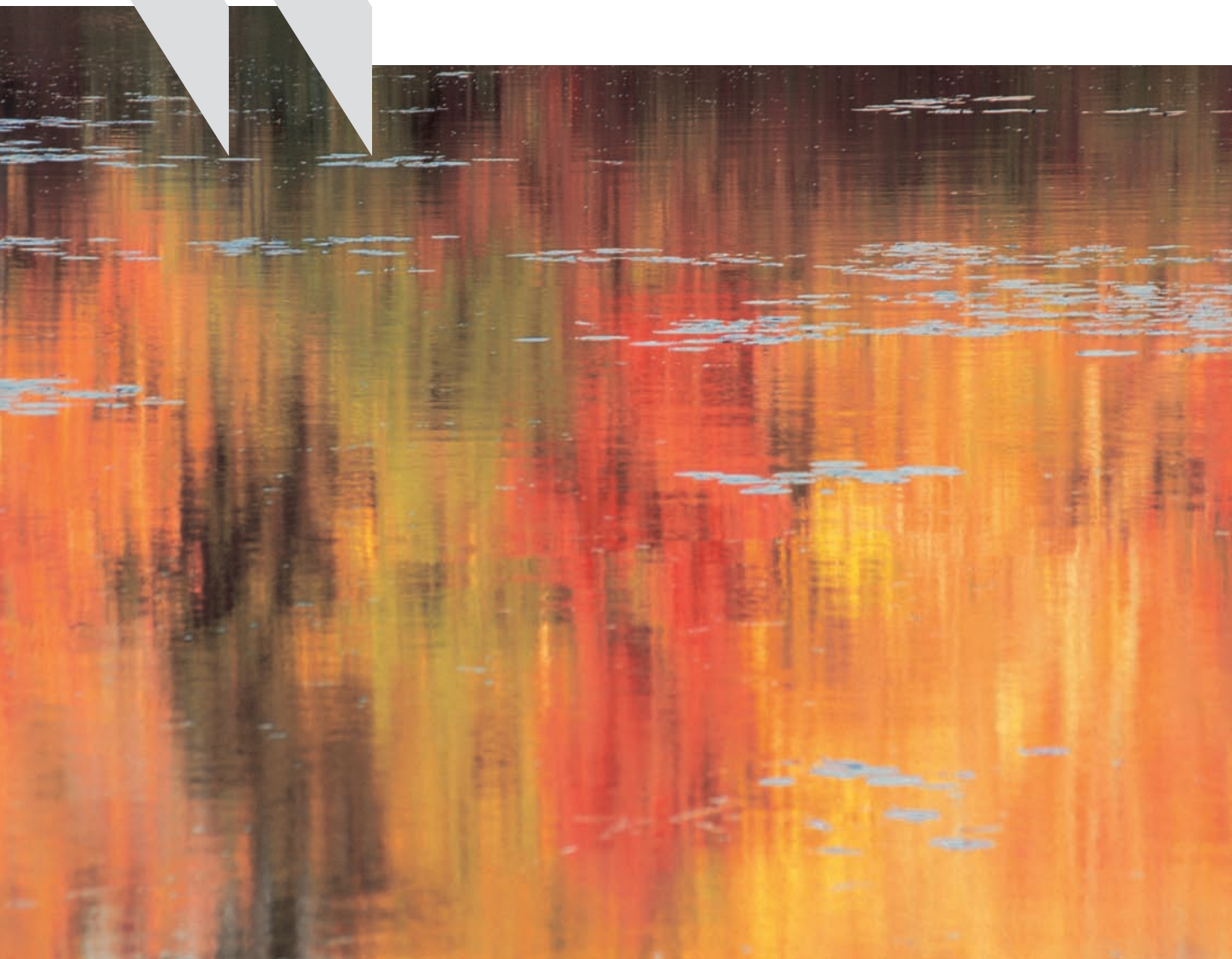




**Études économiques  
de l'OCDE**

**POLOGNE**





**Études économiques  
de l'OCDE  
Pologne  
2010**



# ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements 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, le Chili, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, Israël, 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 Slovaquie, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission européenne 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.

ISBN 978-92-64-08309-7 (imprimé)  
ISBN 978-92-64-08310-3 (PDF)

Série : Études économiques de l'OCDE  
ISSN 0304-3363 (imprimé)  
ISSN 1684-3428 (en ligne)

Études économiques de la Pologne  
ISSN 1995-3550 (imprimé)  
ISSN 1999-0618 (en ligne)

Publié également en anglais.

**Crédits photo** : Couverture © Comstock/Comstock Images/Getty Images.

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : [www.oecd.org/editions/corrigenda](http://www.oecd.org/editions/corrigenda).

© OCDE 2010

---

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](mailto:rights@oecd.org). Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com) ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).

---

## Table des matières

|   |     |
|---|-----|
| <b>Résumé</b> .....   | 8   |
| <b>Évaluation et recommandations</b> .....  | 11  |
| <b>Chapitre 1. Assurer une reprise équilibrée après la récession mondiale</b> .....                                 | 23  |
| De bons résultats économiques compte tenu du contexte international .....   | 27  |
| Le retour à la viabilité budgétaire .....   | 40  |
| Importance des transferts de l'UE .....   | 53  |
| Notes .....   | 60  |
| Bibliographie .....   | 61  |
| Annexe 1.A1. Progrès accomplis en matière de réformes structurelles .....   | 63  |
| <b>Chapitre 2. Préparer l'adoption de l'euro</b> .....  | 67  |
| Éviter de fixer une autre date officielle d'entrée pour le moment .....   | 69  |
| Mettre en lumière les avantages et les coûts de l'adoption de l'euro .....  | 72  |
| Poursuivre le processus de convergence réelle et nominale .....   | 78  |
| Satisfaire durablement aux critères de Maastricht et assurer une convergence<br>sans heurts avec la zone euro ..... | 82  |
| Notes .....   | 104 |
| Bibliographie .....   | 105 |
| <b>Chapitre 3. Tirer au mieux parti de la mondialisation</b> .....  | 109 |
| Position de la Pologne sur les marchés mondiaux .....   | 112 |
| Renforcement des effets des investissements directs de l'étranger .....   | 124 |
| Améliorer les résultats à l'exportation .....   | 149 |
| Notes .....   | 163 |
| Bibliographie .....   | 165 |
| <b>Tableaux</b>   |     |
| 1.1. Évolutions récentes et perspectives .....  | 26  |
| 1.2. Évolution prévue du ratio dette publique/PIB .....   | 42  |
| 1.3. Incidence des politiques de soutien de l'UE, 2009-15 .....   | 54  |
| 1.4. Soutien de l'UE aux quatre premiers pays bénéficiaires du Fonds<br>de cohésion (1989-2006) .....               | 56  |
| 1.5. Effets de la politique de cohésion de l'UE sur le PIB et sur l'emploi .....                                    | 57  |
| 2.1. Évaluation indicative du respect des critères officiels de convergence nominale ...                            | 69  |

|   |     |
|---|-----|
| 2.2. Principales mesures à prendre vis-à-vis des institutions européennes pour l'adoption de l'euro . . . . .                               | 70  |
| 2.3. Baisse des taux d'intérêt en Irlande, Espagne et Allemagne . . . . .   | 95  |
| 3.1. Variable dépendante : rapport commerce/PIB, 2007, toutes les variables explicatives en logarithmes . . . . .                           | 114 |
| 3.2. Véritable performance commerciale, en points de pourcentage du PIB, sur la base des résidus des régressions ci-dessus . . . . .        | 114 |
| 3.3. Structure des exportations de la Pologne . . . . .   | 116 |
| 3.4. Indice de Balassa et part dans les exportations de la Pologne et les exportations mondiales en 2007 . . . . .                          | 117 |
| 3.5. Part des exportations polonaises par intensité technologique en pourcentage des exportations totales et du PIB de la Pologne . . . . . | 119 |
| 3.6. Part des travailleurs diplômés du tertiaire âgés de 25 à 34 ans et n'occupant pas un emploi qualifié . . . . .                         | 142 |
| 3.7. Bilans bancaires dans certains pays . . . . .  | 153 |
| 3.8. Répartition des entreprises et de l'emploi, par taille en Pologne et dans l'UE27 . . . . .   | 157 |
| 3.9. Pourcentage de l'ensemble des entreprises offrant des possibilités de formation professionnelle continue . . . . .                     | 159 |

## Graphiques

|  |    |
|--|----|
| 1.1. La Pologne a enregistré les meilleurs résultats économiques de la zone OCDE en 2009 . . . . .                       | 24 |
| 1.2. Des déséquilibres s'étaient accumulés avant la crise . . . . .  | 25 |
| 1.3. Évolution du marché du travail en Pologne . . . . .   | 25 |
| 1.4. La consommation privée a continué de progresser . . . . .   | 27 |
| 1.5. Résultats économiques comparés des PECO-4 . . . . .   | 28 |
| 1.6. Flux nets d'investissements directs étrangers et d'investissements de portefeuille . . . . .                        | 29 |
| 1.8. Croissance des exportations en volume . . . . .   | 30 |
| 1.7. Taux de change nominaux et compétitivité dans les PECO-4 . . . . .  | 30 |
| 1.9. Contribution du solde extérieur à la croissance du PIB et demande intérieure totale . . . . .                       | 31 |
| 1.10. Degré d'ouverture et croissance du PIB réel au lendemain de la crise financière mondiale, pays de l'OCDE . . . . . | 32 |
| 1.11. Crédit et part des prêts en devises . . . . .  | 34 |
| 1.12. Prêts aux ménages et aux sociétés non financières . . . . .  | 34 |
| 1.13. Indices des prix à la consommation et taux d'intérêt directeur . . . . .   | 35 |
| 1.14. La crise a mis un frein à la demande excédentaire . . . . .  | 36 |
| 1.15. Mesures budgétaires discrétionnaires et recettes conjoncturelles nettes . . . . .                                  | 41 |
| 1.16. Dette publique et déficits budgétaires . . . . .   | 41 |
| 1.17. Espérance de vie et âge de la retraite . . . . .   | 49 |
| 1.18. Fonds structurels et fonds de cohésion de l'UE, 2007-13 . . . . .  | 53 |
| 1.19. Répartition des fonds de l'UE entre les États membres, 2007-13 . . . . .   | 54 |
| 1.20. Évolution du PIB par habitant par rapport à la moyenne de l'UE15 dans quelques pays (1985-2008) . . . . .          | 56 |
| 2.1. Composantes cycliques du PIB et de la production industrielle en Pologne et dans la zone euro . . . . .             | 76 |
| 2.2. Corrélation et volatilité des cycles économiques par rapport à la zone euro . . . . .                               | 77 |

|   |     |
|---|-----|
| 2.3. Évolution du solde commercial et du taux de change nominal bilatéral . . . . .   | 78  |
| 2.4. Progrès réalisés en termes de convergence . . . . .  | 79  |
| 2.5. Convergence en termes réels et nominaux . . . . .  | 80  |
| 2.6. Taux de change bilatéraux et écart d'inflation par rapport à la zone euro . . . . .  | 80  |
| 2.7. Cyclicité de la politique budgétaire, de 1997 à 2008 . . . . .   | 85  |
| 2.8. Productivité du travail par secteur . . . . .  | 90  |
| 2.9. Ratio salaire minimum/salaire moyen . . . . .  | 92  |
| 2.10. Protection de l'emploi dans un échantillon de pays membres et non membres<br>de l'OCDE . . . . .  | 93  |
| 2.11. Taux d'intérêt à court et à long terme . . . . .  | 94  |
| 2.12. Écarts de taux d'intérêt des banques de dépôt entre la Pologne et la zone euro . . . . .  | 96  |
| 2.13. L'alternance de forte expansion et de récession en Espagne et en Irlande . . . . .  | 98  |
| 3.1. Tendances de la mondialisation en Pologne . . . . .  | 112 |
| 3.2. Gains de parts de marchés à l'exportation . . . . .  | 113 |
| 3.3. Différences dans la spécialisation à l'exportation entre la Pologne et<br>une sélection des pays . . . . .   | 118 |
| 3.4. Désagrégation de l'écart entre les parts des produits de technologie<br>moyenne-haute et des produits de haute technologie dans les exportations<br>de la Pologne vers les autres PECO-4 . . . . .   | 120 |
| 3.5. Entrées d'IDE, épargne et investissement en pourcentage du PIB de la Pologne . . . . .   | 122 |
| 3.6. Stock d'IDE en Pologne . . . . .   | 122 |
| 3.7. Structure sectorielle des entrées d'IDE . . . . .  | 123 |
| 3.8. Propriété publique . . . . .   | 127 |
| 3.9. Qualité des infrastructures de transport routier . . . . .   | 130 |
| 3.10. Pénétration, qualité et prix des lignes fixes à haut débit dans les pays de l'OCDE . . . . .  | 132 |
| 3.11. Évolution tendancielle des classements concernant la facilité de faire des affaires . . . . .   | 134 |
| 3.12. Facteurs les plus problématiques en matière d'activité d'entreprise en Pologne . . . . .  | 136 |
| 3.13. Diplômés de l'enseignement supérieur . . . . .  | 140 |
| 3.14. Résultats obtenus aux épreuves du PISA dans les pays de l'OCDE : scores moyens<br>globaux et scores moyens des élèves défavorisés sur le plan du statut économique,<br>social et culturel . . . . . | 141 |
| 3.15. Dépenses globales d'éducation et poids relatif des dépenses au titre<br>de l'enseignement supérieur . . . . .   | 144 |
| 3.16. Offre de scientifiques et d'ingénieurs . . . . .  | 145 |
| 3.17. Dépenses nationales brutes au titre de la R-D . . . . .   | 146 |
| 3.18. Soutien financier à l'investissement privé dans la R-D . . . . .  | 147 |
| 3.19. Collaboration entre les universités et l'industrie dans le domaine de la R-D . . . . .  | 149 |
| 3.20. Marges prix-coûts dans l'ensemble de l'économie . . . . .   | 151 |
| 3.21. Entrée dans les services professionnels . . . . .   | 152 |
| 3.22. Marges nettes d'intérêt dans le secteur bancaire . . . . .  | 153 |
| 3.23. Taux de rotation des actions négociées . . . . .  | 155 |

## Encadrés

|  |    |
|--|----|
| 1.1. Plan d'assainissement des finances publiques pour 2010-11 . . . . .                             | 43 |
| 1.2. Changement climatique : sources d'énergie disponibles et objectifs . . . . .                    | 52 |
| 1.3. Principales recommandations pour stabiliser l'économie après la récession<br>mondiale . . . . . | 59 |

|   |     |
|---|-----|
| 2.1. Avantages et coûts de l'adoption de l'euro . . . . .   | 73  |
| 2.2. L'alternance de forte expansion et de récession en Espagne et en Irlande . . . . .           | 97  |
| 2.3. Principales recommandations en vue de préparer l'adoption de l'euro . . . . .                | 102 |
| 3.1. Performance commerciale, compte tenu de la taille et du niveau<br>de développement . . . . . | 113 |
| 3.2. Principales recommandations pour tirer au mieux parti de la mondialisation . . . . .         | 162 |

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 4 février 2010. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 3 mars 2010.

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Hervé Boulhol et Rafal Kierzenkowski sous la direction de Peter Jarrett. La recherche statistique a été assurée par Patrizio Sicari.

L'Étude précédente du Pologne a été publiée en juin 2008.

### 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.



**STATISTIQUES DE BASE DE LA POLOGNE**  
(2008)

**LE PAYS**

|   |         |
|---|---------|
| Superficie (en km <sup>2</sup> )              | 312 679 |
| Superficie agricole (en pourcentage du total) | 59      |

**LA POPULATION**

|   |      |                                    |      |
|---|------|------------------------------------|------|
| Population (en million, milieu d'année)   | 38.1 | Emploi (millions)                  | 15.8 |
| Population rurale (% du total, milieu d'année)                                    | 38.9 | Emploi par secteurs (% du total) : |      |
| Espérance de vie (à la naissance) :   |      | Agriculture                        | 14.0 |
| Homme   | 71.3 | Industrie (y compris construction) | 30.8 |
| Femme   | 80.0 | Services                           | 55.2 |
| Taux de mortalité infantile (pour 1 000)  | 5.6  |                                    |      |
| Chômage mesuré par l'enquête sur le marché du travail (% de la population active) |      |                                    | 7.1  |
| Nombre de titulaires de pensions (millions)                                       |      |                                    | 9.3  |

**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      | 4   |

**LA PRODUCTION**

|  |         |
|--|---------|
| PIB (milliards de zlotys, prix courants)     | 1 272.8 |
| PIB par tête (USD, taux de change du marché) | 13 861  |
| Formation brute de capital fixe (% du PIB)   | 22.1    |

**LES FINANCE PUBLIQUES**

|   |      |
|---|------|
| Solde budgétaire des administrations publiques (% du PIB) | -3.7 |
| Recettes des administrations publiques (% du PIB)         | 39.6 |
| Dépenses des administrations publiques (% du PIB)         | 43.3 |
| Dette de l'État (fin d'année, % du PIB)                   | 47.2 |

**COMMERCE ET FINANCES EXTÉRIEURES**

|   |       |
|---|-------|
| Exportations de biens et de services (% du PIB)               | 40.0  |
| Importations de biens et de services (% du PIB)               | 44.0  |
| Réserves de change (milliard de dollars USD, fin d'année)     | 76.4  |
| Dette extérieure brute (milliard de dollars USD, fin d'année) | 242.4 |

**LA MONNAIE**

|                         |                       |        |        |
|-------------------------|-----------------------|--------|--------|
| Unité monétaire : zloty | Unité monétaire par : | Dollar | Euro   |
|                         | Moyenne 2009          | 3.1191 | 4.1724 |
|                         | Février 2010          | 2.9301 | 3.9768 |

## Résumé

**D**ans un contexte de ralentissement de l'activité mondiale, **la performance économique de la Pologne a été bonne en 2009**. Malgré une forte demande excédentaire avant la crise, le déséquilibre externe était relativement peu marqué par rapport à certains pays voisins et la contagion a pu être enrayée. Les mesures de politique macroéconomique qui ont été prises face au recul de l'activité ont été le plus souvent adéquates et la très nette dépréciation du zloty a amorti l'impact du choc extérieur, tout en ayant pour effet de reporter l'adoption de l'euro. Le ralentissement a même fait disparaître les tensions inflationnistes résiduelles et le rapide retournement des salaires a contribué à limiter les pertes d'emploi. Il faudrait néanmoins que les autorités s'attaquent à un certain nombre de problèmes pour renforcer la position de la Pologne face à la mondialisation et lui assurer une croissance durable, dans la perspective de l'adoption future de l'euro, d'un volume de transferts de l'UE qui devrait rester élevé et des entrées souhaitables d'investissements directs étrangers.

**Les risques d'une forte poussée de l'activité à moyen terme sont de plus en plus prononcés.** La Pologne est aujourd'hui le plus gros bénéficiaire des fonds de cohésion de l'UE, avec des transferts qui devraient atteindre en moyenne annuelle 3.3 % du PIB ces prochaines années. Si l'on y ajoute les effets des fortes entrées d'investissements directs étrangers, on peut s'attendre à une forte croissance, mais il y a aussi des risques de déstabilisation, surtout parce que la perspective de l'adoption de l'euro devrait entraîner une forte baisse du coût du capital. Il faudrait que les mesures macroéconomiques s'appuient sur une évaluation précise et prospective de toutes les conséquences d'une telle configuration et qu'on les mette en œuvre de façon proactive afin d'écartier tout déséquilibre naissant. De plus, une réglementation prudentielle plus stricte permettrait d'endiguer la progression de l'offre et de la demande de crédit.

**Il faut rétablir la discipline budgétaire.** On n'a pas tiré parti de l'expansion économique de 2003-08 pour améliorer le solde budgétaire structurel, bien que les pensions de préretraite aient subi un traitement de choc. Les réductions récentes du coin fiscal, salutaires en elles-mêmes, n'ont toutefois pas été totalement compensées et ont donc eu au départ un effet procyclique. La dégradation conjoncturelle et structurelle de la situation budgétaire a mis en danger la limite d'endettement public fixée dans la Constitution. L'assainissement des finances publiques passe par un élargissement des bases d'imposition, la réduction de la générosité des aides aux agriculteurs, le relèvement de l'âge de la retraite, surtout pour les femmes, une diminution plus marquée des départs en retraite anticipée, la réalisation d'économies sur les pensions d'invalidité et une plus grande efficacité de l'administration publique. En outre, les progrès réalisés dans la réforme des pensions devraient être préservés et la cohérence entre la définition nationale de la dette publique et celle de Maastricht devrait être assurée. Le plan d'assainissement de janvier 2010 présente certaines de ces mesures sous la forme de propositions générales, mais son efficacité dépendra de la mise en œuvre rapide d'actions concrètes.

**Il faut préparer le terrain à l'adoption de l'euro.** L'euro n'accélérera la convergence que si un cadre institutionnel approprié est mis en place. La priorité est d'être mieux à même de stabiliser

l'économie une fois qu'il faudra abandonner les mesures de politique monétaire et de politique de taux de change. Il faudrait que la politique budgétaire repose à la fois sur une règle du déficit structurel des administrations publiques et sur une règle pluriannuelle de dépenses nominales, avec la création d'un Conseil budgétaire indépendant évaluant et surveillant la bonne application de ces règles. Il faudrait faire en sorte que les marchés de produits se montrent plus réactifs en cas de choc grâce à une réglementation plus efficace des services d'utilité publique, une moindre présence du secteur public dans l'économie et un assouplissement de la réglementation du commerce de détail et des services professionnels. Le salaire minimum ne devrait pas être augmenté par rapport au salaire moyen, mais être différencié d'une région à l'autre, en fonction de la situation du marché local du travail. Il faudrait favoriser la mobilité des travailleurs en développant le marché du logement locatif et en développant les plans d'urbanisme.

**De larges réformes structurelles sont nécessaires pour que le pays tire davantage parti de la mondialisation.** La Pologne a énormément progressé dans le développement de ses liens économiques internationaux. Mais il reste beaucoup à faire pour attirer les investisseurs étrangers, absorber efficacement les investissements directs étrangers et améliorer la performance à l'exportation. Il faudrait réduire la présence de l'État dans l'économie en instaurant une procédure transparente de privatisation et en éliminant plus rapidement certaines charges administratives. Les infrastructures doivent être modernisées, surtout pour les transports et l'Internet haut débit. Il faudrait renforcer le système d'innovation en faisant mieux concorder l'offre et la demande de qualifications, en intensifiant la concurrence entre les établissements d'enseignement supérieur et en aidant davantage la R-D commerciale. Il faudrait accorder plus de pouvoirs à l'organisme compétent en matière d'investissements étrangers et rationaliser la promotion des exportations. On pourrait améliorer le développement du secteur financier au moyen de fusions de banques coopératives et d'un cadre juridique plus efficace dans le domaine des sûretés. Enfin, il faudrait rationaliser les aides aux petites et moyennes entreprises.



