



**Études économiques
de l'OCDE**

POLOGNE



Études économiques de l'OCDE

Pologne

2008



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.

Publié également en anglais

Illustration de la couverture : © Altrendo nature/Altrendo/Getty Images

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : www.oecd.org/editions/corrigenda.

© OCDE 2008

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.

Table des matières

Résumé	8
Évaluation et recommandations	11
Chapitre 1. Augmenter l'offre de main-d'œuvre pour favoriser une forte croissance potentielle	21
La conjoncture favorable complique la tâche des autorités monétaires et budgétaires	23
Les facteurs démographiques négatifs soulignent la nécessité d'une amélioration des perspectives d'emploi et des incitations au travail	25
L'amélioration de l'éducation et de la formation contribuera à accroître l'offre effective de main-d'œuvre	30
La fiscalité élevée sur le travail réduit les perspectives d'emploi des travailleurs au bas de l'échelle des rémunérations	32
La faible mobilité interne de la main-d'œuvre et la forte émigration pèsent aussi sur le taux d'activité	36
Comblers le déficit de logements	39
Tentative d'amélioration rapide des infrastructures de transport	40
La croissance de la productivité s'essoufflerait et la concurrence reste faible	43
Notes	46
Bibliographie	47
Annexe 1.A1. Progrès de la réforme structurelle	48
Chapitre 2. Politiques monétaire et budgétaire : éviter la surchauffe	51
Une nette accélération du rythme de l'activité et de l'inflation	52
Une croissance vigoureuse et une inflation encore supérieure à l'objectif de 2.5 % en perspective	56
Un resserrement monétaire régulier mais jusqu'ici insuffisant	57
Améliorer encore la stratégie de communication des autorités monétaires	64
Autres enjeux de la politique monétaire	65
Perspectives et politique budgétaires	67
La réforme de la sécurité sociale doit être menée à son terme pour limiter l'augmentation des dépenses	71
La forte pression des salaires rend difficile la réalisation d'économies dans l'administration publique	74
Notes	76
Bibliographie	77
Chapitre 3. Réformer le système fiscal afin d'améliorer son efficacité	79
Facteurs ayant contribué à façonner le système fiscal actuel	81
Importance et structure des recettes fiscales polonaises dans un contexte international	83

Les impôts sur le travail et leur impact négatif sur la performance économique . . .	86
Le régime fiscal des revenus du capital	96
Impôts indirects	102
Notes	113
Bibliographie	115
Chapitre 4. Comblant le déficit de logements	117
Évaluer l'ampleur du déficit de logements	118
Comblant le déficit de logements grâce à des politiques plus adaptées	120
La hausse du marché immobilier	126
Aspects financiers du marché immobilier	133
Notes	142
Bibliographie	142
Chapitre 5. Le défi d'une amélioration rapide des infrastructures de transport	145
L'état des infrastructures de transport : réalités et carences	146
Le défi d'une répartition et d'une utilisation efficaces des fonds de l'UE	155
Financement de la construction et/ou de l'exploitation des infrastructures à l'aide des PPP	163
Tarification de l'accès aux infrastructures	170
Notes	174
Bibliographie	175
Encadrés	
2.1. Principales recommandations concernant les politiques macroéconomiques	75
3.1. Le régime d'imposition des citoyens polonais qui travaillent à l'étranger	88
3.2. Le débat sur l'impôt uniforme en Pologne	90
3.3. Simplification des procédures de TVA	106
3.4. Principales recommandations concernant la politique fiscale	112
4.1. Les moteurs de la hausse des prix de l'immobilier en Europe centrale et orientale	131
4.2. Principales recommandations concernant les politiques relatives au marché immobilier	141
5.1. Programme de construction de routes nationales sur la période 2008-12	149
5.2. Subventions de l'UE et développement du transport en Pologne au cours de la période de programmation 2007-13	156
5.3. La répartition des risques dans les projets de transport PPP : enseignements tirés de l'expérience internationale	166
5.4. Principales recommandations concernant les politiques en matière d'infrastructures de transport	173
Tableaux	
1.1. Sources de la croissance du PIB tendanciel par habitant	26
1.2. Taux de migration interne, 2003	38
2.1. Évolution récente et perspectives	52
2.2. Coût budgétaire et ampleur de l'effet de relance des mesures entrées en vigueur ou adoptées en 2007	69
2.3. Principales prestations versées par la Caisse d'assurance sociale (FUS)	72
2.4. Dépenses publiques au titre des régimes de retraite anticipée, en pourcentage du PIB	73
3.1. Recettes fiscales par type d'impôt	85

3.2.	Taux des cotisations patronales et salariales de sécurité sociale en 2008	87
3.3.	Pertes de recettes budgétaires causées par les abattements et déductions au titre de l'IRPP en 2006	92
4.1.	Logements par type de propriété, 2006	121
5.1.	Modalités de financement du programme opérationnel « Infrastructure et environnement », 2007-13	157
5.2.	Parts des pays dans les PPP européens, en pourcentage, 1990-2006	164

Graphiques

1.1.	Principaux indicateurs dans une perspective à long terme et internationale.	24
1.2.	Contributions à la croissance du PIB tendanciel par habitant	26
1.3.	Résidents permanents	27
1.4.	Sources des différences dans l'utilisation des ressources de main-d'œuvre, 2006.	28
1.5.	Contribution aux taux d'emploi globaux	29
1.6.	Taux d'emploi par niveau de formation en 2005	29
1.7.	Coin fiscal moyen sur le travail.	32
1.8.	Taux de chômage des jeunes et des travailleurs peu qualifiés	33
1.9.	Taux d'activité des 55-64 ans.	36
1.10.	Disparités régionales des taux de chômage	37
1.11.	Excédents et pénuries de main-d'œuvre, par région	38
1.12.	Densité du parc de logements	40
1.13.	Qualité de l'infrastructure de transports	42
1.14.	Indicateurs concernant la création d'entreprises.	44
2.1.	Indices des prix à la consommation.	54
2.2.	Taux de change effectifs.	55
2.3.	Balance des paiements.	55
2.4.	Règles de Taylor.	58
2.5.	Prévisions d'inflation de la NBP.	62
2.6.	Déficit des administrations publiques	67
2.7.	Évolution des recettes et des dépenses des administrations publiques.	68
2.8.	Dépenses publiques de sécurité sociale et consommation finale des administrations publiques	71
3.1.	Recettes fiscales globales en pourcentage du PIB.	84
3.2.	Structure des recettes fiscales.	84
3.3.	Impôts par niveau d'administration.	85
3.4.	Structure des cotisations de sécurité sociale, 2005	86
3.5.	Taux marginaux supérieurs et seuil de revenu correspondant	89
3.6.	Coin fiscal dans une sélection de pays en 2006	93
3.7.	Importance et sources de réduction des coins fiscaux par niveau de revenu	94
3.8.	Augmentation requise de l'IRPP pour compenser une diminution de 5 % des cotisations patronales de sécurité sociale	96
3.9.	Comparaison internationale des taux légaux d'impôt sur les sociétés.	98
3.10.	Taux effectifs moyens d'imposition des sociétés.	98
3.11.	Taux implicite de l'impôt sur les sociétés et rapport général impôts/PIB.	100
3.12.	Taux légaux et implicites de TVA dans les pays de l'OCDE	103
3.13.	Efficacité de la TVA en termes de recettes publiques dans les pays de l'OCDE.	104
3.14.	Temps nécessaire pour se conformer aux obligations en matière de TVA	107
3.15.	Recettes des taxes liées à l'environnement.	109
3.16.	Impôts sur la propriété immobilière.	110
4.1.	Surface habitable moyenne	119

4.2.	Indicateurs de la qualité du logement	120
4.3.	Facteurs influençant l'évolution de la demande de prêts immobiliers	126
4.4.	Permis de construire délivrés, logements mis en chantier et achevés	127
4.5.	Investissement résidentiel	128
4.6.	Freins à l'activité des entreprises de construction	129
4.7.	Hausse des prix de l'immobilier résidentiel dans les plus grandes villes	130
4.8.	Pratiques des banques en matière d'octroi de prêts immobiliers	133
4.9.	Conditions appliquées aux prêts immobiliers	134
4.10.	Prêts et dépôts en pourcentage des actifs bancaires	136
4.11.	évolution des prêts immobiliers et des conditions financières	137
4.12.	Taux directeur et taux d'intérêt pratiqués par les banques sur les prêts hypothécaires en zlotys	138
4.13.	Charge de remboursement de prêts des ménages	139
5.1.	Transport de marchandises	147
5.2.	Un réseau routier assez clairsemé	148
5.3.	Répartition des passagers par mode de transport	150
5.4.	Portée de la réglementation restrictive dans les industries de réseau, 2003	152
5.5.	Répartition des ressources de l'UE entre les programmes opérationnels, 2007-13	156
5.6.	Allocation des ressources de l'UE aux PO « Infrastructure et environnement », 2007-13	157
5.7.	Transport de passagers en 2005	158
5.8.	Transport de marchandises en 2005	159
5.9.	Nouveaux flux de partenariats public-privé européens	164

Cette 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 économique et les politiques du Pologne ont été évaluées par le Comité le 23 avril 2008. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 14 mai 2008.

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Alain de Serres et Rafal Kierzenkowski sous la direction de Peter Jarrett. La recherche statistique a été assurée par Sylvie Foucher-Hantala.

L'Étude précédente du Pologne a été publiée en juin 2006.

Ce livre contient des...



StatLinks 

**Accédez aux fichiers Excel®
à partir des livres imprimés !**

En bas à droite des tableaux ou graphiques de cet ouvrage, vous trouverez des *StatLinks*. Pour télécharger le fichier Excel® correspondant, il vous suffit de retranscrire dans votre navigateur Internet le lien commençant par : <http://dx.doi.org>. Si vous lisez la version PDF de l'ouvrage, et que votre ordinateur est connecté à Internet, il vous suffit de cliquer sur le lien. Les *StatLinks* sont de plus en plus répandus dans les publications de l'OCDE.

STATISTIQUE DE LA POLOGNE
(2007 sauf indication contraire)

LE PAYS

Superficie (en km ²)	312 679
Superficie agricole (en pourcentage du total)	59

LA POPULATION

Population (en millions, milieu d'année)	38.1	Emploi (millions)	15.2
Population rurale (% du total, milieu d'année)	38.7	Emploi par secteurs (% du total, 2006) :	
Espérance de vie à la naissance (2006) : Homme	70.9	Agriculture	15.7
Femme	79.6	Industrie (y compris construction)	28.3
Taux de mortalité infantile (pour 1 000, 2006)	6.0	Services	56.0
Chômage mesuré par l'enquête sur le marché du travail (% de la population active)	9.6		
Nombre de titulaires de pensions (millions, 2006)			

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	6

LA PRODUCTION

PIB (milliards de zlotys, prix courants)	1 166.7
PIB par tête (en dollars EU, taux de change du marché)	11 069
Formation brute de capital fixe (% du PIB)	

LES FINANCE PUBLIQUES

Solde budgétaire des administrations publiques (% du PIB)	-2.0
Recettes des administrations publiques (% du PIB)	40.4
Dépenses des administrations publiques (% du PIB)	42.4
Dette de l'État (fin d'année, % du PIB)	52.9

COMMERCE ET FINANCES EXTÉRIEURES

Exportations de biens et de services (% du PIB)	40.9
Importations de biens et de services (% du PIB)	43.2
Réserves de change (milliards de dollars EU, fin d'année)	65.7
Dette extérieure brute (milliards de dollars EU, fin d'année)	229.9

LA MONNAIE

Unité monétaire : zloty	Unité monétaire par :	USD	Euro
	Moyenne : 2007	2.7653	3.7824
	Avril 2008	2.1859	3.4418

Résumé

Depuis deux ans, grâce à une croissance vigoureuse, la Pologne se rapproche plus rapidement des autres pays de l'OCDE. Après plusieurs années de stagnation, les créations d'emplois sont soutenues. Cela étant, l'expansion économique n'a pas permis de ramener les inactifs au travail et le chômage est tombé à un niveau insoutenable. Les perspectives à court terme sont surtout assombries par une demande très excédentaire et une inflation en hausse, en dépit du fléchissement de l'activité à l'étranger. À moyen terme, la poursuite de l'expansion est également menacée par une structure démographique défavorable et par un taux d'activité obstinément faible.

- Un resserrement plus prononcé de la politique monétaire est indispensable pour éviter l'apparition d'une spirale salaires-prix et pour faciliter, à terme, le passage à l'euro. Dans cette optique, les autorités devraient compenser le relâchement budgétaire induit par un certain nombre de mesures récentes.
- De nouvelles réductions du coin fiscal sur les revenus du travail sont nécessaires pour améliorer les incitations au travail, mais la réforme fiscale ne devrait pas compromettre l'objectif de réduction du déficit présenté dans la version actualisée du Programme de convergence, de façon à assurer la viabilité des finances publiques.
- Il faut remédier aux insuffisances des infrastructures en matière de logement et de transport, en particulier afin de faciliter la mobilité des travailleurs, de réduire les disparités régionales et d'atténuer les contraintes pesant sur l'offre globale.

Un resserrement des politiques macroéconomiques est souhaitable à la fois dans une optique à court terme et dans une perspective à moyen terme. L'expansion se poursuit à un rythme supérieur à la croissance potentielle, accentuant ainsi les contraintes de capacité alors même que l'inflation dépasse déjà largement l'objectif officiel. Afin d'éviter de compromettre une crédibilité chèrement acquise, le processus de relèvement des taux directeurs amorcé dès avril 2007 devrait être poursuivi. En outre, il faudrait envisager de fournir davantage d'informations aux marchés sur les anticipations de la Banque centrale quant à l'évolution future de la situation économique et des taux d'intérêt, dans la mesure où cela contribue à faire mieux comprendre son engagement en faveur de la stabilité des prix à moyen terme. Le déficit budgétaire structurel a diminué en 2007, mais la politique budgétaire revêt en 2008 un caractère expansionniste, ce qui complique la tâche des autorités monétaires. De nouvelles réductions d'impôts étant prévues, les autorités doivent mettre au point un plan crédible de maîtrise des dépenses de manière à ramener le déficit à un niveau viable et à mettre un terme à la procédure en déficit excessif engagée par l'UE.

De nouvelles réductions du coin fiscal sur le travail renforceraient les incitations au travail, mais elles devront être financées. Les réductions devraient viser les bas revenus de manière à être aussi efficaces que possible par rapport à leur coût et elles pourraient être partiellement financées par une réforme des pensions de préretraite, mais d'autres sources de financement devront aussi être exploitées. Il ne semble guère possible d'accroître la TVA ou l'impôt

sur les sociétés. En revanche, le produit des impôts sur la propriété – dont l'assiette est l'une de celles qui engendrent le moins de distorsions – est faible et pourrait être augmenté.

Une plus grande mobilité de la main-d'œuvre améliorerait la situation du marché du travail. La première priorité serait de revoir en profondeur les politiques en matière de logement. L'offre de logements se heurte à l'absence de plans d'urbanisme et à des obstacles réglementaires au développement d'un marché locatif. Cela limite l'accès à des logements abordables, notamment dans les grandes villes. La solution consiste à alléger encore les contrôles sur les hausses de loyer et à permettre l'expulsion des locataires qui ne paient pas leur loyer. Il conviendrait aussi de rechercher des moyens plus efficaces de faciliter l'accession à la propriété que la bonification des emprunts. Par exemple, la suppression des droits de timbre sur les acquisitions de logements aboutirait au même résultat en nuisant moins à la mobilité des travailleurs.

Les perspectives de croissance sont aussi assombries par plusieurs autres obstacles. Il est indispensable de remédier aux insuffisances des infrastructures de transport pour accroître le potentiel du pays. L'un des principaux défis sera de mettre à exécution les ambitieux projets actuels dans des délais suffisamment courts pour pouvoir absorber complètement et efficacement les importantes subventions de l'UE tout en évitant des dépassements de dépenses massifs. Il y aurait lieu de faciliter l'accès des travailleurs étrangers du bâtiment au marché du travail. Il conviendrait aussi de réformer la législation concernant les marchés publics, afin notamment de limiter l'abus des procédures de recours et de simplifier la délivrance des permis de construire et la réalisation des études d'impact sur l'environnement. Il faudrait accorder davantage d'attention aux partenariats public-privé, qui peuvent potentiellement améliorer l'efficacité. Une intensification de la concurrence visant à stimuler l'entrepreneuriat et l'innovation aurait des effets bénéfiques sur le plan de la croissance.

Évaluation et recommandations

Grâce à une croissance vigoureuse, les niveaux de revenu se sont rapprochés de la moyenne de l'UE

Au cours des deux dernières années, la Pologne a enregistré ses meilleurs résultats économiques depuis la fin des années 90, avec un taux de croissance de plus de 6 %. Elle se place ainsi au deuxième rang des pays de l'OCDE, réduisant sensiblement son écart de revenu par rapport aux moyennes de l'UE et de l'OCDE. Depuis qu'elle est entrée dans l'Union européenne, en 2004, son PIB par habitant est passé de 44 à 48 % de la moyenne de l'UE avant l'élargissement. En outre, après avoir pratiquement stagné pendant près d'une décennie, l'emploi a finalement commencé à contribuer notablement à l'amélioration du niveau de vie, avec une augmentation de l'ordre de 3 % par an. Cependant, l'offre de main-d'œuvre s'est contractée, bien que la population en âge de travailler ait encore augmenté. Ce nouveau recul du taux d'activité, particulièrement bas parmi les travailleurs âgés et les travailleurs sans qualifications, est très préoccupant. Il s'est traduit par une baisse spectaculaire du taux de chômage, qui est passé de près de 18 % en 2005 à 8½ pour cent au quatrième trimestre de 2007. Simultanément, les gains de productivité se sont ralentis par rapport au début des années 2000.

Mais les pressions sur les capacités se sont accentuées

Cette performance vigoureuse a eu pour revers une accentuation des pressions sur la demande, aggravée par la flambée des prix des produits alimentaires et énergétiques à l'échelle mondiale, avec tous les risques que cette conjonction de facteurs défavorables peut engendrer en termes de spirale salaires-prix, de bulles spéculatives et de coup de frein brutal par la suite. Jusqu'ici, ces risques ne se sont pas véritablement concrétisés, et les effets du ralentissement de l'activité économique à l'étranger pourraient contribuer à les neutraliser. Un léger ralentissement de la croissance du PIB aux alentours de 6.0 % est attendu cette année et de 5.2 % en 2009. Néanmoins, la hausse des prix à la consommation a déjà largement dépassé l'objectif officiel de 2.5 % et des pénuries de main-d'œuvre sont apparues dans de nombreuses branches, si bien que les augmentations de salaires ont été supérieures aux gains de productivité tout au long de 2007. Parallèlement, on peut craindre que les entreprises ne soient plus guère en mesure d'absorber les hausses des coûts unitaires de main-d'œuvre en réduisant leurs marges et que les prix continuent donc d'augmenter. Le secteur public se ressent aussi de cette situation, avec un regain de revendications salariales dans divers groupes et une hausse sensible des prix administrés.

La politique macroéconomique devrait viser à stabiliser l'économie, tandis que les politiques structurelles devraient tendre à accroître l'offre de main-d'œuvre

Dans ce contexte, le meilleur moyen, sur le plan macroéconomique, de réorienter progressivement l'économie vers une trajectoire plus modérée consiste à prendre des mesures pour veiller au respect des objectifs de moyen terme. Dans le cas de la politique monétaire, il faut pour cela faire revenir l'inflation au niveau retenu pour cible en durcissant en conséquence les conditions monétaires. Sur le plan budgétaire, il faut mettre sur pied un plan crédible de réduction durable du déficit des administrations publiques corrigé des influences cycliques afin de le ramener à 1 % du PIB en 2011, ce qui est l'objectif officiel. S'agissant des politiques structurelles, l'apparition d'une demande excédentaire dans le contexte d'un chômage encore relativement élevé et de taux d'activité obstinément bas parmi de nombreux groupes prouve que de sérieux obstacles nuisent au bon fonctionnement du marché du travail. L'une des principales priorités est donc de lever ces obstacles afin de pouvoir exploiter au mieux les possibilités non négligeables d'augmentation des taux d'emploi, de manière à assurer durablement une croissance potentielle soutenue en dépit du retournement imminent des tendances démographiques. Deux questions méritent une attention particulière à cet égard. La première a trait à la conception des systèmes de prélèvements et de transferts : le coin fiscal considérable sur les travailleurs à bas salaires rend trop coûteux l'emploi de certains d'entre eux et en dissuade d'autres de rechercher un emploi déclaré. Sur le plan des transferts, une proportion importante de travailleurs âgés peuvent se retirer de la population active à des conditions favorables bien avant l'âge légal de la retraite.

La deuxième question concerne les politiques qui nuisent à la mobilité de la main-d'œuvre à l'intérieur du pays. Malgré des disparités régionales de plus en plus marquées en termes d'activité économique, les travailleurs n'ont guère tendance à migrer des régions à chômage élevé vers celles où beaucoup d'emplois sont vacants (grandes villes). Il en résulte une grande dispersion des taux de chômage entre les régions et à l'intérieur de celles-ci. Or, le fait qu'un grand nombre de Polonais soient prêts à partir à l'étranger pour trouver un emploi incite à penser que la faible mobilité observée à l'intérieur du pays est moins imputable à des facteurs culturels qu'à des obstacles spécifiques. De fait, l'accès à des logements abordables, dans les centres urbains en expansion rapide, est limité. Il est donc possible que la politique en matière de logement joue un rôle déterminant, en particulier en ce qui concerne le sous-développement persistant du marché locatif privé. Y contribue également l'insuffisance des infrastructures de transport, qui rend les déplacements difficiles, même sur de relativement courtes distances.

Un durcissement de la politique monétaire permettrait de réduire le risque d'accélération de l'inflation

Il n'est peut-être pas très surprenant que la hausse des prix à la consommation soit passée de moins de 1 % par an en 2006 à 4.1 % ces derniers temps, étant donné les chocs négatifs au niveau des produits alimentaires et de l'énergie et la forte expansion de l'économie. Alors que le premier facteur était naturellement imprévisible, la demande est devenue

excédentaire sur le marché du travail et sur les marchés de produits en dépit de l'augmentation de la croissance potentielle, qui dépasse 5 % par an. Le Conseil de la politique monétaire a commencé de relever les taux directeurs en avril 2007. Cependant, l'inflation ayant augmenté plus rapidement que les taux d'intérêt nominaux, les taux d'intérêt réels *ex post* ont en fait diminué. Néanmoins, le taux de change réel s'est considérablement apprécié, suscitant un resserrement des conditions monétaires. Sauf si ces évolutions commencent rapidement de peser sur les pressions inflationnistes sous-jacentes, on peut craindre que les anticipations inflationnistes ne s'accroissent et que la crédibilité chèrement acquise de la BNP ne se dégrade, ce qui rendrait d'autant plus coûteux le retour de l'inflation au niveau de 2.5 % fixé comme objectif par la BNP. La réalisation de cet objectif permettra aussi vraisemblablement de satisfaire le critère de stabilité des prix de l'UE nécessaire pour rejoindre la zone euro.

La BNP a beaucoup progressé vers la fourniture de davantage d'informations aux marchés dans ses publications périodiques. Parmi les autres mesures pouvant être prises dans ce sens pourraient figurer la publication d'un ou plusieurs scénarios fondés sur une évolution des taux d'intérêt qui permettrait – du point de vue de la BNP – de revenir à l'objectif officiel d'inflation sur l'horizon des prévisions. Surtout, il faudrait indiquer sans ambiguïté que seuls les membres du Comité de la politique monétaire sont autorisés à s'exprimer publiquement sur les questions de politique monétaire.

La politique budgétaire pourrait aussi permettre d'atteindre un meilleur équilibre

L'un des avantages incontestables de la conjoncture favorable de 2007, et en particulier de la forte baisse du chômage, a été une réduction substantielle du déficit des administrations publiques, qui est tombé à 2.0 % du PIB, contre 3.8 % en 2006 et un sommet de 6.3 % en 2003. Le dynamisme des recettes fiscales et, dans une moindre mesure, les économies réalisées au titre des dépenses de sécurité sociale, ont contribué à ce résultat plus satisfaisant que prévu. En outre, en ramenant son déficit à ce niveau, la Pologne remplit désormais une condition importante pour l'abrogation de la procédure en déficit excessif engagée à son encontre par l'Union européenne en 2004. Il faut aussi que la réduction du déficit paraisse durable. Bien que de dernier critère repose en partie sur une appréciation subjective des évolutions futures, il sera sans doute beaucoup plus difficile à respecter à court terme. Deux facteurs laissent supposer un creusement du déficit en 2008 et, si les politiques restent inchangées, au-delà. Premièrement, avec le retour à une croissance plus modérée, la conjoncture aura une incidence moins favorable sur le budget : l'OCDE estime ce « coût » à 0.7 point de PIB environ. Deuxièmement, le budget de 2008 contient des mesures qui, au total, se traduisent par une orientation expansionniste (environ 0.8 point de PIB). La tâche de la BNP sera donc plus difficile.

En mars 2008, le gouvernement a mis à jour son programme de convergence, qui table sur une augmentation du déficit en 2008 et un assainissement régulier par la suite. Dans ce contexte, la priorité des autorités budgétaires doit être de s'en tenir aux objectifs de déficit tels qu'énoncés dans le Programme de façon à maintenir les finances publiques sur un sentier viable. Cela devrait se traduire par un déficit structurel de 1 % du PIB en 2011, objectif que le gouvernement s'est engagé à atteindre. À court terme, cet objectif sera difficile à concilier avec l'engagement de réduire les impôts sur le revenu en 2009 et avec la forte poussée des dépenses due notamment au cofinancement des investissements

d'infrastructure avec l'UE et à la hausse prononcée des salaires dans le secteur public. Les dépenses pourraient être réduites plus facilement si un cadre de planification pluriannuelle, prévoyant un plafonnement des dépenses globales, était adopté. En outre, le gouvernement devrait redoubler d'efforts pour accroître l'efficacité du secteur public, y compris en envisageant de réduire les effectifs des administrations publiques en échange d'avantages salariaux. Par ailleurs, les autorités pourraient en fait réaliser des économies substantielles en menant enfin à son terme la dernière phase de la réforme de la sécurité sociale, en particulier l'élimination de la plupart des dispositifs de préretraite. Le projet récemment annoncé de réduire la liste des professions pouvant prétendre à une retraite anticipée constitue un pas dans cette direction.

Une réforme plus complète devrait aussi se traduire par l'intégration du système de retraite des agriculteurs au régime général. Cependant, l'expérience prouve qu'il ne faut pas procéder à des réformes d'ampleur dans ce domaine sensible dans le but de réaliser des économies budgétaires à court terme, et que ces réformes doivent au contraire être motivées par des considérations d'efficacité et d'équité. Elles peuvent même se révéler coûteuses à court terme, si par exemple une compensation est accordée sous une forme ou sous une autre aux groupes qui seront le plus désavantagés. En revanche, elles peuvent présenter des avantages considérables à long terme sous la forme d'économies au titre des transferts sociaux, mais aussi d'augmentations des recettes fiscales. Il ne faut donc pas différer ces réformes, même si elles accentuent les pressions à court terme sur le budget. En fait, toutes les mesures propres à stimuler l'emploi, y compris des mesures fiscales bien conçues, faciliteront la tâche des autorités budgétaires, à moyen terme du moins.

La réforme fiscale doit viser à renforcer les incitations au travail

Le coin fiscal sur les revenus du travail reste supérieur à la moyenne de l'OCDE, malgré des réductions récentes, ce qui contribue à la faiblesse des taux d'emploi dans le secteur formel, surtout parmi les travailleurs peu qualifiés. Cette situation s'explique dans une large mesure par le niveau élevé des cotisations sociales qui servent à financer les régimes de retraite publics de base, lesquels, joints aux autres dispositifs de soutien des revenus (comme la préretraite et les prestations d'invalidité), se traduisent par un âge effectif de départ en retraite peu élevé. L'impôt sur le revenu des personnes physiques n'est pas particulièrement lourd, la grande majorité des contribuables se situant dans la tranche de revenus imposables au taux de 19 %. Dans ces conditions, la réforme fiscale devrait s'inscrire dans une stratégie à long terme, afin de réduire la part des impôts sur les revenus du travail au profit de celle d'impôts visant d'autres bases d'imposition comme la propriété et les externalités environnementales. Une réduction de la pression fiscale totale serait certes souhaitable du point de vue de l'efficacité à long terme, mais il ne faudrait pas l'envisager avant que la viabilité des finances publiques ne soit clairement assurée. En tout état de cause, il faudrait adopter une approche prudente pour estimer les gains endogènes sur le plan des recettes attribuables à des réformes fiscales dopant la croissance.

Les impôts sur le revenu des personnes physiques seront réduits en 2009, mais un impôt uniforme est envisagé

Les taux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) seront abaissés en 2009 pour la plupart des contribuables, dans le contexte d'une simplification de la structure des impôts. Le nombre de tranches sera réduit, avec seulement deux taux, respectivement de 18 et 32 %. Une fois cette réforme appliquée, la Pologne aura l'un des taux marginaux maximum d'imposition les plus faibles de la zone OCDE, à la fois en termes nominaux et en termes effectifs. Néanmoins, les autorités envisagent la possibilité d'aller plus loin en adoptant un impôt uniforme – dont le taux serait identique à celui de l'impôt sur les sociétés (mais ne permettrait peut-être pas d'obtenir des recettes suffisantes pour faire face aux besoins). Un impôt uniforme présenterait l'avantage de décourager l'évasion fiscale et d'encourager l'entrepreneuriat, mais serait moins redistributif que l'impôt progressif actuel. Étant donné que les revenus du capital et les revenus du travail sont imposés à des taux différents – caractéristique d'un système semi-dual d'imposition des revenus – il est compréhensible, en principe du moins, que les autorités veuillent harmoniser le taux marginal maximum avec le taux de 19 % applicable au revenu des entreprises pour éviter de créer des incitations fiscales en faveur de la création de sociétés. Cependant, l'écart entre les deux taux ne semble pas suffisant pour que la question soit vraiment préoccupante. En tout état de cause, étant donné que l'objectif essentiel est de doper l'emploi, notamment parmi les travailleurs peu qualifiés, la réduction du coin fiscal pour améliorer les incitations au travail, revêt un rang de priorité plus élevé.

Des baisses ciblées des cotisations de sécurité sociale seraient un bon moyen de réduire le coin fiscal

Pour que les réductions du coin fiscal aient une efficacité économique optimale, elles doivent être à la fois substantielles, ciblées sur les plus bas salaires et axées sur les cotisations de sécurité sociale. Plus précisément, elles devraient être maximales au niveau du salaire minimum et diminuer progressivement pour devenir nulles aux alentours de 70 % du salaire moyen (correspondant à 1.75 fois le salaire minimum). Toutes les composantes des cotisations sociales pourraient faire l'objet de réductions, sauf les pensions de vieillesse, afin de préserver la neutralité actuarielle de ce régime. Des réductions ciblées permettraient aussi de renforcer la progressivité du système d'imposition, très faible actuellement. Pour stimuler l'emploi, les pouvoirs publics pourraient aussi envisager d'instituer un crédit d'impôt sur les revenus du travail. Cela favoriserait la réinsertion des groupes marginaux. Cependant, pour avoir le maximum d'efficacité, une telle mesure devrait s'inscrire dans le contexte d'une stratégie plus générale de retour à l'emploi, accordant davantage d'importance à l'efficacité des services publics de l'emploi.

Outre l'augmentation de l'offre de travail, la priorité devrait être donnée à l'élargissement de la base d'imposition

Toute nouvelle réforme de l'IRPP devrait en revanche tendre à élargir la base d'imposition en éliminant un certain nombre d'abattements. À cet égard, la déduction des abonnements à l'Internet ne se justifie guère et pourrait donc être l'un des premiers abattements à supprimer. De même, la réduction d'impôt pour enfant à charge récemment instituée devrait être reconsidérée. En principe, il serait également judicieux d'élargir la base d'imposition en mettant un terme à l'exemption d'IRPP dont bénéficient les revenus agricoles. Cependant, il sera peut-être politiquement difficile de réformer ou, mieux encore, de supprimer le régime de retraite spécial des agriculteurs et d'assujettir leurs revenus à l'impôt en même temps. Dans ce cas, le plus urgent sera de réformer le régime de retraite.

Pour réduire la fiscalité du travail, il faudra trouver d'autres bases d'imposition

Même si la réforme du système de sécurité sociale devait permettre une certaine réduction du coïnc fiscal, comme cela est recommandé, elle ne suffira sans doute pas à la financer entièrement, si bien qu'il faudra probablement rechercher d'autres sources de recettes fiscales. Bien que les taux nominaux et effectifs de l'impôt sur les sociétés soient parmi les plus faibles de la zone OCDE, ils sont comparables à ceux que l'on observe dans d'autres pays d'Europe centrale et orientale, y compris ceux qui sont récemment entrés dans l'Union européenne. Compte tenu de la forte mobilité du capital, il ne serait pas judicieux de relever les taux de cet impôt pour financer la réduction de la fiscalité du travail. D'un autre côté, de nouvelles réductions de l'impôt sur les sociétés pourraient être envisagées dans le contexte d'un élargissement des bases d'imposition, qui permettrait de maintenir le taux moyen à un niveau à peu près inchangé *ex ante*. Les impôts sur la consommation sont une autre source potentielle de recettes, mais le taux principal de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et les droits d'accise sont relativement élevés, ce qui limite les possibilités d'augmentation des recettes tirées de ces taxes. La réforme de la TVA devrait viser à en simplifier l'application, de manière à réduire les coûts que celle-ci fait peser sur les entreprises. Plus généralement, il faudrait clarifier le code des impôts afin que ses dispositions n'aient plus à être interprétées au niveau local et que les entreprises soient moins vulnérables à des décisions arbitraires (et souvent contradictoires) des deux principaux organismes d'inspection fiscale. La fusion de ceux-ci permettrait d'éliminer la duplication des contrôles et de réaliser de précieuses économies.

L'impôt sur les biens immobiliers résidentiels rapporte peu

L'une des principales sources potentielles de recettes supplémentaires est l'impôt sur les biens immobiliers, qui est faible par comparaison avec les autres pays de l'OCDE. Il s'agit là de l'une des bases d'imposition qui engendrent le moins de distorsions sur le plan de l'efficacité économique. La Pologne est l'un des rares pays de l'OCDE à ne pas appliquer un plein impôt *ad valorem* (ou cadastral) aux biens immobiliers, bien que les obstacles

techniques à sa mise en place aient pratiquement tous été éliminés. L'adoption d'un impôt de ce type permettrait aux communes d'accroître leurs recettes fiscales, et donc à l'administration centrale de réduire ses dotations aux collectivités territoriales. Les collectivités locales pourraient aussi utiliser ces recettes supplémentaires pour supprimer les droits de timbre sur les transactions immobilières et favoriser ainsi la mobilité des travailleurs. Pour faciliter la mise en place d'un impôt *ad valorem* sur les biens immobiliers, il faudrait initialement fixer son taux à un niveau peu élevé et l'accompagner de mesures permettant aux ménages à faibles revenus mais propriétaires d'un bien immobilier de valeur de l'acquitter sans avoir à se défaire de leur bien.

*L'offre de logements est limitée
par l'absence de plans d'occupation des sols
et par des pénuries de main-d'œuvre*

Un impôt *ad valorem* présenterait en outre l'avantage considérable d'inciter davantage les communes à établir des plans d'occupation des sols, compte tenu des recettes supplémentaires que leur apporteraient de nouveaux projets immobiliers. En limitant la surface de terrains directement utilisables, l'absence de plans d'occupation des sols contribue depuis longtemps à la pénurie de logements, outre qu'elle constitue une source potentielle de corruption. Il faudrait en tout cas rendre la publication de ces plans obligatoire. À court terme, cependant, la principale contrainte qui pèse sur l'offre de logements est la hausse des coûts de construction due à la pénurie de main-d'œuvre dans cette branche d'activité. Pour y remédier, les autorités devraient renforcer leurs programmes de formation professionnelle de manière à permettre l'embauche d'un plus grand nombre de chômeurs et d'inactifs par des entreprises de construction. Cela étant, des mesures de ce type ne portent pas leurs fruits immédiatement; dans l'intervalle, les autorités devraient ouvrir plus largement le marché du travail à tous les travailleurs étrangers, et non pas seulement à ceux des pays voisins d'Europe orientale, comme elles l'ont fait récemment.

*La bonification des emprunts hypothécaires
n'est pas un moyen efficace de promouvoir
l'accession à la propriété*

Comme beaucoup de pays de l'OCDE, la Pologne a aussi pris un certain nombre d'initiatives pour faciliter l'accession à la propriété. Globalement, ces mesures n'ont que partiellement permis de réduire la pénurie de logements. L'une d'entre elles, à savoir la déductibilité des intérêts versés sur les emprunts hypothécaires, a été supprimée pour les nouveaux emprunts contractés à partir de 2007. C'est là une décision judicieuse, étant donné qu'en l'absence d'imposition des loyers imputés ou des gains en capital, rien ne justifiait la déductibilité des intérêts versés. Cependant, une autre forme de bonification des emprunts a été mise en place en 2006 : la moitié des intérêts des emprunts hypothécaires est prise en charge par l'État pendant les huit premières années. Ce dispositif est à juste titre ciblé sur les ménages à faibles revenus, mais ses modalités d'application sont si rigides qu'elles excluent des bénéficiaires potentiels dans les grandes villes – en raison des prix élevés de l'immobilier – au profit d'accédants plus aisés vivant dans des zones rurales. Il pourrait certes être rendu plus équitable moyennant quelques ajustements, mais son coût

risquerait alors d'être nettement plus élevé. Par conséquent, étant donné son utilité limitée, il y aurait lieu de reconsidérer ce dispositif. Il serait préférable de supprimer les droits de timbre sur les acquisitions de logements et de favoriser le développement du marché du crédit hypothécaire en offrant davantage de possibilités de financement aux établissements de crédit immobilier, en les autorisant à recourir à un plus large éventail d'instruments financiers de long terme, moyennant une supervision appropriée. Par ailleurs, la création de comptes de garantie bloqués permettrait de mieux protéger l'apport personnel de l'acheteur en cas de faillite du promoteur.

Des obstacles réglementaires restreignent le développement du marché locatif

Plus généralement, la politique du logement ne devrait pas trop favoriser l'accès à la propriété, en particulier dans la mesure où les coûts de transaction font obstacle à la mobilité des travailleurs. À cet égard, plusieurs obstacles réglementaires nuisent au développement d'un marché locatif dynamique en Pologne, ce qui a des effets défavorables sur la mobilité de la main-d'œuvre. Par exemple, la combinaison d'un encadrement des hausses de loyer et de modalités d'expulsion permettant aux locataires qui ne paient pas leur loyer de rester dans les lieux rend relativement peu intéressants les investissements locatifs et contribue sans doute à la prévalence d'arrangements informels entre propriétaires et locataires. Il en résulte une offre insuffisante de nouveaux logements locatifs, un manque de modernisation du parc existant et, en cas d'arrangement informel, une quasi-absence de protection pour les locataires. En outre, étant donné que les loyers ne peuvent en général être intégralement alignés sur les conditions du marché qu'au départ des locataires, l'encadrement a tendance à réduire la rotation, les locataires préférant conserver un logement dont le loyer devient inférieur à ceux du marché. Dans ces conditions, la meilleure solution serait d'œuvrer en faveur d'un nouvel assouplissement de l'encadrement des loyers tout en envisageant d'instituer des allocations sous conditions de ressources destinées à aider les ménages à bas revenus à amortir l'impact d'augmentations de loyer éventuellement massives. En outre, bien qu'il soit nécessaire d'assurer une protection adéquate des locataires contre les abus de la part de propriétaires peu scrupuleux, les locataires qui ne paient pas leur loyer devraient pouvoir être expulsés.

Il est également impératif d'améliorer les infrastructures de transport

Au cours des années à venir, la Pologne va mettre en œuvre un vaste programme de construction et de rénovation des infrastructures de transport, financé au moyen d'importants crédits de l'UE et sur fonds publics. Cependant, les fonds de l'UE doivent être utilisés dans un certain délai, et la date d'achèvement de nombreux projets a dû être avancée du fait de l'organisation des championnats européens de football en 2012. Par conséquent, quels que soient les obstacles – pénuries de main-d'œuvre, par exemple – il va falloir les surmonter rapidement. Il serait par ailleurs utile de veiller à empêcher toutes ententes éventuelles entre fournisseurs de matériaux de construction et de faire en sorte que les procédures d'appel d'offres soient aussi concurrentielles que possible. Plus généralement, le cadre juridique doit être rationalisé dans de nombreux domaines, comme les marchés publics (compte tenu en particulier de la facilité avec laquelle de multiples

procédures de recours peuvent être lancées), la délivrance des permis de construire, les études d'impact sur l'environnement et les recherches archéologiques. De même, l'adoption d'une stratégie de couverture du risque de change euro/zloty permettrait de sauvegarder les financements disponibles pour les projets. Enfin, il faudrait renforcer la coordination entre divers ministères et organismes d'exécution pour l'affectation des fonds provenant de l'UE. L'adoption de systèmes de budgétisation pluriannuels serait utile à cet égard, mais aussi pour faire face aux besoins budgétaires qu'implique le cofinancement.

L'amélioration des infrastructures de transport doit être guidée par des considérations d'efficacité. C'est la raison pour laquelle il est indispensable de concevoir et de présenter une stratégie d'ensemble fondée sur des analyses coûts-avantages détaillées et axée sur les perspectives à long terme et les relations entre les différents modes de transport. Il faut bien voir qu'avec l'élévation prévisible des niveaux de revenu, la plupart des régions polonaises ne pourront sans doute plus prétendre à des subventions européennes après 2015. Les autorités devraient donc déjà s'employer à rechercher une plus grande participation financière du secteur privé à la construction, à l'entretien et à l'exploitation des infrastructures, d'autant que l'option consistant à associer financement privé et fonds européens n'a pas encore été explorée. Le recours à des partenariats public-privé (PPP) peut dans certains cas se révéler plus rentable et doit donc être envisagé au même titre que les marchés publics. Il conviendrait par conséquent de simplifier la législation dans ce domaine. La création d'une entité publique centrale chargée de la supervision et du contrôle de qualité des analyses coûts-avantages pourrait favoriser un plus large recours aux PPP. En outre, elle pourrait contribuer à améliorer le climat de l'activité d'entreprise.

La réglementation des marchés et les structures de propriété devraient favoriser une concurrence équitable entre les différents modes de transport et à l'intérieur de ceux-ci. L'installation de péages sur l'ensemble du réseau autoroutier et l'institution de redevances pour les voitures particulières empruntant les voies rapides permettraient de rééquilibrer les parts respectives des différents modes de transport, où la route occupe actuellement une place prédominante, avec toutes les retombées que cela aurait sur le plan de l'environnement et de l'urbanisme. Conformément aux directives européennes, les réformes du secteur ferroviaire doivent se traduire par une nette séparation de l'infrastructure et de l'exploitation au sein du conglomérat public (PKP), ce qui devrait améliorer l'accès des tiers au réseau. Cette nouvelle structure, jointe à un renforcement des pouvoirs de l'autorité de régulation, permettrait une tarification plus transparente de l'accès. Pour les services ferroviaires régionaux, une généralisation des procédures d'appel à la concurrence et la création d'autorités de régulation indépendantes ouvriraient la voie à des gains d'efficacité. Enfin, le transport aérien aurait tout à gagner d'une restructuration de l'entreprise publique d'exploitation des aéroports polonais et d'une nouvelle réduction du pouvoir de marché régional des aéroports grâce à l'adoption d'une formule préétablie pour le plafonnement des redevances de décollage et d'atterrissage.

Chapitre 1

Augmenter l'offre de main-d'œuvre pour favoriser une forte croissance potentielle

L'économie polonaise a enregistré de bons résultats ces deux dernières années. Le PIB réel s'est accru plus rapidement que dans la quasi-totalité des autres pays de l'OCDE. Le chômage a fortement reculé, l'emploi ayant progressé en même temps que le taux d'activité diminuait. Les fruits de cette robuste croissance ont été partagés entre le capital et le travail, si bien que les salaires se sont fortement redressés. Le problème immédiat est d'éviter une surchauffe par un panachage approprié de mesures associant un resserrement monétaire judicieux et une politique budgétaire qui maintienne le déficit des administrations publiques au-dessous de 3 % du PIB. À terme, l'objectif essentiel devrait être de réformer la politique du marché du travail, la politique fiscale et d'autres politiques structurelles de façon à stimuler l'offre effective de main-d'œuvre et à soutenir ainsi le processus de convergence des revenus par habitant avec ceux des membres de l'OCDE plus riches. Il faudra pour cela accroître la flexibilité du marché du travail, réduire encore le coin fiscal pesant sur les revenus du travail (surtout dans le cas des travailleurs les moins qualifiés), supprimer les possibilités restantes de retraite anticipée et améliorer la mobilité de la main-d'œuvre en renforçant les marchés immobiliers (en particulier le marché locatif) et en améliorant les infrastructures de transport.

Cinq années consécutives d'expansion économique rapide, y compris des taux de croissance du PIB supérieurs à 6 % en 2006 et 2007, ont aidé la Pologne à combler sensiblement l'écart de revenu par habitant par rapport aux pays de l'OCDE les plus avancés. En outre, les deux sources immédiates de croissance de la production – productivité du travail et utilisation de la main-d'œuvre – ont toutes deux contribué à une bonne performance économique globale. La productivité du travail a été soutenue par une forte croissance des investissements, financés en grande partie par des entrées de capitaux étrangers. L'utilisation de la main-d'œuvre a aussi joué un rôle, mais seulement par la voie d'une forte diminution du taux de chômage, qui est tombé de 19 % en 2004 à 8,5 % au quatrième trimestre de 2007. La question centrale qui se pose, toutefois, est de savoir dans quelle mesure le redressement de la croissance du PIB ces dernières années est dû à des changements structurels de l'économie et peut par conséquent se poursuivre à moyen terme. Des signes de surchauffe de l'économie sont apparus, l'inflation ayant amorcé un fort mouvement de hausse, ce qui donne à penser que le taux de croissance de plus de 6 % dépasse largement son niveau durable. Les pénuries généralisées de main-d'œuvre, qui se sont traduites par une accélération des salaires et des coûts unitaires de main-d'œuvre, témoignent notamment de l'existence d'une demande excédentaire. Le chômage pourrait aussi, dans ces conditions, s'être écarté de son taux structurel, même s'il est encore bien plus élevé qu'ailleurs. En outre, la performance favorable du marché du travail n'a guère eu d'incidence jusqu'ici sur le taux d'activité global, qui reste l'un des plus faibles de l'OCDE. En conséquence, pour maintenir un fort taux de croissance durable dans les années à venir, il est essentiel pour les autorités polonaises d'accroître l'offre de main-d'œuvre grâce à des réformes structurelles, tout en évitant une spirale inflationniste par un panachage plus rigoureux des politiques monétaires et budgétaires (voir chapitre 2).

Compte tenu de la situation encore médiocre du marché du travail en Pologne par rapport aux autres pays, l'enjeu n'est certes pas nouveau. D'ailleurs, les autorités ont pris des mesures ces dernières années pour améliorer la situation, par exemple en diminuant le coïnc fiscal de façon à réduire le différentiel entre le coût total de main-d'œuvre supporté par les employeurs et la rémunération nette des salariés (voir chapitre 3). Cependant, nombre des aspects des systèmes de prélèvements et de prestations continuent de peser sur les incitations à travailler dans l'économie formelle, en particulier pour des groupes spécifiques comme les travailleurs âgés et les individus peu qualifiés de manière plus générale. En outre, la performance économique globale impressionnante de ces quelques dernières années masque des déséquilibres de plus en plus marqués non seulement entre les régions mais aussi, à l'intérieur de celles-ci, entre les centres urbains et les campagnes. Le fait que le chômage n'ait guère diminué dans nombre de secteurs fait craindre que l'absence de mobilité ne constitue un obstacle majeur à une nouvelle progression des taux d'emploi globaux. Pourtant, la grande quantité de Polonais travaillant dans d'autres pays de l'UE montre que, moyennant des incitations et des possibilités appropriées, nombreux sont ceux qui sont prêts à bouger. Leur préférence pour Londres ou Oslo plutôt que Varsovie donne à penser que la mobilité interne est sans doute freinée par des obstacles

spécifiques. À cet égard, deux facteurs ayant sans doute contribué à la faible mobilité interne sont directement examinés dans la présente *Étude*. L'un est le fonctionnement du marché du logement, et en particulier le sous-développement du marché locatif (voir chapitre 4). L'autre est la déficience manifeste des infrastructures de transport, en particulier des réseaux routiers et ferroviaires, mais aussi des autres moyens de transport (voir chapitre 5). Le présent chapitre examine des aspects spécifiques de la performance de l'économie polonaise et présente un bref aperçu des principaux enjeux auxquels seront à terme confrontés les responsables économiques.

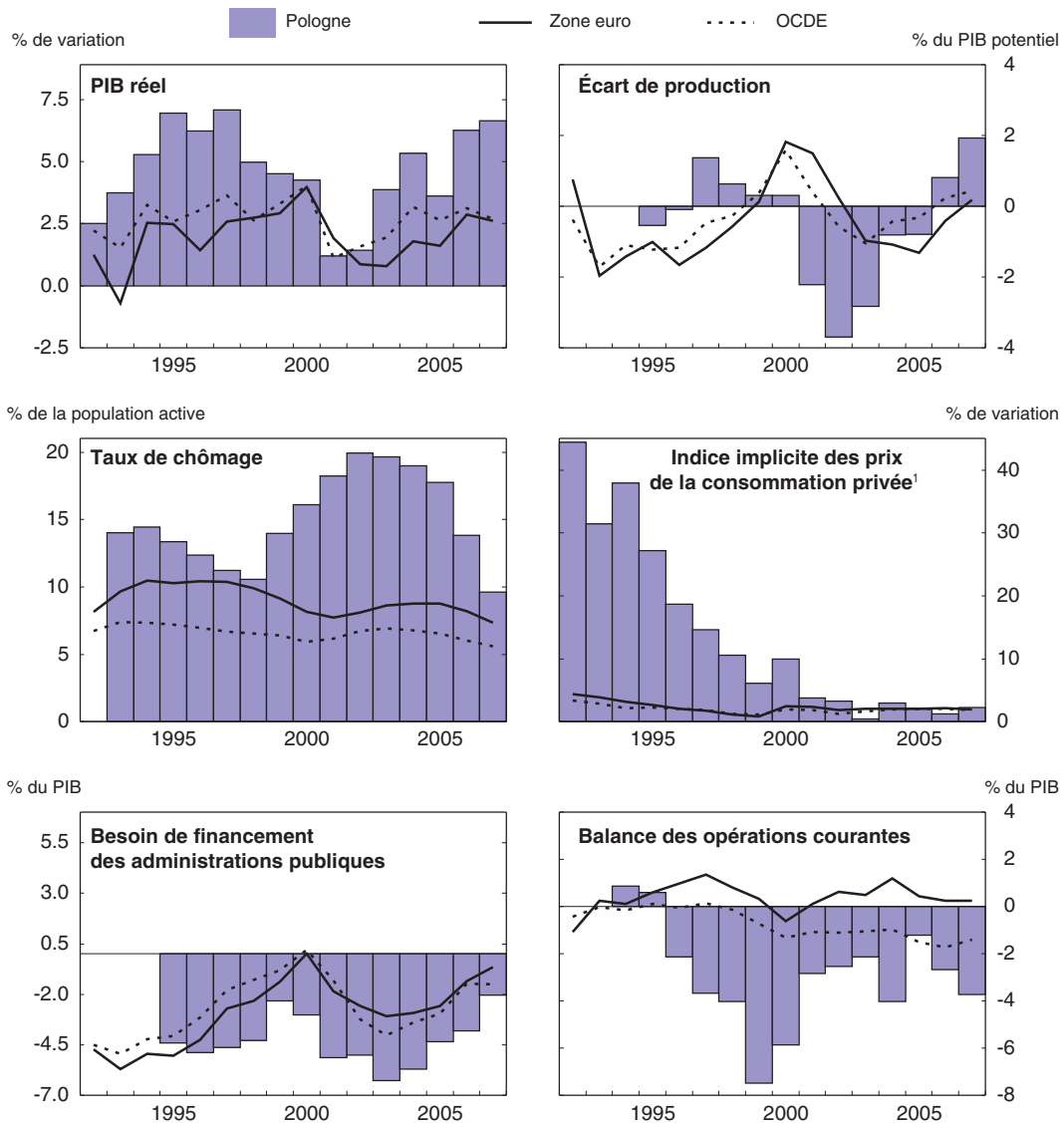
La conjoncture favorable complique la tâche des autorités monétaires et budgétaires

La production s'est accrue de 6.6 % en 2007, sous l'effet notamment de fortes augmentations de l'investissement privé (plus de 20 %) et de la consommation privée (plus de 5 %). Les dépenses de consommation ont été stimulées par des hausses de salaire vigoureuses, la progression de l'emploi, d'importants envois de fonds de l'étranger et, jusqu'à la dernière partie de l'année, les effets de patrimoine découlant de l'appréciation des prix des logements et des actions. La forte création d'emplois s'est traduite par une diminution très rapide et sensible du taux de chômage. Les exportations réelles ont progressé considérablement, mais pas encore suffisamment pour rattraper la croissance des importations, de sorte que la contribution du secteur extérieur à la croissance de la production a été assez fortement négative. Les estimations de l'OCDE concernant l'écart de production donnent à penser que la demande est devenue excédentaire en 2006 et que ce phénomène s'est accentué en 2007 (graphique 1.1). De toute évidence, ces estimations comportent une marge d'erreur non négligeable, encore que les signes d'une demande excédentaire soient corroborés par l'accélération de la croissance des coûts unitaires de main-d'œuvre depuis le milieu de 2006, qui a atteint 7 %, par le creusement du déficit extérieur et par la recrudescence de l'inflation depuis quelques mois. En outre, beaucoup de secteurs, comme la construction, l'immobilier et l'intermédiation financière, ainsi que les services de santé et d'éducation, sont déjà confrontés à de graves pénuries de main-d'œuvre. Pour la période à venir, les perspectives sont de toute évidence assombries par des incertitudes concernant surtout des facteurs extérieurs, comme l'étendue et le poids des conséquences du ralentissement économique aux États-Unis, l'issue des turbulences financières internationales et l'évolution des prix alimentaires et pétroliers mondiaux. Mais certains risques inhérents au pays, comme une dégradation de la confiance et une forte hausse des taux d'intérêt, de nature à provoquer un fléchissement soudain de la demande intérieure (l'investissement résidentiel, en particulier), sont eux aussi importants. En tout état de cause, les pressions inflationnistes ne reculeront vraisemblablement pas rapidement, le rythme d'expansion économique devant rester supérieur à son potentiel en 2008.

Une dérive des anticipations d'inflation pourrait avoir de sérieuses conséquences

Dans ce contexte, il appartient aux autorités monétaires de faire la part des risques entre une augmentation des anticipations d'inflation sous l'effet d'une forte recrudescence de l'inflation effective et une dégradation plus rapide et plus brutale des conditions extérieures (voir chapitre 2). Si l'on tient compte du décalage avec lequel les mesures prises font sentir leurs effets, un resserrement de la politique monétaire pourrait avoir une incidence maximale à un moment où l'économie se serait déjà sensiblement ralentie. En

Graphique 1.1. Principaux indicateurs dans une perspective à long terme et internationale



1. OCDE, à l'exclusion de la Grèce, de la Hongrie, du Mexique, de la Pologne et de la Turquie.

Source : OCDE, base de données du n° 83 des Perspectives économiques.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/344812124151>

revanche, laisser les anticipations d'inflation s'ajuster en fonction du taux du moment risquerait d'avoir des conséquences encore plus dommageables, compte tenu du coût que supposeraient une inversion de ces anticipations et la sauvegarde de la crédibilité de la politique monétaire. Le coût en termes de pertes de production pourrait être particulièrement élevé si les anticipations venaient à s'enraciner.

Les résultats budgétaires ont été bons en 2007, mais la politique budgétaire a pris un tour expansionniste en 2008

En 2007, les recettes fiscales de l'État ont dépassé les estimations budgétaires de 11 % pour les impôts directs et d'environ 5.5 % pour les impôts indirects. Conjuguées à une

baisse des dépenses au titre des cotisations sociales, ces rentrées supplémentaires se sont traduites par un déficit des administrations publiques inférieur à celui escompté, plus proche de 2 % que des 3 % prévus dans le budget de 2007. Reste à savoir dans quelle mesure l'amélioration du solde budgétaire revêt un caractère structurel et est appelée à persister. Deux facteurs indiquent que la situation budgétaire sous-jacente ne s'est pas améliorée autant que le laissent penser les résultats effectifs, surtout pour la période à venir. L'un de ces facteurs est la sensibilité conjoncturelle relativement forte de certaines recettes. Dans l'hypothèse d'un écart de production positif de l'ordre de 2 %, les estimations du solde corrigé des influences conjoncturelles font apparaître un déficit sous-jacent de 2.7 % environ pour 2007. L'autre facteur est l'impulsion budgétaire (de l'ordre de 0.8 % du PIB) provoquée en 2008 par la forte hausse des salaires dans le secteur public et des autres engagements de dépenses liés au cofinancement de projets bénéficiant de fonds de l'UE. En outre, une nouvelle réduction d'impôt devrait intervenir en 2009. Jusqu'ici, les mesures prises ou annoncées par le nouveau gouvernement pour réduire les dépenses ou augmenter les recettes ne permettent pas de compenser ces effets expansionnistes. Aussi bien le déficit effectif que le déficit corrigé des influences conjoncturelles devraient donc se creuser en 2008 (voir chapitre 2).

Dans ce contexte, ramener le solde financier des administrations publiques sur la voie d'une réduction sensible et durable du déficit restera l'enjeu essentiel des autorités budgétaires. L'une des raisons pour lesquelles une telle action est particulièrement difficile est qu'il y a peu d'éléments des dépenses publiques où des réductions peuvent être rapidement et facilement réalisées. Par exemple, la réforme de la sécurité sociale peut conduire à des économies à moyen terme mais entraîner des coûts à court terme. De toute évidence, la réalisation des objectifs budgétaires sera facilitée si l'assiette d'imposition continue de progresser à un rythme rapide. L'un des moyens d'élargir cette assiette est d'augmenter le taux d'activité.

Les facteurs démographiques négatifs soulignent la nécessité d'une amélioration des perspectives d'emploi et des incitations au travail

Un examen des sources de la croissance potentielle du PIB par habitant montre que la relativement bonne performance de l'économie polonaise ces dix dernières années est en moyenne entièrement attribuable à de forts gains de productivité. De fait, la contribution de l'utilisation des ressources de main-d'œuvre a été négative en moyenne, ce qui implique que la position de la Pologne s'est encore dégradée dans ce domaine par rapport à la majorité des pays de l'OCDE (tableau 1.1). Ces cinq dernières années, toutefois, la contribution des apports de main-d'œuvre est devenue positive et a été particulièrement forte en 2006 et 2007, contribuant à la forte baisse du taux de chômage (graphique 1.2). Les conditions particulièrement favorables qui prévalent sur le marché du travail depuis 2005 n'ont néanmoins pas réussi à attirer un grand nombre de non-actifs dans la population active. Cette situation a été en outre aggravée par la forte augmentation du nombre de Polonais partis à l'étranger pour travailler depuis l'entrée dans l'UE (voir ci-après). L'accroissement régulier de la population d'âge actif au cours de la période a ainsi été largement neutralisé par une diminution du taux d'activité. L'impuissance jusqu'ici à attirer davantage de personnes dans le secteur formel du marché du travail implique que la contribution des ressources de main-d'œuvre à la croissance du PIB pourrait facilement devenir à nouveau négative dans les années à venir. *Premièrement*, le taux de chômage structurel ayant déjà diminué sensiblement, de nouvelles baisses seront

Tableau 1.1. Sources de la croissance du PIB tendanciel par habitant

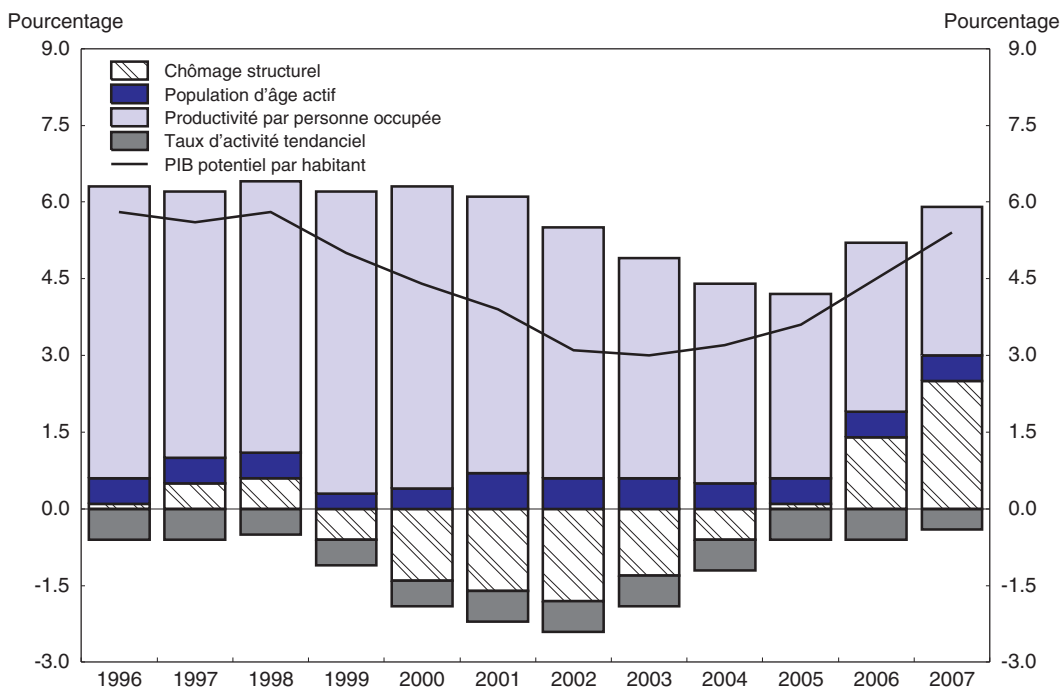
	1998-2007	1998-2002	2003-07
PIB par habitant	4.2	4.4	3.9
Contribution de :			
Productivité du travail	4.5	5.5	3.4
<i>dont :</i>			
Intensité de capital	1.3	1.8	0.8
Productivité multifactorielle ¹	3.2	3.7	2.6
Utilisation de main-d'œuvre	-0.3	-1.1	0.5
<i>dont :</i>			
Durée moyenne du travail	0.1	-0.1	0.2
Population d'âge actif	0.5	0.5	0.5
Taux d'activité	-0.5	-0.5	-0.5
Taux d'emploi	-0.3	-1.0	0.4

1. La croissance de la productivité multifactorielle est définie résiduellement comme la productivité du travail moins l'intensité du capital.


Source : OCDE, base de données du n° 83 des Perspectives économiques.

Graphique 1.2. Contributions à la croissance du PIB tendanciel par habitant

1996 à 2007



Source : OCDE, base de données du n° 83 des Perspectives économiques.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/344878516672>

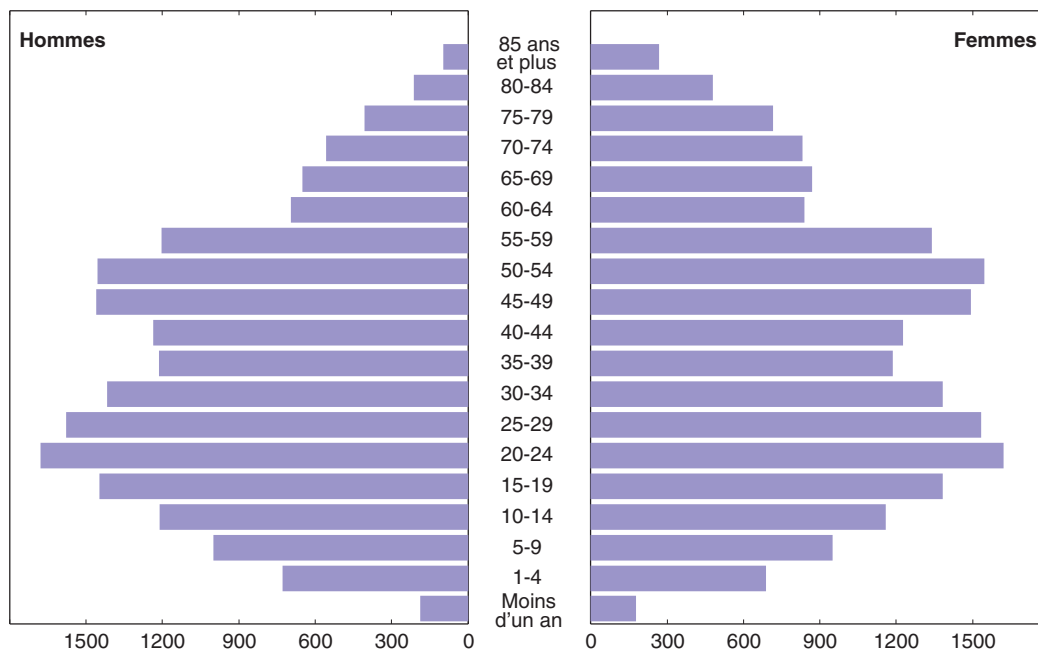
vraisemblablement plus difficiles à réaliser, ne serait-ce que parce que les possibilités de réductions futures deviennent plus limitées. Deuxièmement, et cela est sans doute plus important, l'évolution démographique deviendra bientôt très défavorable, à mesure que les cohortes pléthoriques d'après-guerre se rapprochent de l'âge légal de la retraite.

Depuis 1997, la population d'âge actif de la Pologne – définie comme les personnes de 15 à 64 ans – a progressé au rythme de 0.5 % l'an alors même que la population totale a diminué légèrement mais régulièrement au cours de la période. Un examen plus attentif de

la structure par âge montre deux cohortes importantes, les 45-54 ans et les 20-24 ans (graphique 1.3). Ces deux vagues sont suivies par des cohortes de plus petite taille, ce qui implique que lorsque la première vague atteindra l'âge de 65 ans, elle ne sera pas totalement remplacée. De fait, les prévisions fondées sur la structure par âge indiquent que la contribution de l'évolution démographique à la croissance des ressources de main-d'œuvre et à la production sera vraisemblablement négative dès après 2010 et que son incidence défavorable se fera particulièrement sentir entre 2015 et 2020. Plus précisément, les calculs fondés sur les données démographiques de l'ONU donnent à penser que le rapport de la population d'âge actif à la population totale diminuera au rythme de 0.4 % l'an en moyenne entre 2011 et 2015 et que la baisse s'accélérera pour atteindre 0.8 % l'an au cours des cinq années suivantes. Dans ces conditions, le rapport de la population d'âge actif à la population totale tombera de 72 % en 2010 à 68 % en 2020. De toute évidence, une certaine marge d'incertitude entoure ces prévisions, surtout si l'on prend en compte les hypothèses concernant les flux migratoires. Même ainsi, le passage d'une importante contribution positive ces dix dernières années à une contribution négative au cours des dix prochaines est presque inévitable, ce qui exercera de fortes pressions à la baisse sur la croissance potentielle. Même le maintien à un niveau constant du rapport entre le nombre total d'heures travaillées et la population sera difficile, compte tenu de la progression significative de l'intensité de travail de la population d'âge actif que cela exigera. L'une des raisons pour lesquelles cet objectif est néanmoins réalisable est que, par rapport aux autres pays, l'intensité de l'utilisation de la main-d'œuvre peut être encore largement accrue en Pologne. Avec une durée annuelle moyenne du travail bien supérieure à la moyenne de l'OCDE, la principale explication de la faiblesse de l'utilisation de la main-d'œuvre est le très bas niveau des taux d'emploi (graphique 1.4).

Graphique 1.3. Résidents permanents

Milliers, au 30 juin 2006

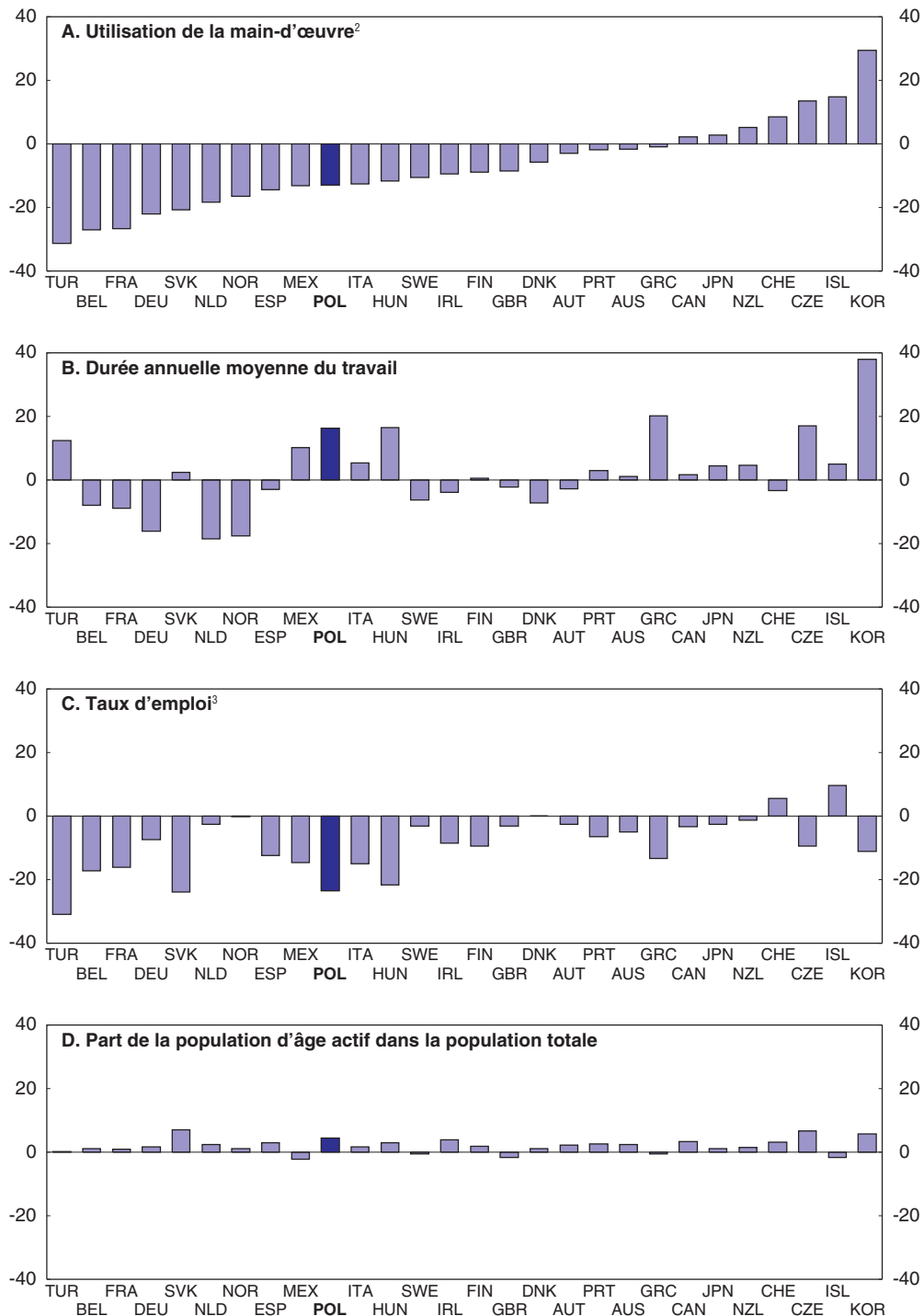


Source : GUS.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/345070264587>

Graphique 1.4. Sources des différences dans l'utilisation des ressources de main-d'œuvre, 2006¹

Écart en pourcentage par rapport aux États-Unis




1. Les pays sont classés en fonction de leur niveau d'utilisation de la main-d'œuvre.

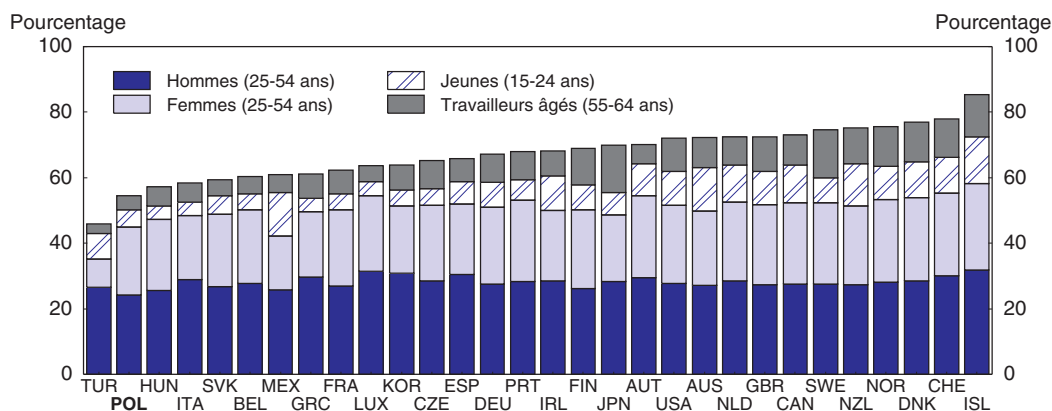
2. Nombre total d'heures travaillées par habitant.

3. Emploi total en pourcentage de la population d'âge actif.

Source : OCDE, base de données des statistiques de la population active et OCDE, base de données sur la productivité.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/345113372220>

Graphique 1.5. Contribution aux taux d'emploi globaux
Par âge et par sexe en 2006¹

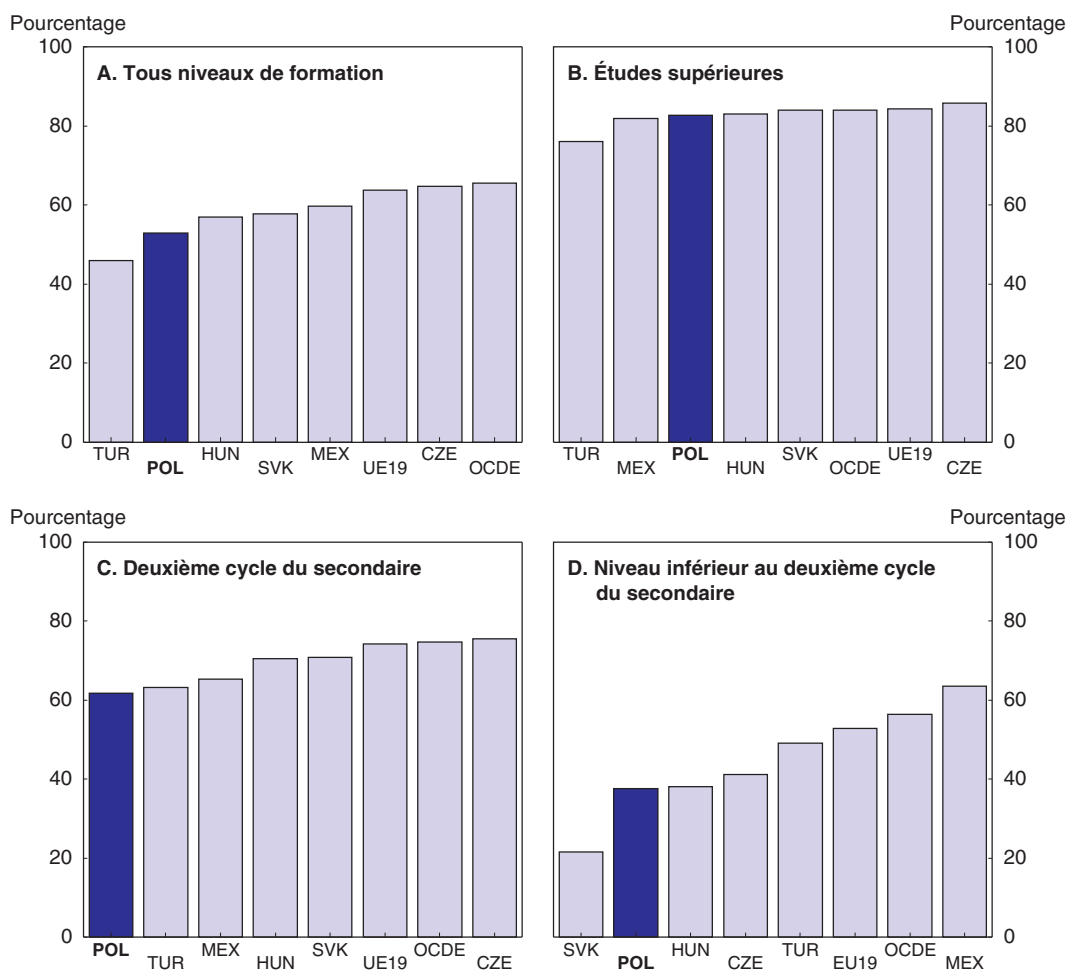


1. 2005 pour le Luxembourg.

