France	0.7	4.2	1.1	6.1
Allemagne	0.5	3.6	1.1	5.3
Hongrie	0.8	3.3	1.2	5.6
Mexique	0.6	4.1	1.4	6.3
Norvège	1.0	4.3	1.5	6.9
<b>Pologne</b>	<b>0.5</b>	<b>4.1</b>	<b>1.5</b>	<b>6.1</b>
Portugal	0.3	4.2	1.0	5.8
République slovaque	0.5	2.8	0.9	4.2
Suède	0.5	4.6	1.8	6.9
États-Unis	0.5	4.1	2.6	7.2

Source : OCDE (2005), *Regards sur l'éducation*.

#### Encadré 4.2. La charte des enseignants

Le statut et les droits professionnels des personnels enseignants sont définis dans la *Charte des enseignants*, qui a été adoptée initialement en 1982 puis profondément amendée, en 2000, 2001 et 2004. Les dispositions de la Charte s'appliquent au personnel enseignant de la quasi-totalité des établissements publics et privés, du niveau préscolaire jusqu'au secondaire ainsi qu'aux enseignants plus diplômés travaillant dans divers autres institutions exigeant des compétences pédagogiques.

La Charte fixe les conditions d'accès à la profession (diplôme de l'enseignement supérieur ou d'un établissement de formation des maîtres) et définit quatre statuts : stagiaire, contractuel, titulaire ou intervenant pédagogique agréé. Elle définit également les niveaux de rémunération minimaux aux différents stades de la carrière, qui sont indexés sur les salaires moyens du secteur public. L'amplitude de progression est importante : un stagiaire est assuré de recevoir une rémunération proportionnelle au taux de base indiqué dans la loi budgétaire, tandis qu'un contractuel, un titulaire et un enseignant agréé perçoivent respectivement 125 %, 175 % et 225 % du salaire d'un stagiaire. Ces traitements minimums englobent plusieurs composantes : le ministère de l'Éducation fixe les taux de base minimaux et les organismes qui gèrent les établissements sont obligés de fixer les règles annuelles d'octroi des primes pour parvenir, en moyenne, aux niveaux de rémunération minimums correspondant aux différents stades de la carrière d'enseignant. En théorie, il est possible d'accéder au statut le plus élevé en dix ans. En 2004, le traitement moyen des enseignants était tout juste supérieur au traitement moyen dans le secteur public. Il est à noter que les variations géographiques sont assez négligeables par rapport aux disparités régionales prononcées que l'on constate au niveau des salaires moyens et du marché du travail en général. Qui plus est, les traitements ne varient quasiment pas en fonction du niveau d'enseignement dispensé, contrairement à ce qui se passe dans les autres pays de l'OCDE.

#### Encadré 4.2. La charte des enseignants (suite)

Le temps de travail maximal est fixé à 40 heures hebdomadaires, dont 18 heures de cours (ou plus exactement 18 classes de 45 minutes chacune), pour la plupart des enseignants. Les chefs d'établissement n'ont pas toute latitude pour demander aux enseignants d'accepter des tâches spécifiques en plus de leur charge de travail normale. La Charte prévoit également des mesures fortes de protection de l'emploi, en particulier pour les enseignants en fin de carrière.

Les problèmes posés par la Charte des enseignants et que mentionnent de nombreuses parties prenantes, notamment les collectivités locales qui gèrent des établissements, sont essentiellement liés au fait que les règles actuellement en vigueur rendent ce segment du marché du travail très rigide et limitent la marge de manœuvre des gestionnaires. Les augmentations de salaire substantielles accordées automatiquement à tout enseignant qui améliore ses qualifications (sans pour autant nécessairement améliorer ses résultats pédagogiques), le haut niveau de protection, le manque de possibilités d'augmenter la charge de travail (l'une des plus faibles de l'OCDE) et/ou les responsabilités changeantes confiées aux enseignants salariés se conjuguent pour rendre la gestion des établissements extrêmement difficile dans un contexte de diminution rapide des cohortes d'élèves en âge de fréquenter l'école. Enfin, les rigidités créées par les dispositions régissant les conditions d'emploi et les incitations prévues par la Charte n'encouragent pas financièrement les enseignants à être compétitifs, ce qui permettrait d'améliorer la qualité de l'offre pédagogique. Les traitements dépendent presque uniquement du niveau de qualification officiel et non des efforts réellement fournis et des résultats pédagogiques obtenus.

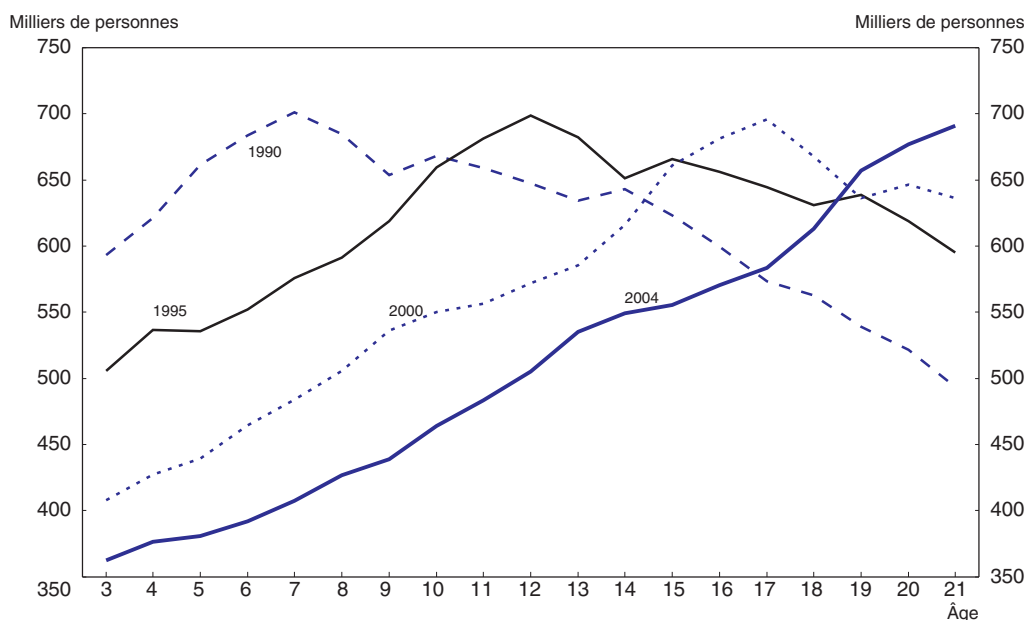
le nombre d'enfants ayant des besoins particuliers. Cela incite à envoyer ces enfants dans ce type d'établissements, alors que ce n'est pas forcément la meilleure façon de pourvoir à leur éducation. L'algorithme ne comporte aucun indicateur concernant l'enseignement préscolaire (avant 6 ans), ce qui complique encore la tâche des collectivités locales quand elles doivent répondre à une forte demande d'inscriptions en maternelle.

En raison de la décentralisation, il existe deux niveaux de compétence en matière d'enseignement obligatoire. Les *gminas* (communes), qui détiennent le pouvoir administratif à l'échelon local inférieur (population moyenne de 7 300 habitants), sont responsables de l'enseignement primaire et du premier cycle du secondaire (*gimnazjum*), tandis que les *powiats* (population moyenne d'environ 75 000 habitants) s'occupent du deuxième cycle du secondaire, ainsi que des écoles postsecondaires ne relevant pas de l'enseignement supérieur et des écoles spéciales publiques. Au début des années 90, la subvention pour les dépenses d'éducation représentait 15 % des recettes totales d'une collectivité locale (*gminas* et *powiats* confondus). La part est passée à 30 % en 2004. Chaque collectivité locale peut utiliser ces fonds comme elle l'entend (et donc pas nécessairement pour financer des dépenses d'éducation), mais les dépenses effectives sont systématiquement au moins aussi élevées que ce que prévoit l'algorithme; globalement, les collectivités locales dépensent pour l'éducation jusqu'à 20 % de plus que ce qui leur est alloué; elles comblent l'écart en puisant dans leurs ressources propres (Swianiewicz et al., 2005).

Parallèlement aux réformes d'ajustement des années 90, le système éducatif a fait face à une évolution démographique majeure, d'une ampleur comparable à celle qu'ont connue d'autres anciennes économies centralisées d'Europe centrale et plus sévère que dans les autres économies de l'OCDE. Dans les années 80, le taux de natalité a commencé

à chuter et le mouvement s'est poursuivi depuis. En 1990, environ 700 000 enfants ont fait leur entrée à l'école primaire; ils n'étaient plus que 400 000 en 2004 et la taille des cohortes continue de diminuer (graphique 4.4). La baisse des effectifs devrait théoriquement faciliter la réforme du système puisqu'elle s'accompagne d'une augmentation des moyens par étudiant même si les dépenses globales n'augmentent pas. Elle devrait permettre de financer le recyclage des maîtres et de concentrer davantage de ressources sur les zones et disciplines qui en ont besoin.

Graphique 4.4. **Population d'âge scolaire, ventilation par âge**  
1990-2004



Source : GUS (2005), Education in the School Year 2004/2005.

Cependant, il est difficile de réaffecter les ressources car cela implique des fermetures d'établissements ou des mutations d'enseignants : les pressions politiques locales peuvent empêcher des fermetures, par exemple. L'un des palliatifs possibles est la création de « petites écoles » non publiques qui se limitent généralement aux trois premières années de la scolarité. L'un des principaux avantages d'une telle solution est que certaines des règles de la Charte concernant la rémunération des enseignants ne s'appliquent pas dans ces établissements (encadré 4.2). Certaines de ces initiatives ont été de véritables succès. Si leur réussite s'explique plus par une organisation efficace que par la bonne volonté dont font momentanément preuve les enseignants, les parents ou les collectivités locales (il arrive par exemple que les bâtiments scolaires soient gracieusement mis à disposition par les autorités locales), on peut penser que la Charte des enseignants constitue en elle-même un obstacle à l'amélioration de la rentabilité.

Si le financement et l'administration générale des établissements sont du ressort des *gminas* et des *powiats*, les voïvodies continuent de jouer un rôle crucial. Dans chacune d'elles, un directeur des services de l'enseignement (*kurator*) et son secrétariat (*kuratoria*) sont chargés de veiller à la mise en œuvre locale de la politique éducative et de surveiller la qualité

de l'enseignement dispensé. Les *kuratoria* jouissent également de certaines prérogatives les autorisant à intervenir dans la gestion ou leur permettant de faire entendre leur voix avant une prise de décision stratégique (fermeture d'école, par exemple); elles participent également à d'autres missions telles que la fourniture ou l'organisation de formations pour les enseignants. Certains établissements ont dû être fermés mais leur nombre n'a diminué que de 2 % entre 2001 et 2004 alors que les effectifs d'élèves ont chuté de presque 7 %.

Quoi qu'il en soit, il n'est pas simple de déterminer quelle est la structure qui garantit une organisation optimale du système éducatif. Pour réaliser des économies d'échelle et gérer des populations relativement éparpillées sur le territoire, il serait peut-être nécessaire d'assurer au moins une coordination en amont des *powiats*. Ce serait sans doute particulièrement indiqué pour planifier l'offre d'enseignement technique au niveau du deuxième cycle du secondaire et l'offre d'écoles postsecondaires ne relevant pas de l'enseignement supérieur, même si ce sont les *powiats* qui en ont officiellement la responsabilité. Certes, les *kuratoria* pourraient tenir ce rôle, mais il suffirait peut-être que l'administration centrale veille à ce que la réglementation et les règles financières facilitent la coopération entre *powiats* voisins. Comme les collectivités locales acquièrent progressivement plus d'expérience en matière de gestion des écoles, le rôle des *kuratoria* pourrait encore devoir évoluer.

En premier lieu, la place qui revient aux *kuratoria* dans la gestion des écoles est ambiguë : tout en étant responsables de la mise en œuvre locale de la politique éducative, elles sont nommées par les voïvodies et n'ont de comptes à rendre qu'à ces derniers et non aux instances nationales de l'éducation. Pour que leurs évaluations soient exemptes de tout conflit d'intérêts, il serait logique que les organismes de contrôle de la qualité n'aient pas la possibilité d'influencer directement la gestion de telle ou telle école ni de peser sur des décisions de fermeture; en outre, si l'organisme qui contrôle la qualité doit veiller à l'application de la politique éducative nationale, il devrait être mis à l'abri de toute pression politique locale ou régionale. Ceci supposerait de dissocier le contrôle de la qualité (c'est-à-dire la surveillance directe des résultats scolaires et la communication des évaluations de résultats et de méthodes aux écoles et aux collectivités locales) d'autres fonctions que peuvent utilement remplir des organismes régionaux, par exemple en retirant cette fonction aux *kuratoria* et en la plaçant plus directement sous la tutelle du ministère de l'Éducation (quitte à conserver une structure pourvue d'antennes régionales)<sup>4</sup>.

Deuxièmement, la conception qui est celle des *kuratoria* en matière de suivi de la qualité et des résultats dans les écoles est quelquefois critiquée pour son formalisme excessif, qui consiste à contrôler méthodiquement le respect des critères relatifs aux qualifications des enseignants ou encore les matériels à utiliser, au détriment d'une évaluation plus rigoureuse des résultats pédagogiques et des acquis scolaires. On ne connaît pas véritablement l'ampleur du problème; le personnel des *kuratoria* doit être très qualifié et avoir une expérience de l'enseignement. Que la responsabilité du contrôle de la qualité soit ou non confiée à une autre instance, il semble clair que les informations objectives sur les performances des écoles qui sont désormais disponibles grâce au nouveau système d'examens nationaux sont sous-exploitées.

## L'enseignement préscolaire

Proposer un enseignement efficace aux enfants dès leur plus jeune âge (entre 3 et 5 ans) peut contribuer dans une large mesure à les préparer à une scolarisation plus

formelle (voir, par exemple, Heckman, 2000; Goodman et Sianesi, 2005)<sup>5</sup>, surtout quand ils sont issus de familles pauvres (Murawska, 2004). La Pologne se distingue des autres pays de l'OCDE par de faibles taux de fréquentation des établissements d'enseignement préscolaire. En 2004/05, 38 % des enfants âgés de 3 à 5 ans fréquentaient ce type d'établissements, contre plus de 60 % en moyenne dans les pays de l'UE. Sur la totalité des enfants polonais faisant partie de l'échantillon étudié dans le cadre de l'enquête PISA 2003, 44 % avaient reçu un enseignement préscolaire; comme il y avait des enfants âgés de 15 ans en 2003, il est possible que la fréquentation de ces établissements ait même diminué dans les années 90. De ce point de vue, le fait d'avoir introduit en 2004/05 une obligation de préscolarisation dès l'âge de 6 ans, soit un an avant l'entrée à l'école primaire, était une initiative à saluer et a d'ailleurs permis d'enregistrer des taux de préscolarisation de pratiquement 100 % chez les enfants de 6 ans.

Les taux de fréquentation des établissements préscolaires sont bien plus élevés en ville qu'à la campagne<sup>6</sup>. Dans les régions pauvres et excentrées durement touchées par le chômage et divers problèmes sociaux, les petites *gminas* ne proposent pas nécessairement de jardins d'enfants et les taux de préscolarisation des enfants de 3 à 5 ans sont quasiment nuls (Herbst, 2004). Il est clair que de telles disparités n'aident pas à gommer les différences de résultats scolaires d'une région à l'autre et entre les zones urbaines et rurales (quelles qu'en soient les causes) et peuvent contribuer à perpétuer du même coup les disparités socioéconomiques.

À l'heure actuelle, l'enseignement préscolaire est du seul ressort des *gminas*, qui doivent le financer sur leur budget général car ce volet de l'éducation n'est pas couvert par les subventions publiques. Cette organisation a probablement limité l'offre préscolaire dans les communes les moins riches, mais ce n'est pas la seule explication. Les *gminas* sont tenues d'offrir gratuitement 5 heures quotidiennes de jardin d'enfant à tout enfant âgé de 3 à 5 ans dont les parents en font la demande. Bien que divers éléments montrent que ce droit n'est pas respecté<sup>7</sup>, les obstacles à la préscolarisation se situent aussi du côté de la demande : de nombreux parents, surtout en milieu rural, ne voient pas l'intérêt de l'enseignement préscolaire et préfèrent garder leurs enfants chez eux même quand des structures *ad hoc* leur sont proposées.

Il semble clair que les résultats en matière d'éducation seraient améliorés si plus d'enfants fréquentaient les écoles maternelles; le projet gouvernemental de généraliser la préscolarisation dès l'âge de 5 ans est donc un pas dans la bonne direction. Pour garantir la disponibilité des ressources financières nécessaires, il faudrait inclure les effectifs préscolaires parmi les indicateurs de l'algorithme qui sert au calcul des subventions versées aux collectivités locales, et encourager les parents à envoyer leurs enfants à la maternelle. Si les parents ne sont pas demandeurs, moins parce qu'ils ne perçoivent pas l'intérêt de la scolarisation précoce que parce qu'ils y sont fortement opposés, il n'est peut-être pas judicieux de la rendre obligatoire et mieux vaudrait, dans un premier temps, faire circuler l'information et encourager les parents en misant sur les effets d'émulation<sup>8</sup>.

## L'enseignement obligatoire

Depuis les changements introduits en 1999, la structure globale de l'enseignement obligatoire en Pologne ressemble à celle de l'enseignement « polyvalent » adoptée par de nombreux pays de l'OCDE. Pendant les quelques années qu'il a fallu aux écoles et aux enseignants pour digérer les changements induits par la réforme, il était difficile de juger

le nouveau système mais l'amélioration des scores PISA est encourageante. Toutefois, le système doit désormais être bien en place et il faudrait réfléchir à de nouvelles améliorations en termes de qualité, d'équité des résultats et de rentabilité.

Comme il a été indiqué plus haut, la création d'établissements d'enseignement secondaire du premier cycle et la réorganisation et les nouvelles modalités d'orientation vers l'enseignement professionnel ont singulièrement diminué les taux de fréquentation des écoles professionnelles (tableau 4.4) et ont vraisemblablement contribué à l'amélioration des résultats scolaires. Néanmoins, les enquêtes auprès des employeurs montrent que certaines compétences cruciales font encore défaut aux nouveaux venus sur le marché du travail : la capacité d'analyse, la communication, les connaissances en informatique et en traitement de texte, les langues étrangères et le travail en équipe<sup>9</sup>. C'est peut-être particulièrement important pour les enfants qui, dans l'ancien système, auraient fréquenté des écoles professionnelles de base (et auraient terminé leur scolarité à 19 ans sans aller jusqu'à la *Matura*) : des éléments semblent indiquer que certains poursuivent effectivement leur scolarité mais obtiennent peu de résultats dans les dernières années; ils quittent finalement l'école à 19 ans sans pouvoir accéder à l'enseignement supérieur et sont mal préparés à l'entrée dans la vie active.

Tableau 4.4. **Ventilation des élèves du secondaire par type d'établissement**  
En pourcentage

Année scolaire	Secondaire général	Professionnel élémentaire	Secondaire spécialisé	Secondaire technique
1990/1991	23.47	42.96	..	33.57
1995/1996	30.34	32.07	..	37.60
1998/1999	34.09	26.55	..	39.36
2002/2003	40.83	14.52	5.16	39.49
2003/2004	41.59	11.28	9.41	37.72

Source : Office central de statistique.

L'une des raisons qui expliquent la baisse des taux d'inscription dans les écoles professionnelles est que nombre d'entre elles dépendaient administrativement ou financièrement de grandes entreprises industrielles situées dans leur secteur et qui ont désormais fermé leurs portes, qui ont réduit fortement leurs activités ou qui, en tout cas, appartiennent à un secteur d'activité en déclin. Pourtant, si elles pouvaient s'adapter aux évolutions du marché du travail, des écoles professionnelles modernisées auraient leur place dans le système éducatif. Il est peu probable qu'elles puissent nouer avec l'industrie les mêmes relations qu'auparavant, mais elles devront suivre attentivement les évolutions du marché du travail et tisser des liens avec les entreprises locales. Au niveau international, on constate que de nombreux pays recherchent les solutions les plus efficaces pour préparer les jeunes gens à la vie active, notamment ceux qui ont peu de chances d'être diplômés de l'enseignement supérieur.

Le système éducatif tel qu'il est organisé et tel que nous l'avons décrit en début de chapitre semble conférer aux directeurs d'établissement une bien plus grande autonomie que dans les autres pays de l'OCDE (OCDE, 2004). Cependant, le ministère de l'Éducation s'est déclaré préoccupé par les changements législatifs récents qui, en obligeant les chefs d'établissement à respecter les plafonds financiers imposés par les collectivités locales et à se conformer aux recommandations des *kuratoria*, ont sans doute limité leur liberté d'action (MNES, 2005). Bien qu'il faille évidemment respecter les budgets impartis et que



les *kuratoria* aient un rôle d'information au sujet de l'efficacité des méthodes d'enseignement, les évolutions inéluctables du marché du travail et du monde éducatif donnent à penser qu'il faut aussi permettre à chaque établissement d'innover, que ce soit dans sa démarche pédagogique ou dans son mode d'organisation.

Néanmoins, toute innovation dans ces domaines doit faire l'objet d'une surveillance et d'une évaluation, deux nécessités qui, en Pologne, semblent bien mal prises en compte par la politique d'éducation, mais aussi par d'autres politiques. L'introduction d'examens nationaux à la fin des cycles d'enseignement a constitué une réforme importante. Ces examens sont organisés à la fin de chaque cycle du primaire et du secondaire. Les résultats à l'examen de fin d'études primaires ne sont exploités qu'à titre d'information et ne servent pas à sélectionner les élèves pour l'entrée dans le premier cycle du secondaire puisque, à ce niveau-là, les inscriptions dépendent de la carte scolaire. Les résultats d'un examen passé en fin de premier cycle du secondaire pourraient déterminer les chances d'un élève d'être admis dans certains types d'établissements du deuxième cycle du secondaire. Dans sa nouvelle version qui date de 2005, la *Matura* est passée à la fin du deuxième cycle du secondaire et remplace la plupart du temps les examens d'entrée dans les établissements d'enseignement supérieur. Les données internationales montrent que le passage d'examens « extérieurs » est essentiel pour garantir l'efficacité dans un système éducatif décentralisé tel que le système polonais (Wößman, 2003). Premièrement, la comparabilité des résultats constitue un moyen simple et efficace de contrôler la qualité en vue de motiver les prestataires de services pédagogiques. Deuxièmement, les résultats d'examens représentent un puissant outil d'analyse des politiques éducatives et devraient être pris en compte lors de l'élaboration et de l'évaluation des programmes d'action.

### **L'utilisation d'indicateurs de performance dans le domaine de l'éducation**

En plus de fournir des informations sur le classement des élèves par rapport aux moyennes nationales, les examens permettent de faire des comparaisons entre établissements et de calculer des indicateurs de « valeur ajoutée » (qui reflètent les résultats globaux d'une école en tenant compte du niveau des élèves à leur arrivée dans l'établissement). Pour le moment, ces indicateurs sont rarement à la disposition des écoles ou des collectivités locales en Pologne<sup>10</sup>. Toutefois, certaines autorités locales (à Cracovie, par exemple) ont lancé des projets expérimentaux, et la Commission centrale des examens évalue pour sa part de nouvelles méthodes de calcul des indicateurs de valeur ajoutée.

Le fait de disposer de ces résultats d'examens a incité certains chercheurs à étudier ce qui détermine leurs variations géographiques (Swianiewicz et autres, 2005; Herczynski et Herbst, 2005; Sleszynski, 2004). Le fossé entre zones rurales et zones urbaines est visible. Les meilleures moyennes sont obtenues dans les grandes villes, suivies des villes de taille plus modeste. Ce sont les élèves des zones rurales qui ont les plus mauvais résultats. On constate également de fortes disparités régionales.

Les travaux empiriques ne fournissent toujours aucune explication satisfaisante à tous ces phénomènes et ne permettent pas non plus d'établir si le système éducatif contribue à réduire les inégalités ou à les accentuer. Les analyses consacrées aux facteurs qui déterminent les résultats moyens obtenus aux examens dans les écoles primaires et les écoles du premier cycle du secondaire au niveau des *gminas* confirment le rôle important du capital humain et de la situation économique. Les régions où les adultes ont un niveau d'études plus élevé, où le chômage est plus bas et les dépenses sociales plus faibles sont celles qui tendent à obtenir les meilleurs résultats. En revanche, aucun

consensus ne se dégage sur la manière d'interpréter les variations de résultats entre des écoles dont les populations d'élèves et les caractéristiques socioéconomiques sont comparables. Le lien entre les diverses mesures des dépenses locales d'éducation et les résultats aux examens est complexe. Il semble qu'il existerait plutôt une relation *négative* entre l'augmentation des dépenses et les résultats aux examens. La conclusion générale, qui n'est guère surprenante, paraît être que ce qui compte le plus est la manière dont les subventions sont employées. La corrélation avec les mesures disponibles des qualifications du personnel enseignant (nombre d'enseignants ayant des qualifications plutôt élevées) résiste mal. Dans le cas des *gminas* rurales, les régions où sont implantés des établissements de grande taille semblent en moyenne mieux classées, tandis que les *gminas* où de nombreux élèves doivent utiliser les transports scolaires tendent à obtenir de moins bons résultats.

Les indicateurs de performance ne peuvent pas tout dire car l'éducation ne se résume pas aux résultats d'examens. Néanmoins, la mise à la disposition des écoles, des collectivités locales et nationales et des chercheurs d'indicateurs « de valeur ajoutée » devrait permettre de mieux comprendre les enjeux. Leur publication devrait être entourée de précautions pour éviter que les parents ne se ruent parfois à tort sur les bonnes écoles ou ne fuient les mauvaises (en pratique, ce problème pourrait être limité par l'application d'une politique de carte scolaire, au risque là encore de créer de nouvelles tensions); il pourrait être décidé de simplement identifier les établissements les moins performants pour, simultanément, décider de mesures spéciales en leur faveur. Au Royaume-Uni et aux États-Unis (programme *No Child Left Behind*), par exemple, des mesures ont été prises pour identifier les écoles aux résultats très inférieurs à la moyenne et les aider à progresser, avec l'éventualité de les fermer si aucune amélioration n'était obtenue.

Comme il a été mentionné plus haut, la rémunération des enseignants n'est pas liée aux résultats pédagogiques, bien que les écoles aient théoriquement le droit de moduler le traitement en fonction de ce paramètre. Il semble que ce pouvoir discrétionnaire serve principalement à octroyer des gratifications aux enseignants qui effectuent des tâches en plus de leur travail habituel. Le corps enseignant s'oppose souvent à ce que les traitements soient mis plus explicitement en relation avec les résultats, car ces derniers sont difficilement mesurables. Pour garantir un enseignement de qualité, il est tellement essentiel de recruter les meilleurs et d'encourager les moins efficaces à progresser, voire à abandonner la profession (Rivkin et al., 2005; OCDE, 2005b), qu'il ne devrait pas être permis d'empêcher les expérimentations et l'innovation. Il serait utile de revoir les règles de protection et d'avancement figurant dans la Charte des enseignants, tout en investissant dans la formation des enseignants et en incitant ces derniers à améliorer leurs qualifications en permanence. Il importe sans doute également d'œuvrer pour accroître le prestige de la profession et empêcher un affaiblissement de la position des enseignants face aux élèves et aux parents.