## Évaluation et recommandations

---

### *La performance a été relativement bonne tout au long de la crise*

---

Malgré un sévère ralentissement, la Pologne a été moins touchée par la récession mondiale que d'autres pays de l'OCDE, surtout d'Europe de l'Est. Elle devrait pour 2009 avoir atteint le meilleur résultat en termes de croissance réelle dans la zone de l'OCDE (1.7 %), avant de retrouver, par une progression régulière, une croissance de 3 % en 2011. La résilience de la demande finale et la solidité du système financier ont contribué à enrayer la contagion de la crise économique, qui a si durement frappé d'autres pays de la région. Au départ, l'économie souffrait d'une forte demande excédentaire, que le ralentissement de l'activité a éliminée, mais les déséquilibres extérieurs n'en étaient pas au point de menacer la stabilité.

Malgré tout, les sorties initiales de capitaux, du fait d'un moindre goût pour des risques accrus, ont provoqué une nette dépréciation du zloty, qui a amorti le ralentissement de l'activité, mais a également contribué à différer l'adoption de l'euro. Le rôle prédominant des banques à capitaux étrangers a sans doute protégé le système financier et le développement financier encore limité explique la faible pénétration des produits complexes qui ont été au cœur de la crise mondiale. Dans ce contexte, la ligne de crédit flexible convenue avec le FMI en avril 2009 a aidé à rétablir la confiance sur les marchés de capitaux. Le solde commercial en termes réels s'est amélioré grâce à la dépréciation du taux de change, les producteurs polonais sont devenus plus compétitifs aussi bien sur le marché intérieur que sur les marchés extérieurs et les importations en volume ont diminué beaucoup plus que les exportations, malgré une consommation privée relativement robuste. La demande intérieure a été soutenue par des réductions opportunes des impôts et des cotisations sociales avant la crise, et par des investissements en infrastructures liés aux fonds structurels de l'UE et au championnat d'Europe de football de 2012. Le marché du travail s'est vite ajusté parce que les salaires réels ont rapidement diminué après les fortes hausses de 2008, ce qui a limité les pertes d'emploi.

---

### *La réaction de la politique économique a été proportionnée compte tenu d'une situation budgétaire déjà affaiblie*

---

Le ralentissement de l'activité laissant présager une offre excédentaire, la banque centrale (BNP) a rapidement réduit les taux officiels de 250 points de base. Des mesures non conventionnelles ont été également prises pour approvisionner en liquidités le marché interbancaire national. Les échéances des opérations de prise en pension de la BNP ont été

allongées, l'éventail des garanties acceptées a été élargi et des lignes de swap ont été négociées avec d'autres banques centrales européennes. Sachant que dès 2006, les emprunts excessifs en monnaies étrangères ont été activement découragés, l'Autorité polonaise de surveillance financière a convaincu les institutions financières de mettre en réserve leurs bénéfices de 2008 afin d'améliorer leur capitalisation et elle a renforcé la surveillance des bilans des banques et de leurs liens de financement avec leurs sociétés mères étrangères. Les garanties des dépôts des particuliers ont été également fixées à un niveau plus élevé pour rassurer les déposants et d'autres mesures ont été introduites pour renforcer la stabilité et préserver la liquidité du système financier intérieur. Sur le plan budgétaire, outre les baisses d'impôts en partie non compensées appliquées depuis 2006 et l'impact des stabilisateurs automatiques, un plan anticrise représentant environ 0.7 % du PIB a été mis en place; il comportait notamment les mesures suivantes : le cofinancement d'investissements rapidement réalisables tirant parti des fonds de l'UE, la possibilité pour les entreprises d'amortir de façon accélérée certains de leurs actifs et la facilitation de la déductibilité fiscale des dépenses de R-D.

---

#### *Les transferts de l'UE auront un impact macroéconomique de plus en plus marqué*

---

En valeur absolue, c'est la Pologne qui est maintenant le plus gros bénéficiaire de la politique de cohésion de l'UE. Sur la période 2009-15, les transferts de l'UE représenteront en moyenne 3.3 % du PIB annuel (y compris les transferts au titre de la Politique agricole commune). Ces transferts offrent à la Pologne l'occasion unique de moderniser son économie, mais il faudra aussi les absorber efficacement et en gérer les répercussions macroéconomiques. Malgré diverses déperditions qui affaibliront leur effet sur la demande, ils devraient se traduire par un supplément de croissance en termes réels de 0.5 à 1.5 point par an. Sauf s'il y a un certain volant de capacités, cela créera des tensions inflationnistes, surtout si, au cours de cette période, les perspectives d'adoption de l'euro raffermissent la confiance des investisseurs, avec pour résultat une appréciation du taux de change réel, un redéploiement de l'activité au profit des biens non échangeables et une aggravation du déficit commercial.

Dans ce contexte, les autorités polonaises devront s'efforcer de maintenir une trajectoire de croissance équilibrée. Il faudrait que les mesures structurelles accompagnant les transferts de l'UE visent surtout à assurer, du côté du marché du travail et des marchés de produits, une réaction sans heurts à la relance. En raison des règles de cofinancement, les fonds de l'UE ont tendance à augmenter les dépenses budgétaires nationales et pourraient donc entraîner une orientation budgétaire procyclique, laquelle exigerait un durcissement budgétaire compensatoire. *Il faudrait que les mesures macroéconomiques reposent sur des hypothèses précises d'évolution des transferts de l'UE et que les risques de surchauffe soient suivis de très près.*

---

#### *Il faudra mettre fin prochainement à la relance monétaire si la politique budgétaire n'est pas sensiblement resserrée dans l'avenir immédiat*

---

Puisque la Pologne est parvenue à éviter un écart négatif de production très marqué et qu'un redressement de la croissance est à prévoir, le niveau du principal taux directeur,

3.50 %, implique pour l'avenir une orientation monétaire accommodante. En principe, il serait préférable de resserrer au plus tôt de façon marquée la politique budgétaire. Cependant, faute d'une telle consolidation, il *faudra durcir prochainement la politique monétaire*, le rythme exact étant fonction des perspectives économiques et des résultats des principaux indicateurs. De plus, il *faudrait assurer plus de continuité dans la politique monétaire en prévoyant un chevauchement des mandats des membres du Conseil de politique monétaire*, comme recommandé dans les *Études* précédentes.

---

*L'enjeu essentiel est de mettre en œuvre un assainissement crédible des finances publiques*

---

Les autorités n'ont pas tiré parti de l'expansion exceptionnelle de 2003-08 pour améliorer durablement la situation budgétaire, de sorte que pour atteindre les objectifs budgétaires, il a fallu s'appuyer sur des recettes de privatisation durant la période récente de baisse des cours des actions. Il faut se féliciter des mesures de réduction généralisées du coin fiscal qui ont été prises en 2007-09, car elles ont tendance à accroître l'emploi; toutefois, le coin fiscal reste supérieur à la moyenne pour l'OCDE et la progressivité demeure quant à elle relativement faible. Mais comme ces mesures n'ont pas été totalement financées dans le budget, elles se sont traduites par une expansion budgétaire procyclique entre le milieu de 2007 et le milieu de 2008, avec une dégradation du solde sous-jacent des administrations publiques de l'ordre de deux points de PIB.

Les tentatives ultérieures de réduction des dépenses et d'augmentation des recettes via un programme ambitieux de privatisation n'ont pas suffi pour endiguer nettement le niveau d'endettement au-dessous des seuils de précaution de 50 % et 55 % du PIB, qui doivent déclencher des mesures correctrices. De fait, le ralentissement de l'activité se conjuguant à la dégradation du solde structurel, le déficit des administrations publiques a dépassé 7 % du PIB en 2009. Selon les prévisions de l'OCDE, la dette des administrations publiques devrait atteindre 56.5 % du PIB en 2010, de sorte qu'on approchera en 2011 de la limite de 60 % du PIB fixée par la Constitution si aucune mesure d'assainissement n'est prise. Pour éviter une telle évolution, les autorités ont donc récemment débattu de la possibilité de réaffecter au premier pilier de la sécurité sociale une partie des cotisations aux fonds de pension ouverts. Cela aurait annulé une grande partie de la réforme des retraites telle qu'elle avait été conçue en 1999 et on remplacerait ainsi des engagements explicites au titre des retraites (des obligations publiques acquises par les fonds de pension) par des engagements implicites (comptes fictifs indexés sur le rendement des obligations publiques). *Il faut se féliciter de l'abandon récent de ce projet*, qui aurait nuit à l'engagement en faveur de la réforme du système de pension et aurait pu réduire les incitations à faire baisser le déficit à l'avenir.

À la fin janvier 2010, le Premier ministre a présenté le Plan de développement et de consolidation des finances 2010-11, qui doit être encore approuvé par le gouvernement. Une partie des mesures d'assainissement envisagées sont à peu près en ligne avec les recommandations figurant dans la présente *Étude* : renforcement des institutions budgétaires; poursuite de la réforme des retraites; élargissement des bases d'imposition; et génération d'importantes recettes au titre de la privatisation. Ce plan consiste essentiellement en une série de propositions (qui ne sont accompagnées d'aucun projet de loi car nombre d'entre elles doivent encore faire l'objet d'un débat public) pour contenir la hausse du déficit des administrations publiques et de la dette publique et créer les

conditions de la réalisation des objectifs de développement à long terme fixés par les autorités. Son succès dépendra de l'ambition dont témoignera la législation d'exécution, qui devrait être adoptée d'ici à la fin de 2010. La mise à jour concomitante du Programme de convergence, qui prévoit une réduction du déficit de Maastricht de 7.2 % du PIB en 2009 à moins de 3 % en 2012, sans préciser de mesures quantifiées concrètes, est décevante dans la mesure où l'essentiel de l'effort est reporté à 2012, ce qui menace la crédibilité globale de l'engagement de rétablir résolument des finances publiques saines.

Une plus stricte discipline budgétaire est indispensable à l'équilibre interne et externe. L'assainissement des finances publiques exigera des réformes structurelles. Par exemple, les nombreux agriculteurs polonais bénéficient d'un régime spécial de sécurité sociale trop généreux, qui incite malencontreusement à rester dans le secteur agricole (au moins officiellement) et qui pèse sur les dépenses publiques. Mais une réforme de ce vaste filet de sécurité sociale sera délicate et coûteuse. L'objectif étant d'aligner ce régime spécial sur le régime général, *il faudrait réduire progressivement les subventions en établissant un lien plus étroit entre les cotisations et le revenu, tout en adoptant des mesures d'accompagnement pour développer les infrastructures de transport et de télécommunications et pour améliorer l'accès à l'enseignement en zone rurale.* Accroître les taux d'emploi à un âge avancé, qui comptent parmi les plus faibles dans la zone de l'OCDE, serait aussi un moyen de faciliter grandement la gestion de la politique budgétaire. La réforme de 2008, en mettant en place la pension « passerelle » et en durcissant l'accès à une retraite anticipée, marque à cet égard une étape importante et bienvenue; les autorités attendent qu'elle permette d'économiser 2 milliards de zlotys en 2009 et 6 milliards en 2010. Bien que le programme « 50+ », qui vise à augmenter le taux d'activité des travailleurs âgés, aille lui aussi dans la bonne direction, *il faudrait que l'âge légal de la retraite pour les femmes s'aligne régulièrement sur celui qui s'applique aux hommes et qui devrait être lui-même être indexé en fonction de l'augmentation de l'espérance de vie. Il faudrait aussi poursuivre dans la voie de la suppression des régimes qui favorisent une retraite anticipée.* Par exemple, s'il est vrai que toutes les retraites du régime général seront actuariellement neutres à partir de 2014, plusieurs régimes spéciaux concernant certaines professions (non seulement les agriculteurs, mais aussi les mineurs, l'armée et la police) encouragent une retraite précoce.

Il faudrait également réduire le déficit structurel en *élargissant les bases d'imposition.* A cet égard, le calcul et la publication de la liste des dépenses fiscales seraient utiles pour identifier les domaines où des économies pourraient être faites. Le régime de TVA dont bénéficient certains services professionnels devrait être amélioré (notamment en introduisant l'obligation d'introduire des caisses enregistreuses, comme prévu dans la plan d'assainissement) afin de renforcer le recouvrement de l'impôt, alors que la possibilité de choisir un régime de forfait sans obligations comptables devrait être limitée afin d'établir un lien plus étroit entre les recettes fiscales et les revenus. Il faudrait aussi assujettir les agriculteurs à l'impôt sur le revenu en mettant fin au régime de forfait agricole. Ces mesures devraient se doubler d'une meilleure mise à exécution au niveau administratif. De plus, les recettes fiscales pourraient avoir moins d'effets de distorsion si, par exemple, on réformait les impôts immobiliers et si l'on mettait en place une taxe sur le carbone.

Du côté des dépenses, bien que la Pologne soit parvenue à réduire les nouvelles entrées dans le régime d'invalidité en durcissant les critères d'accès, *une réévaluation des effectifs nombreux de bénéficiaires d'une pension permanente d'invalidité, qui se sont gonflés en raison des critères laxistes applicables précédemment, pourrait dégager des économies supplémentaires.* De plus, réduire la masse salariale et accroître l'efficacité de l'administration publique en établissant



un lien plus systématique entre l'évolution de carrière et la performance contribuerait également à restaurer la viabilité des finances publiques. Toutes ces mesures aideraient la Pologne à se mettre en conformité avec les critères de déficit et d'endettement du traité de Maastricht, condition nécessaire à une adoption réussie de l'euro.

---

*L'adoption de l'euro devrait accélérer le rattrapage, mais il faudrait préparer l'économie à faire face à ses répercussions...*

---

L'entrée dans la zone euro devrait améliorer l'intégration commerciale et financière, intensifier la concurrence et accélérer la convergence des niveaux de vie. La réduction des coûts de transaction, la disparition du risque monétaire et un niveau plus faible de taux d'intérêt sont autant d'éléments qui contribueront à la croissance économique. Mais ces gains potentiels n'auront pas un caractère automatique : il faut d'abord concevoir le cadre institutionnel permettant de concrétiser ces gains et d'assurer une bonne gestion de l'impact de l'ensemble du processus. En novembre 2009, les autorités polonaises ont établi une structure organisationnelle pour l'adoption de l'euro. *Préparer le terrain au moyen de la mise en œuvre d'une série de réformes structurelles clés améliorerait la convergence réelle et nominale, rendant ainsi plus crédible l'annonce à un moment ou l'autre d'une date pour l'adoption de l'euro.* Fixer prématurément une autre date d'adoption risque de nuire à la réputation des autorités.

---

*... ce qui implique la mise en place d'autres mécanismes d'ajustement...*

---

Vu le niveau de l'écart de revenu qui subsiste par rapport à la zone euro, la marge substantielle de convergence réelle et nominale à réaliser soulève d'importants problèmes. Le rattrapage économique a tendance à être associé à une appréciation du taux de change réel, ce qui crée des tensions inflationnistes dans une union monétaire. Le plus faible niveau des taux d'intérêt réels favorisera l'investissement et la consommation intérieure de biens durables; d'où une forte stimulation de la demande qui attirera les fournisseurs et les investisseurs étrangers, entraînera une dégradation du solde commercial et pourra fausser l'allocation des ressources. Puisqu'il ne sera plus possible de gérer certains chocs en agissant sur les taux d'intérêt ou le taux de change, la politique budgétaire sera au cœur de la stabilisation macroéconomique, et ce sera aux réformes de politique structurelle de faire en sorte que l'économie puisse mieux absorber les chocs économiques.

---

*... via une politique budgétaire anticyclique fondée sur des règles, plus transparente et plus efficace...*

---

La politique budgétaire devra donc avoir un caractère plus anticyclique et, pour cela, il faudra au moins ne pas entraver le fonctionnement des stabilisateurs automatiques et même le renforcer par des mesures augmentant la progressivité du régime de prélèvements et de prestations. Une règle conçue en termes de plafonnement du déficit structurel des administrations publiques en conformité avec l'objectif à moyen terme du Pacte de stabilité et de croissance d'un déficit ne dépassant pas 1 % du PIB pourrait

contribuer à ce résultat, par exemple en empêchant qu'un assouplissement proconjuncturel soit masqué par des recettes exceptionnelles en période d'expansion. Avec une règle complémentaire de dépenses limitant sur une base pluriannuelle la valeur des dépenses des administrations publiques, hors postes conjuncturellement sensibles (en particulier les indemnités de chômage), le gouvernement serait mieux à même de stabiliser l'économie. La création d'un Conseil budgétaire indépendant chargé de suivre et évaluer la mise en œuvre de ces règles serait bénéfique pour la crédibilité d'ensemble du cadre budgétaire. Pour mettre en œuvre une telle règle de déficit, il faudra analyser la composante cyclique et la composante structurelle du déficit global, en faisant en sorte que cette analyse soit indemne d'éventuelles pressions politiques, car des problèmes techniques complexes sont en cause. Il faut aussi que la politique budgétaire soit exécutée avec plus de transparence. Les objectifs et la communication ne devraient pas concerner uniquement le budget de l'État, mais se référer expressément à la définition de Maastricht du solde des administrations publiques. De même, le suivi de la dette publique consolidée devrait se faire selon la définition d'Eurostat. En particulier, il faudrait inclure dans la définition nationale le Fonds routier national, qui est de plus en plus utilisé pour financer les importants besoins en infrastructures de transport et dont la dette pourrait déjà être supérieure à 2 % du PIB en 2010.

---

*... avec des réformes structurelles des marchés de produits et du marché du travail...*

---

Avec des marchés de produits plus concurrentiels et un marché du travail plus flexible, les ajustements des prix et la réaffectation des ressources seraient plus rapides en cas de choc. Une stricte réglementation des marchés de produits freine la concurrence dans plusieurs domaines, notamment les industries de réseau, la distribution de détail et les services professionnels. *Il faudrait corriger les prix réglementés n'assurant pas la récupération des coûts, en particulier dans les services d'utilité publique, et élaborer une réglementation efficace pour stimuler les investissements nécessaires à la modernisation de ce secteur. Il faudrait mettre fin progressivement à la présence de l'État dans les industries de réseau potentiellement compétitives (électricité, gaz, transport aérien, transport ferroviaire et poste). En ce qui concerne le commerce de détail, il serait souhaitable de réduire les coûts administratifs liés aux formalités d'enregistrement et à la délivrance de licences et d'autorisations. Enfin, il faudrait assouplir les réglementations en matière de qualification et d'autorisation d'exercice qui font obstacle à l'entrée dans les services professionnels.*

Une moindre rigidité des salaires facilitera également toute correction qui pourrait être nécessaire en cas de surévaluation du taux de change réel. Bien que le marché du travail ne soit pas excessivement rigide et que le système de négociation des salaires soit largement décentralisé, le gouvernement reste fortement impliqué dans la négociation du salaire minimum. Depuis 2005, le salaire minimum a augmenté de 14 % par rapport au salaire moyen, de sorte que le rapport entre le salaire minimum et le salaire moyen, est maintenant supérieur à celui observé en moyenne dans la zone de l'OCDE. *Il ne faudrait pas augmenter à nouveau le rapport entre le salaire minimum et le salaire moyen, et la règle selon laquelle ce rapport devra atteindre 50 % à l'avenir alors qu'il n'était que de 40 % en 2009 devrait être supprimée, puisque le niveau actuel nuit déjà probablement aux perspectives d'emploi des travailleurs peu qualifiés. En outre, face à des disparités régionales très marquées pour les taux de chômage et à une faible mobilité interne des travailleurs, il faudrait envisager la*

*mise en place de salaires minimums régionaux différenciés, fixés en fonction de la situation du marché local du travail. Par ailleurs, s'il est vrai que des mesures louables ont été prises pour développer le marché locatif dans le secteur du logement, ce qui favorisera la mobilité régionale des travailleurs, il faudrait renforcer ces mesures en continuant d'exercer des pressions sur les autorités locales pour qu'elles élaborent des plans d'urbanisme.*

---

*... tout en veillant à éviter le risque d'alternance d'accélération et de ralentissements*

---

Durant la phase précédant l'adoption de l'euro, les taux d'intérêt réels pourraient tomber bien au-dessous de leur niveau naturel, ce qui risque de déstabiliser l'économie, comme le montre l'expérience d'autres pays de l'UE. Des taux d'intérêt trop faibles et une prise en compte rapide, par les ménages, des gains permanents de revenu devant résulter de l'entrée dans la zone euro inciteront à une hausse sensible des dépenses, ce qui pourrait déclencher une forte expansion du crédit par accroissement de la consommation et des prêts au logement. En outre, ces conditions, conjuguées à un sentiment positif du marché et à une augmentation des entrées d'investissement, pourraient se traduire par un renforcement de la monnaie trop rapide par rapport aux fondamentaux. Cela nuirait à son tour à la compétitivité extérieure des prix et, dans le même temps, fausserait l'allocation des ressources au profit de la construction, de l'immobilier et d'autres activités protégées, en ralentissant les gains globaux de productivité si la concurrence est limitée dans ces secteurs ne faisant pas l'objet d'échanges internationaux. Ce processus pourrait être amplifié par l'impact des transferts de l'UE si la décision est prise d'adopter l'euro avant de mettre en œuvre les réformes budgétaires et structurelles qu'on vient d'évoquer.

D'autres réformes pourraient neutraliser ces effets déstabilisants d'un scénario d'alternance d'accélération et de ralentissements. Il s'agirait tout d'abord de promouvoir la concurrence dans les services. Il faudrait aussi *renforcer la réglementation macroprudentielle pour enrayer une offre et une demande de crédit qui sont trop élevées*. À cet effet, on pourrait s'appuyer à la fois sur un dispositif de provisionnement dynamique et d'obligations plus strictes de fonds propres dans le secteur bancaire, ce qui atténuerait le caractère procyclique de l'offre de crédit. On pourrait aussi réduire la probabilité d'une expansion excessive dans le secteur du logement et de la consommation en plafonnant les coefficients prêt/valeur du bien et prêt/revenu, en mettant fin au soutien à la demande de logements – à travers notamment le taux réduit de TVA en cas d'acquisition d'un bien neuf et les allègements d'impôts en cas de prêt hypothécaire – et en dynamisant la concurrence dans la construction. En alignant l'assiette des impôts immobiliers sur la valeur de marché, on pourrait utilement augmenter les recettes tout en améliorant les signaux de marché dans le secteur de la construction. Mais si tous ces changements se révèlent insuffisants, il faudra mener une politique budgétaire plus proactive.

---

*Tirer mieux parti de la mondialisation dans un grand nombre de domaines*

---

La Pologne a énormément progressé dans le renforcement de ses liens internationaux sur les marchés de capitaux, les marchés de produits et le marché du travail, comme le montre la nette évolution de sa spécialisation au profit des secteurs dans lesquels elle dispose d'un avantage comparatif. Cependant, la stabilité macroéconomique restant un préalable, un

large éventail de réformes pourrait faire participer davantage le pays au processus de mondialisation au-delà de l'intégration à l'UE, afin de mieux répartir les ressources, d'exploiter les économies d'échelle et d'accélérer la diffusion des technologies nouvelles. À cet égard, les réformes des marchés de produits et du marché du travail évoquées ci-dessus aideraient à faire face aux changements structurels en cours qui caractérisent la mondialisation. Les besoins en investissements dépassant largement l'épargne intérieure disponible, attirer l'IDE serait fondamental. Toutefois, les effets positifs des entrées de capitaux étrangers dépendent de la capacité d'absorption des entreprises du pays et un cadre institutionnel adéquat est nécessaire pour tirer pleinement parti de ces investissements. De plus, la mondialisation ayant tendance à amplifier l'inefficacité économique, il faudrait éliminer les principaux obstacles qui empêchent les entreprises d'exploiter pleinement leurs possibilités à l'exportation.