Source : OCDE, base de données des Perspectives de l'emploi.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/345141208028>

Graphique 1.6. Taux d'emploi par niveau de formation en 2005



Source : OCDE (2007), Regards sur l'éducation et OCDE (2007), Base de données analytiques.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/345147508651>

Malgré le redressement observé ces dernières années, aussi bien les taux d'activité que les taux d'emploi restent inférieurs à leurs niveaux de 1998 et figurent tous deux parmi les plus faibles de la zone OCDE. Seulement un peu moins de la moitié de la population exerce un emploi recensé. Les travailleurs âgés et les jeunes contribuent particulièrement faiblement au taux d'emploi global. Dans le cas des travailleurs d'âge actif, les taux d'emploi ne sont pas particulièrement élevés, mais sont proches des moyennes de l'OCDE (graphique 1.5). Un autre domaine où la Pologne obtient des résultats relativement mauvais concerne l'emploi des travailleurs peu qualifiés. Le taux d'emploi relatif de ceux qui n'ont pas achevé leurs études secondaires est là encore bien inférieur à la moyenne de l'OCDE (graphique 1.6). Comme dans nombre de pays confrontés à des situations similaires, les faibles résultats d'emploi tiennent essentiellement à un faible taux d'activité dans le cas des travailleurs âgés et à un fort chômage dans le cas des jeunes et des travailleurs peu qualifiés. Pour ces deux derniers groupes, il s'agit essentiellement en conséquence d'améliorer les perspectives d'emploi, tout en préservant, voire améliorant, les incitations au travail. Deux domaines nécessitent une attention particulière à cet égard : améliorer le niveau de compétences des jeunes quittant tôt le système scolaire et réformer la fiscalité de façon à diminuer le coût de l'emploi des travailleurs peu qualifiés. Bien que ces politiques puissent aussi remédier à la faiblesse des taux d'activité des travailleurs âgés, la priorité pour ce groupe est de supprimer les possibilités restantes de départ en préretraite de façon à accroître l'âge effectif de cessation d'activité.

L'amélioration de l'éducation et de la formation contribuera à accroître l'offre effective de main-d'œuvre

L'inscription dans l'enseignement supérieur progresse rapidement...

Le système éducatif a fait l'objet d'un examen détaillé dans la dernière *Étude*. L'une des évolutions les plus encourageantes dans ce domaine est l'augmentation rapide de la proportion de jeunes inscrits dans l'enseignement supérieur, qui a aidé la Pologne à réduire sensiblement son écart par rapport à la moyenne de l'UE en termes de niveau d'études des 25-34 ans. La principale difficulté consiste à assurer que les ressources financières augmentent en conséquence pour empêcher que la qualité en pâtisse. Cependant, plusieurs obstacles rendent cela difficile à court terme, notamment les contraintes sur les finances publiques qui limitent les possibilités d'investissements importants aussi bien dans l'infrastructure scolaire que dans la rémunération des enseignants. Dans ce contexte, l'absence de droits de scolarité pour les études à plein-temps dans les établissements publics d'enseignement supérieur – qui ne sont pas admis par la constitution polonaise – est regrettable, compte tenu en particulier du fait que les étudiants inscrits dans les établissements privés paient la totalité du coût de leurs études, d'où des inégalités horizontales et verticales. En outre, l'absence d'un système performant de prêts assujettis à des conditions de ressources pénalise les étudiants des milieux moins favorisés dont l'accès aux universités plus prestigieuses est compromis car ils ne peuvent financer facilement leurs frais de subsistance même si la scolarité est gratuite.

... mais le pourcentage de jeunes adultes n'ayant pas de compétences suffisantes reste élevé...

Bien que la proportion de jeunes adultes ayant au moins suivi le deuxième cycle de l'enseignement secondaire soit relativement élevée, les jeunes qui viennent d'achever leurs études secondaires sont souvent mal préparés au marché du travail, n'ayant pas le

type de compétences que les employeurs recherchent dans les nouvelles recrues. Cette situation tient notamment au fait qu'un grand nombre d'étudiants qui, par le passé, auraient choisi des établissements professionnels se trouvent maintenant dans des filières secondaires générales et, bien que nombre d'entre eux finissent le programme, ils ne sont ni en mesure de suivre des études supérieures ni bien équipés pour le marché du travail. Peu d'élèves optent pour la filière professionnelle, en particulier parce qu'elle est moins attrayante en raison de l'impuissance de la plupart des établissements à moderniser leurs programmes et leurs équipements assez rapidement pour tenir compte des évolutions industrielles. Afin de faciliter la modernisation des programmes professionnels, les pouvoirs publics ont adopté en 2007 plusieurs mesures, notamment la publication de lignes directrices plus claires quant aux qualifications professionnelles et une surveillance plus étroite des excédents et des pénuries de main-d'œuvre par profession et région. Un réseau national de centres d'examens est aussi établi pour encourager la validation des qualifications professionnelles acquises à la fois dans le système scolaire et en dehors de celui-ci.

... et il est difficile d'assurer une formation aux adultes au chômage

Pour ceux qui ont quitté le système scolaire voilà plusieurs années, une formation spécialisée d'une forme ou d'une autre est fondamentalement la seule option permettant d'améliorer leurs compétences. À cet égard, la Pologne se heurte à des obstacles qui sont communs à l'ensemble des pays de l'OCDE. En particulier, la rentabilité des investissements dans la formation est généralement plus faible pour ceux qui en ont le plus besoin, notamment les travailleurs âgés peu qualifiés et les chômeurs de longue durée. Il s'agit là d'un problème de répartition de ressources publiques rares. En fait, des données remontant à quelques années (2002) montrent qu'en Pologne, encore plus que dans la plupart des autres pays de l'OCDE, le plus gros groupe de participants à la formation des adultes est constitué par des salariés de 25 à 34 ans ayant une formation supérieure à la moyenne. De toute évidence, la canalisation de davantage de ressources vers le renforcement des compétences des chômeurs est une tâche difficile, compte tenu en particulier du fait que des ressources importantes sont déjà absorbées par les programmes d'invalidité et de préretraite. Les chances de succès sont encore compromises par la forte proportion de demandeurs d'emploi qui sont au chômage depuis plus d'un an (50 % en 2006), même si certains d'entre eux exercent sans doute une activité sur le marché informel.

Néanmoins, ces dernières années, les pouvoirs publics ont renforcé le rôle des politiques actives du marché du travail dans la lutte contre le chômage, en attribuant une place particulière à la formation. Ainsi, le pourcentage de chômeurs recensés suivant des stages d'apprentissage ou des formations est passé de moins de 5 % en 2002 à près de 20 % en 2007. En fait, le nombre absolu de participants à ces programmes a continué d'augmenter depuis 2005, alors même que le nombre de chômeurs recensés a fortement diminué. Jusqu'ici, plus de la moitié des chômeurs qui ont bénéficié des programmes de formation ont retrouvé avec succès un emploi rémunéré, ce qui est un très bon résultat par rapport à la situation dans les autres pays. Cependant, étant donné que les conditions du marché du travail étaient très favorables en 2006 et 2007, il pourrait être prématuré de porter un jugement définitif. Il importe donc de continuer à suivre l'expérience professionnelle de ceux qui ont participé à ces programmes ces dernières années de façon

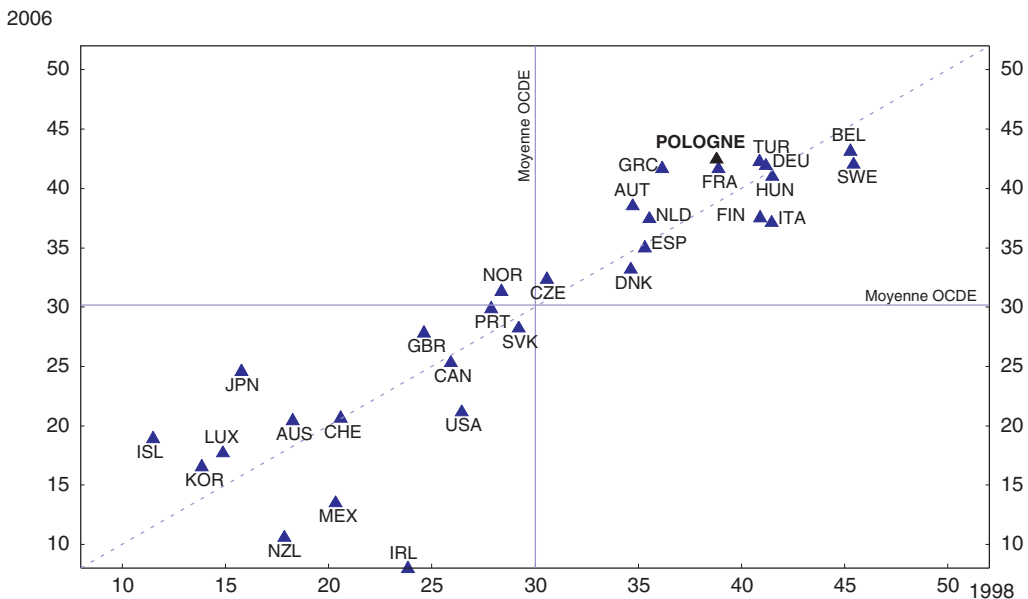
à mettre au point des méthodes plus efficaces par rapport aux coûts pour atteindre des adultes plus âgés et moins qualifiés, pour lesquels les chances de succès sont plus limitées.

La fiscalité élevée sur le travail réduit les perspectives d'emploi des travailleurs au bas de l'échelle des rémunérations

L'une des principales caractéristiques du système fiscal est le taux élevé des cotisations sociales, salariales aussi bien que patronales. C'est ainsi que la Pologne avait il y a encore peu de temps l'un des coins fiscaux les plus élevés de la zone OCDE, malgré des taux d'imposition sur le revenu des personnes physiques relativement faibles (graphique 1.7). Bien que la ponction fiscale ait été réduite en 2007 et en 2008 (voir chapitre 3), elle demeure relativement élevée et, selon toute probabilité, elle contribue à la faiblesse des taux d'emploi observés, en particulier parmi les travailleurs ayant un potentiel de gains modeste.

Graphique 1.7. **Coin fiscal moyen sur le travail**¹

En pourcentage de la rémunération totale, à 100 % des gains de l'ouvrier moyen²



1. Différences entre la rémunération totale du travail versée par l'employeur et le salaire net reçu par le salarié, en pourcentage de la rémunération totale. Sont donc incluses aussi bien les cotisations salariales que les cotisations patronales de sécurité sociale.

2. Couple avec deux enfants, moyenne de trois situations concernant le salaire du deuxième apporteur de revenu.

Source : OCDE, base de données des impôts sur les salaires.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/345170641770>

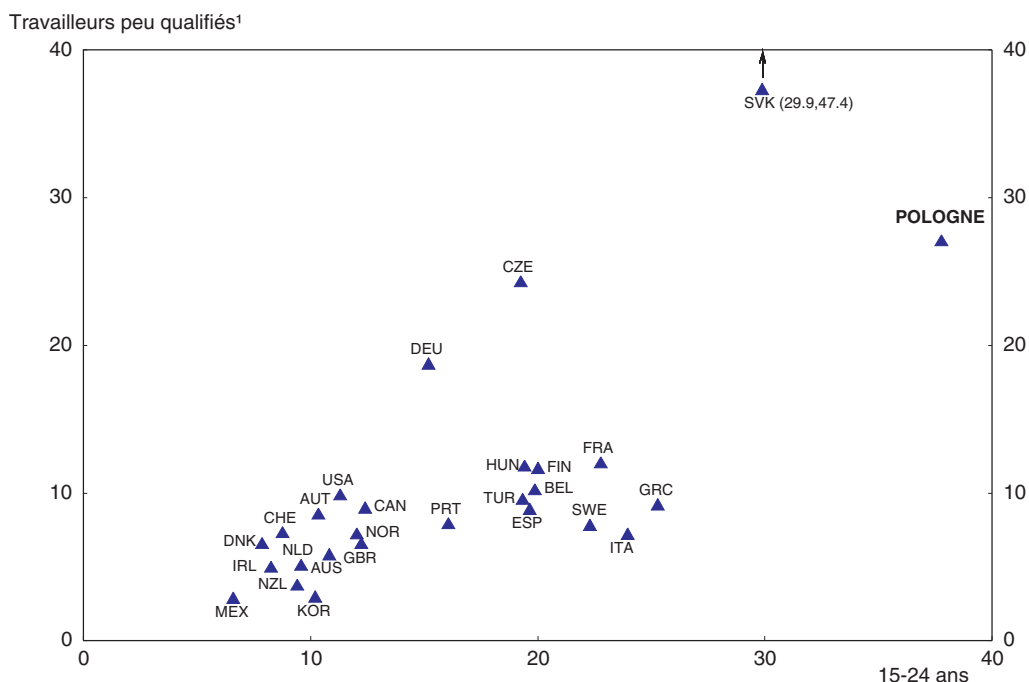
Facteurs conditionnant l'influence du coin fiscal sur l'emploi

En général, l'incidence globale du coin fiscal moyen sur l'emploi dépend dans une certaine mesure de celui qui en supporte effectivement le coût. Dans la mesure où les employeurs peuvent déplacer la charge sur les salariés au moyen de salaires (avant impôts) plus faibles, le taux de chômage sera peu affecté (du moins à moyen terme) et l'ampleur de l'effet sur le taux d'emploi dépendra essentiellement de la réactivité du taux d'activité à l'évolution des salaires par rapport aux « salaires de réserve ». Cependant, les études empiriques inter-pays faisant souvent apparaître une incidence significative du coin fiscal

sur le taux de chômage, on peut penser que les salaires avant impôt ne s'ajustent pas suffisamment pour empêcher la demande de main-d'œuvre de diminuer par rapport à l'offre après un alourdissement de la fiscalité¹. D'après des estimations récentes de l'OCDE, une progression de 10 points de pourcentage du coin fiscal augmenterait le chômage de près de 3 points de pourcentage pour un pays de l'OCDE moyen (OCDE, 2007b). L'incidence négative sur les taux d'emploi serait encore plus importante, se situant entre 3½ et 4 points, d'où une baisse des taux d'activité également.


En ce qui concerne l'effet sur le chômage, la présence d'un plancher de salaire contraignant sous la forme d'un salaire minimum légal joue un rôle, en particulier dans les pays où ce salaire est fixé à un taux uniforme élevé par rapport au salaire médian (Bassanini et Duval, 2006). En 2005, le salaire minimum polonais, qui représentait selon les estimations 39 % du salaire médian, n'était pas particulièrement élevé par rapport aux autres pays. Son incidence sur l'emploi est encore atténuée par les mesures permettant aux entreprises de rémunérer les nouveaux embauchés de tous âges à seulement 80 % du salaire minimum pendant la première année. Néanmoins, d'autres données montrent que le pourcentage de salariés recevant le salaire minimum, ou un peu plus, varie sensiblement suivant les régions, mais peut être particulièrement élevé pour les jeunes, en particulier ceux ayant un faible niveau de formation (OCDE, 2004)². Les données sur la distribution globale des salaires font d'ailleurs apparaître une rupture autour du niveau du salaire minimum (Góra et al., 2006). Un salaire minimum particulièrement contraignant dans certaines régions a sans doute contribué au taux élevé du chômage global des jeunes et des travailleurs peu qualifiés (graphique 1.8). En outre, l'emploi informel est aussi omniprésent

Graphique 1.8. **Taux de chômage des jeunes et des travailleurs peu qualifiés**
2005



1. Personnes n'étant pas allées au-delà du premier cycle du secondaire.

Source : OCDE (2007), *Regards sur l'éducation* et OCDE (2007), *base de données des Perspectives de l'emploi*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/345215204100>

parmi les jeunes travailleurs (OCDE, 2008), ce qui pourrait être un autre indice tendant à faire penser que le salaire minimum élevé par rapport à la productivité a des effets négatifs sur le marché du travail. Ces effets pourraient être exacerbés en outre par le relèvement de 20 % du salaire minimum légal intervenue en janvier 2008, le portant à près de 43 % du salaire médian.

Outre ces salaires planchers, les coins fiscaux peuvent être une source de chômage si les salariés ont un pouvoir de négociation suffisant pour fixer en permanence les salaires au-dessus des niveaux d'équilibre du marché (c'est-à-dire si les marchés du travail ne sont pas parfaitement concurrentiels)³. Par exemple, des études empiriques ont montré que l'incidence des coins fiscaux sur le chômage peut être particulièrement élevée dans les pays où une forte syndicalisation coïncide avec un degré faible ou moyen de centralisation/coordination des négociations salariales (Daveri et Tabellini, 2000). La Pologne ne répond plus à ces critères. Si la syndicalisation a sans doute pour partie contribué à la forte augmentation du chômage structurel dans les années 90 (Zientara, 2007), son influence sur la détermination des salaires semble s'être atténuée sensiblement depuis lors. Entre 1990 et 2000, le pourcentage des travailleurs représentés par les syndicats était déjà tombé de 30 à 15 % (quatrième pourcentage le plus bas des pays de l'OCDE; il est même passé à 14 % depuis) et, même ainsi, la représentation syndicale est largement concentrée dans des secteurs spécifiques comme les industries extractives, la construction navale et les chemins de fer. En outre, une forme centralisée de dialogue social a lieu dans le cadre de la Commission nationale tripartite, encore que les résultats revêtent un caractère plus normatif que contraignant et s'appliquent aux grandes entreprises d'État ou aux fonctionnaires publics. Dans ces conditions, la détermination des salaires dans le secteur privé est largement décentralisée, les négociations ayant lieu au niveau de l'entreprise ou de l'usine, sans beaucoup de coordination à un niveau plus élevé.

Quand à la sensibilité des taux d'activité aux variations nettes des salaires, elle dépend non seulement de la capacité et de la volonté des travailleurs de substituer du travail aux loisirs sur certaines périodes mais aussi de l'asymétrie de l'influence d'une variation du coin fiscal sur le salaire de réserve et sur le salaire du marché. Étant donné que les déterminants du salaire de réserve d'une personne en dehors du marché du travail incluent des facteurs comme l'aide sociale, les prestations familiales ainsi que les pensions d'invalidité ou de retraite – qui sont exemptées pour la plupart de l'impôt sur le revenu et des cotisations sociales – le salaire de réserve sera vraisemblablement beaucoup moins sensible aux variations du coin fiscal que le salaire du marché (Blanchard, 1999). Cela est encore plus le cas si on estime que le salaire pratiqué dans le secteur informel contribue à déterminer le salaire de réserve, facteur particulièrement pertinent dans un pays comme la Pologne⁴. Dans ce cas, l'élasticité du taux d'activité aux variations du coin fiscal pourrait être importante pour les travailleurs ayant un faible potentiel de gains, étant donné que leur salaire du marché (avant impôts) n'est que marginalement supérieur au salaire de réserve et que ce sont eux qui seront vraisemblablement les plus touchés par les pièges d'inactivité.

Il est difficile de déterminer par une analyse empirique si l'incidence du coin fiscal sur l'emploi se traduit essentiellement en Pologne par une hausse du chômage (du fait de l'interaction avec le salaire minimum) ou un recul du taux d'activité. Même si, en principe, il est possible de procéder à des extrapolations à partir d'analyses portant sur des données de panel, ces calculs sont généralement hasardeux, d'autant que des anciennes économies planifiées comme la Pologne sont souvent laissées à l'écart de ces estimations⁵. Ce que

confirment les données, toutefois, c'est que l'impact semble être beaucoup plus important pour les bas salaires. Par exemple, les estimations fondées sur les microdonnées tirées de l'enquête sur la population active en Pologne indiquent que l'incidence d'une variation du coin fiscal sur les taux d'emploi est 4 à 5 fois plus importante pour les travailleurs ayant une rémunération inférieure au salaire médian (Góra *et al.*, 2006). La même étude utilise une analyse de régression inter-pays sur un échantillon qui inclut la Pologne et d'autres pays de la CEE pour montrer que le coin fiscal a un effet négatif important et statistiquement significatif sur le taux d'emploi des hommes d'âge actif peu qualifiés, mais pas sur celui des travailleurs hautement qualifiés⁶.

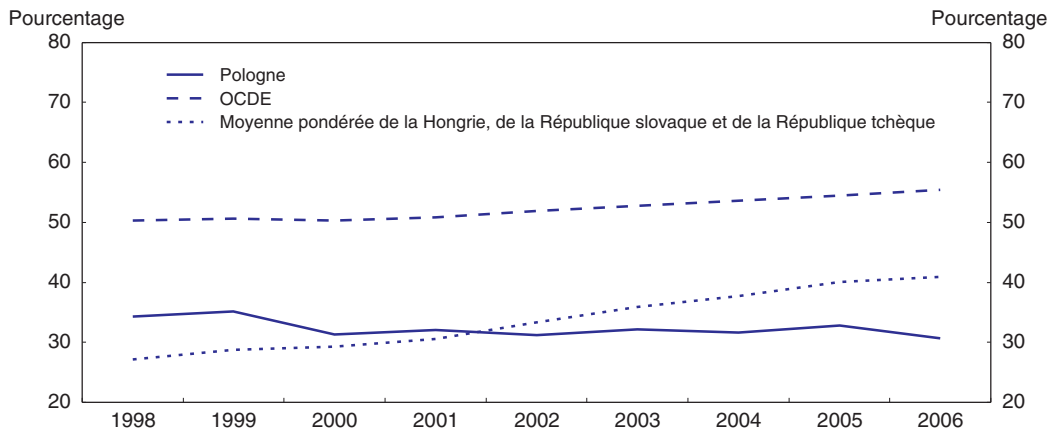
Un autre aspect de la fiscalité qui crée un problème est le niveau élevé des coûts de mise en conformité, en particulier pour les petites et moyennes entreprises. Ces coûts résultent non seulement de la charge administrative associée au recouvrement des impôts mais aussi des très grandes incertitudes entourant l'interprétation d'un grand nombre de dispositions fiscales, laissant les entreprises à la merci de décisions arbitraires des inspecteurs du fisc et ouvrant la voie à la corruption. La complexité du code fiscal contribue à ces deux sources de coûts de mise en conformité. Les options de réforme de la fiscalité qui permettraient de parvenir à une plus grande efficacité économique, tout en augmentant l'efficacité du recouvrement des impôts de façon à ce que la charge ne soit pas trop lourde pour les contribuables, sont étudiées dans le chapitre 3.

Il se révèle difficile de maintenir les seniors dans la population active au moins jusqu'à l'âge légal de la retraite


En 2005, l'âge effectif de la retraite restait, aux alentours de 58 ans pour les hommes et de 56 ans pour les femmes, bien au-dessous de l'âge légal correspondant (respectivement 65 et 60 ans). Le nouveau régime de retraite, introduit en 1999, qui associe un premier pilier obligatoire à cotisations définies/notionnelles et un deuxième pilier obligatoire par capitalisation fondé sur des comptes individuels, est dans une large mesure neutre du point de vue actuariel. Il crée ainsi des contre-incitations financières à la poursuite du travail au-delà de l'âge légal de la retraite. Cependant, ce nouveau régime ne produira son plein effet que lorsque toutes les cohortes qui n'avaient pas 40 ans au moment de la réforme se rapprocheront de l'âge de la retraite (c'est-à-dire au milieu des années 2020). En outre, la réforme a été incomplète en ce sens qu'elle n'a pas réglé le problème des dispositifs de retraite anticipée, dont bénéficient de nombreuses catégories professionnelles. En principe, ces pensions temporaires sont destinées aux plus de 50 ans qui ne sont pas jugés aptes capables de s'acquitter de leurs tâches jusqu'à l'âge légal de la retraite en raison de conditions de travail spéciales. Dans la pratique, la liste des catégories professionnelles éligibles est si vaste que le nombre de bénéficiaires dépasse un million (près de 6 % de la population active). En vertu de la réforme, les dispositifs de retraite anticipée devaient être remplacés par des pensions relais, qui auraient dû être introduites en 2007 à titre de prestations temporaires en faveur d'un nombre beaucoup plus restreint de salariés. Cependant, la mise en place de celles-ci a été différée face à la vive résistance de certains travailleurs (en particulier, les mineurs, les enseignants et les ouvriers du rail). Entre temps, les taux d'activité des 55 à 64 ans ont continué de diminuer en 2005 et 2006 malgré des conditions du marché favorables (graphique 1.9), contrairement aux évolutions observées ailleurs dans la région. Dans une certaine mesure, cette tentative a provoqué la cessation prématurée d'activité d'un grand nombre de travailleurs qui ont craint de perdre leurs droits à la préretraite. Ces cessations d'activité

Graphique 1.9. **Taux d'activité des 55-64 ans**

En pourcentage du groupe d'âge



Source : OCDE, base de données des Perspectives de l'emploi.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/345237638212>

ont neutralisé dans une large mesure l'incidence positive sur les taux d'activité de la réforme de 1999 du régime de pension d'invalidité, qui avait permis de ramener le nombre de bénéficiaires de 2.4 millions en 2002 à 1.5 million environ en 2007⁷.

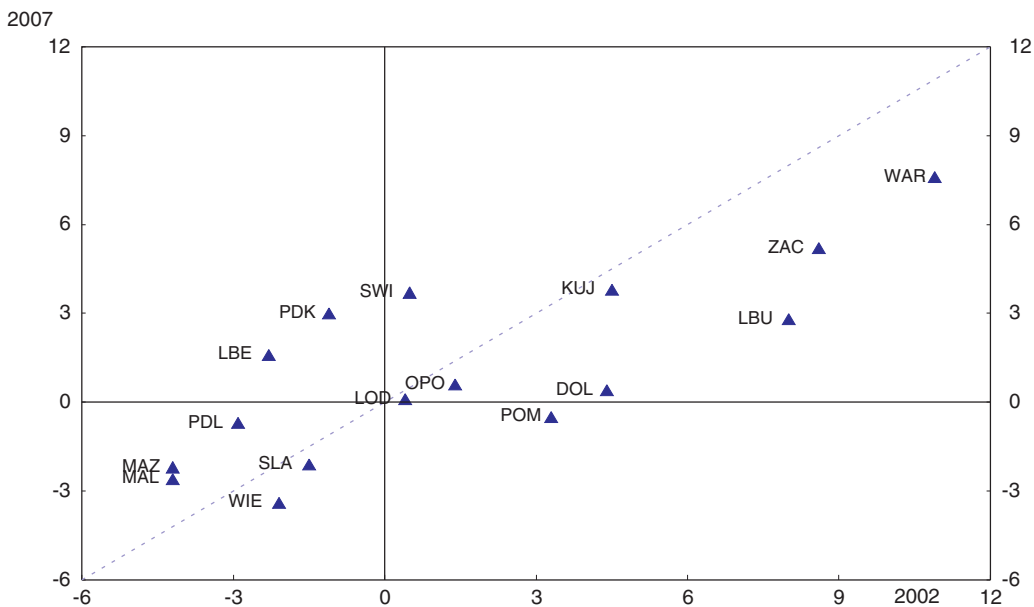
La faible mobilité interne de la main-d'œuvre et la forte émigration pèsent aussi sur le taux d'activité

Bien que toutes les régions aient bénéficié de l'amélioration des conditions du marché du travail, on n'a pas observé de réduction significative de la forte dispersion géographique des taux de chômage depuis 2002, signe que la mobilité de la main-d'œuvre reste insuffisante⁸. Dans une large mesure, ces changements reflètent le creusement des écarts de revenu entre les parties orientales et occidentales du pays. Quatre régions ont réussi à réduire sensiblement leur taux de chômage par rapport à la moyenne nationale, y compris les trois situées à la bordure occidentale du pays (graphique 1.10, partie A). En revanche, les trois régions situées dans la partie orientale ont enregistré une hausse sensible de leur taux de chômage relatif. En fait, le taux de chômage n'a guère diminué dans deux de ces trois régions. En outre, la dispersion des taux de chômage au sein des régions est assez importante, comme l'indiquent les coefficients de variation (graphique 1.10, partie B). Par exemple, dans la région de Mazowieckie, le taux de chômage varie de 3 % pour Varsovie à 20 % pour la sous-région de Radomsky, qui n'est qu'à 80 km environ au sud de la capitale.

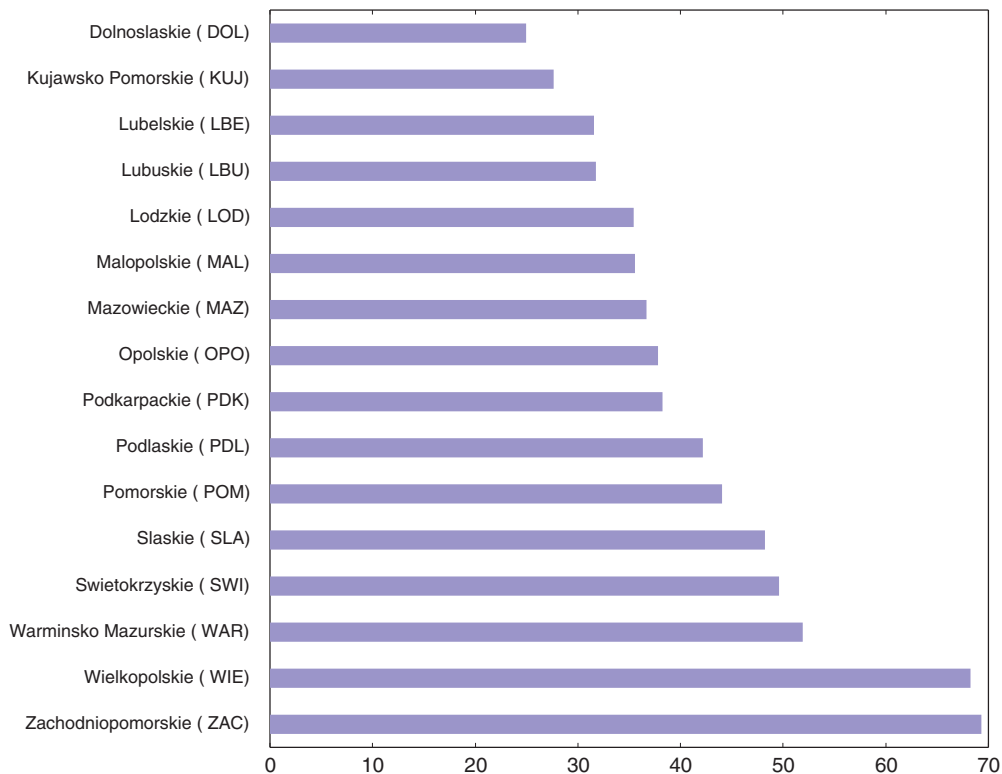
La persistance d'une forte dispersion des taux de chômage régionaux, alors même que la situation globale du marché du travail s'améliore, est l'indice d'un faible degré de mobilité de la main-d'œuvre dans le pays. De fait, les chiffres concernant les taux de migration interne en 2003 montraient que la mobilité géographique était plus faible en Pologne que dans la majorité des autres pays de l'OCDE, y compris la plupart de ceux qui présentent des caractéristiques similaires en termes de densité de population ou de nombre d'unités territoriales (tableau 1.2). Dans une certaine mesure, cela est corroboré par les données récentes sur les vacances d'emploi, montrant de fortes disparités entre les régions dans des secteurs spécifiques (graphique 1.11)⁹. Par exemple, dans plusieurs secteurs importants, le pays est divisé entre les régions connaissant de fortes pénuries et celles où subsistent des excédents. En fait, les autorités ont pris récemment des mesures

Graphique 1.10. **Disparités régionales des taux de chômage****A. Persistance du chômage dans les voïvodies**

Taux de chômage régional moins taux de chômage national

**B. Dispersion des taux de chômage au sein des principales régions**

Coefficient de variation, 2007



Source : GUS.


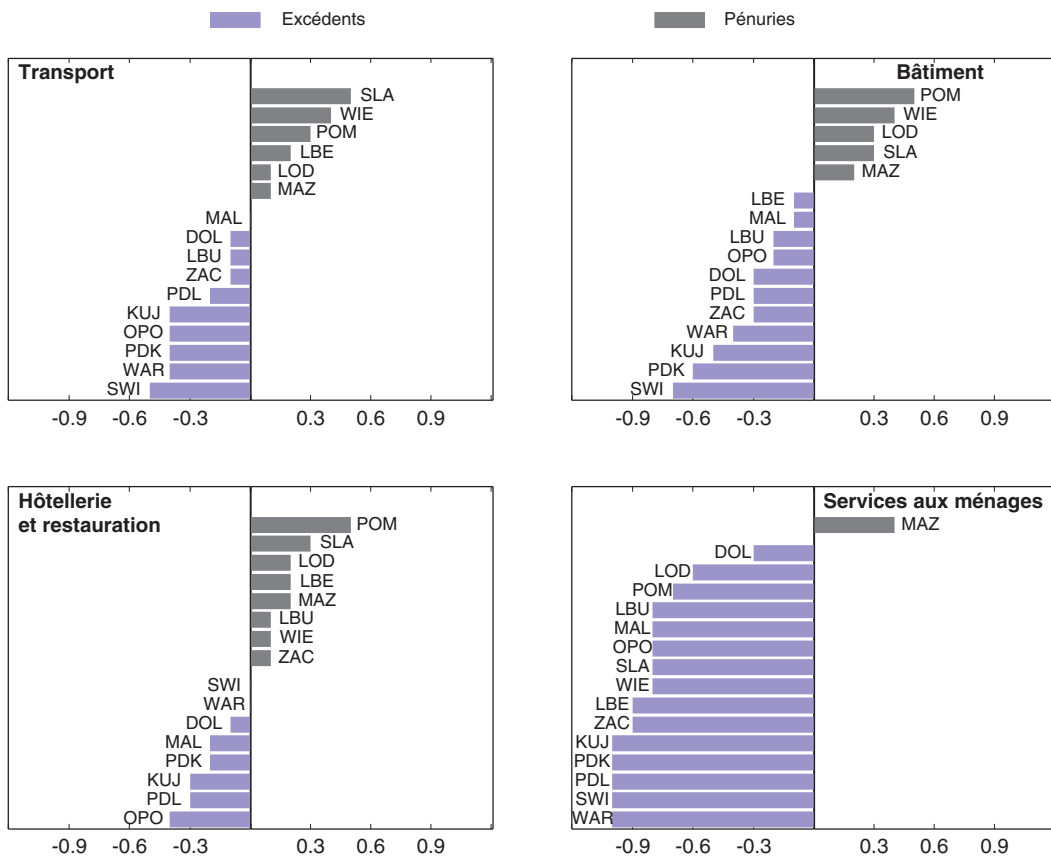
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/345270436872>

Tableau 1.2. **Taux de migration interne, 2003**

Nombre de régions	Régions		Intensité des migrations
	Superficie moyenne (km ²)	Densité moyenne de population (habitants/km ²)	Flux annuels (% des 15-64 ans) Enquête pop. active 2003
Pologne	16	19 543	88.3
Grande comparabilité avec la Pologne			
Espagne	16	31 095	93.6
France	22	24 726	88.3
Italie	20	14 756	119.7
Hongrie	7	13 290	89.5
Faible comparabilité avec la Pologne			
Grèce	13	10 125	83.4
République tchèque	8	9 858	286.8
Autriche	9	9 318	334.3
Allemagne	36	9 917	303.8
Grande-Bretagne	11	6 590	531.6

Source : Ministère du Travail et de la Politique sociale (2007), et OCDE (2005).

Graphique 1.11. **Excédents et pénuries de main-d'œuvre, par région**¹
Écart par rapport au ratio des offres d'emploi au chômage recensé, 2006



1. DOL : Dolnoslaskie, KUJ : Kujawsko Pomorskie, LOD : Lodzkie, LBE : Lubelskie, LBU : Lubuskie, MAL : Malopolskie, MAZ : Mazowieckie, OPO : Opolskie, PDK : Podkarpackie, PDL : Podlaskie, POM : Pomorskie, SLA : Slaskie, SWI : Swietokrzyskie, WAR : Warminko Mazurskie, WIE : Wielkopolskie, ZAC : Zachodniopomorskie.

Source : Calculs de l'OCDE fondés sur les séries du GUS.

pour faciliter l'entrée de travailleurs étrangers (venant en particulier du Bélarus, de Russie et d'Ukraine) pour remédier aux pénuries de main-d'œuvre dans des secteurs comme le bâtiment.

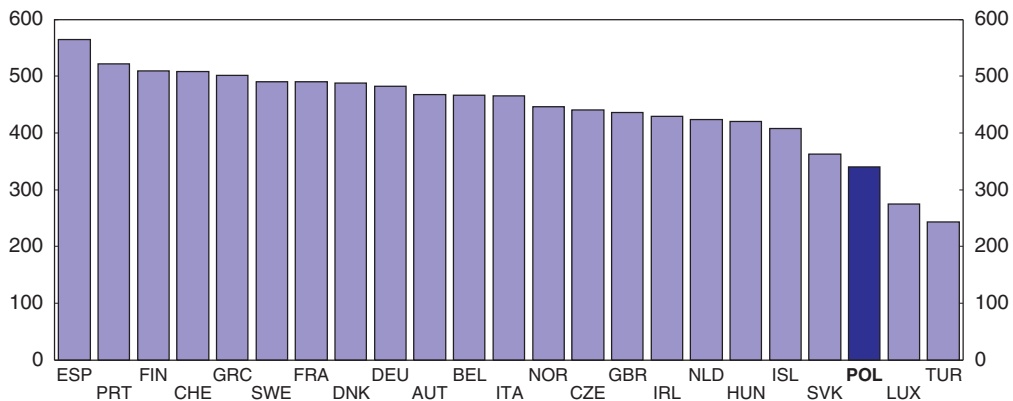
Le faible degré de mobilité interne contraste avec l'apparente mobilité internationale des polonais. Suivant la source des données, le flux annuel de Polonais allant à l'étranger pendant une période supérieure à la durée normale d'un emploi saisonnier se serait accru de 40 à 80 % après l'adhésion à l'UE. En 2005, les sorties auraient représenté environ 0.75 % de la population d'âge actif, soit près de trois fois le taux estimé de l'intensité des migrations internes signalé plus haut (pour 2003). De fait, la forte émigration a contribué à la fois à la baisse rapide du chômage et à l'émergence récente de larges pénuries de main-d'œuvre dans des secteurs comme la santé, les services financiers et le bâtiment. Pourtant, l'expérience polonaise à cet égard n'est en aucune manière exceptionnelle parmi les économies en transition qui ont récemment rejoint l'Union européenne. Par exemple, le taux d'émigration signalé plus haut est comparable à celui observé en Estonie et en Slovaquie et encore bien inférieur à ceux de la Lettonie et de la Lituanie, même si ces derniers pays ont connu une croissance plus rapide et ont des taux de chômage plus faibles (ministère du Travail et de la Politique sociale, 2007).

À première vue, cette analyse donne à penser que les écarts de salaire et de niveau de vie entre les anciens et les nouveaux membres de l'UE constituent un facteur d'émigration plus important que la situation locale du marché du travail. Dans ces conditions, la diminution des départs à l'étranger de travailleurs polonais – sans parler du rapatriement de ceux déjà à l'étranger – pourrait se révéler difficile, du moins à court terme. En revanche, la forte augmentation de l'émigration après 2004 montre que, moyennant des incitations et des possibilités adéquates, les Polonais sont tout à fait disposés à bouger, même si cela suppose de surmonter des obstacles culturels, administratifs et, dans une moindre mesure, linguistiques, en plus des dépenses de base liées aux déplacements. Le fait qu'ils semblent plus réticents à bouger au sein même du pays indique la présence d'obstacles spécifiques, même si l'on prend en considération le fait que les écarts de salaires entre les régions ne sont pas aussi incitatifs que dans le cas d'un déplacement international. En particulier, la mobilité interne est vraisemblablement gênée par des différences substantielles en matière de logement et, dans une moindre mesure, en matière d'infrastructure de transports (qui rendent aussi les déplacements entre travail et domicile difficiles). Ces deux sources potentielles d'obstacles à la mobilité sont examinées dans les chapitres 4 et 5.


Comblent le déficit de logements

Le principal objectif en ce qui concerne le marché du logement est d'accroître l'offre de logements disponibles, surtout dans les grandes villes où la croissance économique rapide s'est traduite par une envolée des prix. À la fin de 2006, il n'y avait que 337 logements pour 1 000 habitants, c'est-à-dire un des rapports les plus faibles de l'OCDE (graphique 1.12). Un simple calcul montre que pour arriver au taux moyen de 470 unités observé dans l'UE-15, la Pologne aura besoin d'environ 5 millions de logements supplémentaires, à côté des 12.8 millions de logements existants. L'offre insuffisante de logements, du moins par rapport aux autres pays, est corroborée par les données montrant que la superficie moyenne disponible par personne, qui était de 22.8 m² dans les villes (23.5 m² en moyenne) est bien inférieure à celle disponible dans les grands centres urbains d'autres économies développées.

Graphique 1.12. **Densité du parc de logements**
2006 ou dernière année disponible, unités pour 1 000 habitants



Source : Fédération hypothécaire européenne (2007), Hypostat 2006.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/345303741413>

L'âge moyen du parc de logements n'est pas particulièrement élevé par rapport aux autres pays européens (OCDE, 2005). D'après les données de 2002, 50,1 % des logements occupés ont été construits avant 1970. Cependant, 63,9 % des logements ont été construits dans l'ancienne zone communiste, la plupart selon des spécifications très normalisées et avec des ressources limitées, et n'ont guère fait l'objet de dépenses d'entretien. Ainsi, la quantité ayant été privilégiée par rapport à la qualité, les problèmes de réparation sont généralisés dans le parc de logements datant d'avant la transition. Globalement, mises à part les déficiences liées à l'offre effective de logements, aux équipements de base et à la superficie utilisable totale, on observe non seulement un excédent de la demande de logements en bon état mais aussi une demande refoulée latente d'unités plus modernes construites avec des matériaux moins normalisés et de meilleure qualité.

Mais l'absence d'un marché locatif diversifié et performant est encore plus dommageable que la pénurie de logements pour le bon fonctionnement de l'économie. C'est là vraisemblablement un obstacle à la mobilité de la main-d'œuvre, qui se traduit par la persistance d'une forte dispersion des taux de chômage non seulement entre les régions mais aussi à l'intérieur des régions. Des logements locatifs sont disponibles auprès des autorités publiques et des coopératives de logement, mais l'offre est nettement insuffisante. C'est le marché privé qui voit sa croissance freinée, en raison pour beaucoup de politiques mal orientées visant à protéger les locataires de l'éviction et des hausses de loyer (voir chapitre 4).

Tentative d'amélioration rapide des infrastructures de transport

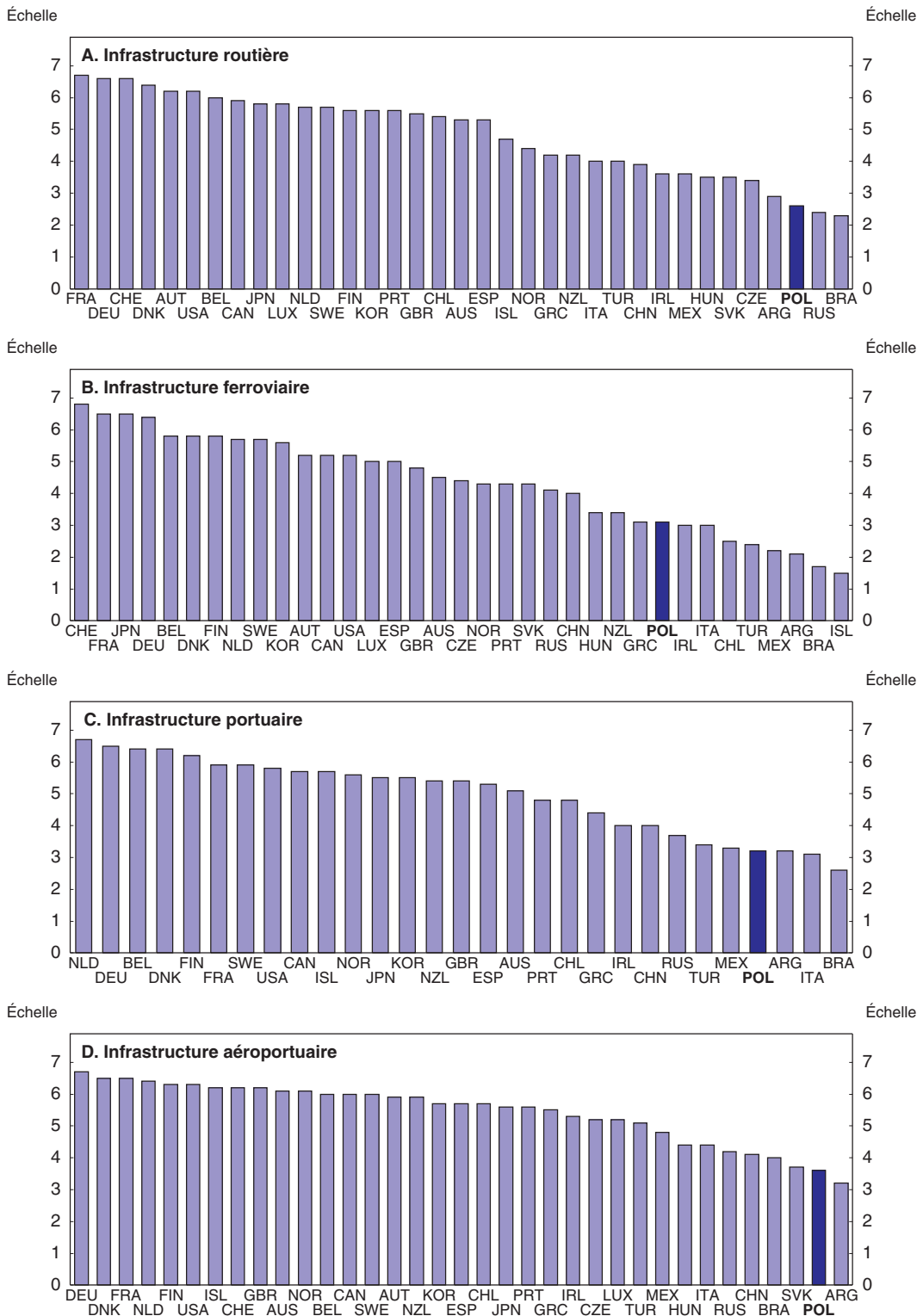
Après des années de sous-investissement, la Pologne est aussi à la traîne de la plupart des pays de l'OCDE pour ce qui est de la quantité et de la qualité des infrastructures de transport. Pourtant, le développement économique du pays et son rôle croissant dans le transit du commerce international entre l'Europe occidentale et l'Europe orientale ont entraîné une augmentation de la demande de transports longue distance depuis le milieu des années 90. Des investissements d'infrastructure massifs sont donc requis pour permettre à la Pologne d'accroître la mobilité de sa main-d'œuvre, d'augmenter sa productivité et de tirer pleinement parti de sa situation géographique favorable, du fait

notamment de son accès à la mer Baltique. Dans ce contexte, les dotations importantes des fonds structurels et de cohésion de l'UE constituent à la fois une chance et un défi. Une chance parce que les montants alloués sur la période 2007-13, y compris au titre du cofinancement, représentent près de 5 % du PIB par an en moyenne et aussi parce que la Pologne n'aura plus jamais la possibilité de reconcevoir son système différemment de ce qui existe chez ses voisins occidentaux (où se posent des problèmes de dépendance à l'égard des véhicules privés avec des conséquences en termes d'obésité et de pollution). Un défi car les fonds de l'UE sont alloués suivant un calendrier très strict, exigeant que les projets financés soient achevés d'ici à la fin de 2015, les fonds n'étant plus disponibles après cette date. Ayant avancé lentement dans les préparatifs et la mise en œuvre du large plan d'investissement, la Pologne va devoir maintenant rattraper son retard, avec tous les risques que cela comporte en termes de dépassement de coûts, compte tenu en particulier de la pénurie de travailleurs dans le secteur du bâtiment et des travaux publics. Afin de minimiser ces risques, plusieurs problèmes doivent être traités, notamment en ce qui concerne les procédures de passation des marchés, le cadre juridique des partenariats public-privé et l'établissement de systèmes efficaces de tarification de l'accès, en particulier pour le réseau routier et le réseau ferroviaire.

L'expérience des dernières années met en évidence les difficultés rencontrées pour absorber les fonds de l'UE dans le secteur des transports. À la fin de 2006, les dépenses ne représentaient que 16 % du budget alloué pour la période 2004-06, soit le plus faible pourcentage parmi les sept différentes zones opérationnelles bénéficiant d'un soutien financier de l'UE. Alors qu'il avait été prévu initialement de dépenser 78 % du budget, nombre de problèmes sont intervenus durant la phase de mise en œuvre du projet en raison d'une mauvaise préparation et, plus spécialement, de problèmes fonciers, de problèmes de cofinancement, de problèmes techniques, de problèmes environnementaux ou de la documentation nécessaire aux appels d'offres (ministère du Développement régional, 2006). D'autres difficultés sont sans doute imputables à une centralisation excessive du système de financement, à une prudence et à un formalisme exagérés, souvent motivés par l'application de règles trop rigoureuses par rapport à la législation de l'UE, à une sous-estimation des besoins en ressources humaines dans les administrations publiques et, enfin, à une méconnaissance des nouvelles réglementations de la part des bénéficiaires. Plus généralement, les autres nouveaux États membres de l'UE ont aussi rencontré des difficultés pour absorber les fonds structurels, mais ils font néanmoins des progrès; la Pologne n'est donc pas très différente sur ce plan. De fait, en octobre 2007, elle se plaçait au cinquième rang parmi 10 pays comparables, avec un taux de dépenses de 53.6 % (tous programmes confondus). La capacité d'absorption dans le secteur des transports s'est aussi accrue par rapport à 2006, car environ la moitié de l'enveloppe avait été dépensée à la fin de 2007 et ce pourcentage devrait encore augmenter avec l'expérience. Cependant, la difficulté évidente pour l'avenir proche est d'accélérer ce processus d'apprentissage, surtout parce que le montant qui devra être dépensé chaque année sur la période 2007-13 est beaucoup plus important.

Bien que les besoins spécifiques varient suivant les modes de transport, ceux-ci souffrent tous de lacunes significatives (graphique 1.13). Dans le cas des routes, les déficiences sont dues à un faible niveau de normes techniques, à un entretien insuffisant et, surtout, à un trop petit nombre de routes à grande circulation. Depuis le milieu des années 90, la part de la route dans le volume total des transports de marchandises a triplé, au détriment essentiellement des transports maritimes. Cette évolution, conjuguée à

Graphique 1.13. **Qualité de l'infrastructure de transports**¹



1. L'échelle va de 1 (insuffisamment développée) à 7 (développée et efficiente, répondant aux normes les plus élevées).

Source : Forum économique mondial (2007), *Rapport mondial sur la compétitivité 2007-08*.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/345326773183>

l'insuffisance du nombre de routes à grande circulation, a conduit à des encombrements chroniques et à une dégradation rapide du réseau, ainsi qu'à une diminution spectaculaire de la sécurité du trafic, aussi bien du point de vue du nombre d'accidents que des taux de mortalité¹⁰. Pour ce qui est des chemins de fer, bien que le système soit, de par sa taille, le troisième d'Europe, il se heurte à un problème clé, à savoir l'obsolescence des équipements. L'infrastructure est en très mauvais état sur le plan technique et ne répond souvent pas aux normes de sécurité (seulement 30 % des voies sont en bon état et n'exigent que peu de travaux de maintenance), alors que l'essentiel du matériel roulant est périmé et/ou dégradé. Cela nécessite d'importantes limitations de vitesse, avec un maximum de 80 km/heure sur 40 % du réseau.

Dans le secteur des transports maritimes, le principal problème tient à la nécessité d'améliorer la compétitivité des grands ports de la mer Baltique, en particulier par rapport à l'Allemagne. *Premièrement*, l'infrastructure portuaire est vétuste : la part du stock de capital obsolète est très élevée, allant de 40 à 70 %. *Deuxièmement*, l'accès aux ports, aussi bien terrestre que maritime, est peu satisfaisant. L'absence de routes et d'infrastructures ferroviaires adéquates conduisant aux ports allonge les délais de livraison, augmente les coûts de fret et limite l'éventail des services disponibles. *Troisièmement*, les facilités portuaires modernes sont peu développées, en particulier en ce qui concerne les terminaux à conteneurs ou conventionnels. Par ailleurs, la qualité et la rapidité des services de transbordement et autres services portuaires sont inférieures aux normes internationales. L'efficacité des organismes de supervision et de contrôle spécialisés (douanes, contrôle aux frontières, inspection de la qualité des produits alimentaires) est déficiente et les procédures sont lourdes, ce qui réduit la compétitivité-coût des services portuaires. Enfin, plusieurs problèmes se posent dans le secteur des transports aériens également, la Pologne étant l'un des pays de l'OCDE où la qualité de l'infrastructure aéroportuaire est la plus médiocre. Il faut mettre en place de nouveaux terminaux de passagers et agrandir les terminaux existants et il en va de même des pistes et des autres installations aéroportuaires. Une autre priorité concerne le développement de liaisons routières et ferroviaires rapides et efficaces entre les aéroports et les centres urbains ainsi que des réseaux routiers et ferroviaires nationaux, qui sont pour la plupart en mauvais état. L'aéroport central de Varsovie est de plus en plus encombré et la construction de nouvelles infrastructures est indispensable. Enfin, l'expansion des aéroports régionaux exige aussi d'importants investissements.

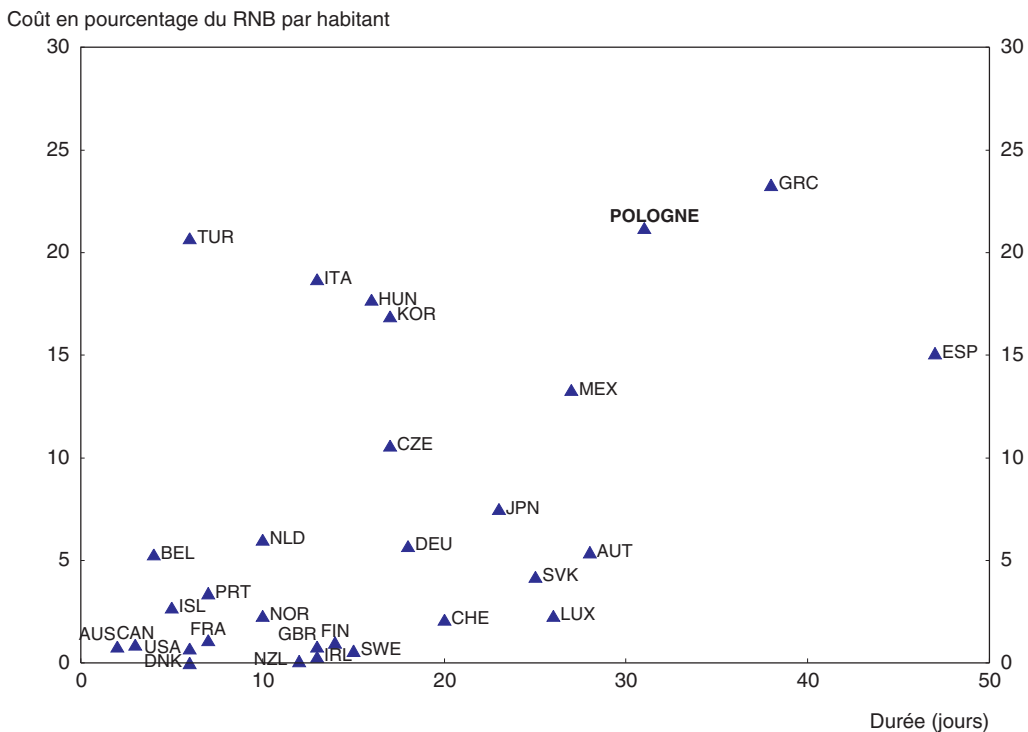
La croissance de la productivité s'essoufflerait et la concurrence reste faible

Bien que la Pologne ait continué de réduire son écart de productivité par rapport aux pays les plus performants depuis le début de la présente décennie, le rythme de rattrapage s'est ralenti (voir tableau 1.1). Pourtant, l'écart reste important et les possibilités offertes par l'adhésion à l'UE auraient dû contribuer à maintenir une forte croissance de la productivité ces dernières années. Plusieurs facteurs ont sans doute joué en faveur d'un ralentissement. L'un d'entre eux est la baisse rapide du chômage, qui favorise l'intégration des travailleurs moins qualifiés dans la population active. Dans le même ordre d'idée, la forte croissance des profits au cours de la période a peut-être moins incité les entreprises à adopter des technologies et des pratiques de gestion plus performantes. Ces facteurs ont sans doute été aggravés par l'absence d'infrastructures de transport adéquates, dans la mesure où ces déficiences augmentent les coûts d'acheminement vers les marchés étrangers et pourraient limiter les possibilités d'amélioration de la gestion des stocks et de


l'organisation de la production au niveau des entreprises. En outre, les gains de productivité importants enregistrés à la fin des années 90 et au début des années 2000 ont été dus en partie à la restructuration de l'industrie, soutenue par les privatisations et un processus de redéploiement sectoriel. Ces mutations se sont opérées plus lentement ces quelques dernières années. Par exemple, la part de la population active employée dans le secteur agricole peu productif ne diminue plus guère, malgré la forte expansion enregistrée ailleurs. Globalement, cette analyse donne à penser que les incitations à la recherche de gains d'efficacité ainsi que la capacité des entreprises de tirer parti des possibilités qui s'offrent doivent sans doute être renforcées.

La dernière *Étude* examinait la mesure dans laquelle les obstacles réglementaires à la concurrence entravaient l'entrepreneuriat et l'innovation. Bien que des progrès significatifs aient été réalisés depuis la fin des années 90 dans l'assouplissement des réglementations freinant la concurrence, la réglementation globale des marchés des produits reste relativement stricte. Les principaux facteurs contribuant à cette rigueur relative sont la prépondérance de la propriété publique dans divers secteurs et les charges administratives pesant à la fois sur les nouvelles entreprises et les entreprises établies. Par exemple, d'après la dernière série d'indicateurs du rapport *Doing Business* de la Banque mondiale, le nombre de démarches requises, les délais et les coûts entraînés par la création d'entreprises sont encore sensiblement plus élevés en Pologne que dans les autres pays de l'OCDE (graphique 1.14). En outre, pour les entreprises établies, les coûts de mise en conformité, en particulier dans le domaine de la fiscalité, sont très élevés, comme on le verra au chapitre 3. Dans le cas de la propriété publique, deux préoccupations évoquées dans la dernière *Étude* restent valides. L'une est la lenteur des privatisations, alors même

Graphique 1.14. Indicateurs concernant la création d'entreprises



Source : Banque mondiale (2007), *Doing Business Report*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/345340360058>

que le nombre de sociétés appartenant au secteur public ou contrôlées par lui reste relativement important. L'autre est la tendance à freiner la réorganisation des entreprises privatisées en accordant un poids excessif à l'emploi et aux garanties sociales dans le processus de privatisation et en maintenant des participations résiduelles de l'État (y compris des actions spéciales permettant de maintenir un contrôle effectif) dans un trop grand nombre d'entreprises. Néanmoins, la Pologne est relativement bien parvenue à attirer des investissements étrangers ces dernières années.

Le rythme des privatisations est resté lent en 2006 et 2007. En 2006, neuf entreprises d'État ont été privatisées, tandis que six autres entreprises ont été en partie ouvertes aux capitaux privés. Durant la première moitié de 2007, le nombre d'entreprises d'État cédées est passé à 12 et des participations dans d'autres entreprises ont été offertes à des investisseurs privés¹¹. Pour placer ces chiffres en perspective, toutefois, il y a encore largement plus d'un millier d'entreprises partiellement ou totalement détenues par l'État en Pologne. Simultanément, les grandes opérations de cession dans le secteur énergétique ont été retardées et les deux plus grosses entités du secteur bancaire et des assurances restent la propriété de l'État. Cependant, le nouveau gouvernement a indiqué qu'il était fermement déterminé à accélérer le processus dans les années à venir, avec la privatisation de 740 entreprises d'État entre 2008 et 2011, y compris dans le secteur financier. Ce programme devrait permettre de dégager des recettes de l'ordre de 30 milliards PLN (soit environ 2.6 % du PIB). Pour ce qui est des obstacles réglementaires à l'entrepreneuriat, le gouvernement précédent a présenté en 2007 un projet de loi visant à simplifier l'immatriculation des entreprises, notamment afin de ramener à trois jours la durée des démarches, et envisageant la création d'un guichet unique pour traiter tous les problèmes fiscaux. Un objectif connexe consistait à éliminer les doublons en matière de contrôle fiscal et à harmoniser les décisions prises par les différentes autorités. Cependant, ce projet n'a pas été adopté par le Parlement avant les élections, et le nouveau gouvernement n'a pas encore formulé de propositions précises à cet égard.

Pour ce qui est de la concurrence dans les réseaux d'énergie, des progrès ont été faits dans le domaine de l'électricité, avec la création de quatre groupes concurrents, remplaçant le système fondé sur les contrats de longue durée, et la mise en œuvre du principe de l'accès des tiers au réseau, conformément à la directive 2003/55/CE de l'UE. Ainsi, depuis juillet 2007, le principe de l'accès des tiers est applicable aux ménages, en plus des clients commerciaux qui en bénéficiaient depuis 2004. Par ailleurs, les procédures permettant aux clients de changer de prestataire ont été améliorées de façon à faciliter le développement de la concurrence sur le marché de l'électricité de détail. Il subsiste néanmoins des obstacles au bon fonctionnement du marché, aussi bien au niveau du gros que du détail. En particulier, le principal objectif du dégroupage de l'opérateur du système de transport n'a pas été d'améliorer l'efficacité mais plutôt d'adapter ses activités à la structure de production et de transport existante alors même que cette dernière est assez inefficace (Commission européenne, 2007). Au niveau du détail, le dégroupage insuffisant des opérateurs du système de distribution (grossistes) accroît le risque de discrimination en faveur des entreprises en place (qui sont en partie intégrées aux sociétés de distribution) aux dépens de nouveaux entrants. Cependant, la réglementation des prix de détail doit être supprimée d'ici à la fin de l'année.

La perspective d'un marché concurrentiel du gaz est encore plus lointaine. Le secteur est toujours aux mains d'un monopole (PGNiG) et les concurrents étrangers potentiels se heurtent à une disposition de la loi sur le gaz forçant les fournisseurs à disposer sur le

territoire polonais d'une capacité de stockage équivalant à 3 % des importations annuelles totales¹². Plus généralement, l'autorité de régulation de l'énergie manque d'indépendance et ses pouvoirs et/ou son autorité ne sont pas insuffisamment clairs pour lui permettre de remplir totalement son rôle. Son indépendance a encore été affaiblie par une nouvelle disposition législative qui permet au gouvernement de fixer arbitrairement la durée du mandat de son président. Globalement, les progrès des réformes visant à stimuler la concurrence sur les marchés des produits et à faciliter les ajustements structurels ont été généralement lents et dispersés ces deux dernières années (voir annexe 1.A1 sur les progrès de la réforme structurelle). Dans une certaine mesure, le rythme des réformes a souffert en 2007 de l'élection qui a conduit à la formation d'un nouveau gouvernement, car plusieurs propositions législatives sont restées en suspens avant la dissolution du Parlement.

Notes

1. Voir chapitre 3 de OCDE (2006) pour un examen de certaines analyses empiriques.
2. Les calculs fondés sur les données de l'année 2000 indiquent que la part des salariés rémunérés à un niveau voisin du salaire minimum était d'environ 18 % pour l'ensemble des jeunes, mais de 25 % pour ceux qui n'avaient fait d'études secondaires. Ce dernier chiffre atteignait 30 % ou plus dans quatre des 16 voïvodies.
3. Cette condition est nécessaire mais pas suffisante. Une autre condition nécessaire est que les travailleurs ne doivent pas recevoir des éléments du coin fiscal sous la forme de prestations différées (et en conséquence doivent négocier essentiellement les salaires nets et non les salaires bruts).
4. D'après la méthode du Bureau central de statistique, fondée sur les statistiques des ventes de produits de base, le marché gris en Pologne représenterait environ 13-14 % du PIB, c'est-à-dire à peu près 150 milliards PLN. Les mesures fondées sur la couverture de sécurité sociale ou les rentrées fiscales donnent à penser que l'emploi informel représente entre 5 et 10 % de la population active (OCDE, 2008, EmO). Ce pourcentage est comparable à ce qui est observé dans d'autres pays d'Europe centrale mais bien inférieur aux chiffres de la Corée, du Mexique et de la Turquie.
5. Par exemple, les résultats signalés plus haut pour OCDE (2007a) sont fondés sur un échantillon excluant la Pologne. Une autre raison d'être prudent est que le coefficient estimé pour le coin fiscal à partir de régressions sur des données de panel concernant le chômage peut varier sensiblement entre les sous-groupes de pays. Par exemple, Daveri et Tabellini (2000) considèrent que l'impact le plus important se situe en Europe continentale, mais qu'il n'est pas significatif dans les pays nordiques.
6. Dans cette étude, les travailleurs peu qualifiés sont ceux qui n'ont pas achevé le deuxième cycle de l'enseignement secondaire, alors que les travailleurs très qualifiés ont achevé au moins un premier cycle d'études supérieures. Les auteurs considèrent qu'une augmentation de 10 points de pourcentage du coin fiscal réduit le taux d'emploi des hommes d'âge actif peu qualifiés de 5 points environ, alors que l'effet sur les hommes d'âge actif très qualifiés n'est que d'un tiers de ce chiffre et qu'il n'est pas statistiquement significatif.
7. La réduction du nombre de bénéficiaires de pensions d'invalidité tient aussi en partie au transfert des handicapés ayant dépassé l'âge de la retraite dans le régime de pensions de vieillesse.
8. Si l'écart type des taux de chômage régionaux est passé de 4.7 % à 3.1 % entre 2002 et 2007, le coefficient de variation est resté inchangé à 0.27 en raison de la forte baisse du taux médian.
9. Cela est aussi compatible avec les analyses récentes des microdonnées sur la situation du marché du travail et les caractéristiques des migrants internes en Pologne. Il a été conclu qu'après prise en compte des principaux déterminants de la mobilité géographique, à savoir l'âge et le niveau de formation, il était impossible d'établir un lien entre le chômage individuel et la probabilité de mobilité (ministère du Travail et de la Politique sociale, 2007).
10. La mortalité routière était de 13.7 pour 100 000 en 2006, soit 2.3 fois plus élevée que dans les pays de l'UE les plus performants; la mortalité en proportion des accidents de la route est aussi très

élevée : 11.2 décès pour 100 accidents, alors que la moyenne de l'UE est de 2.7 (ministère des Transports, 2007).

11. Le produit de ces privatisations a atteint 1 milliard PLN (soit 0.1 % du PIB).
12. Le PGNiG, qui possède toutes les capacités de stockage existantes dans le pays, prétend n'avoir pas de capacités disponibles à offrir aux opérateurs étrangers. Or, la création de capacités de ce type peut prendre plusieurs années.

Bibliographie

- Bassanini, A. et R. Duval (2006), « Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 486.
- Blanchard, O. (1999), « European Unemployment: The Role of Shocks and Institutions », *Baffi Lecture*, Rome, janvier.
- Daveri, F. et G. Tabellini (2000), « Unemployment, Growth and Taxation in Industrial Countries », *Economic Policy*, n° 30.
- Góra, M., A. Radziwiłł, A. Sowa et M. Walewski (2006), « Tax Wedge and Skills: Case of Poland in International Perspective », *Centre for Social and Economic Research Report*, n° 64.
- Ministère du Travail et de la Politique sociale (2007), *Employment in Poland 2006: Productivity for Jobs*, Varsovie.
- Ministère des Transports (2007), *Program Budowy Dróg krajowych na lata 2008-2012*, octobre, Varsovie.
- OCDE (2004), *Études économiques de l'OCDE, Pologne*, Paris.
- OCDE (2005), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (2006), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (2007a), *Objectif croissance 2007*, Paris.
- OCDE (2007b), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (2008), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, Paris.
- Zientara, P. (2007), « How Trade Union Are a Roadblock to Poland's Economic Renaissance », *Economic Affairs*, vol. 25, n° 3.

ANNEXE 1.A1

Progrès de la réforme structurelle

La présente annexe passe en revue les suites données aux recommandations des *Études* précédentes. Les nouvelles recommandations de la présente *Étude* figurent dans le chapitre pertinent.

Recommandations	Mesures prises depuis la précédente <i>Étude</i> (juin 2006)
CONCURRENCE SUR LES MARCHÉS DE PRODUITS	
Accélérer le rythme des privatisations :	Les privatisations ont été très lentes mais le gouvernement a annoncé qu'il avait l'intention de privatiser plus de 740 entreprises entre 2008 et 2011.
<ul style="list-style-type: none"> • Mettre fin au contrôle que l'État continue d'exercer au moyen de participations résiduelles (y compris les actions spéciales) 	Néant.
<ul style="list-style-type: none"> • S'abstenir d'imposer des conditions en matière d'emploi et d'investissement dans les accords de privatisation 	Néant.
Renforcer la concurrence dans certains secteurs et revoir les mesures de restructuration avant l'ouverture desdits secteurs à la concurrence :	
<ul style="list-style-type: none"> • Industries extractives 	Néant.
<ul style="list-style-type: none"> • Électricité 	Des progrès. Création de quatre groupes concurrents. Amélioration de l'accès des tiers au réseau pour la clientèle particulière et possibilité de changer de prestataire. Adoption de mesures de libéralisation du marché de détail, application attendue en 2009.
<ul style="list-style-type: none"> • Gaz 	Néant.
<ul style="list-style-type: none"> • Télécommunications 	L'accès à la boucle locale est plus vigoureusement garanti par l'autorité de régulation sectorielle.
Créer un cadre favorable aux entreprises :	
<ul style="list-style-type: none"> • Créer un guichet unique pour la création d'entreprises 	Discussions en cours sur le projet « Kluska ».
<ul style="list-style-type: none"> • Améliorer le registre foncier 	En cours : l'enregistrement électronique est en place et devrait être totalement opérationnel en 2009.
<ul style="list-style-type: none"> • Améliorer l'efficacité des marchés de capitaux 	La supervision du système bancaire a été transférée de la banque centrale à une nouvelle Autorité de surveillance financière.
MARCHÉS DU TRAVAIL	
Passer d'un soutien passif à un soutien actif du revenu :	
<ul style="list-style-type: none"> • Limiter l'accès au régime d'invalidité aux personnes qui sont véritablement incapables de travailler, réévaluer le nombre de bénéficiaires et mettre en place un système de pension à durée limitée. 	Pas de réévaluation du nombre de bénéficiaires mais fourniture d'une aide financière plus importante aux entreprises qui emploient des personnes handicapées.
<ul style="list-style-type: none"> • Améliorer l'efficacité des services publics d'emploi. 	En cours : création d'instruments pour garder les meilleurs éléments dans les bureaux du travail. Amélioration de l'accès en ligne aux informations sur les possibilités d'emploi.
<ul style="list-style-type: none"> • Remplacer progressivement les emplois publics et les subventions par des stratégies d'insertion pour régler le problème des personnes sans emploi. Mieux contrôler la recherche d'emploi. 	Progrès obtenus grâce à l'utilisation de fonds de l'UE, une plus grande individualisation de l'aide et des programmes d'insertion pour les jeunes et les chômeurs de longue durée.

Recommandations	Mesures prises depuis la précédente <i>Étude</i> (juin 2006)
Croître la demande de main-d'œuvre :	
<ul style="list-style-type: none"> Faire en sorte que la nouvelle règle d'indexation du salaire minimum ne conduise pas à une augmentation des coûts de main-d'œuvre. Étendre les programmes visant à rémunérer les groupes spécifiques à très fort risque de chômage à un salaire inférieur au salaire minimum. 	<p>Néant. Le salaire minimum a été relevé de 20 % en 2008, passant ainsi de 39 à 43 % du salaire médian.</p> <p>Néant.</p>
VIABILITÉ BUDGÉTAIRE	
Adopter un cadre budgétaire à moyen terme, avec une règle explicite en matière de dépenses.	Un cadre à moyen terme fixe le déficit de l'administration centrale, mais sans objectif de dépense spécifique. Introduction en cours de la budgétisation par objectifs.
Donner encore plus de visibilité au concept d'administration publique lors de l'établissement des objectifs budgétaires.	Néant. La règle pour le budget de 2008 a été fixée au niveau du budget central.
Évaluer les aides de l'État aussi rigoureusement que les autres dépenses publiques et éliminer celles qui ne sont pas efficaces. Réduire les aides d'État verticales.	Les aides d'État verticales (en particulier pour les industries extractives et la construction navale) ont été sensiblement réduites.
Réduire les subventions au KRUS et travailler à sa fusion avec le système général.	Néant.
GESTION DE LA POLITIQUE MONÉTAIRE	
Faire alterner le renouvellement des mandats des membres du Comité de politique monétaire de façon à assurer la continuité de la politique monétaire	Néant.
Diffuser plus largement les statistiques sur l'inflation sous-jacente et les chiffres de l'inflation globale.	Des dispositions ont été prises dans ce sens. Les rapports de la banque centrale sur l'inflation présentent une analyse complète des divers indicateurs.
Poursuivre le dialogue et la coopération entre les autorités monétaires et le gouvernement sur l'adoption de l'euro.	Progrès réalisés : réunions régulières entre le président de la Banque nationale de Pologne et le ministère des Finances.
DÉVELOPPEMENT DURABLE	
Réduire les émissions de gaz à effet de serre.	Action insuffisante : la Commission européenne a demandé une réduction de 26.7 % des quotas d'émissions de CO ₂ par rapport à ceux qui étaient demandés par la Pologne pour la période 2008-12, et la question a été renvoyée à la Cour européenne de justice.
SANTÉ	
Poursuivre la réforme du secteur de la santé et améliorer la gestion financière des hôpitaux.	Discussions en cours afin d'améliorer l'efficacité de la gestion des hôpitaux.
ÉDUCATION	
Développer les services gratuits d'éducation préscolaire pour les enfants de 3 à 5 ans, en particulier dans les régions pauvres et les zones rurales.	Néant.
Consacrer une part importante des fonds publics à l'éducation des adultes afin d'améliorer le fonctionnement du marché du travail.	Certaines mesures. Élaboration d'une stratégie d'éducation permanente visant à créer un système d'amélioration continue des qualifications.
Analyser les résultats de l'enseignement et du marché du travail pour déterminer l'équilibre à établir entre l'enseignement général et l'enseignement professionnel. Développer une coordination plus étroite entre la politique du marché du travail et la politique éducative, aux niveaux central et local.	Élaboration de normes nationales pour les qualifications professionnelles et de programmes d'éducation pour la mise au point de programmes modulaires d'enseignement.
Réformer le système de prêts étudiants pour permettre le remboursement de ces prêts en même temps que l'impôt sur le revenu une fois que les diplômés ont trouvé un emploi	Néant.
Renforcer l'évaluation de qualité des établissements d'enseignement supérieur par le biais de la Commission d'accréditation. Faire en sorte que les structures de carrière dans l'enseignement tertiaire soient fondées sur une concurrence ouverte et des critères de promotion transparents.	Aucune mesure prise sur des points spécifiques, mais modification prévue de la loi sur l'enseignement supérieur de façon à renforcer les liens entre la science et l'industrie.

Recommandations	Mesures prises depuis la précédente <i>Étude</i> (juin 2006)
Envisager de permettre aux établissements d'enseignement supérieur d'introduire des droits de scolarité liés aux coûts pour tous les étudiants.	Néant.
Faire en sorte que les aspects de la Charte des enseignants concernant la sécurité de l'emploi ne bloquent pas les restructurations requises pour faire face aux évolutions démographiques. Introduire des rubriques supplémentaires permettant de compléter les rémunérations des enseignants pour tenir compte de leurs performances et des disciplines enseignées en cas de pénurie d'enseignants.	Discussions en cours pour réformer la Charte des enseignants.