## L'enseignement supérieur

En 1991, les étudiants préparant un diplôme dans un établissement d'enseignement supérieur (EES) du secteur public étaient environ 400 000. Quinze ans plus tard, les effectifs étudiants sont passés à près de deux millions, dont 30 % fréquentent des établissements privés, qui n'existaient pas en 1991 (tableau 4.5). Le nombre et la diversité des EES sont aujourd'hui considérables.

Tableau 4.5. **L'enseignement supérieur en Pologne**

Caractéristiques de certains types d'établissements d'enseignement supérieur (EES)

	Nombre d'EES	Nombre d'étudiants (milliers)	Étudiants à plein-temps (milliers)	Nombre d'étudiants en 1990/91 (milliers)	Nombre d'enseignants (temps plein)	Nombre d'étudiants ayant obtenu un diplôme de maîtrise	Coûts totaux (2004) (millions de PLN)	Revenus de la recherche, en pourcentage	Principale source de rémunération des activités d'enseignement	Coûts unitaires (milliers de PLN par équivalent étudiant)
EES publics	126	1 337.0	777.7	403.8	74 687	Environ 67 % de diplômés	10 851	12.5	Budget de l'État : 71 %	8 977
EES privés	301	580.1	137.9	0	11 075	Environ 30 % de diplômés (25 % des EES)	1 948	0.4	Droits de scolarité : 97 %	5 358
<i>Dont :</i>										
Universités publiques	17	531.3	285.1	141.1	27 116	Environ 80 % de diplômés	3 773	10.6	Budget de l'État : 65 %	7 538
EES techniques publics	22	329.9	220.2	75.7	18 453	Environ 67 % de diplômés	2 925	20.5	Budget de l'État : 78 %	10 249
EES économiques privés	n/d	308.9	62.4	0	6 670	Environ. 40 % de diplômés	1 108	0.4	Droits de scolarité : 97 %	5 738
EES pédagogiques (publics et privés)	17	133.8	49.6	47.6	4 398	Non	596*	2.5**		5 755**
EES professionnels (publics et privés)	181	206.8	94.5	0	–		662	0.1		4 189

Note : En 2004/05, près de 80 % de tous les étudiants fréquentaient des EES relevant des catégories ci-dessus. Les chiffres des diplômes de maîtrise concernent les diplômés des EES en 2004. Sur le total des diplômes de maîtrise conférés en 2004, 50 % ont été octroyés à des étudiants ayant suivi une formation unique (généralement sur cinq ans) et 50 % à des étudiants ayant suivi une formation post-licence (généralement sur 2 ans).

\* Estimation fondée sur le nombre des EES pédagogiques publics et sur l'hypothèse de coûts identiques dans les EES publics et privés.

\*\* EES pédagogiques publics uniquement.

Source : GUS (2005), Szkoły wyższe i ich finanse 2004 (Les EES et leurs finances en 2004), Office central de statistique, [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl).

La présente section ne tentera pas d'analyser en détail l'ensemble de la structure, qui va des écoles de langues aux instituts d'enseignement supérieur technique, et se concentrera plutôt sur la qualité de l'enseignement et le financement des établissements et des étudiants<sup>11</sup>, deux aspects de la politique éducative qui n'ont pas évolué au même rythme que l'enseignement supérieur – dont le développement a été extrêmement rapide – et qui semblent aujourd'hui traités de façon quelque peu chaotique. La qualité de l'éducation dépend, d'une part, de la multiplication du nombre et des catégories d'EES et, d'autre part, de la dotation en personnel (qui en découle).

### **Surveiller le développement du secteur de l'enseignement supérieur**

L'essor très rapide de l'enseignement supérieur pourrait entraîner une certaine dilution de la qualité. L'infrastructure matérielle est très en retard sur l'évolution du secteur, ce qui se traduit notamment par des salles de cours surchargées et un nombre insuffisant de laboratoires convenablement équipés. Aujourd'hui, l'enseignement supérieur englobe tout un éventail d'étudiants aux intérêts très divers; de surcroît, il n'est pas exclu que le niveau moyen des diplômés de l'enseignement secondaire ait baissé. Si tel est le cas, les établissements qui facturent des frais de scolarité sont les premiers touchés car les EES publics n'exigent aucune contribution financière de leurs étudiants à plein-temps et ont donc la possibilité de sélectionner les meilleurs. Une autre tendance est observée : les étudiants sont plus attachés à obtenir des diplômes et autres certificats qu'à étudier pour le seul plaisir d'apprendre. Par conséquent, la demande de cours moins ardu est en augmentation. Les EES privés ont été les plus réactifs face à cette demande; un

grand nombre d'entre eux proposent de préparer des diplômes faciles dans des disciplines très prisées par les élèves et peu coûteuses pour les établissements, mais les cours dispensés dans ce cadre sont médiocres.

Compte tenu de l'ampleur des changements, il est difficile pour quiconque, en particulier pour les futurs étudiants, d'être bien informé sur la qualité des différents cursus ou établissements proposés. Quoi qu'il en soit, les mécanismes de marché ont fait leur œuvre : le nombre des inscriptions dans diverses disciplines a considérablement changé en fonction des informations disponibles sur les débouchés professionnels associés aux différentes qualifications. Entre 2001 et 2004, la demande de cours d'informatique et d'ingénierie, mais aussi de relations internationales et de sociologie, a considérablement augmenté, contrairement à la demande de cours de commerce ou de gestion et de marketing, en chute libre. Ce recul semble s'expliquer par les taux de chômage observés à la sortie de ces filières qui, très courues dans les années 90, se sont souvent révélées d'une piètre valeur sur le marché du travail. Fournir une information de meilleure qualité pourrait éviter à bien des étudiants d'avoir à tirer les leçons de leurs propres erreurs d'orientation.

En ce qui concerne les établissements privés, on pourrait raisonnablement considérer qu'il est normal de voir plusieurs niveaux de qualité se côtoyer et que cela ne pose aucun problème si la concurrence garantit une « valeur ajoutée » proportionnelle au prix payé. Néanmoins, pour que la mise en concurrence bénéficie à toutes les parties, il faut édicter certaines règles et veiller en particulier à que les intéressés aient facilement accès à une information sur la qualité de l'offre. C'est ce qui a manqué dans le cas des nouveaux EES privés, même s'il est incontestable qu'un certain nombre d'entre eux obtiennent de bons résultats et proposent un enseignement de grande qualité (et constituent donc souvent le premier choix des étudiants). Il n'est donc pas possible de s'en tenir à une simple dichotomie entre mauvais établissements privés et bons établissements publics.

Actuellement, les deux principales institutions chargées du contrôle de la qualité sont la Commission universitaire d'homologation et le Comité national d'homologation, qui traitent chacun de problèmes différents. La première est une organisation non gouvernementale créée en 1997 par les 17 plus grandes universités publiques. L'une de ses principales attributions est de délivrer des homologations par matière (c'est-à-dire à des départements et non à des établissements). Le système repose sur des candidatures spontanées d'EES et a pour objectif d'identifier les départements qui dispensent le meilleur enseignement dans une matière donnée. L'homologation est accordée pour une durée maximale de cinq ans et, en 2005, le nombre de départements homologués avoisinait 250; sur plus de 400 EES, seulement 33 ont obtenu une ou plusieurs homologations. Bien que le système des candidatures volontaires puisse aider les meilleurs EES à obtenir une reconnaissance et les meilleurs élèves du secondaire à faire leur choix entre les différents EES, on ne peut exclure qu'un tel dispositif autoréglementé génère des distorsions au profit des « initiés », même si, d'après Macukow et Chojnacka (2003), cet écueil a été évité.

Créé en 2002, le Comité national d'homologation réunit un certain nombre d'organismes sectoriels préexistants et ses prérogatives sont un peu plus étendues que celles de la Commission<sup>12</sup>. Son objectif premier est de veiller à ce que tous les EES, nouveaux ou plus anciens, satisfassent à des critères de qualité donnés dans des disciplines données. Le Comité vise à évaluer tous les programmes diplômants; une fois qu'un établissement a été sélectionné, il ne lui est pas loisible de refuser l'évaluation. À l'issue des évaluations, les programmes reçoivent une note (excellent, avis favorable, sous

réserve, avis négatif). Quand l'homologation est accordée sous réserve, le département concerné se voit adresser des recommandations et des dates butoirs sont fixées pour leur mise en œuvre. Tout avis négatif conduit normalement le ministère de l'Éducation à retirer ou suspendre l'autorisation d'enseignement pour la discipline concernée.

En raison de l'ampleur de la tâche qui lui est confiée, le Comité peut avoir tendance à se concentrer trop exclusivement sur des normes à respecter, au risque d'instituer une culture plus normative qu'axée sur les améliorations qualitatives, comme l'indiquait un rapport publié récemment par la Banque mondiale (Banque mondiale, 2004). Ce document préconisait que le Comité ne se contente plus seulement de réaliser des évaluations et suggérait qu'il encourage les départements à progresser et travaille pour ce faire en collaboration avec des organismes déjà actifs dans ce domaine tels que la Commission universitaire d'homologation. Le Comité fait valoir que ses évaluations visent déjà à améliorer la qualité et ne se limitent pas à contrôler le respect des normes officielles. De nombreux observateurs pensent néanmoins qu'il lui faudrait travailler davantage dans cette direction.

### **La qualité du personnel enseignant**

L'offre de personnel enseignant et les compétences disponibles déterminent largement la qualité de l'enseignement supérieur. Les effectifs d'enseignants universitaires ont augmenté moins vite que les taux d'inscription dans l'enseignement supérieur, d'où une baisse du taux d'encadrement moyen. La tendance au cumul de postes s'est accentuée car les EES privés, dont le nombre a été brusquement multiplié, se sont efforcés de respecter les critères de qualification des enseignants. Le problème a été partiellement résolu par l'application d'une réglementation qui figurait dans la loi de 2005 relative à l'enseignement supérieur et qui limite les possibilités d'emplois multiples. Associée aux règles sur les taux d'encadrement minimaux, cette disposition pourrait endiguer la prolifération des EES.

Il est donc important que les EES deviennent des lieux de travail attractifs pour les enseignants et les chercheurs. Ceci passe notamment par les rémunérations, qui doivent être adaptées en fonction des différents profils d'enseignants demandés par le marché. Dans les EES à vocation plus universitaire, l'attractivité passe également par la structure des carrières. Beaucoup considèrent que le système actuel n'est pas assez souple et n'incite pas les professeurs d'université à la mobilité (notamment internationale). Il n'est pas ouvert à la concurrence extérieure et assure souvent l'avancement d'enseignants moyens plutôt que de ceux qui sont les plus compétitifs sur le marché mondial. Un tel système a tendance à s'auto-entretenir. Pour qu'une réforme soit possible, il faut que ce système devienne transparent et prévoie, en particulier, de faire circuler l'information sur les travaux scientifiques (publications) des EES, des départements et des enseignants. La circulation de l'information (par exemple, le dépôt de listes de publications sur des sites Internet) pourrait s'opérer spontanément mais, vu l'apparente inefficacité de ce mode de diffusion, il ne serait pas inutile que des pressions administratives et/ou publiques plus fortes soient exercées.

De plus, le travail du Comité national d'homologation en serait facilité et le Comité lui-même serait en position d'exercer les pressions requises. Les vacances de postes universitaires devraient être largement diffusées afin de mettre fin à la pratique qui consiste à organiser des concours favorisant des candidats présélectionnés, souvent issus de l'établissement organisateur. Pour introduire plus de flexibilité dans les carrières, une autre solution consisterait à modifier la nature du diplôme d'habilitation (indispensable

pour être titulaire d'une chaire). Il pourrait même être supprimé, encore qu'une disparition précoce qui ne s'accompagnerait pas simultanément d'un système de carrière concurrentiel serait préjudiciable car elle entraînerait du même coup la suppression de l'unique méthode existante de contrôle de la qualité qui, bien qu'essentiellement formelle, conditionne tout de même l'avancement. Une étude du Conseil central de l'enseignement supérieur (*General Council for Higher Education, GCHE*) paraît indiquer qu'une telle réforme aurait même le soutien d'un nombre croissant d'universitaires (GCHE, 2005). Pour que des enseignants de haut niveau et mobiles soient incités à rester dans l'enseignement supérieur polonais, il faudrait sans doute aussi augmenter le niveau des rémunérations universitaires, établir un barème plus différencié et tenir compte de l'internationalisation croissante du marché des universitaires de valeur.

### **Le financement de l'enseignement supérieur**

Bien qu'il soit possible d'accroître la rentabilité, une augmentation des dépenses salariales dans les EES, en particulier dans certains établissements du secteur public, est incontournable si l'on veut, au minimum, préserver le niveau de qualité actuel. En outre, dans de nombreuses disciplines techniques, une hausse des dépenses non salariales est nécessaire pour permettre aux établissements de se doter de matériels et d'installations modernes. Malgré ces tensions, il n'est toujours pas prévu de faire payer des droits d'inscription aux étudiants à plein-temps des EES publics (la Constitution polonaise dispose que l'enseignement à plein-temps doit être dispensé gratuitement par les établissements publics; la règle ne concerne donc pas la pléthore de cours à temps partiel ou de cours du soir qui sont proposés moyennant finances), alors que les étudiants des EES privés financent l'intégralité de leur scolarité, ce qui crée des inégalités horizontales. À moyen terme, la croissance économique aidant, l'État polonais devrait pouvoir consacrer davantage de ressources budgétaires à l'enseignement supérieur, qui pourrait aussi bénéficier de fonds de l'Union européenne. En tout état de cause, dans les toutes prochaines années, aucune augmentation significative des aides publiques n'est envisageable.

Cette situation se traduit presque à coup sûr par un sous-financement et une offre insuffisante de nombreuses formes d'enseignement supérieur et de recherche, notamment dans les disciplines où les coûts par étudiant sont élevés (parce que des équipements importants sont nécessaires). Elle crée en même temps des inégalités entre étudiants. Certains étudiants pauvres qui auraient les capacités requises pour fréquenter les établissements publics les plus prestigieux ne le peuvent pas car il leur est difficile de financer les dépenses de la vie courante, malgré la gratuité des cours. Des bourses de subsistance existent : elles sont octroyées sous condition de ressources ou de résultats scolaires par les EES, qui disposent à leur guise des financements provenant de l'État ou parfois de l'UE; environ un étudiant sur cinq bénéficie d'une aide de ce type. La formule du prêt étudiant rencontre très peu de succès, probablement parce que le remboursement est exigible deux années seulement après la signature (donc souvent avant la fin des études) et qu'une garantie bancaire est demandée aux étudiants les plus modestes. Des études montrent que, dans la plupart des pays de l'OCDE, les premiers bénéficiaires des effets positifs de l'enseignement supérieur pour la collectivité sont en réalité les étudiants eux-mêmes; par conséquent, malgré l'existence des bourses de subsistance, il est probable que les subventions à l'enseignement supérieur ont des effets régressifs. Pour des raisons à la fois d'efficacité et d'équité, il n'est donc pas aberrant de plaider pour que les EES

publics fassent payer aux étudiants des droits d'inscription liés aux coûts, tout en prévoyant qu'une part accrue des financements publics pour l'enseignement supérieur prenne la forme d'aides sous condition de ressources et non plus de subventions directes aux EES.

Qui plus est, le dispositif des prêts étudiants semble mal fonctionner. Son objectif est double : vaincre l'aversion pour le risque qui dissuade les jeunes gens d'emprunter et surmonter les problèmes de défaillances du marché et de coûts de transaction qu'entraîne l'insolvabilité relative des étudiants issus de familles modestes. De telles difficultés ne sauraient être résolues par un dispositif exclusivement privé, surtout si le remboursement des prêts doit débiter avant que l'investissement n'ait été entièrement réalisé. Les programmes adoptés par l'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni sont plus prometteurs : les prêts peuvent être octroyés par des banques du secteur privé mais le risque est dans une large mesure assumé par l'État et le remboursement est subordonné à l'obtention d'un emploi (remboursement sous conditions de revenus). Les remboursements peuvent même être effectués encore plus simplement, au travers de l'impôt sur le revenu. L'un des problèmes qui peut survenir, et c'est notamment le cas en Nouvelle-Zélande, est la « fuite des diplômés » : ces derniers peuvent quitter leur pays pour ne pas avoir à s'acquitter de leur dette. Tout réel qu'il soit, ce problème ne devrait pas être rédhibitoire; dans un premier temps, par exemple, le montant global des prêts peut être limité pour que la tentation ne soit pas trop grande. L'État peut aussi considérer que les pertes occasionnées par un petit nombre d'emprunteurs déterminés à ne pas revenir en Pologne est un prix raisonnable à payer pour avoir un enseignement supérieur plus efficace. Le meilleur moyen d'atténuer le problème est d'instituer une coopération au niveau de l'UE et de passer des conventions fiscales avec d'autres pays pour que le remboursement des prêts puisse s'effectuer en ponctionnant les revenus de l'étranger.

## Formation des adultes

Plusieurs études ont constaté que l'éducation et la formation des adultes influent de manière significative sur les revenus (encadré 4.3). Elles ont des effets bénéfiques à la fois sur la productivité, le niveau des salaires et les perspectives d'emploi – encore qu'il soit difficile d'isoler les effets de la formation par rapport à celui des autres facteurs – et les meilleurs résultats en la matière sont obtenus par les travailleurs jeunes et très instruits (OCDE, 2004). La Pologne doit donc résoudre le dilemme suivant : concentrer les moyens de formation sur ceux qui pourraient en avoir le plus besoin, notamment les travailleurs âgés et non qualifiés, ou au contraire sur les plus jeunes, qui possèdent déjà un niveau d'instruction plus élevé et pour lesquels il semble plus rentable d'investir.

Compte tenu des bénéfices qu'ils peuvent en retirer, il est probable que les adultes ne participent pas suffisamment aux programmes de formation professionnelle. Si l'on se fonde sur des mesures englobant à la fois la fréquence et la durée des formations, la Pologne est bonne dernière du classement en ce qui concerne l'offre de formation, à égalité avec la Hongrie mais loin derrière les pays nordiques ou certains autres comme les États-Unis et le Royaume-Uni (tableau 4.6). Cette mauvaise place s'explique par la faible fréquence à laquelle les Polonais entreprennent des formations plutôt que par la brièveté des programmes.

### Encadré 4.3. Impact de la formation des adultes sur les revenus

Plusieurs études ont montré que l'éducation et la formation des adultes influent de manière significative sur les revenus. Ok et Tergeist (2003) mettent en évidence une relation positive entre formation et productivité des travailleurs et entre formation et niveaux des salaires dans des pays comme le Royaume-Uni, les États-Unis, la France, les Pays-Bas, l'Espagne et l'Allemagne. Loewenstein et Spletzer (1999) ont estimé qu'au Royaume-Uni une semaine de formation offerte par l'employeur à une nouvelle recrue se traduisait par une élévation du salaire de 1.4 % au bout de deux ans. De même, pour la Grande-Bretagne, Booth et Bryan (2002) ont noté qu'une semaine de formation homologuée pouvait se traduire par une hausse de salaire de 1 % chez les employeurs ultérieurs.

Une étude plus récente de l'OCDE qui a comparé l'évolution des salaires chez les salariés ayant suivi une formation et chez les autres a révélé que les premiers bénéficiaient en quelque sorte d'une « prime salariale » dans plusieurs pays membres (Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, Grèce, Irlande, Italie, Pays-Bas et Portugal). D'après des données de panel européennes et nationales, dans la seconde moitié des années 90, l'avantage salarial résultant de la participation à des cours ou formations était variable : apparemment négligeable en France, il correspondait à un gain de 2,5 % par an en Allemagne et à 5 % au Portugal (OCDE, 2004). L'étude montre en outre que l'avantage salarial est moindre si les salariés conservent le même employeur après avoir suivi une formation. La rentabilité des formations suivies dans le cadre des emplois antérieurs semble plus importante, les gains maximaux étant obtenus par les travailleurs jeunes et très instruits. Les travailleurs ayant reçu une formation ont également moins de risques de rester inactifs et plus de chances de retrouver un emploi après un licenciement. Toutefois, certains chercheurs mettent en doute l'ampleur attribuée au phénomène dans différentes études, considérant qu'elle pourrait être surestimée car il est difficile d'isoler clairement les effets de la formation, par exemple en raison d'un possible biais de sélection (Leuven, 2004).

Source : OCDE (2005a), Thematic Review of Adult learning.

La participation aux formations pour adultes varie également de façon très importante suivant les régions. Les taux de participation les plus élevés concernent les voïvodies de Mazowieckie et Pomorskie et sont presque deux fois supérieurs à ceux de ódzkie, qui sont les plus faibles (graphique 4.5). En raison de l'hétérogénéité des types de formations et d'enseignement classés sous l'intitulé, il est difficile de déterminer si les variations reflètent des différences d'offre ou de coûts ou bien des différences de demande (de la part des travailleurs eux-mêmes ou des employeurs). La participation aux formations est apparemment plus importante dans les régions où le taux de chômage est faible (bien que les éléments l'attestant ne soient pas extrêmement solides et que cela puisse être entièrement imputable à la voïvodie de Mazowieckie, qui comprend Varsovie). En effet, sur une année donnée, pas plus de 4 % des chômeurs suivent l'une des formations financées par les agences de l'emploi alors que ces dernières peuvent proposer à chaque chômeur une formation sur 12 mois (ou 24 mois pour les travailleurs non qualifiés).

Non seulement les taux de participation aux formations pour adultes sont faibles par rapport aux autres pays et très variables d'une région à l'autre de la Pologne, mais on observe également des différences sur d'autres plans : si, comme dans la plupart des pays de l'OCDE, les actifs occupés, les travailleurs plutôt instruits, les jeunes et les salariés des



Tableau 4.6. **Participation aux formations pour adultes dans un certain nombre de pays**

2002

	Taux de participation ajusté <sup>1</sup>
Royaume-Uni	6.9
Danemark	6.7
Suisse	6.2
Suède	5.5
Finlande	4.5
Norvège	4.3
États-Unis	3.3
Allemagne	3.3
Canada	2.9
Pays-Bas	2.9
Autriche	2.8
Espagne	2.6
Corée	2.4
Portugal	1.8
Hongrie	1.4
<b>Pologne</b>	<b>1.4</b>
Mexique	1.0

1. Le taux de participation ajusté (TPA) est établi de façon à prendre en compte la fréquence avec laquelle les adultes participent aux formations et la durée des stages qu'ils suivent. Si tous les adultes consacraient à ces stages 35 heures par semaine pendant 52 semaines, le TPA serait égal à 100.

Source : OCDE (2005c), *Promouvoir la formation des adultes*.

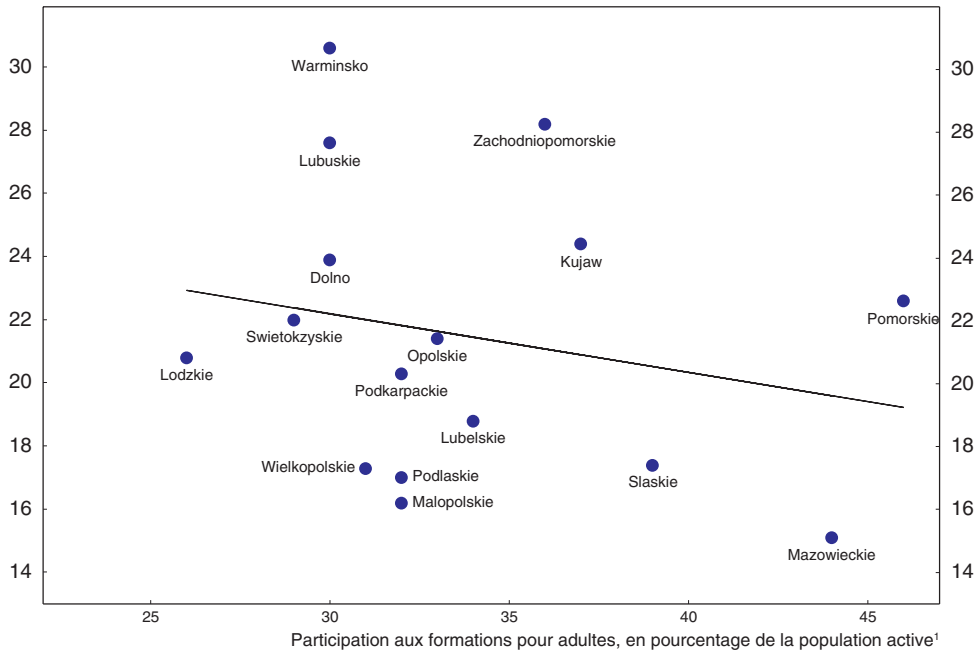
grandes entreprises suivent davantage de formations que les chômeurs, les travailleurs peu instruits, les personnes âgées et les salariés de PME, toutes ces tendances sont toutefois bien plus marquées en Pologne (graphique 4.6). Si l'on s'en tient au statut professionnel, par exemple, un actif occupé est deux fois plus susceptible d'effectuer une formation au cours d'une période donnée qu'un chômeur. Au Royaume-Uni (où le chômage est presque quatre fois plus bas qu'en Pologne), l'écart n'est que de 10 %. Dans les pays nordiques, aux Pays-Bas, en Allemagne et plus encore en Espagne et au Portugal, la relation est carrément inverse. Le lien entre formation et niveau d'études est peut-être encore plus frappant : les diplômés de l'enseignement supérieur sont 30 à 40 fois plus susceptibles d'entreprendre une formation pour adultes que les personnes n'ayant (pratiquement) aucun diplôme.