### Réduire le rôle de l'État et les charges administratives

*Le processus de privatisation devrait être redynamisé et sa crédibilité renforcée.* La Pologne est le pays de l'OCDE où l'État a le plus d'emprise sur l'économie et le mouvement de privatisation s'est pour l'essentiel interrompu au milieu des années 2000. La vente d'entreprises publiques attire directement les investisseurs étrangers, mais la privatisation démontre également l'attachement aux principes de l'économie de marché, ce qui rend en général les investisseurs plus confiants. Tout en alimentant les caisses de l'État, une plus large présence du secteur privé offrirait plus de possibilités d'accroissement de l'investissement dans un environnement soumis à une forte contrainte budgétaire, tout en améliorant plus généralement la gouvernance des entreprises d'État et l'efficacité productive. Le gouvernement a récemment établi un programme ambitieux de privatisation comportant la vente de 802 entreprises et visant à procurer des recettes d'un montant égal à 2.7 % du PIB annuel entre le milieu de 2009 et la fin de 2010. Les objectifs de ce programme n'ont pas été atteints en 2009, en partie, indéniablement, à cause de la faiblesse du marché boursier. Pour que le programme soit couronné de succès cette année, il faudra fixer à un niveau raisonnable les prix demandés. En tout état de cause, *la démarche d'ensemble devra être transparente et cohérente et elle devra éviter d'indemniser trop généreusement les intérêts particuliers touchés par la vente.* Les investisseurs ne seront probablement pas enclins à participer à des privatisations partielles laissant ouverte la possibilité d'une intervention future de l'État. En particulier, la législation sur le « veto d'or », grâce auquel le Trésor était autorisé à conserver une position privilégiée dans les entreprises stratégiques contrôlées par l'État pour des raisons d'intérêt public, peut avoir limité de fait l'IDE et réduit la valeur marchande de ces entreprises. Le Sejm vient d'adopter une nouvelle loi qui annule la loi de 2005 sur le veto d'or, considérée par la Commission européenne comme incompatible avec le droit européen. La législation qui la remplace, fondée sur une directive de l'UE de 2008, permet à l'État de mettre en œuvre diverses mesures pour protéger l'infrastructure énergétique critique.

À juste titre, les autorités se sont efforcées de plus en plus d'améliorer l'environnement des entreprises. Mais, malgré la mise en place d'un système de guichet unique, la création d'une société demeure trop coûteuse et prend trop de temps, parce que de multiples procédures faisant intervenir de nombreux décideurs ont été maintenues. Les formalités de création d'une entreprise, d'obtention d'un permis de construire et d'enregistrement

d'un bien immobilier étant trop lourdes, la corruption risque de les pervertir. Il faudrait généraliser les progrès actuellement accomplis dans le cadre du programme de « meilleure réglementation », qui vise à instaurer un environnement réglementaire plus propice aux activités industrielles et commerciales. Plus largement, l'inefficacité bureaucratique dans l'administration publique entrave l'activité économique et il faudrait que la législation fiscale et la réglementation dans son ensemble soient plus transparentes et plus prévisibles.

---

### Développer les infrastructures de transport et l'Internet haut débit

---

La modernisation des infrastructures stimulerait la croissance de la production et répartirait plus efficacement les ressources. L'insuffisance quantitative et qualitative du réseau autoroutier et le sous-investissement dans l'entretien des infrastructures de transport, se conjuguant à des besoins accrus de transport, font du développement du réseau routier et du réseau ferroviaire une priorité si l'on veut réduire les coûts et attirer les investisseurs étrangers. Puisque, pour la période 2007-13, 40 % des fonds de l'UE seront affectés au développement des transports, il sera essentiel d'être mieux à même d'absorber efficacement ces financements. Il faudrait poursuivre les progrès déjà accomplis pour améliorer le cadre juridique des marchés publics et de la délivrance des permis de construire, instaurer une coordination plus étroite entre toutes les parties publiques et privées intervenant dans ces procédures, définir systématiquement les projets prioritaires sur la base d'une analyse coûts-avantages et faciliter la délivrance de permis temporaires aux travailleurs étrangers afin d'éviter des pénuries de main-d'œuvre à l'avenir dans les activités liées à la construction.

L'Internet haut débit n'est pas suffisamment développé, essentiellement parce que l'opérateur historique (TPSA) reste en position de contrôle et parce que, jusqu'à présent, l'autorité de régulation (UKE) n'a pas été en mesure d'exercer une concurrence efficace sur le marché. Le traitement discriminatoire des autres opérateurs limite l'utilisation des infrastructures de l'opérateur historique et il est trop tôt pour évaluer si l'accord récemment conclu entre l'opérateur historique et UKE parviendra à assurer l'égalité d'accès. Malgré les récentes améliorations du cadre réglementaire, il faudrait renforcer encore les pouvoirs de l'autorité de régulation. De plus, il faudrait qu'UKE obtienne la séparation fonctionnelle de l'opérateur historique, le dégroupage effectif de la boucle locale et l'application d'un régime de tarification de gros qui soit conforme aux coûts et qui favorise les investissements à long terme.

---

### Remédier à l'inadéquation des qualifications et encourager la valorisation du capital humain

---

Malgré l'amélioration du niveau d'éducation, le fossé s'est creusé entre les qualifications demandées par les entreprises et celles fournies par le système éducatif. Une série de mesures récentes encouragent la formation en entreprise. Il faudrait toutefois élaborer une stratégie complète et flexible de formation tout au long de la vie. Il faudrait encourager les élèves à étudier la science et la technologie et les liens entre l'employeur et le système éducatif devraient être renforcés. La réforme de l'enseignement supérieur, actuellement en discussion, pourrait favoriser l'absorption de l'IDE et améliorer les performances à l'exportation si l'on évaluait systématiquement la qualité des établissements d'enseignement supérieur et si les établissements

publics et privés étaient placés sur un plan d'égalité pour leur financement, si l'on simplifiait le dispositif de prêts étudiants et si les nominations aux postes universitaires étaient régies par des procédures transparentes reposant sur une mise en concurrence.

L'investissement dans la R-D est faible par rapport aux autres pays de l'OCDE de la région, parce que les interactions entre les entreprises et les universités sont insuffisantes et que la spécialisation industrielle a un contenu technologique relativement limité. Pour accroître les dépenses de R-D, un moyen direct serait d'augmenter les crédits d'impôt, dont le niveau est actuellement faible par rapport à la moyenne pour la zone de l'OCDE, dès lors qu'on contrôle et qu'on évalue correctement l'efficacité de ces dépenses. De plus, la qualité des établissements publics de recherche est essentielle pour améliorer le rendement des investissements en R-D. Il faudrait intensifier l'action qui est menée actuellement pour concentrer les financements publics affectés à la recherche, le but étant de relier plus systématiquement les ressources à la performance; de cette manière, les meilleurs centres de recherche pourraient plus facilement atteindre une masse critique. Il faudrait encourager la mobilité des chercheurs entre le secteur public et le secteur privé et accorder des aides financières pour développer les partenariats scientifiques entre les entreprises et les universités et pour promouvoir la collaboration internationale dans le domaine de la recherche.

#### Renforcer l'organisme chargé de l'investissement étranger et envisager de créer un organisme spécifique de promotion de l'exportation

Si l'organisme chargé de l'investissement étranger (PAIiIZ) avait davantage de moyens financiers, cela pourrait accroître sensiblement les entrées d'IDE. Les ressources du PAIiIZ sont sensiblement inférieures à celles de ses homologues des pays voisins et les données d'observation montrent que la dimension du budget de ces organismes contribue largement aux entrées d'IDE, surtout lorsque les fonds sont ciblés sur les activités de nature à améliorer la qualité de l'investissement et le climat des affaires. De plus, on pourrait transformer PAIiIZ en organisme indépendant, de façon qu'il puisse participer plus efficacement à la prise de décision et qu'il ait le pouvoir de faire des offres juridiquement contraignantes aux investisseurs étrangers sans avoir à obtenir l'approbation de ministères ou d'autres instances compétentes au terme d'une longue procédure.

Alors qu'à travers le monde les pays ont été de plus en plus nombreux, ces vingt dernières années, à créer un organisme de promotion des exportations, cette fonction reste morcelée en Pologne. La création d'un tel organisme permettrait de rassembler ces activités en mettant exclusivement l'accent sur la promotion des exportations et en créant des antennes dans les principaux pays qui commercent avec la Pologne. Cet organisme pourrait encourager les PME à coopérer pour l'accès aux marchés étrangers et il pourrait proposer des formations destinées à surmonter les obstacles liés aux compétences de gestion qu'exigent les activités d'exportation et à l'acquisition des connaissances nécessaires concernant les marchés internationaux. Il pourrait aussi sensibiliser davantage les exportateurs polonais à l'interdiction de la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales en vertu du droit polonais et des engagements pris par la Pologne pour lutter contre cette corruption dans le cadre de la Convention anticorruption de l'OCDE. Il faudrait aussi aligner sur les meilleures pratiques internationales la présence sur le web des activités de promotion des exportations.



---

### Développer le secteur financier

---

Il faudrait favoriser le développement du secteur financier afin de diriger l'épargne vers les projets les plus productifs. Le système financier a déjà été largement modernisé, notamment parce que les banques étrangères jouent un rôle de plus en plus grand, mais les marges restent élevées, ce qui laisse penser que la concurrence n'est pas suffisante. Les infrastructures bancaires sont sous-développées en zone rurale. Il faudrait regrouper les banques coopératives afin de réduire leurs coûts fixes et de faciliter l'accès au crédit. De plus, le régime juridique des sûretés souffre de l'inefficacité des juridictions commerciales, qui crée de lourdes incertitudes pour le recouvrement des créances assorties d'une sûreté. La législation récente visant à simplifier les procédures va dans le bon sens, mais il faudrait renforcer les mesures d'exécution et mettre fin au rang privilégié de l'État. La privatisation prévue de la Bourse de Varsovie est très importante, car elle est de nature à intégrer davantage le marché boursier polonais au réseau de bourses européennes, à développer l'actionnariat des sociétés cotées, à améliorer la liquidité et à augmenter les financements en faveur des PME.

---

### Rationaliser les aides aux petites et moyennes entreprises

---

Par rapport aux autres pays de l'OCDE, y compris ceux d'Europe de l'Est, les petites entreprises pèsent d'un très grand poids en Pologne, ce qui montre que d'importants obstacles les empêchent de se développer. Cette faiblesse structurelle pourrait expliquer pourquoi les exportateurs éprouvent des difficultés à vendre sur les marchés lointains. Selon les études antérieures de l'OCDE consacrées aux PME polonaises, il faudrait remédier à la fragmentation des aides entre les divers organismes et mieux coordonner l'action de ces organismes.

C'est le cas, en particulier, pour les dispositifs publics de financement qui accordent des garanties et facilitent l'accès aux financements. Il faudrait rationaliser les organismes de prêt et de garantie et normaliser leur fonctionnement et leurs tarifs en les regroupant ou en les faisant coopérer plus étroitement. Souvent, les PME n'ont pas les compétences nécessaires en gestion de l'entreprise, en gestion financière, en comptabilité et en techniques de commercialisation. C'est pourquoi les aides publiques devraient privilégier ces domaines pour la formation des responsables des PME. Cela vaut également pour la formation professionnelle, à laquelle les salariés des PME participent bien moins en Pologne que dans les autres pays d'Europe de l'Est.





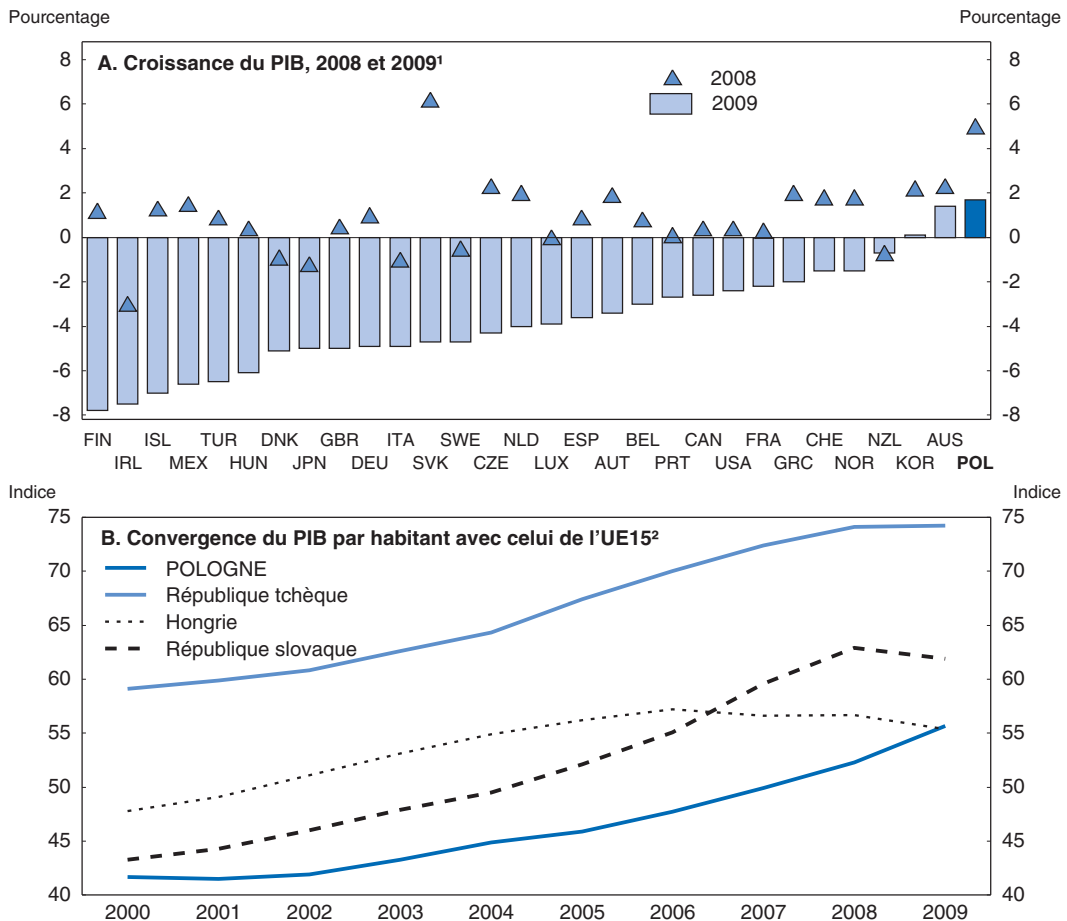
## Chapitre 1

# Assurer une reprise équilibrée après la récession mondiale

La Pologne a enregistré la plus forte croissance du PIB réel de tous les pays de l'OCDE pendant la récession mondiale. Alors que le pays abordait la période avec une demande excédentaire, la crise économique a mis un terme aux déséquilibres qui s'accumulaient depuis 2006 en raison du manque de fermeté de la politique macroéconomique. Au milieu de la crise, la crainte d'un effondrement du système financier polonais, essentiellement sous contrôle étranger, et d'une sortie massive de capitaux, suscitée par une plus grande aversion pour le risque au niveau mondial touchant plus particulièrement les pays d'Europe centre et orientale, a déclenché une forte dépréciation du zloty qui a fourni un solide appui à l'activité. Cependant, les banques étrangères sont venues au secours de leurs filiales polonaises et il semble que les sorties de capitaux aient été limitées. Une réaction rapide des autorités monétaires, à l'aide d'instruments conventionnels et de moyens exceptionnels, l'adoption de mesures macroprudentielles et d'un modeste programme de relance budgétaire, l'absorption des fonds de l'UE, l'action du gouvernement pour défendre le zloty et le soutien du FMI ont conjugué leurs effets pour rétablir la confiance. Cela n'a toutefois pas empêché la Pologne de connaître un fort ralentissement de l'activité qui a lourdement pesé sur ses finances publiques, posant même un problème pour le maintien de la dette publique dans la limite constitutionnelle, étant donné en particulier que le déficit budgétaire sous-jacent s'était creusé de façon procyclique avant la crise. Dans un contexte également marqué par l'instabilité du taux de change, la Pologne a été contrainte de reporter l'adoption de l'euro. Dans l'immédiat, les défis à relever au plan macroéconomique sont de restaurer la discipline budgétaire moyennant plusieurs réformes des finances publiques visant les retraites, la fiscalité et l'efficacité du secteur public, d'absorber un volume sans précédent de transferts de l'Union européenne et de ne pas laisser s'accumuler des pressions susceptibles de conduire ultérieurement à la surchauffe et à de graves déséquilibres. Compte tenu des perspectives de reprise, il faudrait retirer sans tarder les mesures de relance monétaire afin d'éviter que ne réapparaissent rapidement des pressions de la demande, pour le cas où la politique budgétaire ne serait pas sensiblement durcie dans l'avenir immédiat.

La Pologne a obtenu les meilleurs résultats économiques de la zone OCDE en 2009 (graphique 1.1). Si l'espoir de voir les économies émergentes échapper à une récession majeure s'est rapidement dissipé, la crainte que la Pologne partage le même sort que certains autres pays d'Europe orientale, emportés à leur tour dans la tourmente par effet de contagion, ne s'est pas non plus matérialisée. La peur d'un retrait massif des capitaux a tout de même alimenté une dépréciation, ordonnée mais importante, du taux de change. Ce mouvement de baisse n'a toutefois duré que sept mois et la monnaie a déjà regagné une

Graphique 1.1. **La Pologne a enregistré les meilleurs résultats économiques de la zone OCDE en 2009**



1. Les chiffres pour 2009 sont basés sur les prévisions du quatrième trimestre pour l'Islande, l'Irlande, le Luxembourg, la Nouvelle-Zélande et la Turquie.

2. A PPA constantes de 2005, UE15 = 100.

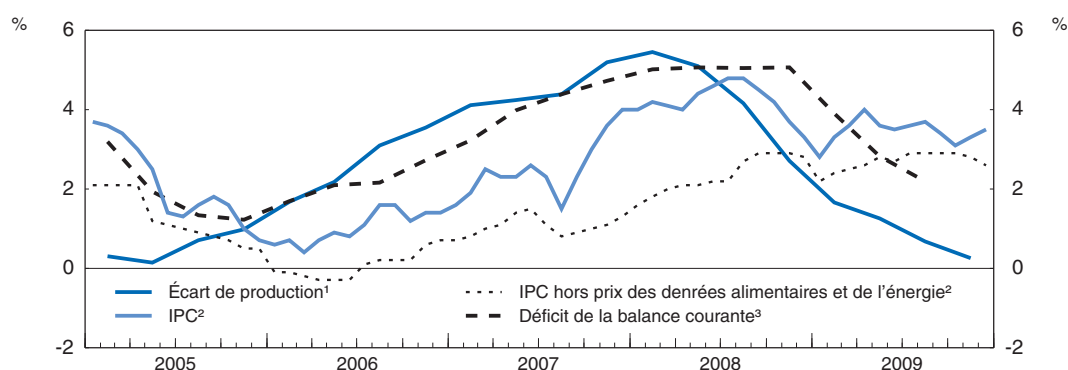
Source : OCDE, Base de données des Perspectives économiques, n° 86, GUS.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/814127371578>

partie de sa valeur depuis lors. La solidité du système financier, à laquelle ont largement contribué les banques étrangères via leurs filiales polonaises, et les politiques publiques nationales et internationales, qui ont aidé à rétablir la confiance dans la capacité du pays à résister au choc, ont favorisé cette évolution.


Malgré cette relative résilience, la croissance du PIB réel a fortement ralenti : de 6.8 % en 2007, elle est descendue à 5.0 % en 2008 et 1.7 % en 2009. En fait, la crise financière a contribué à modérer les déséquilibres croissants qui s'accumulaient depuis 2006 (graphique 1.2) du fait de l'orientation insuffisamment restrictive de la politique macroéconomique (OCDE, 2008). L'écart de production (estimé) atteignait environ 5.5 % du PIB à la mi-2007, le compte courant accusait une nette dégradation depuis la fin de 2005 et l'IPC sous-jacent progressait régulièrement de près de 3 % par an. Dans ces conditions, la réaction rapide des salaires réels face à la détérioration des perspectives économiques a freiné la montée des risques d'inflation (graphique 1.3), malgré les répercussions des

Graphique 1.2. Des déséquilibres s'étaient accumulés avant la crise



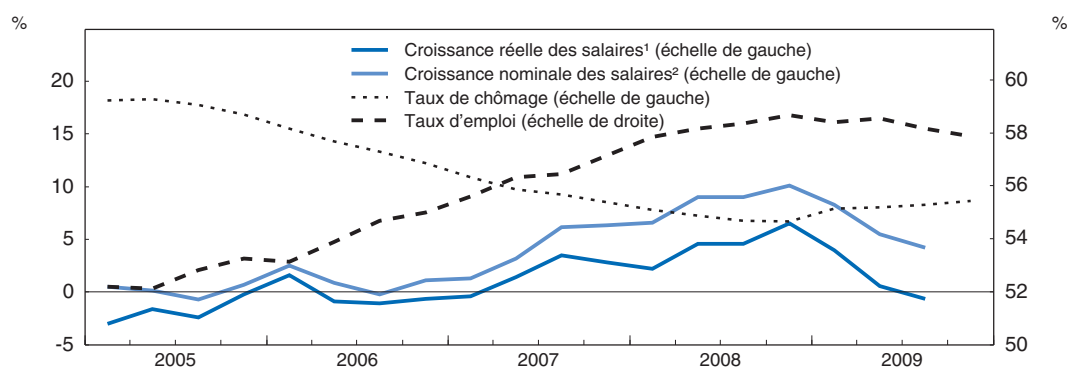
1. Données trimestrielles.
2. Taux de croissance en glissement annuel, données mensuelles.
3. En pourcentage du PIB, données trimestrielles.

Source : Banque nationale de Pologne (2009); OCDE, Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/814130478455>


Graphique 1.3. Évolution du marché du travail en Pologne

Données trimestrielles, en pourcentage



1. Taux de salaire du secteur privé corrigé de l'indice harmonisé des prix à la consommation; croissance en glissement annuel.
2. Taux de salaire du secteur privé; croissance en glissement annuel.

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

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/814134740577>

variations du change sur les prix des importations, et a peut-être contribué aussi à limiter l'ampleur des compressions d'effectifs. Les chocs négatifs ont disqualifié la Pologne pour l'adoption de l'euro à brève échéance et entraîné une nouvelle détérioration des finances publiques qui risque d'empêcher le maintien de la dette publique dans la limite fixée par la Constitution. Instaurer une discipline budgétaire crédible et durable est donc l'un des principaux objectifs que doivent se donner les dirigeants pour réunir les conditions d'une reprise équilibrée.