Chapitre 2

Politiques monétaire et budgétaire : éviter la surchauffe

Les deux dernières années ont été marquées par une vive accélération de l'activité économique en Pologne. Dans le but de sauvegarder la viabilité de la croissance économique, la politique monétaire et la politique budgétaire ont toutes deux été resserrées en 2007. Cependant, malgré des perspectives internationales incertaines, il est manifeste que les politiques monétaire et budgétaire doivent encore être ajustées de manière à éviter une surchauffe de l'économie. Bien que la montée de l'inflation globale à un niveau largement supérieur à l'objectif de 2.5 % retenu par la banque centrale soit en grande partie imputable à des chocs externes, comme dans les autres pays, l'accentuation considérable de la pression des salaires pourrait assombrir les perspectives d'évolution de l'inflation. Si les autorités ne parvenaient pas à contenir les tensions inflationnistes, la crédibilité conquise de haute lutte par les autorités monétaires pourrait s'en ressentir et la réalisation de leur principal objectif, à savoir la stabilité des prix à moyen terme, risquerait d'être plus coûteuse. Reporter l'adoption des mesures nécessaires pourrait accroître les coûts futurs de cet ajustement en termes d'activité et d'emploi, et remettre en cause l'objectif ultime d'adhésion à la zone euro. La politique monétaire doit donc être durcie de manière à ramener l'économie sur une trajectoire de croissance durable et peu inflationniste, évolution qui serait facilitée par une nouvelle appréciation de la monnaie. Reste que la charge de la stabilisation de l'économie ne devrait pas reposer uniquement sur la politique monétaire. Une compression significative des dépenses publiques pourrait considérablement améliorer le dosage des composantes de la politique macroéconomique.

Une nette accélération du rythme de l'activité et de l'inflation

Les deux dernières années ont été marquées par une nette accélération de l'activité économique en Pologne, alimentée essentiellement par la forte expansion de la demande intérieure. Le produit intérieur brut (PIB) a enregistré une croissance supérieure à 6 % en 2006 comme en 2007 (tableau 2.1). Ces taux sont nettement plus élevés que ceux observés dans les pays de la zone euro et en Hongrie, comparables à ceux de la République tchèque, mais plus faibles qu'en Slovaquie. L'expansion économique a été tirée par la formation brute de capital fixe (FBCF). L'investissement a augmenté de 20 % environ en 2007, grâce à des perspectives économiques prometteuses, au dynamisme de l'investissement direct étranger (IDE), à l'augmentation des financements de l'Union européenne (UE) utilisés pour cofinancer les dépenses d'infrastructures publiques, à la baisse des taux d'intérêt et à l'abondance du crédit bancaire. Bien que l'augmentation de la consommation privée n'ait pas été plus rapide que celle du PIB en 2006 et en 2007, elle a également étayé l'expansion de l'économie, dans la mesure où elle a été stimulée par la forte croissance des salaires, la progression de l'emploi et l'accroissement des envois de fonds des travailleurs polonais émigrés. Cela étant, contrairement à la situation observée en 2005, la contribution du solde extérieur à la croissance a été de plus en plus négative, à hauteur de près d'un point de PIB en 2006 et de deux points en 2007, même si tant les exportations que les importations ont vigoureusement augmenté. Leur croissance a atteint un pic cyclique à des taux supérieurs à 20 % début 2006, puis diminué régulièrement pour s'établir aux alentours de 8 % au dernier trimestre de 2007. En dépit d'un ralentissement

Tableau 2.1. **Évolution récente et perspectives**

Pourcentage de variation en glissement annuel, en volume

	Moyenne 1998-2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008 ¹	2009 ¹
Consommation privée	3.6	1.9	4.3	2.0	4.8	5.2	6.1	5.7
Consommation publique	2.2	4.9	3.1	5.2	5.8	5.8	6.1	3.0
Formation brute de capital fixe	-1.9	-0.1	6.4	6.5	15.6	19.3	16.5	11.3
Demande intérieure finale	2.2	2.1	4.4	3.4	7.0	8.1	8.4	6.5
Demande intérieure totale	2.0	2.7	6.0	2.4	7.3	8.3	8.5	6.4
Exportations de biens et services	6.7	14.2	14.0	8.0	14.6	8.5	9.6	8.0
Importations de biens et services	3.3	9.3	15.2	4.7	17.4	12.3	15.4	11.1
Solde extérieur²	0.2	1.1	-0.8	1.1	-1.1	-1.7	-2.7	-1.6
PIB aux prix du marché	2.8	3.9	5.3	3.6	6.2	6.6	5.9	5.0
Indice des prix à la consommation	7.3	0.7	3.5	2.1	1.0	2.5	4.5	5.5
Taux de chômage	15.8	19.6	19.0	17.7	13.8	9.6	7.8	6.9
Emploi total	-2.7	-1.2	1.3	2.3	3.4	4.4	2.5	1.5
Productivité du travail	5.7	5.1	4.0	1.3	2.8	2.1	3.4	3.5
Solde des paiements courants (% du PIB)	-4.5	-2.1	-4.0	-1.2	-2.7	-3.7	-4.5	-5.6
Besoin de financement (% du PIB)	-3.9	-6.3	-5.7	-4.3	-3.8	-2.0	-2.6	-2.7

1. Base de données du n° 83 des Perspectives économiques et GUS.

2. Contribution à la croissance du PIB en volume.

Source : OCDE (2008).

notable en mars (dû en partie à des effets de calendrier), l'augmentation moyenne de la production industrielle et des ventes de détail au premier trimestre de 2008 donne à penser que l'activité est restée relativement soutenue.

Le rythme de l'activité a été suffisant pour faire diminuer encore le taux de chômage par rapport au niveau de près de 20 % qu'il atteignait voilà environ cinq ans. En fait, ce mouvement de baisse s'est accéléré, puisque le taux de chômage standardisé a plongé aux alentours de 8½ pour cent au quatrième trimestre de 2007¹. Néanmoins, cette réduction du nombre de chômeurs ne s'explique qu'en partie par des créations d'emplois, la population active ayant diminué. En fait, le mouvement de baisse du taux d'activité s'est poursuivi, contribuant aux tensions observées sur le marché du travail. Cela tient à plusieurs facteurs structurels, parmi lesquels les régimes de retraite anticipée et le système spécial de retraite des agriculteurs (voir plus loin). L'émigration soutenue observée depuis l'adhésion de la Pologne à l'UE constitue également un élément essentiel, même s'il est difficile de déterminer l'ampleur exacte de ce phénomène en raison de problèmes de mesure. À la fin de l'année 2006, le nombre de Polonais vivant à l'étranger depuis plus de deux mois était estimé par le *Glówny Urząd Statystyczny* (GUS, Office central de statistique) à près de 2 millions; depuis mai 2004, 80 à 90 % des émigrants polonais ont quitté le pays pour des raisons d'emploi (GUS, 2007). L'évolution de l'émigration est directement liée au rythme et à l'ampleur de l'ouverture des marchés du travail des 15 États membres de l'UE jusqu'au 1^{er} mai 2004 (UE15) à l'égard des émigrants polonais. Les flux les plus importants ont été enregistrés à destination des pays qui avaient supprimé toute restriction dès le mois de mai 2004, parmi lesquels figurent le Royaume-Uni et l'Irlande. En conséquence, l'économie polonaise a été touchée par des pénuries de main-d'œuvre généralisées. Les enquêtes d'opinion de la banque centrale confirment que le nombre d'entreprises faisant état de difficultés de recrutement est en hausse, la construction et l'industrie manufacturière étant les secteurs les plus touchés (NBP, 2008a). Il est à noter que les pénuries de main-d'œuvre se sont propagées des travailleurs qualifiés aux actifs non qualifiés.

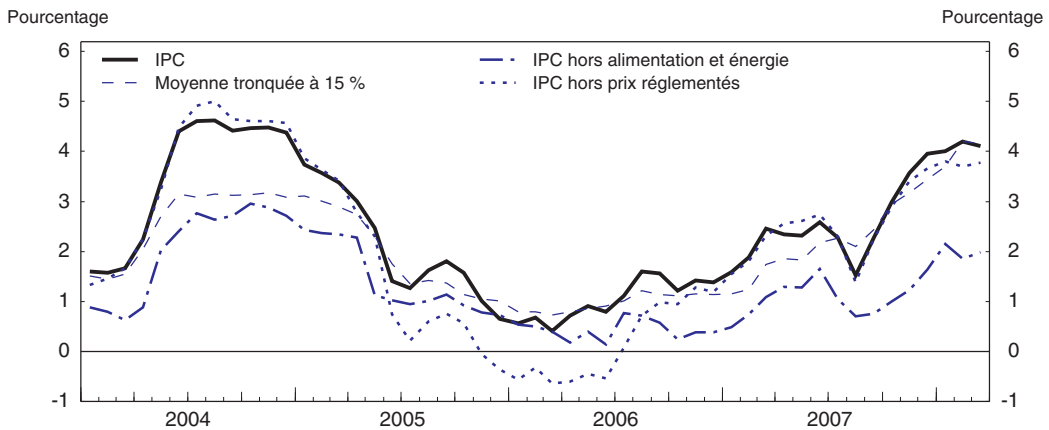
Compte tenu de la demande excédentaire qui caractérise nombre de secteurs et de régions – du fait de la faible mobilité de la main-d'œuvre (voir chapitre 1) – le pouvoir de négociation des salariés s'est considérablement renforcé, entraînant une accélération notable de la croissance des rémunérations en termes nominaux. Les augmentations moyennes de salaires ont bondi de 5 % en 2006 à plus de 8 % en 2007, et se sont approchées de 10 % dans le secteur des entreprises depuis plusieurs trimestres. Or, cette progression des rémunérations ne s'est pas accompagnée d'une croissance globale comparable de la productivité du travail, qui a au contraire ralenti de 4-5 % en 2002-04 aux alentours de 2 % en 2007. En conséquence, après avoir baissé en 2002-03 et modérément augmenté en 2004-06, les coûts unitaires de main-d'œuvre affichaient une hausse de près de 7 % fin 2007.

Dans le contexte d'un environnement macroéconomique porteur, la dynamique de l'inflation a été particulièrement intéressante au cours des deux dernières années. Après la réduction décisive des taux d'intérêt opérée par la banque centrale à la suite de la poussée inflationniste qui s'était produite dans le contexte de l'adhésion de la Pologne à l'UE (OCDE, 2006), l'inflation mesurée par l'indice des prix à la consommation (IPC) a reflué jusqu'à un point bas de 0.6 % en glissement annuel au premier trimestre 2006, en dessous des marges de fluctuation retenues par la *Narodowy Bank Polski* (NBP, Banque nationale de Pologne). Néanmoins, les tensions sur les prix se sont accentuées progressivement depuis lors. Même si l'augmentation moyenne de l'IPC en 2007 correspond exactement à l'objectif


officiel d'inflation de 2.5 % (± 1 %), ce résultat masque l'évolution à la hausse de l'inflation sous-jacente (graphique 2.1). Le taux de croissance de l'IPC est revenu dans la fourchette définie par la NBP en janvier 2007, a atteint l'objectif fixé en mars et s'est maintenu aux alentours de ce niveau jusqu'en septembre, avant de franchir le plafond de la fourchette en novembre, pour bondir à 4.1 % au premier trimestre de 2008. L'accélération de l'inflation globale à la fin de 2007 et au début de 2008 est surtout imputable à la forte hausse des prix des produits alimentaires et de l'énergie sur les marchés internationaux. Cependant, l'inflation tendancielle telle que mesurée par l'OCDE (IPC hors produits alimentaires et énergie) a aussi accusé une augmentation, quoique plus modérée, passant d'un point bas de 0.3 % au deuxième trimestre 2006 à 1.1 % en moyenne en 2007, avant de faire un bond à 2.0 % au premier trimestre de 2008. L'écart entre ces deux mesures de l'inflation est dû non seulement à la flambée des prix des produits alimentaires et énergétiques, mais aussi au poids relatif élevé de ces éléments dans le panier de consommation. Cela étant, d'autres mesures statistiques de l'inflation tendancielle publiées par la banque centrale mettent en évidence un profil d'évolution beaucoup plus proche de la trajectoire de l'inflation globale, mesurée par l'IPC, que de celle de l'inflation sous-jacente. Début 2008, plusieurs hausses des prix (quasi) réglementés (électricité, gaz, tabac, chauffage, loyers, enlèvement des ordures) ont aussi contribué à l'inflation, s'accompagnant d'une intensification des pressions des prix dans le secteur des services.

Graphique 2.1. Indices des prix à la consommation

Variations en glissement annuel

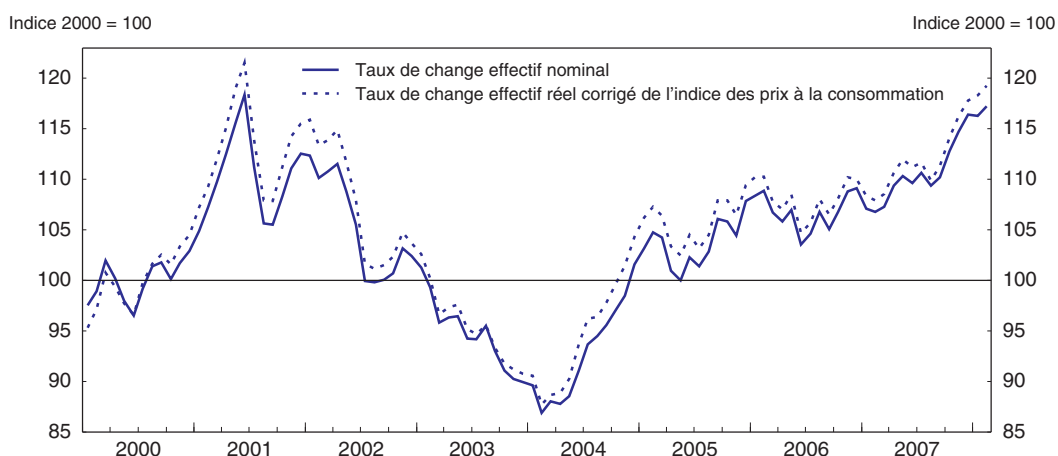


Source : OCDE, base de données analytique, Banque nationale de Pologne et GUS.


StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/345351434225>

Le taux de change effectif a continué à évoluer à la hausse au cours des dernières années, tant en termes nominaux que réels (graphique 2.2). Toutefois, stimulée par des perspectives de croissance économique prometteuses ainsi que par des anticipations de hausse des écarts de taux d'intérêt et l'attitude plus favorable des autorités à l'égard de l'adoption de l'euro, l'appréciation du zloty s'est récemment accélérée, tandis que le rythme d'augmentation du taux de change effectif réel est devenu encore plus soutenu du fait de l'élargissement de l'écart d'inflation entre la Pologne et ses partenaires commerciaux. Dans ce contexte, le déficit des paiements courants s'est creusé à 3.7 % du PIB en 2007 (graphique 2.3). Cette dégradation est imputable au dérapage progressif du solde des échanges de marchandises et du solde des revenus d'investissements, compensé

Graphique 2.2. Taux de change effectifs

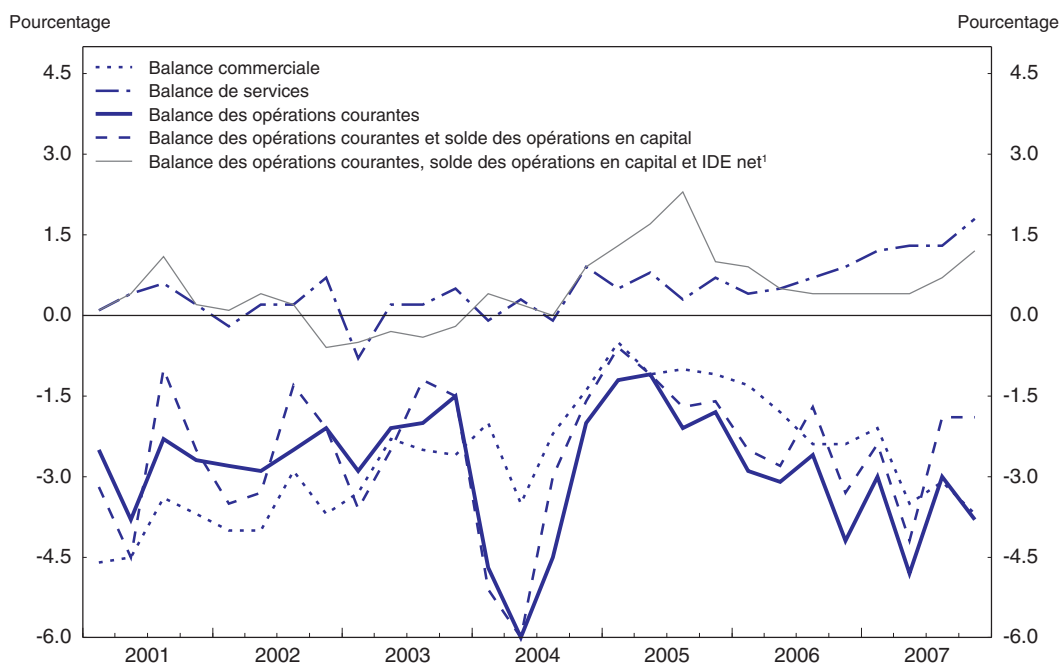


Source : OCDE, base de données du n° 83 des Perspectives économiques.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/345356418118>

Graphique 2.3. Balance des paiements

En pourcentage du PIB



1. Moyenne mobile sur quatre trimestres.

Source : Base de données Datastream.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/345368836557>

en partie par les excédents persistants de la balance des services et de celle des transferts, dus à la fois aux financements de l'UE et aux envois de fonds des travailleurs émigrés. Toutefois, malgré le recul des exportations nettes de biens et services, la Pologne a globalement préservé ses parts de marché à l'exportation. Les bénéfices réinvestis par les investisseurs étrangers ont entraîné une dégradation du solde des revenus d'investissements. Dans l'ensemble, d'après certains acteurs du marché (voir par exemple

Bodys, 2008a), la position extérieure de la Pologne restait bien financée à la fin de 2007, compte tenu du volume considérable des excédents du compte courant et du compte de capital augmentés des entrées nettes d'investissement direct étranger (graphique 2.3).

Une croissance vigoureuse et une inflation encore supérieure à l'objectif de 2.5 % en perspective

L'activité économique devrait progresser en 2008 et 2009 à un rythme rapide, quoique plus modéré : le taux de croissance potentiel serait dépassé, avec 5.3 % en 2008 et 5.1 % en 2009, d'après les estimations de l'OCDE (tableau 2.1). Surtout, l'écart de production et l'écart de chômage resteront importants, du même ordre que ceux que prévoit la Banque nationale de Pologne (NBP, 2008c). Selon les estimations de l'OCDE, l'écart de production devrait atteindre environ 2.5 % du PIB potentiel et l'écart de chômage rester supérieur à 4 % en 2008 et 2009. Les dépenses de consommation privée et d'investissement devraient augmenter rapidement avant de marquer un ralentissement en 2009 sous l'effet d'un resserrement des conditions monétaires. Les dépenses des ménages continueront d'être stimulées par l'augmentation de l'emploi, par une vigoureuse progression des salaires, par l'indexation des pensions de vieillesse et d'invalidité et par une baisse des impôts sur le revenu des personnes physiques en 2009. Une augmentation des transferts en provenance de l'UE, des perspectives économiques favorables à l'échelle nationale, des entrées d'investissement direct étranger favorisées par de nombreuses privatisations et par la situation financière encore solide des entreprises sont autant de facteurs qui contribueront à une progression à deux chiffres de l'investissement. Le déficit extérieur continuera de se creuser, mais il devrait être financé de façon satisfaisante par des entrées de capitaux à long terme.

Alors que le budget de 2008 ne prévoyait pas de hausses de salaire importantes (sauf dans le cas des enseignants), les pressions salariales se sont intensifiées dans le secteur public, notamment chez les mineurs, les professionnels de la santé et les douaniers, et les revendications salariales pourraient s'étendre à d'autres catégories au cours des prochains trimestres. Un tel scénario est d'autant plus probable que l'écart de rémunération entre le secteur public et le secteur des entreprises continue de se creuser, risquant de faire partir les fonctionnaires les plus qualifiés. En outre, le relèvement de 20 % du salaire minimum en janvier 2008 pourrait avoir des retombées sur l'ensemble des salaires. Plus généralement, d'après l'enquête de conjoncture de la NBP pour le deuxième trimestre de 2008 (NBP, 2008b), de vives pressions salariales subsistent dans le secteur des entreprises. Simultanément, les réductions récentes des cotisations d'invalidité n'ont entraîné aucune diminution des revendications salariales; la relation entre les salaires et la productivité semble s'être encore détériorée, encore que les pénuries de main-d'œuvre se soient légèrement atténuées à en juger par le pourcentage d'entreprises citant ce facteur comme un frein à leur activité (NBP, 2008b).

La pression des prix semble devoir s'intensifier. À supposer que le taux de change reste constant et que le prix du pétrole se maintienne à 120 dollars le baril à partir du deuxième trimestre de 2008, la hausse des prix à la consommation devrait atteindre 4.5 % en moyenne en 2008 et 5.5 % en 2009. Ces chiffres pourraient être dépassés en cas de nouvelles augmentations des prix (quasi) réglementés, suivant l'importance des récoltes de 2008 et 2009 et du fait des effets indirects probables des hausses des prix des produits alimentaires et de l'énergie sur les salaires, puis sur les prix. Cependant, l'inflation pourrait aussi être tempérée par un ralentissement plus prononcé de l'activité à l'échelle mondiale

et donc un freinage plus marqué de la croissance économique polonaise, ainsi que par une nouvelle appréciation du zloty.

Un resserrement monétaire régulier mais jusqu'ici insuffisant

Confronté à une accélération de l'inflation, le Conseil de politique monétaire (CPM) de la NBP s'est engagé dans un cycle de resserrement en avril 2007, après avoir maintenu le taux d'intérêt directeur à 4 % pendant un peu plus d'un an. Bien que le taux directeur ait été relevé de 175 points de base en sept étapes depuis la fin mars 2008, certains indices portent à croire que les autorités monétaires n'ont probablement pas neutralisé toutes les tensions inflationnistes² et que de nouveaux ajustements s'imposent. Plus précisément, bien que le CPM semble avoir réagi rapidement et de façon adéquate à la montée des tensions inflationnistes sous-jacentes (mesurées par l'indicateur d'inflation tendancielle établi par l'OCDE, qui exclut les prix des produits alimentaires et de l'énergie), il n'est pas du tout certain que la demande excédentaire sur les marchés de produits et le marché du travail ait été prudemment prise en compte et que le risque d'effets indirects dus à une inflation globale plus élevée que l'objectif de la NBP ait été écarté.

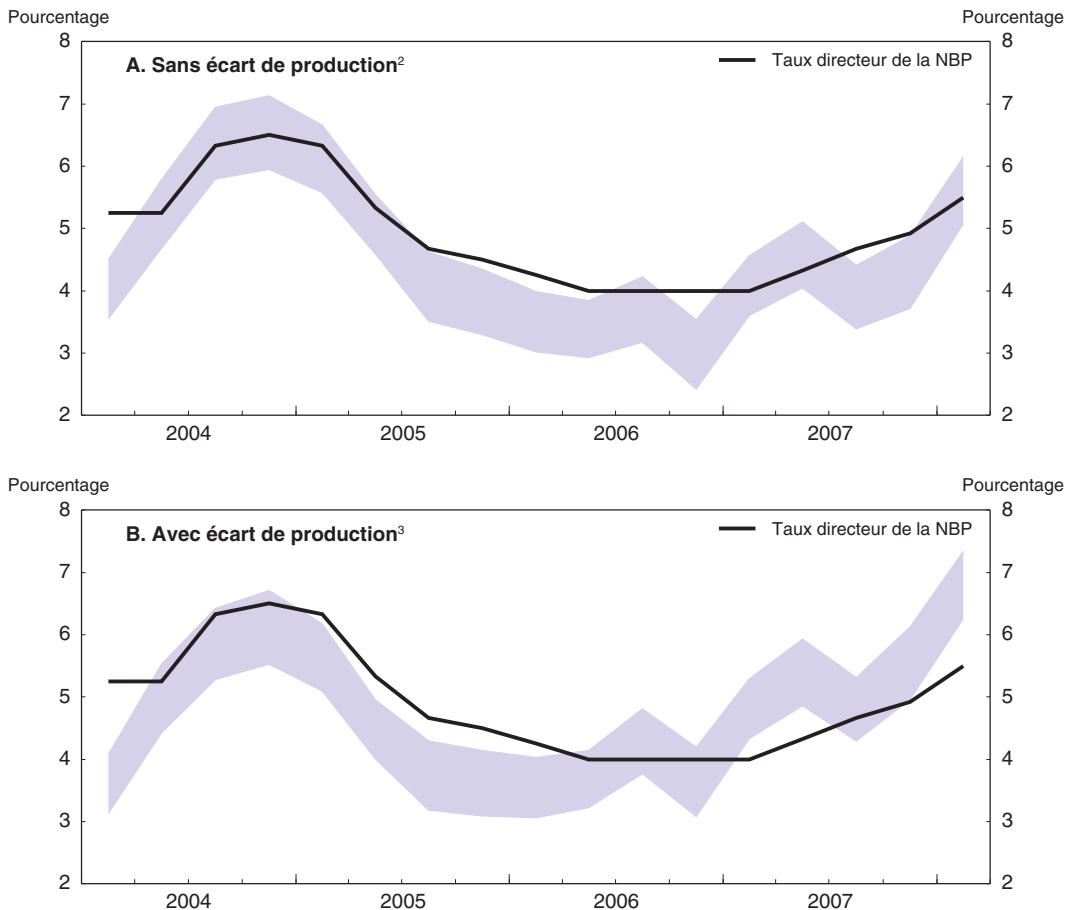
Divers indicateurs tendent à étayer l'idée que l'orientation restrictive de la politique monétaire aurait pu être plus prononcée. Selon des travaux récents menés à l'OCDE sur l'économie polonaise du côté de l'offre (Kierzenkowski *et al.*, 2008), le PIB a enregistré de manière quasiment ininterrompue une croissance nettement supérieure à son niveau potentiel depuis 2003. Et ce bien que son taux de croissance potentiel estimé par l'OCDE soit passé de 3 % en 2003 à 5.5 % en 2007, essentiellement sous l'effet d'une baisse rapide du taux de chômage structurel. Cette analyse montre aussi que tant l'écart de production que l'écart de chômage ont atteint des niveaux révélateurs d'une demande excédentaire fin 2005-début 2006, et qu'ils étaient proches de 1.8 % pour le premier et de 5.2 % pour le second en moyenne en 2007. Il est manifeste que les estimations de l'écart de production sont entourées d'incertitudes, en particulier dans la mesure où elles peuvent varier selon la robustesse du cadre méthodologique utilisé (fonction de production ou filtre Hodrick-Prescott), d'où des différences de niveau et de signe. Cependant, on notera que malgré cette réserve, toutes les estimations disponibles établies par des organisations internationales et par le ministère des Finances mettaient en évidence un net resserrement des marchés de produits en 2007 par rapport à 2006 et qu'elles laissaient toutes, à une exception près, entrevoir l'apparition d'un écart de production nettement positif en 2007³.

Des règles de Taylor simples s'appuyant sur les hypothèses empiriques de la NBP concernant le taux d'intérêt d'équilibre/neutre de 4 % (Fic *et al.*, 2005) et sur des recherches concernant les répercussions des fluctuations du taux de change sur l'inflation (Grabek *et al.*, 2008) fournissent des indices supplémentaires sur la conduite de la politique monétaire au cours de la période récente. Comme pour l'écart de production, les hypothèses concernant le taux d'intérêt réel d'équilibre (taux permettant de stabiliser l'inflation) et les retombées des mouvements du taux de change (voir plus loin) ont une importance décisive. Brzoza-Brzezina (2006) évalue le taux d'intérêt réel neutre à 4.6-5 % sur la période 1998-2003. Divers facteurs pourraient avoir influé sur la valeur de ce taux depuis, à la baisse (décélération du progrès technique impliquant une moindre rentabilité marginale du capital, par exemple) ou à la hausse (augmentation des incertitudes liées à l'accroissement des anticipations d'inflation, par exemple). Des estimations plus récentes situaient cet indicateur dans la fourchette de 3.2 à 3.9 % à la fin de 2006 (BPH, 2007) et de 4.5-4.9 % en 2007 (Bodys, 2007; Merrill Lynch, 2008). Dans ce contexte, l'hypothèse

de 4 % mentionnée par Fic *et al.* (2005) semble encore raisonnable dans la mesure où elle est proche de la moyenne des estimations prises en compte par les opérateurs.


Compte tenu des hypothèses ci-dessus et du fait que certains postes de l'IPC échappent au contrôle des autorités monétaires, la règle de Taylor indique que le taux directeur a été apparemment fixé de manière à stabiliser l'inflation *tendancielle* au niveau correspondant à l'objectif de la NBP (graphique 2.4, partie A). À première vue, cette stratégie semble avoir porté ses fruits, puisque l'écart entre l'inflation globale et l'objectif s'explique dans une large mesure par les prix des denrées alimentaires et de l'énergie,

Graphique 2.4. Règles de Taylor¹



1. Les estimations relatives au premier trimestre 2008 ont été calculées à partir d'une valeur prévisionnelle de l'écart de production équivalant à 2.4 % du PIB potentiel. La valeur du paramètre associé au taux de change effectif nominal dans les deux règles de Taylor, tirée de Grabek *et al.* (2008), reflète la répercussion du taux de change sur la hausse de l'IPC sur quatre trimestres, abstraction faite de l'impact des chocs pétroliers sur l'offre et la demande.
2. La règle de Taylor illustrée dans la partie A est définie par l'équation $i = 4\% + \text{PCORE_TAR} + 1.5 * (\text{PCORE} - 0.13 * \text{NEER} - \text{PCORE_TAR})$, où PCORE est la variation en glissement annuel de l'indice des prix à la consommation hors produits alimentaires et énergie, PCORE_TAR est l'objectif annuel d'inflation fixé à 2.5 % +/- 1 %, et NEER est la variation trimestrielle du taux de change effectif nominal.
3. La règle de Taylor illustrée dans la partie B est définie par l'équation $i = 4\% + \text{PCORE_TAR} + 1.5 * (\text{PCORE} - 0.13 * \text{NEER} - \text{PCORE_TAR}) + 0.5 * \text{GAP}$, où PCORE est la variation en glissement annuel de l'indice des prix à la consommation hors produits alimentaires et énergie, PCORE_TAR est l'objectif annuel d'inflation fixé à 2.5 % +/- 1 %, NEER est la variation trimestrielle du taux de change effectif nominal et GAP est l'écart de production.

Source : Calculs de l'OCDE fondés sur la base de données du n° 83 des *Perspectives économiques* et sur des données d'Eurostat.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/345432042880>

c'est-à-dire par des facteurs mondiaux sur lesquels la politique monétaire n'a pas d'influence. Cependant, il n'y a de bonne concordance entre le taux directeur de la NBP et le taux qu'implique la règle que si un coefficient de pondération nul est appliqué à l'écart de production. En d'autres termes, si tel est le cas, soit la stabilisation de la production ne joue aucun rôle dans la fonction de réaction du CPM, soit celui-ci ne semble pas attacher beaucoup de crédibilité à l'indicateur d'utilisation des ressources fondé sur le modèle ECMOD (établi par ses services). Si l'on considère une valeur de paramètre standard pour l'écart de production et l'estimation OCDE de cet indicateur, la règle de Taylor donne à penser (partie B du graphique) qu'il aurait été possible de réduire davantage le taux directeur en 2005, alors que l'économie avait encore des capacités inutilisées, mais aussi que la politique de taux d'intérêt aurait pu être plus restrictive en 2007 et au début de 2008 (compte tenu de l'écart de production fortement positif enregistré au cours de cette période)⁴.

Bien que les différents indicateurs de sous-utilisation des capacités (écarts de production et de chômage) soient difficiles à estimer, ils fournissent des informations importantes sur la position conjoncturelle de l'économie et donc sur les tensions inflationnistes futures. C'est la raison pour laquelle ils sont largement utilisés par l'OCDE pour l'analyse des grandes économies (voir, par exemple, Cournède *et al.*, 2005, et Van den Noord et André, 2007). Ces derniers auteurs étudient la réaction de l'inflation tendancielle aux États-Unis et dans la zone euro après les différents chocs pétroliers mondiaux qui se sont produits depuis les années 70. L'une de leurs conclusions est que l'effet inflationniste d'un choc pétrolier est amplifié si celui-ci a lieu lors ou aux alentours d'un point haut conjoncturel dans la mesure où, en pareil cas, les entreprises peuvent plus facilement répercuter l'augmentation de leurs coûts sur les prix. Par conséquent, les augmentations récentes des prix du pétrole pourraient avoir des effets plus prononcés sur l'inflation en Pologne que dans des pays comparables se situant à un point différent du cycle économique.

Il est difficile de faire la part des avantages et des inconvénients respectifs d'une cible d'inflation tendancielle et d'une cible d'inflation globale (NBP, 2008c). Le suivi de l'inflation tendancielle donne des informations utiles sur les pressions inflationnistes sous-jacentes. Dans le contexte des chocs qui se sont récemment produits au niveau de l'offre, un IPC excluant les produits alimentaires et l'énergie est particulièrement intéressant, et il serait souhaitable que la NBP commence aussi à publier ce type d'indice. Étant donné que certains postes du panier de l'IPC échappent au contrôle des autorités monétaires, des indicateurs d'inflation tendancielle sont utiles dans la mesure où ils peuvent permettre d'éviter des erreurs liées à des fluctuations transitoires de l'inflation globale (Mishkin, 2007a). Ces fluctuations temporaires peuvent avoir des causes diverses, mais leurs effets directs échappent au contrôle de la banque centrale étant donné qu'ils peuvent tenir à la volatilité à court terme de certaines composantes de l'indice, à des ajustements ponctuels des prix relatifs ou à des chocs liés aux mouvements des prix de l'énergie ou des prix alimentaires. Cependant, si les chocs affectant des composantes non tendancielle viennent à prendre un caractère permanent, l'augmentation des coûts va exercer des pressions à la hausse sur les prix des composantes tendancielle, les entreprises répercutant progressivement l'augmentation de leurs prix de revient sur leurs clients. En d'autres termes, soit l'inflation globale peut revenir au niveau de l'inflation tendancielle si les chocs sont transitoires, soit l'inflation tendancielle peut se rapprocher de l'inflation globale si les chocs prennent un caractère plus persistant. Cela étant, la nature de la

convergence entre les deux indices d'inflation dépend non seulement de la durée des chocs, mais aussi, de façon déterminante, du comportement des anticipations d'inflation. Si celles-ci ne sont pas fermement ancrées à un niveau compatible avec la stabilité des prix, la hausse des prix de l'énergie et des denrées alimentaires pourra avoir des effets indirects sur la fixation des salaires et des prix.

Comme l'indiquent les orientations de politique monétaire de la NBP pour 2008 (NBP, 2007), le risque d'effets indirects est important dans les pays n'ayant connu une faible inflation que pendant une courte période. De ce point de vue, la Pologne ne semble pas faire exception. De fait, la cible d'inflation de la NBP ne fournit pas de point d'ancrage nominal pour les anticipations d'inflation des ménages, étant donné que celles-ci semblent très étroitement liées au niveau courant de l'inflation globale (Łysiak *et al.*, 2007; Grabek *et al.*, 2008). Dans le contexte de fortes augmentations des prix de l'énergie et des denrées alimentaires, il pourrait y avoir des effets indirects sous la forme d'une intensification des revendications salariales destinée à restaurer le pouvoir d'achat, avec le risque d'une spirale salaires-prix. De ce fait, l'inflation tendancielle pourrait converger vers l'inflation globale. De plus, si les anticipations d'inflation sont elles aussi amplifiées, il sera plus difficile de faire baisser ensuite l'inflation de manière permanente. D'après les estimations de l'OCDE, le taux de sacrifice, dans le cas de la Pologne, est comparable à celui observé dans les autres économies riches de l'OCDE. Il faudrait que le taux de chômage dépasse de 1.7 point son taux structurel pour que l'inflation recule d'1 point en un an, contre 1.9 point en moyenne dans les pays du G7, selon des calculs récemment effectués par l'OCDE. Compte tenu de ces considérations, il est nécessaire de bien faire comprendre le caractère externe des chocs sur les prix afin d'éviter de difficiles arbitrages, et il faut que les autorités soient déterminées à ramener l'inflation vers le taux cible à moyen terme (voir plus loin). Cependant, les déclarations ne seront peut-être pas suffisantes et devront donc s'accompagner d'une politique plus active en matière de taux d'intérêt. Les mesures préventives prises par la Réserve fédérale aux États-Unis à l'encontre des tendances inflationnistes aussi bien que déflationnistes au cours des deux dernières décennies ont permis de stabiliser l'inflation à un faible niveau et d'ancrer fermement les anticipations d'inflation à long terme (Mishkin, 2007b). Dans le cas de la Pologne, le cycle des taux d'intérêt qui s'est amorcé en 2007 se caractérise par le fait que l'inflation anticipée par les ménages pour les 12 mois à venir dépasse régulièrement la hausse effective de l'IPC depuis août 2007, d'après les calculs effectués par la NBP. Cela signifie que, les anticipations de prix n'étant pas suffisamment ancrées sur la cible d'inflation et dépassant l'inflation effective, la politique monétaire aurait pu être plus restrictive que ne le donnait à penser une simple règle de Taylor fondée sur l'inflation tendancielle.

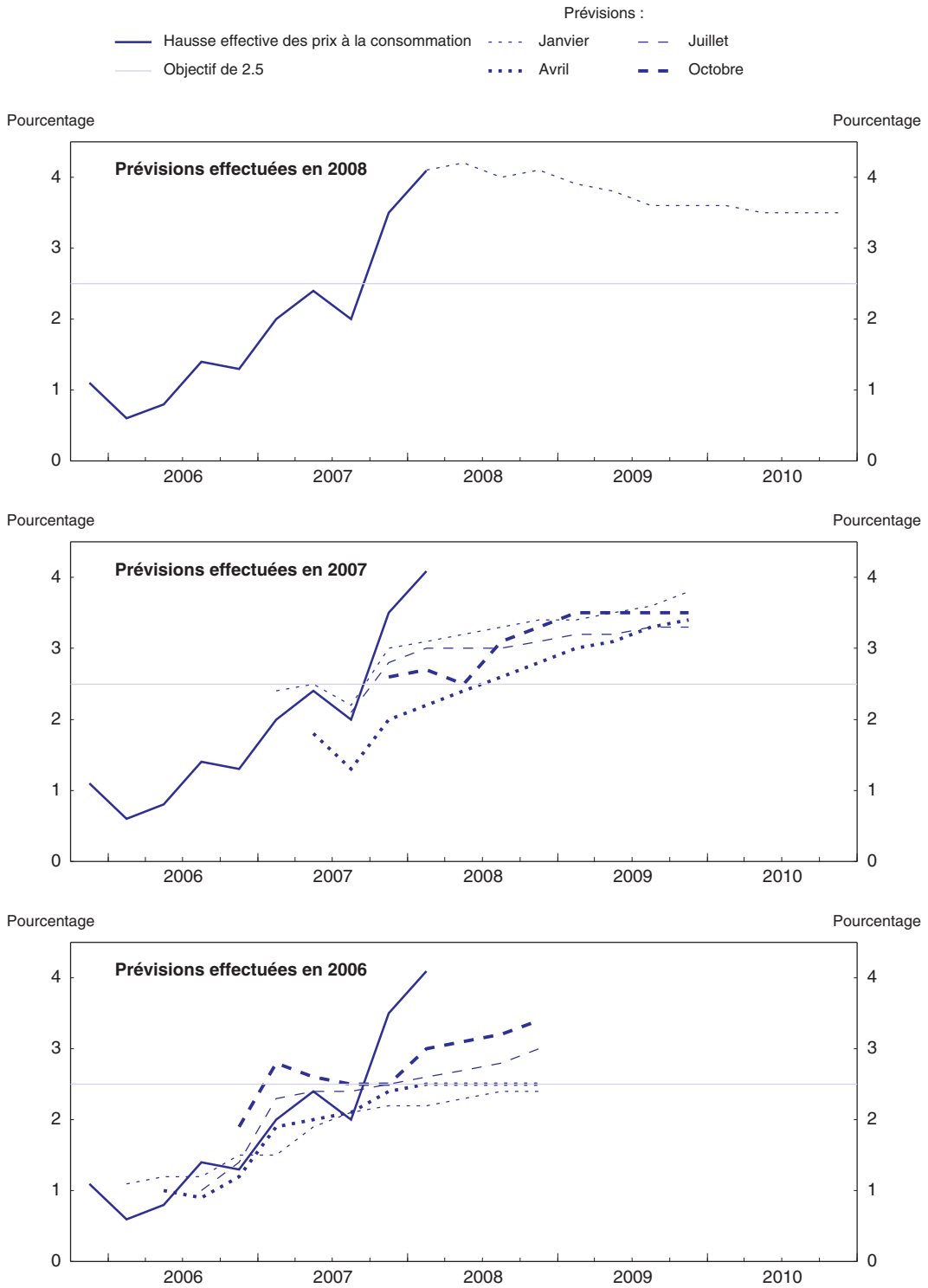
Il est vrai qu'aucune règle d'intervention ne doit être appliquée mécaniquement, mais d'autres indicateurs donnent également à penser que la politique monétaire doit encore être ajustée de manière à éviter une surchauffe. *Premièrement*, bien que la consommation privée ait progressé plus lentement que le PIB, divers indices de confiance des entreprises et des consommateurs se sont nettement redressés, atteignant des niveaux sans précédent au second semestre de 2007. De même, les taux d'utilisation des capacités n'ont cessé d'augmenter, pour s'établir à des niveaux records à la fin de 2007. Les fortes augmentations des investissements accroissent le stock de capital, renforçant du même coup la production potentielle, ce qui devrait réduire les tensions inflationnistes à moyen terme dans la mesure où ce supplément de capacités ne sera disponible qu'avec un certain décalage. Par conséquent, même si la structure de la croissance a été très favorable,

l'augmentation des dépenses d'investissement a accru à court terme l'excédent de la demande. *Deuxièmement*, compte tenu des pénuries de main-d'œuvre généralisées, l'augmentation des coûts unitaires de main-d'œuvre s'est nettement accélérée en 2007. Or, dans leurs déclarations, les autorités monétaires ont souvent désigné cette mesure comme un indicateur avancé de futures tensions sur les prix. Néanmoins, une fois que la croissance des rémunérations a commencé à dépasser nettement celle de la productivité du travail, elles ont recentré quelque peu leurs commentaires sur la forte rentabilité du secteur des entreprises qui a limité jusqu'ici la pression des coûts sur l'inflation. En outre, l'accélération récente des coûts unitaires de main-d'œuvre reflète sans doute dans une certaine mesure un rattrapage du recul accusé par la part des revenus au début de la décennie. Cependant, cette configuration positive pourrait disparaître lorsque la croissance cumulée des coûts unitaires de main-d'œuvre dépassera le seuil au-delà duquel les entreprises déclenchent de nouvelles corrections des prix. *Troisièmement*, le taux annuel d'augmentation des crédits privés s'est envolé à plus de 30 % au second semestre de 2007 et au début de 2008, alors qu'il s'établissait encore en 2005 à 6 % seulement en moyenne. Cette hausse spectaculaire a été observée non seulement pour les prêts hypothécaires (voir chapitre 4), mais aussi pour la plupart des autres formes de crédits. Cela étant, cette évolution doit sans doute être attribuée en partie au caractère encore relativement limité de l'intermédiation financière dans l'économie polonaise, qui implique qu'une croissance soutenue du crédit fait partie du processus de convergence. Dans ce contexte, certains membres du CPM ont exprimé la crainte qu'une augmentation de l'écart de taux d'intérêt vis-à-vis d'autres pays ne favorise les prêts libellés en devises au détriment des crédits libellés en zlotys, et qu'elle sape du même coup l'efficacité du resserrement monétaire. Reste que ce point de vue n'est pas étayé par les données disponibles. Alors que la part des crédits internes dans l'encours des emprunts totaux du secteur privé non financier fluctuait entre 70 et 75 % depuis 2002, elle a sensiblement augmenté depuis la mi-2006 pour s'établir à plus de 75 % au dernier trimestre 2007. Cela tient probablement non seulement à l'adoption de la « Recommandation S », selon laquelle les banques devaient durcir les critères appliqués pour l'octroi des prêts hypothécaires en général, et plus particulièrement de ceux libellés en devises (en francs suisses pour l'essentiel), mais aussi au resserrement de la politique monétaire de la banque centrale suisse (voir le chapitre 4). *Quatrièmement*, l'écart entre les taux directeurs de la Pologne et ceux de la Banque centrale européenne (BCE) est resté très faible pendant la plus grande partie des deux dernières années. Il n'a augmenté que récemment, atteignant 1.75 point de pourcentage. *Cinquièmement*, la politique budgétaire a donné un coup de fouet à l'activité économique (voir plus loin), dont les effets devraient se matérialiser pleinement en 2008, entraînant du même coup une dégradation du dosage des composantes de la politique macroéconomique. *Enfin*, sur la base d'une hypothèse de taux d'intérêt constant, les rapports sur l'inflation de la NBP (publiés en anglais sous le titre *Inflation Reports*) montrent que depuis juillet 2006, la prévision centrale d'inflation à la fin de la période considérée est systématiquement supérieure à l'objectif officiel de 2.5 % et (depuis octobre 2006) proche du plafond des marges de fluctuation retenues (soit 3.5 %) (graphique 2.5).

En 2007 et au début de 2008, la politique monétaire a été menée dans le contexte d'un risque croissant de ralentissement de l'activité mondiale provoqué par les turbulences des marchés financiers. Jusqu'ici, l'économie polonaise n'a pas été directement affectée par la crise, le secteur bancaire n'étant pas engagé dans des activités de prêt liées au marché américain des crédits immobiliers à risque (*subprime*). En outre, les investisseurs n'ont

Graphique 2.5. Prévisions d'inflation de la NBP

Variations en glissement annuel



Source : Estimations de l'OCDE fondées sur des données de la Banque nationale de Pologne.

aucunement paru se détourner des actifs des marchés émergents. En fait, le zloty a continué à s'apprécier, à la faveur de nouvelles entrées de capitaux étrangers et de certains signes donnant à penser que les autorités étaient de plus en plus désireuses d'adopter l'euro. Surtout, compte tenu de l'ouverture aux échanges relativement limitée de l'économie polonaise, les effets de tout ralentissement qui finirait par toucher ses principaux partenaires commerciaux (en particulier l'Allemagne) doivent être limités. Et ce d'autant plus que la demande intérieure a été le principal moteur de la croissance en 2006 et 2007, et que des investissements en infrastructures considérables, liés à l'absorption des financements de l'UE et à l'organisation du championnat d'Europe de football de 2012, devraient entretenir une dynamique d'investissement forte au cours des années à venir (voir le chapitre 5). Le ralentissement de l'économie des États-Unis pourrait certes avoir des conséquences négatives indirectes liées à un fléchissement de la confiance des ménages et des entreprises, mais aucun signe d'une telle dégradation n'a été décelé jusqu'ici. La seule conséquence importante a concerné le marché des actions, dont l'indice phare WIG20 a accusé un recul de l'ordre de 20 %, tout en préservant les gains considérables enregistrés depuis le milieu de 2003. En outre, l'effet de patrimoine sur la consommation privée n'a pas été très prononcé jusqu'ici en Pologne.

Un argument important avancé pour justifier l'absence de nouvelle hausse significative du taux directeur est qu'une fois que le mouvement défavorable des prix des produits alimentaires s'estompera, l'inflation globale diminuera (après disparition de l'effet statistique). Bien qu'il soit encore trop tôt pour déterminer dans quelle mesure la hausse des prix de ces produits risque de perdurer, elle résulte dans une large mesure de phénomènes internationaux, à savoir l'augmentation de la demande mondiale de denrées alimentaires, la réaffectation de certaines cultures à la production de biocarburants et les sécheresses observées dans certaines régions, et il y a un risque non négligeable que les deux premiers phénomènes ne s'inversent pas rapidement. En conséquence, si l'accélération de la hausse des prix des produits alimentaires devait se révéler durable – comme ce fut le cas des tensions sur les prix de l'énergie – l'inflation tendancielle pourrait constituer un indicateur moins pertinent de l'évolution des prix sur le long terme (voir plus haut).

Le CPM a également fait observer que les pressions inflationnistes pourraient être contenues par la mondialisation et l'intensification de la concurrence qui en découle sur les marchés des biens et services faisant l'objet d'échanges internationaux. Malgré le fait que les importations de la Pologne proviennent principalement d'Europe, où les prix sont élevés, et non de Chine ou d'Inde, où le niveau des prix est bas, l'ouverture accrue aux échanges a mis à rude épreuve les marges des entreprises⁵. Selon Allard (2007), entre 1996 et 2003, il est possible que ces effets aient entraîné une réduction de la hausse des prix à la consommation comprise entre 0.5 et 1.0 point de pourcentage par an, bien supérieure à celle observée dans les économies les plus avancées de l'OCDE. Il se pourrait cependant que ces gains aient été plus modestes dernièrement qu'à l'approche de l'entrée dans l'UE en 2004. De fait, après avoir sensiblement augmenté entre 2002 et 2004, le taux de croissance du ratio importations de biens/PIB – qui permet d'apprécier l'intensification de la concurrence – a diminué en 2005, puis s'est redressé en 2006, tandis qu'il n'augmentait qu'à un rythme de plus en plus faible en 2007. Enfin, même si le zloty s'est apprécié en termes nominaux et a ainsi exercé une pression à la baisse sur l'inflation, l'ouverture relativement faible de l'économie polonaise aux échanges extérieurs (les importations de biens et services ne représentent qu'environ 40 % du PIB, contre 94 % en

Slovaquie et 76 % en Hongrie, par exemple) ne permet pas au taux de change d'influer de façon aussi marquée sur l'IPC que dans d'autres petits pays de la région. Ce taux de répercussion est estimé à 19 % sur quatre trimestres et 21 % sur huit trimestres, d'après Grabeck *et al.* (2008), sur la période 1998-99 à 2007. Cela étant, ces auteurs donnent aussi à penser que la répercussion a probablement diminué de moitié par comparaison avec les estimations effectuées entre 1997 et 2002.

L'appréciation du zloty a entraîné un resserrement des conditions monétaires. À mesure que cette appréciation s'est accélérée au second semestre de 2007 et au début de 2008, certains membres du CPM ont considéré qu'elle limitait les possibilités de relèvement des taux d'intérêt. La balance des échanges de biens et services s'est détériorée, passant de -0.4 % du PIB en 2005 à -2.4 % en 2007. Cependant, cette évolution tient probablement plus à des différences de taux de croissance du revenu qu'à des variations des prix relatifs, étant donné que les exportations ont continué de progresser à un rythme de près de 8 % (tableau 2.1). Dans une certaine mesure, l'appréciation du zloty en termes réels est imputable à une hausse de son taux d'équilibre, liée à l'amélioration des paramètres fondamentaux. D'après les estimations de la NBP, sur la période allant du premier trimestre de 1997 au troisième trimestre de 2007, le taux de change ne s'est pas sensiblement écarté de son niveau d'équilibre fondamental⁶. L'effet Balassa-Samuelson explique en partie cette appréciation durable⁷, mais la plus grande partie de l'appréciation en termes réels concerne le taux de change réel dans les secteurs exposés aux échanges internationaux⁸. Si, traditionnellement, on estime qu'une appréciation du taux de change réel des secteurs exposés se traduit par une dégradation de la compétitivité, elle peut dans certains cas être considérée comme un phénomène d'équilibrage. Par exemple, une augmentation de l'écart d'inflation dans les secteurs exposés peut être la conséquence d'améliorations de la qualité, la Pologne accroissant sa valeur ajoutée; il en résulterait une surestimation des statistiques de prix officielles, impliquant qu'il ne faut pas durcir la politique monétaire si cet effet est prédominant⁹. En outre, comme on l'a vu plus haut, une appréciation en termes nominaux n'a pas nécessairement pour conséquence des pertes immédiates de parts de marchés extérieurs si des taux de marge importants permettent d'amortir les baisses de prix (en monnaie nationale) et/ou si l'élasticité-prix de la demande d'exportations est faible. Par ailleurs, des passifs libellés en devises peuvent compenser, pour les exportateurs, l'appréciation de la monnaie (effets de bilan dus à une réduction du service de la dette en monnaie nationale).

Améliorer encore la stratégie de communication des autorités monétaires

Dans un régime de ciblage de l'inflation, la fiabilité des prévisions d'inflation contribue de manière importante à orienter les anticipations de prix et, en fin de compte, à entretenir la crédibilité de la banque centrale. Il faut donc que les responsables de la banque centrale étayent comme il se doit les scénarios d'inflation publiés, en particulier lorsqu'ils font l'objet d'une large publicité et attirent l'attention des médias¹⁰. Une autre question est liée à la stratégie de communication relative à la publication des rapports sur l'inflation. La NBP a récemment renforcé l'intérêt de ces documents en fournissant des informations sur le contenu des prévisions, non seulement pour le taux d'inflation mais aussi pour d'autres variables macroéconomiques clés. Il serait possible d'améliorer encore la situation à cet égard en publiant des prévisions tenant compte des dernières décisions concernant les taux directeurs, même au risque de retarder la parution des rapports. La banque centrale pourrait également envisager de publier des scénarios d'inflation

correspondant à des taux d'intérêt variables. Notamment, il serait particulièrement utile pour l'ancrage des anticipations inflationnistes de présenter un scénario dans lequel l'évolution du taux directeur ramènerait le taux d'inflation au niveau de l'objectif de 2,5 % retenu par la NBP à la fin de la période considérée, comme l'ont récemment fait les banques centrales de plusieurs autres pays de l'OCDE. Une telle solution présenterait également l'avantage de réaffirmer la nature symétrique de la fourchette retenue comme objectif d'inflation, et de renforcer le caractère prospectif de l'orientation de la politique monétaire. Cela ne signifie pas nécessairement que le CPM devrait suivre étroitement et mécaniquement la trajectoire de taux d'intérêt publiée sans la moindre latitude, mais il pourrait au moins débattre objectivement des facteurs inattendus conduisant ultérieurement la majorité de ses membres à s'en écarter.

La NBP a accompli des progrès considérables avec la publication depuis avril 2007 des comptes rendus des réunions du CPM consacrées à la fixation des taux, offrant ainsi des informations utiles aux acteurs du marché sur les opinions du CPM et les indicateurs sur lesquels reposent ses analyses. En outre, les changements introduits dans les rapports sur l'inflation – notamment l'analyse exhaustive de divers indicateurs d'inflation – vont dans la bonne direction en complétant la politique en matière de taux d'intérêt. Néanmoins, des reculs manifestes ont également eu lieu. Ainsi, en mai 2007, la NBP a mis en place un nouvel organe consultatif lié à son Directoire – le Conseil scientifique – composé de sept universitaires. L'objectif était de mettre à profit les travaux de recherche universitaires en économie, en chargeant le Conseil d'enrichir le programme de recherche de la NBP. Malheureusement, bien qu'il ne soit pas impliqué dans la conduite de la politique monétaire et le processus de prise de décisions, le Conseil a cédé à la tentation de présenter également son propre point de vue sur la fixation des taux d'intérêt (exprimé notamment par son président à la mi-octobre 2007) et même de publier ses propres déclarations sur les perspectives économiques. Cette duplication des interventions semble heureusement avoir cessé dernièrement. Quoi qu'il en soit, un tel mode de fonctionnement est fort éloigné des meilleures pratiques internationales, dans la mesure où il brouille la communication de la banque centrale et remet en cause l'autorité incontestable que devrait avoir le CPM dans la conduite de la politique monétaire.

Autres enjeux de la politique monétaire

L'adoption de l'euro n'était pas une priorité pour le gouvernement en place jusqu'aux élections législatives de fin 2007. Officiellement, tel ne semblait pas non plus être le cas pour le gouvernement sorti des urnes, le ministre des Finances ayant indiqué dans sa première déclaration que cet objectif devrait être atteint après la fin de la législature actuelle, et que le critère du déficit budgétaire devrait être satisfait au préalable. En 2007, le président de la NBP a pris une position similaire, estimant que l'adhésion de la Pologne à l'Union économique et monétaire (UEM) n'interviendrait probablement pas avant 2012-13. Cela étant, la NBP a mis sur pied un Bureau pour l'intégration dans la zone euro, qui est censé évaluer les coûts et les avantages de l'adoption de la monnaie unique et offrir des bases solides permettant d'étayer les décisions des pouvoirs publics. Le rapport que le Bureau devra établir pour décembre 2008 sera en principe plus complet que celui de 2004 de la NBP, qui concluait que l'adhésion à la zone euro devrait être globalement positive (NBP, 2004). En outre, le rapport prévu sera établi en concertation avec les partenaires sociaux et avec des experts étrangers, de grands instituts de recherche et des instances publiques. Dans cette optique, la NBP s'est récemment efforcée d'élargir le débat

en publiant des documents d'évaluation (pour et contre l'adhésion de la Pologne à l'UEM) préparés des chercheurs universitaires et diverses institutions.

En février 2008, le débat s'est intensifié. Un vice-ministre des Finances a publiquement exprimé la crainte que l'inflation ne soit trop élevée à l'horizon de deux à trois ans, et exhorté les autorités monétaires à créer les conditions nécessaires pour satisfaire les critères de convergence nominale (PAP, 2008a). Le ministre des Finances a rappelé qu'il incombait à la banque centrale de remplir le critère d'inflation, et au gouvernement de satisfaire les critères budgétaires, tandis que l'objectif relatif au taux d'intérêt à long terme relevait de leur responsabilité commune. Il a également indiqué que l'inflation pourrait rester temporairement supérieure à l'objectif (PAP, 2008b). Même si la participation au mécanisme de change européen (MCE II) n'est pas subordonnée au respect des critères de Maastricht, la Pologne demeure tenue de réduire de façon permanente le déficit des administrations publiques et les autorités ne considèrent pas qu'il soit souhaitable dans un avenir proche de fixer des marges de fluctuation de $\pm 15\%$ autour du taux de change du zloty par rapport à l'euro, compte tenu de l'incertitude persistante qui entoure les perspectives d'évolution des marchés de capitaux mondiaux. Cependant, les autorités en général et le ministère des Finances en particulier se sont montrés beaucoup plus favorables, récemment, à l'adoption de l'euro. Dans la mesure où l'instauration des conditions nécessaires pour satisfaire les critères de Maastricht suppose une coopération étroite entre les autorités budgétaires et monétaires, il semble souhaitable que le rapport de la NBP sur les avantages et les coûts attendus de l'adoption de l'euro soit préparé en collaboration avec le ministère des Finances. À cet égard, il convient de noter que des relations de travail entre la NBP et le ministère des Finances ont déjà été établies. Néanmoins, la situation actuelle donne à penser que l'économie polonaise n'est pas prête à adopter la monnaie unique pour le moment, puisqu'il faudrait des taux d'intérêt sensiblement plus élevés que ceux de la zone euro pour ramener l'économie polonaise sur une trajectoire de croissance durable et équilibrée. Il ne faut toutefois pas en faire un argument contre l'adoption de l'euro à moyen terme, au cas où la convergence entre les cycles et la viabilité de la politique monétaire unique de la Banque centrale européenne viendraient à s'améliorer.

Le précédent gouvernement avait décidé de transférer la responsabilité du contrôle bancaire de la banque centrale à la *Komisja Nadzoru Finansowego* (KNF, Commission de surveillance financière). Depuis janvier 2008, la KNF est l'autorité unique chargée de la surveillance et du contrôle du secteur bancaire, des établissements d'assurance et des marchés de valeurs mobilières. Ce changement s'inscrit dans le contexte de l'intégration croissante des marchés des services bancaires, des assurances et des valeurs mobilières au niveau mondial, ainsi que de leurs instruments et produits respectifs. Néanmoins, des arguments ont été avancés par divers auteurs pour ou contre un tel modèle de surveillance intégré (Wymeersch, 2007). Le maintien du contrôle bancaire dans le champ de compétences de la banque centrale présente également des avantages et des inconvénients (Ioannidou, 2005), mais une analyse empirique ne met en évidence aucun modèle clairement prédominant (Masciandaro, 2007). Néanmoins, compte tenu du contexte actuel de turbulences financières au niveau mondial et des difficultés qui se profilent à l'horizon du secteur bancaire polonais, en raison d'un éventuel retournement du cycle du crédit intérieur et plus particulièrement du segment des prêts hypothécaires (voir chapitre 4), ce n'était probablement pas le meilleur moment pour organiser ce transfert institutionnel. En outre, les banques et les autorités de contrôle doivent relever le

défi des nouvelles normes de fonds propres instaurées par le Nouvel accord de Bâle (Bâle II). Globalement, il est important que soient organisés une coopération étroite ainsi que des échanges d'informations efficaces et transparents entre la banque centrale et la KNF suivant des modalités adéquates. Il faut que celles-ci prévalent dans les deux sens, non seulement en temps de crise mais aussi sur une base régulière. De ce point de vue, dans la mesure où les autorités polonaises ont opté pour un modèle de contrôle similaire à celui du Royaume-Uni, elles devraient tirer tous les enseignements qui s'imposent du récent épisode de la banque Northern Rock.

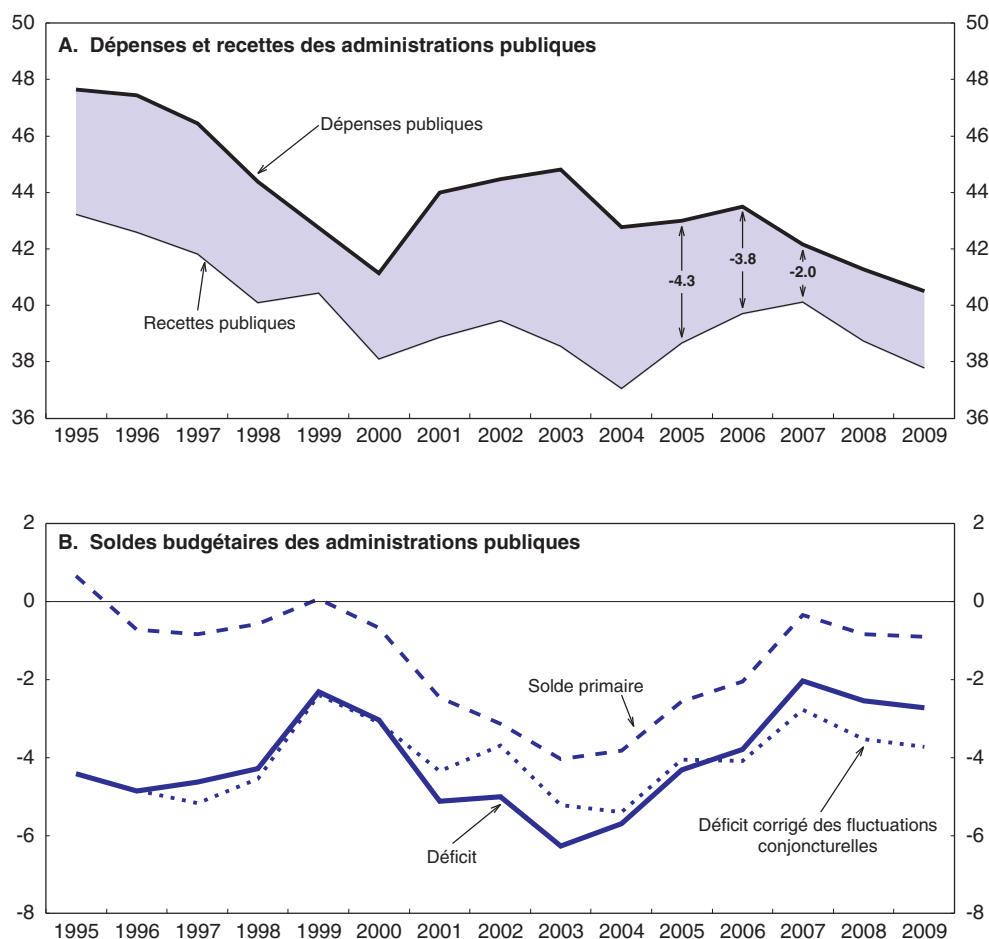
Perspectives et politique budgétaires

Les résultats de 2007 se sont révélés meilleurs que prévu...


Le solde budgétaire de la Pologne s'est de nouveau amélioré en 2007, puisque le déficit des administrations publiques s'est établi à 2.0 % du PIB, contre 3.8 % en 2006. Ce déficit n'a cessé de diminuer en pourcentage du PIB depuis le pic de 6.3 % qu'il avait atteint en 2003 (graphique 2.6, partie A). Conjuguée à des recettes de privatisation modestes et à des effets de réévaluation positifs, cette diminution a débouché sur une stabilisation du ratio dette

Graphique 2.6. **Déficit des administrations publiques**

En pourcentage du PIB



Source : OCDE, base de données du n° 83 des Perspectives économiques.

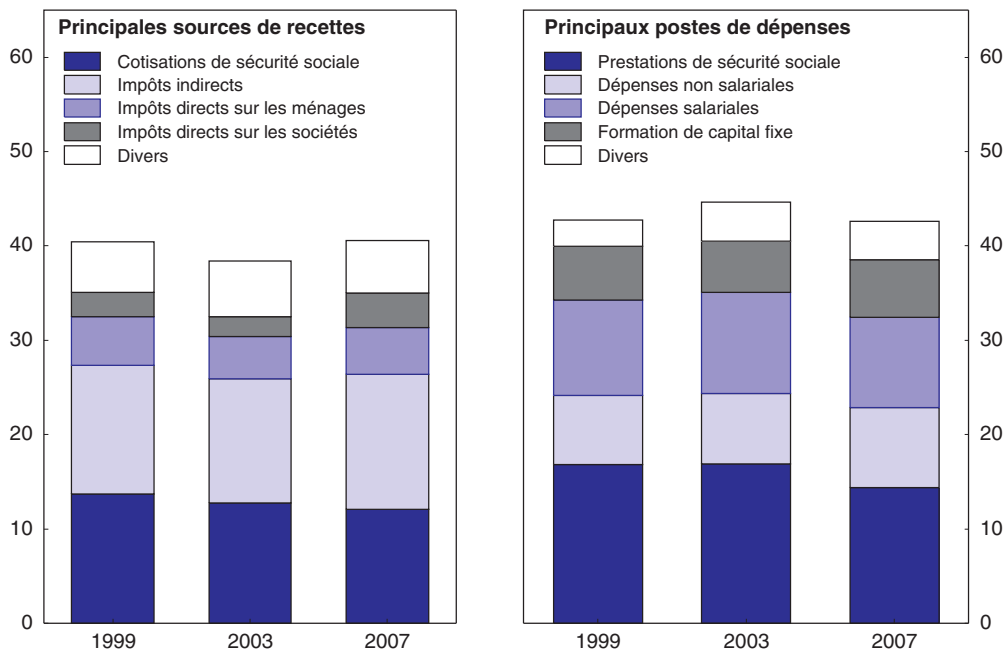
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/345450571257>

brute/PIB aux alentours de 56.0 % (45.4 % suivant la définition de Maastricht). Le poids relatif des versements d'intérêts dans le déficit est resté pour l'essentiel inchangé aux alentours de 2 points de PIB depuis 2004. En conséquence, le déficit primaire s'est réduit à moins de 1 % du PIB (graphique 2.6, partie B). L'amélioration du solde budgétaire intervenue en 2007 résulte d'une augmentation des recettes et d'une diminution des dépenses (en pourcentage du PIB dans les deux cas) dans des proportions plus ou moins égales. Depuis le tournant de 2003, la progression régulière des recettes a représenté près de deux tiers de la baisse de 4.3 points de pourcentage du déficit des administrations publiques.


Toutes les principales sources de recettes ont contribué à la hausse du ratio recettes totales/PIB, hormis la composante importante que constituent les cotisations de sécurité sociale (graphique 2.7, partie A). Les recettes représentées par ces cotisations ont régulièrement diminué en pourcentage du PIB depuis 2003, la baisse plus marquée de 2007 étant imputable à une réduction des taux de cotisation salariale au régime d'invalidité. Par contre, les recettes d'impôts directs et, surtout, indirects ont sensiblement augmenté en proportion du PIB, alors que les taux d'imposition de droit commun sont restés inchangés au cours de cette période (voir chapitre 3). Quant aux dépenses, leur baisse en pourcentage du PIB est principalement imputable aux dépenses de sécurité sociale (graphique 2.7, partie B). La consommation publique a également diminué en proportion du PIB (de l'ordre de 1 point de pourcentage) depuis 2003, mais ce recul a été compensé en grande partie par une augmentation de l'investissement net, évolution qui peut être considérée comme souhaitable dans une perspective de croissance à long terme, notamment au vu de l'état des infrastructures publiques polonaises (voir chapitre 5). En ce qui concerne le déclin

Graphique 2.7. Évolution des recettes et des dépenses des administrations publiques

En pourcentage du PIB



Source : OCDE, base de données du n° 83 des Perspectives économiques.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/345471453282>

relatif des transferts sociaux, il peut être attribué dans une large mesure à la précédente réforme des pensions d'invalidité, qui a réduit les entrées de nouveaux bénéficiaires dans le système.

... mais le déficit budgétaire va probablement se creuser en 2008

Il est très peu probable que le déficit budgétaire continue à diminuer, tout au moins à cours terme. À politiques inchangées, il est plus vraisemblable qu'il augmente pour s'établir à un peu plus de 2.5 % du PIB en 2008 et 2009. *Premièrement*, il se pourrait bien que les baisses de 2006 et 2007 aient été essentiellement dues à des facteurs conjoncturels, et non structurels. En fait, d'après les estimations de l'OCDE concernant le besoin de financement des administrations publiques corrigé des variations conjoncturelles, le déficit sous-jacent de 2007 pourrait dépasser le déficit effectif de 0.7 point de PIB¹¹. Même en tenant compte de l'intervalle de confiance dans lequel s'inscrivent les estimations de l'écart de production, cela laisse à penser que, tandis que l'expansion économique ralentira pour revenir à un rythme plus soutenable en 2008 et 2009, la contribution du cycle économique à la poursuite de la réduction du déficit sera plus limitée. Le ralentissement de la croissance des recettes pourrait être particulièrement marqué, compte tenu de la sensibilité cyclique de certaines de leurs composantes. Ainsi, dans le programme budgétaire de 2007, préparé à l'automne 2006, les recettes publiques provenant des impôts directs et indirects ont été sous-estimées à hauteur de 11.4 % et 5.7 % respectivement, essentiellement parce que le taux de croissance du PIB a finalement été supérieur de 2 points de pourcentage à la prévision qui avait été réalisée à l'époque¹².

Deuxièmement, l'orientation de la politique budgétaire est expansionniste en 2008¹³. La principale source de relance budgétaire réside dans la réduction des cotisations au régime d'invalidité, qui prendra effet en 2007 et 2008 (tableau 2.2). D'un coût estimé à 1.3 % du PIB en 2008, il s'agit de la mesure ayant de loin l'impact budgétaire le plus important. Parmi les autres dispositions adoptées au chapitre des recettes figurent la nouvelle déduction fiscale pour enfant à charge et la réduction de l'impôt sur le revenu prévue en 2009, qui ne sont que partiellement compensées par une augmentation des droits d'accise sur le tabac et de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) appliquée à certains services (voir chapitre 3 pour de plus amples informations sur les modifications apportées à la fiscalité). S'y ajoute l'effet de

Tableau 2.2. **Coût budgétaire et ampleur de l'effet de relance des mesures entrées en vigueur ou adoptées en 2007**

En pourcentage du PIB

	2007	2008	2009	2008	2009
	Niveau			Variation par rapport à l'année précédente	
Mesures prises :					
Réduction du taux de cotisation au régime d'invalidité	0.3	1.3	1.3	1.0	0.0
Déduction fiscale pour enfant à charge	–	0.5	0.5	0.5	0.0
Réduction du taux de l'impôt sur le revenu	–	–	0.7	–	0.7
Hausse des droits d'accise sur le tabac et de la TVA sur certains produits	–	–0.2	–0.2	–0.2	0.0
Rétablissement de l'indexation annuelle des pensions de vieillesse et d'invalidité	–	0.5	0.3	0.5	–0.2
Augmentation de la valeur de référence pour certaines pensions	–	0.1	0.1	0.1	0.0
Coût budgétaire total	0.3	2.2	2.7	–	–
Effet de relance net (variation annuelle du coût net)	–	–	–	1.9	0.5

Source : Ministère des Finances, Programme de convergence de 2007 actualisé.

relance des mesures adoptées du côté des dépenses, qui repose essentiellement sur le rétablissement de l'indexation annuelle des pensions de vieillesse et d'invalidité, ainsi que sur la révision à la hausse de la valeur de référence utilisée pour certaines pensions de vieillesse. Globalement, ces mesures représentent une impulsion de près de 2 points de PIB. L'impulsion budgétaire nette, mesurée par la variation du solde primaire des administrations publiques corrigé des fluctuations conjoncturelles, devrait être plus limitée (0.8 % du PIB), étant donné que les mesures indiquées dans le tableau 2.2 sont compensées en partie par d'autres facteurs, dont l'impact est difficile à évaluer avec précision. Tel est notamment le cas de la suppression progressive de la déductibilité des versements d'intérêts d'emprunts hypothécaires, qui concerne les nouveaux prêts contractés à compter de 2007. D'un autre côté, certains éléments qui font peser sur les dépenses des risques substantiels d'évolution à la hausse, tels les salaires du secteur public (mais le risque est plus marqué pour 2009) et le report de la suppression des régimes de retraite anticipée, ne sont en outre pas pris en compte dans les estimations officielles de l'impact de la relance budgétaire¹⁴.

Malgré l'ampleur estimée de ces mesures expansionnistes, le projet de budget pour 2008, qui avait été préparé par le précédent gouvernement, reposait sur l'hypothèse d'un déficit inchangé par rapport à 2007 (dont le niveau anticipé à l'époque était de 3 % du PIB). À la suite des élections d'octobre 2007, le nouveau gouvernement n'avait guère d'autre choix que d'adopter le projet de loi de finances pour 2008 sans amendements significatifs, dans la mesure où le budget devait être voté par le Parlement avant la fin de l'année. Dans le Programme de convergence actualisé de mars 2008, la nouvelle coalition au pouvoir prévoit un creusement du déficit des administrations publiques en proportion du PIB, qui passerait de 2 % en 2007 à 2.5 % en 2008, chiffre qui peut être considéré comme modérément optimiste. Cet optimisme repose sur l'idée que le vigoureux redressement des recettes en 2007 tenait au moins en partie à des facteurs structurels, qui devraient probablement perdurer en 2008, notamment une amélioration de la collecte des impôts, un recul de l'économie souterraine et un rééquilibrage progressif des revenus de facteurs du capital vers le travail, qui est plus lourdement imposé. Ces mécanismes seront peut-être encore à l'œuvre en 2008 et 2009, mais ils ne seront probablement pas suffisants pour compenser totalement l'effet induit sur les recettes par les réductions discrétionnaires des charges sociales et de l'impôt sur le revenu. Par conséquent, si l'on retient l'hypothèse d'un léger ralentissement économique, un creusement du déficit budgétaire de plus d'un demi-point de PIB semble possible.