Il ressort clairement de ces données que la formation des adultes n'est pas très axée sur l'amélioration des débouchés professionnels des personnes les plus défavorisées sur le marché de l'emploi, c'est-à-dire les travailleurs âgés, les travailleurs sans qualifications et les chômeurs. Cela ne signifie pas forcément que, du point de vue de l'efficacité globale, l'offre de formation soit mal orientée. Il est simplement possible que le taux de rentabilité de la formation de ces travailleurs (rapport entre leur productivité avant la formation et leur productivité probable après la formation, compte tenu du coût de cette dernière) soit très inférieur au taux de rentabilité de la formation des travailleurs plus jeunes et plus qualifiés, voire négatif. Si ce paramètre était l'unique critère retenu, il faudrait peut-être en conclure à la nécessité de renoncer à former les travailleurs âgés non qualifiés, tout en remédiant aux conséquences d'une telle décision à la fois par des mesures visant le

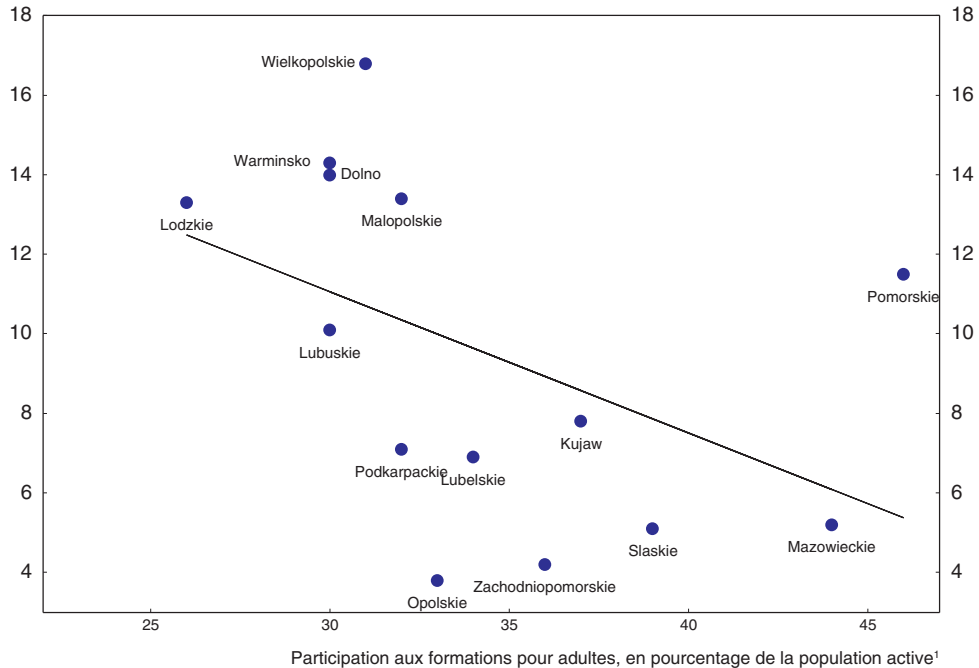
### Graphique 4.5. Formation des adultes, chômage et coûts unitaires

Par voïvodie, 2003

Taux de chômage (%)



Coût unitaire<sup>2</sup>



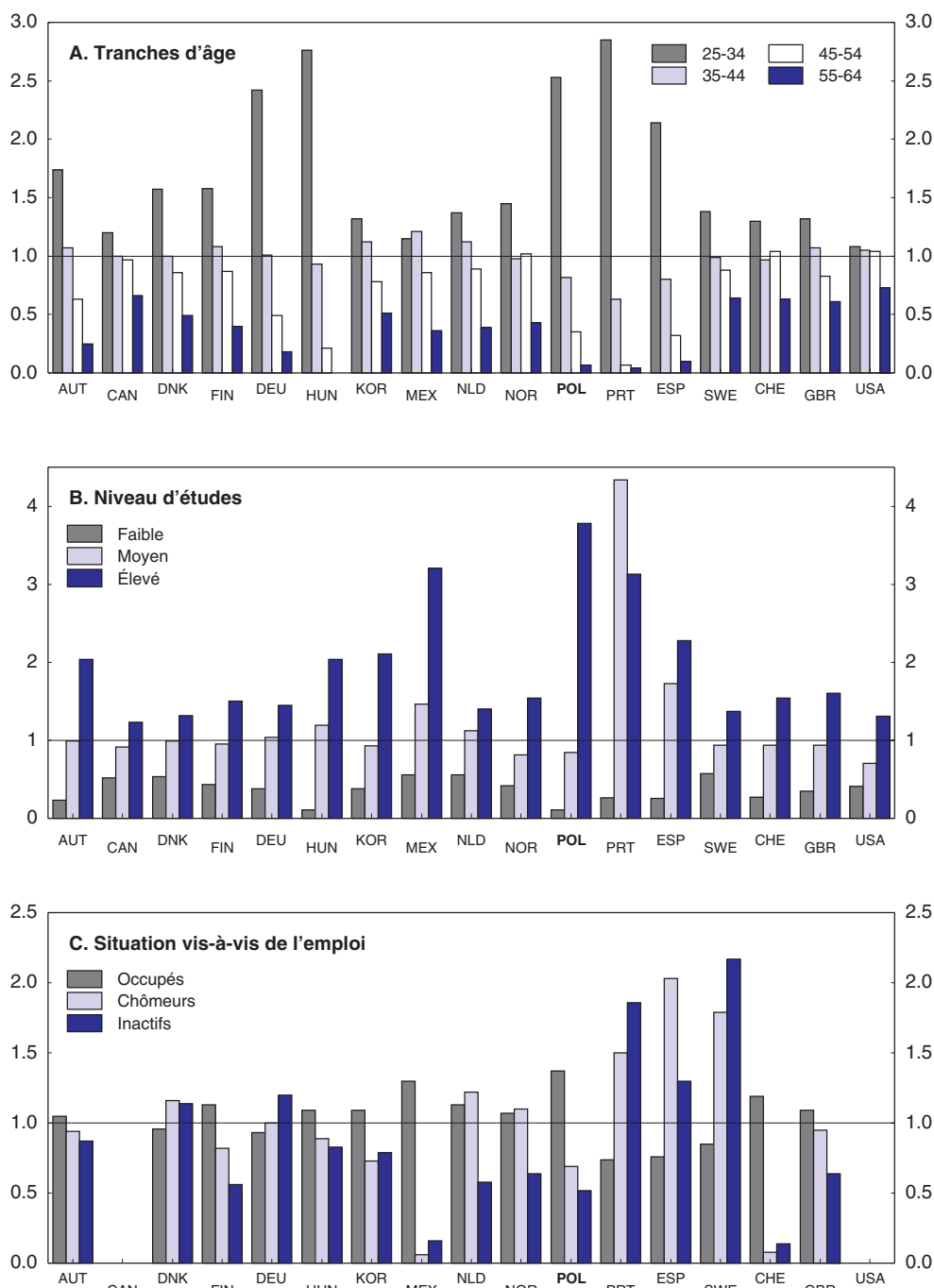
1. Indique la proportion de travailleurs qui ont participé à au moins un programme de formation en 2003.

2. Prix moyen en euros d'une heure de formation dans les centres de formation professionnelle continue en 2002.

Source : OCDE (2005a), *Thematic Review on Adult Learning*.

### Graphique 4.6. Taux de participation aux formations pour adultes, ventilés par profil socio-économique<sup>1</sup>

Ratio du taux de participation de chaque sous-groupe au taux national moyen de participation des personnes de 25 à 64 ans, 2002



1. Un ratio supérieur à 1 implique que la proportion des personnes suivant une formation pour adultes dans un groupe donné est supérieure au taux de participation national moyen; un ratio compris entre 0 et 1 signifie que cette proportion est inférieure au taux moyen.

Source : OCDE (2005c), *Promouvoir la formation des adultes*.

marché du travail (en autorisant par exemple une baisse du salaire minimum pour permettre leur maintien dans l'emploi), et par des compléments de salaire, pour annuler les effets sur la répartition des revenus.

Le fait est que l'on dispose de très peu d'éléments sur le taux de rentabilité des formations pour adultes en Pologne. Une étude récente semble néanmoins montrer qu'elles contribuent très efficacement à réduire le taux de chômage des travailleurs âgés et peu instruits (Liwinski, 2005). Comme le chômage, au même titre que les bas revenus, est probablement le principal sujet de préoccupation en Pologne, ceci vient s'ajouter aux arguments en faveur d'une action ciblée sur cette catégorie de travailleurs, mais il faut surmonter un certain nombre d'obstacles, à la fois du côté des candidats éventuels et des employeurs.

Pour justifier le fait qu'elles n'offrent pas elles-mêmes des formations, les entreprises font valoir que leurs salariés possèdent déjà les compétences requises, que les coûts de formation sont trop élevés et qu'elles préfèrent recruter des gens déjà formés (MEAL, 2004). Autrement dit, le taux de chômage élevé et l'offre provisoirement suffisante de nouveaux candidats à l'embauche plus qualifiés incitent moins les employeurs à proposer des formations. Ceci montre bien que la formation des adultes ne porte ses fruits que si d'autres mesures (examinées au chapitre 5) sont prises en parallèle pour améliorer le marché du travail. Cependant, les formations ne suscitent qu'un intérêt limité parmi les catégories défavorisées qui seraient susceptibles d'en retirer un bénéfice, et ce pour plusieurs raisons. Premièrement, la culture de l'apprentissage tout au long de la vie n'a pas encore été assimilée par les générations plus âgées et peu instruites. Le fait que le niveau d'études contribue à orienter le cours de l'existence est admis plus largement qu'il y a quelques années, mais les plus âgés tendent toujours à penser que l'instruction est importante pour leurs enfants mais pas pour eux-mêmes (CBOS, 2004). Les travailleurs les moins qualifiés et les plus âgés sont généralement plutôt passifs, manquent de motivation, ne voient pas vraiment l'intérêt d'une formation et invoquent le manque de moyens et de temps. Souvent, les salariés participent à des formations parce qu'ils subissent une certaine forme de pression extérieure ou pour répondre à la demande de leur employeur ou encore par peur de perdre leur poste (ITE, 2005). Ils peuvent aussi avoir des difficultés à accéder aux informations sur les possibilités de formation.

Comme dans le cas de l'enseignement supérieur, les entités proposant plusieurs types de formations ont proliféré de façon spectaculaire. De la grande entreprise au consultant indépendant, on dénombre à l'heure actuelle environ 12 000 entités qui organisent des formations pour adultes. La plupart des institutions du secteur public sont sous la tutelle du ministère de l'Éducation : c'est le cas, par exemple, des centres de formation continue, des écoles pour adultes (dispensant principalement un enseignement général) et des centres de formation pratique (souvent d'anciennes écoles professionnelles de base), qui sont plus susceptibles d'offrir des formations visant directement l'insertion sur le marché du travail et coopèrent dans ce domaine avec les agences de l'emploi<sup>13</sup>. Les EES privés et publics proposent également des formations, parfois cofinancées par les employeurs au profit de leurs salariés. On recense également de nombreux centres de formation de plus petite taille, des centres de perfectionnement, des associations, des fondations, des entreprises, des coopératives et diverses autres entités. Certaines de ces entités appartiennent au secteur de l'éducation, publique ou privée, tandis que bon nombre d'entre elles ne sont pas régies par la législation sur l'enseignement mais constituent des entreprises commerciales.

Jusqu'en 2004, l'information sur ces prestataires commerciaux de services de formation du secteur privé était très limitée et ils faisaient l'objet de très peu de contrôles. Depuis, un système d'accréditation volontaire a été mis en place, le registre des entités accréditées étant tenu par l'agence de l'emploi de la voïvodie. À l'heure actuelle, l'enregistrement est pour l'essentiel une simple formalité, car il se fonde sur le respect de certaines normes de base et non sur la qualité des services fournis, même s'il est prévu de faire évoluer le système pour l'améliorer. Bien que l'enregistrement relève d'une démarche strictement volontaire, le système est incitatif dans la mesure où les agences de l'emploi n'ont pas le droit de passer par des organismes non enregistrés.

Il est difficile de dresser un tableau précis du financement des formations. Les subventions publiques pour la formation des adultes paraissent assez limitées, contrairement à celles versées pour la formation continue de type scolaire. Les agences de l'emploi financent certaines formations destinées aux chômeurs, mais il semble que les chômeurs soient aussi nombreux que les actifs occupés à financer eux-mêmes leurs formations (OCDE, 2005a). Depuis 2004, les entreprises qui mettent en place des fonds pour la formation et définissent des programmes de formation peuvent obtenir des aides publiques pour financer la formation de leurs salariés. Les subventions pour les formations équivalant à un niveau d'enseignement supérieur sont plus importantes que pour les formations du niveau secondaire; l'effet incitatif ainsi engendré accentue probablement la distorsion au profit des travailleurs les plus qualifiés qui a été mentionnée plus haut. Avant l'apparition des fonds pour la formation, en 2004, les entreprises dépensaient assez peu pour la formation, qui représentait environ 0.8 % de leurs coûts salariaux, contre 2 % en moyenne dans l'Union européenne (OCDE, 2005a). L'effet des caisses de formation sur les dépenses des entreprises n'est pas encore connu.

On ne dispose d'informations claires sur l'offre disponible que pour le petit nombre de formations qui sont proposées par l'intermédiaire des agences de l'emploi, la plupart du temps au profit des chômeurs. Les domaines parmi les plus demandés sont la vente et le commerce, l'informatique, la conduite, les services comptables et financiers ainsi que les fonctions administratives. Le succès des formations à la conduite de machines et d'équipements ne cesse de grandir. Au cours des trois à cinq dernières années, les formations qui ont le plus souvent débouché sur des emplois concernaient la conduite de machines et d'équipements et les permis de conduire professionnels : plus de 40 % des personnes ayant suivi l'une de ces formations ont trouvé un emploi. Globalement, les taux de réussite étaient de l'ordre de 30 %. Les formations les moins fructueuses se rapportaient à l'informatique, à la comptabilité, aux fonctions administratives ou à la vente, alors que deux de ces domaines étaient parmi les plus prisés par les candidats. Cela pourrait signifier, soit qu'il faudrait un peu mieux adapter les formations aux besoins du marché du travail, soit que le niveau des formations proposées dans des domaines comme l'informatique n'est pas aussi élevé qu'on l'attend. Il peut aussi y avoir un lien avec le niveau d'études des personnes qui se forment : former à l'informatique un adulte dont le niveau atteint dans le cadre de l'enseignement formel est assez bas peut ne pas être très productif en l'absence d'un perfectionnement dans d'autres disciplines.

Les gouvernements polonais successifs ont reconnu l'importance de la formation des adultes et y accordent de plus en plus d'attention. Les financements par projet qui peuvent être octroyés dans le cadre du Fonds social européen ont joué un rôle à cet égard, et la formation des adultes fait partie des attributions du nouveau ministère du Développement régional<sup>14</sup>. Toutefois, il sera difficile de garantir que tout financement supplémentaire

alloué à la formation des adultes sera employé avec efficacité car les informations sur l'efficacité des formations existantes et sur ce qui se pratique dans les autres pays sont rares. D'après Eurostat (2002), cependant, l'un des problèmes de la Pologne est le manque de coordination entre les différents ministères, sachant que la décentralisation du fonctionnement des agences de l'emploi n'a rien arrangé. Néanmoins, il est désormais possible de se procurer certaines études identifiant les types de formations les plus efficaces (Liwinski (2005), par exemple, ou les données des agences de l'emploi susmentionnées). En outre, il est capital d'encourager ces travaux et de combiner leurs résultats avec les informations disponibles sur le coût des formations afin d'identifier les formules présentant le meilleur rapport coût-efficacité. En ce qui concerne les travailleurs non qualifiés et âgés, il faut impérativement déterminer s'il serait justifié, compte tenu du rapport coût-efficacité, d'augmenter la part plutôt faible des formations et des ressources éducatives qui leur est consacrée. En effet, il serait regrettable que la décision implicite de les considérer comme une « génération perdue » pour le marché du travail se fonde sur une évaluation erronée. En attendant, il serait judicieux non seulement de débloquer des ressources pour pouvoir leur proposer davantage de formations, mais aussi de les encourager à saisir tout l'intérêt de ces formations. Il faudrait s'efforcer de cibler les chômeurs ainsi que tous les travailleurs menacés de chômage par les progrès de la restructuration industrielle (chapitre 5).

#### Encadré 4.4. **Recommandations relatives à l'enseignement et à la formation**

##### **Gestion**

- Recourir à des incitations appropriées et conférer l'autonomie requise aux chefs d'établissement pour qu'ils prennent les mesures destinées à relever le niveau; définir clairement les responsabilités respectives de chaque établissement scolaire et collectivité locale. À moyen terme, le rôle normal des *kuratoria* devra se limiter à transmettre des informations sur le contrôle de la qualité aux écoles, aux collectivités locales et à l'administration. Les *kuratoria* ne seront plus investies d'un pouvoir exécutif ni en mesure d'exercer un droit de veto.
- Ne pas laisser les dispositions de la Charte des enseignants relatives à la sécurité de l'emploi entraver une restructuration rendue nécessaire par l'évolution démographique. Instaurer de nouvelles catégories de primes pour compléter le traitement des enseignants obtenant de bons résultats ou enseignant une matière pour laquelle les candidats sont rares.
- Veiller à ce que l'organisation des carrières dans l'enseignement supérieur repose sur des concours ouverts et des critères d'avancement transparents.
- Favoriser une meilleure coordination entre le marché du travail et la politique de l'éducation, tant au niveau central que local.

##### **Contrôle de la qualité**

- Améliorer la collecte des données relatives aux résultats scolaires et obtenues en plus des données PISA. Stimuler la recherche sur les liens entre les résultats des élèves et la politique d'éducation et les autres politiques gouvernementales. Toute nouvelle mesure et tout projet pilote devraient faire l'objet d'une évaluation rigoureuse fondée sur les résultats. Veiller à ce que les mesures de la « valeur ajoutée » des établissements du secondaire (qui sont obtenues grâce au nouveau système d'examen nationaux), soient communiquées aux écoles et aux autorités éducatives. Réfléchir à leur éventuelle publication.

#### Encadré 4.4. **Recommandations relatives à l'enseignement et à la formation** (suite)

- Veiller à ce que les *kuratoria* qui contrôlent la qualité de l'enseignement dispensé dans le primaire et le secondaire ne se limitent pas aux vérifications formelles (niveau de qualification, sophistication des matériels, etc.) et prennent aussi en compte les méthodes pédagogiques. Conditionner l'avancement des enseignants non seulement à la satisfaction des critères formels mais aussi à l'obtention de résultats tangibles.
- Renforcer l'évaluation de la qualité des établissements d'enseignement supérieur (EES) en s'appuyant sur le Comité national d'homologation. Faire savoir à un large public que les évaluations sont consultables sur Internet et veiller à la mise à jour des rapports. Encourager la production et la diffusion d'informations sur le marché du travail qui peuvent être utiles à l'orientation des étudiants.
- Veiller à ce que les agences de l'emploi qui sélectionnent des fournisseurs de formations pour adultes se servent des informations disponibles sur les résultats atteints par ces prestataires, y compris des informations communiquées par de précédents usagers. Veiller à ce que les agences de l'emploi évaluent l'efficacité des programmes de formation qu'elles ont proposés ou organisés.

#### **Financement**

- Veiller à ce que l'« algorithmes » utilisé pour répartir les subventions publiques à l'éducation se fonde sur une quantification appropriée des besoins, et évite de mesurer les besoins par rapport à l'offre existante, ce qui peut se révéler peu incitatif et engendrer des inégalités. En particulier, l'algorithme devrait inclure les besoins d'enseignement préscolaire qui devraient être financés avec les crédits d'éducation de l'administration centrale.
- Pour financer le développement de l'enseignement préscolaire, mettre à profit les ressources dégagées par la chute des effectifs dans le primaire et le secondaire.
- Envisager d'autoriser les EES publics à faire payer à tous les étudiants des droits d'inscription liés aux coûts. En parallèle, une partie des subventions à l'enseignement supérieur pourrait servir à développer le système de bourses sous condition de ressources.
- Réformer le système des prêts étudiants pour que le remboursement puisse être couplé à l'impôt sur le revenu, une fois que l'emprunteur a trouvé un emploi et que ses revenus dépassent un seuil donné; supprimer l'obligation qui est faite aux étudiants de famille modeste de présenter une garantie bancaire et la remplacer par une caution de l'État accordée quand le prêt répond à certains critères prédéfinis.

#### **Offre d'enseignement et de formation**

- Élargir l'offre d'enseignement préscolaire gratuit pour les enfants de 3 à 5 ans, en particulier dans les zones pauvres et rurales. Des campagnes de sensibilisation aux avantages à long terme de la scolarisation précoce pourraient être lancées à l'intention des parents qui ne voient pas forcément d'intérêt de la maternelle.
- Analyser les résultats obtenus en matière d'éducation et de débouchés professionnels pour équilibrer l'offre entre enseignement général et enseignement professionnel. Sur cette base, améliorer si besoin la qualité des équipements et de l'enseignement dans les lycées professionnels.
- Axer l'offre publique de formation des adultes sur l'amélioration des débouchés professionnels et non sur le relèvement du niveau de formation générale, à moins que cela ne soit utile pour le débouché visé.
- Évaluer et analyser les résultats des projets pilotes en termes d'emploi afin d'identifier les méthodes les plus rentables pour parvenir en priorité à augmenter les taux de participation aux formations chez les adultes âgés et peu qualifiés, en vue d'améliorer leurs compétences et leur capacité de reconversion dans de nouveaux emplois ou secteurs.

## Notes

1. Pour certains pays, le Comité de l'éducation de l'OCDE a déjà produit des rapports approfondis, mais la Pologne n'a fait aucune demande en ce sens.
2. Pour la Pologne, nous ne disposons d'aucune étude où sont calculés les taux de rendement de l'investissement dans l'éducation.
3. La version 2005 englobe une cinquantaine de paramètres et se fonde sur les effectifs d'élèves « normalisés » qui sont calculés en attribuant des pondérations différentes aux diverses catégories d'élèves (minorités ethniques, élèves porteurs de handicaps ou justifiant d'un enseignement spécialisé, etc.) et sur le nombre d'élèves ayant accès à des activités extrascolaires. L'algorithme distingue les écoles publiques et les autres et prévoit des affectations différentes pour les établissements spécialisés situés dans les villes de moins de 5 000 habitants ou en zone rurale, ainsi que pour certains types d'écoles spéciales (écoles de musique, de danse ou de sport, écoles bilingues). Un des paramètres reflète également le nombre d'enseignants de chaque échelon employés dans la gmina/le powiat et leur lieu d'exercice (ville ou campagne).
4. Pour plus de détails sur la nécessité de définir clairement les responsabilités de chaque acteur de l'éducation, voir RPO (2003).
5. Les données agrégées ne confirment pas toujours cette hypothèse en général. Dans certains pays, la fréquentation d'un établissement d'enseignement préscolaire ne semble n'avoir eu aucun effet sur les résultats PISA des enfants de quinze ans, même si les effets en sont positifs dans la majorité des pays, y compris en Pologne. Avoir fréquenté la maternelle au moins un an améliore de 38 points le résultat de mathématiques au PISA 2003 alors que l'écart type est d'environ 100. Si l'on tient compte du milieu socioéconomique des enfants, l'effet n'est que de 25 points, ce qui est significatif au plan statistique mais représente un impact assez modeste par rapport à ce qui est observé dans à peu près deux tiers des pays de l'OCDE. Ce chiffre est du même ordre que l'amélioration des résultats de mathématiques constatée entre 2000 et 2003.
6. En 2004/05, le taux de fréquentation était de 55 % parmi les enfants de 3 à 5 ans habitant en ville, contre moins de 18 % pour les enfants des zones rurales (GUS, 2005). De surcroît, le premier taux a augmenté de 6.7 points depuis 2001 et le second de seulement 2.4 points. D'après ce que semble indiquer un taux de fréquentation des écoles urbaines supérieur à 100 % parmi les enfants de six ans pour l'année scolaire 2004/05, certains parents qui vivent à la campagne mais n'y travaillent pas confient leurs enfants à des jardins d'enfants situés en ville. Toutefois, cela n'explique que partiellement l'écart entre villes et campagnes.
7. Le Médiateur des droits de l'enfant a été chargé d'enquêter sur ce problème.
8. Une ONG a lancé un programme de préscolarisation s'appuyant sur des « maîtres itinérants » : ces enseignants spécialement formés se rendaient de village en village et constituaient des classes pour seulement quelques heures, une journée, voire quelques journées par semaine. L'organisateur dit avoir obtenu de bons résultats avec cette méthode qui pourrait se révéler un moyen peu coûteux de relever les taux de fréquentation préscolaire et d'encourager les parents à demander plus de structures permanentes. Voir Comenius Foundation : [www.frd.org.pl/ankieta.html](http://www.frd.org.pl/ankieta.html).
9. Ces carences ont été identifiées dans le cadre d'une enquête téléphonique effectuée par la Confédération polonaise des employeurs privés (Lewiatan).
10. En France, bien que les autorités considèrent que l'école ne soit pas l'unité d'analyse qui convient pour évaluer les acquis scolaires, des indicateurs de ce type sont publiés chaque année pour chaque école.
11. En 2006, la direction de l'éducation de l'OCDE passera en revue l'enseignement supérieur polonais.
12. Il existe également un certain nombre d'organismes d'homologation spécialisés.
13. On compte environ 250 centres de formation continue et centres de formation pratique, environ 300 écoles pour adultes et près de 400 EES participant à l'éducation ou à la formation des adultes.
14. OCDE (2005a) note qu'une association professionnelle recommande à ses membres d'organiser des formations sur le thème « Comment monter un dossier pour obtenir des fonds communautaires ».



## Bibliographie

- Banque mondiale (2004), *Tertiary Education in Poland*, rapport n° 29718, Varsovie.
- Bialecki, I. (2005), « Educational Inequalities and Policy for Equality in Education in Poland », dans Bialecki, I., B. Fatyga, K. Kosea, J. Kurczewski et P. Zieliski, *The Bridge Generation – Complexities, Issues and Perspectives of Youth in Poland*, Bruno Mondadori, Italie, p. 41.
- Blöndal, S., S. Field et N. Girouard (2002), « Investment in Human Capital Through Post-Compulsory Education and Training: Selected Efficiency and Equity Aspects », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 333, Paris.
- Booth, A. et M. Bryan (2002), « Who Pays for General Training? New Evidence for British Men and Women », *IZA Discussion Paper*, n° 486, avril.
- CBOS (2004), « Wzrost aspiracji edukacyjnych Polaków w latach 1993-2004 » (Élever les aspirations des Polonais en matière d'éducation, 1993-2004), Centrum Badan Opinii Społecznej BS/81/2004, [www.cbos.pl](http://www.cbos.pl).
- Doyle, O., C. Harmon et I. Walker (2005), « The Impact of Parental Income and Education on the Health of their Children », *IZA Discussion Paper*, n° 1832.
- Eurostat (2002), *Enquête sur la formation professionnelle continue (CVTS)*, base de données New Cronos, Luxembourg.
- GCHE (2005), Wnioski z dyskusji Srodowiskowej nad dokumentem « Charakterystyka trzech stopni kształcenia » (Conclusions de la consultation publique concernant le document sur « les trois cycles de l'enseignement supérieur »), Rada Główna Szkolnictwa Wzszszego (Conseil central de l'enseignement supérieur), juin, disponible à l'adresse [www.rgsw.edu.pl/?page=standardy\\_dyskusja.php](http://www.rgsw.edu.pl/?page=standardy_dyskusja.php).
- Goodman, A. et B. Sianesi (2005) « Early Education and Children's Outcomes: How long the impacts last », *Fiscal Studies*, vol. 26, n° 4.
- GUS (2005), *Oswiata i wychowanie w roku szkolnym 2004/2005* (L'éducation durant l'année scolaire 2004/2005), Office central de statistique, Varsovie.
- Heckman, J.J. (2000), « Policies to Foster Human Capital », *Research in Economics*, vol. 54, pp. 3 – 56.
- Herbst, J. (2004), « Uwarunkowania dostępu do wychowania przedszkolnego w Polsce » (Facteurs déterminant l'accès à l'enseignement préscolaire en Pologne), exposé consultable à l'adresse [www.frd.org.pl](http://www.frd.org.pl).
- Herczynski, J. et M. Herbst (2005), « School Choice and Student Achievement. Evidence from Poland », polycopié, université de Varsovie, disponible à l'adresse [www.esep.pl](http://www.esep.pl).
- ITE (2005), *National Report for Survey Realisation*, document évoquant un projet destiné à motiver les personnes faiblement qualifiées à se former tout au long de leur vie, Institut de térotechnologie, Radom, [www.motivation-ill.net/index1.htm](http://www.motivation-ill.net/index1.htm).
- Leuven, E. (2004), « A Review of the Wage Returns to Private Sector Training », document présenté lors du séminaire CE-OCDE consacré au thème « Capital humain et performances du marché du travail », Bruxelles, 8 décembre.
- Liwinski, J. (2005), « Wplyw szkolen zawodowych na poziom bezrobocia » (L'impact des formations sur le chômage), document présenté lors de la conférence sur le thème « Développement de l'apprentissage tout au long de la vie – défis et obstacles », Varsovie, 8 octobre.
- Loewenstein, M.A. et J.R. Spletzer (1999), « General and Specific Training: Evidence and Implications », *Journal of Human Resources*, vol. 34, n° 4, pp. 710-733.
- Macukow, B. et E. Chojnacka (2003), « Accreditation System in Poland », document présenté lors de la conférence du SEFU sur le thème « Ingénieur sans frontières : éducation et formation pour la mobilité professionnelle », disponible à l'adresse <http://dlae.enpc.fr/contents/pdf/sefi-f39.pdf>.
- MEAL (2004), « Polska 2004. Raport o rynku pracy oraz zabezpieczeniu społecznym » (Pologne 2004. Rapport sur le marché du travail et la sécurité sociale), ministère des Affaires économiques et du Travail, Département d'analyse et de prévision économiques, Varsovie.
- MNES (2005), *Strategia rozwoju edukacji na lata 2007-2013* (Stratégie éducative 2007-2017), ministère de l'Éducation nationale et des Sports, Varsovie.
- Murawska, B. (2004), *Segregacje na progu szkoly podstawowej* (Ségrégation dans l'accès à l'enseignement primaire), Institut des affaires publiques, Varsovie.