La croissance devrait se redresser de façon régulière au cours des deux prochaines années, essentiellement grâce aux investissements fixes subventionnés par l'UE, aux préparatifs du championnat d'Europe de football de 2012 et à des taux d'intérêt encore favorables, bien que compensés en partie par le resserrement du crédit (tableau 1.1). La consommation privée restera vraisemblablement morose du fait de la faible progression des revenus et de l'impact des restrictions budgétaires obligatoires. Dans ces conditions, le rythme de la reprise pourrait ne pas être assez rapide pour prévenir une nouvelle hausse du taux de chômage, qui devrait frôler les 10 % (selon la définition standard) vers la fin de 2010, tandis que l'inflation sous-jacente resterait orientée à la baisse pour s'établir aux alentours de 2 % sur l'année. Après un net recul, le déficit des paiements courants, qui avait atteint le niveau de 5.1 % du PIB en 2008 sous l'effet d'un taux de change accommodant, se stabiliserait quant à lui autour de 2.5 % du PIB.

Compte tenu de la dégradation du solde budgétaire sous-jacent des administrations publiques observée ces dernières années, y compris pendant la phase d'expansion, et de la disparition des recettes exceptionnelles engrangées avant la crise, le déficit budgétaire

Tableau 1.1. **Évolutions récentes et perspectives**

Pourcentage de variation en glissement annuel, en volume

|   | Moyenne<br>2000-06 | 2007        | 2008        | 2009 <sup>1</sup> | 2010 <sup>1</sup> | 2011 <sup>1</sup> |
|---|--------------------|-------------|-------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| Consommation privée   | 3.2                | 4.9         | 5.9         | 2.3               | 1.4               | 1.4               |
| Consommation publique   | 3.6                | 3.7         | 7.5         | 1.2               | 1.1               | 0.5               |
| Formation brute de capital fixe   | 2.1                | 17.2        | 8.2         | 1.5               | 0.3               | 10.2              |
| Constitution de stocks  | 0.1                | 1.7         | -1.1        | 2.5               | 1.1               | 0.0               |
| <b>Demande intérieure totale</b>  | <b>3.1</b>         | <b>8.7</b>  | <b>5.5</b>  | <b>-0.9</b>       | <b>2.7</b>        | <b>3.2</b>        |
| Exportations de biens et de services  | 11.7               | 9.1         | 7.0         | -10.7             | 1.4               | 5.9               |
| Importations de biens et de services  | 8.6                | 13.5        | 8.1         | -14.2             | 1.0               | 6.0               |
| <b>Solde extérieur<sup>2</sup></b>  | <b>0.6</b>         | <b>-2.0</b> | <b>-0.7</b> | <b>2.0</b>        | <b>0.1</b>        | <b>-0.1</b>       |
| <b>PIB aux prix du marché</b>   | <b>3.7</b>         | <b>6.8</b>  | <b>5.0</b>  | <b>1.7</b>        | <b>2.5</b>        | <b>3.1</b>        |
| Prix à la consommation  | 3.5                | 2.5         | 4.2         | 3.8               | 2.2               | 1.9               |
| Taux de chômage   | 17.8               | 9.6         | 7.1         | 8.2               | 9.6               | 9.6               |
| Emploi total  | -0.1               | 4.4         | 3.7         | 0.4               | -1.4              | 0.0               |
| Productivité du travail   | 3.9                | 2.3         | 1.3         | 1.3               | 3.9               | 3.2               |
| Solde courant (% du PIB)  | -3.2               | -4.7        | -5.1        | -1.7              | -2.3              | -2.5              |
| Besoin net de financement des administrations publiques (% du PIB)                                    | -4.7               | -1.9        | -3.7        | -6.4              | -7.8              | -6.8              |
| Besoin net de financement des administrations publiques corrigé des variations cycliques <sup>3</sup> | -4.6               | -3.5        | -5.3        | -6.8              | -7.6              | -6.6              |
| Dette publique, définition de Maastricht <sup>4</sup>   | 43.4               | 45.0        | 47.2        | 52.2              | 56.4              | 59.2              |
| Production potentielle  | 3.4                | 4.9         | 5.1         | 4.8               | 3.9               | 3.2               |

1. Projections.

2. Contribution à la croissance du PIB en volume.

3. En pourcentage du PIB potentiel.

4. En pourcentage du PIB.

Source : OCDE, Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 86 ; novembre 2009.

global devrait atteindre un niveau jamais vu depuis le début de la transition, à plus de 7 % du PIB, et la dette publique (selon la définition de Maastricht), déjà de l'ordre de 52 % du PIB en 2009, devrait s'accroître sensiblement. Si elle franchit la barre de 55 % du PIB (selon la définition nationale; voir ci-après), des mesures d'assainissement seront automatiquement déclenchées. Malgré le déploiement d'un vaste programme de privatisations (représentant jusqu'à 3 % du PIB annuel d'ici la fin de 2010) censé ralentir la progression de la dette brute, la limite constitutionnelle de 60 % du PIB risque d'être dépassée en 2011 si les finances publiques ne sont pas remises en ordre d'ici là.

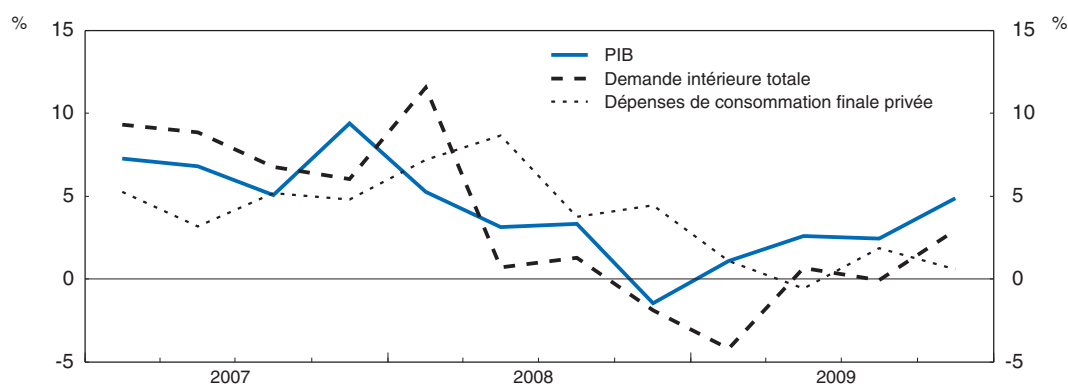
Le principal taux directeur à court terme, actuellement de 3,5 %, n'a pas varié depuis juillet 2009. Avec le redressement prévu de la croissance, la politique monétaire pourrait bientôt s'avérer inutilement accommodante. Compte tenu du décalage avec lequel l'action monétaire fait sentir ses effets, il y aurait donc lieu de relever assez tôt les taux à court terme pour éviter que la demande ne redevienne trop vite excédentaire. Le rythme de normalisation des taux directeurs dépendra des perspectives économiques et des données à venir, ainsi que de l'évolution du taux de change et du degré d'assainissement des finances publiques.

## De bons résultats économiques compte tenu du contexte international

Les résultats économiques de la Pologne sont particulièrement remarquables par rapport à ceux d'autres pays de la région. Tandis que la Hongrie, la République slovaque et la République tchèque (qui forment avec la Pologne le groupe dit des PECO-4) ont vu leur PIB réel reculer respectivement de 4,5 %, 7 % et 6 % en 2009, et que les pays baltes ont connu bien pire, la croissance du PIB réel est restée positive en Pologne, malgré une décélération de la demande intérieure au dernier trimestre de 2008 et au premier trimestre de 2009 (graphique 1.4). La résistance de la consommation privée et de la consommation publique n'a cependant pas suffi à compenser entièrement la baisse de l'investissement privé et le déstockage. Plusieurs facteurs ont concouru à la relative vigueur de l'économie polonaise.

Graphique 1.4. **La consommation privée à continué de progresser**

Taux de croissance en glissement trimestriel annualisé, en volume



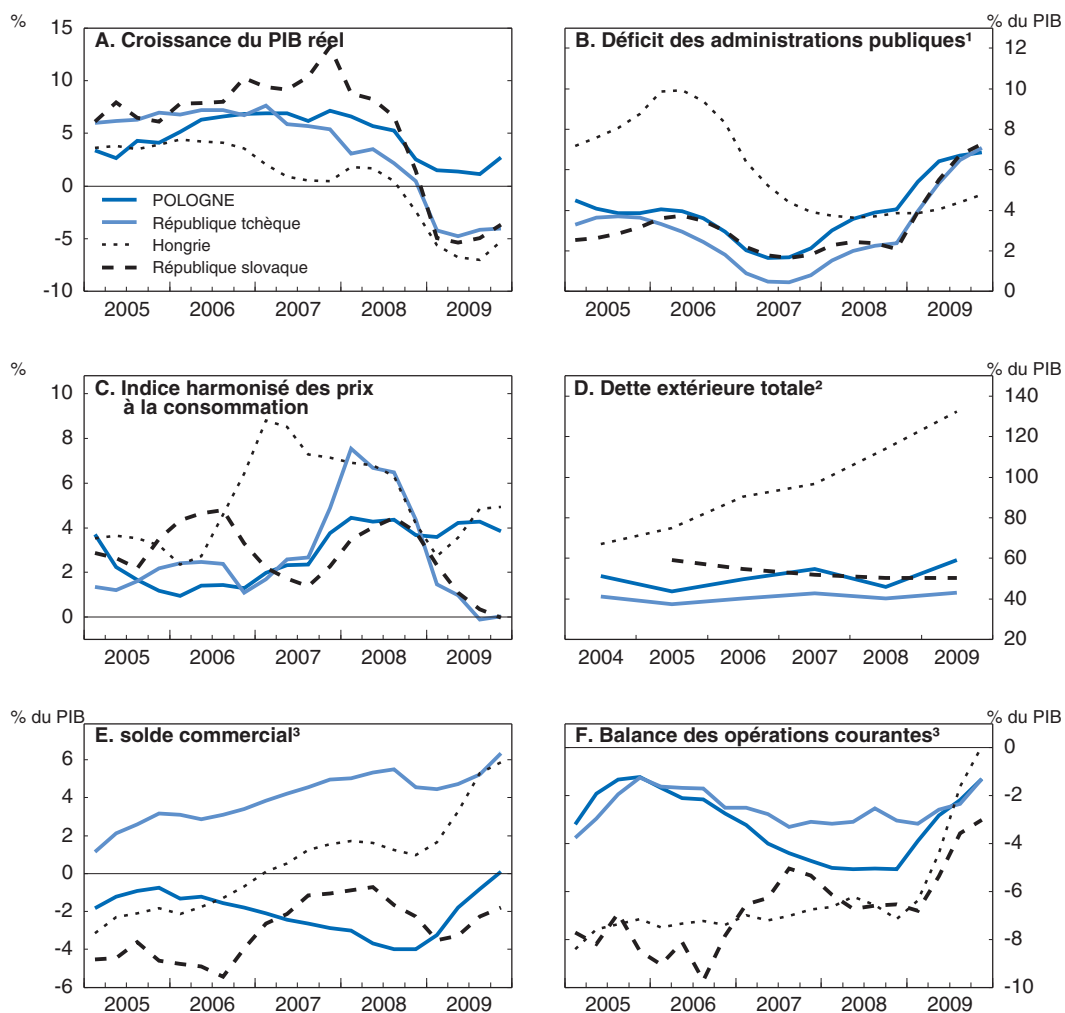
Source : OCDE, Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 86, GUS.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/814155401306>

Avant que la crise ne gagne l'Europe de l'Est, par le double canal des échanges et de la finance, l'économie polonaise affichait un rythme de croissance dynamique, et probablement intenable, sans toutefois connaître les excès enregistrés par la République slovaque, par exemple, depuis la mi-2006 (graphique 1.5), ni les graves déséquilibres intérieur et extérieur de la Hongrie. Le déficit des administrations publiques avait diminué régulièrement jusqu'à la mi-2007, et l'inflation sous-jacente, bien qu'en hausse, restait maîtrisée. La dette extérieure était certes plus importante en Pologne qu'en République tchèque, par rapport au PIB, mais ni son niveau ni sa dynamique n'ont jamais menacé la stabilité de l'économie, notamment grâce aux saines politiques prudentielles suivies dans

### Graphique 1.5. Résultats économiques comparés des PECO-4

Taux de croissance en glissement annuel et parts en pourcentage du PIB



1. Projections pour 2009.

2. Estimations pour 2008 et 2009.

3. Moyenne mobile sur quatre trimestres; projections pour le quatrième trimestre 2009 (à l'exception de la Pologne dans la partie E), basé sur les comptes nationaux.

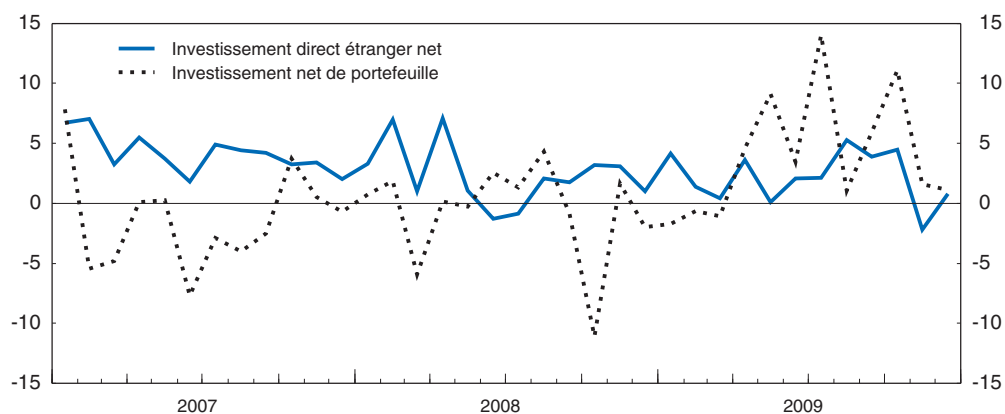
Source : FMI, Rapports des services du FMI sur chaque économie nationale (éditions les plus récentes); OCDE, *Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 86, et mises à jour, GUS.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/814181402707>


le passé, contrairement à la situation observée en Hongrie. La leçon à retenir, à l'évidence, est que si le pire n'est jamais sûr, c'est tout de même pendant les périodes fastes que les décideurs devraient se préparer, autant que possible, à l'éventualité d'un retournement de situation.

La dépréciation du zloty a largement contribué à atténuer les effets de la récession mondiale en agissant directement sur la transmission des chocs négatifs liés aux échanges internationaux. En Europe orientale, la peur de fuites massives de capitaux, alimentée par la perception d'un risque d'effondrement des économies régionales, a déclenché une rapide dépréciation des monnaies (flottantes). Ces craintes ne semblent pas s'être matérialisées, loin de là, puisque les sorties de capitaux se sont finalement concentrées sur les seuls mois de mars et d'octobre 2008 (graphique 1.6)<sup>1</sup>, mais les taux d'intérêt ont fortement augmenté sur le marché interbancaire, puis celui-ci a cessé de fonctionner à la fin d'octobre 2008, paralysé par la montée de l'incertitude, et un certain nombre de banques ont eu du mal à se procurer des liquidités pour financer la part croissante de leurs portefeuilles de créances hypothécaires libellées en devises (FMI, 2009a).

Graphique 1.6. **Flux nets d'investissements directs étrangers et d'investissements de portefeuille**  
Milliards de zlotys

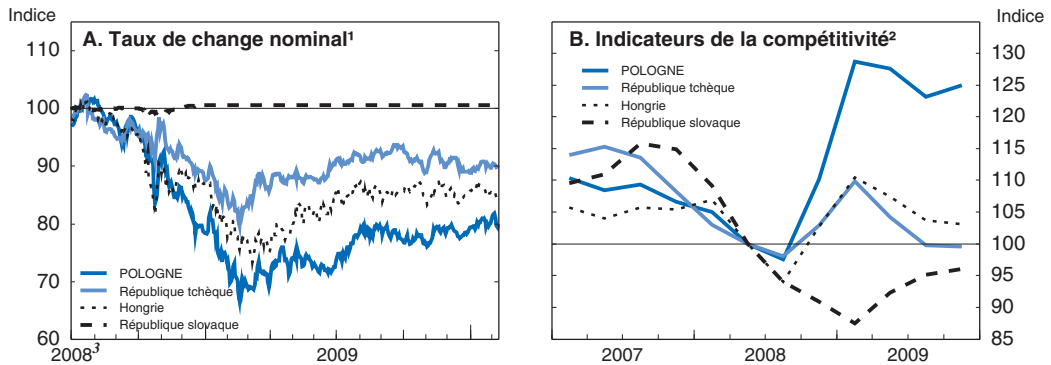


Source : Banque nationale de Pologne.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/814262528057>


Les déclarations du gouvernement et de la Banque centrale (le 17 février 2009) et la mise en vente par les autorités polonaises de fonds européens libellés en euros contre des zlotys (le 18 février) ont mis un coup d'arrêt à la chute de la monnaie, dont la stabilisation a été grandement facilitée, en outre, par le rebond des marchés financiers mondiaux qui s'est amorcé début mars. Dans ce contexte, l'ouverture par le FMI, en avril, d'une ligne de crédit modulable de 20.6 milliards USD en faveur du pays, confirmant les fondements relativement solides de son économie, a rétabli la confiance des investisseurs en les aidant à y voir plus clair entre les différents niveaux de risque encourus en Europe orientale. Avec une chute de 34 % face à l'euro, le taux de change s'est déprécié dans de plus fortes proportions qu'en Hongrie ou en République tchèque (graphique 1.7), et les variations des taux de change effectifs réels qui en ont résulté ont dopé la compétitivité des entreprises polonaises, en particulier vis-à-vis de leurs rivales de la République slovaque après l'adoption de l'euro par ce pays en janvier 2009.

Graphique 1.7. Taux de change nominaux et compétitivité dans les PECO-4



1. Taux de change journaliers vis-à-vis de l'euro, juillet 2008 = 100.
2. Données trimestrielles, indicateur inverse des coûts unitaires relatifs de main-d'œuvre dans le secteur manufacturier, T2 2008 = 100; une hausse dénote une amélioration de la compétitivité.
3. À partir de juillet.

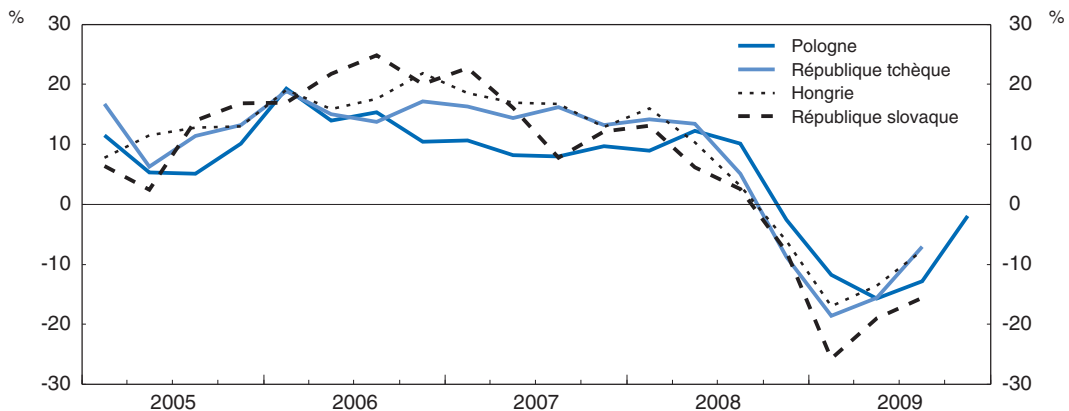
Source : Datastream; OCDE, comptes nationaux et bases de données des Perspectives économiques de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/814287478561>

La dépréciation du taux de change a sans doute lourdement pesé sur le PIB réel. S'agissant des exportations, elles ont moins diminué, en volume, que dans les autres pays du groupe PECO-4 (graphique 1.8)<sup>2</sup>. D'un point de vue strictement comptable, le solde extérieur a contribué positivement à la croissance du PIB en Pologne : de la mi-2008 à la mi-2009, moment fort de la crise, cette contribution a été de 3.2 % du PIB, contre -0.5 % en République tchèque, +1.6 % en République slovaque, mais +7.3 % en Hongrie où la demande intérieure a chuté de 10.5 %. Pour se faire une idée approximative de la contribution éventuelle du taux de change à l'évolution du PIB, on peut comparer la contribution nette des échanges extérieurs à la croissance avec l'augmentation de la demande intérieure sur la même période. En principe, plus la demande intérieure est faible, plus le solde extérieur doit être élevé. Le graphique 1.9 montre que cette corrélation est effectivement étroite dans les pays de l'OCDE sur la période considérée (le coefficient

Graphique 1.8. Croissance des exportations en volume

Données trimestrielles, taux de croissance en glissement annuel



Source : OCDE, Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, GUS.

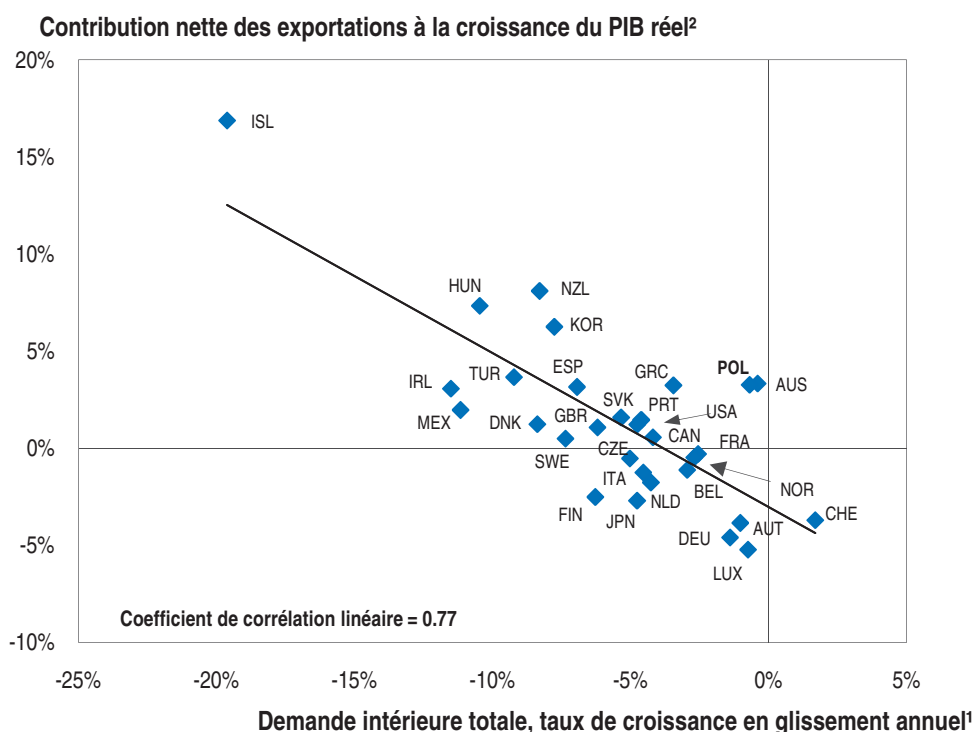
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/814301732648>



de corrélation linéaire est égal à 0.77). Cependant, dans le cas de la Pologne, la contribution du solde extérieur aurait dû être beaucoup plus faible étant donné la relative vigueur de la demande intérieure : sur la base de cette relation à deux variables, c'est-à-dire toutes choses égales par ailleurs, en particulier le taux de change, la contribution du solde extérieur aurait dû être de -2.5 % au lieu de +3.2 % (graphique 1.9). Autrement dit, les prix relatifs ayant évolué, l'offre locale s'est substituée à l'offre étrangère pour satisfaire la demande intérieure, ce qui a eu pour effet, par ricochet, de soutenir l'emploi et la demande intérieure.