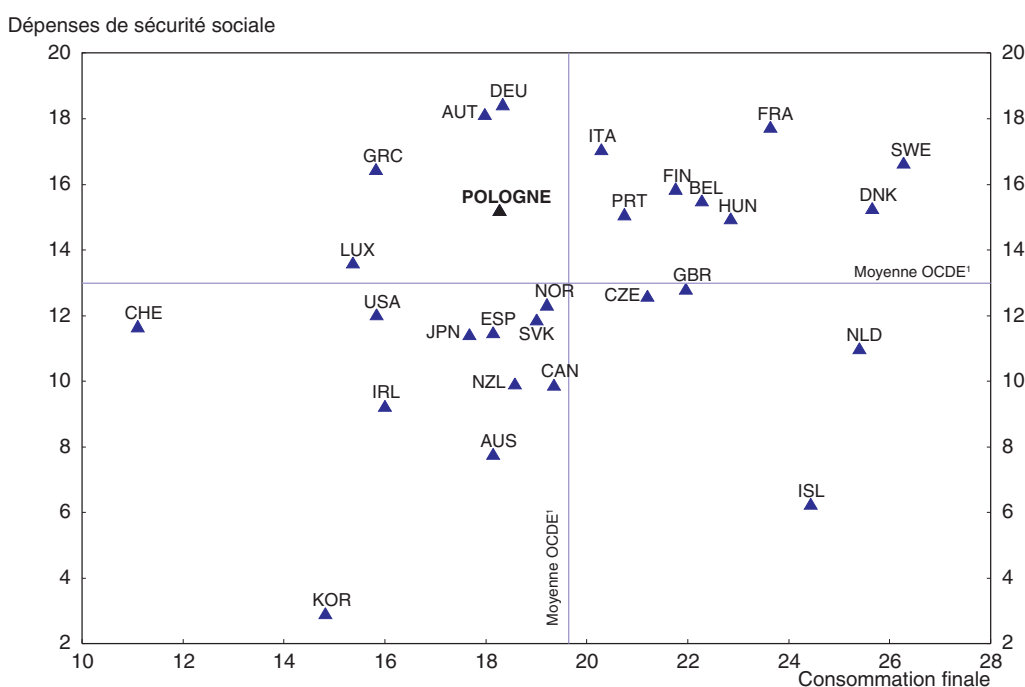
En tout état de cause, les évolutions budgétaires intervenues en 2007 ont été suffisantes pour que la Commission européenne recommande au Conseil de l'UE d'abroger sa décision de juillet 2004 constatant l'existence d'un déficit excessif en Pologne. Cette recommandation a été motivée par le fait que la Pologne a satisfait aux deux principales conditions en 2007, à savoir ramener le déficit de ses administrations publiques dans la limite de 3 % du PIB et obtenir une réduction annuelle de son solde budgétaire corrigé des variations conjoncturelles d'au moins un demi-point de PIB. En outre, en dépit du creusement attendu du déficit des administrations publiques en 2008, le gouvernement a réaffirmé sa volonté de réduire le déficit d'environ un demi-point de PIB par an à partir de 2009, afin de le ramener à 1 % du produit intérieur brut en 2011. En pratique, les mesures concrètes qu'entendent adopter les autorités pour assurer de manière crédible l'application du plan de réduction du déficit restent à déterminer.

La réforme de la sécurité sociale doit être menée à son terme pour limiter l'augmentation des dépenses

Le gouvernement ayant l'intention de poursuivre ses efforts de réduction de la pression fiscale globale, la principale difficulté est d'identifier les postes de dépenses pour lesquels des économies substantielles peuvent être réalisées à court terme. Les transferts sociaux constituent un des domaines où les dépenses demeurent élevées en termes de comparaison internationale (graphique 2.8). Globalement, les dépenses de sécurité sociale représentaient 15 % du PIB en 2007, soit un tiers des dépenses des administrations publiques. Environ deux tiers des prestations sont gérées et versées par la *Fundusz Ubezpieczen Społecznych* (FUS, Caisse d'assurance sociale), principal organisme de sécurité sociale polonais. Bien que la FUS soit financée dans une large mesure par des prélèvements spécifiques sur les salaires, près de 20 % de ses ressources proviennent du budget de l'administration centrale et 10 % d'autres sources¹⁵. Les principales composantes du système de sécurité sociale sont les régimes de pensions de vieillesse, de réversion et d'invalidité (tableau 2.3).

Graphique 2.8. Dépenses publiques de sécurité sociale et consommation finale des administrations publiques

En pourcentage du PIB, en 2006



1. Moyenne simple.

Source : OCDE, base de données du n° 83 des *Perspectives économiques*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/345486164271>

Les dépenses au titre des pensions d'invalidité diminuent déjà en termes relatifs

Même si le montant global des pensions d'invalidité versées reste élevé en termes de comparaison internationale, il ne cesse de diminuer depuis 2003 et représente maintenant moins de 2 % du PIB. Cette évolution tient pour l'essentiel à la baisse régulière du nombre de bénéficiaires observée depuis la réforme de 1999, qui a durci les conditions d'octroi de ces prestations, réduisant du même coup de manière spectaculaire le nombre d'entrées dans le

Tableau 2.3. **Principales prestations versées par la Caisse d'assurance sociale (FUS)**

	En pourcentage du PIB			
	2003	2005	2007	Variation depuis 2003
Pensions	10.9	10.1	9.4	-1.5
<i>dont :</i>				
Pensions de vieillesse	5.5	5.5	6.3	0.8
Pensions d'invalidité	3.5	2.8	1.5	-2.0
Pensions de réversion	1.9	1.8	1.6	-0.4
Indemnités de maladie et d'accident	1.1	0.9	0.9	-0.2
<i>dont :</i>				
Indemnités de maladie	0.6	0.5	0.5	-0.1
Indemnités d'accident du travail	0.5	0.4	0.4	-0.1
Total	12.0	11.0	10.3	-1.7

Source : Ministère du Travail et des Affaires sociales et Office central de statistique (GUS).

régime d'invalidité. Les économies réalisées ont permis de réviser à la baisse les taux des cotisations patronale et salariale de 7 points de pourcentage des revenus d'activité bruts en 2006 et 2007 (soit de 2.5 points de PIB environ). Compte tenu du grand nombre de pensionnés au moment de la réforme, y compris parmi les catégories de population relativement jeunes, on peut s'attendre à ce que l'effectif des bénéficiaires diminue encore avant de se stabiliser, permettant une poursuite de la baisse progressive du poids relatif des pensions versées en pourcentage du PIB. Des gains pourraient être réalisés plus rapidement si des efforts plus énergiques étaient déployés pour intégrer sur le marché du travail les personnes ne présentant qu'une invalidité partielle ou faible. Ainsi, les autorités pourraient créer de nouvelles catégories de pensions partielles, en sus de la pension à demi-taux et de la pension à taux plein. Néanmoins, aucune mesure spécifique en ce sens n'est envisagée actuellement. Une autre source d'économies non négligeable réside dans le régime d'invalidité distinct géré par la *Kasq Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego* (KRUS, Caisse d'assurance sociale des agriculteurs), qui n'a pas été touché par la réforme de 1999. Reste que la meilleure façon d'améliorer ce régime d'invalidité spécifique consisterait probablement à le faire dans le cadre d'une réforme globale de la KRUS (voir ci-après).

L'ampleur des économies réalisables est nettement plus importante pour les régimes de retraite anticipée...

Les dépenses publiques au titre des régimes de retraite anticipée représentaient 2.5 % du PIB en 2005 et, contrairement au régime d'invalidité, il est peu probable que ce coût diminue tant que la réforme trop longtemps différée de ces dispositifs n'aura pas enfin été menée à bien (tableau 2.4). Dans le cadre du système de retraite, l'âge légal de cessation d'activité est de 60 ans pour les femmes et 65 ans pour les hommes. L'ambitieuse réforme des retraites de 1999 a non seulement limité les possibilités de retraite anticipée, mais aussi renforcé les incitations à rester en activité au-delà de l'âge normal de la retraite, en liant étroitement les pensions perçues et les cotisations versées tout au long de la vie active (OCDE, 2004). Néanmoins, pour assurer une transition sans heurts, les autorités n'avaient rendue obligatoire l'affiliation complète au nouveau système que pour les personnes qui étaient âgées de moins de 30 ans en 1999. Les personnes de plus de 50 ans sont restées couvertes par l'ancien système, tandis que celles de 30 à 50 ans sont passées au nouveau tout en continuant à bénéficier de certaines dispositions de l'ancien système, notamment de la possibilité de prendre une retraite anticipée. En conséquence, si la

Tableau 2.4. **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	0.6	2.4
2003	0.6	2.5
2004	0.5	2.6
2005	0.5	2.5

Source : Base de données d'Eurostat.

question du droit à une retraite anticipée a été réglée pour les personnes nées après 1968, elle reste problématique pour les nombreux actifs plus âgés.

Il existe deux principales voies d'accès à la retraite anticipée. La première est ouverte aux hommes et femmes sans emploi âgés respectivement de 61 ans et 56 ans ou plus, ayant au moins 25 ans (hommes) ou 20 ans (femmes) d'expérience professionnelle et ayant été licenciés par suite de la fermeture ou de la faillite de l'entreprise qui les employait. Elle peut également être empruntée par des chômeurs à partir de 60 ans pour les hommes et de 55 ans pour les femmes, à condition qu'ils aient respectivement travaillé au moins 35 ans et 30 ans, et qu'ils aient été licenciés pour des raisons qui tiennent à l'employeur (mais pas nécessairement la fermeture ou la faillite)¹⁶. Dans la mesure où il faut être sans emploi pour bénéficier de ce dispositif, celui-ci relève du régime d'assurance-chômage, qui est financé sur le budget de l'administration centrale depuis 2004. Le montant total des prestations versées dans le cadre de ce dispositif reste relativement marginal, puisqu'il représente 0.1 à 0.2 % du PIB. Les prestations servies dans le cadre du régime de retraite anticipée représentent un volume de fonds nettement plus important. Ces prestations sont versées par la *Fundusz Ubezpieczeń Społecznych* (FUS, Caisse d'assurance sociale), dans le cadre du régime de pension de vieillesse (voir le tableau 2.3). En principe, elles doivent permettre aux personnes exerçant des métiers « pénibles » – et dont l'espérance de vie peut être réduite en conséquence – de se retirer du marché du travail avant l'âge normal de la retraite. En pratique, l'admission au bénéfice de ce dispositif repose dans une large mesure sur des critères d'ordre professionnel, puisqu'il est accessible aux personnes exerçant des métiers particuliers, notamment aux enseignants, aux médecins, aux infirmières, aux mineurs, ainsi qu'aux travailleurs de l'industrie sidérurgique et des chemins de fer. Bien que les conditions d'admission puissent varier d'une profession à l'autre, elles sont dans la plupart des cas relativement généreuses, puisqu'elles permettent aux intéressés de cesser leur activité entre 50 et 55 ans, parfois après 15 années de cotisations seulement. En conséquence, le régime de retraite anticipée couvre aujourd'hui 10 fois plus de personnes qu'il ne le devrait s'il était correctement ciblé, ce qui représente un coût de plus de 2 points de PIB¹⁷.

Des mesures destinées à restreindre l'accès aux pensions de retraite anticipée avaient été proposées il y a plusieurs années, en particulier dans le contexte du *Plan de rationalisation des dépenses sociales* (également connu sous le nom de « Plan Hausner ») préparé en 2004. Bien que ce plan ait été finalement adopté, la mise en œuvre des mesures concernant les régimes de retraite anticipée, qui était censée avoir lieu d'ici fin 2006, a ensuite été reportée à deux reprises. Cela tient à la difficulté de parvenir à un accord avec plusieurs des professions concernées qui, comme on pouvait s'y attendre, répugnent à renoncer à ces privilèges. Pourtant, il est fondamental que soient fermées la plupart des voies d'accès anticipée à la

retraite, non seulement dans une perspective budgétaire à court terme, mais aussi parce qu'elles nuisent à l'efficacité de toutes les autres mesures prises ou envisagées pour maintenir en activité les travailleurs âgés. En outre, l'existence de pénuries de main-d'œuvre dans de nombreux secteurs renforce à la fois l'urgence et l'opportunité de cette réforme. Le gouvernement a donc lancé une nouvelle série de consultations avec les syndicats sur un plan destiné à relever le taux d'activité des personnes de plus de 55 ans, pour le faire passer de 28 % aujourd'hui à 40 % environ d'ici à 2015. Les éléments clés de ce plan résident dans le durcissement des conditions d'admission au bénéfice des pensions relais (qui doivent remplacer les possibilités actuelles de retraite anticipée à compter de 2009), via l'exclusion de certaines professions, et dans la réduction des prestations versées aux personnes qui y auraient encore droit. L'objectif est que le nouveau régime entre en vigueur début 2009.

... et le système spécial de retraite des agriculteurs

Le régime spécial de retraite des agriculteurs géré par la *Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego* (KRUS, Caisse d'assurance sociale des agriculteurs) constitue un système de sécurité sociale parallèle au régime général, qui offre des prestations similaires aux personnes i) qui possèdent une exploitation agricole d'au moins un hectare, ou ii) qui mènent des activités agricoles ne nécessitant pas la détention d'une telle surface de terrain, ou iii) qui appartiennent à un ménage d'agriculteur (OCDE, 2004 et 2006). De manière générale, la KRUS offre un éventail de prestations moins large et d'un niveau plus faible que le régime général, mais caractérisées par un ratio prestations/cotisations nettement supérieur. En fait, plus de 90 % des prestations versées par la KRUS, qui représentent 1.6 % du PIB, sont financées par des dotations provenant du budget général. Cet écart considérable entre prestations et cotisations a notamment pour conséquence de dissuader les agriculteurs de sortir de leur branche d'activité, ce qui contribue à la faible productivité de ce secteur et à des résultats médiocres en termes d'ajustement structurel¹⁸. En outre, les conditions d'admission au bénéfice des pensions d'invalidité versées par la KRUS sont restées nettement plus souples que dans le régime général. En conséquence, 25 % de l'ensemble des pensions d'invalidité relèvent de la KRUS, alors que son régime d'invalidité ne couvre que 19 % de la population active. Dans ce contexte, un rapprochement des taux de cotisation et des niveaux de prestations entre la KRUS et le régime général pourrait déboucher sur des économies représentant près de 1 % du PIB pour le budget de l'État. Dans l'idéal, la meilleure façon d'effectuer ce rapprochement consisterait à intégrer la KRUS dans le régime général, puisque cela permettrait également une réduction des charges administratives. Néanmoins, une précédente tentative de réforme de la KRUS avait échoué en partie parce qu'elle était motivée par un impératif d'assainissement des finances publiques¹⁹. Par conséquent, pour autant que l'objectif ultime soit l'intégration de la KRUS dans le régime général, toute initiative prise en ce sens risque en fait d'induire des coûts à court terme, dans la mesure où une forme de compensation transitoire sera sans doute nécessaire pour obtenir une adhésion suffisante à la réforme.

La forte pression des salaires rend difficile la réalisation d'économies dans l'administration publique

Les possibilités de maîtrise des dépenses publiques sont probablement encore plus limitées dans le cas de grands domaines de l'action publique tels que la santé et l'enseignement. Cela vaut tout particulièrement pour le secteur de la santé, étant donné que le niveau des dépenses publiques y est nettement inférieur à la moyenne OCDE et que le vieillissement rapide de la population, conjugué à l'élévation des niveaux de revenus, va

déjà exercer de fortes pressions à la hausse sur les dépenses à très court terme. Dans le secteur de l'enseignement, les dépenses sont plus proches de la moyenne OCDE et l'évolution démographique devrait en principe être plus favorable à l'assainissement des finances publiques, en particulier dans l'enseignement obligatoire. Néanmoins, les difficultés soulevées par le redéploiement des ressources et la fermeture d'établissements scolaires sous-utilisés dans des petits villages limitent en pratique les possibilités d'économies. De manière plus générale, les pénuries de main-d'œuvre observées dans la quasi-totalité des secteurs de l'administration publique (ainsi que dans la plupart des régions, et non uniquement dans les grandes villes) exercent à court terme de fortes pressions à la hausse sur les salaires dans le secteur public. Les autorités peuvent limiter dans une certaine mesure l'effet global de fortes augmentations des salaires en renforçant l'efficacité du secteur public, même si la mise en œuvre d'une réforme en profondeur de l'administration publique prendrait du temps.

Encadré 2.1. Principales recommandations concernant les politiques macroéconomiques

Axer les politiques monétaire et de change sur une réduction durable de l'inflation

- Durcir encore l'orientation de la politique monétaire en relevant les taux d'intérêt.
- Envisager de publier des prévisions officielles d'inflation correspondant à des taux d'intérêt variables, notamment en se fondant sur un scénario dans lequel le taux d'inflation serait ramené au niveau de l'objectif officiel de 2.5 %.
- Améliorer la communication en confiant exclusivement au Conseil de politique monétaire le rôle d'informer le public.
- Alimenter le débat sur l'entrée dans la zone l'euro en préparant avec le ministère des Finances un rapport sur les avantages et les coûts attendus de l'adoption de la monnaie unique.
- Assurer une coopération et des échanges d'informations adéquats entre la banque centrale et l'Autorité de surveillance financière, à laquelle a été récemment transférée la responsabilité du contrôle bancaire.

Axer la politique budgétaire sur une réduction durable du déficit des administrations publiques

- Élaborer un plan crédible de réduction du déficit, en indiquant clairement quelles sont les mesures concrètes proposées pour obtenir les résultats requis en termes de baisse des dépenses et/ou d'augmentation des recettes.
- Mettre en œuvre le projet de réduction significative de l'accès aux régimes de retraite anticipée, afin que seules les personnes dont les conditions de travail impliquent une diminution sensible de l'espérance de vie soient encore admises à en bénéficier. Revoir à la baisse les prestations versées aux personnes qui y auraient encore droit.
- Prendre des mesures en vue d'intégrer le régime de retraite des agriculteurs dans le régime général de retraite, en rapprochant les taux de cotisation et les niveaux de prestations des deux régimes.
- Envisager de réduire les effectifs de l'administration publique en contrepartie d'augmentations de salaires et, dans toute la mesure du possible, de redéployer des ressources vers les domaines du service public où les pénuries de main-d'œuvre sont les plus aiguës.

Notes

1. Ce chiffre a été obtenu à partir de l'enquête trimestrielle sur la population active réalisée auprès des ménages, et il s'agit du taux de chômage au sens du Bureau international du travail (BIT). Toutefois, si l'on se fonde sur le nombre de demandeurs d'emplois (tel qu'il ressort des registres administratifs), le taux de chômage est resté stable aux alentours de 11 %.
2. Ce point de vue est également partagé par certains analystes indépendants (Winiecki et al., 2007; Bodys, 2007 et 2008).
3. Les estimations de l'écart de production varient de -0.6 % (FMI, 2008) à 0.6 % (ministère des Finances, 2008), 1.0-1.2 % (Commission européenne, 2008) et 3.3 % (NBP, 2008c). La moyenne simple de ces estimations correspond à un écart de production de 1.1 %, à comparer au chiffre de 1.8 % pour la zone OCDE en 2007 et 1.4 % contre 2.5 % pour l'OCDE en 2008.
4. L'idée selon laquelle l'écart de production ne semble pas revêtir une grande importance dans le processus de décision des autorités monétaires en Pologne est corroborée par une étude récente fondée sur l'estimation de règles de Taylor au cours de la dernière décennie (Bodys, 2007).
5. D'après le *Główny Urząd Statystyczny* (GUS, Office central de statistique), en 2006, la part des importations polonaises en provenance des pays de l'UE-25 représentait 63 % (72 % en provenance de la zone OCDE), contre 6.1 % en provenance de Chine et 0.4 % en provenance de l'Inde.
6. Selon Williamson (1983), le taux de change d'équilibre est le taux de change réel qui permet d'obtenir un solde des paiements courants viable (financé par des mouvements de capitaux à long terme) lorsque le taux de croissance économique est à son niveau potentiel.
7. Égert (2007) estime l'ampleur de l'effet Balassa-Samuelson en Pologne à 1.7 point de pourcentage d'inflation par an en moyenne au cours de la période 1995-2005, en se fondant sur l'hypothèse que les gains de productivité dans le secteur exposé, par rapport au secteur non exposé, sont totalement intégrés aux prix relatifs des produits du secteur non exposé.
8. Il faut rappeler que l'une des hypothèses qui sous-tendent le modèle Balassa-Samuelson est que la PPA est valable pour les produits du secteur exposé, c'est-à-dire que le taux de change réel de ce secteur est stable dans la durée. Suivant cette logique, une appréciation du taux de change réel du secteur exposé devrait entraîner une dégradation de la compétitivité.
9. Voir, par exemple, Bruha et Podpiera (2007) et Égert et al. (2006).
10. La publication des dernières prévisions de février 2008 a clairement montré que l'inflation mesurée par l'IPC resterait supérieure au plafond de la fourchette retenue comme objectif jusqu'en 2010. Néanmoins, aux alentours de la date de publication du rapport, la presse a rapporté les propos de plusieurs membres du CPM (dont le président de la NBP lui-même) indiquant que l'inflation reviendrait à 2.5 % fin 2009-début 2010. Ces représentants de la NBP ont donc donné l'impression de vouloir se distancer de ce rapport officiel, de manière à ancrer les anticipations inflationnistes à 2.5 %. Il se pourrait également qu'ils aient fait référence aux résultats obtenus à l'aide d'autres modèles, qui ne sont, en revanche, pas publiés. Le CPM souligne fréquemment dans ses déclarations que les prévisions d'inflation reposant sur le modèle ECMOD ne sont qu'un des éléments d'appréciation sur lesquels il fonde ses décisions.
11. Voir Kierzenkowski et al. (2008). Ces estimations reposent sur la méthodologie de l'OCDE décrite dans Girouard et André (2005).
12. En conséquence, le déficit budgétaire de l'État s'est finalement établi aux alentours de 17 milliards PLN, soit nettement en deçà des montants de 23 milliards et de 30 milliards prévus respectivement dans les lois de finances de 2008 (septembre 2007) et 2007 (septembre 2006).
13. Pour 2009, l'orientation de la politique budgétaire ne semble pas devoir être sensiblement modifiée compte tenu des mesures annoncées. Toutefois, le projet de programme budgétaire qui sera élaboré au second semestre 2008 pourrait bien contenir des mesures qui modifieront cette orientation.
14. De plus, des incertitudes subsistent quant aux coûts budgétaires et au calendrier de versement des indemnités prévues dans le contexte des demandes de restitutions introduites par les familles de résidents ayant été expropriés au cours de la Seconde Guerre mondiale.
15. Parmi lesquelles figurent les sommes recouvrées au titre des prestations indûment versées et les intérêts perçus au titre des arriérés de cotisations.
16. De même, ces prestations sont accessibles aux hommes et aux femmes sans restriction d'âge, à condition qu'ils aient travaillé pendant au moins 39 ans (hommes) ou 34 ans (femmes) en cas de licenciement par suite de la fermeture de l'entreprise, et 40 ans (hommes) ou 35 ans (femmes) en

cas de licenciement dû à l'employeur (pour des raisons autres que la fermeture ou la faillite). Enfin, les travailleurs indépendants se trouvant en faillite ont également droit à des prestations de retraite anticipée s'ils ont travaillé pendant au moins 25 ans (hommes) ou 20 ans (femmes), ont exercé leur dernière activité pendant au moins deux ans et ont atteint l'âge de 61 ans (hommes) ou 56 ans (femmes).

17. Environ 1.3 million de personnes ont droit à une retraite anticipée dans le cadre du régime de pension relais, alors qu'elles ne seraient qu'un peu plus de 130 000 si le système était correctement ciblé. Les pensions de retraite anticipée expliquent en partie pourquoi les pensions de vieillesse constituent la seule catégorie de prestations du tableau 2.4 qui n'ait pas diminué en pourcentage du PIB depuis 2003.
18. Il incite également des personnes qui devraient être couvertes par le régime général d'assurance sociale à se rattacher frauduleusement à la KRUS.
19. Pour un examen de cette tentative avortée de réforme de la KRUS, voir le document (à paraître) intitulé « Reform of the Farmers' Social Security System, 2003-05 », préparé dans le cadre du projet sur l'économie politique de la réforme.

Bibliographie

- Allard, C. (2007), « Inflation in Poland: How Much Can Globalization Explain? », *Documents de travail du FMI 07/41*, février, Fonds monétaire international.
- Bodys, R. (2007), « Poland: Taylor rule suggests 6-7 % interest rate », *Economic Focus – Emerging markets*, Merrill Lynch, août.
- Bodys, R. (2008a), « “Fat years” = imbalances », *Economic Outlook – Poland*, Merrill Lynch, janvier.
- BPH (2007), « Jaka jest naturalna stopa procentowa », *Nawigator*, BPH Bank, février.
- Bruha, J. et J. Podpiera (2007), « Transition economy convergence in a two-country model – Implications for monetary integration », *Documents de travail de la BCE*, n° 740.
- Brzoza-Brzezina, M. (2006), « The information content of the neutral rate of interest. The case of Poland », *Economics of Transition*, vol. 14, n° 2, avril.
- Commission européenne (2008), « Economic Forecasts – Spring 2008 », *European Economy*, n° 1/2008, DG ECFIN.
- Cournède, B., A. Janovskaia et P. van den Noord (2005), « Sources of Inflation Persistence in the Euro Area », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 435.
- Égert, B., K. Lommatzsch et A. Lahrière-Révil (2006), « Real exchange rates in small open OECD and transition economies: Comparing apples with oranges? », *Journal of Banking & Finance*, vol. 30, n° 12, décembre.
- Égert, B. (2007), « Real convergence, price level convergence and inflation differentials in Europe », *CESifo Working Paper*, n° 2127, octobre.
- Fic, T., M. Kolasa, A. Kot, K. Murawski, M. Rubaszek et M. Tarnicka (2005), « ECMOD, Model of the Polish Economy », *National Bank of Poland Working Paper*, n° 36.
- FMI (2008), *Republic of Poland – Staff Report for the 2007 Article IV Consultation*, mars.
- Girouard, N. et C. André (2005), « Measuring Cyclically-adjusted Budget Balances for OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 434.
- GUS (Główny Urząd Statystyczny, Office central de statistique) (2007), *Informacja o rozmiarach i kierunkach emigracji z Polski w latach 2004-2006*, octobre.
- Ioannidou, V. (2005), « Does monetary policy affect the central bank's role in bank supervision? », *Journal of Financial Intermediation*, vol. 14, n° 1, janvier.
- Kierzenkowski, R., P. Ollivaud, F. Sédillot et Ph. Briard (2008), « Estimating a Supply Block for Poland », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 601.
- Łyziak, T., J. Mackiewicz et E. Stanisławska (2007), « Central bank transparency and credibility: The case of Poland, 1998-2004 », *European Journal of Political Economy*, vol. 23, n° 1, mars.
- Masciandaro, D. (2007), « Divide et impera: Financial supervision unification and central bank fragmentation effect », *European Journal of Political Economy*, vol. 27, n° 2, juin.

- Merrill Lynch (2008), *Emerging EMEA macro weekly*, avril.
- Ministère des Finances (2008), *Convergence Programme 2007 Update*, mars.
- Mishkin, F. (2007a), *Headline versus Core Inflation in the Conduct of Monetary Policy*, communication à la conférence « Business Cycles, International Transmission and Macroeconomic Policies », HEC, Montréal, Canada, octobre.
- NBP (Narodowy Bank Polski, Banque nationale de Pologne) (2004), *A Report on the Costs and Benefits of Poland's Adoption of the Euro*, mars.
- NBP (2008a), *Informacja o kondycji sektora przedsiębiorstw ze szczególnym uwzględnieniem stanu koniunktury w I kw 2008*, janvier.
- NBP (2008b), *Informacja o kondycji sektora przedsiębiorstw ze szczególnym uwzględnieniem stanu koniunktury w II kw 2008*, avril.
- NBP (2008c), *Inflation Report*, février.
- OCDE (2004), *Études économiques de l'OCDE, Pologne*, juin, Paris, OCDE.
- OCDE (2006), *Études économiques de l'OCDE, Pologne*, juin, Paris, OCDE.
- PAP (Polska Agencja Prasowa, Agence de presse polonaise) (2008a), « NBP i RPP powinny ułatwić rządowi budowę strategii wejścia do strefy euro », *Polska Agencja Prasowa*, 6 février.
- PAP (2008b), « Dojście Polski do euro tematem spotkania ministra finansów z RPP », *Polska Agencja Prasowa*, 13 février.
- Van den Noord, P. et C. André (2007), « Why has Core Inflation Remained so Muted in the Face of the Oil Shock? », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 551.
- Williamson, J. (1983), *The Exchange Rate System*, Institute for International Economics, Washington, DC.
- Winiecki, J., M. Chyczewski, A. Domański et A. Rzońca (2007), *Raport o stanie polskiej gospodarki*, Towarzystwo Ekonomistów Polskich, Forum Obywatelskiego Rozwoju, Forum Rozwoju Edukacji Ekonomicznej, septembre, Varsovie.
- Wymeersch, E. (2007), « The Structure of Financial Supervision in Europe: About Single Financial Supervisors, Twin Peaks and Multiple Financial Supervisors », *European Business Organization Law Review*, vol. 8, n° 2, juin.

Chapitre 3

Réformer le système fiscal afin d'améliorer son efficacité

Le système fiscal polonais se caractérise par des cotisations patronales et salariales de sécurité sociale élevées. Par conséquent, la Pologne compte l'un des coins fiscaux les plus importants de l'OCDE, malgré des taux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques relativement bas. Cette situation, associée à un salaire minimum relativement élevé et à des indemnités généreuses de retraite anticipée et d'invalidité, contribue à de faibles taux d'emploi, surtout parmi les travailleurs peu qualifiés. Par ailleurs, le système s'appuie massivement sur les impôts sur la consommation, tandis que les recettes provenant d'autres sources telles que les taxes sur les émissions polluantes, les droits de mutation et surtout les impôts fonciers sont relativement minimes. L'une des principales conséquences de cette structure fiscale est que le système est, dans son ensemble, l'un des moins redistributifs parmi les pays de l'OCDE. Ce chapitre examine les principales caractéristiques du régime fiscal polonais et envisage différentes solutions pour améliorer son efficacité, comme l'élargissement des assiettes d'imposition existantes et le transfert de la charge fiscale du travail vers des sources moins mobiles et entraînant moins de distorsions, telles l'immobilier.

Le système fiscal mis en place assez rapidement au début de la période de transition en 1989 a, dans un premier temps, réussi à drainer des recettes suffisantes pour couvrir les coûts induits par la restructuration en profondeur de l'économie durant les années 90, évitant à la Pologne de connaître une crise budgétaire analogue à celle subie par certains de ses voisins. Toutefois, la concentration excessive des assiettes d'imposition et leur érosion progressive par suite de la multiplication des allègements fiscaux ou des régimes de faveur ont conduit les autorités à réformer le système à la fin des années 90. S'inspirant des stratégies suivies par de nombreux pays, les efforts ont consisté à abaisser les taux et à élargir les assiettes d'imposition, avec pour corollaire l'objectif de maîtriser leur mobilité internationale croissante. Cette stratégie a surtout visé l'impôt sur les sociétés, dont le taux ramené à 19 % a été divisé par deux entre 1999 et 2004. S'agissant de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, une proposition de réforme analogue s'est heurtée au veto du président – et n'a donc jamais été adoptée –, mais plusieurs crédits et abattements ont été supprimés, conduisant à un certain élargissement de l'assiette. Même si cette réforme était alors considérée comme allant dans le sens d'une modernisation du système fiscal, dont elle améliorerait à la fois l'efficacité et l'équité, elle ne suffisait certainement pas à relever le principal défi de l'époque qui reste aujourd'hui encore d'actualité : faire en sorte que les impôts ne pèsent pas indûment sur les incitations à travailler afin de ne pas trop fausser les décisions de rejoindre le marché du travail.

Le principal défi consiste à alléger l'imposition des revenus du travail. Les coins fiscaux sur le travail sont à la fois les plus élevés et les moins progressifs de la zone OCDE, ce qui pénalise notamment les perspectives d'emploi des bas salaires. Étant donné que l'impôt sur les revenus des personnes physiques représente une fraction relativement faible des recettes globales générées par les impôts directs, cette situation s'explique principalement par des cotisations de sécurité sociale élevées. L'autre grand défi est de transférer progressivement la structure d'imposition vers des sources qui, en raison de leur faible mobilité, provoquent moins de distorsions. À cet égard, de nombreux arguments plaident en faveur de la hausse des impôts fonciers, qui génèrent des recettes assez réduites en Pologne. Bien que l'on considère en général que les impôts sur la consommation engendrent moins de distorsions que les prélèvements opérés sur les facteurs de production¹, les taux de TVA sont déjà élevés, et les recettes dégagées par différents droits d'accise représentent une fraction des rentrées fiscales totales comparable à la moyenne OCDE. Par conséquent, les possibilités de transférer une part plus importante de la charge fiscale vers ces sources sont limitées. Cela étant, les taxes environnementales restent très faibles en Pologne et pourraient constituer un instrument efficace de diversification de la base d'imposition. Enfin, malgré les mesures prises ces dernières années pour améliorer l'administration et réduire les coûts d'application, la poursuite de la simplification du code des impôts reste une nécessité, surtout dans le domaine de la TVA où les entreprises ont souvent déploré des coûts de discipline excessivement lourds.

Ce chapitre donne un aperçu du système fiscal polonais et, à partir de comparaisons internationales, examine ses principales forces et faiblesses. Il commence par analyser les principaux facteurs qui ont modelé le régime actuel. Il présente ensuite les grandes lignes du code des impôts et leurs répercussions sur la performance économique. L'examen porte en premier lieu sur l'imposition des facteurs de production (travail et capital), puis sur l'imposition indirecte, en mettant l'accent sur les impôts fonciers.

Facteurs ayant contribué à façonner le système fiscal actuel

Comme la plupart des autres pays d'Europe centrale et orientale qui sont passés d'une économie planifiée à une économie de marché depuis la fin des années 80, la Pologne est entrée dans la phase de transition avec des dépenses publiques relativement élevées, dues en grande partie à d'importants transferts destinés à soutenir le revenu des travailleurs licenciés lors de la restructuration industrielle de grande ampleur. Le ratio des dépenses publiques consacrées aux prestations sociales rapportées au PIB a fortement augmenté au début des années 90, culminant à 25 % en 1992, soit un niveau bien supérieur à la moyenne OCDE de 18 % et comparable au ratio observé dans plusieurs pays à haut revenu comme la Belgique, le Danemark et les Pays-Bas (OCDE, 2007a). Même si ce ratio a fléchi par la suite, il reste supérieur à la moyenne OCDE. Les indemnités généreuses de retraite anticipée et d'invalidité expliquent pour l'essentiel ce phénomène (chapitre 2), bien que les dépenses relatives aux programmes de retraite anticipée aient diminué en pourcentage du PIB à la suite du resserrement des conditions d'admissibilité en 2003-04. Les exigences de financement de ces dépenses sociales, traditionnellement basé sur des prélèvements spéciaux sur les salaires, ont fortement influé sur la conception actuelle de la fiscalité.

Parallèlement, les sources de recettes traditionnelles – principalement les impôts sur les bénéfiques, le chiffre d'affaires et les salaires acquittés par les entreprises publiques captives – se sont rapidement érodées sous l'effet de la libéralisation des prix qui a marqué la transition vers l'économie de marché et qui a rendu bon nombre de ces entreprises non compétitives. Aussi, les autorités ont dû relever le défi de mettre rapidement en place un système axé sur le marché qui transfère la ponction fiscale vers de nouvelles bases d'imposition. Dès 1989, une étape importante a été franchie avec l'introduction d'un impôt uniforme de 40 % sur les bénéfiques des entreprises publiques et privées². Un impôt formel sur les sociétés (IS) a été institué en 1992, parallèlement à l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP). Un an plus tard, l'impôt sur le chiffre d'affaires a été remplacé par la TVA et par des droits d'accise. En quelques années, le code des impôts polonais a donc acquis toutes les caractéristiques fondamentales des systèmes en place dans les pays avancés de l'OCDE. Dans au moins un domaine important, la transformation rapide du système fiscal au début de la phase de transition a été un succès. Pendant toutes les années 90, les recettes générées ont été suffisamment élevées et durables pour financer en partie les coûts d'ajustement induits par la restructuration profonde du secteur productif, tout en protégeant l'État de la crise budgétaire subie par d'autres économies en transition (Lenain et Bartoszek, 2000).

Néanmoins, le système souffrait d'importantes limites, qui sont apparues au grand jour à mesure que le pays accomplissait sa mutation vers une économie de marché à part entière. Par exemple, les multiples exemptions, allègements ou autres régimes fiscaux de faveur contenus dans le code des impôts créaient des distorsions économiques et des coûts de discipline élevés, favorisant la fraude fiscale. En outre, la charge fiscale excessivement lourde pesant sur les revenus du travail a contribué à la persistance d'un chômage élevé

(voir chapitre 1). Le code des impôts a été progressivement modifié les années suivantes, mais la première grande réforme aboutissant au nouveau système date de la fin des années 90. L'un des objectifs poursuivis était de remédier aux limites susmentionnées, mais plusieurs autres facteurs ont influé sur sa conception, notamment la préparation de l'adhésion à l'UE, le processus de décentralisation budgétaire et le changement de stratégie de concurrence vis-à-vis des autres PECO pour offrir des régimes fiscaux attractifs aux investisseurs, entreprises comme particuliers.

La proposition de réforme de la fin des années 90 visait principalement à abaisser les taux d'imposition tout en élargissant l'assiette. Les efforts ont porté en particulier sur l'impôt sur les sociétés, pour lequel la Pologne s'est inspirée de la tendance relativement nouvelle des autorités des économies de marché émergentes à opter pour des baisses radicales du taux d'imposition plutôt que pour des exemptions spéciales afin d'inciter de nouvelles entreprises à s'établir sur leur sol. La réforme comportait des réductions progressives du taux de l'impôt sur les sociétés, qui est passé de 34 % en 1999 à 22 % en 2004. En contrepartie, les autorités ont commencé à supprimer quelques-unes des nombreuses déductions pour investissement *ad hoc* instaurées les années précédentes et qui manquaient souvent de transparence. En outre, le nombre de taux d'amortissement a fortement diminué (passant de plus de 60 à 10). Le projet de réforme de l'IRPP poursuivait des objectifs analogues : diminution des taux d'imposition, simplification de la structure de taux et élargissement de l'assiette par l'élimination d'une kyrielle de déductions. Toutefois, le projet de loi amendement l'IRPP s'est heurté au veto du président et n'a donc jamais vu le jour, laissant inchangée la structure à trois taux (19 %, 30 % et 40 %) toujours en vigueur en 2008. En revanche, la grande réforme des régimes de retraite et d'assurance santé menée en 1999 s'est accompagnée de l'institution de cotisations salariales de sécurité sociale et d'une diminution correspondante des cotisations patronales³. Cela étant, cette transformation majeure du financement du système de sécurité sociale a eu peu d'effets sur le coin fiscal global, qui est toujours l'un des plus élevés de la zone OCDE (voir chapitre 1).

Afin de faciliter l'adhésion à l'UE, un autre grand volet de la réforme a consisté à réviser les dispositions relatives à la TVA et aux droits d'accise afin de mieux approcher les règles de l'UE. Dans le cas de la TVA, il a fallu revoir les types de biens et de services admissibles à un taux réduit ou à une exemption, tandis que la structure des taux est restée largement inchangée⁴. Ce processus d'harmonisation avec les dispositions de l'UE, qui a nécessité d'intenses négociations avec la Commission et des phases de transition, a culminé en 2004 avec l'adoption d'une nouvelle loi sur la TVA. La fin des années 90 a vu la mise en place d'un nouveau système d'administrations infranationales à trois niveaux, impliquant une réorganisation du partage des recettes, dans le cadre d'une réforme parallèle de la structure des pouvoirs publics. Même si cette réforme a marqué un pas décisif vers la décentralisation budgétaire en termes de répartition des recettes, l'administration centrale a conservé le contrôle direct de la plupart des leviers fiscaux. Seul l'échelon le plus bas de l'administration publique (*Gminas*) exerce un contrôle sur un impôt, l'impôt foncier.

Depuis le début des années 2000, les principales transformations du système fiscal concernent les impôts indirects. Hormis l'introduction de la nouvelle loi sur la TVA en 2004, le système de droits d'accise a été modifié afin de diviser les biens qui y sont soumis en deux catégories : les produits d'accise harmonisés et ceux non harmonisés, conformément à la réglementation de l'UE. Dans le cadre de ce processus, de nouvelles

institutions ont été mises en place, notamment des entrepôts fiscaux, des opérateurs enregistrés et non enregistrés, et la garantie de paiement des droits d'accise. Dans un autre domaine, les administrations fiscales locales disposent d'une autonomie accrue en matière d'impôt immobilier et d'impôt sur les bénéfices tirés d'activités agricoles et sylvicoles, surtout pour la fixation des taux et des exemptions, ainsi que pour la gestion des droits de timbre. En ce qui concerne l'imposition indirecte, d'autres mesures ont été prises afin d'élargir l'assiette de l'impôt sur les sociétés, dont le taux a été ramené à 19 % en 2004 contre les 22 % prévus à l'origine. Plus récemment, plusieurs modifications ont été apportées à la fiscalité du travail : les taux des cotisations de sécurité sociale ont été révisés à la baisse et, en 2009, les taux de l'IRPP seront réduits et simplifiés. Parallèlement, une nouvelle allocation pour enfants à charge a été instaurée, tandis que la déductibilité des paiements d'intérêts d'emprunts hypothécaires est progressivement supprimée⁵.

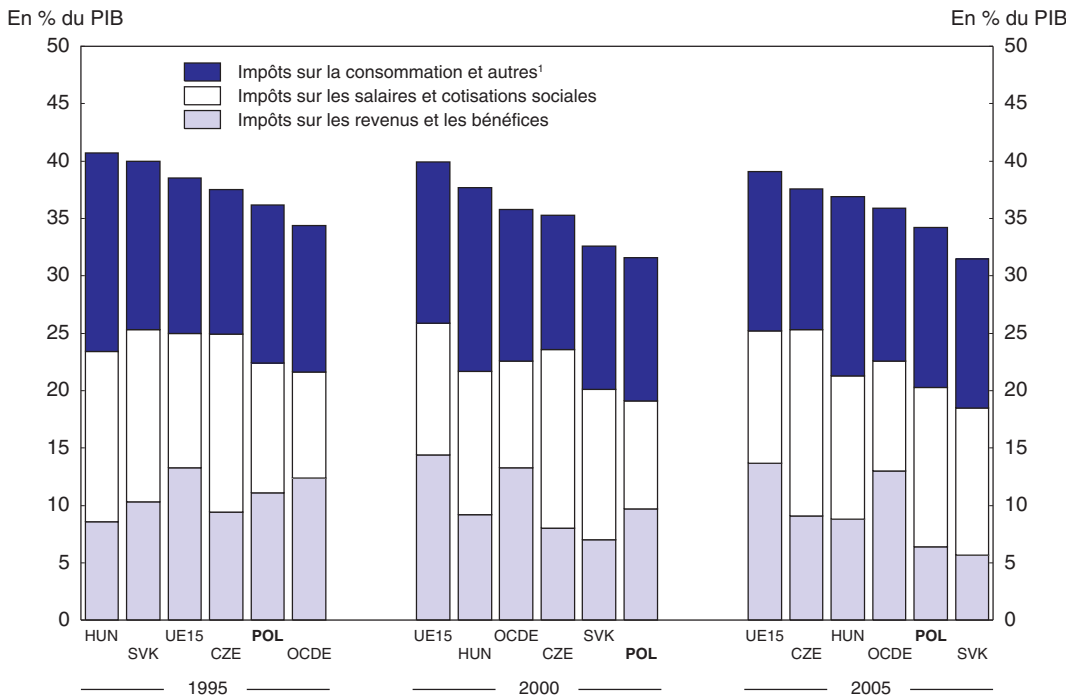
En résumé, rares ont été les changements fondamentaux du système fiscal mis en œuvre depuis la réforme ambitieuse mais incomplète de la fin des années 90. Les modifications apportées depuis lors ont été fragmentaires et, en l'absence de logique claire et/ou d'objectifs bien définis, n'ont fait qu'accroître la complexité globale du code des impôts. Dans une certaine mesure, cela illustre les difficultés à mener une réforme complète et cohérente dans ce domaine. Par conséquent, bien des insuffisances relevées il y a plusieurs années n'ont pas été traitées. Les sections suivantes passent en revue les principales caractéristiques du système fiscal.

Importance et structure des recettes fiscales polonaises dans un contexte international

Avec des recettes totales représentant environ 34 % du PIB en 2005, la charge fiscale globale n'est pas particulièrement élevée (graphique 3.1). Elle est légèrement inférieure à la moyenne de l'OCDE et beaucoup plus faible que la moyenne des pays de l'UE avant l'élargissement (UE15). En outre, la charge fiscale globale a diminué depuis le milieu des années 90, alors que dans la plupart des autres pays de l'OCDE, elle est restée identique ou a augmenté. Toutefois, par comparaison avec un groupe plus restreint de pays à revenu intermédiaire d'Europe centrale et orientale, elle n'est pas non plus particulièrement basse. Plus élevée en Hongrie et en République tchèque, la part des recettes fiscales dans le PIB est inférieure à 30 % en République slovaque, où elle a fortement chuté depuis le milieu des années 90, ainsi que dans les trois États baltes (non représentés). Si l'on considère que les pays en transition ont généralement des assiettes d'imposition plus étroites, en partie à cause de taux d'activité moindres (dans le secteur formel), certains prétendent qu'ils ne devraient pas cibler un ratio recettes/PIB supérieur à 30 %, au risque de devoir augmenter de façon excessive les taux d'imposition (Mitra et Stern, 2004).

La structure des impôts, mesurée par le pourcentage des recettes totales générées par chaque catégorie d'impôt, n'a pas fondamentalement changé au cours des dix dernières années. On ne distingue pas, en particulier, d'évolution vers une assiette d'imposition plus diversifiée. Les cotisations de sécurité sociale et les impôts indirects (TVA et droits d'accise sur les biens et les services) restent de loin les principales sources de recettes fiscales, et leur importance relative non seulement est très supérieure à celle observée dans un pays moyen de l'OCDE, mais a également augmenté au fil du temps (graphique 3.2 et tableau 3.1). En revanche, la part des recettes totales provenant de l'IRPP et de l'IS est passée au-dessous du seuil de 20 %, soit l'un des pourcentages les plus faibles de tous les pays de l'OCDE. Les recettes de l'impôt foncier ont progressé, mais restent modestes dans

Graphique 3.1. Recettes fiscales globales en pourcentage du PIB



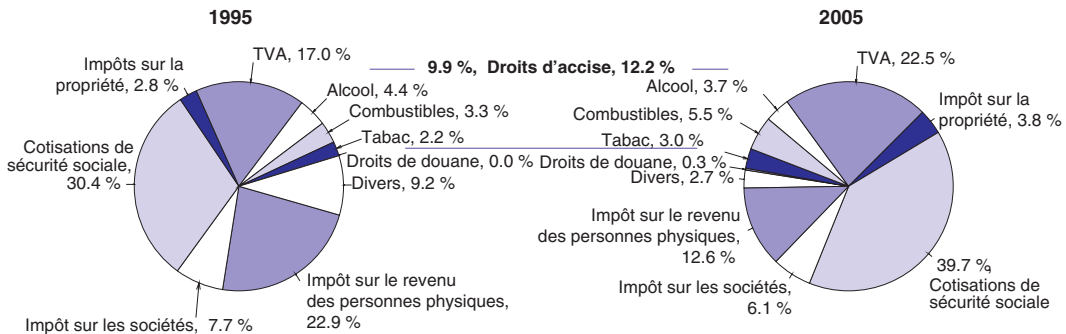
1. Y compris les taxes sur les biens et les services et les taxes foncières.

Source : OCDE (2007), *Statistiques des recettes publiques, 1965-2006*, Eurostat, base de données New Chronos.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/345500555314>

Graphique 3.2. Structure des recettes fiscales

En pourcentage des recettes fiscales totales



Source : OCDE (2007), *Statistiques des recettes publiques 1965-2006*.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/345541716634>

une perspective internationale, tandis que d'autres « petites » assiettes telles que les taxes environnementales (voir plus loin) sont toujours marginales en termes de rentrées fiscales.

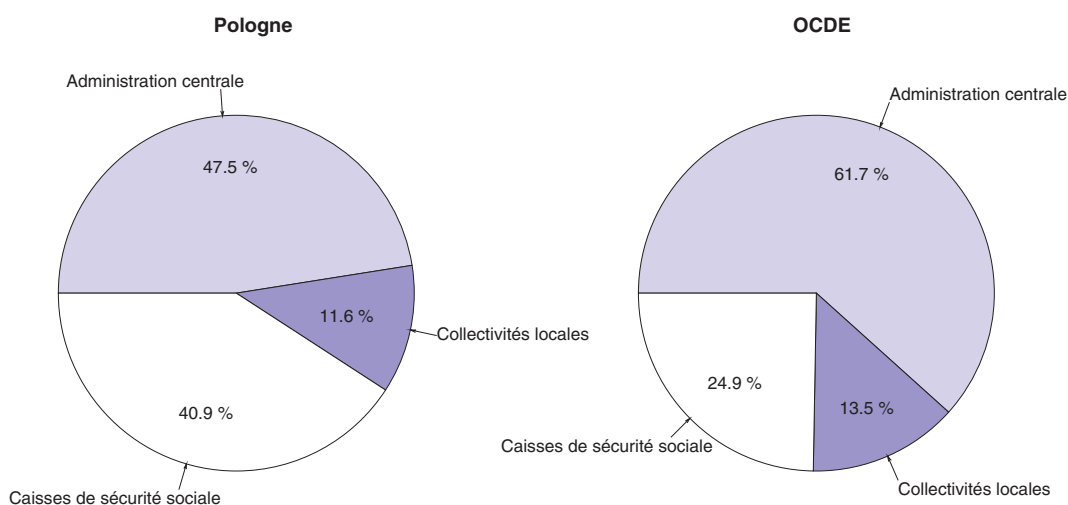
S'agissant du partage des recettes entre les différents niveaux d'administration du pays, la Pologne est dans la moyenne de l'OCDE pour ce qui est de la part des recettes fiscales revenant aux collectivités locales (graphique 3.3). En 2004, celles-ci ont perçu 11.5 % des recettes totales, soit un peu moins que la moyenne correspondante des pays de l'OCDE à régime unitaire. En Pologne, les transferts en provenance de l'administration centrale et une partie des impôts sur le revenu prélevés à l'échelon central

Tableau 3.1. **Recettes fiscales par type d'impôt**
Structure fiscale dans quelques pays de l'OCDE (en pourcentage du PIB, 2005)

	Pologne	(CE-3) ¹	UE15	OCDE
Revenu et sécurité sociale	20.0	21.4	24.8	22.2
Impôt sur le revenu des personnes physiques	4.3	4.6	10.2	8.9
Impôt sur les sociétés	2.1	3.1	3.4	3.6
Cotisations sociales	13.6	13.5	11.1	9.3
Consommation	12.6	13.0	11.9	11.4
TVA	7.7	7.9	7.0	6.5
Accise et autres impôts sur la consommation	4.9	5.2	4.9	4.9
Foncier	1.3	0.6	2.1	1.9
Autres	0.3	0.4	0.8	0.6
Recettes fiscales totales	34.2	35.5	39.7	36.2

1. CE-3 correspond à la moyenne simple de la République tchèque, de la Hongrie et de la République slovaque.
Source : OCDE (2007), base de données des Statistiques des recettes publiques.

Graphique 3.3. **Impôts par niveau d'administration**¹
En pourcentage des recettes fiscales totales



1. Estimations pour 2004. L'administration centrale englobe les impôts supranationaux (moins de 0.5 % du total) perçus pour le compte de l'Union européenne par ses États membres. Les chiffres de l'OCDE sont des moyennes non pondérées des pays à régime unitaire. Ils ne tiennent pas compte du transfert de recettes de l'administration centrale vers les administrations locales.

Source : OCDE (2006), Statistiques des recettes publiques 1965-2005.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/345578221255>

constituent les principales sources de recettes des collectivités locales. Comme on pouvait s'y attendre, la fraction des recettes totales consacrée au régime de sécurité sociale est beaucoup plus élevée que la moyenne OCDE; les fonds dont dispose l'administration centrale sont donc réduits d'autant.

Bien qu'elle fournisse des informations sur les principales sources de recettes, la structure d'imposition présentée ci-dessus ne permet pas de tirer beaucoup d'enseignements sur l'incidence de l'impôt sur le comportement et la performance économiques. Pour ce faire, il faut examiner de plus près deux facettes du système fiscal : l'influence des taux effectifs sur les incitations et les choix des agents économiques, et le

rapport coût-efficacité de l'administration et du recouvrement de l'impôt. Ces questions sont examinées en détail dans la section suivante.

Les impôts sur le travail et leur impact négatif sur la performance économique

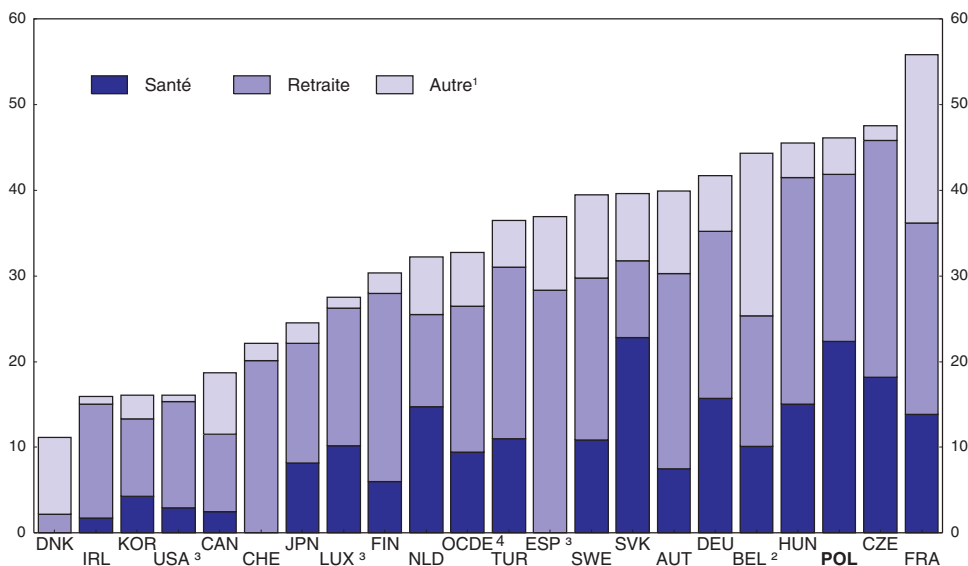
Aux fins de cette analyse, les impôts sur le travail englobent tous les impôts prélevés sur l'emploi de ressources de main-d'œuvre et/ou sur les revenus générés par ces ressources. Ils couvrent donc les cotisations de sécurité sociale et les aspects de l'IRRP applicables au revenu du travail.

Cotisations de sécurité sociale

Comme indiqué précédemment, la Pologne est dotée d'un système de dépenses sociales relativement coûteux, notamment pour les pensions d'invalidité et de vieillesse (régimes de retraite anticipée compris). Malgré les efforts précédemment déployés pour réformer ces programmes (OCDE, 2004 et 2006), leur coût reste élevé, et ils sont principalement financés par les cotisations de sécurité sociale prélevées sur les salaires bruts (graphique 3.4). Les cotisations, qui sont toutes affectées à des programmes spécifiques, atteignent 46 % des salaires bruts en 2006, dont un peu plus de la moitié était supportée par les salariés. Ces cotisations étant déductibles du revenu imposable, la plupart des travailleurs récupèrent près de 20 % des montants versés par le biais d'un allègement de leur impôt sur le revenu.

Graphique 3.4. **Structure des cotisations de sécurité sociale, 2005**

Cotisations de sécurité sociale pour un travailleur célibataire sans enfant gagnant 100 % du salaire de l'ouvrier moyen, en pourcentage du salaire brut



1. La catégorie 'autre' comprend principalement les assurances chômage, maladie professionnelle et accident du travail.

2. La catégorie 'autre' comprend les allocations familiales (6 %) et la modération salariale (6.6 %).

3. La catégorie retraite comprend l'invalidité. Pour l'Espagne, la santé est également incluse.

4. Moyenne pour les pays indiqués sauf l'Espagne, les États-Unis et le Luxembourg.

Source : OCDE (2007), *Perspectives de l'emploi*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/345644251560>

Pendant de nombreuses années, la structure des taux est restée pour l'essentiel inchangée. En 2007 et 2008, les cotisations au titre des pensions d'invalidité ont été réduites respectivement de trois et quatre points de pourcentage, afin de diminuer le coin fiscal sur les revenus du travail (voir plus loin). Par voie de conséquence, les cotisations totales ont été ramenées à un peu moins de 40 % des salaires moyens. Le tableau 3.2 illustre la structure des taux correspondante. Cette baisse des cotisations a été partiellement compensée par la réduction des coûts du régime d'invalidité (voir chapitre 2). Néanmoins, le manque à gagner est plus important que les économies réalisées, ce qui implique que le budget général devra couvrir une fraction plus élevée du financement des prestations d'invalidité.

Tableau 3.2. **Taux des cotisations patronales et salariales de sécurité sociale en 2008**

Par type de prestation (en pourcentage du salaire brut)

	Total	Employeurs	Salariés
Pension vieillesse et invalidité	25.52	14.26	11.26
Pension vieillesse	19.52	9.76	9.76
Pension invalidité/de survie	6.00	4.50	1.50
Assurance maladie et maternité	2.45	–	2.45
Allocations de chômage (fonds de travailleurs)	2.45	2.45	–
Prestations garanties aux salariés	0.15	0.15	–
Assurance accident du travail et maladie professionnelle	1.57	1.57	–
Cotisation d'assurance santé ¹	7.11	–	7.11
Total	39.25	18.43	20.82

1. Le taux de cotisation de l'assurance santé est de 9.0 %, mais comme il s'applique aux gains diminués des cotisations salariales, il équivaut à 7.11 % du salaire brut.

Source : OCDE, *Les impôts sur les salaires* (2007).

Il est difficile d'évaluer dans quelle mesure les salariés perçoivent les cotisations de sécurité sociale comme étant des prestations différées. Depuis la réforme du système de retraite engagée en 1999, les prestations sont beaucoup plus étroitement alignées sur les cotisations versées tout au long de la vie, ce qui réduit le caractère redistributif du système. Ainsi, la comparaison des taux de remplacement bruts et nets des régimes de retraite publics dans les pays de l'OCDE montre que la Pologne possède l'un des systèmes les moins redistributifs (OCDE, 2005a). Par voie de conséquence, les travailleurs voient vraisemblablement dans les cotisations affectées aux retraites une forme d'épargne « forcée » plutôt qu'un impôt, du moins dans une plus large mesure que dans d'autres pays. En revanche, il n'en va pas de même pour les autres principales composantes que sont les pensions d'invalidité ou l'assurance santé, pour lesquelles les liens entre cotisations et prestations à vie sont beaucoup moins évidents.

Le traitement des revenus du travail dans le régime de l'impôt sur le revenu des personnes physiques

La Pologne applique un système d'imposition *semi-dual* dans lequel tous les types de revenus (dans le cas présent, principalement les revenus du travail et du capital) ne sont pas soumis aux mêmes taux nominaux⁶. Les revenus du capital sont assujettis à un taux forfaitaire unique, tandis que les revenus salariaux sont assujettis à un barème progressif, dans le cadre d'une structure à trois tranches (19 %, 30 % et 40 %). Les couples qui vivent sous le même toit ont le choix entre une déclaration conjointe ou séparée. En principe, les

citoyens polonais qui vivent à l'étranger restent soumis à l'impôt sur le revenu en Pologne, bien que l'État ait négocié des conventions bilatérales avec plusieurs pays en vue de réduire l'incidence de la double imposition et d'encourager le retour des travailleurs expatriés (voir encadré 3.1). Cette question a gagné en importance ces dernières années en raison du grand nombre d'expatriés polonais et de la pénurie de main-d'œuvre dans de nombreux secteurs (voir chapitre 1). Enfin, les revenus agricoles sont exonérés de l'impôt sur le revenu.

Encadré 3.1. **Le régime d'imposition des citoyens polonais qui travaillent à l'étranger**

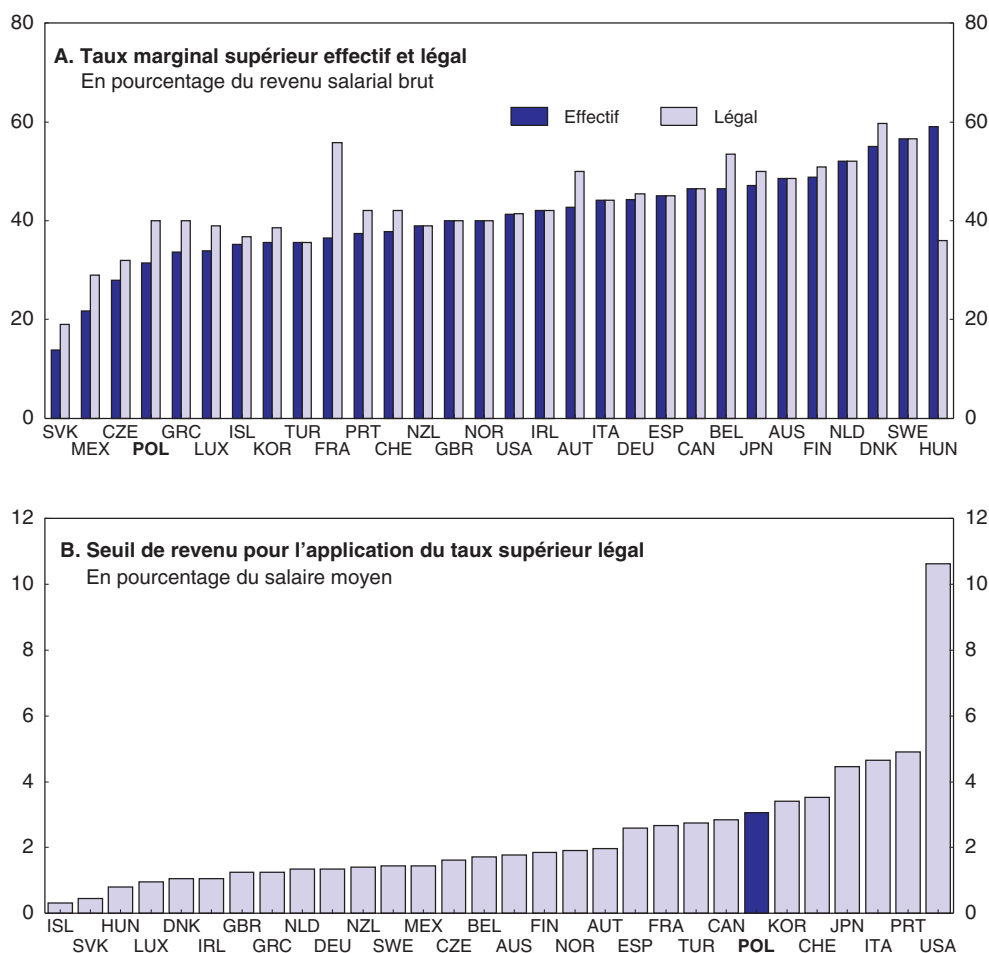
L'entrée de la Pologne dans l'Union européenne a conduit à une forte augmentation de l'émigration de travailleurs polonais vers d'autres États membres (voir chapitre 1). Le Royaume-Uni est devenu leur destination favorite. Jusqu'en 2007, le régime fiscal appliqué aux Polonais travaillant dans ce pays était basé sur la méthode dite de la *réduction proportionnelle* (ou méthode du crédit). Selon cette méthode, les citoyens non résidents – qui passent au moins la moitié de l'année à l'étranger – s'acquittent des impôts sur le revenu du travail dans leur pays d'accueil, en fonction des dispositions relatives à l'IRPP en vigueur dans celui-ci. En outre, ils restent redevables de l'impôt sur le revenu en Pologne. L'impôt à payer est donc calculé selon les règles de l'IRPP polonais, sur la base du revenu perçu sur le territoire national et à l'étranger. Toutefois, afin de minimiser la double imposition, le montant des impôts acquittés dans le pays d'accueil vient en déduction de leur dette fiscale.

Malgré le crédit, de nombreux expatriés continuaient d'être soumis à une lourde pression fiscale en Pologne, du simple fait que le revenu perçu à l'étranger, associé à un seuil d'exonération plus bas, les plaçait dans une tranche d'imposition beaucoup plus élevée en Pologne qu'au Royaume-Uni. Pour atténuer le poids de la double imposition, la Pologne a conclu en 2006 une nouvelle convention de double imposition avec le Royaume-Uni, en vertu de laquelle les revenus du travail des résidents fiscaux polonais au Royaume-Uni sont exonérés. Pour les revenus perçus entre 2002 et 2007, les autorités polonaises ont indiqué qu'une amnistie fiscale serait accordée pour tous les arriérés d'impôts en Pologne et que les contribuables qui ont dûment acquitté leurs impôts durant cette période seraient remboursés.

Par rapport à d'autres pays, le seuil de revenu pour la tranche supérieure n'est pas particulièrement bas, puisqu'il représente plus de trois fois le salaire moyen (brut), tandis que le taux d'imposition effectif marginal à ce niveau de revenu est beaucoup plus faible que le taux légal (graphique 3.5). Même le taux de la deuxième tranche (30 %) ne s'applique qu'à un niveau de revenu d'environ 1.5 fois le salaire moyen. Si l'on tient compte en outre des déductions et crédits pour paiement des cotisations de sécurité sociale, le montant du salaire brut qui entraînerait un revenu imposable suffisamment élevé pour atteindre les tranches de 30 % et 40 % est plus proche respectivement de 1.8 et 3.5 fois la rémunération brute moyenne. En conséquence, un pourcentage relativement faible (6 % à 7 %) des contribuables qui déclarent un revenu du travail entrent dans ces tranches. Néanmoins, ces contribuables sont à l'origine de 44 % des recettes totales générées par l'IRPP.

Comme dans la plupart des pays de l'OCDE, le revenu minimum imposable est supérieur à zéro, en raison de l'existence d'une déduction pour frais professionnels et d'un

Graphique 3.5. **Taux marginaux supérieurs et seuil de revenu correspondant**
2006



Source : Base de données fiscales de l'OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/345646215645>

crédit d'impôt à la base qui sont tous deux des montants fixes. En 2006, ces deux allègements cumulés équivalaient à une déduction d'environ 350 PLN par mois, soit 14 % du salaire moyen (brut)⁷. Si l'on considère le coût moyen du logement et des produits alimentaires de base, ce niveau est à l'évidence inférieur au seuil de pauvreté, même pour des célibataires. Toutefois, compte tenu de l'existence d'un salaire minimum, rares sont les personnes qui, en pratique, doivent se contenter d'un revenu aussi bas, et celles concernées (travailleurs à temps partiel ou titulaires de pensions de vieillesse par exemple) perçoivent très souvent une aide supplémentaire grâce à différents programmes sociaux. En outre, le taux d'imposition effectif marginal à ce niveau de revenu est très faible (9 %).

Étant donné que l'IRPP n'entrait pas dans le champ de la grande réforme de la fin des années 90, la structure des taux et les abattements à la base actuels sont en vigueur depuis une décennie. Toutefois, les autorités prévoient d'introduire un changement majeur en 2009, en ramenant de trois à deux le nombre de tranches. Selon ce projet, le taux de la première tranche sera abaissé de 19 % à 18 % et les deux taux supérieurs seront remplacés par un taux unique de 32 %. Le seuil de revenu pour accéder au deuxième taux sera fixé à un niveau équivalent à environ 2.6 fois le salaire moyen, qui n'est que légèrement inférieur

au seuil de revenu pour la troisième tranche dans le barème actuel. Aussi, ce changement entend clairement bénéficier à tous les contribuables et aura certainement des incidences sur les recettes. En fait, l'importance de la baisse d'impôt est estimée à 0.7 % du PIB. Si l'on ajoute les réductions des cotisations de sécurité sociale évoquées précédemment, le manque à gagner induit par ces mesures avoisine 2 % du PIB. Les contribuables qui en bénéficieront le plus sont ceux qui se situent dans les deux tranches supérieures, ce qui aura pour effet de réduire un peu plus la progressivité globale de l'impôt sur les revenus du travail⁸. Compte tenu de la perte substantielle de recettes qu'entraînera la révision prévue de la structure des taux, et eu égard à la nécessité de procéder à de nouvelles réductions des charges sociales, surtout au bas de l'échelle des revenus, le passage à un impôt uniforme ne devrait pas être une priorité (voir l'encadré 3.2).

Encadré 3.2. Le débat sur l'impôt uniforme en Pologne

Depuis l'introduction d'un impôt uniforme en Russie en 2001, suivie par l'Ukraine et la République slovaque en 2004, la Géorgie et la Roumanie en 2005, puis la Bulgarie et la République tchèque plus récemment, les autorités polonaises envisagent d'adopter un tel impôt. Dans la plupart de ces pays, le taux d'impôt uniforme est fixé à un niveau proche du taux applicable à la tranche la plus basse du barème en vigueur avant la réforme. Par conséquent, les taux d'impôt marginaux des contribuables à haut revenu ont nettement diminué. Néanmoins, l'incidence de ces réformes sur la progressivité globale n'est pas clairement établie, car elle dépend de la franchise d'impôt et de la neutralité *ex ante* de la réforme en termes de recettes.

Plusieurs arguments plaident en faveur de l'impôt à taux unique. *Premièrement*, son introduction se caractérise généralement par un élargissement significatif de l'assiette d'imposition, ce qui réduit les distorsions et améliore l'efficacité. *Deuxièmement*, les baisses des taux marginaux pour les hauts revenus renforcent les incitations à travailler et à créer des entreprises. *Troisièmement*, lorsqu'un taux similaire est fixé pour l'impôt sur le revenu des personnes physiques et l'impôt sur les sociétés, le choix de la forme juridique de l'activité commerciale (société ou entité non constituée en société) est moins faussé par des considérations de nature fiscale. Dans le même ordre d'idées, les salariés sont également moins incités à devenir travailleurs indépendants. *Quatrièmement*, la simplification du système fiscal et la transparence accrue réduisent les coûts de discipline et donc la fraude fiscale. Encouragés par la hausse des recettes fiscales enregistrée en Russie (Gorodnichenko *et al.*, 2008), de nombreux pays de la région voient dans l'adoption d'un impôt uniforme une solution efficace pour lutter contre la fraude fiscale.

Toutefois, en dehors de la Russie, l'expérience de l'impôt uniforme est plus contrastée. Chaque fois que le taux unique a été fixé à un niveau proche de ce qui était la tranche la plus basse dans le barème fiscal antérieur, la réforme a conduit à une diminution des recettes de l'IRPP (Keen, Kim et Varsano, 2006). Là encore, à l'exception de la Russie, il ne semble guère établi que l'impôt uniforme ait une incidence significative sur les incitations à travailler, même s'il est peut être encore trop tôt pour en juger dans les cas les plus récents. Si la simplification de la structure d'imposition a, de toute évidence, contribué à améliorer la discipline fiscale, l'adoption d'une structure simple fondée sur plusieurs taux permettrait tout autant de remédier à un problème majeur : les multiples exemptions et abattements.

Encadré 3.2. **Le débat sur l'impôt uniforme en Pologne** (suite)

Avant de décider d'engager une réforme de l'IRPP en 2009, le gouvernement polonais alors en place a examiné l'impact potentiel d'un taux unique pour l'IRPP. Deux scénarios ont été comparés : un taux de 15.4 % sans abattement à la base et un taux de 20.5 % avec abattement à la base (OCDE, 2006a). Dans les deux cas, la simulation a montré que le changement n'aurait qu'une incidence minime sur le coin fiscal, principalement du fait que l'impôt sur le revenu des personnes physiques ne représente qu'une petite fraction du coin fiscal. L'autre raison est que, en fonction de l'importance de la franchise d'impôt, seule une petite partie des contribuables aurait bénéficié d'une baisse significative de l'IRPP. En outre, les avantages escomptés seraient limités dans la mesure où la Pologne taxe d'ores et déjà les revenus du capital à un taux réduit en vertu de son système d'impôt semi-dual. Au lieu d'un impôt uniforme, les pouvoirs publics ont opté pour une réduction du nombre de tranches, dans le cadre d'une baisse générale de l'IRPP. La structure des taux a certes été simplifiée, mais la complexité induite par la multitude d'exemptions et d'abattements demeure, tandis que les avantages liés à la diminution des coûts de discipline et de la fraude fiscale ne se sont pas concrétisés.

Ces dernières années, des efforts ont été faits pour élargir l'assiette en supprimant un certain nombre d'abattements⁹. La déductibilité des versements d'intérêts sur prêts hypothécaires constitue l'un des axes principaux de ces efforts. Cette déductibilité n'est plus autorisée, même si l'effet positif sur les recettes ne sera que très progressif puisque la réforme s'applique uniquement aux prêts contractés après la fin de 2006. De même, l'abattement au titre de la rénovation du logement, lui aussi substantiel, a été supprimé il y a peu de temps. Malgré ces initiatives, plusieurs exemptions et déductions importantes restent en vigueur, entraînant un manque à gagner non négligeable (tableau 3.3). Les abattements sont souvent contestables du point de vue de l'équité, car à l'exception des crédits d'impôt récupérables¹⁰, les titulaires de hauts revenus sont généralement ceux qui en profitent le plus. Hormis les questions d'équité, la raison d'être proprement dite de certains abattements, comme ceux prévus pour les abonnements à Internet, est très critiquable. Leur suppression contribuerait à financer le nouveau crédit d'impôt pour enfants à charge introduit en 2007, dont le coût est estimé à 0.5 % du PIB. En 2008, un montant forfaitaire de 1 173 PLN par enfant (ou 3.7 % du revenu moyen) est déductible de l'impôt.

Les abattements pour enfants à charge, pratique courante dans les pays de l'OCDE, sont justifiés par le fait qu'élever des enfants expose leurs parents à des dépenses inévitables mais procure des avantages à l'ensemble de la société, surtout dans les pays où l'évolution démographique est défavorable. En outre, la cible est suffisamment générale et facile à identifier, de sorte qu'elle n'a pas d'incidence majeure sur la complexité du système. Toutefois, si l'on considère que les baisses des taux d'imposition attendues en 2009 apporteront déjà une bouffée d'oxygène considérable aux ménages à haut revenu, il pourrait être judicieux de mieux cibler le crédit d'impôt pour enfants à charge sur ceux qui en ont le plus besoin. À cette fin, l'abattement devrait être transformé en crédit d'impôt récupérable de moindre valeur afin d'éviter que son coût budgétaire n'augmente encore, et il serait peut-être même envisageable de le faire baisser¹¹. Mais dans ce cas, l'allocation pour enfant à charge administrée par le système fiscal pourrait recouper les allocations familiales versées par le système d'aide sociale.

Tableau 3.3. **Pertes de recettes budgétaires causées par les abattements et déductions au titre de l'IRPP en 2006**

En millions de PLN (sauf indication contraire)

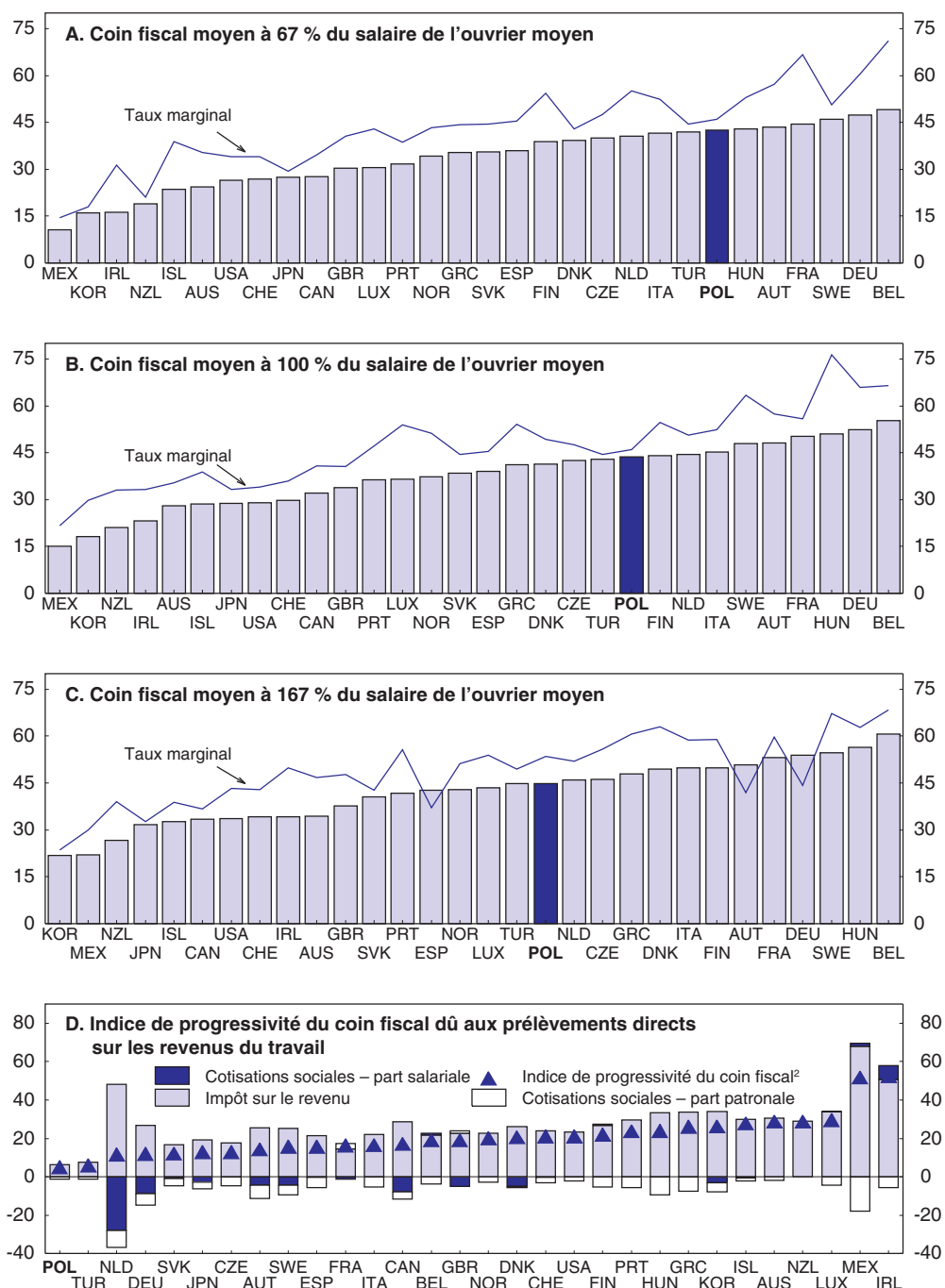
Total des déductions au titre de l'IRPP	
<i>dont</i> : du revenu	4 305
de l'impôt	883
Pertes de recettes budgétaires totales (conséquence des abattements et des déductions)	1 719
En pourcentage de l'IRPP	6.11
Allocations de logement	
Pertes de recettes	724
En pourcentage de l'IRPP	2.57
Abattement moyen total par contribuable (en milliers de PLN)	0.52
Dans la tranche inférieure	0.45
Dans la tranche intermédiaire	1.69
Dans la tranche supérieure	2.77
Dépenses de rénovation	351
Pertes de recettes	
En pourcentage de l'IRPP	1.25
Abattement moyen total par contribuable (en milliers de PLN)	0.37
Dans la tranche inférieure	0.36
Dans la tranche intermédiaire	0.64
Dans la tranche supérieure	0.94
Abonnements à Internet	205
Pertes de recettes	
En pourcentage de l'IRPP	0.73
Abattement moyen total par contribuable (en milliers de PLN)	0.10
Dans la tranche inférieure	0.09
Dans la tranche intermédiaire	0.15
Dans la tranche supérieure	0.22
Dons	71
Pertes de recettes	
En pourcentage de l'IRPP	0.25
Abattement moyen total par contribuable (en milliers de PLN)	0.37
Dans la tranche inférieure	0.07
Dans la tranche intermédiaire	0.19
Dans la tranche supérieure	2.70
Autres	368
Pertes de recettes	
En pourcentage de l'IRPP	1.31
Recettes générées par l'IRPP (budget public) en millions de PLN	28 125

Source : Ministère des Finances.