- OCDE (2001), *Connaissances et compétences : des atouts pour la vie : premiers résultats de PISA 2000*, Paris.
- OCDE (2004), *Apprendre aujourd'hui, réussir demain : premiers résultats de PISA 2003*, Paris.
- OCDE (2005a), « Thematic Review of Adult Learning, Poland Country Note », disponible à l'adresse [www.oecd.org/edu/adultlearning](http://www.oecd.org/edu/adultlearning).
- OCDE (2005b), *Le rôle crucial des enseignants : attirer, former et retenir des enseignants de qualité*, Paris.
- OCDE (2005c), *Promouvoir la formation des adultes*, Paris.
- OCDE (2005d), *Regards sur l'éducation : les indicateurs de l'OCDE*, Paris.
- Ok, W. et P. Tergeist (2003), « Improving Workers' Skills: Analytical Evidence and the Role of Social Partners », *Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 10, OCDE, Paris.
- Rivkin, S. et al. (2005), « Teachers, Schools and Academic Achievement », *Econometrica*, vol. 73, n° 2, pp. 417-458.
- RPO (2003), « Obywatelska odpowiedzialność za edukację narodową » (Responsabilité de la puissance civile en matière d'éducation en Pologne), Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, disponible à l'adresse [www.brpo.gov.pl/](http://www.brpo.gov.pl/)
- Sleszynski, P. (2004), « Ekonomiczne uwarunkowania wyników sprawdzianu szostoklasistów i egzaminu gimnazjalnego przeprowadzonych w latach 2002-2004 » (Facteurs économiques déterminant les résultats aux examens de la sixième classe et du premier cycle du secondaire pour les années scolaires 2002-2004), rapport du ministère de l'Éducation nationale et des Sports.
- Swianiewicz, P. et al. (2005), « Finansowanie i realizowanie zadań oświatowych na obszarach wiejskich » (Financement, gestion et qualité de l'enseignement en milieu rural), rapport de l'association des communes rurales, [www.esep.pl](http://www.esep.pl).
- Wößmann, L. (2003), « Schooling Resources, Educational Institutions and Student Performance: the International Evidence », *Oxford Bulletin for Economics and Statistics*, vol. 65, n° 2, pp. 117-170.

## Chapitre 5

# Encourager l'ajustement structurel

*À l'exception de 2004, la croissance du PIB est depuis plusieurs années inférieure à son potentiel. Les réformes structurelles se sont poursuivies, mais la réduction du chômage et l'augmentation de la croissance effective comme de la croissance potentielle supposent d'en accélérer le rythme. La flexibilité de la main-d'œuvre est davantage restreinte par le système de transferts sociaux que par les politiques du marché du travail elles-mêmes, bien qu'il faille se garder de négliger le rôle de ces dernières et d'autres facteurs comme le marché de l'immobilier et l'éducation. L'ajustement et la croissance potentielle sont également freinés par certaines caractéristiques de l'environnement économique, en particulier la réglementation des marchés de produits et le poids toujours important du secteur public dans l'économie, cependant que les politiques d'encouragement de l'innovation n'ont pas encore produit de résultats significatifs.*

Les niveaux d'activité et de productivité sont peu élevés en Pologne, de sorte que son PIB par habitant figure parmi les plus bas des pays de l'OCDE (graphique 5.1). Même si, depuis le milieu des années 90, le rythme de progression du revenu par habitant est systématiquement supérieur à la moyenne OCDE, le processus de rattrapage s'est ralenti ces dernières années. L'accélération de la croissance passe impérativement par l'adoption de politiques macroéconomiques appropriées et par l'amélioration de la formation du capital humain dont il a été question dans les chapitres précédents, tandis que l'accroissement du taux d'emploi nécessitera des réformes sur le marché du travail et dans d'autres domaines. Par ailleurs, la poursuite de l'accélération du processus de convergence suppose une amélioration des performances du marché du travail et des marchés de produits ainsi qu'un processus d'innovation dynamique. L'innovation doit être entendue au sens large : elle peut aller de l'introduction de nouveaux procédés de production ou de nouveaux produits, par le biais d'une hausse de l'investissement, à l'introduction de techniques de gestion innovantes dans les domaines de l'action commerciale, de la planification financière ou des ressources humaines, en passant par des redéploiements de ressources capitalistiques et de main-d'œuvre des secteurs à productivité faible vers des secteurs à productivité élevée.

Le présent chapitre aborde plusieurs de ces questions, en mettant en particulier l'accent sur le marché du travail et sur l'articulation entre politique de l'innovation et politique relative aux marchés de produits. Les deux sources de la croissance future seront le redéploiement de ressources entre secteurs et l'augmentation de la productivité au sein des secteurs et des entreprises. Dans le premier cas, la flexibilité des marchés du travail et des produits sera déterminante, tandis que dans le second c'est l'innovation en termes de produits et de procédés qui sera fondamentale. Le système éducatif, pour sa part, aura toute son importance s'agissant de fournir le capital humain nécessaire aux deux types d'ajustement. Un certain nombre de recommandations pour chacun de ces domaines sont proposées sous forme synthétique en fin de chapitre (encadré 5.6).

### Les redéploiements sectoriels comme source de croissance

La forte proportion de la population active employée dans l'agriculture (environ 17 %) et le très faible niveau de productivité mesurée de cette main-d'œuvre (contribution au PIB de 3 % seulement) sont deux caractéristiques majeures de l'économie polonaise. Il n'est pas impossible que des redéploiements de la main-d'œuvre employée dans ce secteur et dans d'autres activités peu productives suffisent à accroître de manière significative la productivité globale et la croissance à court terme, sans qu'il soit nécessaire ou presque d'accélérer l'augmentation de la productivité au niveau intrasectoriel. Toutefois, si, par le passé, certains ont pu considérer que la disponibilité d'un réservoir de main-d'œuvre agricole avait favorisé la hausse de la productivité globale dans les économies en transition, il convient de préciser que ce processus s'est en général étalé sur plusieurs décennies. L'exemple fourni par le petit nombre de pays de l'OCDE qui, jusqu'à une période

Graphique 5.1. **Ventilation du PIB par habitant**

Différences en points de pourcentage du PIB par habitant en USD (PPA) par rapport aux États-Unis, 2004



1. L'écart de PIB par habitant est égal à la somme des deux composantes indiquées. L'effet de l'utilisation de main-d'œuvre est estimé d'après le nombre total d'heures travaillées par habitant. La productivité est mesurée sur une base horaire.

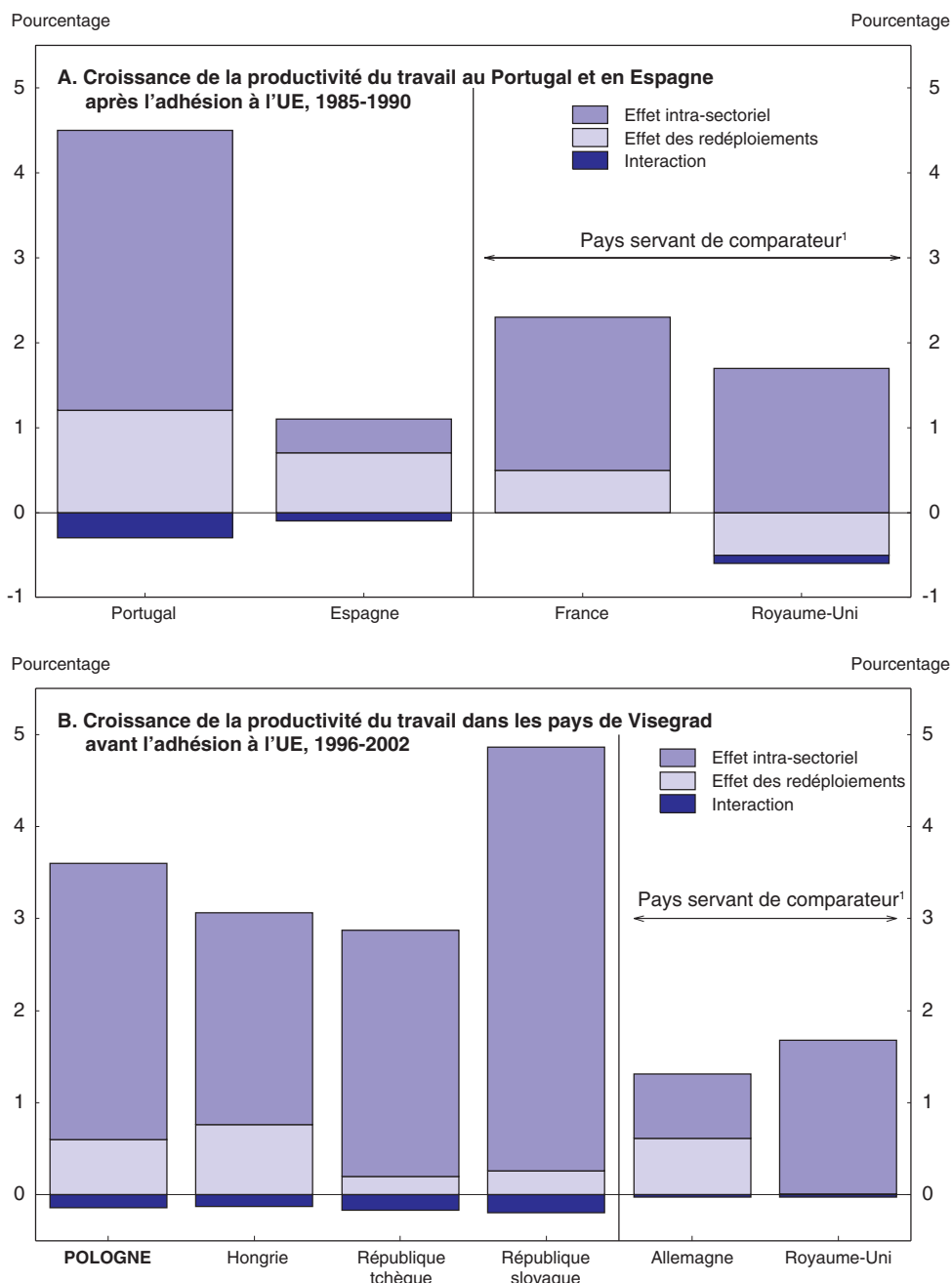
Source : OCDE (2006a) *Réformes Economiques : Objectif croissance*.

relativement récente, avaient une proportion comparable de leur population active employée dans l'agriculture, montre que l'impact des redéploiements intersectoriels sur la hausse de la productivité globale est certes important, mais non décisif.

Ces dernières années, l'emploi agricole a considérablement reculé dans certains pays dont le Portugal, l'Espagne et l'Irlande, situation que pourrait aussi connaître la Pologne. Néanmoins, si la baisse du poids de l'agriculture dans ces économies a coïncidé avec une période d'augmentation très rapide de la productivité, la part des gains totaux de productivité attribuable à des redéploiements de main-d'œuvre entre grands secteurs n'a été, sauf en Espagne, que modeste par rapport à la part des gains attribuable à l'augmentation de la productivité intrasectorielle. Quoi qu'il en soit, la contribution des redéploiements de main-d'œuvre à la hausse de la productivité n'a pas été négligeable puisqu'elle a été comprise entre 0.5 et 1 % par an (graphique 5.2, partie A). Du reste, l'évolution économique récente de la Pologne présente une autre originalité : malgré la très faible productivité du secteur agricole, à la fin des années 90, les effectifs employés dans ce secteur ont augmenté en termes absolus certaines années, selon les statistiques. De nombreux Polonais sont en effet revenus s'installer en zone rurale après avoir été licenciés de secteurs ayant perdu leurs débouchés traditionnels suite à la crise en Russie. Il est difficile d'établir avec certitude si, comme de nombreux observateurs le pensent en Pologne, cette hausse apparente des effectifs était effectivement due au rôle d'amortisseur de l'ajustement du marché du travail joué par l'agriculture. En effet, comme dans bien d'autres domaines, les statistiques de l'emploi agricole semblent avoir quelque peu manqué de fiabilité (cf. encadré 5.4 infra). Il se pourrait que ce mouvement ait également été motivé par la générosité du régime d'assurance sociale des agriculteurs, décrit au chapitre 3. Ceci ne peut cependant constituer le seul facteur explicatif dans la mesure où de nombreux travailleurs employés dans l'industrie possédaient, eux aussi, de petites exploitations agricoles et où une proportion importante de la main-d'œuvre employée dans l'agriculture est constituée par des exploitants travaillant la terre pour leur propre consommation, une partie infime de leur production étant écoulee sur les marchés. L'activité de ces exploitations a bien connu une hausse en période de remontée du chômage, et une bonne partie de la production correspondante pourrait ne pas avoir été enregistrée dans les statistiques.

Ainsi, la Pologne postcommunisme a tiré peu de bénéfices d'un vaste mouvement de redéploiement de la main-d'œuvre employée dans des secteurs à productivité faible comme celui de l'agriculture (graphique 5.2, partie B). L'idée selon laquelle l'agriculture aurait permis d'amortir le choc de l'ajustement n'est pas réellement corroborée par les études, qui montrent que les évolutions d'effectifs dans ce secteur ont été d'assez faible ampleur, même dans la seconde moitié des années 90, période pendant laquelle, jusqu'à l'éclatement de la crise en Russie, le chômage était nettement inférieur à son niveau actuel (Ingham et Ingham, 2005). Ainsi, l'agriculture tient davantage d'un îlot qui, au sein de l'économie, affiche avec constance une faible productivité, que d'un réservoir de main-d'œuvre pouvant être absorbée par les autres secteurs pour accroître les performances globales. Le faible niveau d'instruction des habitants des régions agricoles et, notamment, des plus âgés d'entre eux (cf. chapitre 4) pourrait constituer l'un des éléments explicatifs, de sorte que si cette main-d'œuvre était employée dans d'autres secteurs, sa productivité serait aussi très faible. Indiscutablement, l'ajustement est également freiné par le régime spécial d'assurance sociale des agriculteurs, déjà évoqué au chapitre 3 et sur lequel on reviendra dans la suite du présent chapitre.

La décomposition sectorielle utilisée pour le graphique 5.2 n'est pas très détaillée (découpage en 9 grands secteurs seulement) et, de ce fait, elle sous-estime peut-être

Graphique 5.2. **Décomposition de la hausse de la productivité du travail dans certains pays de l'UE**

1. Le choix des pays servant de comparateur ou de référence est difficile; faute de données appropriées, on ne peut pas utiliser une moyenne des pays de l'UE. La France et l'Allemagne ont été retenues parce qu'elles sont proches des pays concernés, et le Royaume-Uni parce qu'il représente un pays à structure industrielle très différente. L'effet intra-sectoriel capte l'impact d'une variation des niveaux de productivité sectoriels, à parts d'emploi constantes. L'effet des redéploiements mesure les gains de productivité découlant d'une modification de l'allocation de la main-d'œuvre, à niveau de productivité inchangé. L'effet d'interaction est positif quand la main-d'œuvre est redéployée vers des secteurs où la croissance de la productivité est supérieure à la moyenne.

Source : Base de données STAN et calculs de l'OCDE.

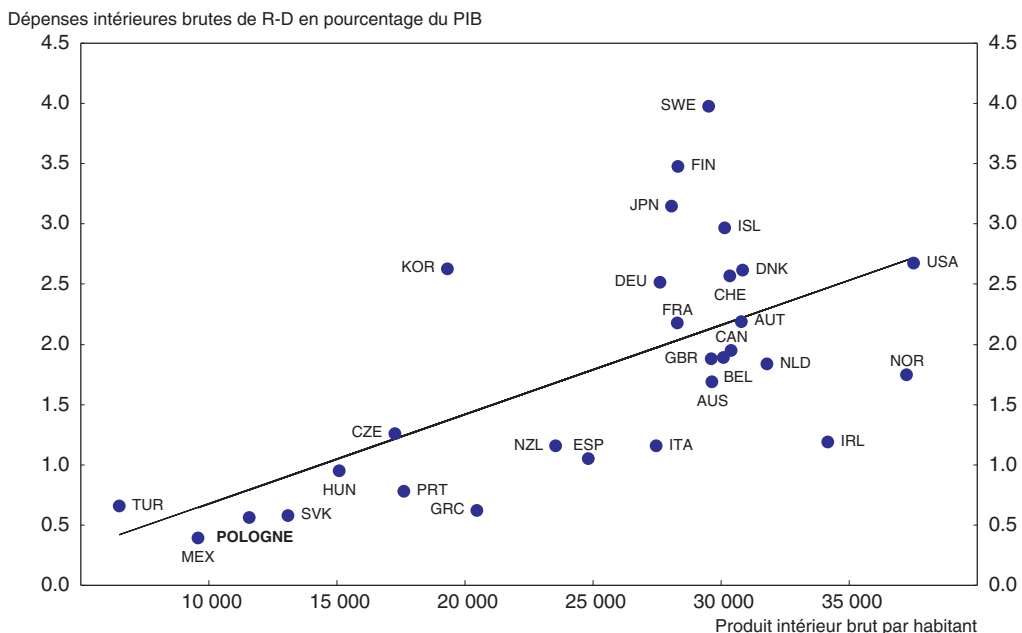
l'ampleur des redéploiements intersectoriels de main-d'œuvre ainsi que leur contribution à la croissance. De fait, d'autres études utilisant un niveau de détail plus fin confirment l'impression que la hausse de la productivité est davantage due aux progrès réalisés dans les différents secteurs d'activité qu'aux redéploiements intersectoriels de main-d'œuvre (Kolasa, 2005)<sup>1</sup>, et il est peu probable que la Pologne constitue une exception à cet égard. Par conséquent, la hausse de la productivité devrait, au final, dépendre de l'amélioration de l'efficacité, à différents égards, au sein des entreprises et des secteurs.

## Entrepreneuriat et innovation<sup>2</sup>

L'innovation constitue le principal moyen de réaliser ces gains d'efficacité. L'innovation est certes difficile à quantifier mais, au regard des indicateurs disponibles, les résultats de la Pologne dans ce domaine sont peu satisfaisants. Les programmes lancés sous différents gouvernements pour accroître les dépenses de R-D en pourcentage du PIB n'ont pas été très concluants, et ces dépenses sont parmi les plus faibles de la zone OCDE, encore que dans les pays plus pauvres elles aient tendance à être inférieures. En 2000, le gouvernement a adopté un programme visant à dynamiser l'innovation au sein de l'économie polonaise à l'horizon 2006, tandis que le plan national de développement pour 2004-2006 s'est fixé pour objectif de porter la part des dépenses de R-D à 1.5 % du PIB en 2006. Pourtant, il est peu probable qu'à cette date ce pourcentage dépasse 0.7 % (en 2004, il était de seulement 0.58 %, contre une moyenne OCDE d'environ 2 %, et avait même baissé par rapport à 1994). Au regard de cet indicateur, la Pologne se place en queue du classement des pays de l'OCDE, si l'on excepte le Mexique. Le Programme national de réforme pour 2005-08 prévoit que ce taux atteindra 1.85 % en 2008. Les statistiques sur le nombre de demandes de brevets publiées ne sont pas plus favorables à la Pologne, même

Graphique 5.3. PIB par habitant et dépenses de R-D

2003 ou dernière année disponible



Source : OCDE, base de données des Comptes nationaux et OCDE, base de données des Principaux indicateurs de la science et de la technologie.



si elle fait mieux que d'autres anciennes économies planifiées. Le nombre de demandes de brevets déposées est en hausse, mais il semble que cette progression soit en grande partie attribuable à des déposants étrangers.

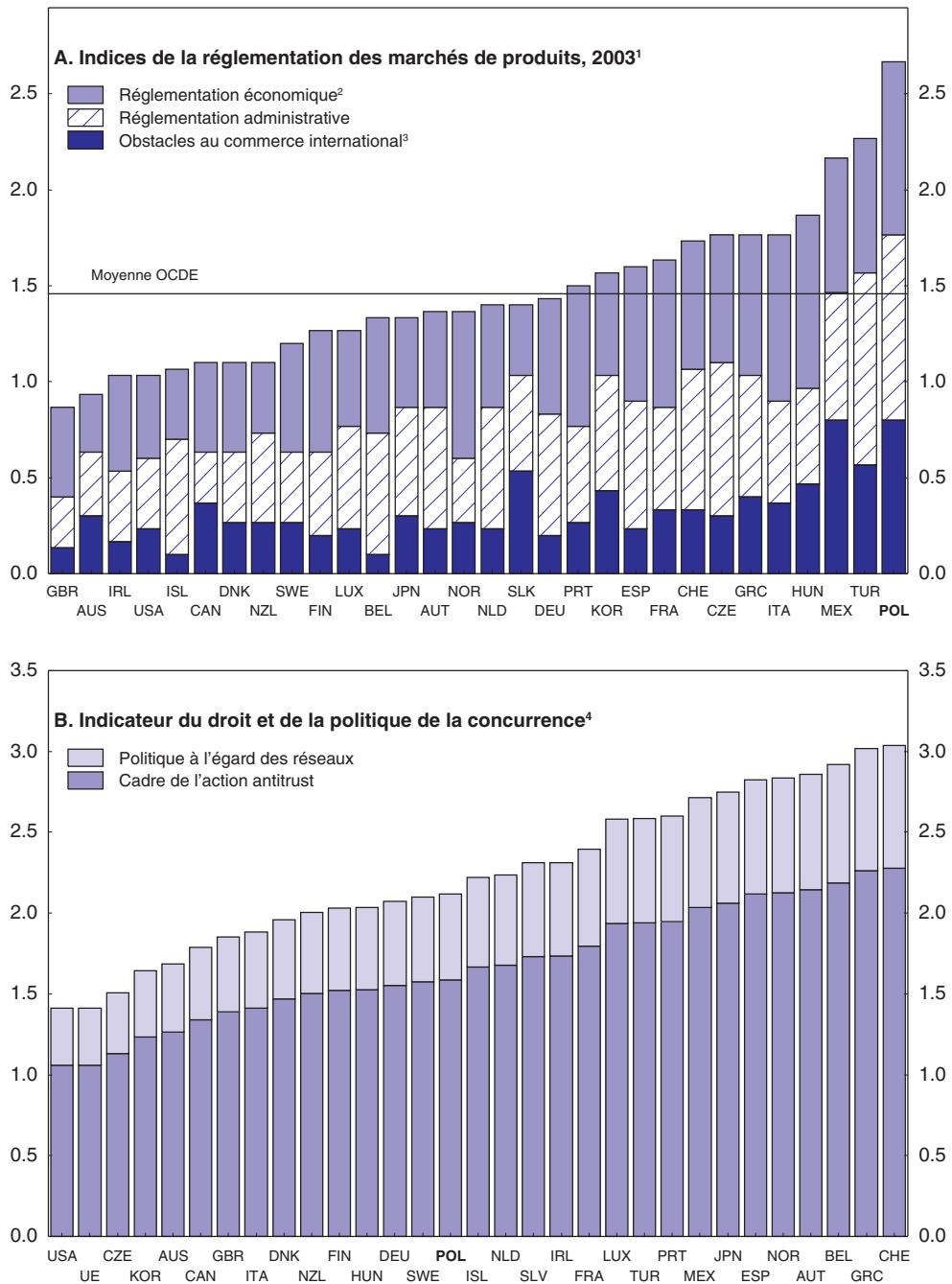
S'il est difficile de quantifier l'innovation, identifier les politiques les plus susceptibles de la dynamiser l'est encore davantage. Globalement, l'industrie polonaise est tellement en retard sur les technologies ou processus « de pointe » qu'il suffirait qu'elle adopte les meilleures pratiques et les technologies existantes pour que la productivité fasse un bond en avant. Il semblerait donc logique d'en déduire qu'il est inutile que le pays consacre des sommes élevées à la recherche pure : l'importation de machines ou de méthodes suffirait. Or, ce type d'innovation nécessite une activité entrepreneuriale non négligeable et, par conséquent, les autorités devraient se fixer comme l'un de leurs objectifs prioritaires la mise en place de conditions-cadres favorables à ladite activité. Pour autant, cette mesure risque de ne pas suffire non plus, car même à supposer que la Pologne parvienne à réaliser des progrès considérables sans nécessairement aller jusqu'à repousser les frontières de la science et de la technologie, c'est la présence d'un capital humain adapté qui favorise la diffusion des connaissances (chapitre 4). C'est en tout cas ce que montrent les études. Il s'ensuit que la politique de l'innovation doit s'intéresser à la fois aux conditions-cadres et à des facteurs plus spécifiques du côté de l'offre.