Graphique 1.9. **Contribution du solde extérieur à la croissance du PIB et demande intérieure totale**


En pourcentage



1. Deuxième trimestre 2009 par rapport au deuxième trimestre 2008.

2. Somme des contributions trimestrielles, du troisième trimestre 2008 au deuxième trimestre 2009 inclus.

Source : OCDE, Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 86.

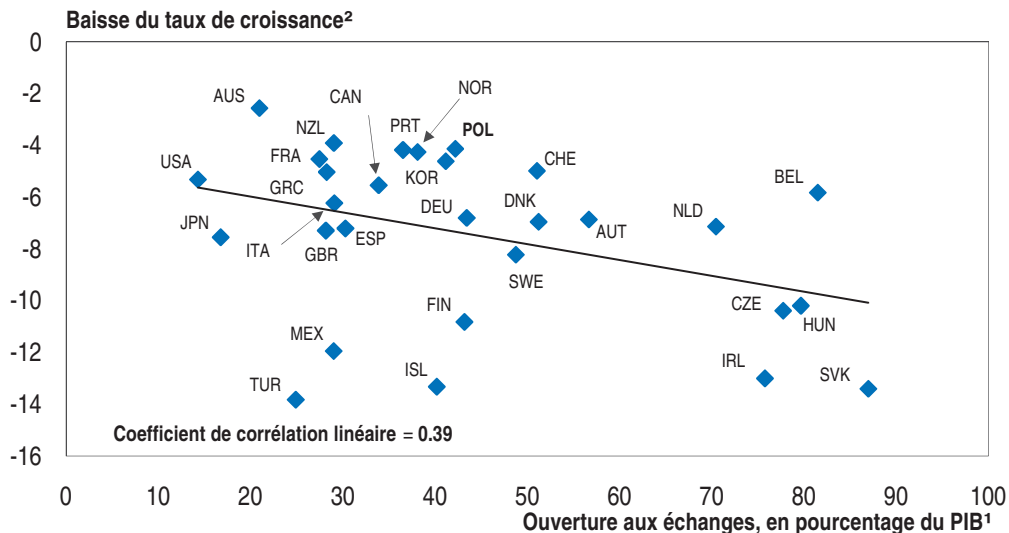
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/814365601776>

Cela étant, la dépréciation du zloty a aussi eu des conséquences négatives puisqu'elle a alourdi la dette extérieure, exprimée en monnaie nationale, contribué à l'accumulation de créances improductives en devises et fait pression sur les prix intérieurs. La crise a fait apparaître des risques de déséquilibres en devises dans les bilans, que les pouvoirs publics devraient s'efforcer de limiter<sup>3</sup>. En outre, l'effet que peut avoir la dépréciation de la monnaie nationale sur la croissance économique ne peut être que momentané : la stabilisation du taux de change (et plus encore son appréciation récente) montre bien que l'impulsion va graduellement s'estomper.

Les échanges internationaux ayant considérablement souffert de la crise, il semble normal de penser que le moindre degré d'ouverture de la Pologne par rapport à d'autres


économies d'Europe orientale, compte tenu notamment de son vaste marché intérieur (voir chapitre 3), est un facteur qui a pu jouer. Une analyse plus précise confirme cette hypothèse : la moindre ouverture du marché polonais a vraisemblablement contribué, en effet, à la performance relativement soutenue du pays, même si la démonstration n'est pas des plus solides (graphique 1.10). Le coefficient de corrélation linéaire entre la baisse du taux de croissance du PIB réel (différence entre le taux de 2009 et la moyenne annuelle enregistrée avant la crise sur la période 2004-07) et le degré d'ouverture au commerce international est de 0.39 pour l'ensemble des pays de l'OCDE. Cependant, cela tient surtout à la contribution de l'Irlande et de la République slovaque, pays qui sont tous deux très ouverts et durement touchés par la récession. À l'opposé, la Turquie et le Mexique affaiblissent la relation avec de mauvais résultats en termes de croissance malgré un faible degré d'ouverture commerciale. Recentrée sur les pays de l'UE, l'analyse (non présentée) met en évidence un lien plus robuste (avec un coefficient de corrélation de 0.65). Cela étant, les résultats économiques de la Pologne sont meilleurs que ne le laisse simplement supposer son degré d'ouverture, tandis que l'Espagne et le Royaume-Uni sont des cas aberrants (lorsque l'échantillon est limité aux pays européens) avec de fortes chutes du taux de croissance que ne n'expliquent ni leur taille ni le degré d'ouverture qui en résulte.

Graphique 1.10. **Degré d'ouverture et croissance du PIB réel au lendemain de la crise financière mondiale, pays de l'OCDE**



1. Échanges rapportés au PIB (exportations + importations de biens et de services divisées par 2), 2007.
2. Différence entre le taux de croissance du PIB prévu pour 2009 et le taux de croissance annuel moyen du PIB avant la crise sur la période 2004-07.

Source : OCDE, bases de données des *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 86.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/814367452438>

D'autres explications liées aux échanges pointent les aspects suivants. Entre 2005 et 2008, les exportations polonaises ont augmenté moins vite que celles des autres pays du groupe PECO-4 (graphique 1.8), et les évolutions récentes peuvent être interprétées comme une correction après une période d'expansion intenable. On peut aussi y voir le signe que les exportations polonaises sont moins élastiques par rapport au revenu mondial. En effet, la Pologne importe généralement des biens d'équipement alors que ses exportations se composent plutôt de biens de consommation. De même, elle se spécialise davantage dans

les produits de faible à moyenne intensité technologique et a pris du retard sur les autres pays du groupe PECO-4 dans la production de haute technologie (voir chapitre 3). Enfin, les dispositifs de prime à la casse adoptés dans de nombreux pays de l'OCDE (OCDE, 2009a) ont contribué à soutenir les exportations.

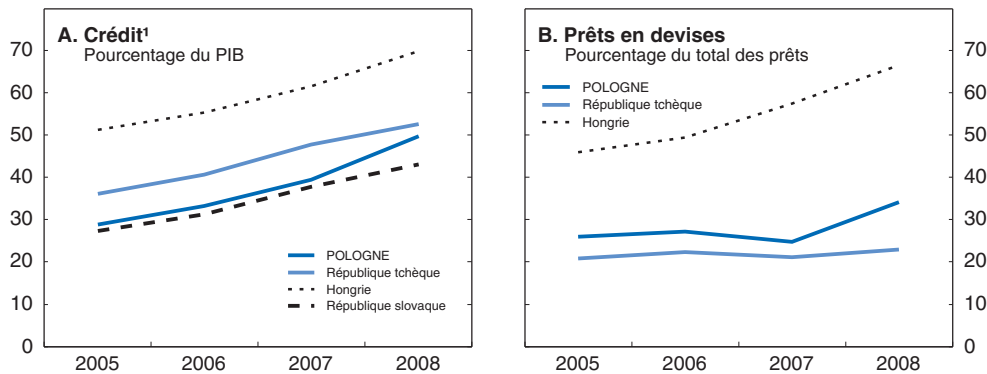
Les mesures de politique budgétaire, décidées avant la crise pour réduire le coin fiscal (mesures à caractère procyclique prises pendant la phase de haute conjoncture; voir ci-après), et les projets d'infrastructures liés aux subventions de l'UE et le championnat européen de football de 2012 ont également aidé à amortir le recul de l'investissement privé, durement touché par la contraction de la demande étrangère et le resserrement du crédit. Une décomposition de la croissance de la production dans le secteur de la construction montre que les travaux publics, en particulier la construction de routes et de voies de chemin de fer, ont connu une progression d'environ 20 % entre janvier et septembre 2009 (CASE, 2009). Au premier semestre 2009, des contrats ont été passés pour la construction de 186 km d'autoroutes qui viendront s'ajouter aux 241 km d'autoroutes, de voies rapides et de voies de ceinture déjà réalisés en 2008 suite à l'accélération des investissements routiers (BERD, 2009). Les financements de l'UE devraient prendre de l'ampleur dans les années à venir car on prévoit encore de construire 1 600 km supplémentaires d'autoroutes et de voies rapides, entre autres, sur la période de 2010 à 2013 (voir ci-après).

Si la Pologne a relativement bien surmonté la crise, c'est aussi grâce à la solidité de son secteur financier. Les établissements financiers polonais n'étaient que relativement peu exposés aux dérivés de crédit ou aux produits structurés à l'origine des problèmes financiers, ce qui témoigne au demeurant du retard de développement du secteur par rapport au pays d'Europe de l'Ouest (chapitre 3). À en juger par les tests de résistance auxquels a procédé la Banque nationale de Pologne (BNP) à partir de divers scénarios de crise, le système bancaire est dans l'ensemble solide et n'a pas besoin d'être recapitalisé à l'heure actuelle (le ratio global de fonds propres était de 12.9 % en juillet 2009), en partie grâce à l'Autorité polonaise de surveillance financière (KNF) qui a encouragé les banques à utiliser les bénéfices de 2008 pour renforcer leurs fonds propres. Le FMI (2009b) préconise que la KNF teste maintenant la résistance du système selon une logique ascendante, c'est-à-dire établissement par établissement, en se concertant avec ses homologues des pays voisins afin de mieux appréhender la dimension régionale du problème.

Malgré l'expansion rapide du crédit pendant les années de haute conjoncture, la Pologne n'est pas devenue aussi dépendante de cette source de fonds que les autres pays du groupe PECO-4, et la part des prêts libellés en devises y était en outre plus limitée (graphique 1.11). Adoptée par les autorités de contrôle en 2006, la « Recommandation » a permis de durcir les conditions du crédit en améliorant la gestion du risque de crédit des banques sur le segment des prêts immobiliers, notamment ceux libellés en devises. Elle avait aussi pour but que les consommateurs soient correctement informés des risques liés à ces prêts<sup>4</sup>. Aujourd'hui, le ratio prêts/dépôts est de l'ordre de 1.10, l'un des plus bas de l'Europe centrale et orientale. Reste que la Pologne a connu une véritable flambée des prix de l'immobilier jusqu'au milieu de l'année 2007, époque où l'inflation de l'immobilier résidentiel a atteint près de 70 %, en glissement annuel, dans les plus grandes villes. Toutefois, le fait que les prix n'aient pas subi de correction à la baisse et soient restés à peu près stationnaires depuis la mi-2008 donne à penser qu'il ne s'agissait pas d'une bulle immobilière, mais plutôt d'un phénomène de rattrapage par rapport à des niveaux au départ sous-évalués. Certaines données montrent d'ailleurs que les crédits privés comme l'endettement des ménages sont encore en deçà de leur niveau d'équilibre à long terme

Graphique 1.11. **Crédit et part des prêts en devises**

2005-08

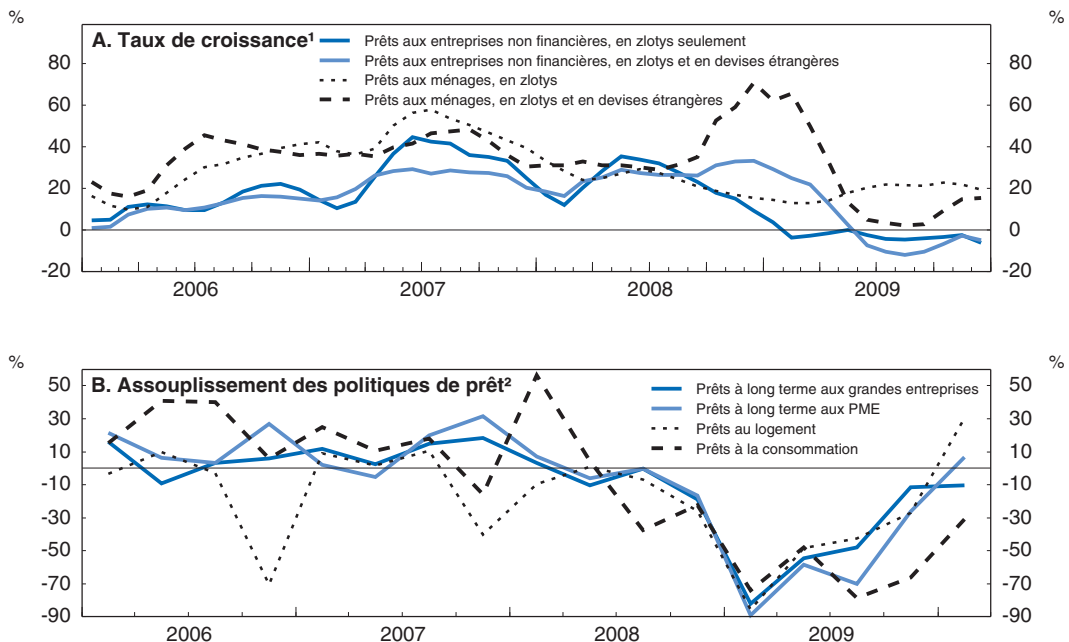


## 1. Créances sur le secteur privé.

Source : FMI, Base de données des Statistiques financières internationales (Partie A); FMI, République de Pologne : 2009 Article IV Consultation, Rapport du FMI n° 09/266, août 2009 (Partie B).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/814384016707>

malgré une récente remontée (Zumer *et al.*, 2009; BNP, 2009a). Comme ailleurs, la croissance du crédit est en perte de vitesse, surtout en ce qui concerne les prêts au secteur non financier (graphique 1.12). Mais alors que la forte décélération de l'activité économique limite la demande de crédit, les conditions de l'offre se sont encore durcies à la fin de 2009 (BNP, 2009a), du fait du désendettement des banques étrangères présentes dans le pays.

Graphique 1.12. **Prêts aux ménages et aux sociétés non financières**

1. Données mensuelles, taux de croissance annualisés à partir de moyennes mobiles sur trois mois.

2. Différence entre le pourcentage de réponses indiquant un « assouplissement sensible » et un « léger assouplissement » et le pourcentage de réponses indiquant un « durcissement sensible » et un « léger durcissement ». Un indice positif dénote une tendance à l'assouplissement des politiques de crédit.

Source : Banque nationale de Pologne (2009), Enquête auprès des banques sur la distribution du crédit.

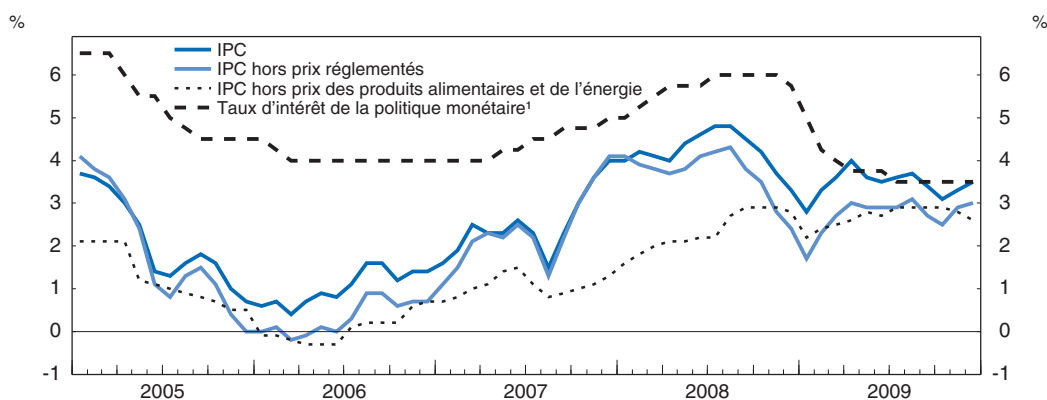
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/814401074074>

## Réaction des autorités monétaires et financières à la crise

Les autorités monétaires ont réagi avec rapidité et de manière appropriée à la crise économique et financière actuelle. *Premièrement*, elles ont abaissé le principal taux directeur de 250 points de base, à 3,5 %, entre fin novembre 2008 et fin juin 2009, ce qui a ramené le taux de référence à zéro en valeur réelle (corrigé de l'IPC) (graphique 1.13). *Deuxièmement*, bien que les banques étrangères aient largement soutenu leurs filiales polonaises en leur fournissant d'abondantes liquidités à partir de septembre 2008, la BNP a elle aussi engagé un effort important dans la même direction en proposant, à la mi-octobre 2008, un « Programme de renforcement de la confiance » à l'intention des opérateurs du marché monétaire, afin de faciliter la normalisation du marché interbancaire. Au nombre des mesures prises par la BNP dans le cadre de ce programme figurent notamment l'allongement progressif de la durée des opérations de prise en pension de titres contre des liquidités; la diversification de la liste des valeurs acceptées comme garantie pour les avances sur titres (dont dépend le taux plafond des prêts interbancaires); l'abaissement de la marge de sécurité; et l'autorisation donnée aux banques de se procurer des fonds en devises au moyen de swaps de change, notamment dans le cadre d'accords avec la Banque centrale européenne et la Banque nationale suisse<sup>5</sup>. *Enfin*, en janvier 2009, la BNP a procédé au remboursement anticipé de l'emprunt à 10 ans qu'elle avait émis en 2002, et à la fin de mai 2009, le coefficient de réserves obligatoires a été réduit de 50 points de base et ramené à 3,0 % (taux applicable un mois plus tard), a permis de réinjecter 11,5 milliards de zlotys de liquidité dans le secteur bancaire<sup>6</sup>.

### Graphique 1.13. Indices des prix à la consommation et taux d'intérêt directeur

Données mensuelles, variations en glissement annuel



1. Niveau du taux d'intérêt.

Source : Banque nationale de Pologne (2009).

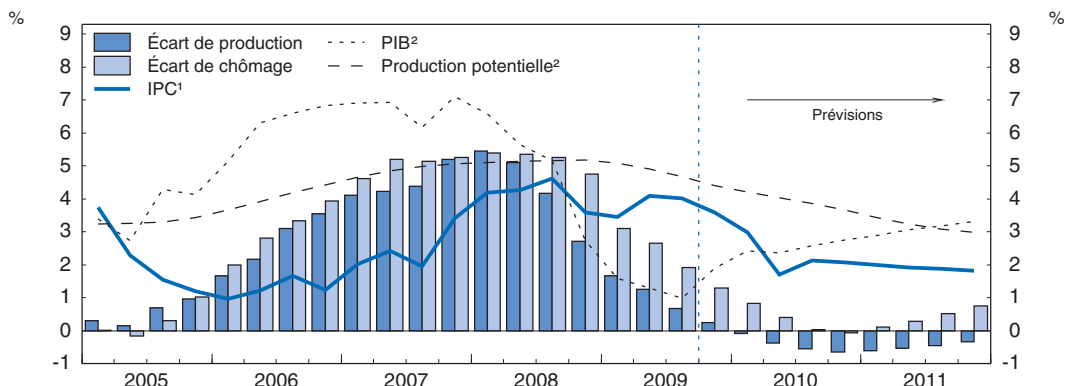
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/814426688488>

Pour contribuer à la stabilisation du secteur financier, le ministère des Finances, de son côté, a annoncé, à la mi-octobre 2008, une série de mesures de régulation parmi lesquelles la mise en place du Comité de stabilité financière (composé de représentants du ministère des Finances, de la BNP et de la KNF), pour faciliter la coopération et l'échange d'information entre les principales institutions chargées de veiller à la stabilité du système financier; un relèvement du niveau des dépôts couverts par des garanties bancaires<sup>7</sup>; et la création de nouveaux instruments destinés à apporter un soutien temporaire à la liquidité

des établissements financiers par l'intermédiaire du Trésor public (notamment sous la forme de prêts ou de cessions à règlement différé de titres du Trésor et de garanties partielles de l'État pour le refinancement de prêts contractés auprès de la BNP). Cependant, pour des raisons qui ne sont pas encore très claires, mais qui tiennent peut-être à la crainte de se voir stigmatisé, la dernière option n'a pas trouvé preneur sur le marché, ce qui a conduit la BNP à allonger la durée de ses opérations d'apport de liquidités (BNP, 2009b)<sup>8</sup>. La KNF a quant à elle intensifié ses activités de surveillance des bilans bancaires et des transferts de liquidité entre les filiales locales de banques étrangères et leurs maisons-mères, convaincu la quasi-totalité des banques à ne pas distribuer de dividendes en 2008 afin de renforcer leurs fonds propres et autorisé à comptabiliser dans ces derniers un plus large éventail d'instruments à long terme.

Malgré tout, les prix sont restés sous tension (graphique 1.13) et le différentiel d'inflation vis-à-vis des pays de la zone euro s'est accru. Le taux d'inflation a atteint un pic de 4,8 % sur 12 mois en juillet-août 2008, dépassant ainsi l'objectif officiel retenu par la banque centrale (2,5 % +/- 1 %), puis il est redescendu à 2,8 % en janvier 2009, avant de repartir à la hausse pour se maintenir finalement aux alentours de la limite supérieure de la fourchette visée. La hausse récente de l'IPC résulte de plusieurs facteurs. *Premièrement*, la forte dépréciation de la monnaie a poussé à la hausse les prix à la consommation, même si la répercussion des mouvements du taux de change, estimée à 20 % d'après des données rétrospectives (Grabek et al., 2008), n'est pas très marquée par rapport à ce que l'on observe dans d'autres pays de la région. Néanmoins, avec des effets non linéaires, la dépréciation nominale, par son ampleur, aurait pu avoir des retombées plus importantes que d'habitude. *Deuxièmement*, plusieurs hausses des prix réglementés en 2008 et au début de 2009 ont contribué à la dynamique de l'inflation globale, à raison de 1 point de pourcentage en moyenne durant les trois premiers trimestres de 2009. *Troisièmement*, bien que la récession mondiale ait considérablement amoindri les pressions de la demande excédentaire en 2009, l'écart de production estimé par l'OCDE est resté positif, à 1 % du PIB potentiel en moyenne (graphique 1.14). Du coup, l'inflation tendancielle a évolué à la hausse jusqu'au milieu de 2009, et s'est ensuite stabilisée à près de 2,9 % en rythme annualisé au second semestre.