Configuration du coin fiscal sur le travail


Les cotisations de sécurité sociale et la structure de l'IRPP se conjuguent pour produire un écart substantiel entre le coût global de la main-d'œuvre supporté par les employeurs et la rémunération nette perçue par les salariés. Le coin fiscal moyen sur les revenus du travail reste bien supérieur aux moyennes de l'OCDE et de l'UE pour un large éventail de situations familiales et de niveaux de revenu. Si l'on compare les coins fiscaux sur le travail pour les célibataires, la Pologne se situe près de la moyenne pour les travailleurs à haut revenu, mais pas pour ceux à bas revenu, qui supportent là encore un coin fiscal relativement élevé (graphique 3.6). Cela reflète une autre particularité du coin fiscal polonais : il ne varie pratiquement pas en fonction du niveau de revenu. Mesuré sur la base d'un indice simple qui compare les taux d'imposition des ménages à revenu élevé et faible, le coin fiscal polonais

Graphique 3.6. **Coin fiscal dans une sélection de pays en 2006¹**
En pourcentage du salaire moyen, pour un célibataire sans enfant



1. Le coin fiscal moyen désigne la fraction représentée par l'impôt sur le revenu et les charges sociales totales, diminués des prestations perçues, dans les coûts bruts de main-d'œuvre; les taux marginaux désignent l'augmentation des impôts et de toutes les charges sociales, diminués des prestations perçues, en pourcentage de l'augmentation relative des coûts bruts de main-d'œuvre.
2. L'indice de progressivité du coin fiscal se calcule par la formule suivante : $(TW167 - TW67) / TW167$, où TW167 et TW67 désignent le coin fiscal des travailleurs qui gagnent respectivement 167 % et 67 % du salaire moyen.

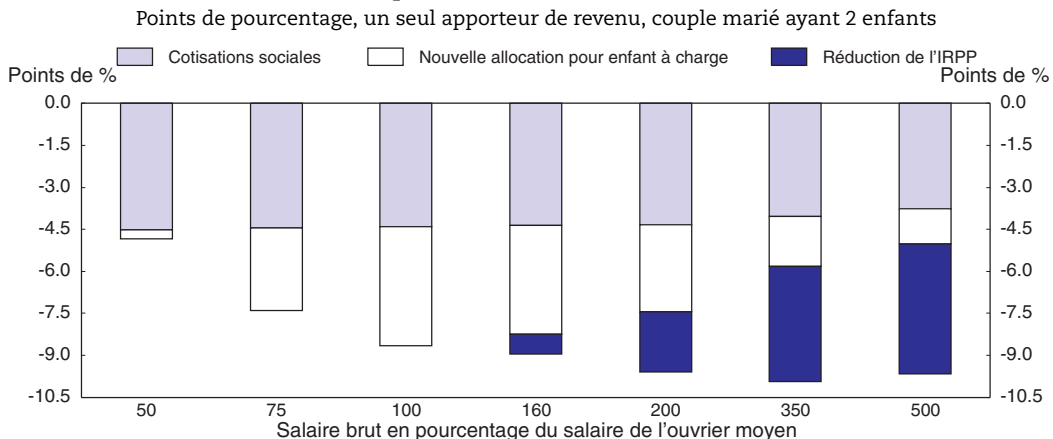
Source : OCDE (2008), Base de données fiscales.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/345647123280>

s'avère être le moins progressif parmi tous les pays de l'OCDE. Cela s'explique dans une large mesure par le fait que la structure de l'IRPP proprement dite est assez peu progressive.


Si l'on tient compte des baisses de cotisations de sécurité sociale opérées en 2007 et 2008, de la nouvelle allocation pour enfant à charge et des réductions programmées des taux de l'IRPP en 2009, la réduction totale ira d'environ 4 points pour les ménages ne bénéficiant que des baisses de cotisations sociales à plus de 10 points pour ceux qui bénéficieront intégralement de l'allocation pour enfant à charge et/ou des réductions des taux de l'IRPP (graphique 3.7). Cet effort considérable rapprochera le coin fiscal moyen de la moyenne actuelle de l'UE, même s'il restera très supérieur à la moyenne OCDE. Plusieurs facteurs, notamment la sensibilité de la demande et de l'offre de main-d'œuvre aux nouvelles incitations, détermineront si cet effort sera suffisant pour imprimer un élan durable aux taux d'activité et à l'emploi dans le secteur formel de l'économie.

Graphique 3.7. **Importance et sources de réduction des coins fiscaux par niveau de revenu¹**



1. Chaque barre indique, à différents niveaux de revenu, la diminution totale du coin fiscal résultant de trois mesures : i) la baisse des taux des cotisations de sécurité sociale (2007-08), ii) l'introduction d'une allocation pour enfant à charge (2008) et iii) la simplification et la diminution programmées des taux de l'IRPP (2009).

Source : OCDE (2007), *Les impôts sur les salaires*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/345672518868>

Autres possibilités de réduction du coin fiscal sur le travail

Les données empiriques examinées au chapitre 1 laissent penser que si de nouvelles réductions du coin fiscal sur le travail sont souhaitables pour stimuler les taux d'emploi, elles doivent être correctement ciblées afin d'abaisser le coût de la main-d'œuvre et/ou de renforcer les incitations à travailler au bas de l'échelle des revenus. Hormis les éléments spécifiques à la Pologne mentionnés plus haut, l'expérience et les analyses déjà effectuées ont montré que des réductions ciblées du coin fiscal sur le travail sont généralement plus efficaces en termes de coûts pour accroître le taux d'emploi de catégories spécifiques qu'une baisse générale des impôts (OCDE, 2007c). Le coût budgétaire serait aussi plus limité et donc plus facile à financer par la compression des dépenses ou par l'élargissement d'autres assiettes d'imposition. Des réductions ciblées peuvent également être justifiées par des motifs d'équité, compte tenu de la faible progressivité de la structure fiscale en Pologne.

En règle générale, les pays de l'OCDE ont recours à deux types de mesures pour augmenter la rémunération nette des travailleurs à bas revenu : les prestations liées à

l'emploi et les baisses ciblées des charges sociales. De nombreux pays accordent des prestations conditionnées à l'exercice d'un emploi sous la forme de transferts en espèces sous condition de ressources qui viennent compléter les salaires des travailleurs à bas revenu (OCDE, 2005b). La plus fréquente est le crédit d'impôt au titre des revenus du travail (CIRT), octroyé directement par le biais de l'IRPP. Le CIRT est utilisé depuis 1975 aux États-Unis, où il est devenu le principal instrument de lutte contre la pauvreté pour les personnes encore jeunes. Depuis lors, des mécanismes analogues ont été adoptés, d'abord au Royaume-Uni (1999), puis dans au moins sept autres pays de l'OCDE¹². Le principal objectif des CIRT est de stimuler l'offre de main-d'œuvre en renforçant les incitations à travailler des personnes peu qualifiées, dont les liens avec le marché du travail sont souvent ténus, en partie parce que leur situation familiale fait qu'elles ont financièrement intérêt à rester inactives plutôt qu'à travailler¹³. Parallèlement, plusieurs pays (Belgique, France, Pays-Bas et Royaume-Uni) qui accordent un CIRT pratiquent aussi des réductions ciblées des cotisations patronales de sécurité sociale afin de réduire le coût minimum de la main-d'œuvre et de stimuler la création d'emplois pour les personnes peu qualifiées, surtout dans le secteur des services. Ces pays agissent donc simultanément sur les deux versants du marché du travail afin de soutenir l'emploi.

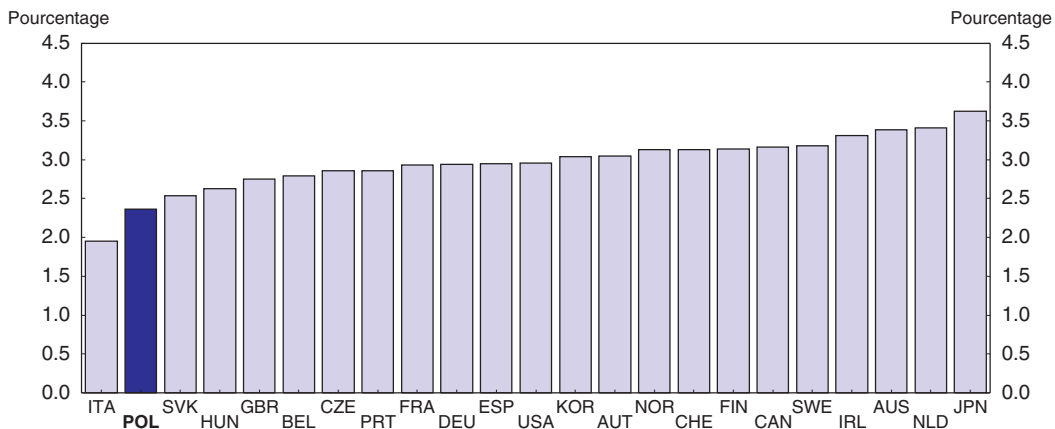
Selon des études antérieures, deux types d'incitations ciblées peuvent accroître les taux d'emploi des catégories marginales, bien que cela suppose généralement des conditions bien particulières et n'aille pas sans effets pervers sur d'autres groupes ou types d'incitations¹⁴. Ainsi, les résultats d'analyses empiriques portant sur différents pays montrent qu'une diminution de 20 % de la contre-incitation financière à rejoindre le marché du travail – en instaurant un CIRT, par exemple – augmente de 10 % la probabilité de passer du chômage à l'emploi (de 45 % à 49 %)¹⁵. Lorsque la situation de départ se caractérise par l'inactivité plutôt que par le chômage, l'effet est un peu plus marqué, mais n'est statistiquement significatif que pour les femmes célibataires. De la même manière, des études nationales de suivi ont montré que la réduction ciblée des cotisations patronales de sécurité sociale a généralement de puissants effets sur l'emploi des travailleurs peu qualifiés, même si son impact est difficile à quantifier précisément et les pertes sèches correspondantes peuvent être considérables (OCDE, 2007c, 2003; Rémy, 2005). Toutefois, des analyses antérieures suggèrent également que pour parvenir à accroître l'emploi – et pas seulement à redistribuer les revenus –, ces deux catégories de mesures doivent être correctement ciblées afin d'agir suffisamment sur la demande et/ou l'offre de main-d'œuvre, tout en limitant le coût pour les finances publiques.

Dans le cas de la Pologne, l'efficacité de l'une ou l'autre de ces mesures serait renforcée par l'achèvement des réformes des pensions d'invalidité et de retraite anticipée, afin que ces programmes n'offrent plus une alternative intéressante à la participation au marché du travail formel. À cet égard, l'intégration du régime de sécurité sociale des exploitants agricoles (KRUS) dans le système général (ZUS) devrait être considérée comme prioritaire¹⁶. Il faut également veiller à ce que l'administration publique dispose de ressources suffisantes pour pouvoir gérer la complexité accrue induite par ces mesures. Au-delà de cet aspect, même si les deux mesures devraient être envisagées en raison de leur complémentarité potentielle, l'intérêt de diminuer les charges sociales semble l'emporter. *Premièrement*, des prélèvements sur salaires très lourds associés à un salaire minimum relativement élevé créent les conditions pour que cette mesure ait une incidence marquée sur la création d'emplois pour les travailleurs peu qualifiés. *Deuxièmement*, cette mesure ne devrait pas mobiliser trop de ressources administratives supplémentaires si elle se traduit


par une exemption de la tranche inférieure, comme au Royaume-Uni ou en Irlande. Troisièmement, les CIRT s'avèrent plus efficaces dans les pays où les taux d'impôt et les prestations en faveur des personnes n'occupant pas d'emploi sont relativement faibles (Royaume-Uni et États-Unis, par exemple), ce qui n'est pas vraiment le cas en Pologne (Bassanini et al., 1999).

D'une manière plus générale, la diminution des prélèvements sur salaire facilite la réduction du coin fiscal des bas salaires sans incidence sur les recettes en transférant une partie des cotisations sociales affectées vers l'impôt sur le revenu. En effet, les bas revenus (titulaires du salaire minimum, par exemple) acquittent l'impôt sur le revenu tout au plus sur une petite partie seulement de leurs gains, et l'assiette de l'IRPP est généralement plus large (elle couvre les résidents actifs et inactifs et englobe le revenu du travail et du capital). Ainsi, des estimations récentes indiquent qu'une diminution de 5 % des cotisations de sécurité sociale pourrait être compensée sans incidence sur les recettes par une augmentation de moins de 2½ pour cent de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (graphique 3.8). À cet égard, on pourrait envisager une réduction plus ambitieuse du coin fiscal au bas de l'échelle des revenus en acceptant de reconsidérer la baisse prévue du taux de l'impôt sur le revenu ou de supprimer certaines allocations parmi les plus onéreuses, notamment celles pour enfants à charge. D'autres assiettes d'imposition pourraient aussi être envisagées comme sources de financement afin de compenser de nettes diminutions des coins fiscaux. Les sections suivantes examinent les possibilités qui s'offrent à cet égard.

Graphique 3.8. **Augmentation requise de l'IRPP pour compenser une diminution de 5 % des cotisations patronales de sécurité sociale**



Source : OCDE (2007), *Perspectives de l'emploi*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/345678860173>

Le régime fiscal des revenus du capital

Cette section porte sur le régime fiscal des revenus du capital, en particulier en ce qui concerne les sociétés, mais aussi les petites entreprises non constituées en société et les travailleurs indépendants. L'interaction entre les systèmes d'impôt sur les sociétés et l'impôt sur le revenu des personnes physiques est également examinée.

L'impôt sur les bénéfices des sociétés

Comme on l'a indiqué ci-dessus, le système polonais d'impôt sur les sociétés a fait l'objet d'une réforme beaucoup plus profonde que l'impôt sur le revenu des personnes

physiques il y a près de dix ans. La nature du système n'a pas été fondamentalement modifiée, mais les taux de l'impôt sur les sociétés ont été sensiblement réduits et son assiette a été élargie dans une certaine mesure, conformément aux tendances observées au niveau international. Le taux d'imposition des bénéficiaires des sociétés a été ramené de 40 % en 1995 à 19 % en 2004, et il est maintenu à ce niveau. Tous les revenus tirés d'activités menées en Pologne par diverses entités juridiques sont assujettis à l'impôt quelle que soit la résidence. En principe, les bénéficiaires encaissés à l'étranger par des sociétés dont le siège se trouve en Pologne sont également soumis à l'impôt polonais mais en pratique les activités menées dans de nombreux pays étrangers se trouvent exonérées par suite d'accords internationaux. Les revenus d'un certain nombre d'activités nationales spécifiques sont également exonérés, notamment ceux qui sont tirés de l'agriculture, de la sylviculture et des ports maritimes. Une autre catégorie majeure d'exonération concerne les activités industrielles ou commerciales menées dans 14 zones économiques spéciales, mesure qui a été adoptée au milieu des années 90 pour stimuler l'investissement (étranger) dans les régions moins développées. Bien que toutes les entreprises, qu'elles soient nationales ou étrangères, puissent prétendre à cette exonération, elle était encore considérée comme non conforme aux réglementations de l'Union européenne sur les aides publiques. Par conséquent, à la suite des négociations sur l'adhésion à l'Union européenne, aucune nouvelle exonération n'a été accordée depuis 2000. Par ailleurs, celles qui ont été accordées avant 2000 devraient être entièrement abrogées d'ici 2017.

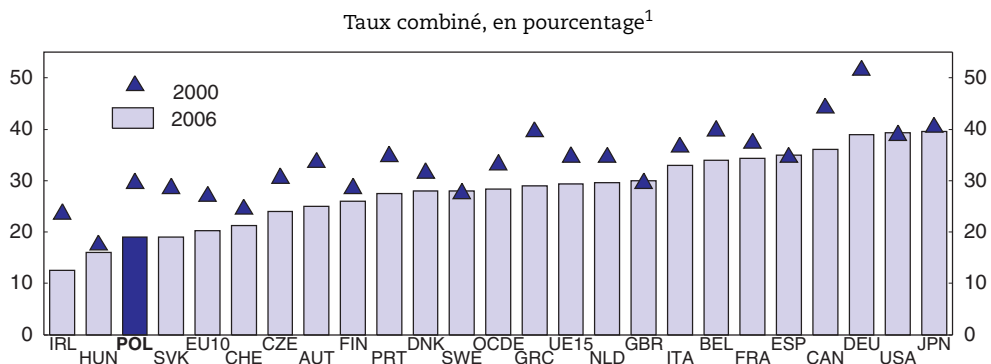
La base d'imposition est assez générale, dans la mesure où elle s'applique à tout revenu, indépendamment de sa source (non financière ou financière mais n'ayant pas le caractère de fonds propres) et où les revenus sont définis comme l'excédent des recettes totales par rapport aux coûts supportés pour générer ces recettes. La base d'imposition comprend donc le produit des ventes de biens et services, mais aussi la valeur des avantages en nature ou des services obtenus gratuitement, ainsi que diverses formes de gains en capital imposables au moment de leur réalisation. Les intérêts des prêts y sont inclus (au moment où ils sont perçus) mais ce n'est pas le cas du produit des émissions de nouvelles actions. Quant aux dépenses encourues au titre du coût de la main-d'œuvre ainsi que pour l'achat de matériel et d'actifs fixes, y compris les versements d'intérêts sur des prêts, elles sont déductibles du revenu imposable¹⁷. Les pertes peuvent être reportées sur les exercices ultérieurs et peuvent être déduites au cours des cinq années suivantes, mais la déduction ne peut excéder 50 % de la perte pour une année donnée. Enfin, les dépenses de recherche-développement peuvent être intégralement déduites; cependant, contrairement aux pratiques en vigueur dans de nombreux pays de l'OCDE, ces dépenses ne donnent pas lieu à un allègement fiscal additionnel important.

Comme on l'a indiqué ci-dessus, l'interaction entre le système d'impôt sur le revenu des personnes physiques et le système d'impôt sur les bénéficiaires des sociétés combine les caractéristiques d'une imposition *semi-duale* des revenus avec celle d'un impôt sur les sociétés *classique* : les bénéficiaires sont imposés au niveau de la société puis une nouvelle fois au niveau des personnes physiques lorsqu'ils sont distribués sous forme de dividendes. Pour réduire l'incidence de la double imposition, les dividendes font l'objet d'un prélèvement libératoire au niveau des personnes physiques au taux unique de 19 %. Le même taux s'applique aux intérêts perçus et aux gains en capital.

À la suite d'importantes réductions des taux légaux de l'impôt sur les bénéficiaires des sociétés, la Pologne applique désormais l'un des taux les plus faibles des pays de l'OCDE (graphique 3.9). En 2006, il se situait bien en-dessous de la moyenne OCDE mais à un

niveau comparable à ceux observés dans les autres États membres qui ont adhéré à l'Union européenne en 2004. Toutefois, les taux légaux peuvent masquer des différences entre pays pour ce qui est de l'assiette de l'impôt et du fait que, parallèlement aux baisses de taux, beaucoup de pays (y compris la Pologne) ont élargi la base d'imposition, si bien que la comparaison des taux effectifs moyens d'imposition est plus significative. En général, le code de l'impôt sur les sociétés polonais est plus avantageux que celui de la plupart des nouveaux États membres de l'Union européenne, mais c'est moins le cas si on le compare avec ceux de la majorité des anciens États membres (Schratzenstaller, 2005). Les taux effectifs moyens d'imposition ont été calculés pour la plupart des pays de l'OCDE sur la base d'une méthodologie commune¹⁸. Selon cette évaluation, la Pologne reste l'un des pays qui appliquent les taux d'imposition des sociétés les plus faibles (graphique 3.10). Le taux effectif moyen d'imposition a été ramené de 27 à 17 % depuis 2000, et cette baisse n'a été que légèrement plus faible que celle des taux légaux au cours de la même période.

Graphique 3.9. Comparaison internationale des taux légaux d'impôt sur les sociétés

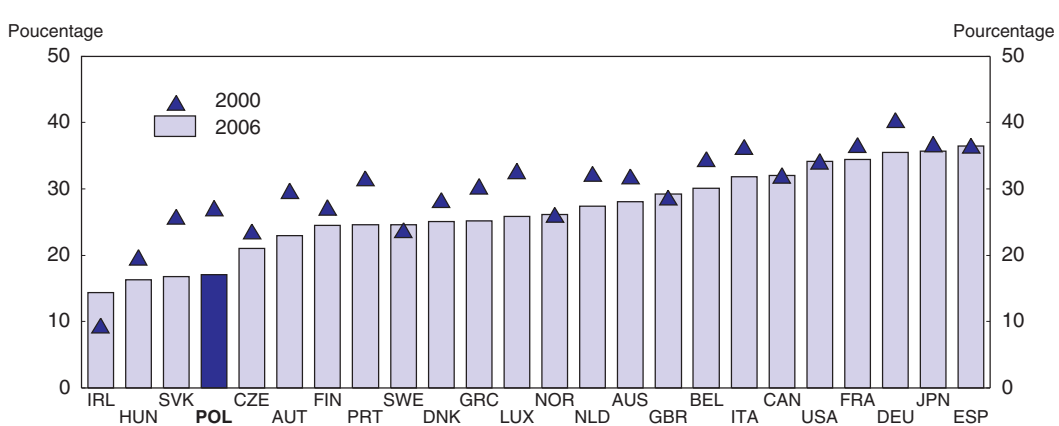


1. Taux de base (légal) combiné de l'impôt sur les bénéfices des sociétés prélevé au niveau national et infranational. Les agrégats sont des moyennes non pondérées et UE-10 représente les nouveaux États membres de l'UE.

Source : OCDE (2007), base de données fiscales, www.oecd.org/ctp/taxdatabase et Commission européenne (2006), Les structures des systèmes d'imposition dans l'Union européenne.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/345701200812>

Graphique 3.10. Taux effectifs moyens d'imposition des sociétés



1. Les données portent sur l'année 2005 pour l'Australie, le Canada, les États-Unis, le Japon et la Norvège.

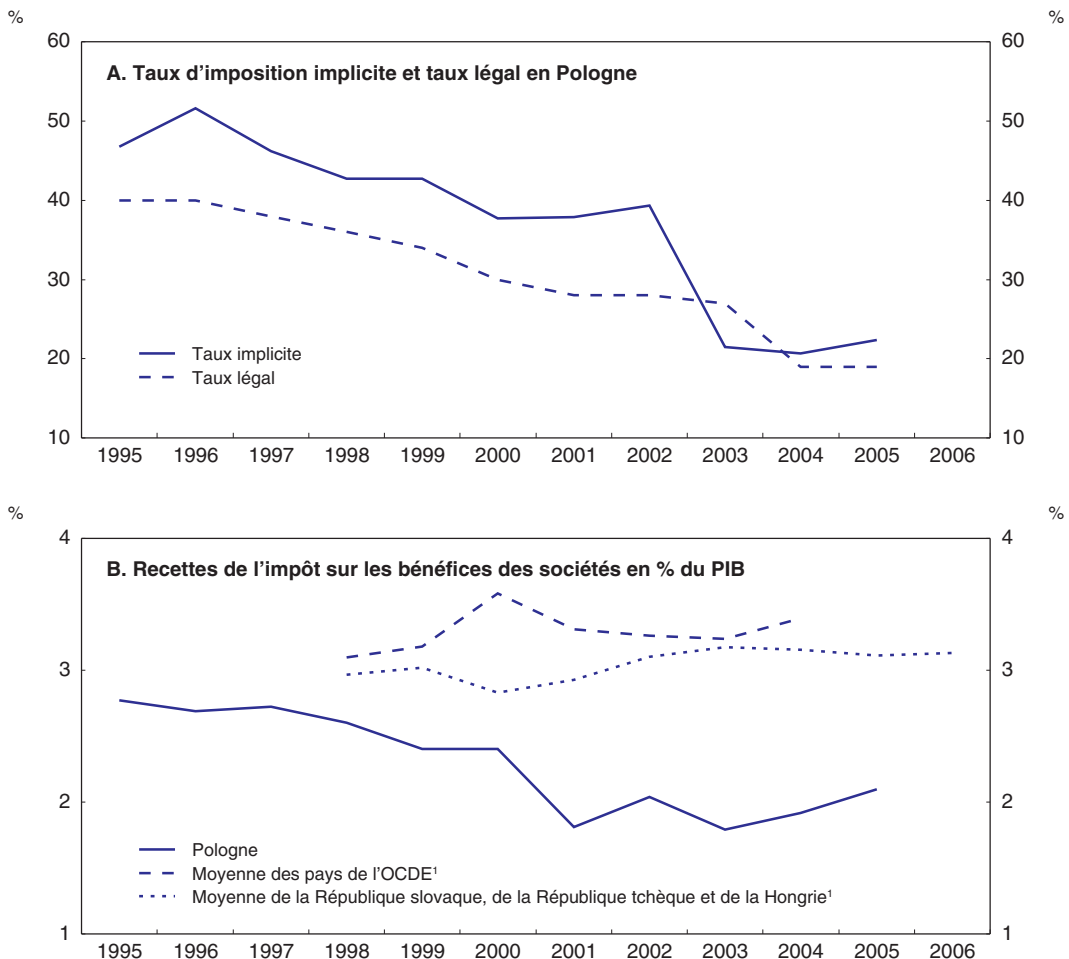
Source : CTPA/CFA/WP2(2007)14 et Statistiques financières internationales.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/345780241603>

Littéralement, cela signifierait que les rares mesures prises pour élargir la base d'imposition ont eu une portée trop limitée pour avoir une incidence mesurable sur les taux effectifs. En fait, le faible différentiel entre le taux légal et le taux d'imposition effectif laisse entendre que les abattements n'étaient peut-être pas si avantageux à l'origine. Cependant, dans la mesure où elles sont fondées sur un cas d'investissement hypothétique faisant intervenir une entreprise représentative, les constructions théoriques telles que le taux effectif moyen d'imposition ne saisissent peut-être pas totalement certaines modifications de la base d'imposition, par exemple celles qui amèneraient un certain nombre de sociétés précédemment exonérées à devenir désormais imposables. Une autre solution consiste à prendre en compte des coefficients généraux d'imposition et des taux d'imposition implicites, qui sont fondés sur le montant global des recettes de l'impôt sur les bénéfices des sociétés collectées dans l'ensemble de l'économie. Les deux notions sont similaires, à l'exception du fait que l'une est normalisée sur la base du PIB tandis que l'autre est fondée sur un indicateur des revenus imposables du capital et de l'entreprise tiré des données des comptes nationaux concernant les bénéfices dans le secteur des entreprises. L'une des principales différences est le fait que le coefficient d'imposition aura tendance à augmenter automatiquement si la part des bénéfices dans le total des revenus augmente, alors que le taux d'imposition implicite n'augmentera pas¹⁹. L'examen des taux d'imposition implicites fait apparaître une forte diminution des impôts sur les sociétés depuis le milieu des années 90. En fait, depuis 2000, la chute correspond à peu près à la diminution des taux légaux, ce qui montre une fois de plus que, du moins jusqu'en 2005, il y a eu peu de mesures importantes ayant pour effet d'élargir la base d'imposition (graphique 3.11, partie A).


En revanche, après avoir constamment baissé entre 1995 et 2001, les recettes de l'impôt sur les sociétés en pourcentage du PIB ont fortement augmenté et, en 2005, elles avaient retrouvé un niveau proche de celui de 2000 (graphique 3.11, partie B). Il n'est pas surprenant que les recettes de l'impôt sur les sociétés soient particulièrement sensibles à l'évolution cyclique mais en 2005, l'économie était considérée comme ayant retrouvé son niveau de croissance potentielle (selon les estimations de l'écart de production effectuées par l'OCDE). Ce paradoxe apparent entre des taux d'imposition (légaux ou effectifs) en baisse et une part des recettes de l'impôt sur les sociétés dans le PIB qui reste constante a été déjà observée dans un ensemble plus large de pays (Devereux et Sorensen, 2006) et il est également compatible avec la conclusion d'une étude récente de l'incidence de la concurrence fiscale, selon laquelle on n'observe guère de signes d'un effondrement des recettes de l'impôt sur les sociétés à la suite des fortes diminutions de leurs taux (Nicodème, 2006). En outre, il semblerait que les réductions des taux de l'impôt sur les sociétés aient réussi à attirer des entreprises en Pologne et à stimuler l'investissement. Les entrées d'investissements directs étrangers ont fortement augmenté depuis le début des années 2000. Dans une certaine mesure, cela est confirmé par l'augmentation de la part de la formation de capital fixe dans le PIB (chapitre 1).

Dans l'ensemble, bien qu'il n'existe pas de consensus sur ce que devrait être le taux optimal d'impôt sur les bénéfices des sociétés, il y a des raisons de penser que le taux actuellement en vigueur en Pologne pourrait être approprié dans l'ensemble. Autrement dit, il est difficile d'invoquer des arguments pertinents pour justifier des changements importants dans un sens ou dans un autre. Comme on l'a vu ci-dessus, l'imposition des sociétés a sensiblement diminué selon la plupart des indicateurs et elle est comparable à ce que l'on observe dans beaucoup d'autres économies en transition d'Europe centrale et orientale. De plus, l'imposition des sociétés représente déjà une faible part des recettes

Graphique 3.11. **Taux implicite de l'impôt sur les sociétés et rapport général impôts/PIB**

1. Moyennes non pondérées. La moyenne des pays de l'OCDE n'inclut pas le Mexique.

Source : Tendances de la fiscalité dans l'Union européenne et de l'OCDE (2007), base de données fiscale.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/345788544178>

fiscales globales et dans la mesure où il y a des raisons légitimes d'imposer les bénéfices des entreprises, il n'est pas certain que les avantages de nouvelles baisses compenseraient les coûts en termes de moins-value de recettes budgétaires. Par conséquent, de nouvelles réductions du taux légal de l'impôt sur les bénéfices des sociétés ne devraient être envisagées que comme compensation d'un élargissement de l'assiette. Par ailleurs, le capital étant sensiblement plus mobile que le travail, il n'y a sans doute pas lieu d'envisager l'imposition des revenus du capital comme source potentielle de financement de la réduction nécessaire de l'imposition du travail. En effet, une augmentation de l'imposition des sociétés constituerait un message défavorable dans le contexte international actuel, caractérisé par une vive concurrence fiscale. Pour ces raisons, les réformes futures de l'impôt sur les sociétés devraient mettre l'accent sur le traitement de certaines distorsions qui caractérisent un système classique et notamment la distorsion en faveur de l'endettement comme source de financement. En fait, il existe un certain nombre de choix possibles pour mettre fin à cette distorsion (OCDE, 2007d). Cependant, il pourrait être risqué pour la Pologne d'adopter un régime fiscal qui s'écarte sensiblement de celui

des autres pays étant donné les conséquences qui pourraient en résulter pour les flux d'investissement de l'étranger.

Le régime fiscal des petites entreprises non constituées en société et des travailleurs indépendants

Comme beaucoup de pays de l'OCDE, la Pologne offre un régime fiscal spécial aux petites entreprises non constituées en société et aux travailleurs indépendants, ce qui s'explique surtout par le souci de simplifier leurs obligations fiscales²⁰. En vertu du code des impôts, les très petites entreprises qui perçoivent des revenus d'activités non agricoles sont en principe assujetties à l'impôt selon le régime général mais elles peuvent opter (en accord avec les autorités fiscales) soit pour une imposition au taux uniforme de 19 % (régime général), soit pour le paiement d'une somme forfaitaire dans les conditions prévues par la loi sur l'imposition forfaitaire des revenus. Ce dispositif correspond à ce que l'on appelle le régime fiscal estimatif qui est couramment appliqué dans les pays en développement mais dont certaines caractéristiques se retrouvent également dans plusieurs pays de l'OCDE. L'impôt est fondé sur le chiffre d'affaires (recettes enregistrées), qui doit être égal ou supérieur à 150 000 EUR, mais ne doit pas excéder 250 000 EUR pour qu'une petite entreprise remplisse les conditions requises. Le taux d'imposition applicable varie selon la nature de l'entreprise et, dans la plupart des cas, il est inférieur au taux de l'impôt sur les bénéfices des sociétés et de l'impôt sur les revenus du capital des personnes physiques, qui s'élève à 19 %, mais les abattements sont également beaucoup plus limités. Par comparaison avec le régime général, le principal avantage pour les petites entreprises est la possibilité de tenir un registre simplifié des recettes et des dépenses.

La proportion de petites entreprises qui adoptent ces régimes a constamment diminué jusqu'à devenir pratiquement négligeable. Dans ces conditions, les autorités devraient peut-être réexaminer l'opportunité de maintenir le régime d'imposition forfaitaire, ou au moins envisager de réduire le nombre de taux d'imposition appliqués aux différentes catégories d'activités dans le cadre de ce régime, de manière à restreindre les possibilités d'évasion ou de fraude fiscale. L'un des avantages du régime général tient au fait qu'en autorisant la déductibilité des coûts salariaux, il incite davantage à déclarer les salariés, réduisant ainsi l'incidence de l'économie informelle. Si le régime du forfait est toujours considéré comme nécessaire, la possibilité d'autoriser la déductibilité des salaires du chiffre d'affaires, tout en ajustant en conséquence les taux d'imposition, devrait être examinée.

Quant aux travailleurs indépendants (également désignés sous le nom de travailleurs pour leur propre compte ou entrepreneurs individuels), ils bénéficient d'un régime fiscal favorable par rapport aux salariés ordinaires. En vertu de la loi sur l'impôt sur le revenu des personnes physiques, leurs gains sont traités de la même manière que des revenus du capital. Par conséquent, ils ont droit à un taux unique d'imposition de 19 % sur leurs revenus déclarés, au lieu d'être assujettis aux barèmes de taux progressifs qui s'appliquent aux revenus du travail. Surtout, étant donné les difficultés rencontrées par les autorités fiscales pour évaluer leurs revenus réels, ces entrepreneurs peuvent en fait choisir de payer des cotisations de sécurité sociale sur le niveau minimum de revenus qu'ils sont tenus de déclarer et qui correspond à 60 % du salaire moyen. De ce fait, la majorité des travailleurs indépendants paient en réalité des cotisations de sécurité sociale dont le taux effectif est nettement réduit par rapport à celui des salariés. Ce régime fiscal favorable a peut-être contribué à l'augmentation du nombre de travailleurs indépendants depuis le début de 2002 dans de nombreux secteurs tels que les industries manufacturières, la

construction, les transports et le commerce²¹. Il se traduit également par une augmentation régulière du rapport entre les recettes fiscales prélevées sur les travailleurs indépendants et le PIB (qui est passé de 3 % en 2000 à 3½ pour cent en 2005).

La forte progression des effectifs des travailleurs indépendants correspond peut-être aux changements rapides intervenus dans l'organisation industrielle des entreprises et au développement d'un secteur spécialisé dans la fourniture de services de conseil aux entreprises. De plus, pour beaucoup de particuliers, travailler pour leur propre compte peut constituer la seule possibilité réelle de trouver un emploi. Cette tendance à l'augmentation peut donc, dans l'ensemble, être considérée comme une évolution positive, sauf lorsque des distorsions induites par l'impôt conduisent à un usage excessif de ce statut. Des informations ponctuelles montrent que cela a pu être le cas en Pologne (Observatoire européen des relations professionnelles, 2006). Par exemple, des rapports montrent que certaines entreprises ont encouragé leurs salariés à se mettre à leur compte car cela comporte également de nombreux avantages pour les employeurs. Outre qu'elles échappent ainsi au paiement de cotisations de sécurité sociale, les entreprises bénéficient d'une plus grande flexibilité des relations contractuelles, en particulier pour ce qui est des obligations de protection des emplois en cas de licenciement. L'avantage qu'en tirent les travailleurs indépendants en termes de gains nets plus élevés est également important mais le champ d'application des prestations sociales s'en trouve réduit, notamment en ce qui concerne les droits à pension futurs. Cela pourrait occasionner des problèmes à l'avenir si ces tendances devaient persister.

Afin de freiner le développement des activités indépendantes fictives, le gouvernement a rendu plus restrictifs les critères d'éligibilité applicables en 2007²². Il est encore trop tôt pour prévoir l'efficacité de ces changements. Cependant, leur incidence pourrait être amplifiée par les fortes augmentations des salaires nominaux et par la récente baisse du coin fiscal. À cet égard, de nouvelles réductions du coin fiscal, même si elles étaient concentrées sur les particuliers à faibles revenus, contribueraient à réduire les différences de régime fiscal entre les salariés et les travailleurs indépendants, ce qui réduirait ainsi l'incitation à choisir ce dernier statut uniquement pour des raisons fiscales. À plus long terme, le gouvernement devrait néanmoins envisager de mettre au point des instruments d'évaluation qui permettraient de fonder les calculs des cotisations de sécurité sociale sur une estimation plus exacte des gains réels plutôt que sur la base d'un revenu fictif fixé à un faible niveau.

Impôts indirects

Cette section traitera trois grands domaines de la fiscalité indirecte : i) les impôts sur la consommation, qui comprennent à la fois les impôts généraux prélevés selon le système de la TVA et des impôts sur des produits spécifiques via les droits d'accise; ii) les taxes environnementales; et iii) les impôts sur le patrimoine.

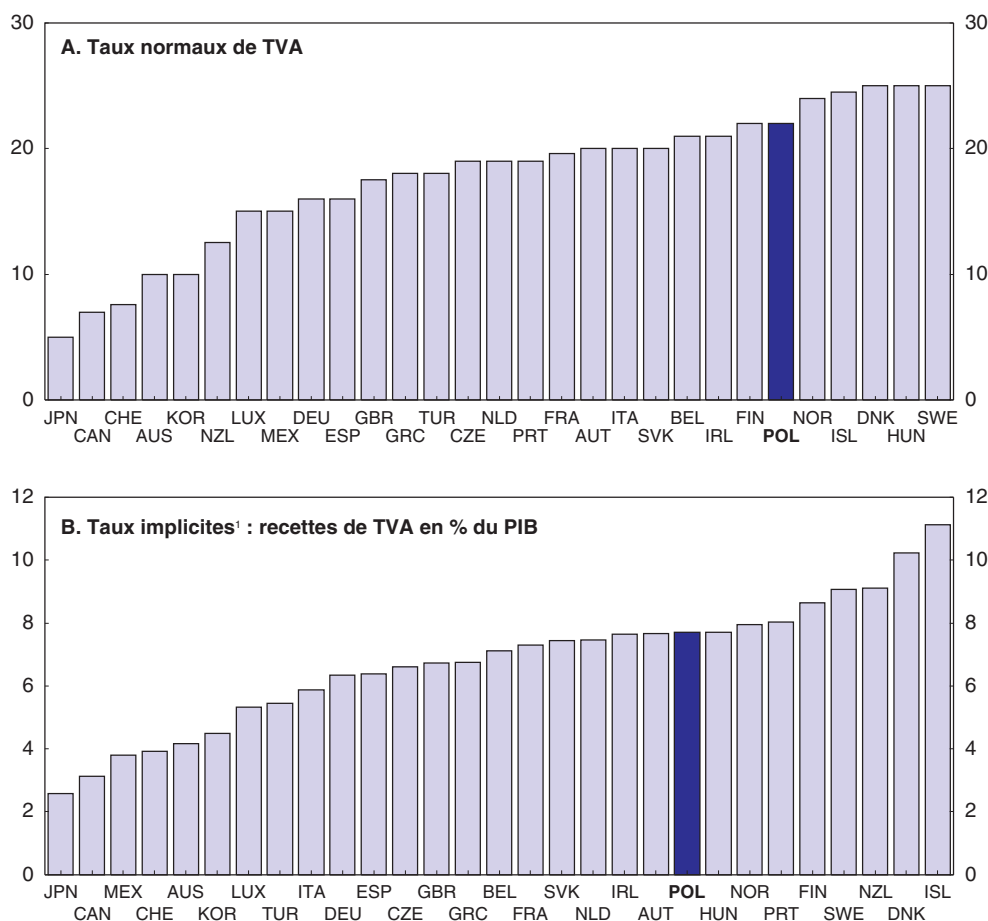
Taxes sur la valeur ajoutée et droits d'accise

La conformité du système de TVA polonais aux dispositions de l'Union européenne, notamment celles qui relèvent de la sixième directive, a été assurée dans une large mesure au moment de l'adhésion en 2004. Depuis lors, plusieurs modifications ont été apportées à la législation en vigueur, notamment pour améliorer encore la conformité aux réglementations communautaires, mais la structure des taux et l'ensemble des exonérations sont restées dans une large mesure inchangées. Le taux normal de TVA est fixé à 22 %, ce qui est nettement supérieur au minimum de 15 % requis selon la

réglementation de l'Union européenne, et il existe un taux réduit de 7 % qui s'applique à un large éventail de produits et services²³. Les principales exonérations de TVA sont, pour l'essentiel, assez courantes et comprennent les services financiers, d'éducation, de santé et autres services sociaux ou culturels, la location d'appartements et la vente d'une société (en totalité ou en partie)²⁴. Par ailleurs, les petites entreprises dont le chiffre d'affaires n'excède pas 50 000 PLN sont exemptées de l'enregistrement à la TVA, et par conséquent, elles n'ont pas le droit de récupérer la TVA versée sur leurs intrants. Ce seuil est relativement bas par rapport aux normes internationales.

Le taux normal de TVA est parmi les plus élevés des pays de l'OCDE, seuls les pays nordiques appliquant des taux égaux ou supérieurs (graphique 3.12, partie A)²⁵. De ce fait, le montant de recettes recouvré au moyen de la TVA, en pourcentage du PIB, est également supérieur à la moyenne de l'OCDE, bien que dans des proportions moindres. En fait, certains pays tels que l'Autriche, la Nouvelle-Zélande et les Pays-Bas parviennent à collecter autant de recettes de TVA ou même plus en pourcentage du PIB malgré des taux d'imposition plus faibles, ce qui montre que l'assiette retenue pour l'application du taux normal est plus étroite en Pologne (graphique 3.12, partie B). Cela s'explique par le champ

Graphique 3.12. **Taux légaux et implicites de TVA dans les pays de l'OCDE**
En %, 2006¹

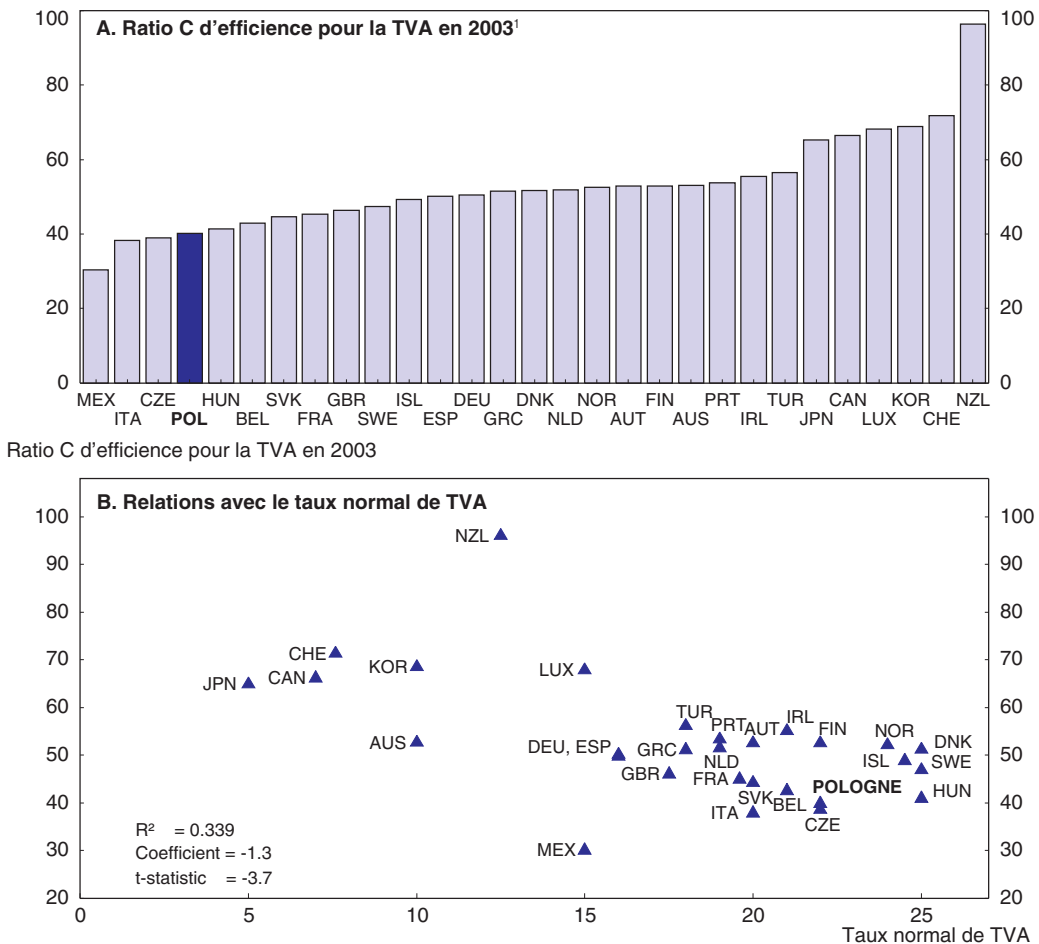


1. 2005 pour l'Australie, la Belgique, la Grèce, l'Islande, l'Irlande, le Mexique et la Pologne. 2004 pour le Portugal et l'Italie.
Source : OCDE (2008), base de données des statistiques des recettes publiques, février 2008.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/345803671881>

d'application plus large des produits exonérés ou soumis au taux réduit, mais probablement aussi par une incidence plus forte de la fraude fiscale. Un indicateur succinct de l'efficacité de la TVA en termes de recettes fiscales peut être obtenu à partir du rapport entre les recettes de TVA et la consommation nationale, qui est ensuite divisé par le taux normal de TVA et exprimé en pourcentage (OCDE, 2006c). Une valeur élevée montre que le taux normal de TVA s'applique sur une large assiette, les biens ou services exonérés étant peu nombreux, et que l'incidence de l'évasion fiscale est faible. Des calculs effectués pour les pays de l'OCDE montrent que la Pologne a l'un des ratios d'efficacité les plus faibles, avec une valeur bien inférieure à 50 % (graphique 3.13, partie A). La comparaison entre pays montre également une corrélation négative entre le taux normal de TVA et le coefficient d'efficacité, ce qui montre que les pays ayant des taux de TVA élevés ont tendance à restreindre l'assiette de cet impôt en appliquant un taux réduit à beaucoup de produits et/ou doivent faire face à une fraude fiscale plus élevée (graphique 3.13, partie B)²⁶.

Graphique 3.13. **Efficacité de la TVA en termes de recettes publiques dans les pays de l'OCDE**



1. Évalué à partir du rapport entre les recettes de TVA et la consommation nationale, qui est ensuite divisée par le taux normal et multiplié par 100.

Source : OCDE (2006), *Tendances des impôts sur la consommation*.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/345812316656>

L'un des aspects de l'efficacité de la TVA en termes de recettes publiques qui n'est pas saisi par ce type d'indicateurs est le coût de discipline fiscale que les entreprises doivent supporter pour s'acquitter de toutes les procédures liées à leurs obligations en tant que collecteurs d'impôts pour le compte de l'administration. Les entreprises polonaises se sont plaintes du fait que la charge administrative liée aux procédures de TVA n'est pas seulement plus lourde dans l'ensemble que dans les autres pays de l'Union européenne mais qu'elle est également inutilement compliquée (voir encadré 3.3 ci-dessous). Les représentants des entreprises polonaises considèrent la simplification des procédures de TVA comme une question encore plus urgente qu'une réduction des impôts sur les sociétés. Dans une certaine mesure, leur demande est justifiée par des données comparant les coûts supportés par les entreprises de divers pays pour s'acquitter de diverses catégories d'impôts (graphique 3.14). La comparaison montre que le classement de la Pologne est particulièrement peu satisfaisant pour ce qui est du temps nécessaire pour s'acquitter des obligations fiscales en matière de TVA. L'objet de certaines des procédures qui ont été critiquées est d'empêcher les entreprises d'exploiter des lacunes de la législation. Toutefois, avec un régime de TVA qui est voisin de ceux des autres pays de l'Union européenne, il n'est pas évident que les inquiétudes concernant une fraude fiscale potentielle justifieraient des procédures administratives sensiblement plus complexes. À cet égard, une meilleure approche pourrait consister à simplifier les procédures et à renforcer les contrôles par des inspections aléatoires sur place par les autorités fiscales. À cet égard, la charge qu'entraîneraient les contrôles se trouverait fortement réduite si les services de contrôle étaient fusionnés avec les services fiscaux. Les doubles emplois qu'entraînent ces contrôles effectués par deux autorités distinctes n'ont pas seulement pour effet de relever les coûts administratifs mais ils exposent en outre les entreprises au risque de devoir faire face à des interprétations ou à des jugements différents concernant des problèmes de discipline fiscale spécifiques. L'un des moyens de parvenir à une simplification consisterait, pour le gouvernement polonais, à exploiter des possibilités non utilisées qui sont offertes par la législation de l'Union européenne, ce qui permettrait aux entreprises nationales d'adopter des pratiques courantes dans le cadre de l'Union européenne (encadré 3.3). En outre, il faudrait faire en sorte que les entreprises puissent plus aisément obtenir des garanties juridiques concernant des dispositions spécifiques du Code des impôts chaque fois qu'elles le demandent. Il est évident que cela serait rendu plus facile par une simplification du Code des impôts, notamment en vue de réduire la nécessité de rechercher des garanties juridiques.

Outre la TVA, la Pologne prélève des droits d'accise sur la consommation de produits spécifiques parmi lesquels le tabac, les boissons alcoolisées (notamment le vin et la bière), le gaz liquide et les huiles minérales (le gaz liquide et le pétrole utilisé comme carburant ainsi que le fioul domestique), l'électricité et les voitures particulières. La plupart des pays de l'OCDE appliquent des droits d'accise à un grand nombre de ces produits, qui sont déjà soumis à la TVA, pour des motifs pigouviens qui vont de la prévention des risques sanitaires à l'encouragement à la préservation de l'énergie et de l'environnement. Le fait que les droits d'accise soient généralement perçus sur la base du volume, du poids ou même de la densité d'une composante particulière rend les comparaisons entre pays assez difficiles, notamment parce qu'elles peuvent subir l'influence des variations des taux de change sur le marché. Malgré ces mises en garde, les comparaisons existantes montrent qu'en Pologne, les droits d'accise exprimés en dollars sont généralement inférieurs à la moyenne OCDE (OCDE, 2006c). En outre, les différentiels de droits d'accise par rapport aux

Encadré 3.3. Simplification des procédures de TVA

Dans l'optique des représentants des entreprises polonaises, le coût du respect des réglementations fiscales et des procédures de recouvrement de l'impôt constitue actuellement un frein beaucoup plus important au développement des entreprises et de l'entrepreneuriat que le montant total des impôts collectés. Les coûts de discipline fiscale sont particulièrement lourds dans le cas de la TVA. Les plaintes des entreprises portent principalement sur trois aspects : la charge administrative, l'absence de neutralité de l'impôt et les possibilités inexploitées de simplification des procédures qu'offre la législation européenne.

i) *Coûts de transaction* : le respect des obligations fiscales entraîne nécessairement des coûts administratifs pour les entreprises qui doivent remplir un minimum de conditions en matière de transmission de pièces justificatives et de comptabilité. Toutefois, dans le cas de la Pologne, la charge administrative se trouve indûment renforcée par l'application complexe de dispositions spécifiques. Par exemple, pour une année donnée, les entreprises ne sont autorisées à demander des remboursements de TVA qu'au titre de l'acquisition d'intrants correspondant à des recettes produites (ou reçues) au cours de cette même année. En cas de retard dans la perception des recettes, les entreprises peuvent encore demander le remboursement mais doivent le faire sur la base d'un formulaire rectificatif, ce qui représente une importante charge administrative. Un ajustement simple consisterait en une extension de la période au cours de laquelle les recettes peuvent donner droit à des demandes de remboursement.

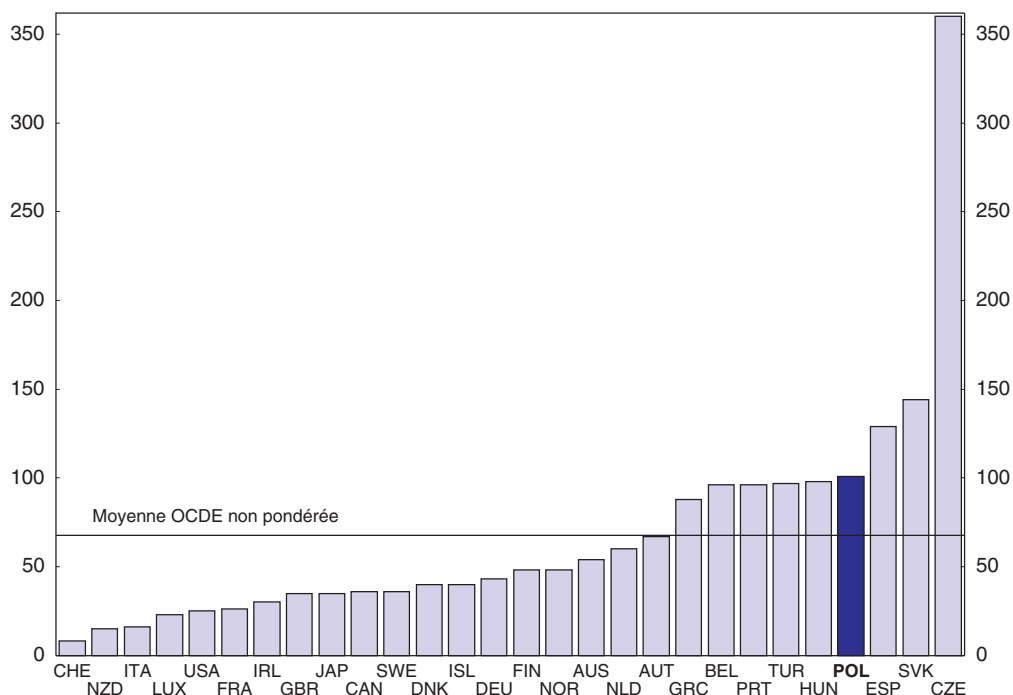
ii) *Neutralité fiscale*. Bien qu'en principe, les paiements de TVA doivent être proportionnels à la valeur ajoutée à chaque niveau de production, des décalages importants entre les versements d'impôts et les remboursements aboutissent à un « impôt » additionnel supporté par les entreprises. Un certain nombre de modifications contribueraient à réduire cette charge additionnelle. Par exemple, les entreprises devraient être autorisées à appliquer le principe du *report comptable* en vertu duquel la TVA payable au titre des importations d'un autre pays de l'Union européenne (acquisition intracommunautaire) peut être intégralement déduite au cours de la même période, ce qui annule l'impôt dû. En outre, un délai maximum de 60 jours devrait s'appliquer aux remboursements ; actuellement ceux-ci peuvent nécessiter un délai allant jusqu'à 180 jours.

iii) *Possibilités de simplification en vertu de la législation de l'Union européenne*. L'un des moyens de simplifier les procédures consisterait, pour les autorités polonaises, à autoriser les entreprises nationales à suivre les pratiques communément utilisées dans d'autres États membres (et qui sont par conséquent conformes à la législation de l'Union européenne). Par exemple, le principe du *report comptable* a été adopté par plusieurs États membres de l'Union européenne.


Plus généralement, les entreprises se sont également plaintes de la difficulté d'obtenir des garanties juridiques concernant les dispositions peu claires du code des impôts. Cela vaut non seulement pour la législation en matière de TVA mais aussi pour celle qui concerne l'impôt sur les bénéfices des sociétés. Le gouvernement a pris des mesures dans ce domaine en 2007 en centralisant la communication des décisions fiscales anticipées de manière à éviter les contradictions entre des décisions prises par différentes autorités fiscales et celles-ci sont désormais également liées par ces décisions. Néanmoins, la recherche d'une plus grande certitude juridique entraîne une charge additionnelle, qui pourrait être atténuée par une simplification du code des impôts.

Graphique 3.14. Temps nécessaire pour se conformer aux obligations en matière de TVA

Nombre d'heures par an, 2006



Source : Banque mondiale (2008), *Paying taxes : The global picture*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/345832506738>

pays voisins ne sont en général pas suffisants pour générer d'importants flux d'échanges transfrontaliers (légitimes ou illicites) sauf peut-être dans le cas de la bière, pour laquelle le droit appliqué en Pologne est relativement élevé. Néanmoins, le montant des recettes des droits d'accise en pourcentage du PIB enregistré en Pologne est équivalent à la moyenne des pays de l'OCDE et de l'Europe des 15 (environ 5 %, voir tableau 3.1). Sauf en ce qui concerne le tabac, la possibilité d'obtenir des recettes plus importantes d'autres sources n'est donc pas évidente. La politique fiscale devrait mettre l'accent sur la simplification des procédures et la suppression de l'écart d'impôt entre le gazole utilisé comme carburant et celui qui est utilisé pour le chauffage.

Du point de vue de l'efficacité économique, les impôts sur la consommation sont considérés comme préférables à l'imposition des facteurs de production. Cela est surtout dû au fait que, par rapport à l'imposition des revenus du capital et du travail, ils sont plus favorables à l'offre d'épargne et de travail et par conséquent, à l'investissement, à l'effort de travail et à la croissance²⁷. Cette thèse a été confirmée par certains travaux empiriques²⁸. Sur la base de ces arguments, un certain nombre de pays envisagent de relever les taux de TVA pour financer les baisses de cotisations de sécurité sociale, en suivant l'exemple récent de l'Allemagne. Toutefois, en Pologne, les recettes de la TVA et des droits d'accise représentent déjà une part relativement élevée des recettes fiscales totales. En outre, le taux de TVA étant l'un des plus élevés, il y a lieu d'évaluer avec prudence les avantages et les inconvénients d'une nouvelle hausse de ce taux, en tenant compte notamment des effets défavorables des impôts sur la consommation en termes de redistribution des revenus ou d'équité. Il est possible de soutenir que, compte tenu de

l'efficacité relativement faible du taux normal de TVA qui a été mise en évidence plus haut, il serait possible de collecter davantage de recettes au moyen d'un élargissement de l'assiette ou d'un renforcement des efforts de recouvrement de l'impôt. En fait, les arguments en faveur de l'application d'un taux de TVA réduit ne sont pas entièrement convaincants pour tous les produits et services concernés; il pourrait même, dans certains cas, en résulter de graves distorsions²⁹. Cependant, une plus grande uniformisation du taux de TVA ne serait possible que dans le contexte d'une réduction du taux normal, de sorte que cette réforme serait dans une large mesure neutre pour les recettes publiques. De même, si la fraude fiscale est importante – il est difficile d'obtenir des estimations précises – il serait possible d'améliorer le recouvrement de l'impôt si le taux de TVA était quelque peu abaissé. Dans l'ensemble, les possibilités de recours aux impôts sur la consommation pour financer des réductions des impôts sur la main-d'œuvre apparaissent limitées. Les taxes environnementales et les impôts sur le patrimoine, qui sont examinées ci-dessous, offriraient de meilleures solutions à cet égard.

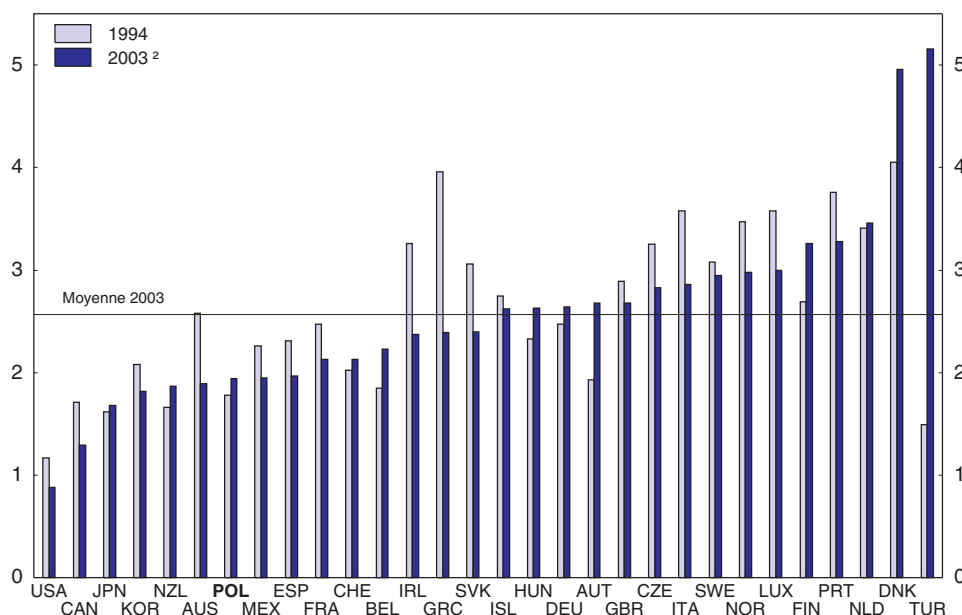
Fiscalité environnementale

En Pologne, comme dans la majorité des pays de l'OCDE, la plus grande partie des recettes collectées au moyen de ce qui est considéré comme des taxes environnementales provient des droits d'accise sur l'achat ou l'utilisation de véhicules à moteur, de combustibles et d'électricité. Toutefois, la somme de ces impôts représente environ 2 % du PIB, chiffre sensiblement inférieur à la moyenne des pays de l'OCDE qui est de 2,5 %. Un autre indicateur, calculé à partir du rapport entre les recettes des impôts sur l'énergie et la consommation finale d'énergie montre également que la Pologne est en retard par rapport à la plupart des autres pays européens pour ce qui est de la charge de la fiscalité environnementale (graphique 3.15). En outre, alors que celle-ci a augmenté dans la majorité des pays de l'Union européenne depuis le milieu des années 90, elle est restée constante en Pologne. Ces comparaisons montrent que la Pologne dispose d'une certaine marge de manœuvre pour utiliser davantage la fiscalité comme moyen de réduire les émissions de gaz à effet de serre et la pollution atmosphérique, n'ayant guère progressé dans ce domaine au cours des dernières années. Il y a lieu d'indiquer que, grâce à la restructuration de l'économie au détriment des industries lourdes, la Pologne devrait pouvoir parvenir à respecter ses engagements de partage des charges résultant du protocole de Kyoto et des réglementations de l'Union européenne. Cependant, elle reste l'un des pays de l'OCDE qui émettent le plus de gaz à effet de serre par unité produite, ce qui est dû dans une large mesure à la prédominance du charbon riche en carbone dans les sources d'énergie qu'elle utilise, et elle a donc plus de mal à respecter les critères de l'UE en matière d'émissions. En fait, la combustion du charbon représente de loin la plus importante des sources d'émissions de CO₂ et de SO₂ (Kiuila et Sleszynski, 2003).

Dans ce contexte, les autorités devraient envisager l'introduction d'éléments d'une taxe sur le carbone, qui consisterait à imposer l'utilisation de combustibles fossiles en fonction de leur teneur en carbone. Un certain nombre de pays de l'OCDE, parmi lesquels le Danemark, la Norvège, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède, ont adopté des instruments qui se rapprochent d'une taxe sur le carbone³⁰. Dans tous les cas, la taxe sur le carbone a été instaurée dans le cadre d'une réforme neutre par rapport aux recettes publiques qui comportait des réductions compensatrices des cotisations de sécurité sociale ou de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Le changement de structure de la fiscalité a été particulièrement marqué en Suède et au Danemark (nettement plus


Graphique 3.15. **Recettes des taxes liées à l'environnement**¹

En % du PIB



1. Les données portent sur les recettes des taxes liées à l'environnement appliquées en vue de contrôler la pollution.
2. 2002 pour l'Australie et la République slovaque.

Source : OCDE (2006), *Tendances des impôts sur la consommation*, Édition 2006, OCDE, Paris.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/345833528277>

de 2 % du PIB)³¹. Dans le cas de la Pologne, une telle mesure aurait surtout une incidence sur le coût de l'utilisation du charbon, ce qui entraînerait une augmentation des prix de l'électricité qui se répercuterait sur les coûts de production d'un grand nombre d'industries (à forte intensité d'énergie) ainsi que sur les revenus disponibles réels des ménages. L'incidence négative sur ces derniers et sur l'emploi global pourrait être atténuée (ou même plus que compensée) par des réductions simultanées des cotisations de sécurité sociale. Il est évident que, dans la mesure où l'objectif principal d'une taxe sur le carbone serait environnemental, il est nécessaire que les autorités examinent l'opportunité de l'utilisation d'un tel instrument par comparaison avec la principale alternative qui serait fondée sur un système d'échange de droits d'émission dans le cadre de discussions plus générales sur le changement climatique au niveau de l'Union européenne. De toute façon, il n'est pas nécessaire que les deux instruments s'excluent mutuellement et dans le cas de la Pologne, l'un des avantages de l'impôt serait de fournir des recettes qui pourraient être utilisées pour financer de nouvelles réductions du coin fiscal, bien que la négociation des permis de polluer puisse également procurer des recettes.

Impôts sur la propriété immobilière

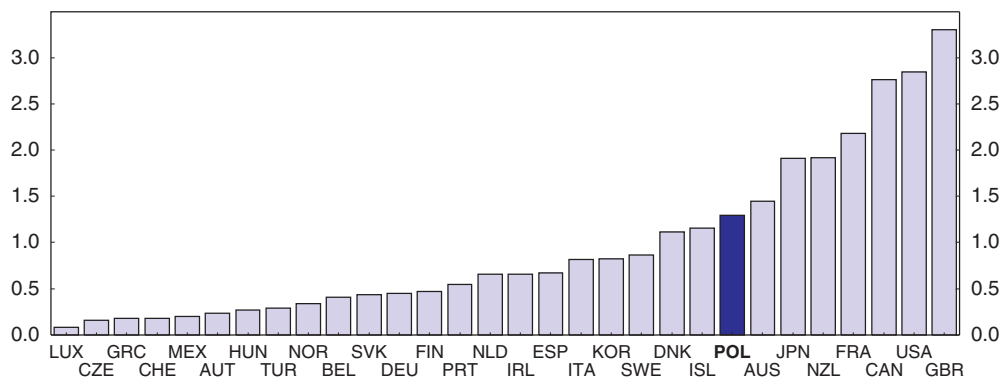
En Pologne, il existe essentiellement trois impôts sur la propriété immobilière qui sont tous perçus au niveau local : sur les terrains agricoles, les forêts et les biens immobiliers. Bien que les deux premiers puissent représenter une source de recettes importante pour quelques petites municipalités rurales, seul l'impôt sur les biens immobiliers génère un montant significatif de recettes au niveau global³². Dans ce dernier cas, l'impôt s'applique aux terrains (à l'exception de ceux qui sont classés comme forêts ou comme terres agricoles) aux bâtiments, aux immeubles et constructions (liés à une activité économique).

Les taux sont fixés par les collectivités locales, dans la limite de plafonds imposés par l'administration centrale. Les plafonds, ainsi que les taux effectifs, sont différenciés par catégories et sont nettement plus élevés pour les locaux commerciaux que pour les immeubles résidentiels³³. Le système aboutit donc à une discrimination en faveur de l'immobilier résidentiel par rapport à l'immobilier industriel et commercial. Le montant de l'impôt payé est fondé sur la superficie des terrains et l'espace utilisable. Par conséquent, il n'existe pas d'impôt cadastral ou fondé sur la valeur du bien.

Comme on l'a indiqué ci-dessus, les recettes collectées des impôts sur le patrimoine représentent une part relativement faible des recettes fiscales totales en Pologne. Cette part est un peu plus élevée que dans la majorité des pays de l'OCDE (bien qu'inférieure à la moyenne) mais le fait est que, dans la plupart des pays, les impôts sur le patrimoine représentent une source de recettes publiques sous-utilisée, sauf au Canada, aux États-Unis et au Royaume-Uni (graphique 3.16). En fait, les impôts sur les biens immobiliers sont considérés dans une large mesure comme ceux qui faussent le moins l'affectation des ressources et par conséquent l'efficacité économique. Cela est dû essentiellement au caractère fixe de cette base, qui limite la possibilité d'évasion et de fraude fiscales. En outre, du fait que dans le cas des terrains, ils constituent des impôts sur une rente économique, l'incidence sur l'efficacité est beaucoup plus limitée que dans le cas d'un impôt sur le rendement normal du travail ou du capital. Dans le cas de la Pologne, comme dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE, une autre raison de réexaminer la fiscalité du patrimoine est la tendance générale à avantager les propriétaires qui occupent leur logement.


Graphique 3.16. **Impôts sur la propriété immobilière**

En % du PIB, 2006¹



1. 2005 pour l'Australie, la Belgique, la Grèce, l'Islande, le Mexique et la Pologne. 2004 pour le Portugal.

Source : OCDE (2008), base de données des Statistiques des recettes publiques, janvier 2008.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/345835488751>

Cette absence de neutralité s'explique dans l'ensemble par deux causes principales :
 i) il n'existe pas d'impôt sur le rendement total des logements occupés par leur propriétaire, car, en général, ni la valeur locative imputée, ni les gains en capital réalisés sur les résidences principales ne sont imposés; en outre ii) dans de nombreux pays, les paiements d'intérêts des prêts hypothécaires et, dans certains cas, les coûts de rénovation sont déductibles de l'impôt sur le revenu. Le régime fiscal favorable est souvent justifié par le fait qu'il constitue un moyen de faciliter l'accès à la propriété du logement qui, dans de nombreux pays est considérée par les pouvoirs publics comme un objectif souhaitable.

Toutefois, une forte distorsion en faveur de la propriété du logement pourrait limiter le développement d'un marché locatif et réduire la mobilité de la main-d'œuvre³⁴. Par conséquent, pour s'orienter vers une plus grande neutralité par rapport au logement locatif, il faudrait soit instaurer un impôt sur la valeur locative imputée des logements occupés par leur propriétaire, accompagné d'une imposition des gains en capital, soit supprimer tous les abattements correspondants appliqués dans le cadre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Étant donné que l'imputation des loyers est difficile à appliquer en pratique, la seconde option pourrait être préférable, du moins comme moyen d'assurer une certaine cohérence. La Pologne a déjà réalisé un progrès important dans cette direction avec la suppression progressive de la déductibilité des paiements d'intérêts de prêts hypothécaires. Comme on l'a indiqué plus haut, la mesure s'applique aux nouveaux prêts contractés depuis le début de 2007 et sera donc progressivement supprimée d'ici 2027.

En ce qui concerne la propriété de logements donnés en location, la déductibilité des intérêts de prêts hypothécaires et des coûts de rénovation peut être justifiée, dans la mesure où le rendement de l'investissement en logements est dans ce cas entièrement imposable. Toutefois, le rendement n'est que partiellement imposé, étant donné que les loyers sont soumis à l'impôt sur le revenu des personnes physiques tandis que les gains en capital sont actuellement exonérés, à condition que le bien immobilier soit détenu depuis au moins 12 mois³⁵. Il en résulte une distorsion fiscale en faveur de l'investissement immobilier et au détriment des actifs financiers. Pour supprimer cette distorsion, il faudrait que les gains en capital réalisés sur les biens immobiliers loués soient assujettis à l'impôt sur le revenu des personnes physiques de la même manière que les gains en capital réalisés sur la détention d'actifs financiers. Plus généralement, les ajustements apportés à la structure de l'impôt sur le patrimoine devraient être replacés dans le cadre d'une réforme plus générale centrée sur l'instauration d'un impôt cadastral ou d'un impôt sur la valeur vénale des terrains. Indépendamment des avantages en termes d'efficacité économique qui résulteraient de l'imposition des rentes incluses dans la valeur des terrains, un impôt cadastral serait bénéfique du point de vue de l'équité, dans la mesure où il élargirait le différentiel d'impôt entre les biens de faible valeur et les biens de grande valeur. De même, l'utilisation de la valeur des biens immobiliers comme assiette de l'impôt ferait apparaître les énormes écarts de taux effectifs d'imposition des biens immobiliers entre ceux qui sont utilisés à des fins professionnelles et ceux qui sont utilisés à des fins résidentielles, ce qui faciliterait une évolution vers une structure plus équilibrée³⁶.

L'instauration d'un impôt cadastral est à l'ordre du jour depuis de nombreuses années. La plupart des obstacles techniques à l'établissement d'un tel impôt – en particulier la mise en place d'un cadastre – ont été levés, mais l'institution d'un système d'évaluation des biens immobiliers n'est pas simple. Le principal obstacle est d'ordre politique. Afin de faciliter son instauration, l'impôt devrait être initialement fixé à un taux suffisamment faible pour être neutre en termes de recettes publiques. Il pourrait être ensuite progressivement relevé de manière à procurer davantage de recettes aux municipalités, permettant ainsi à l'administration centrale de réduire les transferts aux collectivités locales. De plus, afin d'éviter de pénaliser les particuliers ou les ménages occupant un logement de grande valeur mais disposant de faibles revenus, il devrait s'accompagner d'un dispositif qui permettrait aux personnes obligées de verser des impôts élevés par rapport à leurs revenus de faire face à ces paiements sans être obligées de quitter leur logement³⁷.

Encadré 3.4. Principales recommandations concernant la politique fiscale

Généralités

- Ne pas envisager de nouvelles réductions de la charge fiscale totale tant que la tendance à l'assainissement des finances publiques n'apparaîtra pas nettement comme durable.
- Modifier la structure fiscale d'ensemble en réduisant l'imposition du travail et en utilisant davantage des bases d'imposition entraînant moins de distorsions, notamment en ayant recours à un impôt sur la propriété immobilière mais aussi à une taxe environnementale.

Imposition du travail

- Réduire encore le coin fiscal sur les revenus du travail en abaissant les cotisations de sécurité sociale. Les réductions devraient être à la fois importantes et ciblées sur l'extrémité inférieure de l'échelle des revenus.
- Envisager d'instaurer un crédit d'impôt au titre des revenus du travail pour encourager l'entrée dans la vie active des groupes marginaux.
- Saisir l'occasion fournie par les réductions envisagées des taux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques pour supprimer un certain nombre d'abattements fiscaux et élargir la base d'imposition. Par exemple, supprimer les déductions au titre des abonnements à l'Internet et transformer l'abattement pour enfant à charge récemment adopté par un crédit d'impôt récupérable tout en réduisant son montant.
- Supprimer le régime fiscal spécial applicable à l'agriculture. Les revenus agricoles devraient être traités de la même manière que ceux des autres types d'activités.