### **Conditions-cadres**

#### ***Réglementation des marchés de produits et concurrence***

La condition-cadre la plus importante est le degré de concurrence régnant sur les marchés intérieurs de produits (Jaumotte et Pain, 2005). Or, les indicateurs de l'OCDE montrent que, de toute la zone OCDE, c'est en Pologne que la concurrence rencontre le plus d'obstacles, alors même que le droit de la concurrence et les politiques en la matière ne sont nullement sous-développés (graphique 5.4). La place dans le classement obtenue par la Pologne en matière de réglementation des marchés de produits est la résultante de deux facteurs : le poids relativement important du secteur public dans l'économie et le maintien de certaines restrictions imposées aux prises de participations étrangères. En revanche, le droit de la concurrence à proprement parler est plutôt favorable à la concurrence, même s'il est permis de s'interroger sur la rigueur avec laquelle il est appliqué dans certains domaines. Une affaire récente, aujourd'hui réglée, semble illustrer certaines de ces questions. Unicredito, une banque italienne, souhaitait fusionner une banque polonaise acquise à l'issue d'une privatisation avec une autre banque polonaise entièrement contrôlée par une autre entreprise étrangère également reprise récemment par Unicredito, pour créer ainsi la plus grande banque de Pologne. Dans un premier temps, le gouvernement polonais a bloqué la fusion, au motif que l'accord de privatisation initial interdisait à Unicredito d'acquérir une autre banque en Pologne. En soi, la fusion ne semblait pas contrevenir à une quelconque disposition du droit de la concurrence polonais ou communautaire, et la décision du gouvernement a été contestée par la Commission européenne, qui était compétente pour la fusion considérée et qui l'avait autorisée. Le gouvernement et Unicredito sont parvenus ensuite à un accord selon lequel Unicredito céderait environ 40 % des succursales de la banque nouvellement acquise, dans un délai de 18 mois. Tandis que le gouvernement polonais soutient à juste titre que son action était conforme aux termes de la privatisation initiale, certains observateurs estiment qu'il agissait en partie pour protéger les intérêts de la banque publique. Cette affaire révèle aussi les écueils potentiels des contrats de privatisation qui comportent des engagements annexes de la part de l'acheteur.

Graphique 5.4. Indicateurs de la concurrence



1. L'indice va de 0 à 6; plus il est élevé, plus les restrictions sont fortes.

2. Y compris les obstacles à la concurrence et le contrôle étatique.

3. Y compris les restrictions du commerce et de l'IDE.

4. Cet indicateur mesure la fermeté de la politique de la concurrence dans son ensemble. Une valeur faible dénote une politique plus favorable à la concurrence.

Source : Documents de travail du Département des Affaires économiques de l'OCDE, n°. 419, et calculs de l'OCDE.

Les obstacles à la concurrence pourraient également ralentir l'innovation dans le secteur des télécommunications. TPSA, l'opérateur de téléphonie fixe dominant, est encore détenu en partie par l'État, même si l'actionnaire majoritaire est France Télécom. Comme l'opérateur français, dont encore un tiers des titres sont aux mains de l'État, TPSA fait l'objet de vives critiques pour pratiques anticoncurrentielles. De fait, le comportement de TPSA semble entraver le développement du secteur des télécommunications et, en particulier, le segment de l'accès Internet à haut débit, dont l'essor est lié à l'innovation et à l'augmentation de la productivité. L'autorité de la concurrence a eu gain de cause dans les actions en justice qu'elle a par le passé intentées à l'encontre de TPSA. Pourtant, comme sa part du marché polonais de la téléphonie fixe reste supérieure à 90 %, l'opérateur semble être encore tenté d'abuser de sa position dominante. Depuis peu, le nombre de raccordements à l'Internet à haut débit est en forte hausse, mais reste inférieur aux chiffres observés dans de nombreux pays européens.

### **Privatisations**

L'innovation est également liée à la politique de privatisations, par le biais du critère utilisé pour choisir les candidats au rachat des entreprises concernées. La politique de privatisations s'attache à « rechercher des investisseurs qui s'engagent à injecter dans les entreprises privatisées les capitaux nécessaires à leur développement, gage de stabilisation du marché de l'emploi ». En d'autres termes, les acquéreurs sont censés s'abstenir de toute mesure qui pourrait entraîner des délestages massifs de main-d'œuvre. Cela ne devrait pas décourager l'innovation en termes de mise au point de nouvelles technologies ou de nouveaux produits. En revanche, il est probable que cela ait un effet dissuasif sur la prise de risque et l'innovation *organisationnelle* et entraîne un phénomène d'autosélection entre acquéreurs potentiels, aux dépens de ceux qui se montrent les plus innovants. De fait, alors que l'on s'attendrait à ce que l'investissement direct étranger soit l'un des principaux canaux d'introduction du savoir-faire organisationnel et technique en Pologne, Woodward (2005) constate que les entreprises à capitaux étrangers qui sont établies dans ce pays ne font pas particulièrement montre d'innovation et ne mènent pas non plus beaucoup d'actions de formation au profit de leur personnel.

Par ailleurs, la politique de privatisations semble souvent s'attacher en priorité à atteindre les objectifs de recettes du budget (bien que les recettes de privatisation ne soient pas comptabilisées dans le déficit, au sens de Maastricht et de la comptabilité nationale, même si elles viennent réduire la dette brute), et l'État conserve souvent une participation minoritaire. Même lorsque la totalité des titres sont cédés, l'État polonais, plus souvent que n'importe quel autre pays, a conservé son contrôle par le biais d'actions spécifiques; au début de 2005 c'était encore le cas pour plus de 70 entreprises. Si l'on peut effectivement considérer qu'il s'agit en partie d'entreprises stratégiques, on trouve aussi dans la liste une banque et des entreprises de l'agro-alimentaire, de l'hôtellerie-restauration, des secteurs textile, pharmaceutique et du bâtiment, en passant par des distillateurs ou des fabricants de tabac. Il semblerait donc que les autorités couvrent un spectre très large. L'adhésion à l'Union européenne imposant des obligations plus strictes pour le recours à ces actions spécifiques, au milieu de l'année 2005 le gouvernement précédent a décidé de ramener à 14 le nombre d'entreprises dans lesquels l'État conserverait une action spécifique; cette décision n'a pas encore été intégralement appliquée, même si le Trésor ne détenait plus de droits spéciaux que sur 41 sociétés à la fin de l'année. Dans les précédentes *Études économiques*, il avait été recommandé de donner un coup de fouet à la politique de

privatisations, d'accorder moins d'importance aux clauses « sociales » et de se défaire des actions spécifiques et des participations minoritaires, sinon en totalité, du moins en grande partie. Or, en fait d'accélération, les privatisations semblent avoir marqué le pas ces dernières années et cette tendance pourrait s'accroître (cf. également chapitre 3). Il convient de noter que, fin 2005, le Trésor polonais détenait encore des participations dans plus de 1 072 entreprises commerciales en activité (contre plus de 1 100 un an plus tôt), auxquelles il fallait ajouter 303 entreprises à capitaux publics placées sous la tutelle des voïvodies (393 un an plus tôt). Outre qu'elle représente un obstacle à l'innovation, il est probable que la propriété publique des entreprises freine l'ajustement sectoriel.

### **Coût de l'activité entrepreneuriale**

D'autres éléments du cadre dans lequel évoluent les entreprises ont connu des améliorations, dans certains cas trop récentes pour qu'elles puissent être reflétées dans les derniers indicateurs sur la réglementation des marchés de produits, qui se rapportent à 2003. La nouvelle loi sur les faillites, introduite en 2003, devrait également contribuer à améliorer les conditions-cadres (OCDE, 2004), mais le court délai intervenu depuis son entrée en vigueur n'autorise pas encore une analyse approfondie de ses effets concrets. Les mesures proposées dans le programme national de réforme pour accroître l'efficacité du système judiciaire contribueraient également à raccourcir la durée des procédures de faillite. La Loi sur la liberté économique adoptée en 2004 contient des mesures visant à alléger les charges administratives pesant sur les entreprises en simplifiant les formalités d'immatriculation et en réduisant le nombre de démarches à accomplir. Lorsque les dispositions de cette loi seront pleinement en vigueur, les charges administratives devraient effectivement se trouver considérablement allégées, mais le système de guichet unique envisagé par la loi n'a pas encore été mis en service. L'indicateur de la Banque mondiale sur le coût de l'activité entrepreneuriale montre que, globalement, les charges administratives qui pèsent sur les entreprises restent lourdes. Pour les entreprises, ces charges s'apprécient davantage à l'aune de la longueur des formalités qu'à celle de leur coût, même si le coût de création d'une entreprise à *responsabilité limitée* est très significatif, en l'occurrence plus de dix fois supérieur à celui nécessaire pour créer une entreprise ordinaire (Goldberg, 2004).

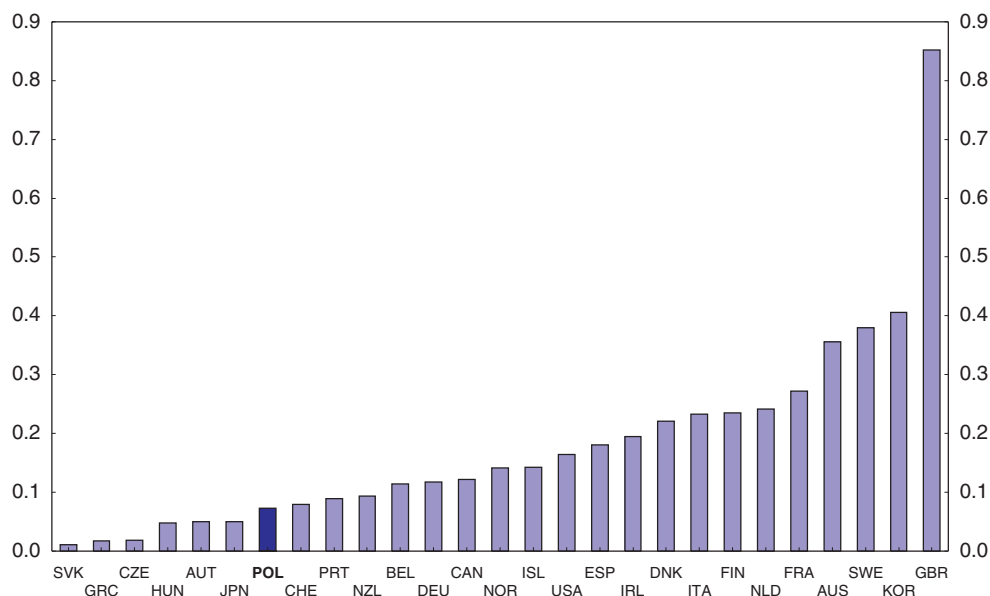
### **Financement, mesures d'incitation et droits de propriété intellectuelle**

Le fonctionnement des marchés financiers est important, non seulement pour le financement de l'innovation mais aussi pour le financement de tout type de croissance. Dans un certain nombre de pays de l'OCDE, les fonds de capital-risque se sont considérablement développés ces dernières années. Ils peuvent servir à financer les premières étapes de la vie d'une entreprise ou son développement ultérieur, lorsque les capitaux propres apportés personnellement par le créateur ou par son entourage familial s'avèrent insuffisants et que l'entreprise est soit de taille trop modeste, soit trop jeune pour pouvoir financer ses investissements à l'aide des bénéfices non distribués, par un recours à l'emprunt bancaire ou par l'émission d'actions. Si les fonds de capital-risque ont effectivement pour vocation de réaliser des investissements trop risqués pour les banques ou trop lourds pour des individus, il n'en reste pas moins qu'ils sont soumis à des économies d'échelle, ce qui les met largement hors de portée de la majorité des entreprises polonaises en tant que source de financement. Malgré tout, il semblerait que les fonds de capital-risque soient plus actifs en Pologne que chez plusieurs de ses voisins

(graphique 5.5). Le fait que malgré la très petite taille de nombre d'entreprises, le capital-risque parvient à s'introduire en Pologne, donne à penser qu'il pourrait y avoir moyen de lever des capitaux en créant des fonds de capital-risque locaux financés par des fonds de capital-risque de plus grande envergure.

### Graphique 5.5. Investissements des fonds de capital-risque

En pourcentage du PIB, 2003 ou dernière année disponible



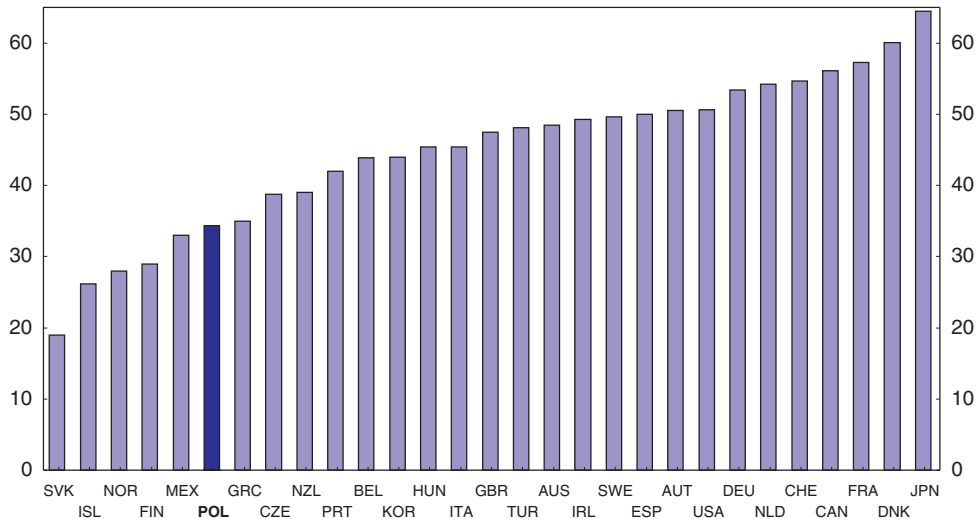
Source : OCDE, base de données sur la science, la technologie et l'industrie.

En Pologne, la fiscalité des entreprises est désormais relativement favorable, tout du moins pour celles soumises au taux normal. Depuis 2004, le taux de l'impôt sur les sociétés n'est plus que de 19 %, contre 27 % en 2003 et 40 % en 1996. Le taux marginal de l'impôt sur le revenu est de 40 %, mais même si les dividendes sont doublement imposés dans la mesure où ils sont prélevés sur le résultat après impôt, ils ne sont eux aussi taxés qu'à 19 % au titre de l'impôt sur le revenu. Au total, les bénéfices distribués sont donc taxés à 34.4 %, soit un pourcentage parmi les plus bas des pays de l'OCDE : seuls cinq pays affichaient des taux inférieurs en 2004 (graphique 5.6).

Si l'incitation au travail et au développement d'une entreprise dépend pour partie de la fiscalité des revenus, s'agissant de l'innovation et de la recherche-développement, ce rôle d'incitation est joué pour une part non négligeable par les droits de propriété intellectuelle. En Pologne, la quasi-totalité des personnes classées dans les catégories des « chercheurs » ont pour employeur soit des établissements publics d'enseignement supérieur, soit des unités de recherche sectorielles (appelées JBR). Ces dernières, au nombre de 200 environ, ont été créées sous le régime communiste pour répondre aux besoins de différentes branches industrielles. Les droits de brevet et autres formes de rémunération des travaux de recherche sont la propriété de l'employeur du chercheur, et même si la législation sur les droits de propriété intellectuelle autorise les établissements à conclure avec leurs employés des accords de partage des bénéfices, il semblerait que ces accords soient très rares. Ces établissements entretiennent très peu de relations

Graphique 5.6. **Taux global d'imposition des bénéfices distribués dans les pays de l'OCDE<sup>1</sup>**

2004



1. Taux légaux effectifs applicables aux revenus de source intérieure distribués aux actionnaires individuels résidents, compte tenu de l'impôt sur les sociétés, de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de tout mécanisme d'intégration ou d'allègement destiné à réduire l'effet de la double imposition.

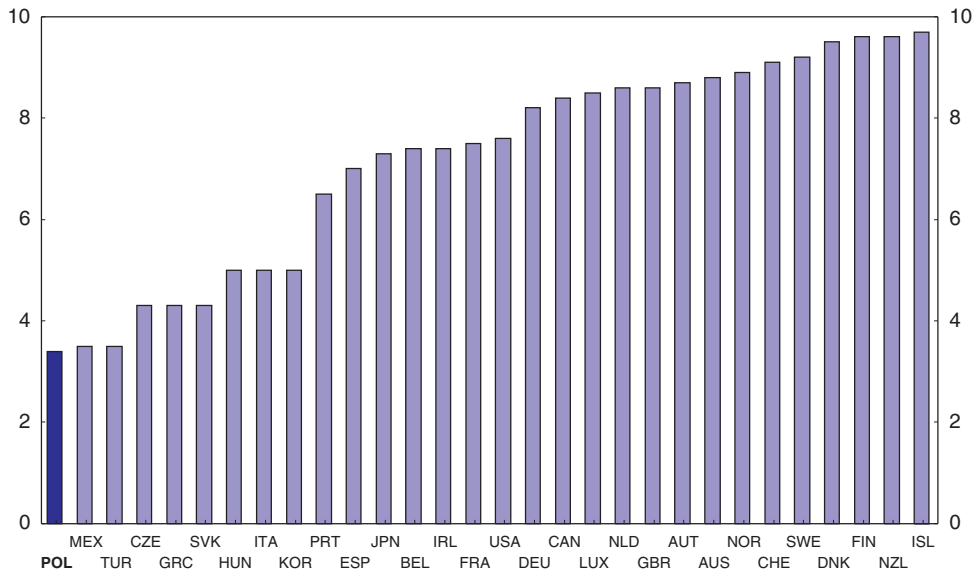
Source : OCDE, base de données sur les recettes fiscales.

commerciales avec les entreprises privées. Même au sein des JBR, dont la préoccupation était auparavant l'évolution concrète des secteurs qui étaient de leur ressort, la structure des incitations est devenue plus orientée vers la théorie : les chercheurs sont davantage récompensés pour leur publications que pour leurs résultats concrets. Compte tenu de ces restrictions sur les relations entre établissements publics de recherche et entreprises, on peut s'étonner que davantage de travaux de R-D ne soient pas effectués dans le secteur privé. Une réforme du système d'incitations dans les organismes publics, et en particulier, au sein des JBR (lesquels sont malgré leurs limites appréciés dans certains secteurs (Woodward, 2005)) pourrait permettre d'obtenir assez rapidement des résultats bienvenus et viendrait en appui des mesures en cours de mise en place dans le cadre de la Loi en faveur de l'innovation, dont il sera question plus loin.

### Corruption

L'une des conditions-cadres les plus importantes pour créer un environnement favorable aux entreprises en général et, partant, à l'innovation, est la relative simplicité mais, surtout, la clarté et la prévisibilité des systèmes fiscal et réglementaire. Comme on l'a vu plus haut et au chapitre 3, la mise en place d'un système permettant aux entreprises d'obtenir un relevé précis de leur situation fiscale a représenté un progrès important. Si ce système n'existait pas avant, cela tenait à la complexité de la tâche et à la rapidité des changements, mais aussi au fait que la réglementation n'était pas interprétée de manière homogène par les différentes administrations concernées. Or, lorsqu'une réglementation manque de clarté au point de se prêter à plusieurs interprétations possibles, cela ne peut que créer un terrain propice à la corruption. Selon l'ONG Transparency International, la Pologne est perçue comme davantage corrompue que 73 autres pays dans le monde, parmi lesquels l'ensemble des pays de l'OCDE (graphique 5.7). Bien que la Pologne ne se situe pas

Graphique 5.7. **Indice de perception de la corruption**<sup>1</sup>  
2005



1. Échelle de 0-10, de la corruption la plus forte à la plus faible.

Source : Transparency International.

au niveau qui, selon le classement de l'ONG, dénote une « corruption endémique »<sup>3</sup>, le fait qu'elle soit perçue comme si corrompue (même si ce type d'indicateur est hautement subjectif) est révélateur d'un grave problème qui a peu de chances de favoriser la croissance ou l'innovation en général.

Selon une enquête d'opinion réalisée auprès de la population en 1999, les domaines dans lesquels le citoyen rencontre le plus la corruption dans sa vie quotidienne sont, dans l'ordre, la santé (67 % des personnes interrogées), la justice (49 %), les rapports avec les autorités locales (39 %) et l'administration centrale (25 %) (cf. Goldberg, 2004, p. 36). La corruption a également été un thème majeur de campagne lors des élections de 2005. À cette occasion, la corruption dans les milieux politiques a été présentée comme un problème important. Si, en soi, la corruption qui sévit dans le domaine de la santé ne représente probablement pas la difficulté majeure pour la vie des affaires, en revanche, son existence dans les autres domaines cités par les personnes interrogées laisse clairement supposer qu'elle pourrait être une source importante de surcoûts pour l'activité entrepreneuriale en Pologne. Par ailleurs, les causes de la corruption dans le système de soins peuvent permettre de donner ne serait-ce qu'une idée de ses origines dans d'autres domaines : les revenus des médecins et des autres professionnels de santé employés dans le secteur public sont plutôt bas (voir chapitre 3) et il est donc courant d'avoir à verser des « dessous-de-table » pour être correctement soigné<sup>4</sup>. C'est l'application des mécanismes de marché dans des domaines où ils sont précisément censés être circonscrits qui crée cette impression de corruption.

L'éradication de la corruption, qui est une pratique profondément enracinée, prendra du temps. Dans bien des cas, cette corruption est sans doute relativement bénigne et probablement acceptée sans trop de contestation. La réussite de l'opération passe non seulement par une législation faisant de la lutte contre la corruption un objectif clair et par

une application déterminée de cette législation, mais aussi par la simplicité relative, l'efficacité et l'absence de toute ambiguïté de cette dernière, par une définition claire des chaînes de responsabilité au sein de l'administration et par un bon équilibre entre responsabilités et rémunération pour les agents du secteur public. Enfin, l'efficacité des dispositifs de détection et de remontée de l'information au sein du secteur public comme du secteur privé et le volontarisme du volet répressif (instruction et poursuites) sont eux aussi des ingrédients essentiels de la politique de lutte contre la corruption.

### **Un soutien actif à l'entrepreneuriat et à l'innovation**

L'Agence polonaise pour le développement des entreprises (PARP) est le principal organisme de soutien aux entreprises. Mise en place en 1995, elle fait rapport au ministère de l'Économie. Sa principale fonction consiste à gérer les financements pour l'entrepreneuriat provenant à la fois du budget de l'État et des fonds structurels de l'UE : elle les utilise pour subventionner des prestations de conseil, des actions de formation et l'octroi de microcrédits et de garanties, mais aussi pour mettre en œuvre directement un certain nombre de programmes. Elle dispose d'un budget global d'environ 1 milliard de zlotys (environ 0.1 % du PIB). Une carence importante réside dans la nature des évaluations *ex post* de l'effet économique de ses programmes. Des études *ex post* sont effectuées, et fournissent des informations utiles sur le degré de réalisation des objectifs internes des programmes, mais elles ne présentent généralement qu'une capacité limitée d'évaluer les effets selon une approche contrefactuelle, ce qui est certes une tâche difficile. Ainsi, aucune étude n'est réalisée sur les taux de survie, de rentabilité ou de croissance des entreprises qui ont eu recours aux services de l'Agence par rapport à celles qui ne l'ont pas fait. Récemment, l'Agence a accru les moyens affectés à l'évaluation, en partie parce que cela conditionnait des financements communautaires. Le lancement d'évaluations plus approfondies est prévu courant 2006.

Malgré les limites de l'évaluation *ex post*, la structure et le mode de fonctionnement de la PARP semblent répondre à un certain nombre de critères d'efficience a priori. Dotée de 300 agents, elle dispose de plusieurs antennes en région, évitant ainsi de concentrer ses moyens dans la capitale. Son action repose sur les liens qu'elle a établis avec quelque 150 centres d'appui sans vocation lucrative animés par des ONG. Une partie de ses agents (la proportion exacte n'est pas connue) ont déjà travaillé en entreprise et le conseil de surveillance compte en son sein des représentants d'organisations professionnelles et de chambres de commerce. Les subventions sont allouées au terme d'une mise en concurrence. La formation occupe une place très importante dans les activités de l'Agence. Elle signale que si l'offre de formation continue fait peu recette parmi les agents, en revanche, les formations en techniques de gestion et, surtout, les cours de langue, sont très demandés. Elle soutient malgré tout la formation professionnelle par le biais de différents programmes de subventions visant à améliorer la qualité des établissements de formation professionnelle, en partenariat avec les employeurs locaux.

La PARP comptait autrefois parmi ses attributions le soutien à la création d'entreprise. Elle conserve d'ailleurs un centre (à Varsovie) où les porteurs de projets peuvent venir faire évaluer leurs idées, mais ce sont désormais les instances régionales (voïvodies) qui sont compétentes pour le soutien à la création d'entreprise et pour les entreprises de moins de 10 salariés. Par ailleurs, le soutien aux entreprises du secteur de l'agriculture relève d'un réseau totalement distinct placé sous la tutelle du ministère de l'Agriculture. Cette multiplicité d'intervenants n'est pas en soi un problème, à condition qu'elle n'entraîne pas



une duplication des services ou des surcoûts administratifs. Reste qu'une bonne coordination entre les différents réseaux est indispensable pour faciliter les redéploiements de ressources de l'agriculture vers d'autres secteurs, même s'il faut bien reconnaître que davantage de ressources peuvent s'avérer nécessaires pour les services en amont et en aval de l'agriculture.

Outre ce soutien à l'entrepreneuriat en général, une loi « relative à certaines formes de soutien à l'innovation » a été adoptée en juillet 2005 et est entrée en vigueur en septembre 2005. Elle prévoit un certain nombre de mesures de stimulation directe de l'innovation et vise principalement à accroître les financements fournis aux PME pour qu'elles innover. La création d'un fonds géré par la Banque pour l'économie nationale (Bank Gospodarstwa Krajowego ou « BGK » qui, par ailleurs, octroie déjà des prêts aux jeunes souhaitant créer leur entreprise) est au cœur du dispositif. Le fonds financerait jusqu'à 75 % du coût d'un projet (dans la limite de 2 millions de zlotys), le solde étant à la charge de l'entreprise. Les dossiers de candidature seront régulièrement évalués au regard de leur caractère innovant et sous réserve qu'ils portent sur des produits, services ou procédés concurrentiels par rapport à ceux existant déjà sur le marché. Les prêts seraient accordés aux taux d'intérêt du marché, de sorte que le principal élément de subvention serait le consentement de la BGK à financer des projets que les banques commerciales ont tendance à considérer comme trop risqués, et le fonds de la BGK pourrait annuler jusqu'à 50 % des prêts octroyés aux entrepreneurs pour appuyer le lancement de productions innovantes.

Dans la mesure où, on l'a vu, il est raisonnable de considérer que les marchés financiers classiques montrent une trop forte aversion au risque pour être disposés à financer le développement des petites entreprises ou leurs activités innovantes, ce nouveau dispositif pourrait jouer un rôle utile. Qui plus est, les financements étant plafonnés à 200 millions de zlotys par an, l'expérience sera dans tous les cas intéressante. *A priori*, dans la mesure où l'entreprise doit financer une partie du projet, il est dans son intérêt de proposer un projet cohérent. Pourtant, d'autres mesures sont envisageables pour faire encore mieux coïncider les intérêts des parties prenantes : on peut par exemple imaginer d'associer des banques commerciales ou des fonds de capital-risque au processus de sélection moyennant une participation, à définir, dans les projets retenus. Cette solution contribuerait à faire des choix plus pertinents en même temps qu'elle établirait des liens entre l'emprunteur et des sources de financement privées utiles pour le développement de l'entreprise. En outre, il n'est pas certain que « le caractère innovant » doive en tant que tel être utilisé comme critère. Sans même parler de la difficulté qu'il y a à définir le caractère innovant, l'économie n'a pas tant besoin de projets pouvant être définis comme innovants d'un certain point de vue que de projets susceptibles de faire croître la production et l'emploi tout en étant rentables. La majorité d'entre eux supposent nécessairement une forme ou une autre d'innovation (sinon, ils ne seraient pas plus rentables que les méthodes existantes). Par conséquent, utiliser comme critère de sélection les taux de rendement attendus serait probablement tout aussi efficace que d'utiliser le critère du caractère innovant.