Graphique 1.14. La crise a mis un frein à la demande excédentaire



1. Taux de croissance en glissement annuel.

2. Taux de croissance en glissement annuel, en volume.

Source : OCDE, Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 86.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/814428171708>

À supposer que le taux d'intérêt directeur reste constant et en l'absence de nouvelles fluctuations du taux de change, la pression des prix devrait cependant s'atténuer progressivement si l'écart de production se maintient comme prévu à un niveau proche de zéro en 2010 et 2011 (graphique 1.14). Dans ces conditions, le Conseil de politique monétaire (CPM) a eu raison de ne pas modifier les taux d'intérêt depuis juillet 2009. Si le taux de change continuait de se redresser et que la politique budgétaire prenait un tour restrictif, cela accentuerait le processus désinflationniste. En termes de priorités, il serait préférable que la politique budgétaire soit la première à réagir avec l'introduction rapide et décisive de mesures d'assainissement des finances publiques (voir ci-après), qui conditionnerait ensuite le rythme de la hausse des taux d'intérêt. Si ce resserrement budgétaire était retardé, il appartiendrait à la politique monétaire de réagir tôt, avec le risque cependant que cela ne suscite des entrées de capitaux excessives et une appréciation du taux de change nominal. Au-delà de cette perspective, le rythme auquel les taux d'intérêt directeurs doivent être normalisés dépendra, entre autres, du taux de croissance de l'économie par rapport au potentiel ainsi que de l'évolution des salaires et de la productivité. Malgré la résistance accrue du marché du travail, dont témoigne l'ajustement rapide des salaires (voir plus haut), il n'est pas exclu que des tensions puissent s'y accumuler de nouveau rapidement, comme cela s'est produit pendant la phase de haute conjoncture des années 2006-08, étant donné l'absence de marge de ressources susceptibles d'être utilisées. Pour assurer une reprise équilibrée et réduire au minimum le risque de résurgence d'un excès de demande au-delà de la période de prévision de 2011, la politique monétaire devra être resserrée de manière à ce que les taux d'intérêt réels remontent vers leur niveau neutre de 3.5-4 % (voir chapitre 2), ce qui suppose au total une hausse de 200 à 300 points de base. Compte tenu du décalage avec lequel les mesures de politique monétaire produisent leurs effets, il ne faudrait donc pas tarder à engager ce processus, même si le moment exact et le rythme des interventions dépendra aussi, inévitablement, des perspectives économiques et des indicateurs communiqués aux autorités.

Pour accroître l'efficacité du processus de décision monétaire, il serait également utile de s'attaquer à un problème d'ordre structurel, déjà examiné en détail dans les précédentes études (par exemple, OCDE, 2006), à savoir le manque de continuité de la politique monétaire. Ce problème tient au fait que les mandats des membres du CPM ne sont pas échelonnés, la totalité du comité (à l'exception du gouverneur de la BNP) étant renouvelée pratiquement en même temps (tous les six ans) – situation d'autant plus préoccupante qu'elle se présente justement cette année. En raison des spéculations qu'elle fait naître autour du choix des membres et de la façon dont ceux-ci sont désignés (par le Parlement, le Sénat et le président pour un tiers chacun), la formule actuelle crée des incertitudes sur le marché. Elle se traduit aussi par une perte de capital humain, d'expérience et de mémoire institutionnelle, dont la transmission aux nouveaux membres est très difficile à assurer.

### **Réaction des autorités budgétaires à la crise**

Les autorités budgétaires ont pris les premières mesures pour stabiliser l'économie à la fin de 2008, même si leur action est loin d'avoir eu la même ampleur que dans d'autres pays de l'OCDE. En effet, confrontées à d'importantes difficultés budgétaires (voir plus loin), les autorités ont fait un usage prudent des deniers publics en adoptant un plan anticrise d'un montant équivalant à environ 0.7 % du PIB en 2009, si on le mesure en

termes de variations du solde structurel. Elles se sont aussi montrées extrêmement attentives aux effets négatifs que des mesures de relance génératrices d'amples déficits risquaient d'avoir sur la confiance des investisseurs étrangers dans le contexte des économies de marché émergentes.

À la fin de novembre 2008, le gouvernement avait présenté un « plan de stabilité et de développement » qui visait à renforcer l'économie polonaise pour l'aider à faire face à la récession mondiale. Les aides à l'investissement productif y occupaient une place importante : les investissements cofinancés avec les fonds de l'UE étaient avancés par rapport au programme et facilités sur le plan administratif; les incitations fiscales en faveur des activités de recherche étaient renforcées; l'amortissement de certains actifs était temporairement accéléré; un allègement fiscal de 0.1 million d'euros par entreprise était prévu pour les nouvelles entreprises créées entre 2008 et 2010; des soutiens étaient mis en place pour les investissements dans les énergies renouvelables; la législation relative aux partenariats public-privé était simplifiée; enfin, l'État augmentait le capital de la banque publique BGK pour garantir le financement de prêts aux PME jusqu'à concurrence de 20 milliards de zlotys (soit 1.5 % du PIB). Dans ce dernier cas, cependant, malgré les accords passés entre la BGK et les banques commerciales, qui étaient en place fin juillet 2009, on ne sait pas dans quelle mesure cette enveloppe de crédit a pu être distribuée (BNP, 2009b). De même, bien que le dispositif de garantie et de caution mis en place pour soutenir les prêts aux PME ait été renforcé à l'échelon national, son utilisation a peut-être été limitée par le niveau élevé des coûts de mise en conformité<sup>9</sup>.

Les autorités ont également pris des mesures judicieuses, mais peut-être tardives au regard de la conjoncture, pour accroître la résistance et la souplesse du marché du travail. Une loi entrée en vigueur fin août 2009 et qui s'appliquera jusqu'à la fin de 2011 contient plusieurs dispositions visant à atténuer les conséquences de la crise pour les salariés et les employeurs. *Premièrement*, elle assouplit l'organisation du temps de travail : elle prolonge de quatre à douze mois la période de référence pour le plafonnement du temps de travail (ce qui devrait permettre de lisser les variations de l'activité pour calculer le nombre moyen d'heures travaillées) et permet une approche moins rigide concernant le début et la fin de la journée de travail sans recourir aux heures supplémentaires, aussi longtemps que les périodes de repos journalières et hebdomadaires sont respectées. Elle supprime aussi la limite appliquée au nombre de contrats de durée déterminée successifs qui peuvent être proposés à un salarié (pas plus de deux jusque-là), à condition toutefois que leur durée globale ne dépasse pas 24 mois; elle étend de 4 à 12 mois la période de référence utilisée pour le calcul des limites applicables au temps de travail, afin de mieux étaler le nombre normal d'heures travaillées en moyenne en fonction des variations de l'activité; et elle permet une certaine modulation des horaires de début et de fin de journée de travail sans décompte d'heures supplémentaires, tant que les périodes de repos quotidiennes et hebdomadaires sont respectées. *Deuxièmement*, la nouvelle loi institue des aides pour les entreprises dont le chiffre d'affaires a baissé d'au moins 25 % sur un an, à compter de juillet 2008, afin qu'elles puissent soit réduire temporairement la durée de travail et, dans les mêmes proportions, la rémunération de leurs salariés, soit suspendre provisoirement leur activité tout en préservant l'emploi. Le gouvernement escomptait que 60 000 entreprises et 250 000 salariés au total bénéficieraient de cette mesure, mais à peine 70 demandes de subventions à ce titre avaient été enregistrées à la fin de 2009. L'introduction tardive de la mesure ou les conditions qu'elle impose en termes de baisse d'activité pourraient expliquer ce résultat, mais on peut aussi y voir la conséquence de la



très bonne tenue de l'économie polonaise et de ses perspectives encore plus favorables pour la période à venir. *Troisièmement*, le budget consacré aux politiques actives du marché du travail a été considérablement renforcé au cours de la période 2009-10, à hauteur de près de 0.45 % du PIB par an, et a représenté quasiment le double de celui dépensé en 2008; les services d'aide à la recherche d'emploi ont été étayés par un recours accru au secteur privé pour le placement des chômeurs; et les indemnités ont été revalorisées parallèlement à la réduction de la durée d'indemnisation (OCDE, 2009b). *Enfin*, au début d'août 2009, un dispositif a été adopté pour aider les titulaires de prêts au logement qui ont perdu leur emploi à continuer d'honorer leurs engagements; l'aide fournie sur fonds publics a une durée d'un an et doit être remboursée ultérieurement sans intérêt. Même s'il est probablement trop tôt pour évaluer l'impact de ce programme, des observations ponctuelles donnent à penser qu'il n'a pas encore décollé, ce qui pourrait signifier non seulement que la hausse du chômage est relativement limitée, mais aussi, peut-être, que les banques ont mené une politique prudente de prêt dans le passé.

Mais c'est surtout du côté des recettes que la situation budgétaire s'est le plus dégradée en 2009, à la fois pour des raisons structurelles, tenant à des modifications du système fiscal opérées pour l'essentiel avant la crise, et pour des raisons conjoncturelles directement liées à celle-ci. Dans le premier cas, les pertes de rentrées fiscales ont apporté un soutien anticyclique à l'activité économique en 2009, encore renforcé par la baisse des impôts sur le revenu (entrée en vigueur en 2009), le réaménagement de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) (notamment avec la réduction du délai moyen de remboursement, ramené à 60 jours, qui était déjà prévu avant la crise) et d'autres mesures fiscales prises en réponse à la crise (voir plus haut). Les facteurs conjoncturels, eux, sont apparus avec le ralentissement de la croissance de la consommation et la modification de sa composition au profit de produits moins imposés comme certains produits alimentaires et boissons (d'où les moindres rentrées de TVA); la baisse du chiffre d'affaires et de la rentabilité des entreprises (qui a réduit le rendement de l'impôt sur les sociétés); une contraction des bases d'imposition liée à la montée du chômage et à la multiplication des faillites d'entreprises. Dans le même temps, les dépenses sociales ont augmenté, en particulier au titre de l'assurance-chômage, éliminant totalement l'excédent accumulé par le Fonds pour l'emploi en 2007-08. Enfin, la dépréciation du zloty a renchéri le service de la dette publique libellée en devises, qui représente 25 % de la dette totale. En conséquence, comme la hausse des droits d'accise sur divers produits intervenue plus tôt dans l'année et le resserrement des régimes de retraite anticipée à la fin de 2008 (voir ci-après) n'ont pas été suffisants pour compenser l'insuffisance des recettes, le gouvernement a été contraint en milieu d'année de modifier la loi de finances publiques pour 2009 (puisque le déficit budgétaire de l'État ne peut pas dépasser le niveau fixé par la loi pour l'exercice) dans le sens d'un léger resserrement.

Conformément la recommandation de l'OCDE qui préconisait de différer les principales mesures d'assainissement budgétaire jusqu'à ce que l'économie redémarre en 2010 (OCDE, 2009c), ce rectificatif budgétaire prévoyait une augmentation du déficit de trésorerie de l'administration centrale à hauteur de 0.6 % du PIB, limité par un nouveau prélèvement sur les bénéfices des entreprises publiques pour un montant équivalant à 0.4 % du PIB et des réductions de dépenses représentant 0.7 % du PIB. Le budget de l'administration centrale devait également être étayé par le versement anticipé de fonds de l'UE (0.6 % du PIB) dans le cadre des nouvelles Perspectives financières 2007-13 et par des gains de change (0.2 % du PIB) liés à des opérations de paiement au titre de la Politique

agricole commune. Enfin, il a été décidé de transférer certains engagements de dépenses du budget de l'État à certains fonds publics, afin que la règle implicite limitant le déficit de l'administration centrale à 30 milliards de zlotys puisse être respectée par les autorités (voir chapitre 2); de fait, pour 2009, le déficit a été fixé au niveau de 27.2 milliards de zlotys dans le budget rectificatif. C'est ainsi que le Fonds national pour le réseau routier, par exemple, a été obligé d'émettre des obligations pour financer ses projets d'investissement. Ces aménagements budgétaires n'ont toutefois aucune incidence sur le déficit des administrations publiques, lequel a semble-t-il été supérieur à 6 % du PIB en 2009.

## Le retour à la viabilité budgétaire

### *Les faiblesses structurelles de la situation budgétaire*

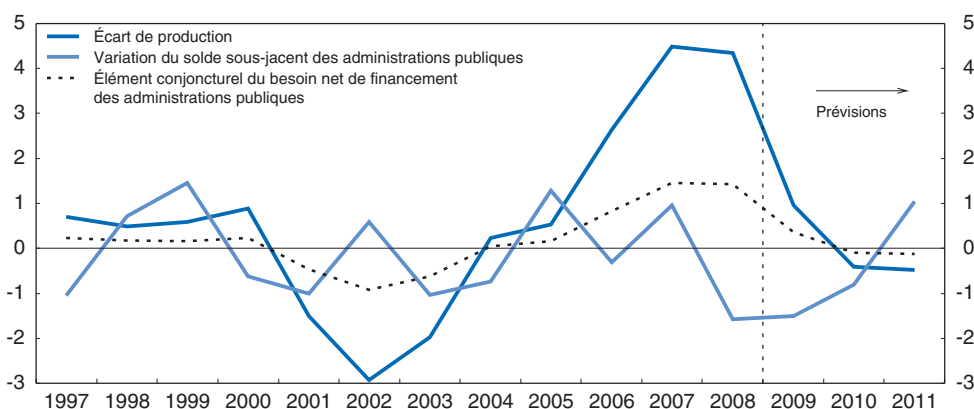
Entre 2003 et 2007, la Pologne a considérablement réduit le déficit de ses administrations publiques, qui est passé de 6.3 % à 1.9 % du PIB, ce qui a conduit à l'abrogation, à la mi-2008, de la procédure en déficit excessif que la Commission européenne avait engagée à son encontre en 2004. Le dynamisme de la conjoncture, avec les plus-values de recettes fiscales et la baisse des dépenses conjoncturelles qui en ont résulté, a largement contribué à ce résultat. D'après les calculs de l'OCDE, la réduction du solde sous-jacent n'explique qu'un quart environ de l'amélioration, soit à peine plus d'un point de PIB. Encouragé par le contexte économique favorable et par l'abondance inattendue des recettes, le gouvernement a lancé une vaste réforme en vue de réduire le coin fiscal, qui était alors l'un des plus élevés de la zone OCDE et pesait lourdement sur le niveau de l'emploi (OCDE, 2006). Cette réforme était particulièrement bienvenue, même si les réductions d'impôt envisagées, faute de privilégier les bas revenus, maintenaient en fait des coins fiscaux parmi les moins progressifs des pays de l'OCDE. Les mesures prises pour réduire le coin fiscal, à savoir, successivement, l'instauration d'un crédit d'impôt pour enfant à charge (en 2007), la réduction des taux des cotisations de sécurité sociale (en 2007-08) et la simplification et la diminution des taux de l'IRPP (dispositions votées en 2006 mais appliquées seulement en 2009), ont été conjuguées avec d'autres mesures expansionnistes mises en œuvre en 2008, parmi lesquelles des hausses de salaire importantes dans le secteur public (la consommation des administrations publiques a augmenté de plus de 7 % en termes réels sur l'année) et une indexation des pensions du régime général sur la base de l'inflation annuelle majorée d'au moins 20 % des gains réels moyens de l'année précédente. Au bout du compte, comme les mesures adoptées n'étaient pas totalement compensées par des réductions de dépenses ou des augmentations de recettes dans d'autres domaines, elles ont eu un effet de relance procyclique très marqué jusqu'au second semestre de 2008 (graphique 1.15).

Dans ces conditions, la situation structurelle du budget s'est donc fortement dégradée en 2008 : le déficit sous-jacent s'est creusé de 1.6 point de pourcentage et le déficit global des administrations publiques est monté à 3.7 % du PIB<sup>10</sup>. Du coup, malgré une position encore favorable dans le cycle économique jusqu'au troisième trimestre de 2008, avec des recettes conjoncturelles nettes évaluées aux alentours de 1.6 % du PIB pour l'année selon les estimations de l'OCDE, la situation budgétaire de la Pologne était l'une des plus faibles des pays comparables de la région, avant que la récession actuelle ne s'aggrave au dernier trimestre (graphique 1.5).

Avec une croissance de la production inférieure à son rythme potentiel et une prévision de déficit de plus de 7 % du PIB pour 2010, d'après diverses sources

Graphique 1.15. **Mesures budgétaires discrétionnaires et recettes conjoncturelles nettes**

En pourcentage du PIB



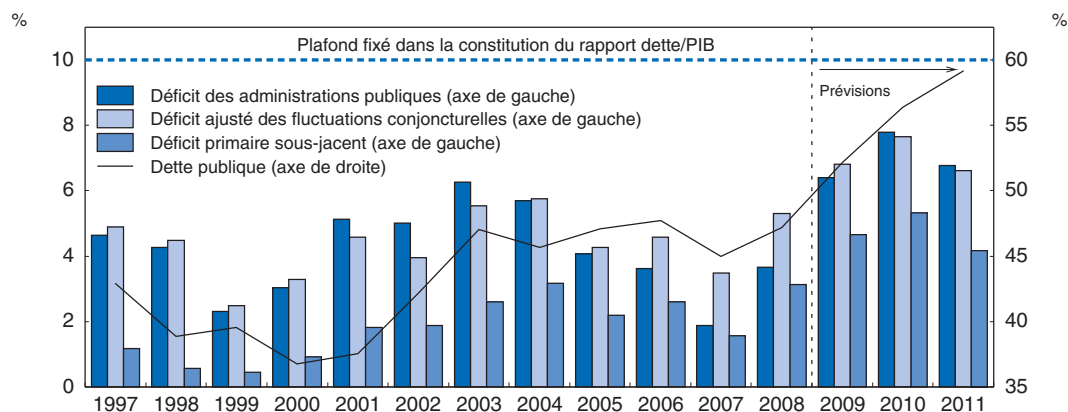
Source : OCDE, Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 86.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/814463773014>

internationales (OCDE, 2009d; FMI, 2009b; Commission européenne, 2009), les autorités sont confrontées au problème d'une forte augmentation de la dette publique en proportion du PIB (graphique 1.16). De fait, il est très probable que les diverses limites successivement fixées au plan national (dans l'optique de la définition nationale de la dette publique) pour le ratio dette/PIB seront dépassées (voir chapitre 2). Dans l'hypothèse d'un scénario inchangé, le seuil de précaution, soit 55 % du PIB, pourrait être franchi dès 2010 (déclenchant ainsi une série de mesures de consolidation automatiques), et la limite constitutionnelle, à 60 % du PIB, en 2011 ou 2012 (tableau 1.2). La stratégie de gestion de la dette adoptée par les autorités en septembre 2009 prévoyait un rapport de la dette au PIB (définition nationale) au cours des années 2010-12 légèrement supérieur au seuil de 55 %, même si un risque important de non respect de ce seuil était indiqué.

Graphique 1.16. **Dette publique et déficits budgétaires**

En pourcentage du PIB



Source : OCDE, Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 86.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/814474332834>

Tableau 1.2. **Évolution prévue du ratio dette publique/PIB<sup>1</sup>**  
 Définition de Maastricht ou définition nationale<sup>2</sup>, en pourcentage

|  | 2008 | 2009 | 2010           | 2011                | 2012 |
|--|------|------|----------------|---------------------|------|
| OCDE (définition de Maastricht)                    | 47.2 | 52.2 | 56.4           | 59.2                | –    |
| Commission européenne (définition de Maastricht)   | 47.2 | 51.7 | 57             | 61.3                | –    |
| Banque nationale de Pologne (définition nationale) | 47.2 | –    | Supérieur à 55 | Risque d'excéder 60 | –    |
| FMI (définition nationale)                         | 47.0 | 49.3 | 54.2           | 58.6                | 61.8 |
| Ministère des Finances (définition nationale)      | 47.0 | 49.8 | 54.7           | 54.5                | 54.8 |
| Ministère des finances (définition de Maastricht)  | 47.2 | 50.7 | 53.1           | 56.3                | 55.8 |

1. À scénario inchangé pour la Commission européenne, le FMI, la Banque nationale de Pologne et l'OCDE (hormis un assainissement budgétaire de 1 % du PIB en 2011 retenu comme hypothèse par l'OCDE).
2. La principale différence quantitativement importante entre la dette publique selon la définition nationale et selon la définition de Maastricht tient à la dette du Fonds national pour le réseau routier, qui n'est pas prise en compte dans la définition nationale.

Source : OCDE, *Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 86 ; Commission européenne, *European Economic Forecast, Autumn 2009* ; FMI, rapport du FMI n° 09/314 (tableau 8) ; BNP, *La Pologne et la crise économique mondiale* ; et ministère des Finances, *la Stratégie de gestion de la dette du secteur public sur la période 2010-12 et Programme de convergence, 2009*, version mise à jour.

Dans ce contexte, le gouvernement a pris un certain nombre d'initiatives pour s'attaquer au problème de l'accroissement rapide de la dette publique. *Premièrement*, il a lancé un programme de privatisation massive qui devrait rapporter l'équivalent de près de 1 % du PIB de recettes au second semestre de 2009 et jusqu'à 2 % plus vers la fin de 2010. Faute d'intérêt de la part du secteur privé, dans un climat peu propice à l'investissement, ce programme n'avait produit que la moitié environ des recettes escomptées à la fin de 2009 (voir chapitre 3). *Deuxièmement*, d'après la loi de finances rectificative qui est entrée en vigueur en 2010, certaines unités budgétaires vont être liquidées ou verront leurs activités limitées, encore cela ne pourrait générer que de faibles économies. *Troisièmement*, certaines modifications législatives qui auraient abouti à un système d'étalement des impôts pour les entreprises ont été reportées de 2010 à 2012, évitant ainsi une baisse ponctuelle des recettes budgétaires de 0.2 % du PIB. *Quatrièmement*, les impôts sur les cigarettes et le carburant ont été augmentés, avec effet en janvier 2010. *Cinquièmement*, le gouvernement a adopté des hypothèses de croissance et d'inflation prudentes pour 2009 dans le collectif budgétaire présenté au milieu de l'année ainsi que dans la loi de finances pour 2010, ce qui pourrait se traduire par des recettes plus importantes que prévu. Cependant, ces mesures n'ont pas été suffisantes pour compenser les effets du ralentissement de l'activité ni pour colmater l'important déficit structurel. Au contraire, celui-ci semble même devoir se détériorer en 2010, notamment du fait d'une augmentation des investissements publics dans les infrastructures, de l'octroi de nouveaux allègements fiscaux (relèvement du chiffre d'affaires minimum pour l'assujettissement à la TVA et réduction du droit d'accise sur les biocarburants), d'augmentations de salaire en faveur des enseignants et d'un surplus de dépenses sociales non liées à la conjoncture. Dans ce contexte, au début de 2010, le Premier ministre a présenté un *plan de développement et d'assainissement des finances publiques* pour les années 2010-11 (encadré 1.1), alors qu'une version mise à jour du programme de convergence a été envoyée à la Communauté européenne dans l'optique du *Pacte de stabilité et de croissance*.

Les mesures d'assainissement prévues dans le plan constituent une série de propositions visant à contenir l'augmentation du déficit des administrations publiques et de la dette publique; la législation de mise en œuvre correspondante devrait être adoptée par les autorités d'ici à la fin de l'année (même si le plan lui-même n'a pas encore été

### Encadré 1.1. **Plan d'assainissement des finances publiques pour 2010-11**

L'élément assainissement des finances publiques du *plan de développement et d'assainissement des finances publiques* est fondé sur le renforcement des institutions budgétaires; la poursuite de la réforme des pensions; l'élargissement des bases d'imposition et la confirmation des objectifs de privatisation antérieurs.