Imposition du capital

- Envisager de nouvelles réductions du taux de l'impôt sur les sociétés dans le cadre d'un élargissement de son assiette afin de rendre cette réforme neutre en termes de recettes publiques *ex ante*.
- Réduire la distorsion fiscale en faveur des travailleurs indépendants en calculant leurs cotisations de sécurité sociale sur la base de leurs gains réels et non sur celle d'un revenu fictif fixé à un faible niveau, tout en mettant au point des instruments d'évaluation permettant une meilleure estimation de ces gains.

TVA, droits d'accise et taxes environnementales

- Simplifier les procédures de TVA pour les entreprises en laissant les firmes nationales adopter des pratiques communément utilisées dans d'autres pays de l'Union européenne. Il serait possible de mieux répondre aux craintes suscitées par le risque de fraude à la TVA par des contrôles plus stricts, notamment des inspections sur place décidées de manière aléatoire par les autorités fiscales.
- Mettre fin à la différence d'imposition entre le gazole utilisé comme carburant pour véhicules à moteur et celui qui est utilisé pour le chauffage.
- Envisager l'instauration d'une taxe sur le carbone pour atteindre les objectifs concernant le changement climatique à un coût minimal.

Impôt sur le patrimoine

- Remplacer l'impôt actuel sur les biens immobiliers résidentiels par un système *ad valorem*, et relever progressivement les taux de manière à accroître les recettes collectées et à réduire les transferts de l'administration centrale aux municipalités.
- Supprimer la distorsion induite par l'impôt sur le revenu des personnes physiques en faveur de l'investissement dans l'immobilier (par opposition aux actifs financiers) en imposant les gains en capital réalisés sur les biens immobiliers loués.

Notes

1. C'est la raison pour laquelle de nombreux spécialistes préfèrent choisir la consommation plutôt que le revenu comme assiette d'imposition : à long terme, elle augmente les revenus et les incitations à épargner.
2. L'impôt sur les bénéfices introduit en 1989 s'apparentait – en dépit de certaines différences – à un impôt sur le revenu des sociétés (Schratzenstaller, 2005).
3. Avant 1999, les employeurs payaient des cotisations de sécurité sociale équivalentes à 48 % des salaires bruts. Après la réforme du système de retraite et du régime d'assurance maladie, les cotisations ont été divisées entre salariés (18,7 %) et employeurs (20,4 %). Ces taux sont restés pratiquement inchangés jusqu'en 2007.
4. Au moment de l'introduction de la TVA en 1993, le taux normal était de 22 % et le taux réduit de 7 %. Un deuxième taux réduit de 3 % a été instauré en 2000 pour les produits agricoles. En vertu de la sixième directive du Conseil de l'UE, le taux de base doit être d'au moins 15 % et, hormis les quelques catégories admissibles à une exonération complète, seuls deux taux réduits d'au moins 5 % sont autorisés pour des biens et des services spécifiques. Le taux de 3 % a été autorisé pour une période de transition (prolongée).
5. Il convient de noter que cet avantage fiscal ne s'appliquait qu'à l'acquisition de biens immobiliers neufs (directement auprès de promoteurs).
6. À titre de comparaison, dans un système d'imposition *dual*, tous les revenus nets (revenus du capital, salaires et pensions, diminués des déductions) subissent un taux de prélèvement proportionnel, auquel s'ajoutent des taux progressifs sur les revenus bruts perçus au titre du travail et des pensions (OCDE, 2006a).
7. Ce seuil s'élève à environ 30 % du salaire moyen lorsqu'on tient compte des abattements au titre des cotisations de sécurité sociale.
8. On notera que le degré de progressivité associé à la tranche supérieure est inférieur à la différence de taux de 10 points (40 % contre 30 %). Cela tient au fait que le seuil de revenu de la tranche supérieure correspond aussi au revenu plafonné servant de base aux cotisations de sécurité sociale. Par conséquent, la progressivité est dans ce cas plus proche de 2 points de pourcentage.
9. Dans ce chapitre, abatement et déduction sont des termes génériques qui peuvent désigner une déduction du revenu imposable ou du montant de l'impôt dû (crédit d'impôt).
10. Avec un crédit d'impôt récupérable, les contribuables dont la dette fiscale devient nulle sans avoir épuisé la totalité du crédit peuvent recevoir un remboursement correspondant de l'administration fiscale.
11. Si le crédit d'impôt était intégralement remboursable, il se traduirait par une réduction beaucoup plus importante du coin fiscal pour les bas salaires. Par exemple, la réduction pour un ménage comptant un seul apporteur de revenu (avec deux enfants) et ayant un salaire équivalent à 75 % du salaire moyen serait de l'ordre de 8 points, contre 3 points actuellement.
12. Les pays en question sont la Belgique, le Canada, la France, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas et la Suède. Le Danemark a lui aussi introduit un CIRT en 2004, mais sans condition de ressources, tandis que la Finlande applique un système similaire fondé sur une déduction et non sur un crédit.
13. C'est généralement le cas pour les parents isolés dont le retour sur le marché du travail entraîne souvent la perte de prestations et la nécessité de payer des services de garde d'enfants.
14. De toute évidence, un ciblage étroit sur le niveau de revenu nécessite un retrait rapide de la mesure à mesure que le salaire augmente, ce qui réduit les incitations à travailler plus longtemps ou à investir dans l'amélioration de ses qualifications.
15. Voir le chapitre 3 de OCDE (2005b). L'impact est le plus marqué dans le cas du conjoint sans emploi d'une personne qui travaille déjà, pour qui la probabilité passe de 51 % à 58 %. La contre-incitation financière à travailler est mesurée par un taux d'imposition effectif marginal qui tient compte de l'augmentation consécutive des paiements au titre de l'impôt sur le revenu et des cotisations de sécurité sociale, ainsi que de la perte de prestations sociales occasionnée par le changement de statut (Immervoll, 2006).
16. En raison de critères d'admissibilité vagues, de nombreux participants qui ne sont pas des exploitants agricoles au sens strict bénéficient de ce programme.

17. L'amortissement du capital est autorisé conformément à la méthode de l'amortissement linéaire, et les taux d'amortissement sont respectivement de 2.5 % et de 20 % par an pour les bâtiments et machines.
18. Cette méthodologie, mise au point initialement par Devereux et Griffith (1999 et 2003) a été élargie à tous les pays de l'Union européenne (à l'exception de la Bulgarie et de la Roumanie) par la Commission européenne [CTPA/CFA/WP2(2007)14].
19. Pour cette raison, le taux d'imposition implicite est considéré comme un meilleur moyen d'évaluer le taux d'imposition effectif, malgré ses inconvénients.
20. Le terme de travailleur indépendant s'applique généralement aux personnes physiques qui sont propriétaires et exploitants de leur entreprise et il est généralement utilisé aussi bien en ce qui concerne les employeurs que les salariés (dans les petites entreprises non constituées en société) et les travailleurs pour leur propre compte. En Pologne, les travailleurs indépendants représentent environ 20 % de l'emploi total et près de 80 % des personnes considérées comme travailleurs indépendants sont des travailleurs pour leur propre compte.
21. Le nombre total de travailleurs indépendants a quelque peu baissé depuis le début des années 2000 mais cela s'explique essentiellement par la réduction progressive de la main-d'œuvre employée dans le secteur agricole surdimensionné.
22. L'efficacité est renforcée par le fait que la reclassification des contrats de travail indépendant pourrait désormais entraîner des coûts potentiels importants pour l'employeur d'autant plus qu'une amende pourrait s'ajouter aux arriérés d'impôts et de cotisations sociales non payés majorés des intérêts.
23. Un taux de 3 % s'applique également à la plupart des produits agricoles. En décembre 2007, la Pologne a été autorisée à maintenir le taux de 3 % jusqu'à la fin de 2010, après quoi celui-ci devra être supprimé conformément aux règles de l'Union européenne en vertu desquelles les taux réduits (à l'exception du taux à 0 %) doivent être d'au moins 5 %.
24. Il y a lieu de noter que, conformément aux réglementations de l'Union européenne, un taux de 0 % s'applique aux exportations et à la fourniture intracommunautaire de produits ainsi que de biens incorporels et de services de transport internationaux. Contrairement aux exonérations, le taux de 0 % permet de récupérer la TVA versée sur les intrants.
25. La Hongrie a réduit son taux de TVA en 2007 et il est désormais plus faible que celui de la Pologne.
26. Dans le cas de la Pologne, ce manque d'efficacité tient peut-être aussi à la structure des dépenses des ménages : les ménages polonais consacrent une part plus importante de leur revenu à l'achat de produits alimentaires, qui bénéficient d'un taux réduit.
27. Dans le cas de l'offre de main-d'œuvre, l'effet défavorable de l'impôt résulte essentiellement des taux marginaux élevés d'imposition liés à la progressivité, qui est défavorable aux activités à forte intensité de main-d'œuvre, à l'investissement en capital humain et à l'entrepreneuriat.
28. Dans un contexte international, ces effets pourraient se trouver renforcés par le fait que les impôts sur la consommation sont prélevés sur les importations, mais non sur les exportations (alors que c'est l'inverse pour les cotisations de sécurité sociale), ce qui a un effet favorable sur la compétitivité. Toutefois, à long terme, cet avantage pourrait être compensé par des ajustements des taux de change réels. Néanmoins, les revenus réels seraient plus élevés.
29. Il y a lieu de mentionner à cet égard la structure duale des taux applicables à la vente de logements neufs, un taux réduit étant appliqué aux appartements ou maisons dont la surface est inférieure à un certain seuil. Indépendamment de la complexité technique du calcul de la surface à prendre en compte, la dualité des taux réduit le marché de logements de plus grande dimensions. Heureusement, cette disposition sera abandonnée en 2009 conformément aux réglementations de l'Union européenne et tous les nouveaux logements seront imposés au taux normal.
30. À proprement parler, aucun pays de l'OCDE n'applique une taxe pure sur le carbone dans la mesure où tous appliquent des exonérations et où les modalités d'application sont très différentes.
31. Cependant, on ne dispose pas d'évaluation *ex post* de l'incidence de la réforme dans ces deux pays.
32. Les recettes des impôts sur les terrains agricoles et les forêts ne représentent respectivement que 0.3 % et 0.04 % des recettes fiscales totales, contre 3.45 % pour les biens immobiliers. Toutefois, 3.2 millions de contribuables sont soumis à l'impôt sur les terrains agricoles ou les forêts, alors que 5.5 millions paient l'impôt sur les biens immobiliers.
33. Par exemple, le taux maximum était respectivement de 18.43 PLN et de 0.56 PLN par m² en 2006 pour des locaux commerciaux et résidentiels situés dans des zones comparables.

34. L'effet défavorable d'une forte incidence de la propriété du logement sur la mobilité de la main-d'œuvre peut être en partie atténué si les coûts de transaction sur les achats et ventes de logements sont maintenus à un niveau très faible. À cet égard, le droit de timbre sur les transactions immobilières a été ramené de 5 % à 2.5 % au cours des dernières années.
35. Jusqu'en 2007, il fallait que le bien ait été détenu pendant au moins cinq ans pour que l'exonération de l'impôt sur les plus-values s'applique.
36. Par exemple, exprimés en équivalent *ad valorem*, les taux effectifs de l'impôt foncier applicable aux biens des entreprises sont respectivement de 7.8 % et de 1.4 % sur les bâtiments et les terrains. En ce qui concerne les biens résidentiels, les chiffres correspondants sont de 0.062 % et de 0.046 %.
37. À cet égard, l'une des possibilités serait un système de prêts viagers hypothécaires mais on pourrait aussi envisager un mécanisme plus simple tel qu'un différé de paiement de l'impôt jusqu'à la vente du bien immobilier.

Bibliographie

- Bassanini, A., J. Rasmussen et S. Scarpetta (1999), « The Economic Effects of Employment-Conditional Income Support Schemes for the Low-Paid: An Illustration from a CGE Model Applied to Four OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 224.
- Gorodnichenko, Y., J. Martinez-Vazquez et K. Sabirianova Peter (2008), « Myth and Reality of Flat Tax Reform: Micro Estimates of Tax Evasion and Welfare Effects in Russia », *document de travail du NBER*, n° 13719.
- Keen, M., K. Yitae et R. Varsano (2006), « The Flat Tax(es): Principles and Evidence », *document de travail du FMI*, n° 06/218.
- Lenain, P. et L. Bartoszek (2000), « The Polish Tax Reform », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 234.
- Mitra, P. et N. Stern (2004), « Tax Systems in Transition », dans M. Dabrowski, B. Slay et J. Neneman (dir. pub.), *Beyond Transition: Development Perspectives and Dilemmas*, Ashgate Publishing, Londres.
- Nicodème, G. (2006), « Corporate Tax Competition and Coordination in the European Union: What Do We Know? Where Do We Stand? », *European Economy – Economic papers*, n° 250, Commission européenne, Bruxelles.
- OCDE (2003), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (2005a), *Les pensions dans les pays de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (2005b), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (2006a), *Refonte de l'imposition des revenus des personnes physiques*, Paris.
- OCDE (2006b), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (2006c), *Tendances des impôts sur la consommation*, Paris.
- OCDE (2007a), *La base de données sur les dépenses sociales : Guide d'interprétation*, Paris.
- OCDE (2007b), *Objectif croissance – Édition 2007*, Paris.
- OCDE (2007c), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (2007d), *Réforme fondamentale de l'impôt sur les bénéfices des sociétés*, Paris.
- Remy, V. (2005), « Éléments de bilan sur les travaux évaluant l'efficacité des allègements de cotisations sociales employeurs », *documents d'études de la DARES*, n° 101.
- Schatzenstaller, M. (2005), « Effective Company Taxation in Poland: Some Methodological Considerations and Empirical Results », *Intereconomics*, mars/avril.

Chapitre 4

Comblent le déficit de logements

Malgré le développement de la propriété résidentielle, le marché immobilier polonais pâtit d'une importante pénurie de logements. La différence entre le nombre de ménages et le nombre de logements disponibles, la densité de logements par millier d'habitants et l'équipement en éléments de confort de base (en particulier dans les zones rurales) sont autant de facteurs qui témoignent des progrès que la Pologne doit encore accomplir pour se hisser au niveau des pays les plus riches de l'OCDE et de l'Union européenne. Le secteur locatif officiel est également sous-développé, ce qui contribue à une faible mobilité de la main-d'œuvre et à la persistance de disparités régionales en termes de chômage. La question du logement ayant une dimension sociale, économique et politique, la plupart des politiques du logement mises en œuvre depuis le début du processus de transition ont visé à combler le déficit de logements, mais ont eu une portée insuffisante ou des résultats mitigés. Il n'en reste pas moins que le marché immobilier a fait preuve de dynamisme ces dernières années, notamment en raison de la hausse du PIB par habitant, de la baisse des taux d'intérêt et de l'apparition d'un marché hypothécaire concurrentiel. Toutefois, dans le même temps, les prix ont fortement augmenté, tandis que l'exposition des ménages aux risques de taux de change et de taux d'intérêt s'est fortement accrue, ce qui a réduit les capacités de financement des banques. Par ailleurs, bien que le marché polonais n'ait pas été directement touché par les turbulences financières qui ont secoué l'économie mondiale ces derniers temps, de récentes données montrent que le retournement du marché est en cours, les prix ayant baissé dans plusieurs grandes villes à mesure que le climat des affaires se dégradait. Cette situation amène à s'interroger sur la capacité des marchés à réussir un ajustement en douceur en cas de retournement.

Concernant le marché du logement, l'enjeu est d'augmenter l'offre de logements disponibles et d'améliorer les conditions de vie des Polonais. Lorsque les réformes de marché ont été engagées en 1990, le marché du logement était caractérisé par une demande fortement excédentaire due, à la fois à l'insuffisance de l'offre dans le cadre de l'économie planifiée (qui entraînait de longues listes d'attente) et à la mauvaise qualité du parc existant. Toutefois, le processus de transition économique mis en œuvre dans les années 90 n'a pas résolu le problème du déficit de logements. En réalité, le nombre de logements occupés en permanence a moins augmenté au cours de la période 1989-2002 (8.5 %) qu'au cours de la période 1979-88 (14.9 %), même si la qualité était meilleure entre 1989 et 2002 du fait que les normes étaient plus exigeantes et les matériaux de construction plus disponibles. Diverses stratégies ont été mises en œuvre par les pouvoirs publics pour remédier à ces problèmes : mesures destinées à favoriser la propriété, développement du logement locatif, politiques de développement urbain et politiques sociales. Si les dépenses publiques n'ont pas augmenté et que le budget national n'a pas été sollicité, les diverses politiques du logement mises en œuvre sont, dans l'ensemble, restées relativement floues, notamment en raison d'un ciblage insuffisant des bénéficiaires. Dans certains cas, elles ont même pu avoir des effets négatifs imprévus.

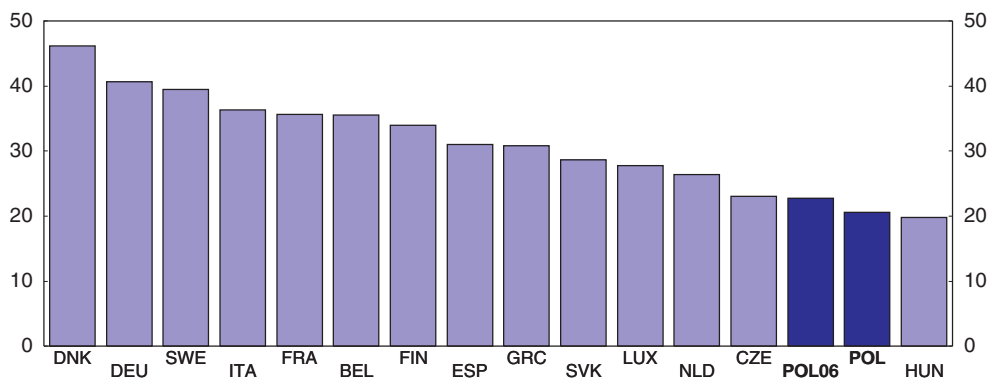
Il n'en reste pas moins que ces dernières années, le marché du logement a connu une forte croissance, grâce à d'importants gains de revenus liés à l'envolée des salaires, aux envois de fonds des Polonais travaillant à l'étranger, à une propension plus forte des banques à consentir des prêts hypothécaires et à des taux d'intérêt historiquement bas. Toutefois, ce dynamisme de la demande de logements s'est accompagné d'une forte hausse des prix de l'immobilier, due en partie aux obstacles qui ont empêché une réaction plus importante du côté de l'offre. Du fait du changement de régime qui affecte le marché des prêts hypothécaires depuis le début des années 2000, il est également nécessaire de s'attacher aux aspects financiers du marché du logement. Cette situation appelle un suivi rigoureux de la qualité et de la santé financière des banques et des ménages, non seulement parce que l'endettement de ces derniers a fortement augmenté, mais aussi en raison de la structure de cet endettement en termes de monnaie et de taux d'intérêt. Elle amène également à s'interroger sur les pratiques de financement des banques et des promoteurs. Tous ces aspects sont d'autant plus importants que certains signes indiquent que le point de retournement du marché a peut-être été atteint aux alentours de la fin 2007.

Évaluer l'ampleur du déficit de logements

D'après les dernières données de recensement disponibles (2002), la Pologne comptait 12.4 millions de logements, dont les deux tiers dans les villes. Fin 2006 le parc était estimé à 12.9 millions de logements au total. En 2002, le déficit de logements, défini comme la différence entre le nombre de ménages et le nombre de logements disponibles (occupés ou vacants), était d'environ un million d'unités. Une comparaison avec les données issues du précédent recensement, qui date de 1988, révèle que ce déficit a augmenté de plus


300 000 unités. Cette hausse s'explique en partie par l'augmentation du nombre de ménages (elle-même liée au baby-boom de la deuxième partie des années 70), par la migration de la population des zones rurales vers les grandes villes et par une hausse du taux de divorce. Les indicateurs de la densité du parc et de la surface habitable moyenne tendent également à confirmer l'insuffisance du parc (graphiques 1.13 et 4.1). Bien qu'une analyse plus précise révèle que ces indicateurs sont, dans une certaine mesure, corrélés positivement avec le revenu, la densité de logements par millier d'habitants reste inférieure à celle que l'on pourrait attendre compte tenu du PIB par habitant de la Pologne. Par comparaison avec les autres pays, le niveau très faible de l'investissement résidentiel en pourcentage du PIB a, jusqu'à présent, fait obstacle à la résorption de ce déficit (voir graphique 4.5 ci-après).

Graphique 4.1. **Surface habitable moyenne**¹
En m² par personne, en 2001

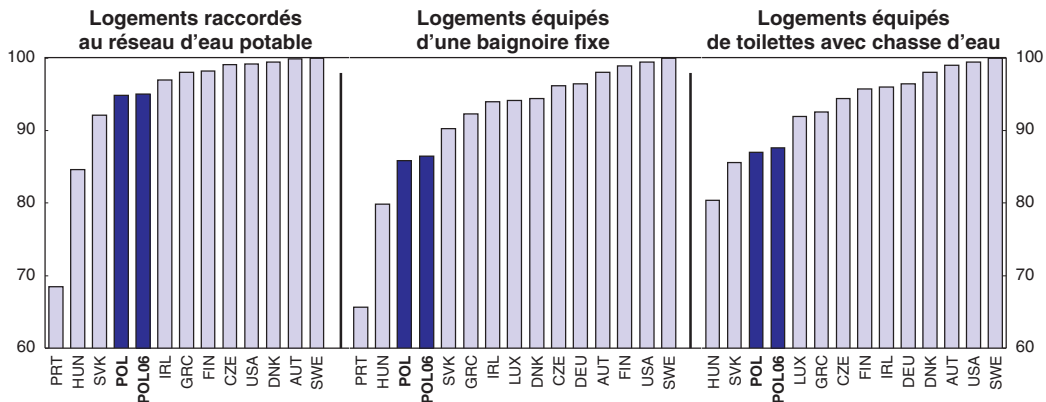


1. Surface moyenne dans les grandes villes.

Source : Eurostat, base de données *New chronos*, et Office central de statistique (GUS).


StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/345844120352>

La qualité du parc de logements, en termes d'éléments de confort de base, est également inférieure à celle observée dans la plupart des autres pays (graphique 4.2). En 2006, près de 95 % des logements étaient raccordés au réseau d'eau potable et 86 à 87 % étaient équipés de toilettes et d'une baignoire fixe. Même si ces chiffres paraissent de prime abord élevés, ils restent inférieurs à ceux observés dans la majorité des pays plus développés de l'OCDE. L'équipement du parc de logements est particulièrement médiocre dans les zones rurales, mais c'est dans le secteur locatif que la qualité des installations techniques et sanitaires est la plus mauvaise : en 2002, seuls 80 % des ménages locataires vivant en zone urbaine avaient accès aux trois éléments de confort de base précités ; dans les zones rurales, le chiffre n'était que de 69 %. Plus généralement, les données issues du recensement de 2002 révèlent que, sur l'ensemble du territoire, seul un tiers des habitants avaient des conditions de logement « très bonnes » ou « bonnes » (pas plus d'une personne par pièce, raccordement au réseau d'eau potable, toilettes avec chasse d'eau, salle de bain et/ou chauffage central et raccordement au réseau de distribution de gaz), tandis que 23,3 % des ménages vivaient dans de « mauvaises » conditions (deux ou trois personnes par pièce et/ou raccordement au réseau d'eau potable seulement) et près de 12 % dans des conditions « très mauvaises » (au moins trois personnes par pièce et/ou absence de raccordement au réseau d'eau potable).

Graphique 4.2. Indicateurs de la qualité du logement
2002¹

1. 1997 pour la Hongrie, 1993 pour le Danemark et l'Allemagne, lorsque les données étaient disponibles.

Source : Égert, B. et D. Mihaljek (2007), « Determinants of house prices in central and eastern Europe », BRI, document de travail n° 236, et, en ce qui concerne la Pologne, données de l'Office central de statistique (GUS).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/345848582832>

Comblers le déficit de logements grâce à des politiques plus adaptées

Diverses politiques ont été mises en œuvre pour améliorer la situation du marché du logement et combler le déficit, non seulement durant les années 90 et au début des années 2000 (OCDE, 2004 et 2005), mais aussi au cours de la période récente. Toutefois, les contraintes budgétaires ont obligé à réduire la portée de certaines de ces politiques qui, finalement, n'ont entraîné que des dépenses modestes en pourcentage du PIB, à savoir en moyenne 1,4 % au cours la période 1991-95, 0,6 % au cours de la période 1996-2000 et 0,2 % au cours de la période 2001-07. Une stratégie cohérente, qui permettrait de résoudre le problème du logement (logement locatif, promotion de la primo-accession à la propriété, etc.) n'a pas encore été élaborée.

Mettre en œuvre des politiques du logement de nature à promouvoir l'accession à la propriété et à améliorer la qualité du parc immobilier

La transformation de la structure des modes d'occupation de logements a été rapide tout au long du processus de transition, les politiques du logement visant l'accès à la propriété ayant notamment reposé sur des privatisations à grande échelle. À la fin des années 80, 44 % du parc existant appartenait en pleine propriété à des particuliers. Depuis lors, un nombre croissant de logements coopératifs, municipaux ou fournis par l'employeur ont été privatisés et vendus à leurs occupants, souvent avec un rabais de 80 % au moins par rapport au prix du marché estimé. En 2006, 78 % du parc total (y compris du parc coopératif privé) appartenait à des particuliers (tableau 4.1). Cette proportion a probablement encore augmenté, puisqu'en 2007, l'ancien gouvernement a offert des conditions préférentielles aux occupants de logements coopératifs souhaitant devenir propriétaires de leur logement.

Autre mécanisme introduit pour favoriser l'accession à la propriété : la déductibilité fiscale des intérêts sur les prêts hypothécaires, introduite en 2002. Cette mesure reste applicable jusqu'en 2027 aux anciens prêts, mais ne s'applique plus aux nouveaux prêts contractés à partir de 2007 (voir chapitre 2). Toutefois, ayant promis au cours de la campagne électorale de 2005 de construire 3 millions de logements au cours des années

Tableau 4.1. **Logements par type de propriété, 2006**

	Total	Propriété directe de particuliers	Coopératives de logement		Municipalité	Entreprises (dont ministère des Finances)	TBS ¹	Autres entités
			Propriétaire privé	Locataire				
Nombre (milliers)	12 877	7 582	2 450	988	1 252	373	68	164
Part (%)	100	58.9	19.0	7.7	9.7	2.9	0.5	1.3

1. TBS – Towarzystwa budownictwa społecznego (Associations de logement à but non lucratif).

Source : GUS, Office central de statistique (2007).

suivantes, l'ancien gouvernement a introduit un nouveau programme de prêts à taux bonifiés en octobre 2006. Ce programme vise les ménages à bas revenus, mais n'est pas exclusivement réservé aux primo-accédants et vise aussi bien les logements neufs que les logements existants. Il concerne les prêts libellés en zlotys consentis par le secteur bancaire à un taux variable indexé sur le taux du marché monétaire à trois mois et favorise par conséquent le recours à des prêts nationaux – de préférence aux prêts libellés en devises. Durant les huit années qui suivent l'obtention du prêt, l'État paie la moitié des charges d'intérêts. La subvention est accordée à concurrence de certaines limites, qui dépendent de la taille et d'un prix au mètre carré maximum (le plafond est égal à la moyenne du coût local de la construction calculé pour chaque voïvodie et pour les principaux centres urbains). Ce programme a donné des résultats décevants, notamment parce que les prix de l'immobilier ont progressé à une cadence nettement supérieure au coût de la construction, en particulier dans les grandes villes, ce qui a exclu de nombreux bénéficiaires potentiels. La décision d'ajouter un supplément de 30 % au coût de la construction, prise en août 2007, a partiellement remédié à ce problème, mais les prix du marché ont continué d'excéder les nouvelles limites (en particulier dans les grandes villes), si bien que fin 2007, 4 000 prêts à peine avaient été consentis. Bien qu'il soit difficile d'évaluer dans quelle mesure le programme a, ou non, induit une hausse de l'immobilier, il est évident que dans un marché où la demande est excédentaire, de telles mesures sont de nature à accentuer la hausse des prix, les promoteurs en détournant alors les effets à leur profit. Par conséquent, même si ce dispositif a peut-être des effets positifs dans certaines régions, mieux vaudrait envisager de le supprimer progressivement. De plus, il est inéquitable géographiquement (étant facile à mettre en œuvre dans les banlieues reculées ou les zones rurales, mais pas toujours dans les centres urbains) et risque d'entraîner une hausse des prix sur le segment de qualité inférieure du marché ou d'empêcher l'ajustement à la baisse qui devrait se produire pendant la phase descendante du cycle de l'immobilier. De surcroît, toute extension importante du dispositif risquerait également de se solder par une forte hausse des dépenses publiques. Pour favoriser l'accession à la propriété sans nuire à la mobilité de la main-d'œuvre, il serait sans doute préférable que les autorités envisagent de supprimer les droits de timbre sur les achats immobiliers.

Les règles fiscales, en particulier celles qui régissent la TVA, sont également considérées comme un aspect important des politiques visant à promouvoir l'accession à la propriété. L'adhésion de la Pologne à l'Union européenne a modifié les règles d'application de la TVA au logement, notamment en ce qui concerne l'achat de logements neufs. Un taux réduit, de 7 %, devait s'appliquer à la valeur des appartements et maisons neufs jusqu'à fin 2007, et il a été envisagé de supprimer la dérogation à la législation européenne dont bénéficie la Pologne et d'introduire le taux de TVA normal, de 22 %, à

compter de janvier 2008. Toutefois, la forte opposition politique à une telle mesure a conduit les autorités polonaises à faire usage de la possibilité offerte par la législation communautaire. Les autorités communautaires ne sont pas compétentes en matière de politiques du logement social, ce domaine étant du seul ressort des États membres. Il a donc été décidé que tous les logements, à concurrence d'une surface définie, seraient considérés comme ayant une vocation sociale, et seraient à ce titre assujettis à la TVA au taux de 7 %. Il a toutefois fallu de longues discussions pour parvenir à une définition exacte de la surface en deçà de laquelle les logements bénéficieraient d'un traitement fiscal de faveur, la Pologne cherchant de toute évidence à l'augmenter. Finalement, il a été décidé d'appliquer le taux réduit aux appartements de 150 m² et aux maisons de 300 m². Toutefois, en décembre 2007, le Conseil ECOFIN a autorisé les autorités polonaises à conserver le taux réduit pendant trois années de plus, sans aucune condition de surface habitable au sol. Quoi qu'il en soit, si ces limites se révélaient applicables et répondaient réellement à des objectifs de logement social, il semblerait logique de subordonner la mesure à des conditions de revenus, ce qui présenterait également l'avantage d'atténuer son impact négatif sur les recettes de TVA.

Outre la décision de continuer à appliquer le taux réduit aux logements neufs, il a également été décidé d'appliquer aussi ce taux de 7 % aux travaux de construction, de réparation et de conservation de l'habitat; les services de viabilisation du terrain restent toutefois assujettis au taux de 22 %. Bien que le coût des travaux de rénovation ne soit plus déductible fiscalement depuis 2002 (et n'ait fait l'objet d'une clause d'exception que jusqu'en 2004), les autorités polonaises ont, en septembre 2007, consenti aux particuliers, au titre des matériaux de construction, un crédit d'impôt non plafonné égal à la différence entre la TVA à 7 % en vigueur avant l'adhésion de la Pologne à l'Union européenne, en 2004, et la TVA à 22 % introduite après cette date¹. De manière plus générale, en 1999, un Fonds de modernisation thermique a été créé pour empêcher que le parc immobilier, en particulier les logements construits pendant l'ère communiste, ne continue de se dégrader. Ce dispositif prévoit le versement, par les pouvoirs publics, d'une subvention égale à 25 % d'un prêt bancaire consenti pour réaliser des travaux d'amélioration de l'isolation thermique, à condition que les économies d'énergie ainsi réalisées permettent le remboursement des 75 % restants.

Politiques du logement locatif et social

La protection des locataires est une dimension importante des politiques du logement mises en œuvre en Pologne, 20 % environ des ménages étant logés dans le secteur locatif. La protection des locataires a été renforcée au début des années 2000, dans un contexte de morosité des perspectives économiques. Toutefois, la croissance ayant connu une amélioration spectaculaire depuis lors, et le recul aidant, les experts polonais sont nombreux à reconnaître que la protection des locataires est excessive et risque d'avoir un impact négatif sur la situation économique (voir, par exemple, KNB, 2007a). La loi sur la protection des locataires, adoptée en 2001, est l'un des piliers de ce système de protection. Bien que des amendements l'ait assouplie depuis son adoption, certaines préoccupations demeurent. Ainsi, les hausses de loyer sont toujours encadrées dans le secteur locatif privé comme public. Le montant initial du loyer peut certes être fixé sans conditions pour tous les nouveaux baux, mais les revalorisations annuelles sont encadrées, dès lors que le loyer annuel est supérieur à 3 % de la valeur de remplacement du logement (établie par les autorités locales sur la base du coût de la construction et de l'acquisition de terrains). En

réalité, lorsque le loyer est supérieur à ce seuil, les hausses sont autorisées mais seulement à concurrence de 1.5 % du capital consacré à la construction ou à l'achat du logement, ou de 10 % des frais de rénovation engagés pour améliorer l'habitat, même si un « juste profit » est permis². Indépendamment de la logique économique qui justifie l'adoption de ces seuils, l'absence de définition de la notion de « juste profit » pose indiscutablement un problème. Il peut s'ensuivre des différends, parfois réglés devant les tribunaux, entre locataires et propriétaires, au sujet du montant des hausses de loyer³. En réalité, en cas de désaccord sur le montant de la hausse, le locataire peut saisir la justice, étant entendu que la charge de la preuve incombe au propriétaire.

Par ailleurs, les tribunaux sont également réticents à exécuter des procédures d'expulsion en cas d'impayé de loyer, notamment parce que le parc social est insuffisant. En effet, même lorsque le tribunal prononce une expulsion, l'huissier est tenu de proposer au débiteur soit un hébergement provisoire, soit un hébergement social désigné par les autorités municipales compétentes. Or, la quasi-totalité des villes polonaises souffrent d'une véritable pénurie de structures sociales de ce type, ce qui explique que les locataires mauvais payeurs bénéficient d'un sursis à l'expulsion. En principe, s'il ne peut être proposé d'hébergement de remplacement, le propriétaire peut être indemnisé par les autorités locales, ce qui suppose toutefois une autre procédure judiciaire. En outre, les autorités ne sont généralement pas disposées à payer (Kroner, 2008). À cet égard, l'entrée en vigueur de la loi de décembre 2006 sur la création de structures d'hébergement social, de foyers-logements, de foyers et de logements pour les personnes sans domicile fixe peut être considérée comme un premier pas pour sortir de cette impasse. Cette loi prévoit la création, au cours de la période 2007-11, de 100 000 foyers-logements à vocation sociale et 20 000 foyers et logements pour personnes sans domicile fixe, étant entendu que l'administration centrale cofinancerait les coûts d'investissement à hauteur de 20 à 40 %. La mise en œuvre de ce programme a toutefois été lente jusqu'à présent, ce qui, d'après le ministère du Travail et de la Politique sociale, pourrait s'expliquer par le fait que les autorités locales ont été trop peu informées. Fin 2007, 42 % seulement des 68 millions PLN affectés au programme sur le budget de l'administration centrale avaient été utilisés.

Globalement, l'existence d'un système rigide de protection des locataires et l'encadrement de la hausse des loyers sont le terreau de conflits qui peuvent contribuer à l'insuffisance de l'offre sur le marché locatif. Les propriétaires privés risquent d'être dissuadés de réaliser de nouveaux investissements, en raison d'un niveau de risque élevé qui a une incidence négative sur le rendement attendu des investissements à visée locative. Cette situation est de nature à restreindre à la fois l'offre potentielle et les efforts de rénovation et de modernisation du parc existant. Imposer des barrières à la sortie des locataires (par exemple via le faible nombre d'expulsions et de longues procédures judiciaires) crée des barrières à l'entrée des investisseurs sur le marché. L'absence d'un marché locatif développé, efficient et transparent présente également l'inconvénient de faire obstacle à la mobilité de la main-d'œuvre entre les régions, contribuant peut-être ainsi à la persistance d'importantes disparités régionales sur le plan du chômage (chapitre 1). Elle est également de nature à favoriser un marché locatif informel, en réalité assez développé (chapitre 1). Dans ce contexte, les autorités devraient, pour améliorer le fonctionnement du marché du travail et augmenter la disponibilité du parc de logements, assouplir davantage l'encadrement de la hausse des loyers en compensant éventuellement cette mesure par l'instauration d'allocations de logement soumises à conditions de

ressources en faveur des ménages. De plus, une fois que la disponibilité du parc locatif sera meilleure, il faudrait que les décisions judiciaires d'expulsion soient réellement exécutées.

Un autre dispositif, qui s'inspire du modèle français d'*Habitation à loyer modéré* (HLM), a été instauré en 1996 pour améliorer l'offre de logements sociaux locatifs. Il repose sur les associations de logement à but non lucratif (TBS, *Towarzystwo Budownictwa Społecznego*) créées par les municipalités, les coopératives de location et, parfois, des promoteurs privés. Ce système est subventionné via des taux d'intérêt inférieurs aux taux du marché, les prêts étant consentis aux associations TBS par un organisme public, le Fonds national du logement. Le nombre de logements construits dépend donc de l'importance des fonds publics alloués. Fin 2006, 68 000 logements avaient été construits, ce qui représente 0.5 % du parc existant (tableau 4.1). Toutefois, le dispositif a fait l'objet de critiques concernant le public ciblé. D'après la Banque mondiale (2006) et Dübel *et al.* (2006), il s'adresse davantage aux foyers à revenu moyen qu'aux ménages les plus défavorisés, ce que confirme une étude plus récente réalisée par les pouvoirs publics (ministère de la Construction, 2007). Ce constat n'a rien de surprenant, puisque le seuil de loyer retenu pour l'encadrement des hausses est de 4 % de la valeur de remplacement, contre 3 % en dehors du dispositif. Le loyer effectif moyen se situe aux alentours de 3.6 % de cette valeur (selon son emplacement) et 60 % des loyers versés servent à rembourser le capital correspondant au coût de la construction. L'importance de la somme à avancer pour le compte des futurs locataires, qui peut atteindre 30 % des coûts de construction (11 % en moyenne en 2004-05), bien qu'ils ne jouissent pas des droits de propriété, est un autre élément prouvant que le dispositif ne cible pas réellement la population défavorisée. Enfin, les impayés de loyer sont plus faibles que dans les secteurs municipal ou coopératif, ce qui démontre que la situation financière des locataires de logements gérés par les TBS est relativement meilleure que celle des occupants des autres catégories d'habitat social. Dans ce contexte, il conviendrait de redéfinir l'orientation du dispositif. D'une part, il serait légitime de proposer aux locataires actuels une option de rachat des droits de propriété, compte tenu de l'ampleur de leur participation au financement de la construction. D'autre part, pour que le dispositif réponde davantage à sa vocation sociale, il faudrait que cette vocation transparaisse dans le montant des loyers, en d'autres termes que les municipalités participent plus au financement de la construction. Enfin, il a été proposé d'étendre le programme à travers des partenariats public-privé, dans le cadre desquels le secteur privé apporterait une participation financière, tandis que les municipalités fourniraient des terrains viabilisés. Bien que ce projet n'en soit qu'à la phase préliminaire, le concept sur lequel il repose est séduisant et mérite qu'on s'y intéresse de plus près, dans la mesure où il pourrait aboutir à des résultats efficaces si les mesures incitatives appropriées sont clairement définies.

Politiques de développement urbain

L'autre facteur qui fait obstacle au développement de l'offre de logements est lié à la pénurie de terrains à construire et à l'absence de plans de zonage. En 2003, le Parlement a annulé les plans de développement local établis avant janvier 1995 (et n'ayant pas été modifiés après cette date), mais la réalisation de nouveaux plans d'occupation des terrains urbains a été un processus long et, de surcroît, n'a pas été rendu obligatoire. Cette situation est certes due au manque de moyens financiers des municipalités, mais aussi à l'insuffisance des mesures incitatives (20 % de la superficie de la Pologne sont actuellement couverts par de tels plans d'occupation des sols). En l'absence de plan, une

procédure administrative permet toutefois d'accorder des dérogations pour des projets spécifiques, mais la marche à suivre pour obtenir un permis de construire est longue et souvent mal définie, ce qui est source de retards. En outre, la procédure elle-même n'est pas dénuée d'arbitraire, ce qui laisse la porte ouverte à des pratiques de corruption. Les zones rurales sont confrontées à des difficultés supplémentaires, pour transformer le zonage de manière à ce que des terrains agricoles soient requalifiés en terrains constructibles.

Face à ces problèmes, le gouvernement au pouvoir jusqu'à fin 2007 avait l'intention d'amender à la fois la loi sur la planification de l'occupation des sols et celle sur la construction. L'objectif était d'augmenter l'offre de terrains et de favoriser un urbanisme de qualité en simplifiant les règles existantes et en mettant fin au caractère arbitraire du processus décisionnel, au moyen d'une liste d'approbations obligatoires. Ces propositions paraissaient certes aller dans le bon sens, mais les projets de loi ne réglaient que partiellement le problème de la coordination avec les investissements dans les infrastructures de transport (voir chapitre 5) et la cohérence entre les deux lois a été remise en cause (GKUA, 2007a et 2007b). D'autres projets des pouvoirs publics se sont révélés plus controversés encore, en particulier ceux prévoyant la possibilité de construire, en l'absence de plans de zonage officiels, des bâtiments n'excédant pas 5 000 m² de superficie et 25 m de hauteur. Cependant, ces projets n'ont pas été retenus par le gouvernement actuel. Globalement, pour assouplir les contraintes qui pèsent lourdement sur la disponibilité de terrains constructibles, il semble urgent de rendre obligatoire l'élaboration de plans de zonage communaux. Une telle mesure aurait aussi l'avantage de mettre fin à la corruption locale. Le nouveau gouvernement a toutefois choisi de promouvoir l'élaboration de règles générales d'urbanisme applicables à l'ensemble du territoire de chaque commune (surface construite et espaces verts par personne, par exemple) ainsi qu'une réglementation urbaine locale pour les nuisances visuelles (restrictions à l'installation de panneaux publicitaires, par exemple).

Concernant les moyens nécessaires pour le développement de l'infrastructure urbaine connexe, il pourrait être envisagé de créer un impôt *ad valorem* sur la propriété (voir chapitre 2). À cet égard, il convient de souligner que les municipalités sont déjà autorisées à recouvrer une « taxe d'aménagement », reposant sur le changement de valeur des terrains suite à l'introduction ou à la modification d'un plan local d'occupation des sols; toutefois, cette taxe est plafonnée à 30 % de l'augmentation du prix⁴. Par exemple, un terrain agricole est susceptible de s'apprécier s'il est requalifié en terrain résidentiel. Cette taxe présente cependant à l'évidence une limite, puisque les contribuables en sont redevables, non pas immédiatement, mais seulement en cas de mutation à titre onéreux (à l'exclusion du transfert de propriété par donation, à titre viager, par échange ou par héritage) intervenant dans les cinq années suivant l'introduction du plan de zonage. De ce fait, attendre que le délai de cinq ans soit écoulé permet d'échapper à la taxe. Il s'ensuit que les recettes réellement collectées sont très limitées.

L'autre problème auquel il faut remédier a trait aux droits de propriété, qui restent parfois flous, incertains ou ne sont pas appliqués, ce qui est en grande partie un héritage de la politique d'expropriation menée par l'État dans les années 40 (RICS, 2007). De ce fait, aujourd'hui encore, des demandes d'indemnisation ou de restitution sont déposées, mais la procédure juridique est lente, ce qui empêche d'effectuer des réparations et des investissements dans les logements concernés. En outre, la forte hausse des prix de l'immobilier (voir ci-dessous) risque d'avoir pour corollaire une montée en puissance des

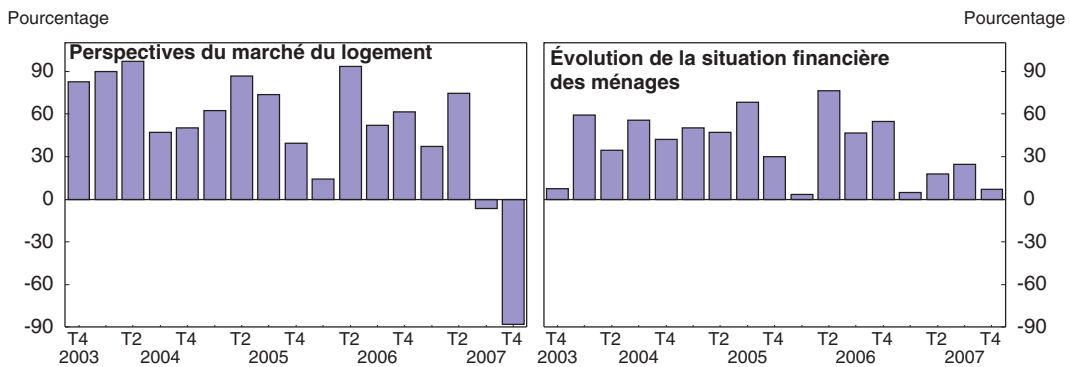
demandes de restitution. Le traitement de ces problèmes est certes une entreprise de longue haleine, souvent délicate, mais contribuerait à créer un environnement plus propice au dynamisme de l'offre de logements. Enfin, il faut parfois des mois pour procéder à l'enregistrement légal des opérations immobilières et hypothécaires. L'introduction d'un système électronique devrait, selon toute attente, accélérer les procédures, mais sa mise en service totale n'est prévue qu'en 2009.

La hausse du marché immobilier

L'augmentation de la demande de logements...


En 2002, le marché immobilier a amorcé une hausse significative, confirmée par les indicateurs relatifs au climat des affaires et au taux d'utilisation des capacités de production dans le secteur de la construction. Divers facteurs concourent à expliquer le dynamisme de la demande de logements observé ces dernières années. D'une part, plusieurs indicateurs du déficit de logements jouent un rôle déterminant (voir ci-dessus). Par ailleurs, d'autres facteurs structurels comme la plus grande stabilité des prix, la hausse du PIB par habitant, l'amélioration des revenus des ménages due à la hausse des salaires et à la baisse rapide du chômage y sont également liés (chapitre 2). Les enquêtes menées par la Banque nationale de Pologne auprès des responsables des prêts, confirment que le dynamisme de la demande s'explique par l'évolution de la situation financière des ménages (graphique 4.3). Toutefois, elles révèlent également un retournement brutal et marqué de la confiance du marché au dernier trimestre 2007.

Graphique 4.3. Facteurs influençant l'évolution de la demande de prêts immobiliers¹



1. Différence entre le pourcentage de réponses « a considérablement contribué à la hausse de la demande » et « a, dans une certaine mesure, contribué à la hausse de la demande » et le pourcentage de réponses « a considérablement contribué à la baisse de la demande » et « a, dans une certaine mesure, contribué à la baisse de la demande ». Un indice positif signifie que le facteur considéré a contribué à une hausse de la demande, tandis qu'un indice négatif signifie qu'il a contribué à une baisse de la demande.

Source : Banque nationale de Pologne (2008), enquête auprès des responsables des prêts.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/345851217472>

La vigueur de la demande sur le marché immobilier s'explique également par des facteurs conjoncturels et transitoires. Au nombre des facteurs qui jouent un rôle à moyen terme, figurent l'adhésion de la Pologne à l'Union européenne, en 2004, et la hausse des envois de fonds par les émigrants polonais qui en est la conséquence, ainsi que l'intérêt accru des investisseurs étrangers, en particulier pour des appartements de qualité supérieure situés dans les lieux les plus prestigieux. Dans le même temps, le marché du

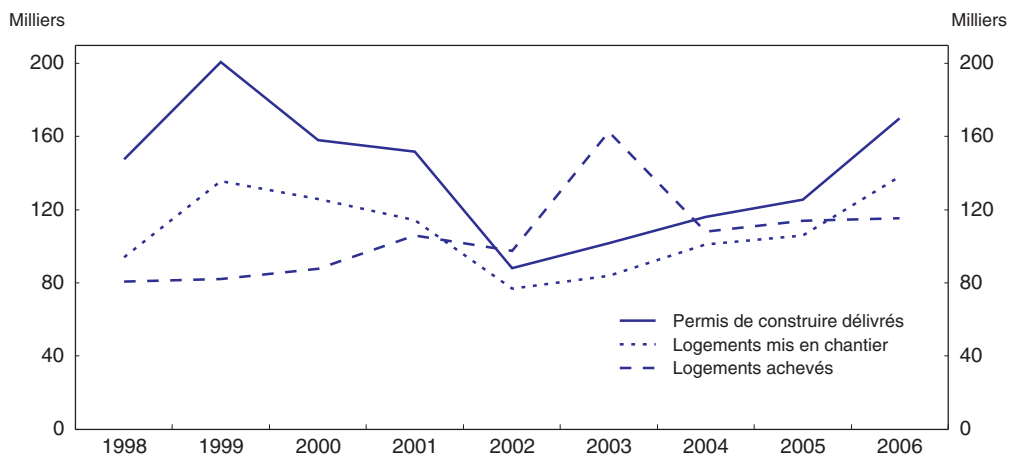
logement n'aurait pas connu une telle expansion si les banques n'avaient pas considérablement assoupli leurs conditions d'octroi de crédits (en particulier en 2004 et 2005, voir graphique 4.8 ci-après), ce qui est allé de pair avec un recours accru aux prêts libellés en monnaie étrangère et avec une baisse des taux d'intérêts nationaux (voir ci-après).

Parmi les facteurs qui ont eu une influence à court terme sur le dynamisme de la demande de logements figurent des facteurs fiscaux et, probablement, le fait que les anticipations de hausse ont-elles-mêmes alimenté la poursuite de l'augmentation des prix. Le graphique 4.3 montre que l'évolution des perspectives du marché immobilier a exercé une influence positive sur la demande de prêts jusqu'à la fin de l'année dernière. Il est donc possible que certains ménages aient anticipé leur achat parce qu'ils s'attendaient à une hausse des prix de l'immobilier, et que d'autres aient réalisé des transactions à des fins purement spéculatives. Enfin, les réformes fiscales et réglementaires prévues ont également, à court terme, amplifié la demande. L'introduction, avec effet à compter de janvier 2007, d'une taxe de 19 % sur les plus-values réalisées sur la vente de biens immobiliers⁵, la suppression concomitante de la déductibilité fiscale des intérêts de prêts hypothécaires et l'incertitude entourant l'application d'un taux de TVA de 22 % aux logements neufs à compter de janvier 2008, sont autant de facteurs qui ont contribué à accélérer les achats immobiliers. Toutefois, les prix de l'immobilier augmentant plus rapidement que les revenus des ménages, il est possible que la demande de logements ait commencé à s'essouffler aux alentours de la fin 2007.


... conjuguée au lent ajustement de l'offre...

Eu égard à la vigueur de la demande observée jusqu'à une période récente, l'offre de logements a été inélastique, malgré une lente amélioration amorcée en 2002 et confirmée par le nombre de permis de construire délivrés et de mises en chantier de logements neufs (graphique 4.4). Malgré une nette amélioration en 2006, le ratio investissement résidentiel/PIB reste faible comparativement aux autres pays, y compris à d'autres pays de la région (graphique 4.5).

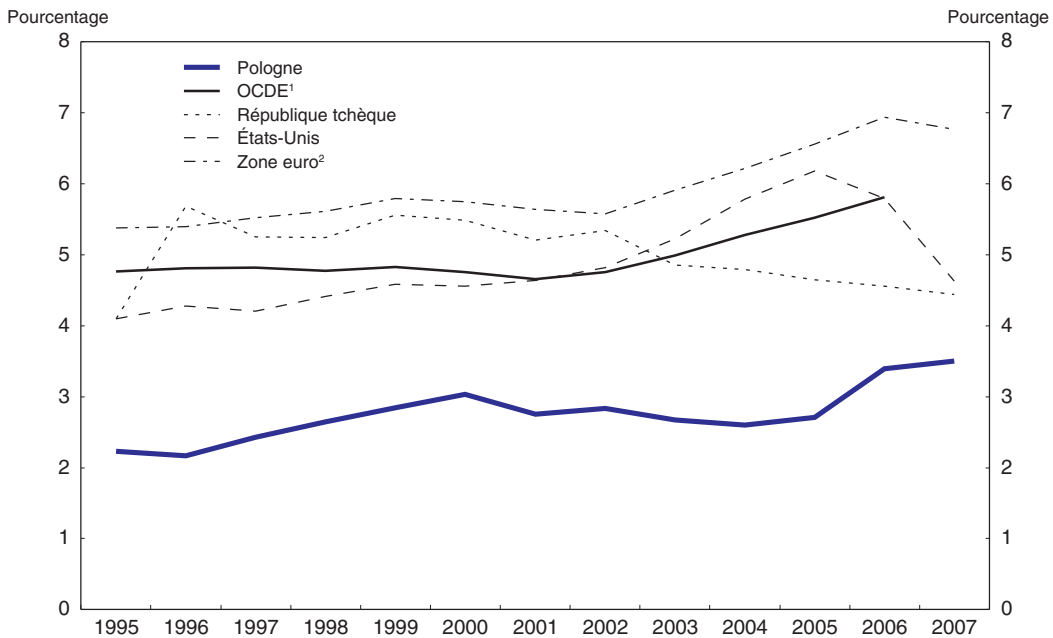
Graphique 4.4. **Permis de construire délivrés, logements mis en chantier et achevés**



Source : GUS, Office central de statistique, Construction – Activité en 2006.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/345858348672>


Graphique 4.5. **Investissement résidentiel**
En pourcentage du PIB, prix courants, secteurs public et privé



1. Sans le Luxembourg, la Hongrie, le Portugal et la République slovaque.

2. Sans le Luxembourg et le Portugal.

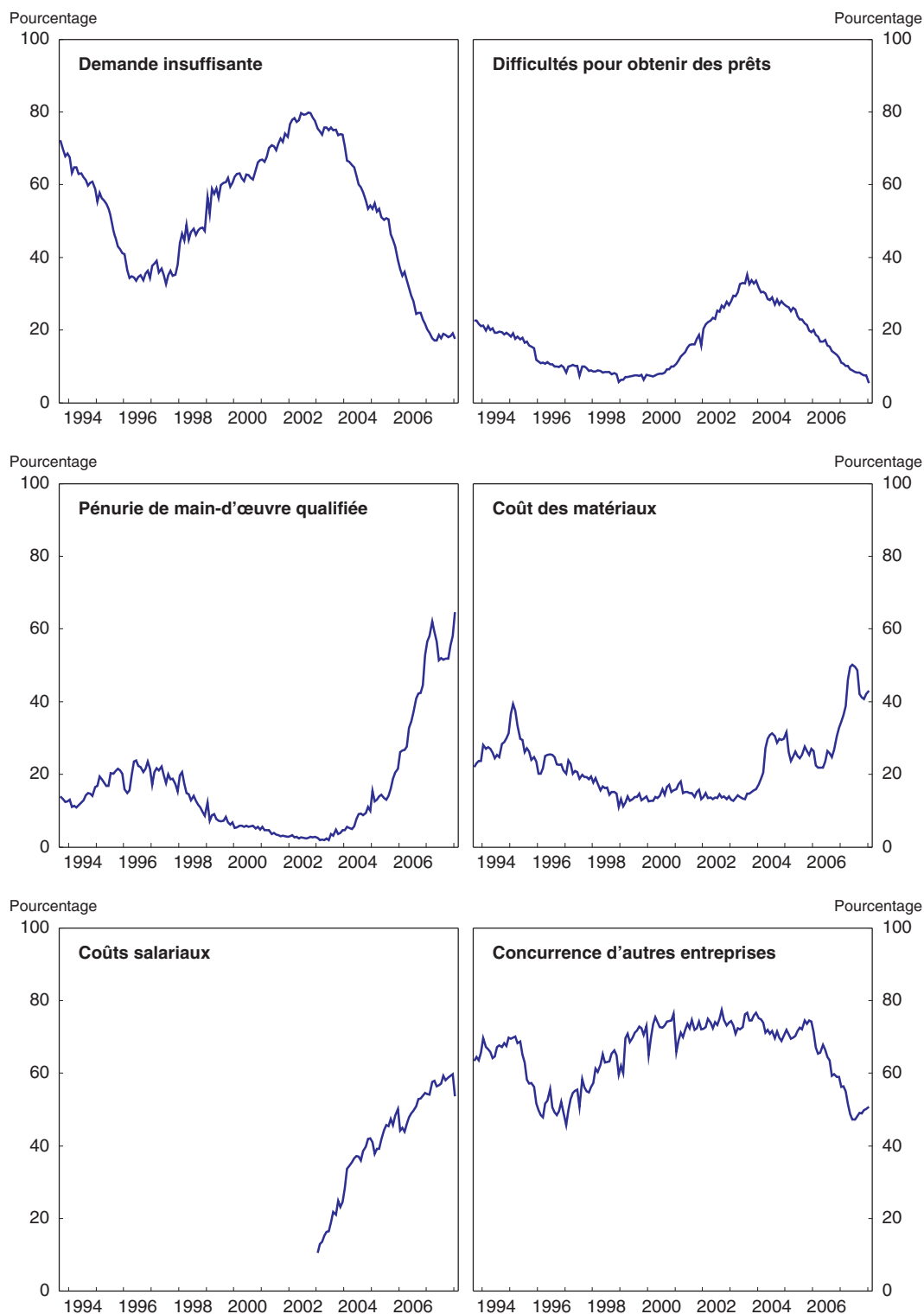
Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 83.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/345870853675>


Les divers facteurs structurels liés à l'absence de système d'aménagement du territoire, au caractère incertain des droits de propriété et à l'encadrement des augmentations de loyer (voir ci-dessus), ne suffisent pas à expliquer l'insuffisance de l'offre de logements et la lenteur de son ajustement à la demande. Depuis 2006, notamment au second semestre 2007, la pénurie de plus en plus forte de matériaux de construction et de main-d'œuvre qualifiée a entraîné les coûts de la construction à la hausse. Dans certains cas, la pénurie de biens intermédiaires a été telle que les promoteurs ont dû se désengager de certains appels d'offres. Selon l'enquête sur le climat des affaires dans le secteur de la construction, à la mi-2007, 50 % à 60 % des entreprises considéraient le coût des matériaux et de la main-d'œuvre comme un frein important à leur activité et insistaient sur l'ampleur de la pénurie de main-d'œuvre, dans un contexte marqué par un taux d'utilisation record des capacités de production et par l'absence quasi-totale d'obstacles liés à une insuffisance de la demande (graphique 4.6). Parallèlement, la mise en œuvre de grands projets d'infrastructures de transport (voir chapitre 5) et la faible mobilité de la main-d'œuvre entre les régions en excédent et celles en déficit de main-d'œuvre (voir graphique 1.12) ont sans doute accentué encore les pénuries et les pressions sur les prix. Dans ce contexte, il importe que les pouvoirs publics remédient aux goulets d'étranglement dans le secteur de la construction par un renforcement de la formation professionnelle, des carences ayant été observées dans ce domaine ces dernières années (CLR, 2007). Il pourrait également être utile de faciliter l'accès des travailleurs étrangers au marché du travail, en délivrant des permis de travail en fonction de besoins spécifiques et en faisant preuve d'une grande vigilance face aux risques d'ententes entre grands fournisseurs de matériaux de construction (voir également le chapitre 5).

Graphique 4.6. **Freins à l'activité des entreprises de construction**

Enquête sur le climat des affaires



Source : Calculs effectués par l'OCDE sur la base de séries de l'Office central de statistique (GUS)

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/345876715074>

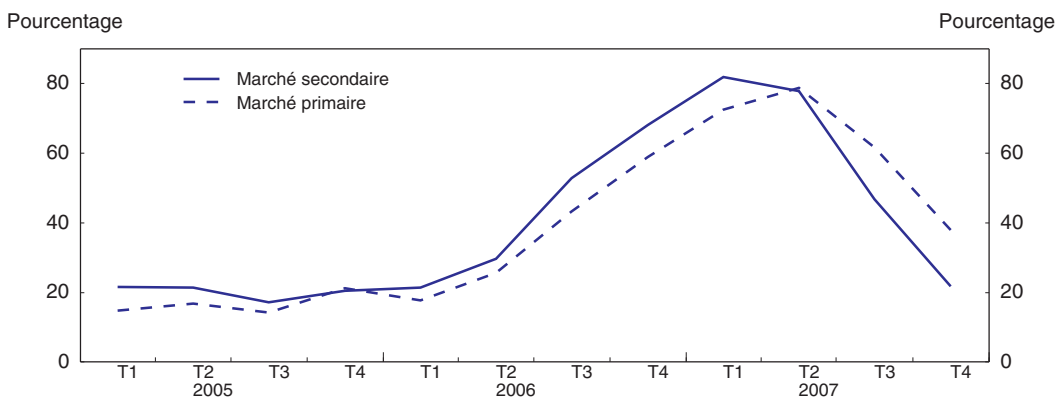
... a conduit à un excédent de la demande et à des pressions à la hausse sur les prix

Différentes statistiques démontrent que la demande a nettement dépassé l'offre ces dernières années. Des ventes de maisons et d'appartements neufs ont été conclues avant même leur mise en chantier effective. De plus, au lieu de mettre les unités immédiatement sur le marché, les promoteurs ne les vendent que progressivement, spéculant ainsi sur la vigueur de la demande. Comme indiqué précédemment, depuis 2003, la proportion d'entreprises de construction qui citent l'insuffisance de la demande comme un frein à leur activité est fortement et régulièrement en baisse (graphique 4.6). Il s'ensuit que le délai d'attente moyen pour obtenir un appartement sur le marché primaire dans les grandes villes s'est considérablement allongé, tandis que le parc disponible a fortement chuté à partir de 2004, jusqu'à devenir quasiment nul en janvier 2007 (NBP, 2007).

Après avoir chuté en 2001-02, les prix de l'immobilier résidentiel ont ensuite augmenté régulièrement à un rythme de 10 à 20 % par an. En 2006, le taux de croissance annuel a atteint un point culminant, se situant entre 55 et 75 %, sur le marché primaire et sur le marché secondaire (graphique 4.7) et, cette année-là, la Pologne a probablement été le chef de file de la flambée de l'immobilier en Europe (NBP, 2007; RICS, 2007). Un tiers du marché national est situé à Varsovie, où les prix figurent parmi les plus élevés d'Europe centrale et orientale et atteignent des niveaux proches de ceux observés dans certains pays d'Europe de l'Ouest. Au premier semestre 2007, l'inflation de l'immobilier a atteint un niveau sans précédent (en glissement annuel) dans certaines grandes villes (graphique 4.7), avec un découplage par rapport à l'évolution des prix dans les autres régions. Dans les villes plus petites, un processus de rattrapage s'est néanmoins amorcé en 2007, à raison d'une hausse annuelle de 30 à 40 % (NBP, 2007). Toutefois, bien que la Pologne soit arrivée en tête des pays européens en termes de hausse du prix des logements sur l'ensemble de l'année 2007 (RICS, 2008), une correction s'est opérée vers la fin de l'année dans plusieurs centres urbains, de sorte que les taux de croissance en glissement annuel sont redevenus plus viables (graphique 4.7), avec un chiffre voisin de 20 % en rythme annuel pour l'ensemble du pays.

Graphique 4.7. Hausse des prix de l'immobilier résidentiel dans les plus grandes villes¹

Évolution en glissement annuel, en termes nominaux



1. Moyenne des prix à Varsovie, Poznan, Lodz, Cracovie, Gdynia, Gdansk et Wrocław.

Source : Banque nationale de Pologne (2007), *Financial Stability Report*, et Banque nationale de Pologne (2008), *Inflation Report*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/346023773355>

Il est difficile de dire s'il y a eu une bulle immobilière, ce phénomène dépendant de l'amplitude de l'écart entre le prix effectif des biens immobiliers et leur valeur fondamentale. De récentes données empiriques semblent montrer que les facteurs fondamentaux sont pour beaucoup dans la hausse des prix, non seulement en Pologne, mais dans d'autres pays de la région (encadré 4.1). Toutefois, d'après la Banque nationale de Pologne, la

Encadré 4.1. **Les moteurs de la hausse des prix de l'immobilier en Europe centrale et orientale**

L'envolée des prix de l'immobilier en Pologne s'inscrit dans le cadre d'un phénomène plus large, qui a touché non seulement de nombreux pays de l'OCDE (Girouard *et al.*, 2006), mais aussi des économies en transition d'Europe centrale et orientale, avec parfois des hausses annuelles de plus de 10 % en termes réels. Ainsi, entre 2002 et 2006, les prix de l'immobilier ont progressé en moyenne de 9 à 13 % par an en Croatie, en République tchèque, en Hongrie et en Slovénie et de 20 à 35 % par an en Estonie, en Lituanie et en Bulgarie (Egert et Mihaljek, 2007).

Egert et Mihaljek (2007) ont constaté que, dans les pays d'Europe centrale et orientale, cette hausse peut s'expliquer par divers indicateurs, tels que le PIB par habitant, le niveau des taux d'intérêt réels, la croissance du crédit, la démographie et l'évolution du marché du travail. Des différences sont toutefois observées par rapport aux pays de l'OCDE les plus développés. Ainsi, le prix des logements est deux fois plus élastique aux taux d'intérêt réels dans les pays d'Europe centrale et orientale que dans les autres pays de l'OCDE, tandis qu'il est deux fois moins élastique à la croissance du crédit. Par ailleurs, certains éléments spécifiques peuvent expliquer l'évolution des prix dans les économies en transition. Ces éléments ont trait aux aspects structurels de l'évolution des systèmes de financement et des institutions des marchés du logement*. Il est possible d'appréhender ces aspects à l'aide d'indicateurs de progrès de la réforme bancaire et de la libéralisation des taux d'intérêt définis par la Banque européenne pour la reconstruction et le développement d'une part, et d'après les améliorations qu'ont connues les marchés de valeurs mobilières et les institutions financières non bancaires d'autre part. Il n'est pas exclu que d'autres paramètres structurels, reposant à l'évidence sur un fondement intuitif, jouent un rôle important; toutefois, les travaux économétriques susceptibles de les étayer sont rares, en raison du manque de données pertinentes. Au nombre de ces facteurs figurent notamment une forte demande de logements de meilleure qualité, liée à un retard important des normes par rapport au pays d'Europe de l'Ouest (taille moyenne des logements, surface au sol par occupant, accès aux équipements de base), une possible correction de la sous-évaluation qui prévalait au départ en raison d'importantes distorsions affectant les prix relatifs au début du processus de transition ainsi qu'un désengagement structurel du secteur public de la construction et de l'offre de logements durant les années 90. D'autres facteurs ont également joué un rôle, comme l'augmentation récente de la demande extérieure (de la part de résidents de l'UE15 recherchant une résidence secondaire, de résidents d'Europe centrale et orientale en mission professionnelle temporaire à l'étranger et de groupes immobiliers internationaux cherchant à investir), qui s'est soldée par une hausse du prix des terrains et a eu des retombées sur les prix de l'immobilier pour les résidents locaux, la limitation de l'offre de logements neufs due à l'absence de plans de zonage, une plus grande facilité d'accès aux prêts libellés en devises à taux d'intérêt plus faible et les effets de patrimoine qu'a pu engendrer l'envolée des cours des actions.

* Pour une définition détaillée des institutions et systèmes de financement du marché immobilier dans les pays d'Europe centrale et orientale, voir OCDE (2005).

déconnexion observée entre le prix élevé des logements et leur valeur locative est le signe que la spéculation à court terme a joué un rôle important dans la demande de logements (NBP, 2007), même si l'encadrement des hausses de loyer explique également que le déficit de logements se soit creusé.

Il reste toutefois difficile d'évaluer précisément l'ampleur et l'évolution de la hausse des prix de l'immobilier, puisqu'on ne dispose pas de données précises sur les prix concernant la Pologne. De surcroît, les statistiques disponibles en la matière sont établies par des entités privées (instituts de recherche, prestataires de services immobiliers), mais sont fragmentaires et concernent surtout quelques grandes villes. Le manque de données pertinentes sur les prix de l'immobilier fausse l'estimation de la valeur de la garantie apportée dans le cadre d'opérations hypothécaires et, plus généralement, entrave l'évaluation de la stabilité financière des banques et des ménages. Par conséquent, il est essentiel que les autorités statistiques élaborent des indices composites des prix de l'immobilier pour le pays dans son ensemble et pour les différents segments du marché, même s'il s'agit là d'une entreprise difficile. L'Office central de statistique (GUS) a réalisé des études méthodologiques sur la compilation des indices de prix des logements, en coopération avec des institutions comme l'Association polonaise des banques, la Banque nationale de Pologne, l'Institut d'urbanisme et la Fédération polonaise des associations d'évaluateurs. Ces institutions ont accepté de fournir des données sur les niveaux des prix immobiliers à des fins d'analyse et pour construire des indices. Ces données sont venues s'ajouter aux informations que le GUS rassemble dans le cadre de ses propres enquêtes sur les transactions immobilières. En dépit de ces progrès, aucun calendrier n'a encore été fixé pour la publication d'un indice national et d'indices régionaux des prix de l'immobilier, et il conviendrait donc de redoubler d'efforts pour accélérer la mise au point de statistiques aussi précieuses.

L'envolée des prix de l'immobilier a amélioré la rentabilité des entreprises du secteur de la construction, comme en témoignent les marges élevées dégagées par les entreprises en place et l'entrée sur le marché de nouvelles entreprises, nationales ou étrangères. En moyenne, les marges par rapport aux coûts ont atteint 20 à 30 %, et des niveaux de rentabilité très élevés ont été observés dans certains cas; ainsi, en 2006, l'un des plus gros promoteurs immobiliers en Pologne a affiché un rendement des capitaux propres de 68 %. Dans le même temps, l'indice boursier du secteur de la construction a dépassé l'indice global. Ce constat ne doit toutefois pas faire oublier que la grande majorité des promoteurs privés (qui arrivent en deuxième position après les particuliers en ce qui concerne l'offre de nouveaux logements) sont relativement sous-capitalisés (Banque mondiale, 2006). En outre, suite à une série de pertes au début de la décennie, les banques ont mis en œuvre des politiques prudentes, qui limitent le financement des promoteurs, même si la situation s'est améliorée ces dernières années (voir graphique 4.6). De ce fait, il est désormais courant que les acheteurs aient à verser des acomptes élevés, ce qui est bon pour le fonds de roulement du projet, mais les expose à un risque important en cas de faillite du promoteur. Bien que l'instauration d'un fonds d'auto-assurance des promoteurs, destiné à couvrir les risques liés à la construction, soit considérée comme trop délicate dans un pays en transition comme la Pologne, un projet, prévoyant la création d'un compte-séquestre pour protéger les acomptes versés par les acheteurs, a été élaboré. Les banques étaient censées jouer un rôle déterminant dans le processus de suivi, ce qui devait permettre de détecter précocement les problèmes de solvabilité⁶. Toutefois, à la suite de débats animés sur les risques de hausse des prix de l'immobilier associés au dispositif, ainsi que sur

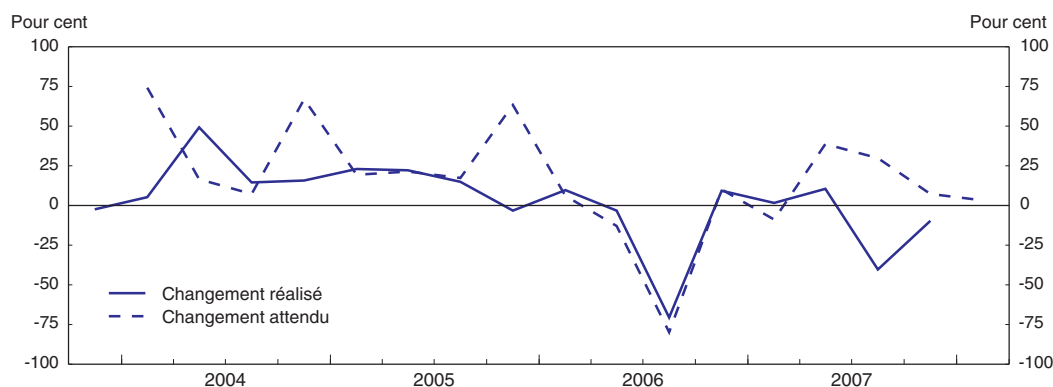
l'ampleur des coûts de transaction qu'il entraînerait et face à une forte opposition de la part des industriels de la construction, ce projet n'a toujours pas été adopté. Son introduction par les autorités revêt toutefois une importance capitale, étant donné que les prix de l'immobilier ont connu une hausse sans précédent, que certains signes indiquent que la demande s'essouffle progressivement et que le financement des prêts à la construction risque de devenir de plus en plus problématique. L'activité du secteur de la construction a probablement déjà connu son point haut, ce qui a entraîné l'amorce d'un processus de concentration du secteur.

Aspects financiers du marché immobilier

Quasi inexistant en Pologne dans les années 90, le marché des prêts hypothécaires a décollé en 2000 avant de connaître un essor rapide ces dernières années. La hausse du PIB par habitant, conjuguée à la baisse des taux d'intérêt, a rendu ces prêts plus accessibles et stimulé la demande; dans le même temps, une forte concurrence a obligé les banques à assouplir leurs conditions d'octroi de prêts et à réduire leurs marges. Les prêts immobiliers consentis aux ménages ont connu une hausse exponentielle, même en termes déflatés de l'indice des prix à la consommation (IPC), puisqu'ils ont été multipliés par 13.0 entre le milieu de 2000 et le milieu de 2007 et par 2.9 entre le milieu de 2004 et le milieu de 2007. Parallèlement, la part des prêts immobiliers dans l'ensemble des actifs des banques a également considérablement progressé, passant de 1.8 % à la mi-2000 à 13.3 % à la mi-2007. Au milieu de 2007, les prêts immobiliers représentaient 25.8 % de l'ensemble des prêts consentis par les banques, contre seulement 4.1 % à la mi-2000.


D'après les enquêtes conduites par la Banque nationale de Pologne, les banques ont considérablement assoupli leurs pratiques en matière d'octroi de prêts, en particulier en 2004 et 2005 (graphique 4.8). Divers indicateurs des conditions appliquées aux prêts immobiliers corroborent ce constat (graphique 4.9). Les écarts de taux entre ces prêts et les actifs non risqués se sont réduits, le coût des prêts hors intérêts a diminué, la quotité de financement maximale des prêts a augmenté et leur durée s'est allongée. Les informations sur le marché confirment que la quotité de financement des nouveaux prêts libellés en zlotys a atteint 100 %, voire plus dans certains cas (contre 80 % pour les prêts libellés en

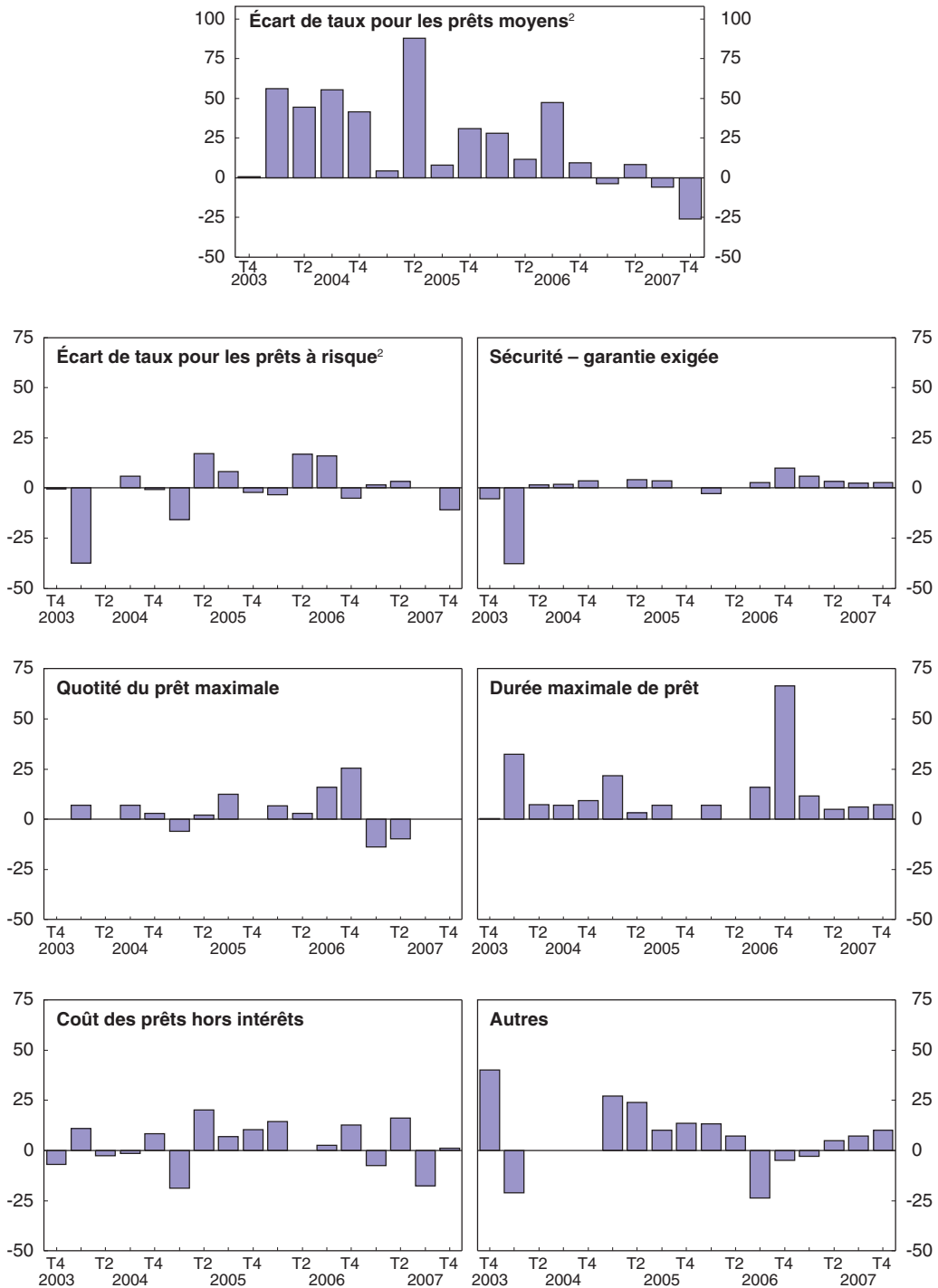
Graphique 4.8. **Pratiques des banques en matière d'octroi de prêts immobiliers**¹



1. Différence entre le pourcentage de réponses « se sont considérablement assouplies » et « se sont un peu assouplies » et le pourcentage de réponses « se sont considérablement durcies » et « se sont un peu durcies ». Un indice positif indique que les pratiques en matière de prêts ont tendance à s'assouplir.