La loi de 2005 en faveur de l'innovation prévoit par ailleurs des allègements fiscaux en contrepartie des dépenses d'innovation. Pour l'essentiel, il s'agit d'autoriser les entreprises à amortir à 100 % les investissements qu'elles réalisent dans la technologie ou à leur appliquer un amortissement accéléré. Les investissements réalisés grâce aux prêts de la BGK donneraient pour leur part droit à un abattement de 50 %. Là encore, si les marchés financiers se montrent d'une façon ou d'une autre défaillants pour financer l'investissement,

cette mesure peut se révéler utile. Elle risque néanmoins de se solder par d'importantes pertes sèches dans la mesure où les chefs d'entreprise obtiennent des avantages au titre d'investissements qu'ils auraient réalisés de toute façon et cherchent à requalifier différents types de dépenses en dépenses de R-D ou dépenses d'innovation. Comme pour les programmes de la PARP, la Pologne a réalisé très peu d'évaluations *ex post* de l'efficacité de ces types de mesures, mais contrairement à ce qui s'est passé pour la PARP, il ne semble pas que beaucoup d'évaluations des mesures contenues dans la loi de 2005 soient programmées à l'avenir.

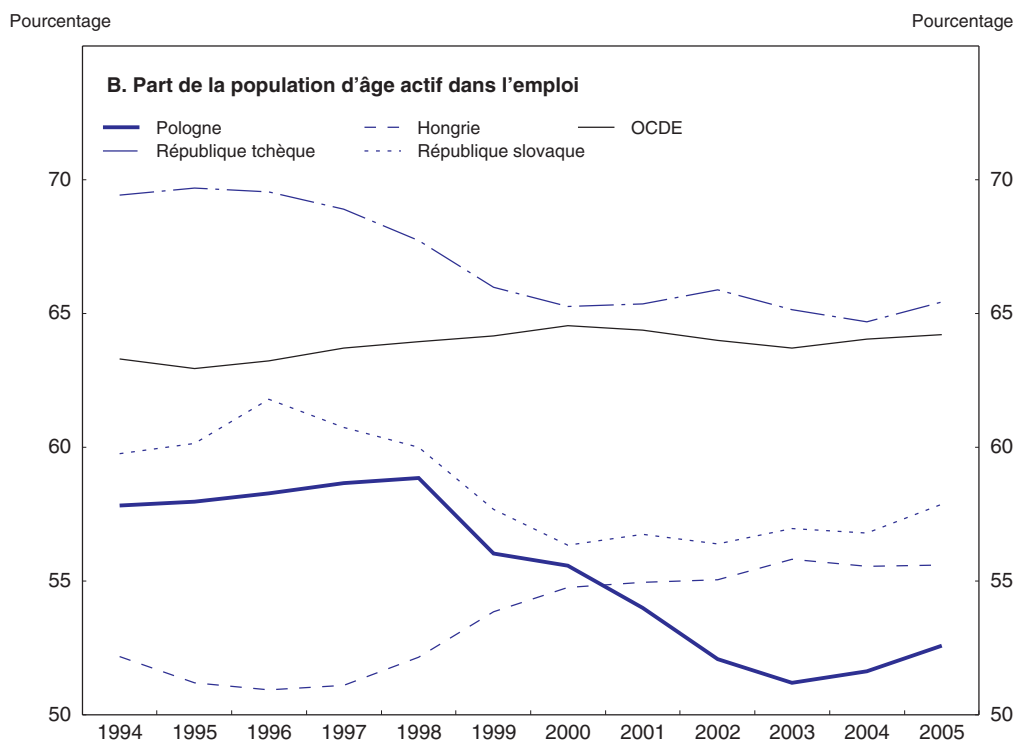
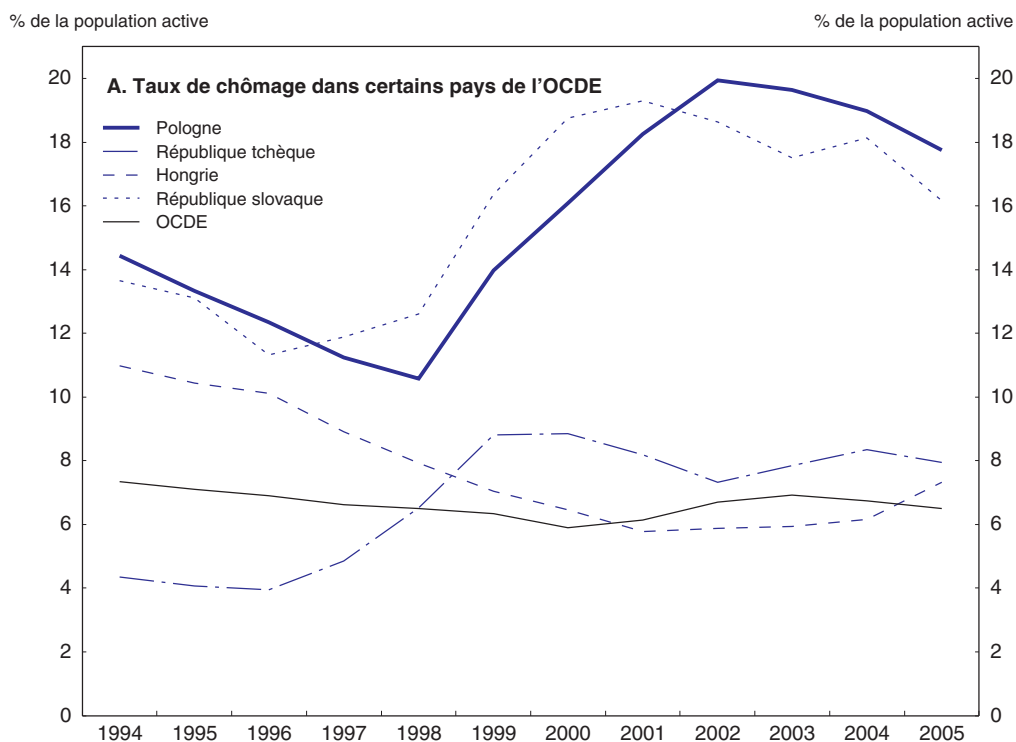
## Politiques du marché du travail visant à accroître la mobilité de la main-d'œuvre et à dynamiser l'emploi

On peut considérer que le marché du travail polonais affiche les plus mauvaises performances de toute la zone OCDE, et la situation s'est fortement dégradée entre 1998 et 2003. Début 2006, le taux de chômage s'établissait à environ 18 %, soit le niveau le plus élevé de la zone. Près de la moitié des personnes qui sont au chômage le sont depuis plus d'un an. Cette proportion décroît légèrement depuis 2003 mais la durée moyenne du chômage, à 16 mois, reste supérieure à la moyenne OCDE (10 mois en 2004). Depuis 2002, date à laquelle il avait atteint 20 %, le taux de chômage baisse régulièrement malgré le fait que la croissance n'a que rarement dépassé son niveau potentiel, tel qu'il est estimé. Reste qu'encore aujourd'hui, le taux de la population d'âge actif qui occupe un emploi dépasse tout juste les 50 %. Le taux d'emploi est le plus bas de tous les pays de l'OCDE, et ces dernières années il n'a enregistré qu'une progression modeste, en tout cas inférieure à la hausse moyenne des autres pays de l'OCDE (graphique 5.8). Il faut savoir qu'en Pologne, la population active se retire très tôt du marché du travail (graphique 5.9). Le taux d'emploi commence à décroître dès 40 ans, en particulier chez les hommes, tandis qu'ailleurs, il est plus courant que cette décrue s'amorce à partir de 50 ans. Le retrait des femmes du marché du travail tend à intervenir plus tard.

En Pologne, les disparités régionales sont également très prononcées. Ainsi, les disparités de taux d'emploi sont parmi les plus importantes de la zone OCDE. En revanche, ces disparités sont moins marquées pour le taux de chômage (OCDE, 2005). Les disparités de performances entre secteurs n'expliquent pas tout (Estevao, 2003 et encadré 5.1) : les différences de situation entre régions sont principalement dues à des facteurs propres aux régions et non à la structure sectorielle de la production régionale. Cela donne à penser que les autorités devraient s'attacher à la fois à résoudre les difficultés du marché du travail spécifiques des régions et à encourager la mobilité de la main-d'œuvre entre régions. Autre implication : afin de tirer tout le parti possible des avantages procurés par un redéploiement « optimal » de la population active entre secteurs, les autorités doivent en premier lieu travailler à faire disparaître les caractéristiques régionales qui font obstacle à la création d'emplois. Le chapitre 4 s'est intéressé aux politiques dans les domaines de l'éducation et de la formation qui seraient susceptibles d'aider la population active à s'adapter aux évolutions structurelles. La présente section examine d'autres mesures visant à encourager et faciliter l'ajustement structurel sur le marché du travail.

Si les disparités régionales sont fortes en Pologne, en revanche et avec tout la prudence qui est de rigueur lorsqu'il s'agit d'interpréter les comparaisons entre pays dans ce domaine, on constate que les flux migratoires entre régions sont faibles par rapport aux autres pays de l'OCDE (graphique 5.10 et OCDE, 2005). Cette faible mobilité explique en partie la persistance des disparités. Cela étant, les flux migratoires entre régions se font

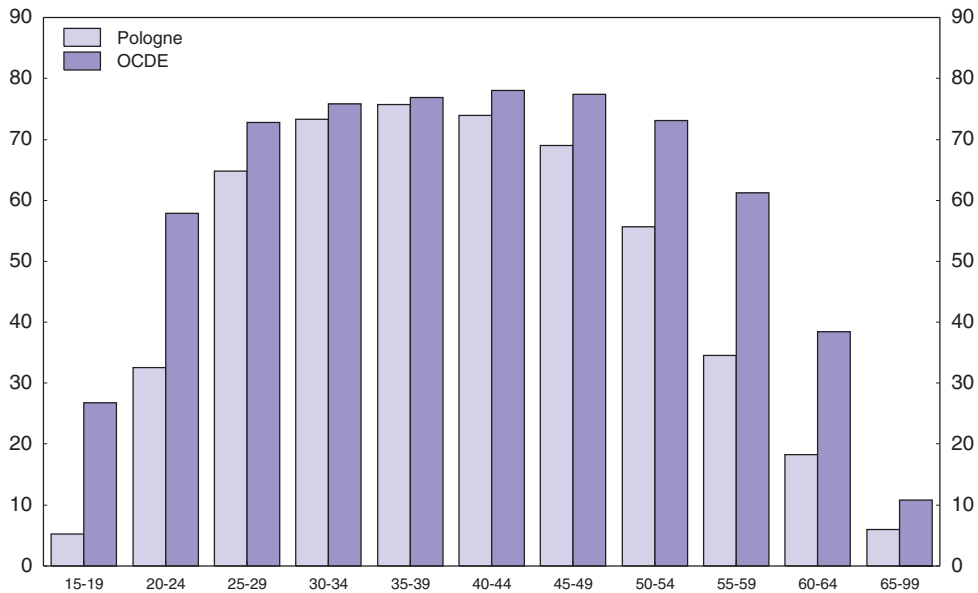
## Graphique 5.8. Évolution du marché du travail



Source : OCDE, base de données des *Perspectives économiques* n° 79.

Graphique 5.9. **Taux d'emploi selon l'âge**

Pourcentage, 2004



Source : OCDE, base de données des Statistiques de la population active.

dans le « bon » sens : les migrants d'âge actif ont tendance à s'installer dans des régions affichant un taux d'emploi relativement plus élevé et un taux de chômage relativement plus faible. Malgré tout, la mobilité entre régions ne suffira pas à réduire de manière significative les disparités régionales sur le marché du travail ni à améliorer la situation globale de ce marché. Cela laisse fortement supposer que le fonctionnement du marché du travail souffre de certaines imperfections.

### **Flexibilité salariale**

Pour pouvoir accélérer la restructuration et accroître la mobilité régionale, il faut veiller à ce que l'ajustement des salaires puisse se faire sans rencontrer d'obstacles majeurs. Il existe des disparités plutôt importantes, selon les secteurs, entre les taux de croissance de l'emploi et de hausse des salaires, ce qui donne à penser que la restructuration est bien en marche et que la flexibilité salariale ne représente pas un obstacle important. Cela étant, dans certains secteurs comme la santé et l'administration, il semble que la hausse des salaires ait été élevée au regard des évolutions de l'emploi (chapitre 3). Du reste, les études empiriques tendent elles aussi à montrer que la flexibilité salariale pourrait être insuffisante (Estevao, 2003). On a constaté une élasticité des salaires individuels par rapport au taux de chômage régional lorsque ce dernier est faible et au contraire, une certaine rigidité lorsque le taux de chômage est élevé (Yamaguchi, 2005). Par ailleurs, la distribution des variations des salaires nominaux est asymétrique et affiche une pointe à zéro, ce qui est un signe de rigidités nominales. Enfin, il semble qu'avant 1998, les rigidités nominales n'aient pas représenté un problème : en effet, comme l'inflation était élevée, les salaires pouvaient baisser en termes réels cependant qu'en termes nominaux, ils augmentaient ou stagnaient. En revanche, depuis 1998 et surtout depuis les dernières années, le taux d'inflation a nettement reculé de sorte qu'il est plus délicat d'ajuster rapidement les salaires réels.

### Encadré 5.1. Améliorer la répartition de la main-d'œuvre par secteur ou par région?

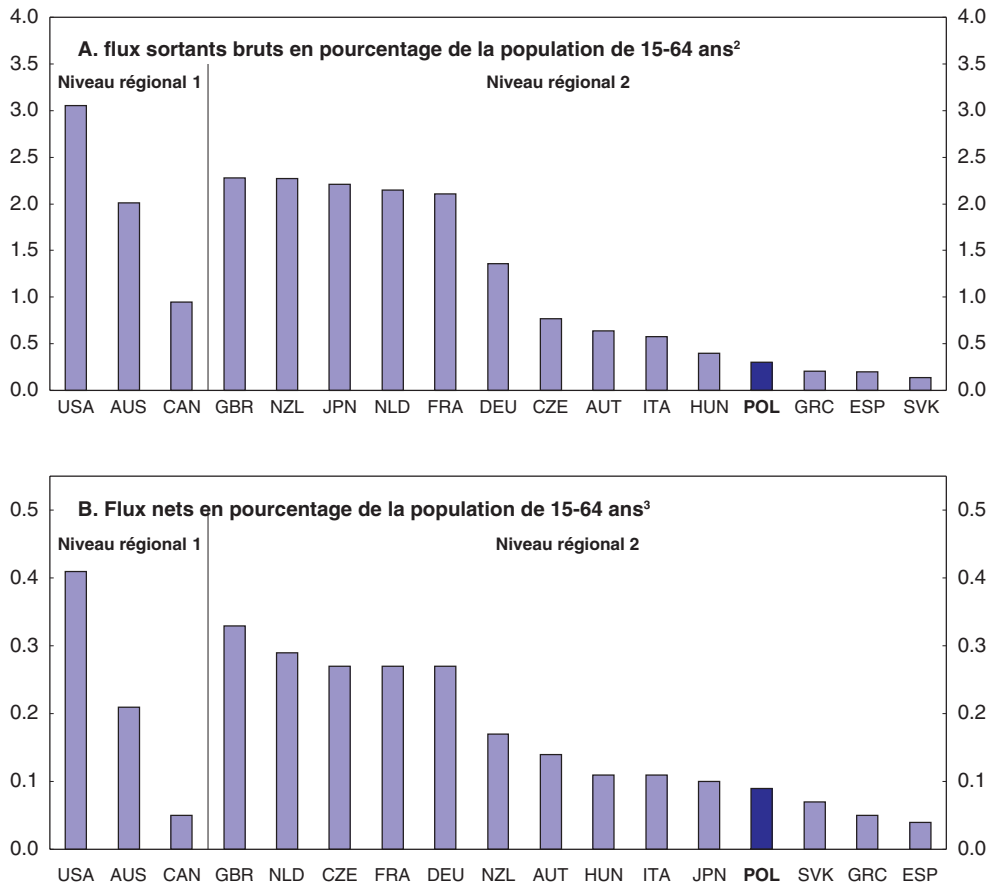
Une répartition optimale de la main-d'œuvre suppose de la mobilité entre régions et entre secteurs d'activité. Certains des facteurs favorisant la mobilité sont identiques pour les deux dimensions, géographique et sectorielle, de la mobilité. Cela est vrai de la plupart des aspects de la flexibilité du marché du travail et des marchés de produits. D'autres favorisent plus spécifiquement un type de mobilité en particulier. Ainsi, les infrastructures, les transports et la politique du logement sont essentiellement associés à la mobilité géographique, tandis que la reconversion professionnelle favorise a priori davantage la mobilité sectorielle.

Imaginons un pays dont chaque région est totalement spécialisée dans un secteur : dans ce type de pays, les autorités devraient s'appliquer en priorité à aider les salariés à quitter leur secteur en déclin pour un secteur en plein essor. Une politique industrielle active à l'échelon régional est elle aussi susceptible de favoriser la création d'emplois. Ce type de politique est cependant difficilement imaginable sur le long terme et ne doit par conséquent être utilisée que pour faciliter la transition. Imaginons à présent un pays dont toutes les régions ont la même structure sectorielle : dans ce type de pays, les disparités de performances entre régions ne pourraient provenir que de causes propres aux régions. Dans ce contexte, les autorités devraient cibler leur action sur les caractéristiques de la région considérée qui expliquent pourquoi le taux d'emploi y est faible et s'attacher à faciliter la mobilité entre régions. Il y a de fortes chances pour que la réalité se situe entre ces deux extrêmes, mais pour déterminer quelles politiques il convient de mettre en œuvre, il importe de savoir dans quelle mesure les disparités sectorielles et géographiques se recourent.

Estevao (2003) cherche à estimer dans quelle mesure, en Pologne, les variations régionales de la croissance de l'emploi sont corrélées aux disparités régionales en termes de structure sectorielle. Il distingue trois facteurs : un facteur structurel, c'est-à-dire le degré de spécialisation d'une région dans des secteurs connaissant une croissance forte ou, au contraire, faible, de l'emploi; un facteur régional, qui dénote dans quelle mesure la croissance de l'emploi dans les secteurs prédominants de la région est supérieure à la moyenne de ces mêmes secteurs et, enfin, une composante de répartition, à savoir le lien de covariance entre les deux facteurs, qui peut être interprété comme la fraction de la croissance d'une région qui est attribuable à la spécialisation de cette dernière dans les secteurs où elle est la plus compétitive. Estevao constate que les disparités régionales en termes de croissance de l'emploi ont pour principale origine la seconde composante, à savoir les performances propres à la région. Il faut en déduire qu'une politique industrielle menée au niveau régional, aussi active soit-elle, aurait une incidence négligeable sur la création d'emplois. Ce résultat n'est pas totalement confirmé par l'OCDE (2005) qui, à partir d'une classification sectorielle plus fine, parvient à la conclusion que la spécialisation sectorielle de départ explique pour une bonne part les disparités régionales de croissance de l'emploi régional, surtout dans les pays où les disparités régionales sont fortes.

Le système de négociations salariales ne semble pas être à l'origine de fortes rigidités. En Pologne, les salaires sont fixés à un échelon décentralisé, essentiellement au niveau de l'entreprise. Le nombre de conventions collectives est en baisse depuis 1995 et les négociations collectives ne couvrent pas un pourcentage particulièrement élevé des salariés (de l'ordre de 40 %), malgré l'existence de procédures permettant d'étendre les conventions collectives.

Graphique 5.10. **Taux migratoires internes**<sup>1</sup>  
2003

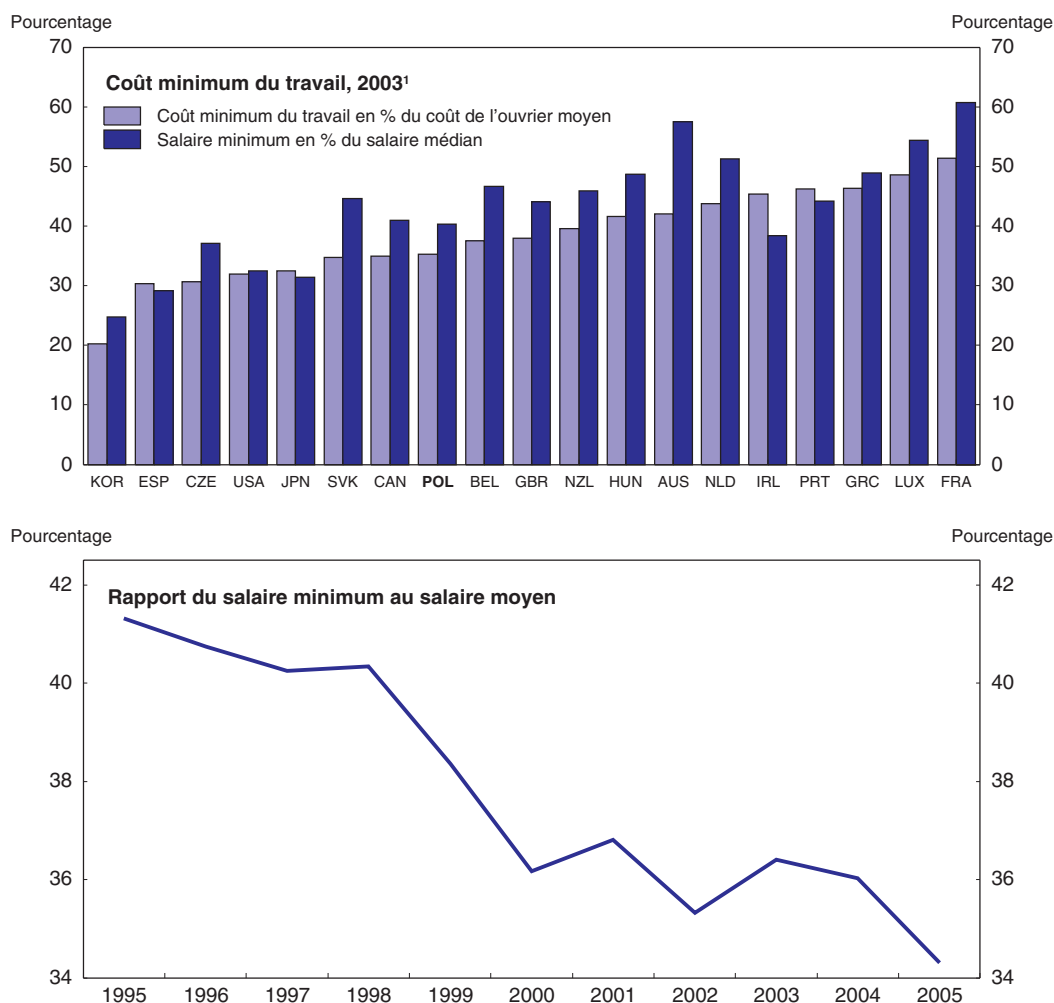


- 1999 pour les Pays-Bas, 2001 pour la Grèce, le Japon et la Nouvelle-Zélande, 2002 pour l'Autriche, la France et l'Italie.
  - Population totale pour l'Australie et l'Italie; population de plus de 5 ans pour le Japon.
  - Somme des valeurs absolues des flux régionaux nets, divisée par deux, rapportée à la population totale de 15-64 ans.
- Source : OCDE (2005), *Perspectives de l'emploi*.

Le salaire minimum est probablement source d'une certaine rigidité dans le bas de l'éventail des salaires. Il est fixé à l'échelon national, en termes de salaire minimum mensuel pour un salarié travaillant à temps plein. Depuis 2002, il est indexé chaque année sur le taux d'inflation prévu et représente moins de 35 % du salaire moyen (graphique 5.11). Comparé aux autres pays de l'OCDE, le salaire minimum n'est pas spécialement élevé, mais du fait du caractère asymétrique de la distribution des salaires, il équivaut à environ 40 % du salaire médian. En outre, dans certaines régions où les salaires pratiqués sont bas, il atteint 40 % du salaire moyen (et, par conséquent, peut-être 45 % du salaire médian), ce qui peut compliquer l'accès à l'emploi pour les travailleurs peu qualifiés et les chômeurs de longue durée. Cela est d'autant plus vrai que les disparités salariales intrarégionales sont souvent plus prononcées que les disparités salariales interrégionales.

En 2005, contre l'avis du gouvernement alors en place, le Parlement a modifié la règle d'indexation du salaire minimum. Dorénavant, il devra au minimum être revalorisé d'un pourcentage égal au taux d'inflation prévu, plus deux tiers de la croissance prévue du PIB

Graphique 5.11. Salaire minimum rapporté au salaire moyen



1. Ou dernière année disponible.

Source : Ministère du Travail et OCDE (2006a) *Réformes Economiques : Objectif croissance*.

en termes réels, jusqu'à ce qu'il atteigne 50 % du salaire moyen. Cela le situerait dans le haut de la fourchette des pays de l'OCDE (Hongrie, France et Grèce). Les données empiriques sur les conséquences probables de cette décision sont contrastées, dans la mesure où les effets négatifs du salaire minimum sur la demande de main-d'œuvre sont compensés en partie par le fait qu'il encourage l'activité (OCDE, 2006b). Cela étant, lorsque le salaire minimum est trop élevé, les effets négatifs du coin fiscal sur l'emploi n'en sont que plus grands. Le coin fiscal étant déjà élevé en Pologne, surtout sur les bas salaires (chapitre 3), le gouvernement doit être attentif à l'impact de la nouvelle règle d'indexation sur les coûts de main-d'œuvre relatifs. Même s'il faudra un certain temps avant que le salaire minimum atteigne un niveau très problématique sur l'ensemble du territoire, du fait de la modification de la règle d'indexation, cette évolution est inéluctable. À moins que le gouvernement ne parvienne à réduire les dépenses publiques dans des proportions suffisantes pour que le coin fiscal sur les bas salaires soit ramené à un niveau qui permette au minimum de compenser la hausse des coûts de main-d'œuvre induite par la nouvelle

formule, il conviendra de reconsidérer la décision de modifier la règle d'indexation. La politique qui autorise les entreprises à ne verser aux salariés peu expérimentés que 80 % du salaire minimum atténue les effets négatifs du salaire minimum sur certains groupes professionnels, et le gouvernement pourrait envisager d'étendre cette possibilité aux chômeurs de longue durée. Si les autorités sont bien conscientes du coût budgétaire des revenus d'assistance et cherchent à les réduire, elle doivent résister à la tentation de transférer aux entreprises la responsabilité de la réalisation des objectifs sociaux, car cette décision diminuerait très probablement la demande de main-d'œuvre et serait par conséquent contreproductive.

### **Revenus de remplacement**

Dans nombre de pays de l'OCDE, les disparités régionales en termes de taux de chômage sont plus marquées que les disparités régionales en termes de taux d'emploi. Concrètement, cela signifie que les disparités s'expliquent davantage par la capacité des marchés du travail régionaux à créer des emplois que par l'offre de travail ou la démographie (OCDE, 2005). La Pologne n'est pas dans ce cas, puisque les disparités régionales en termes de taux d'emploi sont très prononcées. Cela laisse penser que l'offre de travail et, partant, les revenus de remplacement, jouent un rôle important.