**Un renforcement des institutions budgétaires** est envisagé au moyen de :

L'**adoption successive de deux règles de dépenses** qui réduirait puis stabiliserait le déficit structurel des administrations publiques jusqu'au niveau de l'objectif à moyen terme de 1 % du PIB (voir chapitre 2).

Une **plus grande transparence des finances publiques**, notamment par la publication des statistiques sur les engagements publics implicites liés au premier pilier (comptes individuels) et les engagements explicites liées au deuxième pilier (fonds de pension ouverts) du système de retraite. Étant donné qu'une partie des engagements au titre des retraites (deuxième pilier) sont déjà pris en compte dans la dette publique polonaise, un autre objectif est de convaincre les pays de l'OCDE de prendre en compte les engagements implicites au titre des pensions publiques dans le processus de surveillance budgétaire du *Pacte de stabilité et de croissance*.

L'amélioration du processus d'**établissement de rapports et de planification pluriannuelle** du secteur des administrations publiques.

**Le renforcement de l'efficacité dans l'exécution du budget**, grâce à un transfert plus régulier d'information entre les unités budgétaires et le ministre des Finances, ainsi qu'à l'optimisation du processus de gestion financière des montants budgétaires disponibles.

**Une meilleure gestion de la liquidité dans le secteur public** grâce à l'obligation de détenir les actifs disponibles dans des comptes gérés par le ministère des Finances et non par des banques commerciales. Cette mesure devrait réduire la dette publique brute de 1.1 point de pourcentage du PIB environ.

On envisage de **poursuivre la réforme des pensions** en :

**Relevant l'âge de départ à la retraite pour les nouvelles recrues de l'armée et de la police pour le porter au niveau prévu par le système de sécurité sociale** à compter de janvier 2012 et en encourageant une retraite plus tardive de ceux qui travaillent déjà. Les économies attendues du fait de cette réforme interviendraient essentiellement après 2020 et pourraient atteindre 16-17 milliards de zlotys en 2060 aux prix constants de 2009.

**Harmonisant les règles de calcul des pensions d'invalidité** pour les personnes nées après 1948, avec celles prévalant dans le système de retraite à deux piliers, de façon à réduire l'incitation à la préretraite. Les économies prévues s'accroîtront et pourraient atteindre 1.6 milliard de zlotys en 2020, aux prix constants de 2009.

**Réexaminant l'efficacité du deuxième pilier du système de retraite**, entre autres pour accroître les taux attendus de rentabilité des fonds de pension ouverts (notamment en introduisant des critères de comparaison externes pour évaluer leur performance, en reliant la rémunération à la rentabilité à long terme, en supprimant le plafonnement des investissements et en encourageant des profils de placement différenciés suivant le nombre d'années à courir jusqu'à la retraite). Cependant, un autre objectif est de « résoudre le problème de l'augmentation de la dette publique dû aux différences dans la façon dont sont classées les cotisations de retraite accumulées dans les premier et deuxième piliers », bien qu'il soit garanti que « les cotisations accumulées dans les fonds de pension ne changeront pas de destination ».

### Encadré 1.1. **Plan d'assainissement des finances publiques pour 2010-11** (suite)

**Commençant à débattre des principales mesures requises pour réorganiser le régime de retraite.** Il s'agit notamment : i) de relever régulièrement et d'harmoniser l'âge légal de départ à la retraite pour les femmes et les hommes de moins de 55 ans; ii) de relier les paiements d'impôt et les cotisations sociales des agriculteurs à leurs revenus; et iii) de rapporter progressivement les cotisations au titre du régime d'invalidité des agriculteurs à leurs revenus effectifs (tout en maintenant la KRUS agricole) et d'utiliser une partie des recettes générées pour encourager essentiellement des investissements dans le renforcement du capital humain dans les zones rurales (avec par exemple la création de crèches, l'octroi de bourses d'éducation pour les jeunes, l'offre de davantage de possibilités de recyclage ou la fourniture d'un accès à l'Internet très bon marché).

On envisage d'**élargir la base d'imposition** en :

**Améliorant le recouvrement de la TVA** pour les avocats, les médecins et certains autres services professionnels (encore à définir) en rendant obligatoire l'utilisation de caisses enregistreuses pour justifier du chiffre d'affaires.

Limitant les **déductions de la TVA pour les automobiles** grâce à des « grilles » (à 60 % du prix d'achat, mais avec un maximum de 6 000 zlotys ou 1 500 euros) et en éliminant totalement les déductions au titre de la TVA pour le carburant utilisé par ces automobiles, mesures qui, ensemble, devraient générer des économies d'environ 0.15 % du PIB d'ici à 2012.

approuvé). Ce plan est compatible avec certaines des recommandations examinées dans la présente *Étude* et s'articule autour de quatre orientations fondamentales : renforcer les institutions budgétaires et le cadre organisationnel des finances publiques; poursuivre la réforme des pensions; élargir les bases d'imposition; et accélérer la privatisation. Cependant peu de détails ont été fournis sur son efficacité attendue dans la réduction du déficit structurel et l'amélioration de la viabilité des finances publiques. En effet, le document n'est qu'une série de propositions, dont certaines d'entre elles doivent faire l'objet d'un examen plus approfondi (comme le régime des pensions). Il est peu probable que, selon sa formulation générale actuelle, ce plan permettra de réaliser l'objectif d'une réduction crédible et durable du déficit pour le faire passer de plus de 7 % du PIB en 2009 à 3 % du PIB en 2012, comme recommandé par le Conseil d'ECOFIN. D'après le ministre des Finances, le plan devrait permettre des économies de 0.7 % du PIB jusqu'en 2012 et des économies de plus 0.8 % du PIB en 2012 si une règle de dépenses est adoptée (Rzeczpospolita, 2010). En conséquence, la portée et la rapidité de l'assainissement qui interviendra effectivement dépendront de façon critique de l'éventail et des aspects précis des mesures de réforme concrètes prévues dans la législation. En outre, en soulignant la nécessité de générer des recettes substantielles grâce à la privatisation (jusqu'à 2 % du PIB en 2010) et en améliorant la gestion de la liquidité du secteur public (avec une réduction attendue de la dette publique brute de 1.1 % environ du PIB), il semble que la préoccupation immédiate des autorités soit d'empêcher le non respect du deuxième seuil de précaution de 55 % du rapport de la dette au PIB, ce qui engendrerait des mesures d'assainissement automatiques (imposées par la loi) (voir chapitre 2).

Cette impression est corroborée par le programme de convergence publié de façon concomitante, qui renvoie en fin de période la majeure partie de l'effort de réduction du déficit structurel, avec une réduction prévue de 3 % du PIB en 2012. Ce report et l'ampleur de la consolidation envisagée menacent la crédibilité globale de l'engagement des autorités à s'attaquer de façon résolue au déficit sous-jacent des administrations publiques. Une telle réduction serait deux fois supérieure à toute contraction jamais obtenue par un gouvernement polonais depuis le début du processus de transition. Il est donc urgent que l'ajustement budgétaire commence sans délai et soit plus également réparti dans le temps. Il ne compromettrait pas les perspectives de croissance et doit intervenir sans tenir compte du cycle politique (respectivement élections présidentielle et parlementaire en 2010 et 2011). Autrement, la tentation de diminuer le déficit en faisant passer une partie des transferts du deuxième pilier, à savoir les fonds de pension ouverts, au système de sécurité sociale (premier pilier) pourrait se faire jour à nouveau (voir ci-après). Dans le contexte global de tensions persistantes sur les marchés des capitaux, une action qui tarderait trop pourrait aussi conduire à des réactions négatives des investisseurs et, par conséquent, à un nouvel affaiblissement de la position budgétaire (du fait de taux d'intérêt plus élevés, d'une dépréciation du taux de change et d'une plus grande difficulté à émettre des titres de la dette).

Certaines hypothèses macroéconomiques du programme de convergence font également débat. L'effort majeur d'assainissement prévu pour 2012 ne devrait avoir qu'une incidence mineure sur la croissance du PIB par rapport à 2011 (4.2 % au lieu de 4.5 %), soit plus que le taux potentiel estimé de 3.6 % les deux années<sup>11</sup>. En effet, cela ne tient pas compte du fait que les taux d'intérêt réels à court terme devraient s'accroître en valeur cumulée de 230 points de base entre 2009 et 2012 et que le taux de change nominal zloty/euro devrait s'apprécier de 22 % au cours de la même période. Bien que le budget de 2010 soit fondé sur une hypothèse de croissance du PIB délibérément conservatrice de 1.2 %, l'inconvénient d'une prévision de croissance économique beaucoup plus élevée dans le programme de convergence (3.0 %) est que l'incitation à assainir les finances publiques pourrait être amoindrie et la crédibilité des hypothèses budgétaires conservatrices ultérieures réduite. En outre, sauf si elle est suscitée par des mesures spécifiques, l'élasticité implicite des recettes de l'impôt sur le revenu semble élevée, alors que la forte réduction des prestations de sécurité sociale et le retour attendu de la caisse d'assurance sociale à l'excédent ne semble pas être compatible avec une réduction seulement modeste du taux de chômage (après le pic conjoncturel de 2011). Enfin, l'anticipation de budgets quasi équilibrés des autorités locales en 2011 et 2012 peut paraître optimiste, compte tenu de la nécessité de cofinancer des montants importants au titre des transferts de l'UE et du soutien à l'organisation du championnat de football européen de 2012.

Cependant, plusieurs mesures étaient également envisagées qui auraient représenté autant de pas en arrière face à des difficultés à court terme, et qui auraient pu en outre avoir des conséquences néfastes à plus long terme. La première était la modification du régime de retraite en vue de réduire le taux de cotisation aux fonds de pension ouverts (deuxième pilier), pour le ramener de 7.3 % à 3 %, et de transférer leur collecte (1 % du PIB) au régime de base de la sécurité sociale (premier pilier). Officiellement, l'intention, sous réserve d'un débat public, était de réduire les frais supportés par les adhérents des fonds de pension du deuxième pilier qui investissaient dans des emprunts d'État et de diminuer ainsi le coût croissant de la réforme des pensions de 1999. Cependant, c'était sans prendre

en considération la décision prise au milieu de 2009 de réduire l'écart maximum (de 7 à 3.5 %) ainsi que les frais de gestion (suivant l'importance des actifs) à compter de janvier 2010. Les autorités ont proposé la création de comptes virtuels au sein du premier pilier, sur lesquels les fonds collectés étaient censés être versés et indexés sur le rendement des obligations d'État ou la masse salariale, d'après les dernières propositions.

Or ce projet aurait nui à la crédibilité de la réforme générale du système de retraite élaboré en 1999 (OCDE, 1998) non seulement parce qu'il remet en cause des éléments importants, mais aussi parce qu'il crée un fâcheux précédent pour l'avenir. On aurait pu le considérer comme un moyen de ralentir l'accroissement de la dette publique selon la définition nationale pertinente pour l'application de la limite constitutionnelle fixée à 60 % du PIB. De fait, tout en laissant la dette publique nette future à un niveau inchangé, il aurait principalement eu pour effet de transformer des engagements explicites en engagements implicites. En outre, en faisant apparaître la situation budgétaire meilleure qu'elle n'était en réalité, le changement envisagé risquait d'envisager une dangereuse incitation à creuser encore le déficit. Suite aux critiques exprimées par nombre d'experts privés, les partenaires sociaux et d'autres institutions publiques (Banque nationale de Pologne, Autorité polonaise de surveillance financière et ministère du Trésor), cette idée a été récemment abandonnée par les autorités, ce qui est une mesure bienvenue. En outre, le plan d'assainissement reconnaissait aussi que la modification de la définition nationale de la dette (excluant les engagements au titre des pensions du deuxième pilier reflétés dans la dette publique) ne pouvait être envisagée dans le seul objectif d'éviter de ne pas respecter les seuils de précaution concernant le rapport de la dette au PIB. Cependant, le plan d'assainissement (encadré 1.1) n'exclut pas qu'un tel changement méthodologique puisse intervenir si la Pologne ne réussit pas à convaincre ses partenaires de l'UE de prendre en compte les engagements implicites au titre des pensions publiques dans le processus de surveillance budgétaire du *Pacte de stabilité et de croissance*. Il s'agit d'un objectif important de la présidence polonaise de l'UE dans la deuxième moitié de 2011.

Enfin, bien que conforme à la législation antérieure, le *deuxième* pas en arrière aurait été l'utilisation des ressources accumulées dans le Fonds de réserve démographique, qui représente 0.6 % du PIB, en tant que mesure exceptionnelle pour combler partiellement le déficit du système d'assurance sociale en 2010. De fait, alors que ces fonds étaient censés financer les engagements futurs du régime de retraite du premier pilier à plus long terme pour des raisons démographiques, le problème du vieillissement de la population commencera progressivement et de plus en plus à se faire sentir dans les années à venir. Le *troisième* problème, enfin, tient au fait que les engagements du Fonds national pour le réseau routier ne sont pas pris en compte dans la définition nationale de la dette (voir chapitre 2). Cela permet certes de réduire le risque de dépassement de la limite constitutionnelle, mais l'écart qui en résulte avec la dette au sens de Maastricht a un coût : par rapport aux emprunts d'État, les investisseurs demandent une prime de près de 40 points de base sur les titres de cet organisme<sup>12</sup>.

Des réformes structurelles sont nécessaires pour améliorer la situation budgétaire sous-jacente. Les plans qui visent à stabiliser et à faire baisser le ratio dette/PIB ne doivent pas tabler sur des mesures exceptionnelles ou des artifices comptables, mais sur une réduction durable du déficit structurel. De manière plus générale, le renforcement des institutions budgétaires contribuera à la mise en œuvre du processus d'assainissement



(voir chapitre 2). Il y a plusieurs priorités, dont certaines ont déjà été examinées en détail dans les précédentes *Études* de l'OCDE (2004, 2006 et 2008).

### **Poursuivre la réforme des systèmes de sécurité sociale et de retraite**

Le régime spécial de sécurité sociale qui existe en Pologne pour les agriculteurs a besoin d'être réformé. Géré par la *Kas Rolniczego Ubezpieczenia Spoecznego* (KRUS), Caisse d'assurance sociale des agriculteurs), il regroupe les branches retraite, santé, invalidité et d'autres prestations. Il compte environ 1.5 million de cotisants en activité et à peu près le même nombre d'allocataires retraités. Sa structure crée des distorsions tant sur le marché du travail que sur le marché foncier. Avec des cotisations largement déficitaires par rapport aux prestations, la KRUS reçoit des subventions de l'État qui représentent plus de 90 % de ses dépenses et 1.2 % du PIB. Toutes les tentatives faites jusqu'à présent pour modifier en profondeur le régime agricole ont échoué, dernièrement encore en 2003-05, pour diverses raisons conjuguant un contexte politique défavorable, le relâchement des pressions incitant à agir d'urgence, la défense des avantages acquis et l'ambivalence des motifs invoqués pour justifier la réforme (OCDE, 2009e). Une légère amélioration a néanmoins été introduite plus récemment avec la décision d'augmenter progressivement le taux de cotisation des agriculteurs cultivant 50 hectares de terre ou plus, encore que ces derniers ne représentent que 1 % de la masse des cotisants et son incidence sur les finances publiques est négligeable. L'un des moyens de réduire encore les subventions versées à la KRUS sur le court terme consisterait à lier les cotisations au revenu des agriculteurs. Parallèlement, pour faciliter l'adoption de la réforme, les autorités pourraient envisager d'accroître le soutien au secteur agricole, notamment en utilisant les fonds structurels de l'UE pour des investissements générateurs de capital humain en milieu rural (création de chèques-éducation pour l'accès à l'enseignement supérieur des ménages aux revenus modestes ou développement des infrastructures de télécommunication, par exemple). À moyen terme, cependant, l'objectif devrait être de réintégrer la KRUS dans le régime général de sécurité sociale. Cela permettrait non seulement de réduire les charges administratives, mais aussi de faire des économies puisque toutes les pensions versées par le régime général, depuis l'introduction du deuxième pilier du système en 1999, doivent devenir neutres du point de vue actuariel en 2014.

Plus généralement, les autorités pourraient réduire les dépenses sociales en revoyant les droits de certains bénéficiaires de pensions d'invalidité. Bien que la Pologne ait réussi à réduire sensiblement le flux d'entrées dans le régime, en durcissant les conditions d'admission, les pensionnés qui ont acquis des droits permanents du temps où les critères étaient plus lâches sont encore très nombreux, même si leurs effectifs diminuent, et le réexamen de leur situation pourrait constituer une source d'économies supplémentaires.

La réforme du système de retraite doit également être poursuivie afin de relever l'âge effectif de cessation d'activité et d'accroître le taux d'emploi global. A 59 % en 2008, le taux d'emploi global de la Pologne figure parmi les plus faibles des pays de l'OCDE. S'il s'était situé au niveau moyen de l'UE12, à savoir 67 %, ce sont environ 4 points de PIB supplémentaires sous forme d'impôts et de cotisations sociales qui auraient été collectés en 2008 (Fandrejewska, 2009). Plus précisément, il faudrait fermer totalement l'accès au dispositif de préretraite des travailleurs licenciés en raison de problèmes rencontrés par leurs employeurs, même si les entrées sont désormais limitées. Les autorités devraient aussi ajuster progressivement les régimes spéciaux des mineurs (qui peuvent prendre une

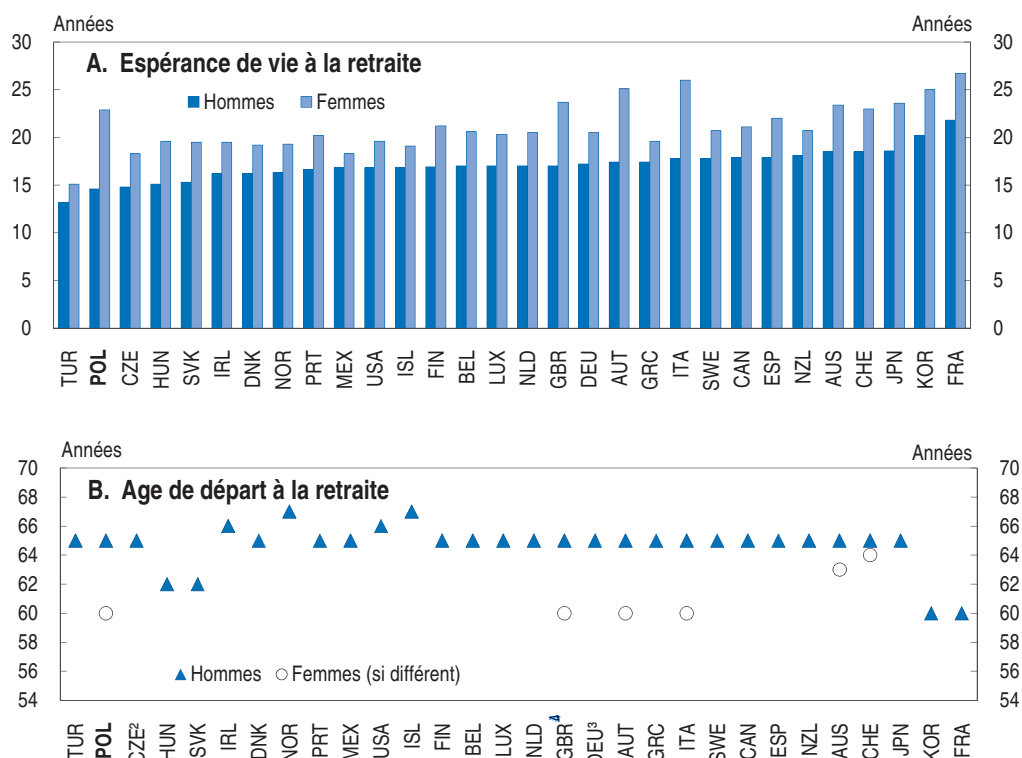
retraite anticipée après 25 années d'activité) ainsi que des militaires et des policiers (qui peuvent cesser leur activité après 15 années de cotisations seulement) dans l'optique de la neutralité actuarielle. En 2007, les dépenses publiques au titre des pensions de préretraite du régime général ont représenté 1.5 % du PIB, et les pensions versées par les régimes spéciaux, 1.1 % du PIB.

Le gouvernement devrait s'efforcer de poursuivre sur la lancée des mesures décisives qu'il a mises en œuvre à la fin de 2008, lesquelles, même si elles ne débouchent pas sur d'importantes économies nettes dans l'immédiat, sont à même de contribuer à l'amélioration de la viabilité des finances publiques à moyen terme, et permettront également de retarder l'âge effectif moyen du départ à la retraite, l'un des plus bas de l'Union européenne (59.3 ans en Pologne, contre 61.2 ans en moyenne dans l'UE27 en 2007). Après avoir été reportée pendant plusieurs années, la réforme en question, dite des « pensions relais », a consisté à durcir sensiblement les critères d'admission au bénéfice des pensions de préretraite (qui ont remplacé en 2009 les possibilités de retraite anticipée), moyennant l'exclusion de nombreux métiers « pénibles ». Alors que plus d'un million de salariés pouvaient prétendre à la retraite anticipée dans le cadre du précédent régime, le nombre effectif de bénéficiaires a maintenant été ramené à quelque 250 000. Ceux qui ont perdu leurs droits à la retraite anticipée recevront des compensations. Il est indispensable que le coût de ces mesures ne pèse pas plus lourd que les avantages financiers de la réforme.

La réduction du coin fiscal sur la période 2007-09 et, en octobre 2008, le lancement du « programme 50+ » destiné à accroître le taux d'activité des seniors sont d'autres mesures qui vont dans la bonne direction pour stimuler l'emploi. Conformément à la Stratégie de Lisbonne, le principal objectif quantitatif est de porter le taux d'emploi des 55-64 ans de 32 % environ en 2008 (l'un des plus bas de l'Union européenne, malgré des progrès récents) à 50 % au moins d'ici 2020. À cette fin, le programme 50+ vise à améliorer les conditions de travail, perfectionner les compétences et les qualifications, renforcer les mesures d'activation en direction des chômeurs et des personnes en invalidité, développer les possibilités d'emploi pour les femmes et réduire le coût de main-d'œuvre des femmes de plus de 55 ans et des hommes de plus de 60 ans via des baisses de charges sociales. Mais sa mise en œuvre semble s'être ralentie plus récemment.