Source : Banque nationale de Pologne (2008), enquête auprès des responsables des prêts.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/346041256137>

Graphique 4.9. Conditions appliquées aux prêts immobiliers¹

1. Différence entre le pourcentage de réponses « se sont considérablement assouplies » et « se sont un peu assouplies » et le pourcentage de réponses « se sont considérablement durcies » et « se sont un peu durcies ». Un indice positif indique que les conditions appliquées aux prêts ont tendance à s'assouplir.
2. L'écart de taux correspond à la différence entre le taux d'intérêt appliqué au prêt et le taux d'intérêt du marché.

Source : Banque nationale de Pologne (2008), enquête auprès des responsables des prêts.

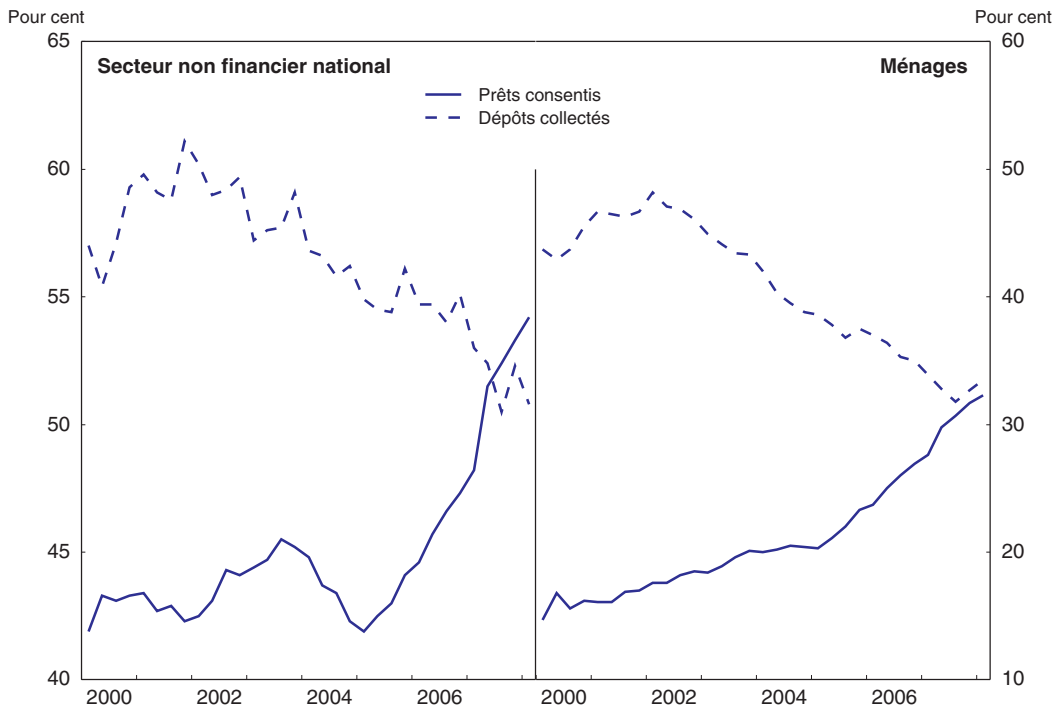
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/346102545070>

monnaie étrangère) et la durée des nouveaux prêts atteint environ 22.5 ans (contre près de 27 ans pour les prêts libellés en monnaie étrangère), tandis que la durée moyenne de l'encours a atteint 15 ans (contre 17.5 ans pour les prêts libellés en monnaie étrangère) fin 2006. L'évolution des pratiques des banques est essentiellement due à la vigueur de la demande de prêts, à l'orientation favorable du marché du logement et à l'intensité de la concurrence sur le segment immobilier du marché des prêts. D'après la dernière version de l'enquête, la situation des fonds propres des banques a commencé à avoir un impact négatif sur les conditions du crédit (en particulier au dernier trimestre 2007), ce qui renvoie à la question plus vaste de la disponibilité des ressources financières nécessaires et de leur accessibilité pour le secteur bancaire.


Même si rien ne prouve que la crise du crédit qui secoue les États-Unis ait un impact direct sur le secteur bancaire, les banques polonaises rencontrent de plus en plus de difficultés de financement et de refinancement, qui ne sont pas uniquement imputables à la pénurie croissante de liquidités sur les marchés internationaux. *Premièrement*, le ratio des fonds propres par rapport aux actifs engagés a diminué, même s'il reste supérieur au seuil de 8 % fixé par la Banque des règlements internationaux (BRI). La hausse des fonds propres des banques de dépôts n'ayant pas été à la mesure de l'augmentation de leurs activités de prêt, le ratio de solvabilité du secteur bancaire (qui rapporte les fonds propres aux actifs pondérés en fonction du risque) est passé de 15.5 % en 2004 à 13.2 % en 2006 et à 12.4 % seulement en 2007. *Deuxièmement*, alors que les banques universelles polonaises financent traditionnellement leurs prêts par les dépôts, la forte croissance des prêts hypothécaires a considérablement réduit l'écart entre les prêts et les dépôts dans leurs bilans. En réalité, fin 2007, cet écart avait même disparu en ce qui concerne les actifs et passifs des ménages, et celui de l'ensemble du secteur non financier intérieur est devenu négatif (graphique 4.10). Du fait de l'envolée des prix des actions et de la baisse des taux d'intérêt, les portefeuilles détenus par les ménages dans des fonds communs de placement ont augmenté au détriment des dépôts bancaires, et les banques ont été confrontées à une concurrence plus vive pour obtenir que les ménages leur confient leur épargne. *Troisièmement*, la croissance du crédit a réduit l'ampleur des liquidités excédentaires dans le secteur bancaire (les banques vendant leurs actifs liquides)⁷ et accru le décalage entre les actifs à long terme et les dettes à court terme, les dépôts à plus d'un an représentant tout juste plus de 1 à 2 % des actifs des banques. La transformation des échéances constitue la vocation première des banques et le secteur bancaire polonais ne devrait pas rencontrer de problèmes de liquidité dans l'immédiat (du fait que les sociétés mères implantées à l'étranger transfèrent davantage de liquidités et que les banques détiennent encore un volume non négligeable d'actifs liquides); toutefois, en termes de stabilité, la structure financière des banques s'est détériorée⁸. Se pose donc la question de la disponibilité d'instruments financiers à long terme permettant aux banques de financer leurs portefeuilles de prêts hypothécaires.

Dans ce domaine, le cadre juridique et réglementaire actuel est encore restrictif. L'absence d'agences de notation est certes un aspect du problème, mais une enquête menée récemment par l'autorité chargée de la surveillance bancaire démontre que le sous-développement de la titrisation s'explique par différents obstacles réglementaires et fiscaux, qui empêchent les établissements bancaires d'y recourir plus largement (KNB 2007b)⁹. Pour l'instant, la titrisation est surtout utilisée pour se débarrasser des prêts à risque, ce type d'opération étant fiscalement déductible. L'autre problème réside dans le fait que les banques universelles ne sont pas autorisées à émettre d'obligations sécurisées,

Graphique 4.10. Prêts et dépôts en pourcentage des actifs bancaires



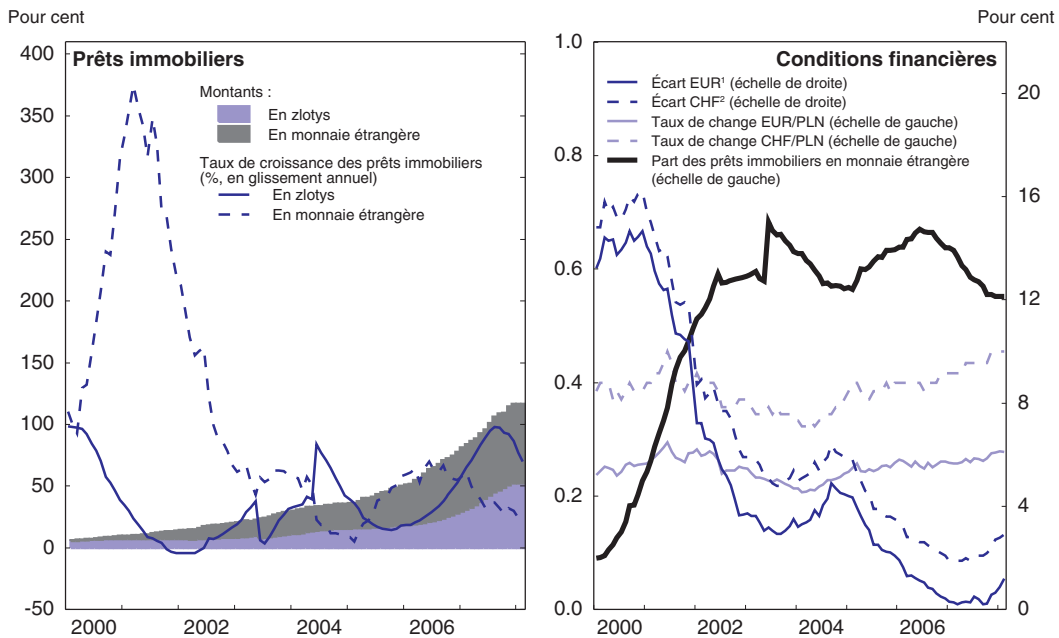
Source : Autorité polonaise de supervision financière, secteur bancaire, données de base.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/346117630762>

cette possibilité étant réservée aux établissements de crédit hypothécaire spécialisés, qui ne détiennent qu'une part limitée du marché des prêts hypothécaires (environ 5 %) ¹⁰. Si les autorités décident de ne pas éliminer les barrières qui font obstacle au financement à long terme, les pratiques des banques en matière de prêts risquent, à brève échéance, d'être restreintes indirectement par l'offre. Toutefois, ces restrictions pourraient elles-mêmes se traduire par un désengagement du secteur bancaire vis-à-vis de l'objectif à plus long terme de réduction du déficit de logements en Pologne. En effet, dans les pays les plus riches de l'OCDE, la croissance du marché du logement est directement liée au financement de l'immobilier (OCDE, 2005). On pourrait certes objecter que la titrisation est un mécanisme complexe, qui a joué un rôle déterminant dans la crise mondiale des crédits hypothécaires à risque et que son introduction n'est peut-être pas souhaitable. Toutefois, il est probablement préférable de laisser les banques faire leurs propres choix de financement et, en contrepartie, de renforcer la surveillance réglementaire de la titrisation, plutôt que d'empêcher son développement.


L'autre problème qui rend plus difficile la création d'un marché hypothécaire solide et en bonne santé réside dans le fait qu'une proportion substantielle des prêts immobiliers est contractée en monnaie étrangère. Alors que la part de ces prêts dans le financement immobilier était inférieure à 10 % à la fin des années 90, elle a grimpé en flèche au début des années 2000 pour se stabiliser à 60 % environ depuis la mi-2002 (graphique 4.11). étant donné l'ampleur de l'écart entre les taux d'intérêt polonais et les taux étrangers – en particulier suisses –, fin 2006, la part des prêts libellés en francs suisses représentait plus de 90 % de l'ensemble des prêts en devises. Il s'ensuit une exposition directe du secteur des ménages et indirecte du secteur bancaire à la fois au risque de taux de change

Graphique 4.11. **évolution des prêts immobiliers et des conditions financières**
En termes nominaux



1. écart entre les taux d'intérêt interbancaires à 3 mois (PLN – EUR).
2. écart entre les taux d'intérêt interbancaires à 3 mois (PLN – CHF).

Source : Banque nationale de Pologne et calculs OCDE.

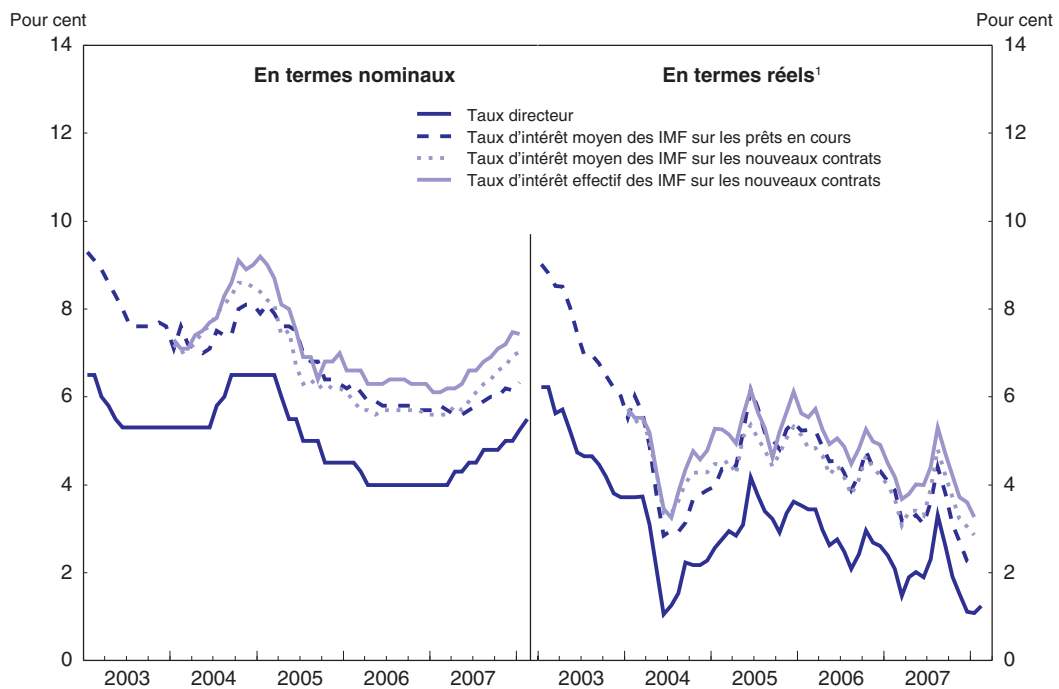
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/346140533642>

(dépréciation potentielle de la monnaie polonaise) et au risque de taux d'intérêt sur le franc suisse (la majorité des prêts consentis par les banques étant à taux variable). Bien qu'aucun de ces deux risques ne se soit réalisé jusqu'à présent, les autorités de surveillance ont décidé d'intervenir pour limiter la croissance des prêts en monnaie étrangère. Cette décision était d'autant plus nécessaire que les banques se sont montrées de plus en plus enclines à consentir ce type de prêts à des ménages à faibles revenus. En outre, la forte substituabilité entre monnaies au niveau des actifs des banques a également nuï à l'efficacité du mécanisme de transmission, compliquant la conduite de la politique monétaire. En réalité, dans un tel contexte, la hausse du taux directeur national rend les prêts libellés en devises encore plus attrayants que ceux en zlotys (Brzoza-Brzezina et al., 2007).

En juillet 2006, la « Recommandation S » a été introduite pour améliorer la gestion du risque de crédit des banques en termes de prêts immobiliers et informer correctement les consommateurs sur les risques liés à ces prêts (KNB, 2006). Elle oblige notamment les banques à évaluer, avant d'attribuer un prêt libellé en monnaie étrangère, la solvabilité de l'emprunteur en postulant une dépréciation de 20 % du zloty et un taux d'intérêt au moins égal à ceux appliqués aux prêts en monnaie nationale. Depuis l'introduction de cette disposition, les banques ont effectivement durci leurs conditions d'octroi de prêts libellés en devises, ce qui a ramené la croissance de ces prêts en glissement annuel de 60 % en juillet 2006 à près de 31,5 % en février 2008. Il est possible que le resserrement de la politique monétaire suisse ait également contribué à rendre les prêts libellés en francs suisses moins attrayants. Les emprunteurs potentiels y ont peut-être vu la preuve des


risques liés à une exposition au risque de taux d'intérêt. Toutefois, dans le même temps, les banques ont assoupli encore davantage leurs pratiques en ce qui concerne l'octroi de prêts en zlotys, en raison notamment de la faiblesse des taux d'intérêt nationaux en termes tant relatifs (graphique 4.11) qu'absolus (graphique 4.12). La croissance des prêts en zlotys s'est accélérée, passant de 30 % en juillet 2006 à près de 100 % un an après, du fait d'une hausse du montant moyen des prêts en grande partie imputable à l'envolée des prix de l'immobilier. Toutefois, les données les plus récentes révèlent une décélération, qui a ramené la croissance à 70 % environ. Si le boom de l'immobilier perdure, il serait bon que les autorités de surveillance effectuent régulièrement des inspections et ciblent plus particulièrement les banques les plus engagées sur le marché hypothécaire.

Graphique 4.12. **Taux directeur et taux d'intérêt pratiqués par les banques sur les prêts hypothécaires en zlotys**



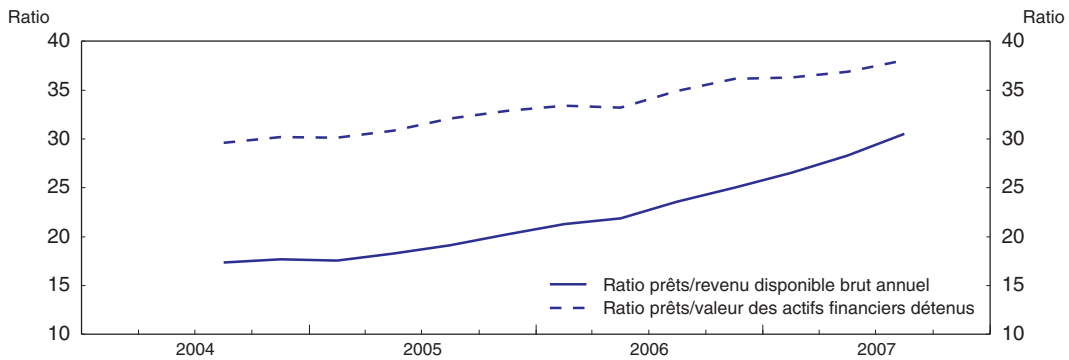
1. Déflaté de l'indice des prix à la consommation.

Source : Banque nationale de Pologne et OCDE (2007), base de données des Principaux indicateurs économiques.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/346184860167>


Le fait que l'expansion du marché immobilier soit essentiellement financée par des prêts bancaires comporte un risque de surendettement des ménages, qui suscite lui-même des inquiétudes de plus en plus vives quant à leur solvabilité à long terme. Malgré la baisse des taux d'intérêt, comme les prix de l'immobilier ont augmenté plus vite que les revenus, les banques ont allongé de manière significative la durée des prêts pour répondre à la demande des ménages et rendre les mensualités de remboursement supportables (graphique 4.9). Néanmoins, le montant des prêts ayant augmenté plus rapidement que le revenu disponible, l'endettement des ménages a progressé (tous prêts confondus), pour atteindre 30 % du revenu disponible brut à la mi-2007 (graphique 4.13). Par conséquent, étant donné qu'ils souscrivent principalement des prêts hypothécaires à taux variable et qu'une partie importante de leur dette est constituée de prêts en devises, les emprunteurs

Graphique 4.13. **Charge de remboursement de prêts des ménages**¹
 Ratios calculés sur la base de données relatives au secteur des ménages dans son ensemble



1. Ratio rapportant les prêts accordés aux ménages (résidents) et leur revenu disponible brut annuel. Les données relatives aux prêts sont extraites des statistiques de la Banque nationale de Pologne, tandis que celles relatives au revenu disponible proviennent des comptes nationaux.

Source : Banque nationale de Pologne (2007), rapport sur la stabilité financière.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/346187383718>

sont d'autant plus exposés à la fois au risque de resserrement de la politique monétaire et au risque de change. La durée des prêts s'étant allongée, la solvabilité des débiteurs est également exposée, à plus long terme, à un risque de ralentissement économique et, partant, de chômage. La Banque nationale de Pologne effectue des tests de résistance utiles pour évaluer le degré de sensibilité des ménages aux divers chocs financiers possibles (NBP, 2006 et 2007). Il ressort d'une des simulations qu'une augmentation de 3.4 points de pourcentage du taux directeur de la Banque nationale de Pologne au cours des deux années à venir ferait passer le ratio du montant mensuel du service de la dette (intérêts et principal) au revenu net d'un ménage type ayant contracté un prêt hypothécaire, de 25.2 % au deuxième trimestre 2007 à 33.5 % 24 mois plus tard. De plus, une dépréciation de 35 % du zloty, associée à une augmentation de 3.1 points du taux d'intérêt suisse ferait passer le ratio du service de la dette en monnaie étrangère de 25.9 % à 36 % en deux ans. Un choc conjoncturel aurait des conséquences plus fortes encore. Zajaczkowski et Zochowski (2007) ont montré que si le taux de chômage augmentait de 4.7 points de pourcentage, 43 à 47 % des ménages ayant souscrit un prêt hypothécaire verraient leur marge disponible devenir négative¹¹. Il s'ensuit que l'association d'un choc conjoncturel et d'un choc financier aurait des conséquences spectaculaires et entraînerait des difficultés financières pour un grand nombre de débiteurs. Une telle situation aurait un effet négatif sur les prix de l'immobilier, puis sur l'activité économique.

En fait, l'exposition au risque des actifs et des résultats financiers des banques s'est rapidement et considérablement accrue sous l'effet des politiques de crédit expansionnistes. Le remboursement des prêts hypothécaires peut en effet être compromis à travers le canal classique des taux de change, mais aussi à travers celui des taux d'intérêt en cas de menaces inflationnistes et de hausse des taux d'intérêt. Toutefois, d'après des recherches empiriques, dans le secteur des ménages, il pourrait y avoir une corrélation négative entre le risque de crédit et la dépréciation monétaire, dans le cas où la hausse des mensualités de remboursement des prêts en monnaie étrangère est plus que compensée par l'intensification de la concurrence entraînée par la dépréciation et par la croissance du revenu des ménages qui en résulte (FMI, 2007). En outre, un autre mécanisme, lié à l'effet d'accélérateur financier qui peut se produire en cas d'inversion brutale de la courbe des

prix de l'immobilier, entre en jeu. Une telle inversion éroderait la valeur de la garantie et augmenterait les pertes sur prêts liées aux impayés potentiels. Cet effet négatif serait encore plus marqué en Pologne que dans d'autres pays. *Premièrement*, bien que la loi permette d'apporter les logements achetés en garantie, l'enregistrement des hypothèques n'est pas obligatoire et exige beaucoup de temps : de ce fait, à la mi-2007, 62 % seulement des prêts immobiliers étaient garantis par une hypothèque sur le logement en faveur de la banque (KNB, 2007a). Les banques sont donc davantage exposées au risque de retournement du marché et/ou de fraude de la part du débiteur. *Deuxièmement*, il n'a jusqu'à présent pas été possible de tester, à grande échelle, l'efficacité de la réglementation relative aux saisies dans l'hypothèse d'un retournement du cycle immobilier. Pour l'instant, les prêts improductifs représentent une part relativement faible des prêts, ce qui s'explique en partie par le fait que la plupart des prêts hypothécaires en cours ont été accordés pendant une période de forte croissance du revenu, mais aussi par un biais statistique, les trois quarts d'entre eux ayant été accordés ces trois dernières années. Cependant, certains signes indiquent que la réglementation relative aux saisies est insuffisamment rigoureuse, puisqu'il faut parfois des années pour recouvrer les garanties. Les procédures d'expulsion sont difficiles à exécuter, en raison de l'insuffisance du parc de logements à vocation sociale (voir plus haut). En outre, en cas de saisie du bien apporté en garantie, le Trésor public est prioritaire pour le recouvrement des créances fiscales, sauf si les créances des banques sont garanties par une hypothèque (NBP, 2004). La situation devient encore plus complexe une fois la faillite du débiteur prononcée : les demandes d'enregistrement d'hypothèques en instance sont déclarées caduques si elles n'ont pas été déposées dans les six mois précédant la faillite, ce qui est d'autant plus problématique que la procédure d'enregistrement des hypothèques est longue et qu'il y a des listes d'attente; même lorsque les prêts sont garantis par une hypothèque, le créancier ne peut pas louer le bien ou le donner à bail et ne peut recouvrer sa créance qu'en le vendant. Par conséquent, il serait utile de raccourcir le délai d'enregistrement d'une hypothèque et de supprimer les obstacles juridiques au recouvrement des garanties en renforçant la législation sur les saisies, en améliorant l'exécution des procédures d'expulsion et en permettant au créancier d'aliéner le bien en cas de faillite du débiteur. Éliminer rapidement ces rigidités et ces obstacles permettrait un ajustement plus rapide du marché des prêts à un éventuel retournement et éviterait les effets néfastes de ce dernier sur la solvabilité des banques, et les retombées négatives que pourrait avoir un resserrement des politiques d'octroi de prêts.

À première vue, les conséquences macroéconomiques de défauts potentiels de paiement dans le secteur des ménages ne devraient pas être trop graves : fin 2006, le ratio dette hypothécaire résidentielle sur PIB n'était que de 8.3 %, soit un cinquième de la moyenne de la zone euro (41.2 %) (Fédération hypothécaire européenne, 2007). Toutefois, même si ce ratio reste faible par rapport aux autres pays, il connaît une croissance rapide, puisqu'il a progressé de 3.6 points de pourcentage au cours des seules années 2005 et 2006. En outre, tout choc imprévu susceptible d'affecter la solvabilité des ménages (comme indiqué ci-dessus) risquerait de peser sur la consommation et, par conséquent, sur la croissance du PIB. De surcroît, une chute des prix de l'immobilier éroderait la valeur de la garantie et aurait ainsi des retombées négatives sur la politique d'octroi de prêts et, partant, sur les perspectives de croissance. Toutefois, les conséquences macroéconomiques que les variations de prix des actifs et, plus généralement, les interactions susceptibles de se produire entre la sphère réelle et la sphère financière (à

travers les effets de patrimoine du marché des actions et du marché immobilier sur la consommation), ne sont pour l'instant pas établies avec autant de certitude et, en tous cas, n'ont pas été modélisées par la banque centrale. Dans ce contexte, pour évaluer correctement l'ampleur des problèmes potentiels et des risques sous-jacents à des fins de politique monétaire et de diagnostic de la stabilité financière, il serait utile de mettre au point un module complet pour le secteur financier dans le modèle macroéconomique ECMOD de la Banque nationale de Pologne. Les problèmes qui risquent de se poser concernant la longueur des séries chronologiques nécessaires n'empêchent pas d'effectuer certaines analyses, notamment sur la base des tests de résistance déjà réalisés par la banque centrale.

Encadré 4.2. Principales recommandations concernant les politiques relatives au marché immobilier

Aspects structurels des politiques du logement

- Éliminer les entraves liées à l'insuffisance des capacités dans le secteur de la construction en renforçant la formation professionnelle et en facilitant l'accès des travailleurs étrangers au marché du travail grâce à une adaptation de la politique de délivrance des permis de travail pour répondre à des besoins spécifiques.
- Rendre obligatoire l'établissement de plans de zonage municipaux et introduire un système d'imposition *ad valorem* pour fournir aux autorités locales des ressources financières supplémentaires.
- Chercher à assouplir davantage l'encadrement de la hausse des loyers et envisager de compenser cet assouplissement en versant des allocations soumises à condition de ressources aux ménages. Améliorer l'exécution des mesures d'expulsion visant les locataires mauvais payeurs.
- Réformer le dispositif de logement social géré par les TBS : proposer une option de rachat aux locataires, améliorer les règles de ciblage des revenus et assurer une correspondance entre les revenus et les loyers collectés; les propositions d'extension du dispositif sous la forme de partenariats public-privé, dans le cadre desquels le secteur privé assurerait le financement tandis que les municipalités viabiliseraient les terrains, sont prometteuses et méritent d'être examinées de plus près.
- Envisager de mettre fin au programme de prêts à taux bonifié de l'administration centrale. Envisager d'éliminer les droits de timbre sur l'acquisition de logements pour faciliter l'accession à la propriété sans nuire à la mobilité de la main-d'œuvre.

Aspects financiers du marché immobilier

- Introduire des comptes-séquestres pour protéger les acomptes versés par les acquéreurs contre le risque de faillite des promoteurs.
- Publier des indices composites officiels des prix immobiliers pour l'ensemble du pays et pour différents segments de marché. L'Office central de statistique (GUS) doit intensifier ses efforts dans ce domaine.
- Accélérer la procédure d'enregistrement des hypothèques et éliminer les obstacles juridiques qui entravent le recouvrement effectif des garanties hypothécaires.
- Lever les obstacles au financement à long terme et au refinancement des portefeuilles de prêts hypothécaires des banques; autoriser les banques universelles à émettre des obligations sécurisées et éliminer les obstacles réglementaires et fiscaux qui empêchent l'essor de la titrisation.

Notes

1. À l'origine, le crédit d'impôt introduit en 2005 ne devait rester en vigueur que jusqu'en décembre 2007.
2. La loi permet aussi d'ajuster les hausses de loyer en fonction de l'évolution de l'indice des prix à la consommation (IPC) au cours de l'année civile précédente.
3. En juin 2007, un tribunal régional a décidé que le « juste profit » pouvait être de 5 % – ce qui correspond au rendement moyen des bons du Trésor (Krupa-Dąbrowska, 2007).
4. Les autorités locales ont également la possibilité de prélever une taxe au titre de la viabilisation des terrains. Celle-ci peut atteindre 50 % de l'augmentation la valeur du terrain liée à l'installation des équipements de base.
5. Jusqu'à fin 2006, les particuliers étaient exonérés de tout impôt si le bien immobilier leur appartenait depuis plus de cinq ans ou s'ils avaient réinvesti dans un autre bien dans les deux années suivant la vente. Dans les autres cas, ils étaient redevables d'un impôt égal à 10 % du prix de vente (pas seulement de la plus-value réalisée).
6. Deux types de comptes-séquestres peuvent être créés. Le premier permet au promoteur de recevoir les fonds à l'achèvement de la construction (compte fermé), tandis que le second lui permet de les recevoir une fois qu'une certaine étape, définie à l'avance, a été atteinte (compte ouvert).
7. L'excès de liquidités du secteur bancaire est essentiellement le résultat des politiques de stérilisation menées par la Banque nationale de Pologne dans les années 90.
8. Le secteur bancaire reste hétérogène à certains égards. Ainsi, certaines banques disposent de dépôts en quantité importante, tandis que d'autres se tournent vers le marché interbancaire ou font des emprunts en monnaie étrangère, notamment via des opérations de swap sur devises.
9. Les banques ont cité plusieurs facteurs qui restreignent leur possibilité de recourir à la titrisation (KNB, 2007b)
 - Les règles fiscales relatives à la sous-participation, selon lesquelles le capital reçu par l'initiateur de l'opération est intégralement imposable, alors que les coûts ne sont fiscalement déductibles que progressivement.
 - L'obligation d'obtenir un accord distinct du débiteur pour exécuter un ordre de paiement lorsque la titrisation est effectuée par l'intermédiaire du fonds de titrisation et concerne des prêts ordinaires.
 - L'absence de règles juridiques permettant de protéger les actifs des entités à vocation spéciale des conséquences d'une procédure de saisie.
 - Une entité émettrice achetant des expositions au crédit garanti par une hypothèque n'est pas prioritaire pour le recouvrement des créances qui lui sont dues, lorsqu'une hypothèque tacite est détenue par le Trésor public.
 - L'absence d'interprétation explicite concernant le traitement des opérations de titrisation comme des services d'intermédiation financière.
 - La portée insuffisante des accords exclus de la clause sur le secret bancaire en matière d'opérations de titrisation.
 - La vente d'expositions au crédit à un tarif préférentiel dans les cas normaux n'est pas rentable fiscalement – la remise consentie n'est pas traitée comme un coût par l'administration fiscale.
 - Le manque de clarté concernant le traitement fiscal des intérêts capitalisés sur les prêts.
10. La principale différence entre les obligations sécurisées et une véritable titrisation créant des titres adossés à des actifs ou des titres adossés à des hypothèques réside dans le fait que, contrairement à ces derniers, les obligations sécurisées restent dans le bilan des banques.
11. La marge disponible est égale au revenu disponible diminué des remboursements de dettes et des dépenses courantes.

Bibliographie

- Banque mondiale (2006), *Housing Finance Policy Note*, mars, Washington.
- Brzoza-Brzezina, M., T. Chmielewski et J. Niedźwiedzińska (2007), « Substitution between domestic and foreign currency loans in Central Europe : do central banks matter? », *MPRA Paper 6759*, Bibliothèque de l'Université de Munich, Allemagne.

- CLR (2007), « Poland's construction industry », *CLR News*, vol. 2/2007, European Institute for Construction Labour Research, Bruxelles.
- Düebel, H.-J., W. Brzeski et J. Hamilton (2006), « Rental choice and housing policy realignment in transition : post-privatisation challenges in the Europe and Central Asia region », *Document de travail consacré à la recherche sur les politiques* 3884, avril, Banque mondiale.
- Égert, B. et D. Mihaljek (2007), « Determinants of house prices in central and eastern Europe », *Documents de travail de la BRI*, n° 236, septembre, Banque des règlements internationaux.
- Fédération hypothécaire européenne (2007), *Hypostat 2006, A review of Europe's Mortgage and Housing Markets*, novembre.
- FMI (2007), « Financial Sector Assessment Programme – Technical Note – Credit, Growth, and Financial Stability », *IMF Country Report n° 07/103*, mars.
- Girouard, N., M. Kennedy, P. van den Noord et C. André (2006), « Recent House Price Developments : The Role of Fundamentals », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 475, OCDE, Paris.
- GKUA (2007a), *Opinia Głównej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej o projekcie ustawy Prawo Budowlane, uchwalona na posiedzeniu w dniu 27 lipca 2007 roku*, GKUA/41/2007, Varsovie.
- GKUA (2007b), *Opinia Głównej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej uchwalona na posiedzeniu w dniu 3 sierpnia 2007 roku o roboczej wersji projektu ustawy o planowaniu przestrzennym*, GKUA/44/2007, Varsovie.
- KNB (2006), *Rekomendacja S dotycząca dobrych praktyk w zakresie ekspozycji kredytowych zabezpieczonych hipotecznie*, Komisja Nadzoru Bankowego, Varsovie.
- KNB (2007a), *Finansownie Nieruchomości przez Banki w Polsce*, Komisja Nadzoru Bankowego, juin, Varsovie.
- KNB (2007b), *Sekurytyzacja w krajach Unii Europejskiej oraz w polskim systemie bankowym. Wyniki ankiety badawczej*, Komisja Nadzoru Bankowego, septembre, Varsovie.
- Kroner, J. (2008), « Kto płaci za brak lokalu socjalnego », *Rzeczpospolita*, 24 janvier.
- Krupa-Dąbrowska, R. (2007), « 5-procentowy zysk z najmu to godziwe wynagrodzenie », *Rzeczpospolita*, 1^{er} août.
- Ministère de la Construction (2007), *Rządowy program działania rzecz rozwoju mieszkalnictwa*, octobre, Varsovie.
- NBP (2004), *Financial Stability Review – 2004*, NBP, Varsovie.
- NBP (2006), *Financial Stability Review – 2006*, NBP, Varsovie.
- NBP (2007), *Financial Stability Review*, premier semestre 2007, NBP, Varsovie.
- OCDE (2004), *Études économiques de l'OCDE, Pologne*, vol. 2004/8, juin, Paris.
- OCDE (2005), *Housing Finance Markets in Transition Economies. Trends and Challenges*, Paris.
- RICS (2007), *Analyse du logement en Europe 2007*, chapitre 12 – Pologne, RICS Research.
- RICS (2008), *Analyse du logement en Europe 2008. Document de synthèse*, RICS Research.
- Zajaczkowski, S and D. Zochowski (2007), « Housing loans growth, foreign currency risk and supervisory response: the Polish case », *document interne*, NBP.

Chapitre 5

Le défi d'une amélioration rapide des infrastructures de transport

Après des années de sous-investissement, la rénovation de l'infrastructure de transport et la construction d'infrastructures nouvelles représentent une importante priorité d'action en vue d'accroître la mobilité de la main-d'œuvre et d'améliorer la compétitivité de la Pologne. Cet objectif est d'autant plus réalisable que le pays va bénéficier d'un volume substantiel de fonds structurels et de fonds de cohésion de l'UE au cours de la période de programmation 2007-13. Outre que l'utilisation des fonds européens est soumise à un calendrier restreint, le championnat d'Europe de football que la Pologne organisera conjointement avec l'Ukraine en 2012 impose une contrainte temporaire supplémentaire sur de nombreux projets d'investissement. Lourdemment tributaire du transport routier, la Pologne est dépourvue d'un réseau autoroutier efficace. Dans le secteur ferroviaire, le matériel roulant comme le réseau d'infrastructure nécessitent d'importants investissements de rénovation. De surcroît, il faut revitaliser les transports maritimes mais aussi agrandir et moderniser les installations à une croissance du marché des transports aériens sans équivalent en Europe. Cependant, de nombreux obstacles subsistent et entravent la mise en œuvre des plans d'investissement; il faut donc y porter remède sans tarder. Sur un plan macroéconomique, ces freins résident dans la hausse des prix de ressources limitées en main-d'œuvre et en intrants intermédiaires, tandis que d'un point de vue microéconomique, les principales difficultés tiennent au cadre réglementaire qui sous-tend la fourniture d'infrastructures physiques.

L'amélioration de l'infrastructure de transport en Pologne pose un énorme défi pour les années à venir. Il s'agit d'une action cruciale pour maintenir l'économie sur une trajectoire de croissance à long terme élevée. Toutes les grandes infrastructures (routes, chemins de fer, ports maritimes et aéroports) sont insuffisamment développées ou en piteux état, et il faut donc engager rapidement des travaux de réparation, de modernisation et d'extension. Alors que les dépenses d'investissement dans le secteur des transports représentent en général 1-2 % du PIB dans les pays développés de l'OCDE, ce taux n'a jamais dépassé 0.7 % en Pologne dans les années 90, d'où une grave détérioration du stock d'équipements. Devant cette situation, et dans la perspective d'abondants financements européens au cours des prochaines années, le gouvernement a adopté une stratégie de développement nationale pour la période 2007-15 et un cadre national stratégique de référence pour la période de programmation européenne 2007-13 qui font une large place aux investissements publics dans l'infrastructure (ministère du Développement régional, 2006a et 2006b). L'amélioration des infrastructures est d'autant plus urgente que la Pologne a été retenue pour organiser avec l'Ukraine le championnat d'Europe de football en 2012. En conséquence, les dates butoirs pour l'achèvement de bon nombre de projets d'équipement ont été avancées par rapport au calendrier initial. Il ne s'agit plus seulement de réaliser un renforcement qualitatif et quantitatif des infrastructures, mais d'atteindre ces objectifs en temps voulu.

Un certain nombre de facteurs font obstacle à une réalisation accélérée des projets d'investissement. Du point de vue macroéconomique, ces freins sont les pénuries de travailleurs qualifiés, la hausse rapide des prix des matériaux de construction, l'appréciation tendancielle du taux de change et les fortes tensions sur les finances publiques. Du point de vue microéconomique, les principales entraves sont l'inefficacité de la loi sur les marchés publics, la lourdeur des procédures réglementaires environnementales, la difficulté de participer au réseau écologique Natura 2000 et le manque de cohérence de la stratégie à l'égard des partenariats public/privé (PPP). À cela s'ajoutent d'autres difficultés. On peut se demander si des évaluations correctes fondées sur une analyse coûts-avantages des différents projets (et tenant dûment compte de la substituabilité entre différents modes de transport) ont été réalisées lors du processus de planification des investissements nécessaires, et si une coordination appropriée a eu lieu entre l'administration centrale et les autorités locales au stade de la conception. De surcroît, il est douteux que la décision de focaliser les dépenses sur le secteur routier soit viable, eu égard au niveau élevé et croissant des prix de l'énergie et au changement climatique. Enfin, il est indispensable que les réglementations de marché et les structures de propriété en place favorisent une concurrence loyale dans les secteurs en cause.

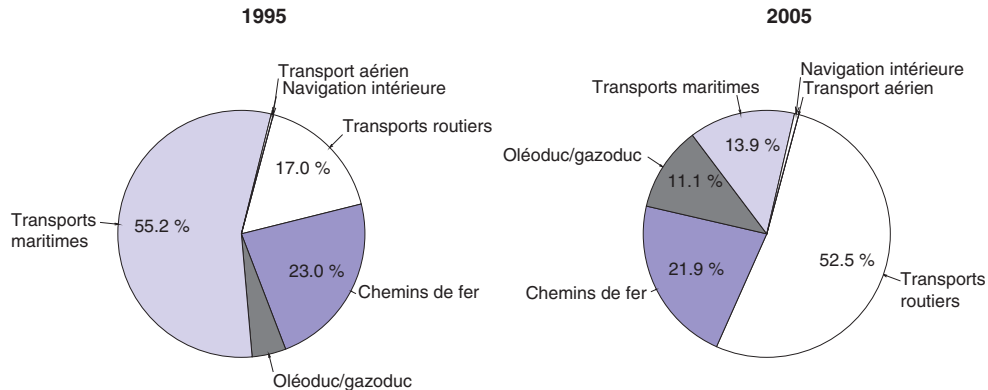
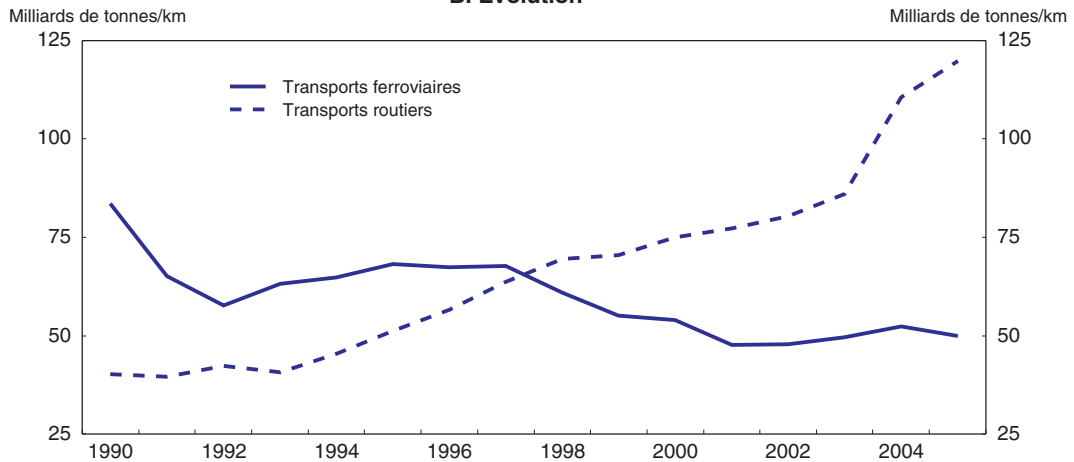

L'état des infrastructures de transport : réalités et carences

Routes

La demande de transports routiers a grimpé en flèche depuis le début de la transition économique, aussi bien en pourcentage du nombre total de passagers/de marchandises (graphique 5.1, partie A) qu'en termes absolus (partie B). La Pologne est devenue un

Graphique 5.1. **Transport de marchandises****A. Décomposition par mode de transport**

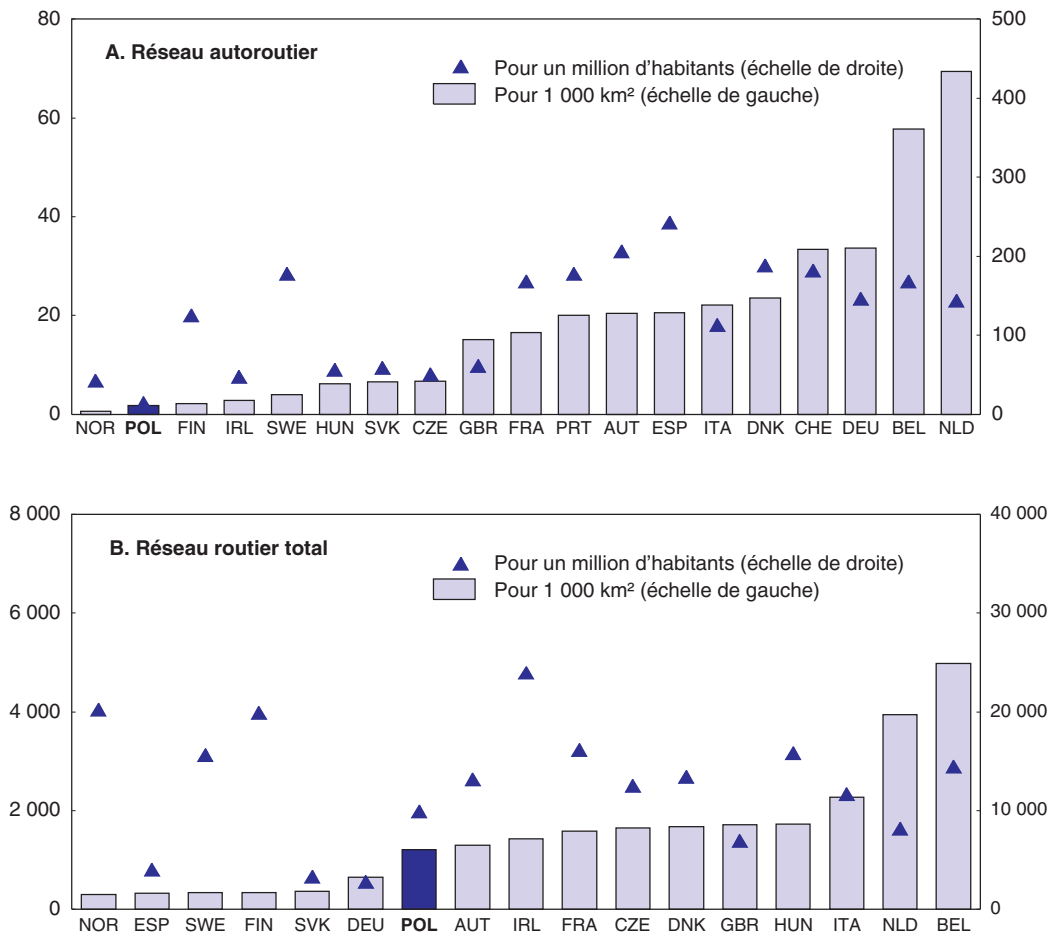

En pourcentage des transports totaux, en tonnes/kilomètres

**B. Évolution**Source : GUS (2006), *Concise Statistical Yearbook of Poland*; OCDE (2006), base de données d'Évolution des transports.StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/346204731376>

important pays de transit pour les échanges internationaux entre l'Europe occidentale et l'Europe orientale, bien que le secteur souffre de carences majeures (voir le chapitre 1). En 2007, on comptait 377 974 kilomètres de routes publiques. En 2004, le développement et l'entretien du réseau ont été décentralisés; les collectivités régionales et locales ont en charge toutes les voies à l'exception des routes nationales, et supervisent 95 % du réseau¹. Les routes nationales (y compris les autoroutes et les voies express), qui sont du ressort de l'administration centrale, ne représentent que 5 % de toutes les routes et supportent près de 40 % du trafic total, mais l'absence d'un réseau cohérent à grande vitesse se fait cruellement sentir (graphique 5.2). Le réseau a une longueur insuffisante, n'autorise la continuité du trafic sur aucun des grands axes de transit internationaux, n'offre pas de connexions majeures entre les principaux centres urbains (surtout dans l'est de la Pologne) et est embryonnaire ou inexistant à leur périphérie. En 2007, on comptait 674 kilomètres d'autoroutes et 294 kilomètres de voies rapides, soit au total moins de 5.7 % des routes nationales et à peine 0.3 % des routes publiques. Il en résulte une circulation très intense, notamment de camions, dans les zones urbanisées. L'absence de boulevards périphériques autour des villes, petites ou grandes, entraîne des externalités négatives (bruit, problèmes de sécurité, pollution) pour les résidents.

Graphique 5.2. **Un réseau routier assez clairsemé**

En kilomètres, 2004 ou dernière année connue

Source : Commission européenne (2007), *Panorama des transports* et base de données New Chronos.StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/346223782750>

Tandis que l'entretien des routes est médiocre – selon la Direction générale des routes nationales et des autoroutes (GDDKiA), plus de la moitié de toutes les routes nationales nécessitent des travaux de réfection dans l'immédiat ou à court terme – la dégradation du réseau a été enrayée et la situation a commencé à s'améliorer peu à peu à partir de 2003, principalement grâce aux apports de fonds européens et à un accroissement des ressources publiques affectées à ce secteur. Un important obstacle à une rénovation plus rapide est le fait que la plupart des routes ont une capacité de charge de 8 à 10 tonnes par essieu seulement, contre 11,5 tonnes par essieu pour la norme internationale conforme aux réglementations de l'UE. Par conséquent, le libre passage de poids lourds internationaux a provoqué une dégradation rapide des principales routes de transit. La décentralisation du processus de gestion des routes publiques a abouti à une concentration des ressources centrales sur le développement des routes nationales, tandis que les collectivités locales s'occupent principalement de l'entretien des routes existantes. Plus généralement, dans sa stratégie d'investissement à moyen terme, la Pologne semble avoir tranché en faveur des routes nationales (priorité étant donnée aux routes à grande capacité), au détriment du réseau local/régional. L'obligation de dépenser les fonds de l'UE

d'ici 2015 au plus tard² et le fait que la Pologne accueillera avec l'Ukraine le championnat d'Europe de football en 2012 imposent des délais très serrés à de nombreux projets d'investissement et ont entraîné l'élaboration d'un ambitieux plan de construction de routes nationales au cours des prochaines années (encadré 5.1) (ministère des Transports, 2007a).

Encadré 5.1. Programme de construction de routes nationales sur la période 2008-12

Fin septembre 2007, le gouvernement a adopté un ambitieux programme de construction de routes nationales. Parmi les investissements prioritaires figurent l'achèvement ou l'extension de trois autoroutes vitales traversant le pays :

- l'A1 (de Gdansk, dans le nord, à Gorzyczki et à la frontière tchèque, dans le sud) ;
- l'A2 (de la frontière allemande et Świecko, dans l'ouest, à Varsovie) ;
- l'A4 (de la frontière allemande et Jędrzychowice, dans l'ouest, à Korczowa et à la frontière orientale avec l'Ukraine) ;

à quoi s'ajoutent deux routes express nord-sud, la S3 et la S19, respectivement le long des frontières occidentale et orientale, ainsi que des routes à grande capacité reliant les capitales régionales qui vont accueillir le championnat d'Europe de football en 2012 (Varsovie, Gdansk, Wrocław, Poznan et Cracovie). Au total, on prévoit de construire 632 km d'autoroutes, 1 980 km de voies rapides et 58 boulevards périphériques d'une longueur totale de 428 km. En outre, 1 560 km supplémentaires de routes nationales vont être renforcés ou modernisés de façon à atteindre un taux de 75 % de routes nationales en bon état, ainsi que 10 % de routes convenables. Il a été décidé que le programme sera mis en œuvre à la fois par l'organisme public de réglementation et d'investissement (le GDDKiA) par l'intermédiaire des entreprises publiques traditionnelles, et par des sociétés routières publiques spécialisées créées en janvier 2007, sous l'égide du ministère des Transports (Infrastructure). Le coût du programme est estimé à 121 milliards PLN (33.6 milliards EUR), soit un peu plus de 24 milliards PLN par an (6.7 milliards EUR), chiffres à comparer avec une dépense de 10.1 milliards PLN (2.5 milliards EUR) en 2007 et 6.8 milliards PLN (1.9 milliard EUR) en moyenne sur la période 2004-06. Le financement comprendra des subventions de l'UE d'une valeur de 35 milliards PLN (9.7 milliards EUR) dans le contexte des Perspectives financières 2004-06 et 2007-13 de l'UE, et 86 milliards PLN (23.9 milliards EUR) de fonds publics nationaux, dont 36 milliards PLN (10 milliards EUR) sont affectés à des projets indépendants des financements européens. Le programme prévoit aussi une participation du secteur privé, mais plus limitée. Selon les prévisions, 473 km d'autoroutes seront financés, construits et exploités par des partenariats public/privé, dont une concession d'environ 11 km de l'A1 (entre Stryków et Pyrzowice) et deux tronçons de l'A2 (95 km entre Stryków et Konotopa et 104 km entre Tomyśl et Świecko). En outre, la construction d'un autre tronçon de l'A1 (62 km entre Nowe Marzy et Toruń) devrait porter à 535 km au total les autoroutes construites dans le cadre de partenariats public/privé.

Source : Ministère des Transports (2007a) et ministère des Infrastructures.

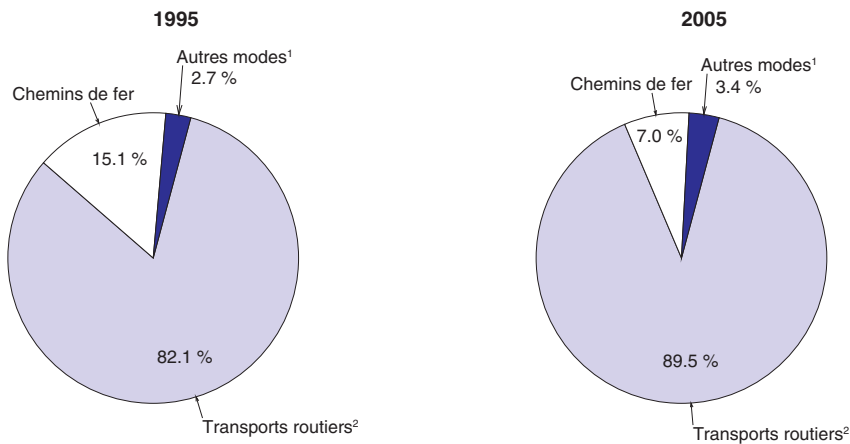
Chemins de fer

Le manque d'investissements dans le secteur ferroviaire s'est soldé par une qualité insuffisante des services (voir également le chapitre 1) qui, conjuguée avec la baisse de la demande de charbon et de produits métallurgiques, a engendré un déclin continu du trafic

ferroviaire de passagers et de marchandises depuis le début des années 90 (graphiques 5.1 et 5.3). La faible compétitivité consécutive du rail par rapport à la route a entraîné une modification considérable des parts de marché respectives de ces deux modes de transport. En termes absolus, le trafic ferroviaire de voyageurs a chuté des deux tiers entre 1990 et 2004. Toutefois, le fret ferroviaire joue encore un rôle important dans l'économie polonaise, car le charbon en représente près de la moitié (en tonnage).

Graphique 5.3. Répartition des passagers par mode de transport


En pourcentage du transport total, en passagers-kilomètres



1. Transports maritimes, navigation intérieure et transports aériens.

2. Y compris les voitures particulières.

Source : GUS (2006), *Concise Statistical Yearbook of Poland*; OCDE (2006), *Base de données de l'évolution des transports*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/346244611326>

Depuis 2000, plusieurs programmes ont été mis en œuvre pour accroître l'efficacité de la compagnie publique de chemins de fer (PKP). Elle a d'abord été transformée en société par actions (l'État étant l'unique actionnaire), puis réorganisée en un conglomérat de 42 sociétés (groupe PKP), l'objectif étant de restructurer celles qui avaient de graves difficultés financières, puis de privatiser certains membres du groupe. Jusqu'ici, ces efforts n'ont pas produit les résultats escomptés : enrayer le déclin du trafic ferroviaire de passagers et de marchandises, préparer convenablement les sociétés en vue de leur privatisation, réduire l'endettement et liquider les arriérés de paiement au sein du groupe PKP, gérer les questions de propriété et établir une séparation claire entre le principal gestionnaire des infrastructures et les sociétés utilisatrices du réseau (ministère des Transports, 2007b).

Face à cette situation, en avril 2007, le gouvernement a adopté un nouveau plan stratégique intitulé « Stratégie pour le transport ferroviaire jusqu'en 2013 ». La coordination du processus de transformation des chemins de fer est confiée à l'État, avec seulement une participation limitée du secteur privé. Le gestionnaire de l'infrastructure (PKP PLK) restera une société publique à but non lucratif financée par différentes sources (budgets de l'administration centrale et des collectivités locales, fonds de l'UE, prêts bancaires). Deux sociétés rentables du groupe PKP, à savoir l'entreprise de fret PKP Cargo et la société de transport transnational de passagers PKP Intercity, seront partiellement

privatisées d'ici 2010, mais l'État gardera une participation majoritaire dans chacune d'elles.

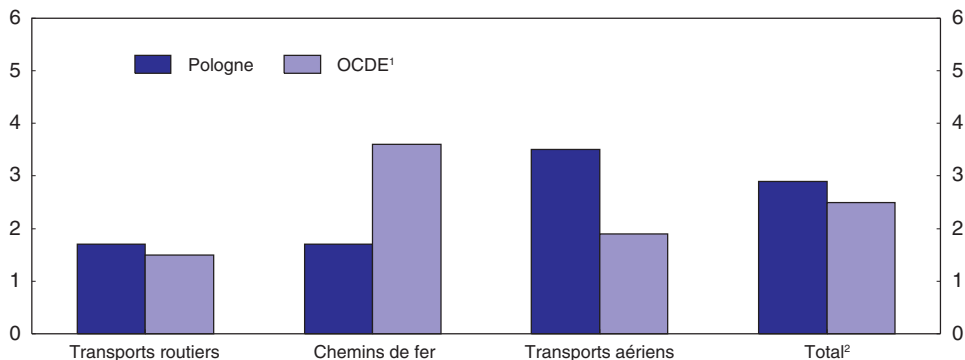
Selon le plan stratégique, la propriété de la compagnie chargée des services de transport régional (PKP PR) doit être transférée aux collectivités régionales. Néanmoins, les autorités locales répugnent à reprendre l'entreprise, notamment parce qu'elles n'ont pas assez de ressources financières propres pour moderniser le matériel roulant. Au demeurant, un récent rapport de la Chambre suprême de contrôle (NIK) a révélé leurs capacités médiocres en matière d'organisation du transport ferroviaire régional. Vu que les objectifs sont d'améliorer la qualité de la prestation de services régionaux, de réduire les coûts et de stimuler la productivité, deux améliorations sont possibles. Il serait plus efficace de créer des opérateurs de réseau indépendants chargés de planifier le trafic et les connexions ferroviaires et de promouvoir l'organisation de procédures d'appel d'offres concurrentielles, au lieu de pousser les autorités régionales à reprendre la compagnie PKP PR³. De surcroît, le recours à des soumissionnaires concurrents stimulerait les gains d'efficacité au sein de PKP PR. L'exemple de la région Kujawsko-Pomorskie révèle que la promotion de la concurrence dans ce domaine peut aboutir à des réductions de coûts considérables : en 2007, un opérateur privé (Ariva PCC) a remporté le contrat avec une offre inférieure de 30 % à celle de PKP PR. Toutefois, lorsque le transport ferroviaire régional est réparti entre différentes compagnies, il importe de garantir la continuité du trafic sur tout le territoire en évitant l'intégration verticale et un éventuel comportement anticoncurrentiel des concessionnaires, comme cela s'est produit au Mexique (OCDE, 2007a). À cet égard, on peut juger très opportun le projet des autorités de créer un système de billet unique, avec coordination intégrale des horaires aux gares de correspondance. En outre, il importe de veiller à ce que, une fois la libéralisation du trafic ferroviaire de voyageurs réalisée en 2010 (en conformité avec la législation de l'UE), la concurrence sur le marché ne soit pas entravée et puisse se développer effectivement.

La libéralisation du transport ferroviaire de fret et de passagers est intervenue dès 2003, mais elle n'a été mise en œuvre qu'en 2007 pour le fret au niveau européen. Fin juillet 2007, on comptait 87 opérateurs qui détenaient 152 licences⁴ allouées par l'autorité de régulation (Office du transport ferroviaire, UTK) pour différentes activités : 28 licences pour le transport de passagers (y compris 13 licences pour les exploitants de chemins de fer à voie étroite), 75 licences pour le fret et 49 licences pour la location du matériel roulant. Enfin, il y avait sur le marché huit gestionnaires d'infrastructure, le principal étant la compagnie publique PKP PLK.

La libéralisation s'est traduite par une forte baisse des tarifs du fret ferroviaire (quelques opérateurs ont parlé de « guerre des prix »), une offre élargie de services (notamment par le développement du transport de conteneurs) et une réduction de la part de marché de l'exploitant public historique (PKP Cargo). La Pologne pourrait être à première vue considérée comme ayant le marché le plus libéral d'Europe et même de la zone OCDE, ce qui semble confirmé par les indicateurs OCDE de la réglementation des marchés de produits pour 2003 (Conway et Nicoletti, 2006) (graphique 5.4). Pourtant, fin 2006 l'exploitant public conservait une part très élevée (82 %) du marché du fret. Sans nul doute, cela tient pour une large part au fait que cette société appartient au même groupe que le principal gestionnaire de l'infrastructure et dispose donc d'un accès privilégié au réseau (Taylor et Ciechanski, 2006). À l'heure actuelle, PKP Cargo bénéficie d'un traitement préférentiel en ce qui concerne l'attribution de liaisons par PKP PLK, alors que les transporteurs indépendants ont des difficultés pour accéder à certains éléments de

Graphique 5.4. Portée de la réglementation restrictive dans les industries de réseau, 2003


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



1. Moyennes non pondérées. La couverture de la zone OCDE varie de 21 à 29 pays, suivant le secteur.

2. L'indicateur global couvre les transports aériens, les télécommunications, l'électricité, le gaz, la poste, les chemins de fer et le réseau routier.

Source : Base de données de l'OCDE sur la réglementation internationale et estimations de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/346265248384>

l'infrastructure (gares de triage, voies menant aux ports, terminaux de conteneurs et de transbordement) qui sont la propriété de l'exploitant public du réseau de fret. Aussi, pour recueillir tous les fruits du processus de libéralisation, et conformément aux exigences de l'UE, il faut éviter toute intégration verticale entre les activités et veiller à ce que les transporteurs de fret publics et privés aient accès dans les mêmes conditions aux installations essentielles.

Autre obstacle au développement du marché : les tarifs nominaux d'accès à l'infrastructure sont parmi les plus élevés d'Europe, de sorte que le rail est beaucoup moins compétitif que la route. Même si cette situation reflète dans une certaine mesure un sous-investissement dans les infrastructures, les équipements de gestion du trafic étant coûteux et médiocres alors que le secteur ne reçoit que de très faibles aides publiques, l'organisation du marché semble être un autre facteur explicatif. Le fait que le principal gestionnaire public des infrastructures (PKP PLK) appartient au même groupe que la principale société d'exploitation ferroviaire, qui est endettée à hauteur de 5,6 milliards PLN, rend la détermination des redevances d'accès peu transparente⁵ et risque d'encourager les subventions croisées. L'argument invoqué par les autorités, selon lequel les coûts élevés d'utilisation de l'infrastructure n'excluent pas la concurrence, ne signifie pas que la situation est satisfaisante et ne peut pas être améliorée⁶. De fait, une séparation claire entre le gestionnaire d'infrastructure (PKP PLK) et le groupe PKP permettrait non seulement d'améliorer l'accès des tierces parties au réseau, mais aussi d'appliquer des politiques de tarification plus concurrentielles et plus transparentes. À cet égard, il est significatif de constater que les premières versions de la « Stratégie pour le transport ferroviaire » prévoient une séparation entre le principal gestionnaire public de l'infrastructure (PKP PLK) et le groupe PKP (ministère des Transports et de la Construction, 2006), mais cette proposition a été supprimée dans les versions ultérieures (ministère des Transports, 2007b), officiellement en raison de problèmes de propriété non résolus et d'une structure de participations croisées complexe au sein du conglomérat d'État⁷. Cependant, pour que le dégroupage de l'infrastructure et des activités d'exploitation produise les résultats escomptés, il devrait se fonder sur une séparation

capitalistique et pas seulement comptable et juridique. Par ailleurs, UTK ne semble pas avoir une position affirmée à l'égard du conglomérat d'État et approuve souvent sans difficulté les augmentations de tarifs demandées par PKP PLK. Ainsi, renforcer le rôle d'UTK en tant qu'organisme indépendant de régulation du marché contribuerait aussi à une plus grande objectivité des décisions de tarification. Il convient de noter que les politiques de tarification de l'accès peuvent varier dans le secteur ferroviaire, car il n'existe pas d'approche convenue au niveau international (CEMT, 2005). Ces politiques peuvent consister soit à appliquer une récupération intégrale des coûts, soit à fixer des prix qui ne soient pas supérieurs aux coûts marginaux, les coûts fixes étant couverts par des subventions. Toutefois, si l'objectif est de parvenir à un meilleur équilibre entre les différents modes de transport en développant la compétitivité du rail face à la route, la fixation de tarifs inférieurs au niveau de pleine récupération des coûts peut susciter un accroissement du volume du trafic, et comme les coûts fixes s'appliquent à des flux de trafic plus élevés, il en résulte une réduction des coûts moyens sur l'ensemble du réseau.

Ports maritimes

La Pologne compte quatre grands ports, d'une importance vitale pour l'économie nationale : Gdańsk, Gdynia, Szczecin et Świnoujście. Ils sont confrontés à de multiples difficultés (chapitre 1). Toutefois, la situation a commencé à s'améliorer ces derniers temps et tous les ports sont en train d'accroître leurs capacités de manutention et de stockage. *Premièrement*, avec la reprise mondiale du transport maritime, l'activité et la rentabilité du secteur se sont accrues. *Deuxièmement*, le processus de privatisation a pris de l'ampleur et les modifications des liens capitalistiques ont induit une hausse des dépenses d'investissement et un renouvellement du stock de capital, des investisseurs privés prenant le contrôle de sociétés spécifiques créées au sein des installations portuaires existantes et construisant de nouveaux terminaux à conteneurs. De plus, une concurrence effective s'est développée entre les ports polonais, en particulier entre Gdańsk et Gdynia. *Troisièmement*, avec le concours des fonds de l'UE mais aussi à l'aide de crédits budgétaires, l'administration centrale a lancé plusieurs projets de modernisation visant principalement à améliorer les accès terrestres aux ports maritimes. *Quatrièmement*, toutes les entités de gestion des ports ont obtenu des exemptions de l'impôt sur les sociétés et de l'impôt immobilier, mais en contrepartie les bénéficiaires sont tenus de réinvestir leurs bénéfices. En juillet 2007, la Commission européenne a approuvé cette décision, estimant qu'elle ne tombait pas sous le coup des règles relatives aux aides d'État. Toutefois pour d'autres aspects de la fiscalité, un traitement moins favorable que dans le reste de l'Union européenne nuit à la compétitivité des ports polonais. Ainsi, le délai de règlement de la TVA après dédouanement est de 10 jours en Pologne, contre 45 jours en Allemagne. Les autorités devraient donc envisager de supprimer les exemptions fiscales existantes pour des raisons de neutralité de l'investissement et s'aligner sur les pratiques fiscales européennes les plus avantageuses en ce qui concerne les délais de règlement de la TVA, afin de ne pas compromettre la compétitivité des ports nationaux. Enfin, la qualité et la rapidité insuffisantes des services de fret et des services aux navires sapent la position concurrentielle des ports polonais sur la mer baltique (chapitre 1). Il apparaît souhaitable de rationaliser les procédures de douane, de contrôle aux frontières et d'inspection de la qualité des aliments.

Transports aériens

La Pologne compte un aéroport national à Varsovie et 11 aéroports régionaux. Le transport aérien s'est développé très rapidement ces dernières années du fait de la demande soutenue suscitée par la libéralisation du marché avec l'adhésion de la Pologne à l'Union européenne et l'entrée de compagnies aériennes à bas coûts. Une concurrence plus vigoureuse entre transporteurs et entre aéroports s'est soldée par une baisse des prix des billets. En dépit d'une croissance soutenue du nombre de passagers polonais depuis 2004, l'indicateur de mobilité par transport aérien se situe encore à un très bas niveau par rapport aux pays de l'UE15 ou même à des pays comparables de la même région, comme la Hongrie ou la République tchèque. De surcroît, le fret aérien n'occupe qu'une place marginale. Il existe donc des possibilités considérables de développer l'industrie du transport aérien dans l'avenir; le nombre de voyageurs utilisant les aéroports polonais devrait être multiplié par 3.5 d'ici 2020, tandis que le trafic aérien au-dessus de la Pologne pourrait atteindre près de 2.5 fois son volume actuel à l'horizon 2015 (ministère du Développement régional, 2006b). Le principal défi du secteur des transports aériens consiste donc à lancer de nouveaux programmes d'infrastructures de façon à créer des capacités d'offre suffisantes pour répondre à une croissance de la demande forte et régulière dans le moyen terme (voir chapitre 1).

La compagnie aérienne nationale (LOT) a été confrontée ces dernières années à la libéralisation du marché européen, mais sa situation financière s'est améliorée en 2007 et une nouvelle stratégie de marché a été élaborée pour les années à venir. L'État est l'actionnaire majoritaire, mais il est prévu de mettre en Bourse 45 % du capital social en 2008, même si la législation en vigueur prévoit que le Trésor doit conserver une participation d'au moins 51 %. Cependant, le ministère des Finances envisage de modifier la législation afin de permettre la cession de la majorité des parts. La privatisation de LOT est d'autant plus justifiée que le gouvernement de l'entreprise a été très médiocre jusqu'ici (Rewiński, 2006). D'importants gains d'efficacité pourraient donc être réalisés en restructurant la société, grâce à un renforcement des droits de propriété.

La restructuration de la société publique des aéroports polonais (PPL) est un autre chantier majeur. La société possède l'aéroport de Varsovie et deux aéroports régionaux, et détient des participations de 18.9 à 76.0 % dans huit autres aéroports régionaux, mais ne détient aucune participation dans l'aéroport de Łódź. PPL détient donc une forte position dominante sur le marché, d'où une concurrence limitée entre les différents aéroports régionaux et des tarifs élevés pour la prestation de services. Par conséquent, bien que la pénétration des compagnies à bas coûts soit relativement forte par comparaison avec les autres pays européens, de nouvelles améliorations seraient possibles. Une des solutions serait de rétrocéder PPL aux autorités locales, mais une autre option viable consisterait dans un premier temps à la scinder en plusieurs entités, qui seraient ensuite privatisées. Point plus important, compte tenu du pouvoir de marché régional des aéroports, un plafonnement des droits de décollage et d'atterrissage apparaît nécessaire pour accroître l'efficacité de la prestation des services. Pour l'heure, le Bureau de l'aviation civile (ULC) détermine les limites de prix pertinentes sur la base des coûts calculés en fonction d'un certain taux de rentabilité. Cependant, une véritable réglementation sur les plafonds de prix impliquerait le recours à une formule transparente qui prendrait en compte non seulement les modifications des prix des intrants, mais aussi les gains d'efficacité et les améliorations possibles de la qualité⁸.

Le défi d'une répartition et d'une utilisation efficaces des fonds de l'UE

La répartition programmée

La dimension européenne de la construction et de la modernisation d'infrastructures de transport en Pologne constitue un aspect important. La Pologne est traversée par quatre des dix couloirs de transport paneuropéens, définis en 1994 et en 1997 comme des itinéraires en Europe centrale et orientale qui exigeaient des investissements majeurs au cours des 10 à 15 prochaines années. De plus, comme il s'agissait de favoriser le développement économique régional en stimulant l'échange de biens et de personnes à travers l'Europe, l'un des piliers de la politique de la cohésion de la Commission a été la promotion du développement des infrastructures de transport dans l'ensemble de l'Europe. À cet effet, on a défini une série de réseaux de transport transeuropéens (RTE-T) existants qui revêtent une importance cruciale en offrant des itinéraires à grande vitesse et à longue distance pour la circulation des personnes et des marchandises dans toute l'Europe⁹. Enfin, en 2003 ont été identifiés 30 nouveaux projets prioritaires qui doivent être achevés d'ici à 2020; ils portent sur des améliorations coordonnées des routes principales, des chemins de fer, des aéroports, des ports maritimes, des voies navigables intérieures, des ports fluviaux et des systèmes de gestion de la circulation. La Pologne est impliquée dans trois projets RTE-T, dont deux concernent les chemins de fer et le troisième une connexion autoroutière.

Au cours des prochaines années, une fraction notable des fonds de l'UE sera consacrée à l'infrastructure de transport, ce qui ouvrira la voie au plus vaste programme d'investissements que la Pologne ait connu dans son histoire récente (encadré 5.2)¹⁰. Au total, 24.4 milliards EUR de fonds structurels et de cohésion de l'UE pour le secteur des transports ont été alloués à la Pologne dans le cadre de différents programmes sur la période 2007-13. Plus précisément, 14.9 milliards EUR (61 % du total) seront consacrés au secteur routier, 5.5 milliards EUR (près de 23 %) aux chemins de fer et à peine 0.7 milliard EUR (3 %) aux transports maritimes et à la navigation intérieure et 0.2 milliard EUR (0.8 %) aux installations intermodales. Bien que la politique européenne des transports axée sur les RTE-T ait joué un rôle influent dans la conception du programme global, il apparaît que l'orientation des fonds qui a été décidée privilégie dans une certaine mesure le développement des routes. De fait, si 14.9 milliards EUR sont affectés au développement routier, 50 % de cette enveloppe ne seront pas liés au réseau RTE-T. De plus, outre les fonds publics liés au cofinancement, le secteur routier bénéficiera d'un soutien budgétaire supplémentaire de 10 milliards EUR lié au programme de construction de routes nationales pour la période 2008-12 (encadré 5.1). Cela pourrait susciter des préoccupations en termes de viabilité et de protection de l'environnement. En tout état de cause, cette allocation des crédits ne correspond pas à l'orientation du document « Politique publique des transports 2005-25 », qui souligne la nécessité de maintenir un développement équilibré de l'infrastructure de transports en Pologne, notamment en favorisant et en renforçant la compétitivité des autres modes de transport par rapport à la route (ministère des Infrastructures, 2005). Il apparaît donc que l'amélioration du réseau routier a bénéficié d'un degré de priorité élevé, tandis que les efforts pour rénover les autres moyens de transport sont remis à plus tard.