Le salaire minimum accepté en Pologne semble élevé, ce qui pourrait expliquer une certaine rigidité des salaires alors même qu'ils sont fixés à un niveau décentralisé et que le salaire minimum n'est pas très élevé. Bien qu'elles ne soient pas totalement fiables, les données tirées de l'enquête sur la population active tendent à montrer qu'une proportion importante des chômeurs ne seraient pas prêts à accepter un emploi rémunéré au salaire minimum. Les autres sources de revenu ou les revenus provenant de l'économie informelle sont certainement élevés (encadré 5.2), car sinon, on comprendrait mal comment des personnes peuvent se permettre de rester inactives au lieu de chercher un emploi dans un autre secteur ou une autre région.

Le système polonais de transferts sociaux est relativement généreux pour les handicapés et certains groupes spécifiques, notamment les personnes avec enfants (encadré 5.3 et tableau 5.1). En revanche, les indemnités versées aux chômeurs sans enfants ne sont pas particulièrement généreuses (nettement inférieures au salaire minimum) et, en tant que telles, ne devraient donc pas représenter une contre-incitation importante au travail<sup>5</sup>. Les indemnités de chômage sont versées pendant une période plus longue dans les régions où le taux de chômage est élevé : si, du point de vue de la politique sociale, on peut y trouver une certaine justification dans la mesure où retrouver un emploi dans une région en difficulté prend très probablement plus de temps qu'ailleurs, cela agit assurément comme un frein à la recherche d'emploi et surtout, à la mobilité géographique. Il convient de veiller plus strictement au respect des obligations de recherche d'emploi (voir ci-après). Les critères d'admissibilité aux indemnités de chômage devraient notamment inclure un critère de distance entre le domicile et le lieu de travail. De même, dans les régions en difficulté, il serait bon de tirer parti du fait que la durée d'éligibilité aux indemnités de chômage est plus longue pour inciter les chômeurs à rechercher un emploi dans une autre région.

Le régime de pensions d'invalidité constitue un facteur explicatif bien plus important du fort pourcentage d'inactifs et du niveau élevé du salaire minimum accepté. La pension d'invalidité représente en effet près de la moitié du salaire moyen, et est nettement supérieure au salaire minimum. Dans certains cas, elle est supérieure à la pension vieillesse, et même si, depuis le début de l'année 2006, les handicapés sont transférés



### Encadré 5.2. L'économie informelle en Pologne

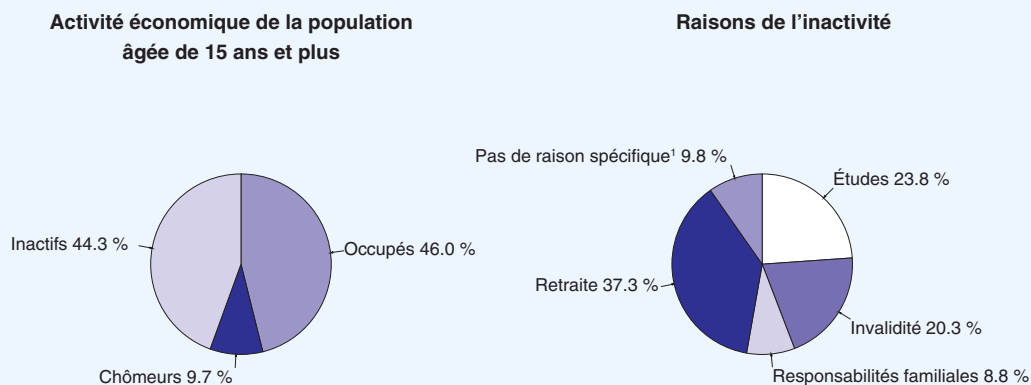
Il est difficile d'évaluer l'étendue actuelle de l'économie et du travail informels en Pologne. Des estimations datant de 1998 ont montré que le secteur informel représentait, selon la définition utilisée, 7.5 % ou 9.2 % de l'emploi total (OIT, 2002). Le travail informel était plus important en zone rurale qu'en zone urbaine, et chez les hommes, en particulier les moins diplômés et les moins qualifiés. Selon l'Office central de statistique, la part du PIB produite dans l'économie informelle a atteint 13.2 % en 2003, contre 14.3 % en 2000, ce qui signifie que, sauf à supposer une croissance rapide de la productivité, l'emploi dans le secteur informel n'a pas fortement diminué depuis 2000. De fait, la croissance de l'économie a nettement ralenti depuis 2000, de sorte que le secteur informel a dû retrouver un attrait relatif.

Si l'on compare le nombre de personnes sans emploi (graphique 5.12) et les bénéficiaires de revenus de remplacement (tableau 5.1), on constate que certaines personnes n'ont pas une source de revenu officielle qui leur permette de vivre, contrairement aux retraités ou aux handicapés. Reste que :

- 10 % de la population âgée de 15 ans et plus est au chômage mais dans la mesure où seulement 14 % des chômeurs recensés perçoivent des indemnités, 8.6 % de la population adulte est au chômage sans être indemnisée.
- 10 % des inactifs (4.4 % de la population adulte) le sont pour une raison qui ne leur ouvre droit à aucune indemnité.
- 9 % des inactifs (4 % de la population adulte) le sont pour assumer des responsabilités familiales, mais les allocations qu'ils perçoivent sont insuffisantes pour en vivre.

#### Graphique 5.12. **Activité économique de la population âgée de 15 ans et plus, et raisons de l'inactivité**

2005, troisième trimestre



1. Personnes qui recherchent un emploi mais ne sont pas prêtes à l'exercer, y compris les personnes découragées par l'inefficacité de la recherche.

Source : Office central de statistique, Enquête sur la population active en Pologne.

Si l'on additionne tous ces éléments, il apparaît que 17 % des adultes sont sans emploi et ne disposent pas de sources claires de revenu. Certains perçoivent des revenus d'assistance, mais d'une part cela ne concerne que 5.7 % de la population adulte, et d'autre part ces revenus sont relativement faibles. Certaines familles démunies peuvent percevoir des allocations complémentaires sous condition de ressources. D'autres (7 % de la population

Encadré 5.2. **L'économie informelle en Pologne** (suite)

adulte) peuvent être des agriculteurs ne produisant que pour leur propre consommation. D'autres encore peuvent vivre avec leurs parents ou des membres de leur famille proche. Par conséquent, il existe en Pologne un assez large éventail de personnes sans emploi et qui semblent disposer de revenus très faibles. De plus, certaines personnes sont déclarées comme travaillant dans l'agriculture, mais travaillent en fait ailleurs. Cela laisse supposer que le travail informel est encore répandu.

Le fait qu'une proportion notable de la population travaille peut-être dans le secteur informel comporte certains aspects positifs. Il faut en effet l'interpréter comme le signe que la situation globale du marché de l'emploi n'est en réalité pas aussi préoccupante qu'il y paraît et que le nombre de personnes vivant dans la pauvreté est inférieur à ce que l'on aurait pensé. En revanche, l'économie informelle pose problème à plusieurs égards (OCDE, 2004). *Premièrement*, elle crée un cercle vicieux : les prélèvements fiscaux (sur les revenus salariaux) et les cotisations sociales étant élevés, l'économie informelle ne peut que se développer. Cela veut dire aussi que le coût de la protection sociale est supporté par une frange étroite de la population. *Deuxièmement*, du fait de l'existence d'une économie informelle, le gouvernement peut difficilement cibler les bénéficiaires de la protection sociale dans la mesure où il existe un décalage entre revenus officiels et revenus réels. L'économie informelle instaure également un climat de concurrence déloyale puisque certaines entreprises paient l'impôt et d'autres non. *Enfin*, la productivité s'en ressent de différentes manières : les entreprises sont soumises à davantage d'incertitudes en raison de l'absence de cadre juridique, les travailleurs également, l'accès au crédit est davantage restreint, etc.

Tableau 5.1. **Principaux transferts du régime d'assurance sociale**<sup>1</sup>  
2004

	Prestation mensuelle moyenne (en % du salaire net moyen)		Nombre de bénéficiaires (en % de la population de plus de 15 ans)	
	ZUS	KRUS	ZUS	KRUS
<b>Pensions</b>				
Vieillesse	67.7	41.3	12.9	3.1
Réversion	57.3	38.8	4.3	0.1
Invalidité	47.2	36.6	6.9	2.2
<b>Prestation de préretraite</b>		42.5		1.9
<b>Prestation d'aide sociale</b>		22.2		5.7
<b>Prestation alimentaire</b>		12.9		1.8
<b>Prestation familiale, par enfant</b>		2.9		9.9
<b>Indemnité de chômage</b>		26.0		1.4
<i>Pour mémoire :</i>				
Salaire minimum		36.2		–

1. Le système comprend un régime général (ZUS) et un régime spécial pour les agriculteurs (KRUS).  
Source : Calculs de l'OCDE d'après OCS (2005), Annuaire statistique.

d'office, au moment de la retraite, vers le régime de pension vieillesse, ils conservent leur prestation plus avantageuse. Les pensions de réversion sont elles aussi très élevées et versées à un grand nombre de personnes. Dans les régions pauvres où le coût de la vie est bas et le chômage élevé, percevoir ce type de pension permet de vivre suffisamment confortablement pour ne pas éprouver de besoin de changer de région pour trouver un

### Encadré 5.3. Principaux aspects du système de sécurité sociale et d'aide sociale

En Pologne, il existe, à côté des pensions de vieillesse, différents types de pensions et d'allocations, qui sont financées soit par le régime d'assurance général (ZUS), soit par le régime spécial des agriculteurs (KRUS). L'éventail des prestations est pratiquement identique dans les deux régimes, mais le niveau des pensions et des allocations ainsi que les critères d'éligibilité diffèrent sensiblement (les prestations du KRUS sont plus faibles). Les principaux transferts sociaux sont les suivants :

#### Indemnités de chômage

- Les indemnités de chômage représentent un pourcentage fixe du salaire moyen (un quart environ) et ne sont pas liées au salaire perçu avant l'entrée dans le chômage. Toutefois, les personnes ayant au moins 20 ans d'expérience professionnelle perçoivent des indemnités majorées de 20 %. Les indemnités de chômage sont versées pendant 6 à 18 mois selon le taux régional de chômage et l'âge du bénéficiaire. Le fait d'être inscrit au chômage donne droit à une couverture sociale. En moyenne, en 2004, 14,4 % des chômeurs percevaient des indemnités. Ce faible pourcentage s'explique surtout par le fait que près de 50 % des sans-emploi sont des chômeurs de longue durée.

#### Prestations en faveur des inactifs

- Les pensions d'invalidité sont versées aux assurés qui sont dans l'incapacité de travailler et qui ont cotisé au régime pendant au moins cinq ans (ou moins pour les personnes âgées de moins de 30 ans). La pension peut être permanente ou temporaire. Dans le régime ZUS, les pensions permanentes étaient autrefois la norme, mais désormais la quasi-totalité des pensions sont versées pendant une durée limitée, de cinq ans par exemple. La pension peut également être intégrale ou partielle, selon le degré d'incapacité de travail de la personne concernée. En 2004, plus de la moitié des pensions d'invalidité versées étaient des pensions partielles. Il existe également une pension au bénéfice des personnes handicapées qui n'ont jamais travaillé.
- Les pensions de réversion sont versées aux enfants après le décès d'un de leurs parents, au conjoint survivant ou à d'autres personnes dont le défunt avait la charge. Le cumul d'une pension de réversion et d'un revenu d'activité est autorisé. Près de 55 % des bénéficiaires sont âgés de plus de 65 ans et la majorité sont de sexe féminin. Un quart d'entre eux ont moins de 24 ans.
- Le droit à la retraite anticipée à l'âge de 55 ans pour les femmes et de 60 ans pour les hommes dans le régime ZUS est accordé aux salariés nés avant le 1<sup>er</sup> janvier 1949 et ayant cotisé pendant 30 ans (pour les femmes, 20 ans pour celles qui sont jugées totalement inaptes au travail) ou 25 ans (pour les hommes, uniquement ceux qui sont jugés totalement inaptes au travail). Pour les travailleurs nés après le 1<sup>er</sup> janvier 1949 et avant le 1<sup>er</sup> janvier 1969, le droit à la retraite anticipée n'est accordé qu'à ceux qui remplissent les conditions ci-dessus avant le 31 décembre 2007, qui n'ont pas adhéré à un fonds de pension ouvert et dont le contrat d'emploi a été résilié. Le droit à la retraite anticipée pour cette dernière catégorie de travailleurs aurait dû prendre fin en 2006, mais la date d'expiration a été reportée à fin 2007. Les pensions de retraite anticipée sont financées par le système d'assurance sociale; leur montant dépend du nombre d'années de cotisation au régime. Le droit à la retraite anticipée n'existe pas dans le nouveau système de retraite. Toutefois, les pensions de retraite anticipée vont être remplacées dans une certaine mesure par des pensions « relais » qui seront versées à un nombre restreint de groupes spécifiques, mais les modalités du dispositif et les groupes bénéficiaires n'ont pas encore été déterminés. Les mineurs ne sont pas visés par la réforme des retraites et ont encore droit à la retraite anticipée assortie de conditions favorables (25 ans d'activité, dont 5 années au fond).

### Encadré 5.3. Principaux aspects du système de sécurité sociale et d'aide sociale (suite)

- Des programmes de préretraite (« prestations » et « allocations » de préretraite) ont été mis en place en 1997 (les prestations de préretraite ont été supprimées en 2002). Avant 2004, les allocations de préretraite ont joué un rôle de couverture pour les travailleurs âgés licenciés qui n'avaient pas droit à la retraite anticipée. Depuis 2004, les conditions à remplir par les bénéficiaires ont été durcies et une période de 6 mois a été instaurée durant laquelle le travailleur doit chercher un emploi et accepter toute offre d'emploi convenable; pendant cette période, le chômeur a droit aux indemnités de chômage. Par ailleurs, le montant moyen de l'allocation a été réduit.
- Une aide sociale est accordée aux personnes ne disposant pas de moyens suffisants ou qui remplissent certains critères sociaux (être sans domicile fixe, au chômage, handicapé, entre autres). Elle prend la forme d'une aide pécuniaire, temporaire ou permanente, et d'une aide non pécuniaire (repas, vêtements, etc.). Dans certains cas, les personnes dans le besoin peuvent en outre prétendre à un logement.

Il existe d'autres types de revenus d'assistance : indemnités journalières de maladie, allocations de maternité (versées pendant 16 semaines pour le premier enfant et pendant 18 semaines à partir du second), allocations familiales pour les familles à faible revenu pour élever un enfant, allocations versées aux parents d'handicapés. Les autorités locales versent par ailleurs des indemnités de logement aux ménages à faible revenu.

emploi. De fait, dans toutes les régions, la pension moyenne est très supérieure au salaire minimum. Ces transferts représentent par ailleurs un obstacle à la restructuration rurale dans la mesure où les personnes victimes d'un licenciement qui étaient auparavant employées dans un secteur en perte de vitesse préféreront sans doute toucher ces allocations plutôt que de se recycler et de chercher un emploi dans un autre secteur.

Le gouvernement a entrepris de réformer le système, par exemple en restreignant l'accès aux pensions d'invalidité (chapitre 3). Toutefois, malgré ces réformes, en 2005 les titulaires de pensions d'invalidité représentaient encore plus de 9 % de la population âgée de plus de 15 ans. Ce pourcentage est élevé par rapport aux autres pays de l'OCDE<sup>6</sup> et incite fortement à penser que de nombreux titulaires de pensions sont en réalité aptes au travail. Il serait donc souhaitable de développer les pensions d'invalidité partielle à l'intention de ces personnes tout en les aidant à trouver un emploi. En outre, si les réformes ont effectivement permis de réduire les entrées dans le régime d'invalidité, le nombre d'entrées dans le régime de préretraite est, lui, en forte hausse depuis 2000 (ministère de l'Économie et ministère du Travail et de la Politique sociale, 2005). De ce fait, l'âge moyen de départ effectif en retraite diminue depuis 1999 (tableau 5.2). Il est difficile de dire si cette tendance s'inversera dans un proche avenir : i) les personnes nées avant 1949 ont encore droit à la pension de préretraite; ii) le droit à la retraite anticipée pour les travailleurs nés après 1949 mais qui sont restés affiliés à l'ancien régime de pension vieillesse aurait dû expirer en 2006 mais il a été reconduit jusqu'à la fin de 2007. Par ailleurs, les dispositifs de retraite anticipée pour des groupes spécifiques étaient censés être remplacés dans le nouveau système par des pensions « relais », moins généreuses. Le droit à une retraite anticipée n'est accordé que pour un nombre limité de métiers pénibles bien définis. En outre, ces prestations ne sont pas cumulables avec un revenu d'activité, contrairement au système précédent. Cependant, l'entrée en vigueur de ce nouveau dispositif a été retardée en raison de la forte opposition manifestée par les personnes concernées (cf. chapitre 3). Finalement, il n'est pas prévu de supprimer les programmes de préretraite.

Tableau 5.2. **Âge moyen de départ effectif en retraite**

	Âge moyen de départ effectif					
	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Femmes	56.7	55.9	56.0	56.1	56.4	56.0
Hommes	59.2	58.9	59.4	59.4	60.5	58.7

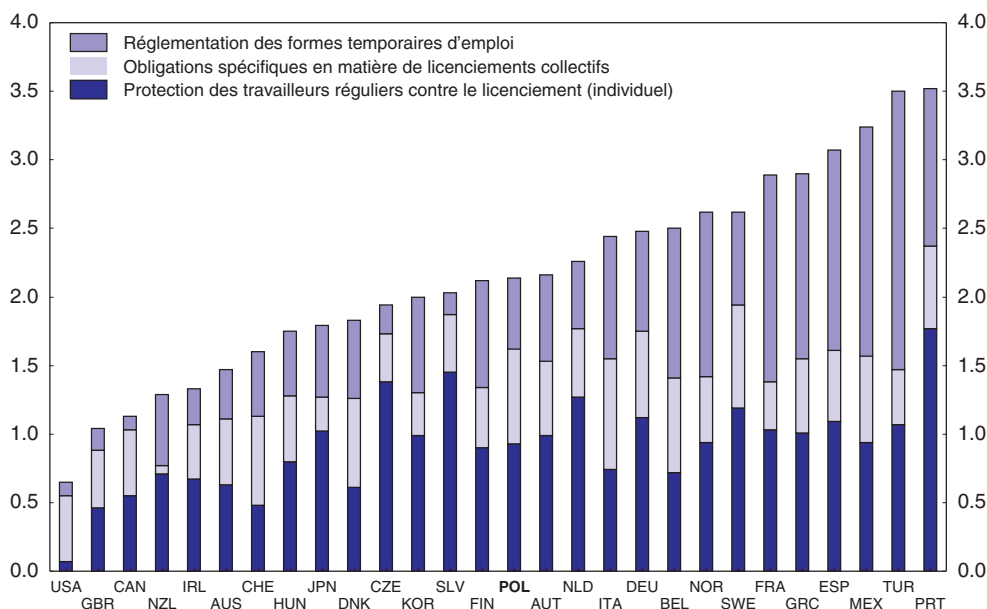
Source : ministère de l'Économie et du Travail (2005).

Le système de transferts sociaux est lui aussi mal ciblé dans la mesure où des ménages relativement aisés peuvent en bénéficier (OCDE, 2004). Toute réforme de ce système devrait non seulement viser à rétablir les incitations à la reprise d'un emploi, à la mobilité géographique ou sectorielle, mais aussi s'attacher à mieux cibler les bénéficiaires et à réduire le coût du dispositif. L'encadré 5.6 présente les principales caractéristiques d'une réforme approuvée du système de transferts sociaux.

### Législation relative à la protection de l'emploi

La législation relative à la protection de l'emploi (LPE) peut, en freinant les redéploiements de main-d'œuvre, représenter un autre obstacle à l'ajustement structurel. En Pologne, la rigidité de la LPE se situe dans la moyenne OCDE, est légèrement plus marquée que dans les autres pays du groupe de Visegrad, mais bien plus grande que dans la plupart des pays dotés d'un marché du travail performant (graphique 5.13). La LPE actuelle a été introduite par une réforme de 2002; certaines dispositions ont été modifiées en vue d'accroître la flexibilité de la réglementation du travail, notamment pour les petites entreprises, tandis que sur d'autres aspects, la LPE a été durcie dans un souci d'alignement sur les dispositions communautaires, notamment. La réglementation relative aux contrats permanents est stricte en ce qui concerne principalement les procédures administratives à observer pour licencier des salariés et les

Graphique 5.13. **Rigidité de la législation relative à la protection de l'emploi**  
2003



Source : OCDE (2004), *Perspectives de l'emploi*.

licenciements collectifs. D'autres aspects de la LPE relative aux contrats permanents, comme la définition d'un licenciement justifié et les indemnités de licenciement, ne sont en revanche pas particulièrement contraignants. Par ailleurs, les dispositions relatives à la durée du travail offrent des marges de manœuvre importantes : la prime pour heures supplémentaires a été ramenée à un niveau assez bas et il est possible d'adapter le nombre d'heures de travail hebdomadaires en fonction du plan de charge de l'employeur.

Les emplois temporaires se considérablement développés en Pologne : en 2004, 26 % de la population active occupaient un emploi de ce type (près de 60 % chez les jeunes), contre moins de 5 % en 1999. Davantage de restrictions sont désormais imposées à l'embauche en contrat de travail temporaire par le biais d'une agence spécialisée qu'à l'embauche en contrat de durée déterminée. Ce dernier type de contrat n'est pratiquement pas réglementé, si ce n'est qu'il ne peut pas être renouvelé plus de deux fois. Cette disposition a été introduite afin de respecter les exigences communautaires. Toutefois, depuis 2004, il n'est plus possible d'embaucher en contrat de travail temporaire autrement que pour des remplacements saisonniers ou périodiques, ou encore pour réaliser une tâche bien précise. La durée des contrats de travail temporaires est limitée à 12 mois, ce qui devrait freiner le développement des agences d'intérim.

Les données d'observation tendent à montrer que la LPE n'a qu'une faible incidence sur le chômage global mais qu'en revanche ses contraintes compromettent les perspectives d'emploi des groupes professionnels éprouvant des difficultés d'accès au marché du travail, comme les jeunes, les femmes et les chômeurs de longue durée (OCDE, 2006b). En outre, on peut considérer que la LPE devrait être moins contraignante dans les pays où des redéploiements massifs et continus de main-d'œuvre seront probablement nécessaires que dans les pays qui connaissent des évolutions structurelles moins rapides. Prise dans son ensemble, la LPE en Pologne ne semble pas être une source majeure de difficultés. En revanche, une simplification des procédures de licenciement des personnes en contrat permanent atténuerait une cause majeure de retards et d'incertitudes et faciliterait ainsi les redéploiements de main-d'œuvre. Cela étant, le développement rapide des contrats temporaires semble bien montrer que la LPE sur les contrats permanents a un coût important.

Le code du travail est particulièrement contraignant sur un point : depuis 2004, il interdit en effet de licencier tout salarié à moins de quatre ans de l'âge de la retraite (contre deux ans auparavant). Or, l'exemple d'autres pays, tels que la France, montre qu'au bout du compte la LPE renforcée pour les travailleurs âgés a une incidence négative sur leurs perspectives d'emploi : elle crée en effet une forte barrière à l'entrée pour ces derniers et pour les personnes privées d'emploi et devrait par conséquent être abandonnée.

### **Services publics de l'emploi**

Les services publics de l'emploi (SPE) se doivent d'être efficaces pour faciliter la mobilité sectorielle et géographique des travailleurs. Si l'on en juge d'après l'expérience d'autres pays, le « rendement » des différents programmes est des plus variables et des dispositifs pourtant similaires peuvent aboutir à des résultats très différents selon les pays (OCDE, 2006b). La façon dont les programmes sont conçus dans le détail est par conséquent très importante. Par ailleurs, les mesures de création d'emplois dans le secteur public et les subventions salariales échouent souvent à permettre aux chômeurs de réoccuper des emplois non aidés. L'aide à la recherche d'emploi, en revanche, permet d'obtenir de meilleurs résultats. Il est également important de rendre les chômeurs « actifs » : le versement d'indemnités de chômage devrait être subordonné à la disponibilité pour le

travail et à la recherche active d'un emploi. Dès lors, l'action des SPE consiste à encourager les demandeurs d'emploi à se montrer plus actifs dans leurs recherches en les accompagnant dans cette tâche, tout en effectuant un suivi de leurs démarches (ce qui exige d'avoir des contacts fréquents et, le cas échéant, de participer aux programmes).

Jusqu'à présent, ces stratégies d'activation n'ont pas du tout été développées en Pologne. Les dépenses consacrées aux politiques actives du marché du travail (PAMT) sont très faibles (graphique 3.7, chapitre 3). Qui plus est, une proportion importante de ces dépenses est toujours consacrée à la création d'emplois dans le secteur public et aux subventions salariales. Dans le cadre de la Stratégie de Lisbonne, le gouvernement a proposé des mesures visant à améliorer l'efficacité des SPE et à développer les PAMT. Les principales propositions faites pour les SPE prévoient en particulier d'uniformiser la qualité du service dans tous les bureaux de l'emploi, de professionnaliser davantage le personnel et de lier le financement des établissements aux résultats obtenus. En ce qui concerne les PAMT, il a été proposé, notamment, de développer les services de placement, de réorienter les efforts sur les travailleurs peu qualifiés et d'inciter les handicapés aptes au travail à se montrer plus actifs. Toutes ces propositions vont dans le bon sens.

### **Incitations à continuer d'exercer une activité agricole**

Même s'il est difficile de réaliser une évaluation précise de la situation, une proportion importante de la population reste employée dans le secteur de l'agriculture (encadré 5.4). En 2004, la part de l'emploi agricole était estimée à 17 %, pourcentage très élevé par rapport aux autres pays de l'OCDE (premier chapitre). La définition utilisée est cependant suffisamment extensive pour que certaines personnes soient considérées comme actives alors que le produit de leur travail est minime. L'ampleur du chômage non déclaré dans l'agriculture se reflète dans le très bas niveau de productivité du secteur (voir également le premier chapitre).

#### **Encadré 5.4. Définition de l'emploi agricole**

Les statistiques sur l'emploi agricole s'appuient sur le recensement national de l'agriculture. La méthodologie utilisée dans le recensement de 2002 considère comme « employée dans le secteur de l'agriculture » toute personne se trouvant dans l'une des trois situations suivantes :

- Personnes employées à titre exclusif ou principal dans des exploitations individuelles de plus d'un hectare, à l'exception des exploitations dont la production est destinée uniquement à satisfaire les besoins d'autoconsommation ;
- Personnes employées sur des parcelles inférieures à 1 hectare, à l'exception des terres dont la production est principalement destinée à satisfaire les besoins d'autoconsommation ;
- Propriétaires d'animaux d'élevage, à l'exception de ceux dont la production est exclusivement ou principalement destinée à satisfaire les besoins d'autoconsommation.