Le Livre blanc sur les transports publié par la Commission européenne en 2001 soulignait que pour construire un système de transport viable, il était important de redéployer l'activité économique de la route vers le rail. Cette recommandation apparaît

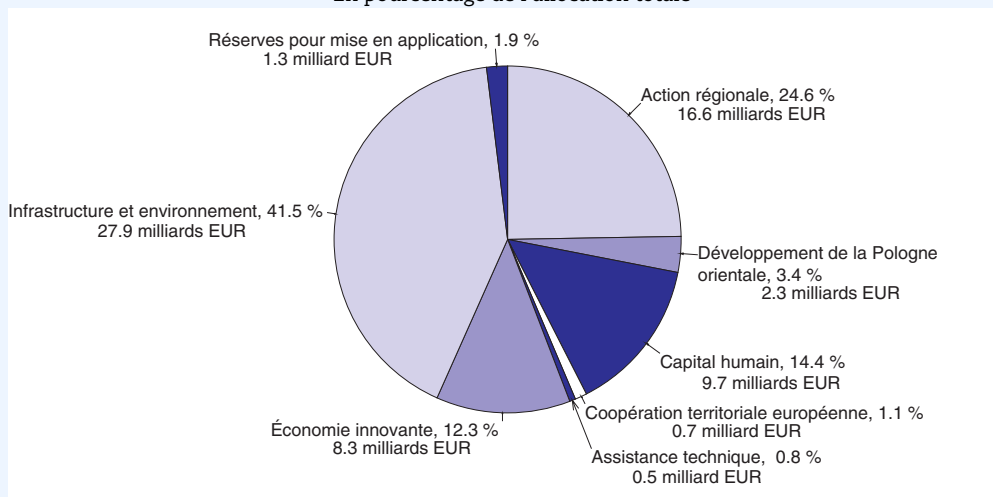
Encadré 5.2. Subventions de l'UE et développement du transport en Pologne au cours de la période de programmation 2007-13

Dans le cadre de la politique régionale de l'UE pour la période 2007-13, la Pologne s'est vu allouer 67.3 milliards EUR, dont les deux tiers sont des fonds structurels (34.1 milliards EUR du Fonds européen de développement régional, 9.7 milliards EUR du Fonds social européen et 1.3 milliard EUR d'une réserve « Résultats ») et le reste (22.2 milliards EUR) provient du Fonds de cohésion. La Pologne est le premier bénéficiaire de ce type de soutien financier dans l'Union européenne. Ces montants sont à ajouter aux 18.3 milliards EUR que le pays va recevoir au titre de la Politique agricole commune ainsi que des politiques du développement rural et de la pêche. Toutefois, l'utilisation des subventions européennes est soumise au principe de cofinancement, selon lequel au moins 15 % de la valeur d'un projet doit être financé à partir de ressources nationales. Au total, si l'on inclut les cofinancements publics et privés, la Pologne dépensera une enveloppe globale de 108 milliards EUR (environ 5 % du PIB par an en moyenne), dont 85.6 milliards EUR (près de 80 % du total) proviendront de sources européennes.

Les grandes priorités qui requièrent un financement ont été décrites dans le *Cadre de référence stratégique nationale 2007-13* puis traduites en 21 programmes opérationnels (PO) : 5 programmes nationaux et 16 programmes régionaux (POR) pour les 16 régions de la Pologne. Le plus vaste et le plus important est le PO « Infrastructure et environnement », qui comprend des investissements à financer sur des ressources européennes, d'une valeur de 27.9 milliards EUR (graphique 5.5); 71 % de ce montant, soit 19.4 milliards EUR, seront consacrés au secteur des transports (graphique 5.6). Toutefois, si l'on inclut les 8.5 milliards EUR supplémentaires de cofinancements (fonds publics, fonds privés et prêts de la BEI), quelque 27.8 milliards EUR seront consacrés aux différents modes de transport dans le cadre de ce programme (tableau 5.1). Les montants les plus importants seront affectés à l'infrastructure routière (58.8 %) suivie des chemins de fer (27.6 %), du transport urbain (13.9 %), des ports maritimes (2.6 %), des aéroports (2.4 %), du transport intermodal (0.8 %), des systèmes de transport intelligents (0.6 %) et, enfin, des voies navigables intérieures (0.3 %).


Graphique 5.5. Répartition des ressources de l'UE entre les programmes opérationnels, 2007-13¹

En pourcentage de l'allocation totale



1. Soit un total de 67.3 milliards EUR.

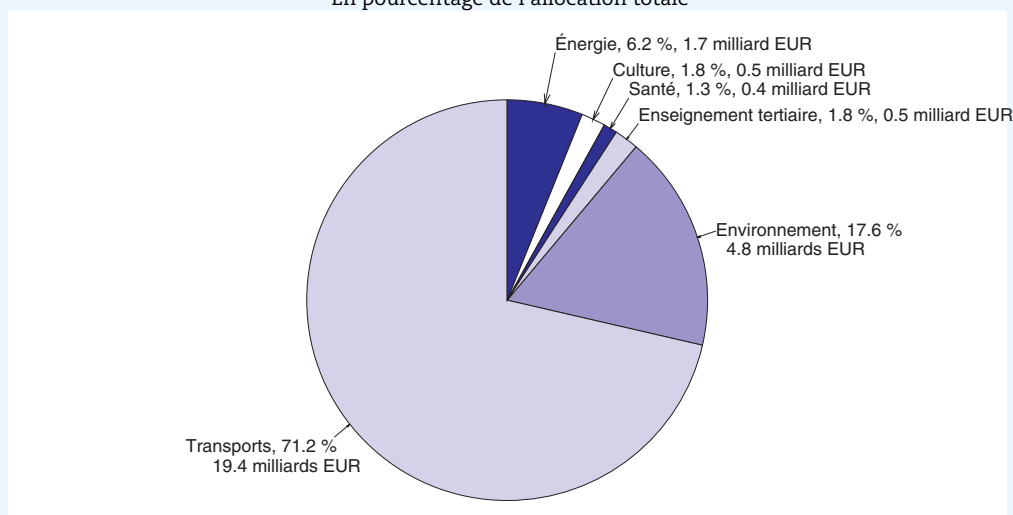
Source : Ministère du Développement régional.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/346268364157>

Encadré 5.2. **Subventions de l'UE et développement du transport en Pologne au cours de la période de programmation 2007-13 (suite)**

Graphique 5.6. **Allocation des ressources de l'UE aux PO « Infrastructure et environnement », 2007-13**

En pourcentage de l'allocation totale



Source : Ministère du Développement régional.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/346278450863>

Tableau 5.1. **Modalités de financement du programme opérationnel « Infrastructure et environnement », 2007-13**

En milliards EUR, %

	Total		Fonds de l'UE		Fonds publics		Fonds privés		Prêts de la BEI		Taux de co-financement
	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%	
Transport routier	14.38	51.78	11.20	57.68	1.98	33.53	0.00	0.00	1.20	70.59	22.1
Transport ferroviaire	7.67	27.60	4.86	25.04	1.90	32.28	0.40	53.06	0.50	29.41	36.6
Transport maritime	0.71	2.57	0.61	3.12	0.11	1.82	0.00	0.00	0.00	0.00	15.0
Transport aérien	0.67	2.40	0.40	2.08	0.02	0.36	0.24	32.19	0.00	0.00	39.5
Transport urbain	3.86	13.91	2.01	10.37	1.85	31.36	0.00	0.00	0.00	0.00	47.9
Transport intermodal	0.22	0.80	0.11	0.57	0.00	0.00	0.11	14.76	0.00	0.00	50.0
Systèmes de transport intelligents	0.16	0.59	0.14	0.72	0.02	0.42	0.00	0.00	0.00	0.00	15.0
Navigation intérieure	0.10	0.34	0.08	0.42	0.01	0.24	0.00	0.00	0.00	0.00	15.0
Total	27.8	100.0	19.4	100.0	5.9	100.0	0.8	100.0	1.7	100.0	30.1

Source : Ministère des Transports.

Toutefois, le PO « Infrastructure et environnement » n'est pas censé être la seule source de fonds alloués à la construction et à la modernisation des infrastructures de transport. Sur les 16.6 milliards EUR de subventions européennes alimentant les 16 POR, 4.4 milliards EUR seront affectés aux infrastructures de transport local/régional, la majeure partie de ces crédits allant aux routes (69.8 %); viennent ensuite les chemins de fer (13.3 %), les transports aériens (6.0 %), les transports municipaux (4.7 %), les systèmes de transport intelligents (2.5 %), le transport intermodal (1.5 %), les pistes cyclables (1.3 %), les ports

Encadré 5.2. Subventions de l'UE et développement du transport en Pologne au cours de la période de programmation 2007-13 (suite)

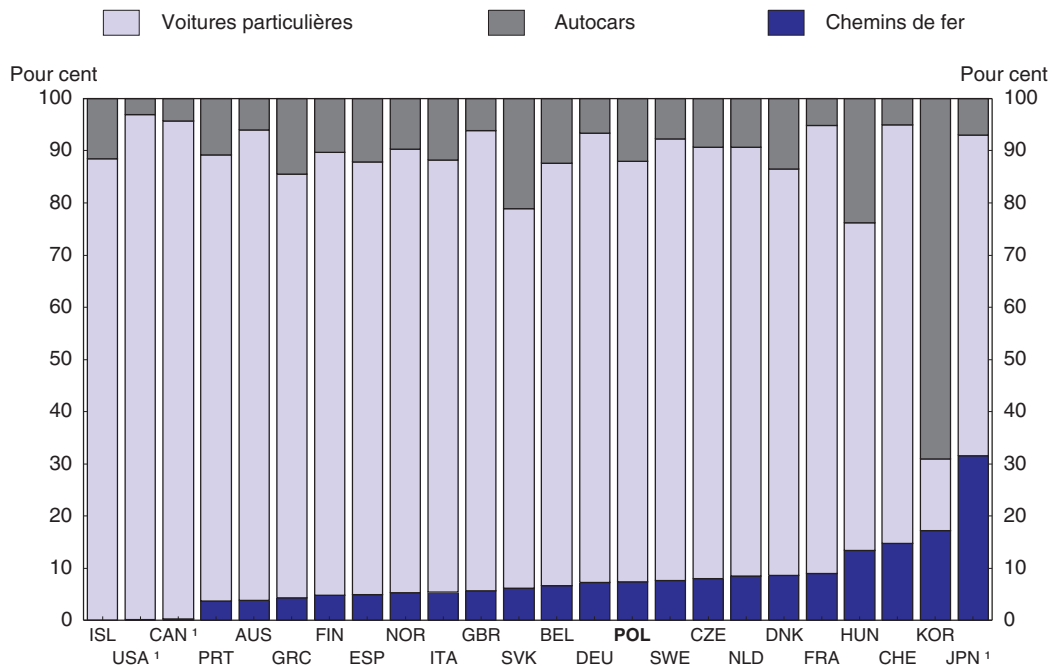
maritimes (0.4 %) et les voies navigables intérieures (0.4 %). Enfin, outre le PO « Infrastructure et environnement » et les POR, il est prévu de consacrer quelque 0.6 milliard EUR aux routes régionales dans le cadre d'un programme opérationnel de développement de la Pologne orientale.

Pour donner une idée du volume des fonds européens qui vont être dépensés, on rappellera qu'au cours de la précédente période de programmation (2004-06), la Pologne avait obtenu 4 milliards EUR de fonds de cohésion et de fonds structurels pour le secteur des transports (1.3 milliard EUR par an), alors que durant la prochaine période de programmation, elle devra absorber 24.4 milliards EUR, soit près de 3.5 milliards EUR par an.

particulièrement pertinente eu égard au prix actuel très élevé du pétrole. En comparaison des autres pays de l'OCDE, l'utilisation des transports publics en Pologne dépasse toujours très largement les niveaux atteints dans les pays d'Europe occidentale. De surcroît, la part du chemin de fer n'est pas non plus marginale, en particulier dans le transport de fret (graphiques 5.7 et 5.8). Pourtant, de nouvelles améliorations sont possibles, compte tenu de l'importance du charbon. Tandis que le chemin de fer peut parfois accuser une compétitivité-prix plus faible que celle de la route, le transport maritime sur courte distance peut être une solution de rechange efficace au transport terrestre, car il implique à la fois des économies de carburant plus substantielles et émissions plus faibles de

Graphique 5.7. Transport de passagers en 2005

En pourcentage du total, milliards de passagers-kilomètres



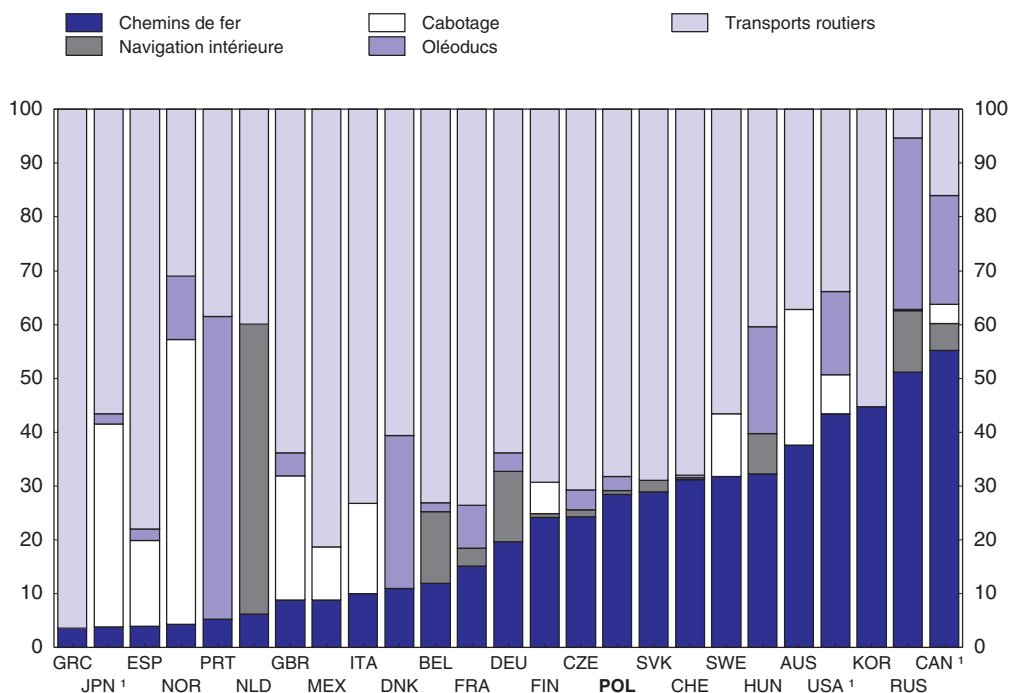
1. 2003 pour le Canada, 2004 pour les États-Unis et le Japon.

Source : OCDE (2007), *L'OCDE en chiffres*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/346314353815>

Graphique 5.8. **Transport de marchandises en 2005**

En pourcentage du fret total, milliards de tonnes-kilomètres



1. 2003 pour le Canada, 2004 pour les États-Unis et le Japon.

Source : OCDE (2007), *L'OCDE en chiffres*.StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/346322877777>

polluants nocifs (Mulligan et Lombardo, 2006)¹¹. Le développement des voies navigables intérieures offrirait des gains similaires, sous réserve que certaines conditions relatives à la structure et à l'organisation du secteur soient réunies (CEMT, 2002). La Pologne est le troisième émetteur de dioxyde de carbone de l'Union européenne, car elle recourt au charbon pour produire la quasi-totalité de son électricité, alors qu'elle doit se mettre en conformité avec les lois environnementales de l'UE sur la qualité de l'air et la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES). En 2007, la Commission européenne a exigé une réduction de 26,7 % du quota d'émissions de CO₂ par rapport à ce qu'avait demandé la Pologne pour la période 2008-12, ce qui fait craindre des conséquences négatives possibles sur la croissance du PIB et du secteur de la construction. Dans ce contexte, un réseau routier fortement densifié ne ferait qu'amplifier les contraintes environnementales. À titre d'exemple, 12 % des émissions de GES de l'UE sont dues au carburant consommé par les voitures de passagers et, même si l'UE a dans l'ensemble diminué sa production de GES de 5 % entre 1990 et 2004, les émissions de CO₂ du transport routier ont bondi de 26 % du fait de l'accroissement du trafic et de l'augmentation de la puissance des véhicules au cours de la même période (Commission européenne, 2007). Toutefois, on ne peut exclure une amélioration sensible de la technologie automobile dans les années à venir. En résumé, il convient de trouver un juste milieu entre la résorption du déficit d'infrastructures et la promotion des modes de transport durables. Par conséquent, dans la mesure où des marges subsistent pour une allocation modale plus flexible des fonds publics et des fonds de l'UE, on devrait accroître quelque peu la part attribuée aux chemins

de fer, aux transports maritimes sur courte distance, à la navigation intérieure et aux installations intermodales (encadré 5.2).

En répartissant les fonds de l'UE dans le secteur des transports, les autorités se sont fondées sur les conclusions tirées de vastes consultations impliquant les collectivités locales et divers agents économiques, mais aussi sur des considérations particulières telles que la nécessité d'offrir des connexions efficaces entre les villes qui accueilleront le championnat d'Europe de football en 2012 ou, de façon plus générale, le souci d'améliorer l'accessibilité et de réduire la durée des trajets entre les 16 capitales régionales. L'analyse coûts-avantages dans le contexte de l'investissement public est pratiquée dans de nombreux pays de l'OCDE (voir par exemple, Atkinson et van den Noord, 2001). Jusqu'ici, s'agissant du principal programme opérationnel, « Infrastructure et environnement », les investissements prévus n'ont pas fait l'objet d'une analyse coûts-avantages. Cependant, il est prévu d'inclure une telle analyse dans l'étude de faisabilité accompagnant les demandes. Dans le contexte du programme, une liste de référence de 82 projets d'infrastructure a été dressée, à quoi s'ajoute une liste de « réserve » de 45 projets d'infrastructure, le principal critère de décision pour une application effective étant la disponibilité de la documentation pertinente en temps voulu. Cela pourrait indiquer que l'objectif poursuivi est quantitatif et non qualitatif ou, en d'autres termes, que la finalité principale est de dépenser tous les fonds disponibles et non de les allouer de manière efficiente. Cette hypothèse est confirmée par l'absence d'indicateurs de performance pour le suivi des différents projets et par le fait que la seule mesure établie de façon régulière est le degré d'absorption des fonds.

En outre, lors de l'élaboration des projets d'investissement liés ou non liés à l'UE, les interrelations entre les différents modes de transport ne semblent guère avoir été prises en compte. Tandis que des stratégies de développement séparées ont été établies pour les principaux modes en 2007, les autorités n'ont pas publié de plan d'ensemble qui prenne en compte, entre autres facteurs, les éléments de substituabilité et de complémentarité dans le secteur des transports. L'élaboration de cadres à moyen terme et à long terme cohérents a été entreprise, mais elle a été récemment interrompue (n'ayant obtenu que l'agrément de la Commission du ministère des Infrastructures), comme on l'a vu pour les documents « Stratégie pour le développement des transports 2007-13 » et « Politique nationale des transports 2007-20 ». Une stratégie détaillée et mise à disposition du public devrait examiner les perspectives à long terme dans le secteur des transports, offrir une analyse approfondie des interdépendances entre les différents modes de transport selon les scénarios de coûts sous-jacents et de recettes et, enfin, inclure dans cette optique une analyse coûts-avantages de chaque projet. Cela constituerait une base rationnelle pour la sélection des investissements et répartition de ressources limitées. Enfin, et surtout, cette stratégie présenterait l'avantage de définir un plan général qui serait exempt de considérations politiques.

Une coordination insuffisante entre les différents niveaux d'administration lors de la formulation des plans d'investissement peut aussi aboutir à des infrastructures aéroportuaires surdimensionnées. Étant donné la tendance croissante à décentraliser le trafic aérien, les autorités centrales ont décidé de concentrer les ressources de l'UE au titre du PO « Infrastructure et environnement » sur les sept aéroports régionaux et sur l'aéroport central de Varsovie, qui appartiennent tous au réseau RTE-T. Cependant, beaucoup d'autres autorités locales sont désireuses d'agrandir leurs installations aéroportuaires et, comme dans le cas d'Obice (Gawrychowski, 2007), négocient pour obtenir des fonds publics

et/ou européens au titre des programmes opérationnels régionaux, alors même que ces infrastructures n'auraient pas d'importance nationale et ne sont pas justifiées par les indicateurs de distance et/ou de densité de la population. De surcroît, étant donné les perspectives d'une demande vigoureuse et les possibilités limitées d'agrandir l'aéroport de Varsovie, il est prévu de construire un second aéroport national en Pologne. Récemment, une société de conseil espagnole (INECO-SENER) a indiqué que le site le plus rentable pour le nouvel aéroport se situerait entre Varsovie et Łódź, mais elle a aussi averti qu'un tel projet menacerait l'activité de plusieurs aéroports régionaux (Kozłowska, 2007). Au total, pour prévenir une mauvaise affectation des ressources, il faudra améliorer la coordination entre les différents niveaux d'administration lors de la conception des plans d'investissement en infrastructures aéroportuaires.

Absorber efficacement les fonds de l'UE

Les données disponibles pour la période de programmation de l'UE 2004-06 révèlent des difficultés à utiliser les fonds européens dans le secteur des transports, même si la capacité d'absorption a augmenté ces derniers temps (chapitre 1). Dans l'avenir immédiat, il est impératif d'accélérer ce processus. *Premièrement*, en vertu de la règle N+2, il existe une date butoir pour dépenser les subventions de l'UE, qui est fixée à la fin de 2008 pour la période de programmation 2004-06. *Deuxièmement*, les montants qui devront être dépensés au cours de la nouvelle période de programmation 2007-13 seront beaucoup plus volumineux (voir encadré 5.2). Par conséquent, les difficultés qui subsistent doivent être résolues sans tarder.

Afin d'améliorer les taux d'absorption, il est prévu de renforcer les capacités administratives et la base de ressources humaines des organismes publics compétents. Un nouvel organisme – le Centre pour les projets européens en matière de transport – va piloter les projets, tandis que les principaux gestionnaires des fonds (GDDKiA pour les routes et PKP pour les chemins de fer) mobiliseront respectivement plus de 1 000 et plus de 800 agents supplémentaires pendant la phase de mise en œuvre du programme. Toutefois, indépendamment de la nécessité d'un renforcement quantitatif, certaines institutions publiques essentielles pour l'exécution de différents projets souffrent d'une forte rotation des effectifs, problème d'autant plus aigu que le marché du travail est très tendu. Il apparaît donc nécessaire d'offrir des salaires de base compétitifs et de lier les promotions aux résultats.

Avec la vigoureuse reprise économique et l'essor du marché du logement, le coût de nombreux matériaux de construction a grimpé en flèche depuis l'an dernier, cette hausse reflétant aussi la flambée mondiale des prix de nombreuses matières premières. Les pénuries croissantes de main-d'œuvre imputables notamment à une émigration soutenue (en raison par exemple des possibilités d'emploi liées aux jeux Olympiques de Londres en 2012) ont provoqué un gonflement des coûts salariaux. Du fait des tensions apparues sur les marchés de la construction et du travail, les soumissions ont souvent dépassé les budgets alloués pour les contrats de travaux publics, ce qui a entraîné l'annulation de nombreuses adjudications publiques. Une façon de tourner la difficulté consisterait à se tourner vers des entrepreneurs étrangers moins chers et à faire appel à leur main-d'œuvre (entreprises chinoises, par exemple). L'entrée en Pologne de travailleurs étrangers en provenance de Russie, d'Ukraine et du Bélarus a été autorisée en juillet 2007 et cette disposition a été reconduite en janvier 2008. Bien que les formalités administratives pour l'obtention de permis de travail aient été sensiblement allégées, les obstacles existants ne

sont que partiellement levés; en effet, selon la législation du travail en vigueur, la période d'emploi de travailleurs migrants ne peut excéder six mois par an. Afin d'assouplir encore l'accès au marché du travail, il conviendrait de l'ouvrir plus largement aux travailleurs étrangers en provenance de pays autres que les pays voisins de la Pologne, ce pour réduire les tensions sur les salaires et les prix et, partant, la croissance des coûts de construction. En outre, il est impératif d'exercer une étroite vigilance à l'égard d'une éventuelle collusion entre les principaux fournisseurs de matériaux de construction. De fait, l'Office de la concurrence et de la protection des consommateurs (UOKiK) a récemment fait part de sa préoccupation et a entrepris des investigations préliminaires sur de possibles accords illégaux sur les prix entre plusieurs acteurs du marché. Enfin, l'accélération du programme d'investissement en raison du championnat d'Europe de football de 2012 réduit les marges de négociation des autorités pour la passation de marchés avec le secteur privé et peut avoir des conséquences préjudiciables sur leur capacité de contenir le gonflement des coûts des grands projets d'infrastructure¹². Pour cette raison, il est essentiel que l'organisation des appels d'offres soit aussi concurrentielle que possible.

Il ne faut pas non plus oublier que les transferts de fonds de l'UE sont effectués en euros. Or, aucune provision n'a été constituée contre le risque d'une appréciation du taux de change, qui entraînerait une contraction des fonds de cohésion et structurels de l'UE en monnaie nationale, même si l'appréciation induit une baisse des prix à l'importation. Les coûts d'investissement de nombreux projets ont été calculés sur la base d'un taux de change nominal de 3.9 PLN/EUR, mais le cours du zloty s'est renforcé au-delà de 3.5 PLN/EUR. Pour l'allocation prévue de 67.3 milliards EUR, cela représente une perte en zlotys équivalant à 7.7 milliards EUR. Étant donné les montants des transferts futurs escomptés et connus, une stratégie de couverture du risque de change contribuerait à protéger les plans d'investissement et à préserver les financements effectivement disponibles pour les projets.

Le ministère des infrastructures a conscience d'un certain nombre d'autres obstacles qui menacent la réalisation des investissements, et s'emploie à les surmonter. Un sérieux frein au développement des infrastructures tient à la lourdeur du cadre réglementaire, qui fait que les délais de préparation du projet sont plus longs que la durée de la construction elle-même. La loi sur les marchés publics – dans la formulation de laquelle l'Office des marchés publics (*Urząd Zamówień Publicznych*, UZP) joue un rôle moteur – pose un problème majeur aux soumissionnaires, par sa lourdeur bureaucratique, ainsi qu'aux entités publiques, par le fait qu'elle doit être appliquée à chaque stade du projet, ce qui se traduit par un grand nombre de tâches fragmentées (études d'impact sur l'environnement, conception, construction, entretien, etc.). En outre, la loi offre trop de possibilités de recours sur appel d'offres, dont beaucoup sont injustifiés et constituent une source supplémentaire de retards, tandis qu'aucune sanction n'est prévue en cas d'utilisation abusive de ce mécanisme. Cependant, le Conseil des ministres a approuvé récemment un projet de loi apportant plusieurs modifications à la réglementation des marchés publics. La réforme vise à simplifier certaines procédures, notamment celles qui ont souvent abouti à une annulation des appels d'offres et au rejet d'offres qui comportaient de légères erreurs. La délivrance de permis de construire nécessite de multiples autorisations au niveau des voïvodies et de l'administration centrale (ministères des Finances, des Infrastructures, de l'Environnement et du Développement régional) et gagnerait donc à être simplifiée. Les recours sur appels d'offre et la non-délivrance des permis retardent aussi les travaux d'entretien. La coordination défailante entre les différents ministères (Finances,

Infrastructures, Développement régional) et les organismes d'exécution lors du processus d'acheminement des fonds de l'UE est un autre aspect qui nécessite des améliorations (voir, par exemple, Mirończuk et Stefańska, 2007). Enfin, d'autres réglementations concernant les études d'impact sur l'environnement et les recherches archéologiques entravent le processus d'investissement et devraient être simplifiées.

De nombreux plans d'investissement qui avaient été élaborés bien avant l'adhésion de la Pologne à l'UE doivent aujourd'hui être complétés par des procédures obligatoires supplémentaires, notamment des consultations avec les organismes de protection de l'environnement, qui peuvent aboutir à une remise en cause des décisions antérieures. Les aspects environnementaux liés aux politiques de l'UE posent apparemment un énorme problème, en particulier pour ce qui concerne le réseau écologique Natura 2000 destiné à protéger les zones naturelles les plus intéressantes. Lorsqu'elle a adhéré à l'Union européenne en 2004, la Pologne s'est engagée à respecter le droit européen de l'environnement concernant la protection des espèces rares d'oiseaux et des habitats d'animaux et de plantes uniques. Le réseau a été étendu à plus de 19 % du territoire polonais, mais il entre en conflit avec de nombreux plans d'investissement anciens que les autorités nationales souhaiteraient néanmoins mettre en application. En conséquence, il y a sans doute une centaine de zones de conflit potentielles, affectant les opérations d'investissement pour tous les modes de transport. Les travaux de construction dans les zones protégées se heurtent à une vive opposition des autorités de l'UE et pourraient donner lieu à des poursuites devant la Cour de justice européenne, comme c'est le cas d'un projet de rocade à travers la vallée de la Rospuda, dans le nord-est du pays (Parlement européen, 2007)¹³. Par conséquent, si complexes que soient parfois les dispositions, il apparaît crucial de ne pas enfreindre la législation de l'UE et de définir d'autres tracés contournant les zones protégées. Risquer de lourdes sanctions, et éventuellement la perte de subventions de l'UE, ne représente pas une option viable.

Enfin, il existe des préoccupations croissantes parmi les décideurs et dans la société civile sur le point de savoir si les fortes contraintes budgétaires permettront d'allouer assez de fonds publics pour cofinancer tous les projets liés à l'UE et couvrir les autres besoins d'infrastructure. La mise en place de systèmes de budgétisation pluriannuels offrirait un cadre utile pour résoudre ces problèmes et faire bien apparaître les arbitrages correspondants. Une autre solution complémentaire consisterait à prévoir un rôle financier plus important du secteur privé dans la construction et la modernisation des infrastructures en Pologne, rôle qui est très limité dans la version actuelle du PO « Infrastructure et environnement » (encadré 4.2 et tableau 4.2).

Financement de la construction et/ou de l'exploitation des infrastructures à l'aide des PPP

Ces vingt dernières années ont été marquées par un développement dynamique des partenariats public-privé (PPP) en Europe (tableau 5.2 et graphique 5.9), ce phénomène ayant pris de l'ampleur au Royaume-Uni avant de susciter l'intérêt dans d'autres pays (Blanc-Brude *et al.*, 2007). La part de la Pologne dans le total européen est faible. Les PPP sont utilisés dans de nombreuses activités qui présentent les caractéristiques de biens publics, par exemple l'infrastructure de transport (routes, tunnels, ponts, chemins de fer, aéroports et ports), les services d'utilité publique (distribution de l'électricité, traitement des eaux usées et évacuation des déchets), sans parler des écoles, des hôpitaux et des prisons. Bien que les PPP correspondent à un concept évolutif, on peut globalement les

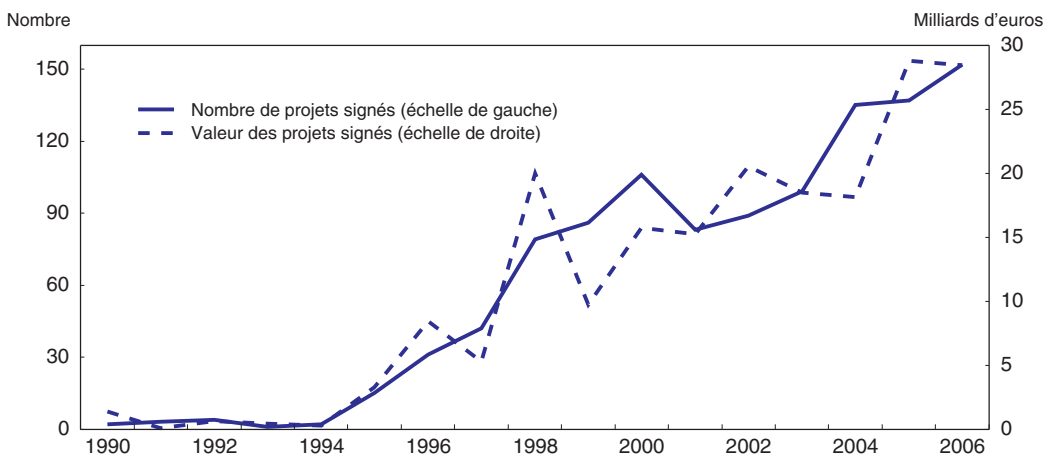
Tableau 5.2. Parts des pays dans les PPP européens, en pourcentage, 1990-2006

	% de la valeur des projets conclus	% du nombre de projets conclus
Royaume-Uni	57.7	76.2
Espagne	12.8	8.6
Portugal	5.8	2.3
France	3.9	2.8
Grèce	3.9	0.6
Italie	3.7	2.1
Allemagne	2.9	2.4
Hongrie	2.7	0.8
Pays-Bas	1.7	1.0
Belgique	1.1	0.7
Pologne	0.9	0.4
Irlande	0.7	0.7
Autriche	0.6	0.2
Chypre ^{1, 2}	0.4	0.3
République tchèque	0.4	0.2
Finlande	0.2	0.2
Suède	0.2	0.1
Malte	0.1	0.1
Roumanie	0.1	0.3
Lettonie	0.0	0.1
République slovaque	0.0	0.1
Slovénie	0.0	0.1
Total	100.0	100.0

1. Pour la Turquie, les informations figurant dans ce document à propos de « Chypre » concernent la partie méridionale de l'île. Il n'y a pas d'autorité unique représentant à la fois la population turque et la population grecque de l'île. La Turquie reconnaît la République turque de Chypre-Nord. Tant qu'une solution durable et équitable n'aura pas été trouvée dans le contexte des Nations Unies, la Turquie maintiendra sa position au sujet de la question de Chypre.
2. Pour tous les États membres de l'Union européenne de l'OCDE et la Commission européenne, la République de Chypre est reconnue par tous les membres de l'Organisation des Nations Unies à l'exception de la Turquie. Les informations figurant dans ce document concernent la zone placée sous le contrôle effectif du gouvernement de la République de Chypre.

Source : Banque européenne d'investissement (2007), *Economic and Financial Report 2007/03*, « Public-private partnerships in Europe : An update ».

Graphique 5.9. Nouveaux flux de partenariats public-privé européens



Source : Banque européenne d'investissement (2007), *Economic and Financial Report 2007/03*, « Public-private partnerships in Europe : An update ».

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/346385585505>

définir comme des accords contractuels entre les secteurs public et privé pour la fourniture d'une infrastructure ou d'un service connexe qui a été traditionnellement fourni par le secteur public (Commission européenne, 2003). L'idée sous-jacente est que les intérêts et objectifs des deux parties peuvent être conciliés car chacune détient des avantages sur l'autre pour l'exécution de tâches spécifiques. La Commission européenne (2003) a mis en exergue quatre missions principales pour le secteur privé dans le contexte des programmes PPP : i) apporter des capitaux supplémentaires, ii) fournir de nouvelles compétences de gestion et d'exécution, iii) créer de la valeur ajoutée pour le consommateur et pour le public dans son ensemble et iv) assurer une meilleure identification des besoins et une utilisation optimale des ressources. Pour sa part, l'OCDE a récemment établi une série de 24 principes pour la participation du secteur privé aux projets d'infrastructure (OCDE, 2007b).

Les PPP peuvent offrir des avantages considérables en assurant une offre efficiente de services qui étaient jusque-là assurés exclusivement par le secteur public. S'ils sont correctement conçus, ces partenariats entre des entités privées et publiques peuvent améliorer l'analyse coûts-avantages des projets, apporter des innovations dans la conception et les structures de financement, réduire le risque de dépassements des coûts et de retards dans la livraison des actifs (retards qui tendent à être moins fréquents que dans le système traditionnel de passation de marchés, voir Grimsey et Lewis (2007)), offrir des infrastructures de bonne qualité avec des coûts de maintenance sur le cycle de vie optimisés (grâce au groupage des étapes de construction et d'exploitation) et améliorer les résultats opérationnels et commerciaux. Toutefois, l'élément clé pour une optimisation des dépenses par rapport aux marchés publics traditionnels est le mécanisme de partage des risques entre partenaires privés et publics. Bien que chaque projet soit différent des autres et nécessite une évaluation et une répartition des risques spécifiques, plusieurs principes généraux peuvent être tirés de l'expérience internationale des projets PPP liés au transport routier (encadré 5.3).

Étant donné les fortes tensions s'exerçant sur les budgets publics, les PPP peuvent être considérés comme un instrument attractif pour mobiliser des fonds privés supplémentaires, mais aussi comme un moyen d'accélérer le processus d'investissement, surtout dans les pays dépourvus de sources externes de revenus et donc plus ouverts au capital privé étranger (Hammami *et al.*, 2006). Cependant, les études publiées dans ce domaine soulignent aussi que l'intérêt des PPP devrait être évalué d'après leur efficacité dans la prestation des projets, et non parce qu'ils permettent de tourner les règles budgétaires nationales et internationales. De fait, les PPP portent en germe la tentation de masquer des problèmes budgétaires et de réaliser des projets peu rentables (par rapport à des opérations contractuelles conventionnelles), étant donné la possibilité d'une comptabilisation hors bilan de l'investissement¹⁴. En résumé, les PPP devraient être considérés comme un moyen de créer des marges budgétaires à la faveur de gains d'efficacité et non d'une comptabilisation hors bilan.

Dès l'amorce du processus de transition, il était largement admis en Pologne que les programmes PPP constitueraient un important moyen de combler le retard en matière d'investissements dans les transports. De fait, l'absence d'une infrastructure de transport efficace et son effet préjudiciable sur le développement économique de la Pologne avaient été constatés au début de la transition. En particulier, on espérait que les PPP apporteraient une importante contribution à l'extension et à l'exploitation du réseau routier. Toutefois, le sentiment que les moyens financiers privés faisaient défaut a retardé toute action effective

Encadré 5.3. La répartition des risques dans les projets de transport PPP : enseignements tirés de l'expérience internationale

Afin que les PPP produisent de la valeur ajoutée par rapport aux méthodes traditionnelles de passation des marchés publics et permettent ainsi une réelle optimisation des ressources, il est crucial d'assurer un partage optimal des différents types de risques entre les secteurs public et privé. La règle générale est que chaque risque doit être affecté au partenaire qui est le plus apte à le gérer. Toutefois, l'éventail des risques peut être complexe et difficile à déterminer *ex ante*, étant donné la durée de vie du projet (souvent jusqu'à 30 ans ou davantage), mais aussi à répartir correctement (Ng et Loosemore, 2007). En conséquence, des différends sur la répartition des risques peuvent apparaître : d'une part, le secteur privé cherche à minimiser l'incertitude et la sensibilité de ses revenus en négociant davantage de garanties avec le secteur public; d'autre part, le secteur public s'efforce de réduire ces garanties pour éviter que les contribuables ne supportent des coûts excessifs (Medda, 2007). Les risques peuvent être regroupés dans plusieurs catégories : planification, conception, construction, fluctuations de la demande, risques réglementaires, financiers et macroéconomiques. Bien que chaque projet soit différent des autres et nécessite une répartition spécifique des risques, l'expérience internationale offre d'utiles indications empiriques concernant les meilleures pratiques de partage des risques entre entités privées et publiques (Sadka, 2006; Irwin, 2007).

- Les risques de conception et de construction devraient être supportés par le secteur privé. Le regroupement de la construction et de l'exploitation incite le partenaire privé à effectuer des paiements anticipés appropriés pour abaisser les coûts de maintenance sur le cycle de vie et, partant, à internaliser les externalités entre les deux phases du projet (Blanc-Brude *et al.*, 2006). Toutefois, ce faisant, l'entreprise peut avoir tendance à sous-investir dans les éléments de l'installation liés à la qualité. Par conséquent, le partenaire public devrait spécifier les normes de qualité du service à fournir durant la concession et à la date terminale. Enfin, le fait d'inclure les délais de construction dans la durée totale de la concession incite le partenaire privé à minimiser les retards de construction de façon à percevoir des recettes le plus tôt possible.
- Le partage des risques concernant la demande future entre entités privées et publiques est un élément clé du partenariat car il détermine la viabilité financière du projet d'investissement. Certains risques sont exogènes aux deux partenaires : c'est le cas notamment des coûts du carburant ou du taux de croissance du PIB par habitant. D'autres sont endogènes à l'État et devraient être pris en charge par celui-ci. Le volume de la circulation sur une autoroute à péage dépend des substituts disponibles fournis et/ou subventionnés par le secteur public (liaisons ferroviaires rapides, par exemple), du développement de routes d'accès (complémentaires) et concurrentes (substituts) dans un réseau planifié par l'État ou de l'ampleur d'une subvention des prix déterminée pour des raisons socio-économiques ou politiques. Mais il existe aussi des risques qui sont endogènes au partenaire privé : c'est le cas notamment des dépenses de publicité et de commercialisation, de la fourniture de services efficaces de dépannage, de la disponibilité et de la qualité des aires de repos ou du niveau des péages fixé en fonction des limites prévues dans le contrat. Toutefois, si l'État garantit des recettes fixes aux concessionnaires grâce à des péages fictifs en fonction d'un volume de trafic prédéterminé, il élimine chez l'exploitant toute incitation à engager des dépenses pour stimuler la demande. Un comportement opportuniste peut même apparaître, puisqu'en abaissant un volume de trafic élevé, le concessionnaire peut faire des économies sur les dépenses d'entretien qui auraient dû sinon être engagées. Par conséquent, un mécanisme

Encadré 5.3. La répartition des risques dans les projets de transport PPP : enseignements tirés de l'expérience internationale (suite)

de partage des recettes devrait être conçu de telle sorte qu'une partie du risque lié à la demande soit transférée aux partenaires privés. À cet effet, on peut fixer un certain niveau de demande comme valeur de référence; le partenaire public verse (perçoit) une fraction α (β) du déficit (de l'excédent) si la demande effective est inférieure (supérieure) à la valeur de référence*. Cependant, dans le cas d'une route à péage, la solution la plus efficace consiste pour l'État à offrir une garantie de demande en termes de quantité et non de recettes, car dans le premier cas le partenaire privé est clairement incité à améliorer le recouvrement des péages. Un autre moyen de garantir les recettes qui n'implique aucun engagement budgétaire pour le partenaire public consiste à endogénéiser la date terminale de la concession en mettant fin à celle-ci dès que la valeur actuelle des recettes atteint un certain seuil. Cependant, dans ce dispositif, l'incitation du partenaire privé à stimuler la demande semble plus faible, puisque la date d'expiration du contrat se trouve avancée, même si cela lui permet d'économiser sur les coûts de maintenance futurs.

- Un autre aspect du partage des risques a trait aux risques macroéconomiques. Les pouvoirs publics ne devraient pas les prendre en charge, même s'ils peuvent influencer dans une certaine mesure sur certains d'entre eux, notamment en ce qui concerne le niveau des taux d'intérêt, l'inflation ou les fluctuations de change. La politique macroéconomique ne peut pas être gouvernée par des considérations liées à un projet spécifique, même si le partenaire public peut autoriser le concessionnaire à transférer les risques d'inflation, de taux d'intérêt et de change aux utilisateurs de la route, en autorisant une indexation du péage. Si une garantie contre le risque de change est néanmoins fournie pour un emprunt en monnaie étrangère, le partenaire public devrait contrôler le montant de l'emprunt et, partant, l'ampleur de l'exposition au risque, sinon l'entreprise pourrait augmenter de façon excessive la sensibilité de la valeur du projet à ce facteur de risque. Dans le même ordre d'idées, compte tenu des problèmes d'aléa moral, les autorités publiques ne devraient pas prendre en charge le risque d'insolvabilité de l'entreprise en offrant au concessionnaire des garanties inconditionnelles sur sa dette.
- Les risques liés à la planification et aux modifications de l'environnement réglementaire devraient être pris en charge par le secteur public, étant donné qu'ils sont exogènes au partenaire privé. Par conséquent, l'État devrait indemniser le concessionnaire (ou l'autoriser à percevoir des redevances d'utilisation plus élevées) pour toutes les modifications des réglementations en matière de conception, d'environnement ou de sécurité qui sont effectuées après la signature du contrat.

* Les paramètres α et β ne sont pas nécessairement identiques.

pendant plusieurs années. L'adoption par le gouvernement du programme de construction d'autoroutes en 1993 et le vote par le Parlement de la loi sur les autoroutes à péage en octobre 1994 ont permis le recours à des accords de licence pour la construction d'autoroutes. En même temps, l'Agence pour la construction et l'exploitation des autoroutes (ABiEA) a été mise en place, avec pour mission principale de préparer les premières phases des investissements (études environnementales, acquisitions foncières, etc.), d'organiser les appels d'offres et d'accorder les concessions. Au milieu des années 90, on pensait que les investisseurs privés construiraient la majeure partie des 2 600 km d'autoroutes programmées pour 2010, le financement, la construction et les

dépenses d'entretien étant couverts exclusivement par les péages. Cependant, au début de 2008, sur les 699 km d'autoroutes en service en Pologne, seulement 174 km avaient été construits et étaient exploités dans le cadre de ces programmes, tandis que 61 km avaient été simplement rénovés. Plus récemment, deux autres tronçons, de 276 km au total, ont fait l'objet d'un appel d'offres (181 km pour l'A1 et 95 km pour l'A2) et devraient être construits d'ici à 2011 (encadré 5.1).

De nombreuses erreurs, omissions et autres obstacles ont contribué aux résultats médiocres du programme de PPP en Pologne durant les années 90; on citera notamment (American Chamber of Commerce in Poland, 2007) :

- le retard mis à clarifier le statut de l'agence ABiEA et le manque d'expérience des agents de l'administration ;
- les prévisions de trafic réduit et les garanties publiques insuffisantes pour les sociétés finançant les projets autoroutiers, qui ont découragé bon nombre d'investisseurs et entraîné une contraction spectaculaire de la taille de certains projets ;
- du fait du caractère à long terme des contrats PPP, une tendance des gouvernements successifs à revoir les modalités juridiques et financières des accords antérieurs.

À la mi-2003, il a été décidé de rendre le système législatif plus favorable en élaborant une loi spéciale relative aux PPP. L'objectif était de stimuler les investissements du secteur public avec la participation d'entités privées dans des secteurs autres que les routes et d'atténuer le risque des entreprises PPP par rapport au cadre juridique antérieur. La nouvelle loi sur les PPP a été adoptée en juillet 2005 et complétée par des décrets d'application publiés un an plus tard. Toutefois, il en est résulté un cadre très complexe et rigide qui contraint les entités publiques à suivre une procédure détaillée pour évaluer le degré d'optimisation des ressources. Pratiquement aucun contrat n'a été signé dans le cadre de la loi actuelle sur les PPP, et les fonctionnaires aussi bien que les opérateurs privés s'accordent à estimer que la réglementation actuelle est inefficace. Par conséquent, la présente loi sur les PPP doit être simplifiée sans délai de façon à promouvoir des programmes PPP efficaces dans le secteur des transports. En outre, il faut instaurer une concurrence vigoureuse au stade des appels d'offres tout en maintenant des règles de soumission flexibles. À cet égard, on pourrait spécifier les produits à réaliser, tout en laissant au secteur privé la possibilité d'appliquer ses propres solutions en ce qui concerne la technologie à utiliser. Cette démarche inciterait davantage d'opérateurs privés à soumissionner, mais en outre elle contribuerait à la mise en place d'un cadre pour des offres innovantes et sans doute efficaces.

En l'absence d'un cadre juridique clair, un ferme engagement politique est un facteur crucial pour les PPP. Selon le programme du ministère des Transports publié en juin 2007, sur 1 213 km de nouvelles autoroutes, 443 km pourraient être construits dans le cadre de contrats PPP sur la période 2007-15, mais il apparaît que les projets PPP n'ont pas été une priorité majeure des autorités entre 2005 et 2007, certains responsables publics se déclarant sceptiques sur l'efficacité de la participation du secteur privé au développement des autoroutes en Pologne (INECO, 2006). Plus généralement, pour assurer une progression satisfaisante des PPP en Pologne, il apparaît indispensable de créer un climat propice à l'entrepreneuriat privé, d'encourager les administrations régionales et les autorités locales à développer des relations commerciales avec le secteur privé, et de rompre avec l'idée que ces relations seraient une porte ouverte à la corruption.

Les contrats PPP de longue durée engagent à l'avance les générations et administrations futures. Par conséquent, l'absence de consensus politique et de cohérence est un autre problème qui pourrait dissuader les investisseurs privés nationaux et internationaux de participer à des projets PPP en Pologne, et entraîner éventuellement des coûts budgétaires considérables, comme en témoigne le litige sur la construction d'une section de l'autoroute A1 programmée.

Étant donné que les fonds de l'UE ne suffisent pas à combler entièrement le retard en matière d'infrastructures de transport, il est déjà prévu de financer de nombreux investissements en faisant appel exclusivement aux ressources publiques. Au-delà de la période de planification budgétaire 2007-13 de l'UE, il restera d'importants projets à réaliser. On prévoit déjà que l'effort d'investissement sera poursuivi après 2013 : il est prévu de construire un deuxième aéroport de grande taille, de développer des liaisons ferroviaires à grande vitesse et de porter le réseau de routes à grande capacité à plus de 6 000 km d'ici 2020. De plus, le déficit d'infrastructure se réduisant, des crédits substantiels seront nécessaires pour financer les dépenses d'entretien croissantes. Or, après 2015, le PIB par habitant sera sans doute supérieur à 75 % de la moyenne de l'UE, de sorte que plusieurs régions en Pologne ne seront plus éligibles aux fonds européens. De surcroît, les régions les plus pauvres – situées en Roumanie et en Bulgarie, pays qui ont récemment adhéré à l'Union européenne – seront probablement considérées comme prioritaires pour la prochaine période de programmation. Dans ces conditions, les autorités polonaises devront trouver les ressources requises pour poursuivre la construction d'infrastructures. Plus généralement, les tendances internationales donnent à penser qu'un plus large accès au capital et à l'expertise du secteur privé devrait jouer un rôle crucial pour combler le déficit infrastructurel de nombreux pays de l'OCDE au cours des prochaines décennies (OCDE, 2007c). À cet égard, les contrats PPP facilitent l'implication du secteur privé dans l'offre de services liés aux infrastructures publiques. Selon des analyses récentes, des facteurs tels que la stabilité macroéconomique et les conditions de marché (notamment la taille du marché et le pouvoir d'achat de la clientèle) sont essentiels pour promouvoir les PPP (Hammami *et al.*, 2006). Cela permet de comprendre les difficultés que la Pologne a rencontrées avec les PPP (en particulier, le manque d'intérêt de la part du secteur privé) durant les premières étapes de la transition. Plusieurs éléments, notamment la fin du processus de désinflation, les perspectives de croissance satisfaisantes, le rattrapage rapide des niveaux de PIB par habitant, l'adhésion à l'Union européenne et les perspectives d'intégration à l'UEM, créent un cadre beaucoup plus propice à l'essor des PPP. Par conséquent, il apparaît souhaitable que la Pologne continue de renforcer son expertise dans ce domaine en étudiant la possibilité de poursuivre l'élaboration de projets PPP pour les segments rentables des routes à grande capacité dans les régions les plus développées du pays, mais aussi en envisageant cette option pour d'autres modes de transport (chemins de fer, aéroports et ports maritimes).

Il est vrai que les PPP sont souvent des mécanismes très complexes qui engendrent des coûts de transaction élevés. Pourtant, comme le montre l'exemple du Royaume-Uni, le processus d'apprentissage par l'expérience offre des économies d'échelle aux partenaires publics aussi bien que privés (tableau 5.2). Les contrats PPP doivent être considérés comme une option d'action supplémentaire, sans aucun biais en faveur d'une méthode particulière de passation des marchés. L'optimisation des ressources devrait être un critère clé et jouer un rôle moteur dans le processus de prise de décision. À cet égard, la création d'une unité centrale comme en Irlande ou au Royaume-Uni, dotée d'une équipe spécialisée

et motivée assurant le suivi et le contrôle de qualité des analyses coûts-avantages, contribuerait dans une large mesure à la bonne exécution des projets PPP et à l'élaboration de pratiques optimales. Cette solution présenterait l'avantage de regrouper les compétences en matière de PPP, actuellement dispersées entre différents ministères et unités. Étant donné que les PPP ne sont pas comptabilisés immédiatement dans les niveaux des déficits et de la dette mais peuvent créer des passifs publics futurs, certains ou éventuels (suivant le type de mécanisme de partage des risques), cette unité centrale pourrait accroître la transparence des finances publiques en chiffrant et en publiant les engagements budgétaires futurs attendus et, pour cette raison, elle pourrait être établie au sein du ministère des Finances. Enfin, le financement public de cette unité devrait non seulement respecter les normes internationales dans ce domaine, mais aussi créer un cadre plus attrayant pour une participation plus active de l'administration publique aux projets, en mettant fin aux soupçons de pratiques de corruption à l'interface entre le secteur privé et le secteur public. À cet égard, étant donné la défiance générale des autorités locales envers les partenaires privés, créer une unité de ce type uniquement dans le secteur privé ne permettrait probablement pas d'atteindre cet objectif.

Bien que cette possibilité ne soit pas envisagée dans les derniers plans nationaux disponibles, les autorités pourraient examiner l'opportunité de combiner des subventions de l'UE et des fonds privés au sein de programmes PPP pour des projets infrastructurels majeurs. Cette option a été exploitée avec succès par plusieurs pays de l'UE, par exemple au Portugal (Pont Vasco de Gama) ou en Grèce (aéroport d'Athènes), et peut largement contribuer à accroître le taux d'absorption des fonds de l'UE. Différents modèles d'incorporation de subventions dans les PPP ont été élaborés, qui présentent l'avantage d'améliorer l'accessibilité financière en maintenant à un bas niveau les redevances d'utilisation ou les paiements unitaires de l'autorité publique (Goldsmith, 2008). Toutefois, un renforcement des capacités du secteur public s'impose pour mettre en œuvre ces projets, d'autant que le tout dernier cadre réglementaire de l'UE, qui reconnaît le rôle potentiel des PPP et encourage les initiatives dans ce domaine, présente certaines dispositions difficiles à interpréter. À cet égard, les autorités polonaises pourraient bénéficier d'une assistance dans le contexte de diverses initiatives conjointes liées aux PPP (JASPERS et JESSICA¹⁵) récemment lancées par plusieurs institutions internationales, notamment la Commission européenne (DG REGIO) et la BEI et/ou la BERD.

Tarification de l'accès aux infrastructures

La Pologne rencontre beaucoup de difficultés pour mettre en place un système de péage efficient. Le programme de construction d'autoroutes adopté en 1993 et la loi sur les autoroutes à péage votée par le Parlement en 1994 ont ouvert la possibilité d'une tarification directe de l'accès aux infrastructures routières. À l'heure actuelle, seuls trois tronçons d'autoroute (l'A2 sur 135,5 km, l'A4 sur 61 km et l'A1 sur 25 km) comportent des systèmes de tarification individuelle. Les tarifs sont liés aux coûts de construction et d'entretien et augmentent en fonction de la puissance du véhicule. Même si un système de péage apparaît tout à fait possible en Pologne, plusieurs problèmes demeurent.

Les routes à péage se heurtent à un faible taux d'acceptabilité chez les usagers. Les Polonais sont probablement plus familiarisés avec les autoroutes gratuites et de qualité de l'Allemagne et du Royaume-Uni qu'avec les autoroutes à péage de la France, de l'Italie et de l'Espagne. Cette impopularité tient aussi certainement au fait qu'avant la transition l'État fournissait et finançait de nombreux services publics sans redevances directes. Ce rejet est

d'autant plus marqué que sur un total de 699 km d'autoroutes, les segments à péage ne représentent que 220 km environ (32 % du réseau). Cela s'explique par les difficultés rencontrées dans le passé pour trouver des concessionnaires en vue de l'exploitation et de la collecte de redevances sur d'autres tronçons, mais l'érosion du consensus politique à l'égard des routes à péage a probablement aggravé les problèmes sous-jacents. Ainsi, en 2001, le gouvernement nouvellement élu a adopté une stratégie axée sur la construction d'autoroutes sans péage, financées par des droits d'autorisation annuels, mais le projet de loi correspondant n'a jamais été adopté par le Parlement. Le gouvernement issu des élections de 2005 s'est montré assez réticent à étendre le réseau routier au moyen d'autoroutes à péage liés à des régimes d'autorisation, estimant que le niveau des redevances d'utilisation perçues constituait une question sociale sensible.

Autre frein important à une plus large extension des routes à péage en Pologne : le sentiment général que la charge fiscale est déjà élevée, d'autant plus qu'un certain nombre de taxes existantes sont censées financer le développement des routes. Tel est le but avoué de la « taxe d'accise sur les carburants » et de la « surtaxe sur les carburants » (distinctes de la TVA). La première est très productive (environ 3.75 milliards EUR en 2005, soit 8.3 % des recettes budgétaires totales et 1.5 % du PIB), mais 30 % seulement de ces recettes sont affectés aux routes et à peine 12 % aux routes nationales. Ces pourcentages, fixés en 1997, ne représentaient en principe que des allocations minimales au secteur routier, mais les montants investis n'ont jamais dépassé sensiblement ces niveaux. En vertu de la loi du 16 décembre 2005 sur le financement des infrastructures de transport terrestre, 18 % des recettes annuelles totales tirées de la taxe d'accise sur les carburants doivent servir à financer des investissements nationaux en infrastructures routières et ferroviaires, à hauteur de 65 % pour les projets routiers et de 35 % pour le chemin de fer.

Comme les usagers s'efforcent d'éviter les routes à péage en empruntant des voies gratuites, il en résulte une dégradation accélérée des revêtements ainsi que des problèmes de bruit, de sécurité et de pollution pour les habitants des zones avoisinantes. Cette question a été particulièrement épineuse dans le cas des poids lourds, qui étaient déjà soumis à une redevance d'autorisation et qui subissaient donc une double imposition lorsqu'ils empruntaient une autoroute à péage. En conséquence, les véhicules de marchandises lourds ont été exonérés de péage en septembre 2005, les concessionnaires étant indemnisés de ce manque à gagner par des paiements fictifs de l'État. Si cette décision a permis de résoudre le problème, elle a remis en cause la volonté des autorités de généraliser les péages autoroutiers. Toutefois, étant donné la hausse rapide des transferts aux concessionnaires (ces paiements ont représenté 73.8 % des redevances d'autorisation en 2006 et devraient dépasser celles-ci en 2009¹⁶) ainsi que la nécessité de respecter la législation de l'UE, les autorités vont supprimer cette taxe forfaitaire à partir du milieu de 2008. Elles comptent la remplacer par des péages applicables aux camions de plus de 3.5 tonnes sur le réseau d'autoroutes et de voies rapides, conformément au principe « utilisateur-payeur », avec éventuellement une composante tenant compte des externalités pour internaliser le coût des embouteillages.

De fait, en dépit des difficultés que pose l'instauration de péages routiers en Pologne, la Conférence européenne des ministres des Transports (CEMT, 2003 et 2006) et la Commission européenne estiment de plus en plus qu'une politique des transports durable devrait reposer sur un système équitable de tarification des infrastructures, les usagers assumant progressivement le coût de leurs activités sur la base des principes « utilisateur-payeur » et « pollueur-payeur ». L'application de redevances d'utilisation est également

importante du point de vue du rééquilibrage de la répartition modale. Depuis la modification en 2006 de la directive de l'UE concernant le trafic commercial de marchandises, des redevances d'utilisation peuvent être appliquées aux routes, y compris au réseau transeuropéen et aux routes des régions montagneuses, avec une modulation possible des péages en fonction de la catégorie d'émission du véhicule, du niveau des dommages occasionnés aux routes ainsi que du lieu, de l'heure et de l'ampleur des encombrements de la circulation. Ce règlement communautaire, qui doit être transposé dans le droit national des États membres d'ici à juin 2008, s'applique aux camions de plus de 12 tonnes et sera étendu aux véhicules de plus de 3.5 tonnes en 2012. Cependant, comme indiqué plus haut, la Pologne l'appliquera aux véhicules de plus de 3.5 tonnes dès le milieu de 2008. Même si cette disposition ne concerne pas les voitures particulières, elle souligne clairement la nécessité de lier l'usure des routes et la pollution de l'environnement aux redevances correspondantes. En outre, l'UE prescrit la création d'un système intégré de routes à péage électronique en Europe pour la collecte de tous les types de péage routier sur le réseau routier européen. Par conséquent, la collecte en Pologne des redevances d'utilisation pour les véhicules de plus de 3.5 tonnes devra se faire au moyen d'un système électronique. Toutefois, compte tenu de ces éléments, les autorités polonaises pourraient aller plus loin et envisager l'instauration de péages pour les voitures particulières, non seulement sur toutes les autoroutes existantes et futures, ce qui est autorisé depuis 2002, mais aussi sur les voies express. Cela offrirait l'avantage d'établir un meilleur équilibre entre le transport par route et les autres modes de transport. De plus, la mise en place d'un péage électronique pourrait induire des gains d'efficacité pour les véhicules légers, car le trafic se trouverait accéléré par rapport à un péage traditionnel.

Plusieurs facteurs devraient favoriser une plus large acceptation des routes à péage en Pologne dans l'avenir. La poursuite du processus de rattrapage ainsi que la hausse du niveau du PIB par habitant devraient rendre les tarifs plus abordables, mais aussi accroître le consentement à payer du fait d'une augmentation de la valeur marginale du temps. L'extension du réseau d'autoroutes et de voies express, qui permet des liaisons sûres et rapides entre les principaux centres économiques, éliminera probablement le caractère hétérogène du réseau routier actuel, composé de sections à péage et de sections gratuites, et devrait donc accroître la demande en faveur des premières. De plus, la congestion croissante de la circulation sur les autres routes va stimuler la demande d'itinéraires de rechange à péage, mais les utilisateurs ont besoin de percevoir le gain de qualité par rapport aux routes gratuites. Reste à savoir quel devrait être le niveau optimal des péages. Selon des estimations du ministère des Transports, les maxima « socialement acceptables » seraient de 0.2 PLN (0.056 EUR)/km pour les voitures particulières et de 0.46 PLN (0.128 EUR)/km pour les camions. Le montant maximum autorisé prévu par le ministère pour les véhicules les plus lourds est de 2.5 PLN (0.694 EUR)/km sur les autoroutes et devrait atteindre 80 % de ce tarif sur les voies express. Quel que soit le montant final des redevances qui seront appliquées, il devra refléter plusieurs éléments, notamment l'ampleur de la participation des fonds de l'UE dans l'extension du réseau, le faible taux d'affectation des taxes perçues en faveur du développement routier et la nécessité de maintenir les efforts d'investissement dans les infrastructures au-delà de 2015. Pour ces raisons, il apparaît indispensable que le niveau effectif des péages perçus reflète au moins les coûts d'entretien, d'exploitation et d'environnement, avec un élément de taxation pigouvienne de la congestion pour une gestion efficace de la demande de transport. En ce qui concerne les sections construites par des partenaires privés dans le

cadre de contrats PPP, si l'objectif des autorités est de maintenir les péages perçus à un faible niveau sans compromettre la rentabilité des projets, les solutions possibles consistent en un allongement de la période d'autorisation ou en un rachat de l'installation par le partenaire public à l'expiration de la concession.

Encadré 5.4. Principales recommandations concernant les politiques en matière d'infrastructures de transport

Décisions d'investissement

- Élaborer et publier une stratégie descendante précise et complète pour le secteur des transports, prenant en compte les perspectives à long terme et les interrelations entre les projets, sur la base d'une analyse coûts-avantages.
- Dans la mesure où il reste des marges de manœuvre pour une réaffectation des fonds disponibles totaux, s'efforcer d'établir un meilleur équilibre entre la nécessité de développer le réseau routier et la prise en compte d'autres modes plus respectueux de l'environnement (chemins de fer, transports maritimes à courte distance, navigation intérieure et installations intermodales).
- Simplifier la loi sur les PPP, poursuivre les efforts pour développer les PPP en créant une unité publique centrale chargée du suivi et du contrôle de qualité des analyses coûts-avantages mais aussi du chiffrage des engagements budgétaires. Envisager la possibilité de combiner les subventions de l'UE et les fonds privés au sein des PPP et de bénéficier d'une assistance dans le cadre des programmes JASPERS et JESSICA.
- Améliorer la coordination entre l'administration centrale et les collectivités locales pour l'élaboration des plans d'investissement relatifs aux aéroports.

Absorption des fonds de l'UE

- Faciliter l'entrée de travailleurs étrangers en provenance d'autres pays que ceux de la frontière orientale.
- Maintenir la vigilance à l'égard de collusions possibles entre les principaux fournisseurs de matériaux de construction.
- Couvrir le risque de change PLN/EUR dans le contexte des transferts futurs de fonds de l'UE.
- Simplifier le cadre réglementaire concernant les marchés publics, la délivrance des permis de construire, les études d'impact sur l'environnement et les recherches archéologiques.
- Adopter des systèmes de budgétisation pluriannuelle pour faire face aux besoins croissants de dépenses budgétaires liées au cofinancement.

Infrastructures de transport

Routes

- Faire payer les voitures particulières pour l'utilisation des routes express; envisager d'étendre le péage électronique aux véhicules légers.
- Déterminer de façon transparente le niveau des péages sur les routes à grande capacité financées par l'UE et par l'État, et envisager la mise en place d'une taxe de congestion.

Encadré 5.4. Principales recommandations concernant les politiques en matière d'infrastructures de transport (suite)

Chemins de fer

- Pour la prestation des services ferroviaires régionaux, promouvoir l'organisation de procédures d'adjudication concurrentielles et envisager de créer des exploitants de réseau indépendants pour planifier le trafic et les connexions ferroviaires.
- Renforcer la position d'UTK en tant que régulateur indépendant du marché, et séparer le principal gestionnaire public des infrastructures (PKP PLK) du Groupe PKP.

Ports

- Envisager la suppression des exemptions fiscales accordées aux ports et prolonger la date limite pour le règlement de la TVA.

Transports aériens

- Renforcer les droits de propriété en privatisant la compagnie aérienne nationale LOT.
- Scinder la Société publique nationale des aéroports (PPL) en plusieurs entités, envisager leur privatisation et établir une formule pour un calcul transparent des plafonds des droits de décollage et d'atterrissage.

Notes

1. En 2007, les voïvodies, les comtés et les communes avaient en charge respectivement 8 %, 34 % et 53 % des routes publiques.
2. Les fonds structurels et les fonds de cohésion de l'UE doivent être utilisés avant la fin de la deuxième année suivant l'année de leur attribution (règle N+2). Cela signifie qu'au cours de la période de programmation 2007-13, les subventions de l'UE devront avoir été dépensées fin 2015 au plus tard. Sinon, les sommes restantes devront être restituées.
3. Néanmoins, si les administrations régionales ne peuvent pas ou ne veulent pas gérer la partie de la société qui leur revient, il est prévu de les autoriser à vendre leur participation à d'autres autorités locales.
4. Selon la réglementation polonaise, un opérateur peut détenir simultanément différents types de licences.
5. L'expérience internationale conduit à penser que les exploitants préfèrent des tarifs transparents et prévisibles (Australian Bureau of Transport and Regional Economics, 2003).
6. Il apparaît que, en dépit de tarifs plus élevés dans le segment du fret ferroviaire que dans celui du transport de passagers, la pénétration et la concurrence des opérateurs privés sont plus intenses dans le premier que dans le second.
7. Néanmoins, il a été décidé que PKP PLK serait en définitive détenu exclusivement par l'État.
8. Seul l'aéroport de Varsovie sera tenu de respecter le projet de réglementation de l'UE sur les tarifs aéroportuaires harmonisés, encore que les autorités européennes n'envisagent d'instaurer aucune forme de plafonnement des redevances aéroportuaires en Europe.
9. Le réseau routier RTE-T couvre 4 816 km, ce qui représente 28.5 % des routes nationales et 1.3 % du réseau routier total en Pologne. Le réseau ferroviaire RTE-T s'étend sur 5 106 km, assure 60 % du transport ferroviaire total et représente 30 % des principales connexions et 21.8 % du réseau total. Enfin, s'agissant de l'aéroport central et des 11 aéroports régionaux, huit de ces établissements appartiennent au RTE-T.
10. Les investissements routiers représentent aussi la principale priorité d'utilisation des fonds de l'UE dans les autres pays d'Europe centrale et orientale.
11. Par ailleurs, les autorités européennes ont récemment adopté un « paquet logistique » qui prévoit que les ports maritimes devraient devenir les principaux centres logistiques des opérations intermodales au sein du réseau de transport européen.

12. Le Portugal, qui a accueilli le championnat d'Europe de football en 2004, a enregistré des dépassements de coûts lors de la construction des sept stades (+230 %) et des infrastructures connexes (+13.3 %). De plus, les autorités municipales des villes participantes ont fortement accru leur endettement, compromettant ainsi sérieusement la capacité de réaliser des investissements futurs dans d'autres domaines. Enfin, le taux d'utilisation des nouveaux stades n'a pas dépassé 20-35 %, ce qui rend problématique la rentabilité à long terme de ces investissements.
13. En avril 2006, la Commission européenne a ouvert une « procédure d'infraction » à l'encontre de la Pologne. Toutefois, les travaux de construction s'étant poursuivis, en mars 2007 les autorités de l'UE ont intenté une action devant la Cour de justice européenne, qui pourrait aboutir à une condamnation et à des sanctions.
14. Eurostat recommande que les actifs et passifs afférents aux partenariats public-privé soient classés comme des agrégats ne faisant pas partie des administrations publiques, et donc comptabilisés hors bilan en ce qui concerne l'État, si les deux conditions suivantes sont remplies :
 - la partie privée supporte le risque de construction, et
 - la partie privée supporte au moins soit le risque de disponibilité, soit le risque de demande.
15. JASPERS – « Joint Assistance to Support Projects in European Regions »; JESSICA – « Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas ».
16. À titre d'exemple, un droit d'accès valable un jour ne rapporte que 27 PLN au Fonds routier national, mais coûte 190 PLN du fait de la compensation que le Fonds doit verser aux concessionnaires du tronçon de l'autoroute A2 pour le passage du camion le plus lourd.

Bibliographie

- American Chamber of Commerce in Poland (2007), *Roads to Euro 2012, An Analysis of Poland's Road Infrastructure Current Status and the Development Opportunities*, juin, Varsovie.
- Atkinson, P. et P. van den Noord (2001), « Managing Public Expenditure: Some Emerging Policy Issues and a Framework for Analysis », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 285, OCDE, Paris.
- Australian Bureau of Transport and Regional Economics (BTRE) (2003), *Rail Infrastructure Pricing: Principles and Practice*, Report 109, BTRE, Canberra, ACT, Australie.
- Blanc-Brude, F., H. Goldsmith et T. Väilä (2007), « Public-private partnerships in Europe: An update », *Economic and Financial Report 2007/03*, Banque européenne d'investissement.
- Commission européenne (2003), *Guidelines for Successful Public-Private Partnerships*, mars.
- Commission européenne (2007), *Résultats du réexamen de la stratégie communautaire de réduction des émissions de CO₂ des voitures et véhicules commerciaux légers*, février.
- Conférence européenne des ministres des Transports (CEMT) (2002), *Transfert modal. Actions possibles afin de renforcer le rôle des voies navigables*, Paris.
- Conférence européenne des ministres des Transports (CEMT) (2003), *La réforme des taxes et des redevances dans les transports*, mai, Paris.
- Conférence européenne des ministres des Transports (CEMT) (2005), *Réforme ferroviaire et tarification de l'usage des infrastructures, conclusions et recommandations*, Paris.
- Conférence européenne des ministres des Transports (CEMT) (2006), *Guide pour une tarification routière efficiente à l'usage des responsables politiques*, octobre, Paris.
- Conway, P., et G. Nicoletti (2006), « Product Market Regulation in the Non-Manufacturing Sectors of OECD Countries: Measurement and Highlights », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 530, OCDE, Paris.
- Gawrychowski, M. (2007), « Bruskela akceptuje ostatni polski program », *Gazeta Prawna*, n° 248, 21-23 décembre.
- Goldsmith, H. (2008) « Combining PPP with EU Grants », dans G. Schwartz, A. Corbacho, K. Funke (dir. pub.), *Public Investment and Public-Private Partnerships: Addressing Infrastructure Challenges and Managing Fiscal Risks*, Palgrave/Macmillan (à paraître).
- Grimsey, D. et M. Lewis (2007), « Public Private Partnerships and Public Procurement », *Agenda*, vol. 14, n° 2.

- Hammami, M., J.-F. Ruhashyankiko et E.B. Yehoue (2006) « Determinants of Public-Private Partnerships in Infrastructure », *Documents de travail du FMI 06/99*, Fonds monétaire international, avril.
- INECO (2006), *Public Private Partnership Options for the Second Generation of Motorway Developments in Poland*.
- Irwin, T.C. (2007), *Government Guarantees. Allocating and Valuating Risk in Privately Financed Infrastructure Projects*, Banque mondiale.
- Kozińska, K. (2007), « Rząd chce wydać 80 mln zł na kolejną analizę Okęcia bis », *Gazeta Prawna*, n° 46, 6 mars.
- Medda, F. (2007), « A game theory approach for the allocation of risks in transport public private partnerships », *International Journal of Project Management*, vol. 25, n° 3, avril.
- Ministère du Développement régional (2006a), *National Development Strategy 2007-2015*, novembre, Varsovie.
- Ministère du Développement régional (2006b), *National Strategic Reference Framework 2007-2013 in support and jobs, National Cohesion Strategy*, novembre, Varsovie.
- Ministère des Infrastructures (2005), *Polityka Transportowa Państwa na lata 2006-2025*, juin, Varsovie.
- Ministère des Transports (2007a), *Program Budowy Dróg krajowych na lata 2008-2012*, octobre, Varsovie.
- Ministère des Transports (2007b), *Strategia dla Transportu Kolejowego do Roku 2013*, avril, Varsovie.
- Ministère des Transports et de la Construction (2006), *Strategia dla Transportu Kolejowego do Roku 2009*, février, Varsovie.
- Mirończuk, U. et A. Stefańska (2007), « Budowa dróg może stanąć », *Rzeczpospolita*, 9 mai.
- Mulligan, R.F. et G.A. Lombardo (2006), « Short Sea Shipping – Alleviating the Environment Impact of Economic Growth », *WMU Journal of Maritime Affairs*, vol. 5, n° 2.
- Ng, A. et M. Loosemore (2007), « Risk allocation in the private provision of public infrastructure », *International Journal of Project Management*, vol. 25, n° 1, janvier.
- OCDE (2007a), *Études économiques de l'OCDE, Mexique*, Paris, OCDE.
- OCDE (2007b), *Principes de l'OCDE pour la participation du secteur privé aux infrastructures*, Paris, OCDE.
- OCDE (2007c), *Les infrastructures à l'horizon 2030*, Paris, OCDE.
- Parlement européen (2007), *Report on Fact Finding Mission to Poland « Via Baltica » (Warszawa-Białystok-Augustów)*, juin.
- Rewiński, R. (2006), « LOT – prywatyzacja albo śmierć », *Gazeta Wyborcza*, 6 novembre.
- Sadka, E. (2006), « Public-Private Partnerships – A Public Economics Perspective », *Documents de travail du FMI 06/77*, Fonds monétaire international, mars.
- Taylor, Z. et A. Ciechański (2006), « Deregulation in Polish Rail Transport », *Transport Reviews*, vol. 26, n° 3, mai.

ÉDITIONS OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(10 2008 10 2 P) ISBN 978-92-64-04391-6 – n° 56174 2009

Études économiques de l'OCDE

POLOGNE

THÈME SPÉCIAL : RÉFORME DE LA FISCALITÉ

Dernières parutions

Allemagne, avril 2008
Australie, juillet 2006
Autriche, juillet 2007
Belgique, mars 2007
Canada, juin 2008
Corée, décembre 2008
Danemark, février 2008
Espagne, novembre 2008
États-Unis, décembre 2008
Finlande, juin 2008
France, avril 2009
Grèce, mai 2007
Hongrie, mai 2007
Irlande, avril 2008
Islande, février 2008
Italie, juin 2007
Japon, avril 2008
Luxembourg, juin 2008
Mexique, septembre 2007
Norvège, août 2008
Nouvelle-Zélande, avril 2009
Pays-Bas, janvier 2008
Pologne, juin 2008
Portugal, juin 2008
République slovaque, février 2009
République tchèque, avril 2008
Royaume-Uni, septembre 2007
Suède, décembre 2008
Suisse, novembre 2007
Turquie, juillet 2008
Union européenne, septembre 2007
Zone euro, janvier 2009

Pays non membres : dernières parutions

Afrique du Sud, juillet 2008
Brésil, novembre 2006
Bulgarie, avril 1999
Chili, novembre 2007
Chine, septembre 2005
Inde, octobre 2007
Indonésie, juillet 2008
Les États baltes, février 2000
Roumanie, octobre 2002
Fédération de Russie, novembre 2006
Slovénie, mai 1997
Ukraine, septembre 2007
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

Volume 2008/10
Jun 2008

ISSN 0304-3363
ABONNEMENT 2008
(18 NUMÉROS)

éditions **OCDE**

www.oecd.org/editions

ISBN 978-92-64-04391-6
10 2008 10 2 P



9 789264 043916