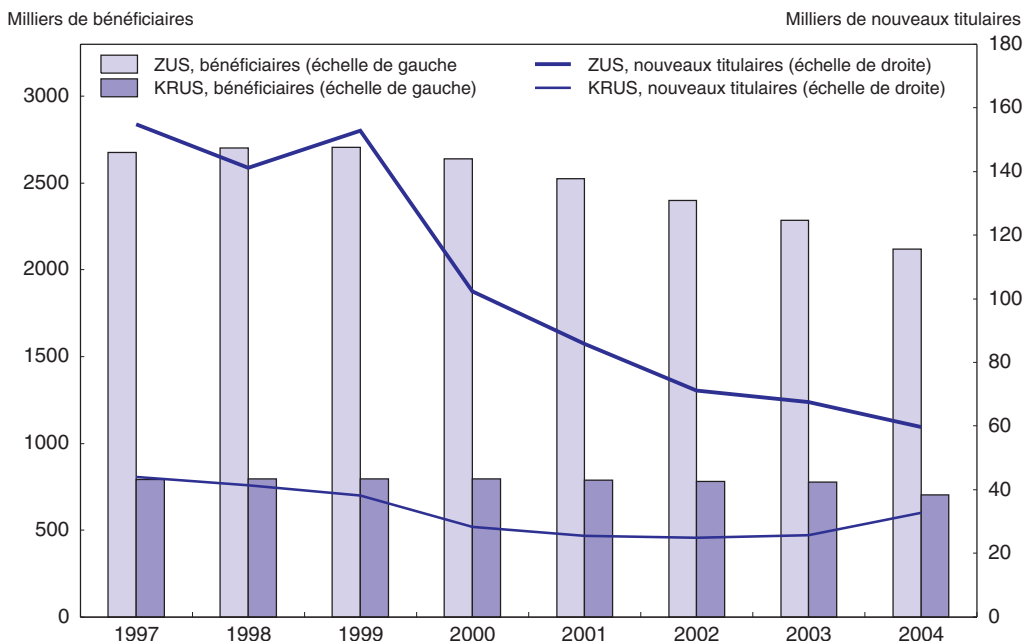
Jusqu'en 2002, les statistiques s'appuyaient sur le recensement de 1996 qui, à la différence de celui de 2002, considérait comme employées dans l'agriculture les personnes produisant uniquement pour satisfaire des besoins d'autoconsommation. Ce changement de définition a conduit à faire sortir plus de 2 millions de personnes des registres de l'agriculture. Elles sont désormais classées dans la catégorie des inactifs.

Malgré ce changement de périmètre, la définition reste très large. Ainsi, aucune limite n'est fixée à la superficie des terres cultivées. La seule condition est que les personnes ne doivent pas produire uniquement pour satisfaire des besoins d'autoconsommation.

Le régime spécial d'assurance sociale des agriculteurs (KRUS) prévoit certaines incitations à rester en zone rurale et à travailler dans une exploitation agricole plutôt que de chercher du travail dans d'autres secteurs. Les allocations versées dans le cadre du KRUS sont inférieures à celles du régime général. En revanche, les cotisations ne représentent qu'environ un dixième de la moyenne et ne sont pas liées aux revenus de l'assuré. Il est par conséquent plus avantageux dans certains cas d'être affilié au KRUS qu'au ZUS (chapitre 3), d'autant que le régime général a été réformé dans le but de restreindre l'accès à ses principales prestations. À l'inverse, pour le moment le KRUS n'a été réformé qu'à la marge (graphique 5.14). Ainsi, il est nettement plus facile de percevoir une pension d'invalidité lorsqu'on est affilié au KRUS que lorsqu'on cotise au régime général. Le nombre de pensions d'invalidité versées dans le cadre du KRUS avait connu une baisse entre 1997 et 2002 mais il est nettement remonté depuis.

Ce régime fait depuis quelque temps déjà l'objet de vives critiques. Pourtant, le gouvernement précédent, qui avait prévu de le réformer, ne l'a finalement pas fait. En dehors de son coût élevé (chapitre 3), le KRUS ne favorise guère le redéploiement vers d'autres secteurs des agriculteurs employés dans des exploitations peu productives. Il va même jusqu'à encourager les jeunes peu qualifiés à chercher du travail dans l'agriculture plutôt que dans d'autres secteurs plus productifs lorsqu'il est difficile de trouver un emploi ailleurs. Si travailler dans une exploitation agricole et bénéficier du KRUS peut apparaître comme un moyen d'échapper à la pauvreté dans l'immédiat, cela n'est pas nécessairement vrai si l'on se place dans une perspective à plus long terme, car dans ce secteur les revenus par ménage sont très bas. Les pouvoirs publics devraient s'employer à gommer les différences qui existent entre ce régime spécial et le régime général, dans un souci d'équité et afin d'éviter les distorsions créées par le KRUS. Comme il est proposé au chapitre 3, la

Graphique 5.14. **Nombre de bénéficiaires et de nouveaux titulaires de pensions d'invalidité**



Source : Régime général de sécurité sociale (ZUS) et régime de sécurité sociale des agriculteurs (KRUS).



réforme de ce régime devrait prévoir notamment la fermeture de l'accès à de nouveaux entrants et une hausse des cotisations par le biais de leur indexation sur les revenus, ainsi qu'un durcissement des conditions d'admissibilité. Parallèlement, il conviendrait de développer l'effort de formation afin de mieux armer les travailleurs pour l'exercice d'une activité dans un secteur autre que l'agriculture (chapitre 4). En revanche, il convient de protéger les personnes dont les revenus risquent de passer sous le seuil du minimum vital en accroissant l'aide sociale à leur intention.

Depuis que le pays est devenu membre de l'Union européenne (UE), l'agriculture polonaise peut espérer un soutien croissant au titre de la Politique agricole commune (PAC) (encadré 5.5). La réforme de la PAC a induit un certain découplage entre subventions et production et, de ce fait, a atténué sans les éliminer totalement les distorsions commerciales

### Encadré 5.5. La Pologne et la Politique agricole commune

Jusqu'à la réforme de 2003, la PAC reposait sur une série d'aides directes liées à la superficie cultivée, à la production et au nombre de têtes de bétail. La réforme a principalement consisté à supprimer le lien entre soutien et production (on parle de « découplage ») et à introduire un système de paiements uniques qui, s'ils sont indépendants du type de production, sont en revanche subordonnés au respect de normes en matière d'environnement, de sécurité alimentaire et de bien-être des animaux. Ces nouvelles primes (paiements directs ou régimes d'aides) ne monteront que progressivement en puissance dans les nouveaux États membres : de 25 % de leur montant intégral en 2004, à 100 % en 2013. Les paiements uniques versés aux agriculteurs des « vieux » États membres sont basés sur les paiements auxquels ils avaient droit au cours de la période de référence (2000-2002). Pour les agriculteurs des nouveaux États membres, le système repose sur un paiement à l'hectare régionalisé.

En Pologne, la condition pour bénéficier d'un paiement direct unique est d'être propriétaire de plus d'un hectare de terres arables au total, sous réserve que chaque parcelle ne fasse pas moins de 0.1 ha. En 2005, le montant versé par hectare était de 210.52 zlotys (46.4 euros). La Pologne a obtenu le droit d'abonder ces paiements en 2004, 2005 et 2006 et d'utiliser pour ce faire une partie des financements réservés au développement rural (tableau 5.3). Ces paiements directs additionnels ne s'appliquent qu'à certaines cultures (les mêmes que pour l'UE15). Leur montant en 2005 était de 292.78 zlotys (64.6 euros) par hectare. Par conséquent, le paiement direct total par hectare était de 503.31 zlotys (111 euros).

Tableau 5.3. **Paiements directs versés aux agriculteurs polonais pendant la période de transition**

En pourcentage des paiements directs totaux<sup>1</sup>

	2004	2005	2006	2007 <sup>2</sup>	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Paiement direct unique par l'UE	25	30	35	40	50	60	70	80	90	100
Développement rural <sup>3</sup>	11	9	7	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Complément versé par l'État polonais	14	21	23	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
<b>Total</b>	<b>50</b>	<b>60</b>	<b>65</b>	<b>40</b>	<b>50</b>	<b>60</b>	<b>70</b>	<b>80</b>	<b>90</b>	<b>100</b>

1. Paiements dont les agriculteurs auraient bénéficié sans la période de transition.

2. Les compléments à compter de 2007 (financés par le fonds pour le développement rural ou par le gouvernement) n'ont pas encore été décidés.

3. Fonds de l'UE utilisés en complément des paiements directs.

Source : Ministère de l'Agriculture des États-Unis, Foreign Agriculture Service, « GAIN report » (2005), PL5W1.

sur les marchés de produits. Toutefois, la PAC pourrait avoir un impact plus marqué sur le marché du travail polonais que dans les autres pays de l'UE, étant donné que la part de l'emploi agricole y est élevée. Tout propriétaire d'au moins un hectare de terres agricoles peut prétendre à des versements directs dans le cadre de la PAC. Les accords d'adhésion ont prévu des versements inférieurs à la normale dans un premier temps puis une revalorisation régulière par la suite. Cette solution devrait fournir une occasion de réformer le KRUS. En effet, dans la mesure où les aides aux revenus versées aux propriétaires de terres agricoles augmentent indépendamment des efforts déployés, il paraît de moins en moins justifié de maintenir en place un régime spécial d'assurance sociale où le niveau de cotisations ne représente que le dixième de ce qu'il est dans le régime général. La PAC soutient également l'agriculture par le biais du financement du développement rural et, on le verra plus loin, il importe que ce financement soit utilisé à bon escient et en coordination avec les autres ressources affectées au développement régional.

### **Logement**

Le logement représente un autre obstacle potentiel à la mobilité régionale. Comme la plupart des autres infrastructures physiques, il continue en effet de subir les conséquences du niveau relativement bas du revenu par habitant et de la période d'économie planifiée, caractérisée par un net sous-investissement dans ces domaines. Les priorités des réformes nationales vont à l'amélioration de la qualité de l'habitat et à l'augmentation du parc total de logements. La qualité de l'habitat s'accroît sensiblement<sup>7</sup>. En revanche, les logements existants ou nouvellement construits restent chers et il existe une relative pénurie de logements sociaux. Le niveau élevé des prix d'achat et des loyers a pour cause principale l'augmentation des revenus (et, peut-être, une modification de leur répartition) et ce ne sont pas des mesures comme la bonification des intérêts sur les emprunts hypothécaires (appliquée de 2002 au début de 2006) qui feront réellement évoluer la situation. Elles ont pour seuls effets d'alourdir la pression fiscale et d'augmenter les prix de l'immobilier et profitent aux seuls ménages relativement aisés (les emprunts hypothécaires sont encore assez peu répandus en Pologne); un nouveau mécanisme de bonifications ciblées des prêts hypothécaires est à l'étude. Le pays a davantage besoin de mesures visant à supprimer les contraintes artificielles pesant sur l'offre, notamment la lourdeur excessive des procédures d'urbanisme, l'absence de plans d'occupation des sols ou encore la pénurie de notaires pouvant être présents lors des transactions juridiques nécessaires<sup>8</sup>. Les réformes récentes de la législation devraient accélérer l'établissement des plans de zonage. La politique de privatisations et les contraintes budgétaires sont pour leur part largement responsables de la pénurie de logements sociaux<sup>9</sup> et du fait qu'une forte proportion de logements ne répondent pas aux normes de qualité; un projet pilote sur le logement social est mis en œuvre depuis 2004-05 et doit servir de base à un nouveau programme en cours d'élaboration.

Le problème du logement ne se pose pas seulement en termes d'offre mais également en termes de souplesse. Il explique en bonne partie l'absence relative de mobilité géographique en Pologne. Celle-ci est souvent attribuée à la pénurie de logements sociaux alors que c'est l'occupation d'un logement social, par opposition à un logement sur le marché libre, qui représente souvent un obstacle à la mobilité (OCDE, 2005). La part des logements occupés par leurs propriétaires est plutôt élevée en Pologne. Or, occuper son propre logement incite encore moins à la mobilité qu'occuper un logement social, et cela est probablement plus vrai en Pologne qu'ailleurs dans la mesure où le marché des prêts

### Encadré 5.6. Synthèse des recommandations

#### Politique de la concurrence et réglementation des marchés de produits

- Simplifier encore la réglementation des marchés de produits, par exemple dans le domaine des services professionnels. Veiller à mettre rapidement en place le dispositif de rescrits en matière de prix de transfert tout en simplifiant le système fiscal suffisamment pour qu'à terme, ces rescrits deviennent superflus.
- Réduire la propriété publique et accorder sensiblement moins d'importance aux garanties données en matière d'emploi et de protection sociale comme critères de sélection des investisseurs.
- Veiller à ce que le droit de la concurrence s'applique indistinctement aux entreprises publiques comme aux entreprises privées et maintenir les règles claires qui empêchent toute discrimination à l'encontre des entreprises étrangères.
- Continuer d'encourager l'investissement direct étranger.

#### Entrepreneuriat et innovation

- Encourager l'innovation et le développement des PME par une série d'incitations tout en veillant à laisser une marge d'action maximale pour les financements publics; encourager la participation des fonds privés de capital-risque et supprimer les dispositifs inefficaces.
- Veiller à ce que la législation relative aux droits de propriété intellectuelle, le statut des universités publiques et privées et d'autres établissements de recherche ainsi que les conditions de travail qu'ils offrent favorisent la coopération entre les secteurs public et privé dans les domaines de la recherche et de l'innovation.
- Rationaliser et coordonner entre eux les réseaux de soutien aux PME, aux microentreprises et au secteur agricole dans le souci d'éviter toute redondance de moyens et tout gâchis de ressources.

#### Politique du marché du travail et mobilité de la main-d'œuvre

- Veiller à ce que la nouvelle règle d'indexation du salaire minimum n'entraîne pas un enchérissement du coût du travail. Étendre l'application du programme de salaire minimum réduit à certains groupes particulièrement exposés au risque de chômage.
- Poursuivre les réformes du système de transferts sociaux pour faire en sorte que les revenus de remplacement ne freinent pas la mobilité de la main-d'œuvre :
  - ❖ Œuvrer à l'intégration des marchés du travail régionaux; veiller à ce que les services publics de l'emploi facilitent l'adéquation des offres et des demandes entre régions et pas seulement au sein des régions. Une fois cet objectif atteint, introduire la mobilité géographique comme condition d'admissibilité au bénéfice des indemnités de chômage ;
  - ❖ Réserver le bénéfice des régimes d'invalidité aux seules personnes réellement inaptes au travail ;
  - ❖ Faire respecter les obligations réciproques existantes, en exigeant des bénéficiaires de prestations capables de travailler qu'ils cherchent un emploi et en subordonnant le bénéfice des prestations à l'obligation d'accepter une reconversion lorsqu'elle est proposée ;
  - ❖ Supprimer progressivement les dispositifs de retraite anticipée et de préretraite.
- Réformer le régime spécial d'assurance sociale des agriculteurs, restreindre l'accès à ce régime, introduire un système de cotisations proportionnelles au revenu et, à terme, fusionner ce régime avec le régime général.

Encadré 5.6. **Synthèse des recommandations** (suite)

- Assouplir encore la législation relative à la protection du marché de l'emploi pour qu'elle ne fasse pas obstacle à la création d'emploi ni à l'embauche de groupes spécifiques :
  - ❖ Continuer de simplifier les procédures de licenciement ;
  - ❖ Supprimer progressivement les règles dérogatoires pour les travailleurs âgés.
- Améliorer l'efficacité des services publics de l'emploi :
  - ❖ Remplacer progressivement les politiques de création d'emplois dans le secteur public et de subventions salariales par des mesures d'activation des chômeurs. Développer le suivi de la recherche d'emploi ;
  - ❖ Professionnaliser davantage les agents des services publics de l'emploi.
- Politique du logement :
  - ❖ Réduire les restrictions inutiles de l'offre en allégeant les procédures administratives et en accélérant le développement des plans d'occupation des sols ;
  - ❖ Veiller à ce que le droit locatif n'aboutisse pas à une surprotection des locataires, soit sur le marché du logement privé (par exemple, en cas de loyers impayés) soit sur le marché public (si les locataires ne remplissent plus les conditions d'éligibilité à un logement social) ;
  - ❖ Supprimer progressivement les bonifications d'intérêts sur les emprunts hypothécaires et affecter les ressources ainsi dégagées au logement social.

immobiliers y est relativement peu développé. Enfin, le marché du logement privé, qui freine le moins la mobilité (si l'on excepte les logements fournis par l'employeur; OCDE, 2005) se ressent à la fois de l'encadrement des loyers et de la législation protégeant les locataires, qui place ces derniers en position de force. L'encadrement des loyers lors des renouvellements de bail a été supprimé (même si du fait du plafonnement des augmentations de loyer<sup>10</sup>, les locataires en place sont assurés d'être épargnés par toute hausse sensible des prix de l'immobilier, ce qui, incidemment, peut être dissuasif pour les investisseurs), mais la législation comme les décisions de jurisprudence font que les propriétaires éprouvent encore des difficultés à expulser leurs locataires, même lorsqu'ils ne règlent pas leurs loyers.

La mobilité est également influencée par d'autres aspects de la pénurie d'infrastructures, même si le principal objectif de la modernisation des infrastructures est de renforcer la compétitivité-coûts. Cela étant, l'amélioration des infrastructures de transport et de communications (qui consiste à rénover les structures physiques mais aussi à instaurer une prestation concurrentielle des services) est elle aussi susceptible d'accroître la mobilité de la main-d'œuvre.

**Notes**

1. Kolasa (2005) compare la hausse, entre 1994 et 2002, de la productivité totale des facteurs en Allemagne et en Pologne dans les secteurs manufacturiers à deux chiffres. En Allemagne, les redéploiements intersectoriels de main-d'œuvre ont en réalité contribué négativement à la croissance de la productivité globale. Cf. Kolasa (2005, tableau 4). Voir également Van Ark *et al.* (2003) pour une comparaison entre l'Union européenne et les États-Unis.
2. Une partie des informations de la présente section sont tirées d'un rapport de la Banque mondiale (Goldberg, 2004).

3. Pour obtenir ses chiffres, Transparency International (TI) compile ceux issus de diverses enquêtes d'opinion puis classe les résultats sur une échelle de 0 à 10, la note 10 dénotant un haut niveau de probité. La Pologne obtient 3.5, sachant que 3 correspond au seuil à partir duquel TI considère qu'il y a « corruption rampante ». Adresse du site Internet de TI : [www.transparency.org](http://www.transparency.org).
4. Une autre enquête a révélé que pour 66 % des personnes interrogées, offrir des fleurs, du cognac ou des friandises à un médecin à l'issue d'un traitement ne relevait absolument pas d'une tentative de corruption, un très faible pourcentage estimant que ce geste dépassait les limites d'une corruption bénigne (Fundacja Batorego, 2001).
5. Les statistiques de l'OCDE pour 2004 montrent que la moyenne des taux de remplacement nets sur une période de chômage de cinq ans pour les personnes qui avaient des revenus égaux ou inférieurs au salaire moyen d'un ouvrier est inférieure à la moyenne OCDE en ce qui concerne les personnes sans enfants (taux d'environ 50 %, aide sociale comprise) mais nettement plus élevée pour les personnes avec deux enfants (taux de 75 % environ).
6. L'écart par rapport à la moyenne OCDE pourrait être dû en grande partie à l'importance du nombre de titulaires de pensions d'invalidité ayant dépassé l'âge de la retraite.
7. Ainsi, selon des données du ministère des Transports et des Infrastructures, si, en 2002, encore un quart environ des logements en zone rurale ne disposaient pas de toilettes équipées d'une chasse d'eau, cela représentait néanmoins un progrès puisque cette proportion était supérieure à 50 % en 1988. Au cours de la même période, la surface utile moyenne par logement a augmenté de 16 %.
8. À noter qu'il ne faut nullement en déduire que les plans d'occupation des sols et d'aménagement urbain doivent être considérés comme des obstacles à la construction de logements, bien au contraire. En effet, en période de forte probabilité d'un développement urbain important, il y a lieu de prévoir une politique d'aménagement urbain bien pensée afin de garantir une offre rationnelle de services de transport, de commerces, d'écoles et d'autres infrastructures et d'éviter ainsi par la suite les difficultés fréquemment rencontrées par beaucoup de pays dans les régions connaissant une expansion urbaine rapide. Cela étant, ces plans d'aménagement urbain doivent être réalisables, bien acceptés par la population, élaborés dans la transparence et ne pas être entourés d'une bureaucratie excessive.
9. Un peu plus de 9 % des logements appartiennent aux autorités locales. Au Royaume-Uni, la proportion est de 12 % environ, malgré les fortes incitations données au secteur privé et un programme de privatisations massives engagé dans les années 80.
10. Les hausses de loyer de plus de 10 %, lorsque le loyer lui-même représente plus de 3 % de la valeur de reconstruction du logement, peuvent être contestées et annulées par un tribunal.

## Bibliographie

- BIT (2002), « Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture », Genève.
- Estevao, M. (2003), « Structural and Cyclical Labour Market Changes in Poland », in *Republic of Poland: Selected Issues*, étude-pays du FMI, Washington.
- Fundacja Batorego (2001), *Corruption in Every Day Experience: Report on Survey*, Varsovie.
- Goldberg, I. (2004), *Poland and the Knowledge Economy: Enhancing Poland's Competitiveness in the European Union*, Banque mondiale, Washington.
- Jaumotte, F. et N. Pain (2005), « Innovation in the business sector », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 459, OCDE, Paris.
- Kolasa, M. (2005), « What Drives Productivity Growth in the New EU Member States? The Case of Poland », *Documents de travail*, n° 486, Banque centrale européenne, mai.
- Ministère de l'Économie, ministère du Travail et de la Politique sociale (2005), « Employment in Poland 2005 », Varsovie.
- OCDE (2004), *Perspectives de l'emploi*, Paris.
- OCDE (2005), *Perspectives de l'emploi*, Paris.
- OCDE (2006a), « Réformes économiques : Objectif croissance », Paris.
- OCDE (2006b), « Stratégie de l'OCDE pour l'emploi : les leçons à tirer de 10 ans d'expérience », Paris.
- Van Ark, B., R. Inklaar et R.H. McGuckin (2003), « ICT and productivity in Europe and the United States. Where Do the Differences Come From? », *CESifo Economic Studies*, vol. 49, n° 3, pp. 295-318.

Woodward, R. (dir. publ.) (2005), *Networks and Competitiveness in Polish Foreign-Owned and Domestic Firms*, rapport n° 61 du Center for Social and Economic Research (CASE), Varsovie. Téléchargeable à l'adresse suivante : [www.case.com.pl/upload/publikacja\\_plik/9645601\\_rc61.pdf](http://www.case.com.pl/upload/publikacja_plik/9645601_rc61.pdf)

Yamaguchi, S. (2005), « Wage Flexibility in Turbulent Times: A Practitioner's Guide, With an Application to Poland », Document de travail du FMI, n° WP/05/134.

## Glossaire d'acronymes

<b>BCE</b>	Banque centrale européenne
<b>BNP</b>	Banque nationale de Pologne
<b>CE</b>	Commission européenne
<b>CPM</b>	Conseil de politique monétaire
<b>EES</b>	Établissements d'enseignement supérieur
<b>UEM</b>	Union économique et monétaire européenne
<b>FMI</b>	Fonds monétaire international
<b>FOMC</b>	Foreign Open Market Committee, Comité des interventions monétaires (États-Unis)
<b>GES</b>	Gaz à effet de serre
<b>GUS</b>	Office central de statistique
<b>ICM</b>	Indice des conditions monétaires
<b>IDE</b>	Investissement direct étranger
<b>IPC</b>	Indice des prix à la consommation
<b>KRUS</b>	Régime de sécurité sociale des agriculteurs
<b>LPE</b>	Législation relative à la protection de l'emploi
<b>MCE II</b>	Mécanisme de change européen II
<b>NAWRU</b>	Taux de chômage non accélérateur des salaires
<b>OFE</b>	Fonds de pension ouverts
<b>PAC</b>	Politique agricole commune
<b>PAMT</b>	Politiques actives du marché du travail
<b>PIB</b>	Produit intérieur brut
<b>PISA</b>	Programme international pour le suivi des acquis des élèves
<b>PKOBP</b>	Banque de détail publique issue de la fusion entre PKO et Bank Polski
<b>PLN</b>	Zloty, unité monétaire de la Pologne
<b>PME</b>	Petites et moyennes entreprises
<b>PSE</b>	Entreprise nationale d'électricité
<b>RMP</b>	Réglementation des marchés de produits
<b>SCN</b>	Système de comptabilité nationale
<b>SEC</b>	Système européen de comptes économiques intégrés
<b>SPE</b>	Service public de l'emploi
<b>TPSA</b>	Opérateur historique de télécommunications en Pologne
<b>TVA</b>	Taxe sur la valeur ajoutée
<b>UE</b>	Union européenne
<b>ZMO</b>	Zone monétaire optimale
<b>ZUS</b>	Caisse nationale d'assurance





LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16  
IMPRIMÉ EN FRANCE  
(10 2006 11 2 P) ISBN 978-92-64-02623-0 – n° 55190 2007

# Pologne

Thème spécial : Éducation et formation

## Études économiques

### *Dernières parutions*

Allemagne, mai 2006  
Australie, juillet 2006  
Autriche, juillet 2005  
Belgique, mars 2007  
Canada, juin 2006  
Corée, novembre 2005  
Danemark, mai 2006  
Espagne, janvier 2007  
États-Unis, décembre 2005  
Finlande, mai 2006  
France, septembre 2005  
Grèce, avril 2007  
Hongrie, juillet 2005  
Irlande, mars 2006  
Islande, août 2006  
Italie, novembre 2005  
Japon, juillet 2006  
Luxembourg, juillet 2006  
Mexique, novembre 2005  
Norvège, janvier 2007  
Nouvelle-Zélande, septembre 2005  
Pays-Bas, décembre 2005

### **Pologne, juin 2006**

Portugal, avril 2006  
République slovaque, avril 2007  
République tchèque, juin 2006  
Royaume-Uni, novembre 2005  
Suède, février 2007  
Suisse, janvier 2006  
Turquie, octobre 2006  
Zone euro, janvier 2007

## Économies des pays non membres

### *Dernières parutions*

Brésil, février 2005  
Bulgarie, avril 1999  
Chili, novembre 2005  
Chine, septembre 2005  
Les États baltes, février 2000  
Roumanie, octobre 2002  
Fédération de Russie, novembre 2006  
Slovénie, mai 1997  
République fédérale de Yougoslavie,  
janvier 2003

Les abonnés à ce périodique peuvent accéder gratuitement à la version en ligne. Si vous ne bénéficiez pas encore de l'accès en ligne à travers le réseau de votre institution, contactez votre bibliothécaire. S'il s'agit d'un abonnement individuel, écrivez-nous à :

[SourceOECD@oecd.org](mailto:SourceOECD@oecd.org)

[www.oecd.org](http://www.oecd.org)

ISSN 0304-3363  
ABONNEMENT 2006  
(18 NUMÉROS)



ÉDITIONS OCDE

Volume 2006/11 – Juin 2006

ISBN 978-92-64-02623-0  
10 2006 11 2 P