Pourtant, le relèvement de l'âge légal de la retraite devrait également être considéré comme une grande priorité. À l'heure actuelle, en Pologne, cet âge est fixé à 60 ans pour les femmes et à 65 ans pour les hommes, ce qui est plus précoce que dans nombre d'autres pays de l'Union européenne (65 ans), en particulier dans les pays scandinaves (67 ou 68 ans). Le programme 50+ prévoit une uniformisation progressive de l'âge de la retraite pour les hommes et les femmes, à 65 ans, d'ici 2025. Dans un document publié à la mi-2009 sous le titre « La Pologne à l'horizon 2030 », qui définit les principaux enjeux et les priorités à moyen terme, les autorités font part de leur volonté de relever l'âge de la retraite pour le porter à 67 ans au moins d'ici 2030. Cependant, faute de soutien politique suffisant, il ne semble pas possible à l'heure actuelle d'agir plus résolument dans cette direction, même si des raisons objectives peuvent être avancées pour justifier la réforme. L'espérance de vie des hommes au moment de la retraite est plus faible en Pologne que dans tous les autres pays de l'OCDE, Turquie exceptée, mais celle des femmes figure au contraire parmi les plus élevées en raison principalement du faible âge moyen de départ à la retraite (graphique 1.17). Cependant, avec la convergence des revenus réels, on peut s'attendre à ce que l'espérance de vie augmente, ce qui ajoutera aux arguments en faveur d'une retraite plus

Graphique 1.17. **Espérance de vie et âge de la retraite**  
2008 ou dernière année connue<sup>1</sup>



1. 2008 pour le Mexique; 2007 pour l'Australie, l'Autriche, la Corée, la Grèce, la Hongrie, l'Islande, le Japon, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, la République slovaque, la Suède et la Turquie; 2005 pour le Canada et le Royaume-Uni; 2006 pour les autres.
2. CZE : l'âge de la retraite est compris entre 62 et 65 pour les femmes, selon la présence et le nombre d'enfants.
3. DEU : la pension peut être liquidée à partir de 67 ans avec 5 années de cotisations et à partir de 63 ans avec 35 ans de cotisations pour les personnes nées en 1964 et ultérieurement.
4. GBR : l'âge d'ouverture des droits à la pension publique, actuellement de 60 ans pour les femmes nées le 5 avril 1950 ou avant, sera progressivement relevé pour atteindre 65 ans en 2020.

Source : OCDE, Base de données Eco-Santé, 2009; Les pensions dans les pays de l'OCDE, 2009; et calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/814526484620>

tardive. En tout état de cause, puisque la réforme des retraites de 1999 conduira à la neutralité actuarielle de toutes les pensions du régime général à partir de 2014, le prolongement de la vie active s'en trouvera favorisé. En effet, le montant de la pension mensuelle dépendra alors d'une formule tenant compte de la valeur du capital accumulé et de l'espérance de vie à la retraite. En outre, rien n'empêche de continuer à travailler au-delà de l'âge légal de départ à la retraite (et par conséquent de conjuguer plusieurs sources de revenu), alors que, depuis 2006, le système de sécurité sociale fournit des informations à tous les affiliés sur la valeur cumulée des cotisations versées sur leurs comptes individuels ainsi que des prévisions sur les pensions de retraite futures. Cependant, cela n'implique pas que l'âge de la retraite doive rester inchangé à un bas niveau. Il s'agit d'une importante norme sociale qui détermine le comportement de l'offre et de la demande de main d'œuvre et, par conséquent, le taux d'emploi des travailleurs plus âgés. Il peut, par exemple, conditionner l'incitation à suivre un apprentissage et une formation tout au long de la vie, influencer sur la perception sociale de la capacité de travail ou faire office de point de repère dans les négociations sur les droits à la préretraite. Tout compte fait, les autorités

devraient donc s'attacher, d'une part, à harmoniser l'âge de départ en retraite des hommes et des femmes et, de l'autre, à lier toute nouvelle augmentation à l'espérance de vie.

### **Élargir les bases d'imposition et améliorer la législation fiscale**

Il existe plusieurs moyens d'élargir les bases d'imposition en Pologne. Pour commencer, par exemple, les recettes tirées des activités agricoles ne sont pas soumises à l'impôt sur le revenu : les agriculteurs paient un impôt forfaitaire (agricole et/ou forestier) perçu par les collectivités locales et déterminé uniquement en fonction de la surface du terrain exploité et de sa catégorie. La suppression de ce régime spécial serait très certainement une source de recettes nettes pour le budget des administrations publiques, même si elle réduisait parallèlement les ressources locales ainsi que la charge fiscale des ménages modestes, qui pourraient être exonérés de l'impôt sur le revenu alors qu'ils payent actuellement l'impôt agricole. Cela supposerait toutefois une amélioration du recouvrement de l'impôt. Il est vrai que les revenus agricoles ont beaucoup augmenté, sous l'effet de la Politique agricole commune (PAC), depuis que la Pologne est entrée dans l'Union européenne. En outre, si le PIB par habitant arrive encore loin derrière celui des pays les plus avancés de l'UE, les aides directes dispensées aux agriculteurs dans le cadre de la PAC, dont 30 % proviennent du budget de l'État polonais, ont représenté environ 90 % du niveau moyen de celles versées dans l'UE15 en 2009 et ce pourcentage atteindra 100 % en 2010. Certes, ce niveau de 100 % aurait été atteint de toute façon en 2013, avec les seuls transferts de l'UE, mais la décision de l'anticiper au moyen de généreux cofinancements intérieurs a conduit à des engagements de dépenses supplémentaires. Quoi qu'il en soit, le recensement économique qu'il est prévu de réaliser dans le secteur agricole en 2010 devrait confirmer l'ampleur des gains de revenu réalisés depuis 2004 et poser les fondements objectifs de la réforme.

Une autre possibilité d'élargissement de l'assiette d'imposition est liée à la nécessité d'améliorer le recouvrement de la TVA dans le cas de certains services (comme les avocats, les médecins, les agents immobiliers, les comptables, les conseillers en gestion, les détectives, les chasseurs de tête, les ingénieurs et les architectes). Pour ce faire, il faudrait rendre obligatoire l'utilisation de caisses enregistreuses (comme prévu dans le plan d'assainissement), au lieu de recourir à d'autres moyens pour justifier le détail des recettes (comme les factures). En vertu d'une décision rendue par le Tribunal constitutionnel en juillet 2009, dorénavant, l'octroi de ces exemptions devra être entériné par la loi d'ici avril 2010 au plus tard. Les autorités devraient saisir l'occasion pour mettre fin à cette pratique. D'autre part, certains prestataires de services (par exemple, les cordonniers, les stylistes, les vitriers, les coiffeurs, les enseignants individuels, les vétérinaires, les infirmières, les sages-femmes, les médecins ou les dentistes) peuvent opter, au titre de l'impôt sur le revenu, pour le paiement d'une somme forfaitaire déterminée indépendamment du montant effectif des recettes ou du chiffre d'affaires (via le système dit de la « carte de contribuable »); elles n'ont alors pas l'obligation de tenir une comptabilité ni de produire de déclaration fiscale et doivent seulement enregistrer les données relatives à l'emploi. Des conditions nettement plus strictes d'accès à ce régime auraient aussi pour effet, très vraisemblablement, de regonfler les recettes fiscales. Le calcul des cotisations de sécurité sociale des travailleurs indépendants, non plus sur la base d'un revenu théorique de faible montant (60 % du salaire moyen), mais sur celle de leurs gains effectifs, irait dans le même sens. Cependant, comme pour l'impôt sur le revenu des agriculteurs, l'efficacité de ces mesures dépendrait d'une amélioration du

recouvrement de l'impôt. Plus généralement, l'établissement d'une liste de dépenses fiscales serait utile pour identifier les domaines où des économies pourraient être réalisées.

### **Accroître l'efficacité et réduire la masse salariale du secteur public**

Accroître l'efficacité des administrations publiques, réduire leurs dépenses et améliorer la qualité de la législation fiscale sont d'autres mesures nécessaires pour conforter la situation des finances publiques. Le gouvernement a prévu de réduire la masse salariale de l'État de 10 %, mais le détail des mesures à mettre en œuvre dans cette optique ne sera arrêté qu'au terme d'un audit actuellement en cours. Une autre mesure consisterait à contenir la progression des salaires de l'administration publique par rapport à ceux du secteur privé. Dans le secteur public, les salaires ont augmenté de 32 % entre 2004 et 2008, contre 27 % en moyenne dans le secteur privé, portant ainsi le différentiel moyen à 15 % en 2008 (GUS, 2009). Cela étant, pour stimuler parallèlement l'efficacité, il serait bon d'établir un lien plus étroit entre promotions et performances.

Au cours des dix dernières années, la législation fiscale a fait l'objet de multiples amendements et interprétations, parfois en contradiction avec le droit européen, ce qui a considérablement nui à sa qualité et à son efficacité (Institute for Fiscal Studies, 2009). Améliorer l'efficacité du recouvrement de l'impôt est donc un autre grand défi à relever; de l'avis de certains spécialistes, il y aurait même peut-être lieu de réécrire entièrement certains pans de la législation fiscale. Même si les taux effectifs d'imposition sont proches de la moyenne internationale, les coûts de mise en conformité (nombre de paiements et temps nécessaire pour accomplir les formalités fiscales) sont très élevés par rapport à d'autres pays (voir chapitre 3).

### **Réaménager et étendre l'application des impôts les moins générateurs de distorsions**

Les impôts sur la propriété et les taxes environnementales mériteraient d'être améliorés et utilisés plus largement. Une grande réforme consisterait à remplacer les différentes catégories d'impôts sur la propriété qui existent actuellement (sur les terrains agricoles, les forêts et les biens immobiliers) par des impôts assis sur la valeur marchande des biens. Le taux d'imposition pourrait être fixé à un niveau sans incidence sur les recettes dans un premier temps, puis augmenté par la suite. En outre, la tendance en faveur de l'investissement immobilier qui caractérise l'impôt sur le revenu des personnes physiques devrait être corrigée en taxant les plus-values réalisées sur la vente de biens locatifs détenus depuis plus de 12 mois. Enfin, pour aborder avec efficacité le problème du changement climatique (voir encadré 1.2) tout en générant des recettes budgétaires, il conviendrait d'envisager l'introduction d'une taxe sur le carbone et de supprimer la différence d'imposition entre le carburant diesel et le fioul domestique, même si cette différence est compatible avec la législation de l'UE.

### Encadré 1.2. **Changement climatique : sources d'énergie disponibles et objectifs**

Le charbon est la principale source d'énergie conventionnelle de la Pologne. Après l'Afrique du Sud, la Pologne est le deuxième pays du monde le plus dépendant du charbon, avec lequel elle assure 89 % de sa production d'électricité (contre 81 % en Chine, 68 % en Inde et 49 % aux États-Unis et en Allemagne, par exemple). La Pologne est aussi le plus gros producteur de charbon de l'UE et sa dépendance à l'égard des importations d'énergie est par conséquent l'une des plus faibles de la région. Enfin, elle arrive au 10<sup>e</sup> rang mondial pour le niveau de ses réserves (7.5 milliards de tonnes à la fin de 2008), dont 25 % se composent de lignite ou charbon brun, un combustible qui émet beaucoup de CO<sub>2</sub>. Le ratio réserves/production est estimé à 52 ans, mais les mines polonaises rencontrent des problèmes technologiques croissants. L'excédent commercial de charbon vapeur a considérablement diminué en 2006 et est devenu négatif en 2008. D'importants investissements dans de nouvelles installations sont déjà en cours pour maintenir la production.

La place qu'occupe le charbon dans la palette énergétique de la Pologne fait de ce pays un gros émetteur de gaz à effet de serre (GES) et va de pair avec une forte intensité en CO<sub>2</sub>. Néanmoins, le secteur énergétique polonais a considérablement réduit ses émissions entre 1990 et 2007 : de 94 % pour les particules, 63 % pour le dioxyde de soufre, 44 % pour les oxydes d'azote et 16 % pour le dioxyde de carbone. En outre, au lieu des 6 % demandés par le protocole de Kyoto entre 1988, l'année de référence, et 2008-12, la Pologne a réduit ses émissions globales de GES de 29 % entre 1988 et 2007 (12 % seulement si l'on prend 1990 comme base). Ce résultat est surtout imputable au déclin de l'industrie lourde, très énergivore, et à la restructuration générale de l'économie à la fin des années 80 et au début des années 90, car dans le secteur des transports, par exemple, et surtout dans le transport routier, les émissions ont augmenté. Malgré une amélioration générale de la situation, récemment marquée par la vente de droits d'émission de CO<sub>2</sub> à l'Espagne et à l'Irlande, la Pologne était encore le sixième émetteur de l'UE27 en 2007, avec 8 % du volume total des émissions de GES.

L'économie polonaise consomme beaucoup d'énergie et la demande a constamment augmenté au cours de la dernière décennie. Or d'importants investissements sont nécessaires pour améliorer l'offre : avant la crise actuelle on estimait que la Pologne pourrait connaître un déficit énergétique en 2012, qui perdurerait au moins jusqu'en 2014. Le réseau national est vétuste (les pertes représenteraient 12 à 15 % de la production, d'après le rapport Pologne 2030 de la Chancellerie du Premier ministre) et les connexions permettant d'importer de l'électricité des pays voisins ont une capacité de transmission très limitée. La structure du secteur électrique n'encourage pas assez l'investissement ni l'efficacité économique, étant dominée par quatre entreprises verticalement intégrées et majoritairement entre les mains de l'État. D'après les estimations, l'effort d'investissement nécessaire d'ici 2030 dans le secteur de l'énergie s'inscrirait dans une fourchette comprise entre 12-15 % et 23 % du PIB actuel. Dans cette perspective, le gouvernement a prévu la construction d'une première centrale nucléaire d'ici 2020 et d'une deuxième avant 2030. Cela dit, le charbon étant considéré comme une ressource clé pour la production d'énergie, les technologies du « charbon propre » – amélioration de l'efficacité énergétique des centrales classiques, gazéification du charbon, captage et stockage du CO<sub>2</sub> à grande échelle – soulèvent de grands espoirs. En attendant, et pour apaiser les craintes d'une hausse trop rapide des tarifs de l'électricité, la Pologne a demandé et obtenu plusieurs dérogations majeures au plan énergie-climat de la Commission européenne, notamment l'allocation de droits à polluer gratuits pour 70 % des émissions de son secteur énergétique en 2013, avec une réduction progressive de cette exemption pour arriver à son élimination totale en 2020, des permis d'émissions gratuits pour les secteurs gros consommateurs d'énergie exposés à un risque de délocalisation de leur production en dehors de l'UE, et des droits d'émissions supplémentaires jusqu'en 2020 pour des secteurs qui ne sont pas couverts par le système européen d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (construction, transport, agriculture). Un litige subsiste néanmoins autour du niveau des émissions de CO<sub>2</sub> autorisé au cours de la période 2008-12 : la Pologne a réclamé une augmentation de 36 % par rapport au quota de 208.5 millions de tonnes par an alloué par la Commission européenne (ses émissions de CO<sub>2</sub> vérifiées se sont élevées à 204.1 millions de tonnes en 2008). La question a été portée devant la Cour européenne de justice, après la décision favorable à la Pologne prise en première instance. La Commission européenne hésite à attribuer des quotas supplémentaires par crainte de faire baisser le prix du carbone sur le marché.

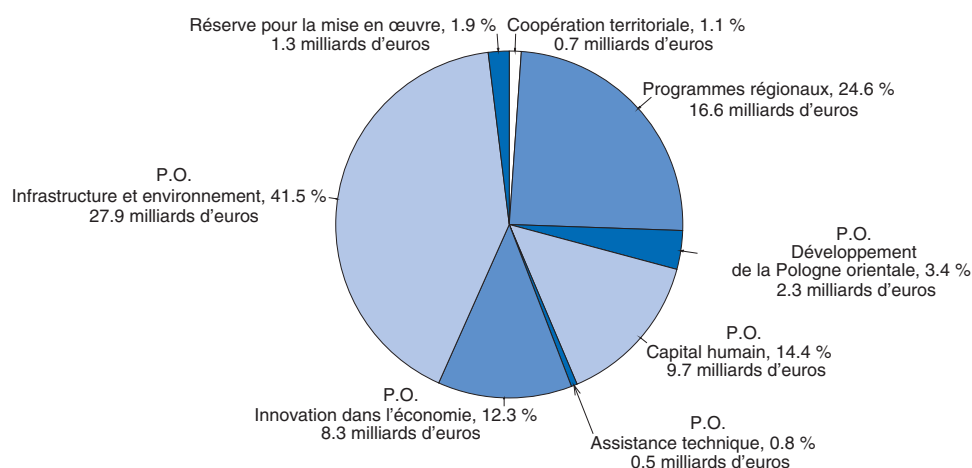
## Importance des transferts de l'UE

### Volume de l'aide apportée par les fonds de l'UE

Avec 67.3 milliards d'euros alloués au pays sur la période 2007-13, soit 19 % de l'ensemble des fonds structurels et des fonds de cohésion mis à disposition par l'UE, la Pologne est désormais le premier bénéficiaire de la politique de cohésion de l'Union européenne. Cette politique est financée par trois fonds : le Fonds européen de développement régional et le Fonds social européen (communément désignés sous l'appellation de « fonds structurels »), et le Fonds de cohésion. En Pologne, elle est incorporée dans le cadre de référence stratégique national (CRSN) où elle se décline en cinq programmes opérationnels nationaux et 16 programmes opérationnels régionaux, ainsi que neuf programmes au titre de la coopération territoriale européenne (graphique 1.18). Les principaux domaines soutenus par le budget du CRSN sont les suivants : transports (35 %), R-D, innovation et entrepreneuriat (16 %), protection de l'environnement et prévention des risques (14 %), capital humain (13 %) et société de l'information (6 %). Comparé aux 2.8 milliards d'euros par an de la période 2004-06, le montant annuel moyen de 9.6 milliards d'euros alloué à la Pologne sur la période 2007-13 donne la mesure du défi que le pays aura à relever pour absorber efficacement un volume de fonds aussi considérable. Rappelons à cet égard que l'utilisation des subventions européennes est soumise au principe du cofinancement, selon lequel un projet doit être financé au moins pour 15 % de sa valeur au moyen de ressources nationales<sup>13</sup>. Aux fonds structurels et de cohésion viendront en outre s'ajouter une enveloppe de 18.3 milliards d'euros que la Pologne va recevoir au titre de la Politique agricole commune et des politiques de développement rural pour la période 2007-13.

Les fonds structurels et de cohésion alloués à la Pologne représentent 22 % de son PIB en 2008, à utiliser sur une période de sept ans, contre 17 % pour la République slovaque, 19 % pour la République tchèque et 26 % pour la Hongrie (graphique 1.19)<sup>14</sup>. Le gouvernement entend dépenser environ 7 milliards d'euros en 2010, après 4.5 milliards d'euros en 2009,

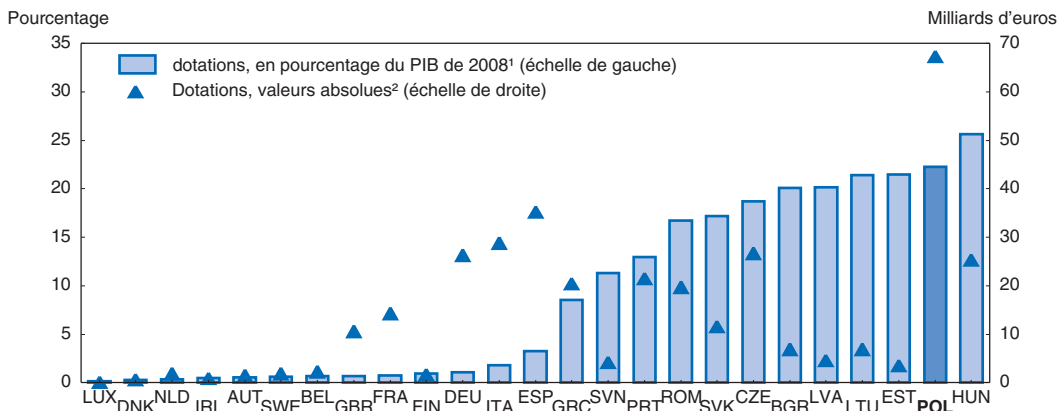
Graphique 1.18. **Fonds structurels et fonds de cohésion de l'UE, 2007-13<sup>1</sup>**  
Répartition par programme



1. Total (100%) = 67.3 milliards EUR.

Source : Ministère du Développement régional.

Graphique 1.19. Répartition des fonds de l'UE entre les États membres, 2007-13



1. En pourcentage du PIB de 2008 aux prix du marché dans les monnaies nationales, convertis en euros sur la base des taux de change mensuels moyens d'octobre 2009.
2. Aux prix courants.

Source : Commission européenne.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/814638380761>

puis accroître régulièrement ce montant jusqu'à 11 milliards d'euros par an au moins à compter de 2013. En tenant compte des aides à l'agriculture, et en se fondant sur les prévisions annuelles de dépenses et de croissance, les transferts de l'UE à la Pologne devraient représenter 3.3 % de son PIB par an en moyenne sur la période 2009-15, étant donné la règle « n + 2 » permettant le report des crédits sur une période de deux ans (tableau 1.3)<sup>15</sup>. Cette proportion du PIB est comparable à celle des entrées d'IDE (voir chapitre 3), ce qui laisse entrevoir l'impact considérable que les fonds de l'UE pourraient avoir. D'après les chiffres présentés dans le tableau ci-dessous, qui tiennent compte des objectifs du gouvernement, le rythme d'absorption serait assez régulier. Cependant, l'expérience montre que les dépenses démarrent souvent lentement et s'accroissent ensuite jusqu'à la fin de l'exercice budgétaire. Étant donné les sommes en jeu, tout retard pris au départ risque de donner lieu ultérieurement à un gonflement excessif des paiements qu'il convient d'éviter en respectant aussi rigoureusement que possible les échéances fixées.

Tableau 1.3. Incidence des politiques de soutien de l'UE, 2009-15

En milliards d'euros et en pourcentage du PIB

|      | Fonds structurels et de cohésion | Soutien à l'agriculture | Total | PIB (projection) | Soutien total (en pourcentage du PIB) | Cofinancement minimum <sup>1</sup> |                    |
|------|----------------------------------|-------------------------|-------|------------------|---------------------------------------|------------------------------------|--------------------|
|      |                                  |                         |       |                  |                                       | Milliards d'euros                  | Pourcentage du PIB |
| 2009 | 4.5                              | 2.0                     | 6.5   | 317              | 2.1                                   | 0.8                                | 0.3                |
| 2010 | 7.0                              | 2.2                     | 9.2   | 332              | 2.8                                   | 1.3                                | 0.4                |
| 2011 | 10.6                             | 2.4                     | 13.0  | 349              | 3.7                                   | 1.9                                | 0.6                |
| 2012 | 10.7                             | 2.6                     | 13.3  | 370              | 3.6                                   | 2.0                                | 0.5                |
| 2013 | 11.0                             | 2.8                     | 13.8  | 390              | 3.5                                   | 2.0                                | 0.5                |
| 2014 | 11.5                             | 3.0                     | 14.5  | 410              | 3.5                                   | 2.1                                | 0.5                |
| 2015 | 11.8                             | 3.2                     | 15.0  | 431              | 3.5                                   | 2.2                                | 0.5                |

1. Calculé sur la base d'un minimum de 15 % pour les fonds de cohésion et de 20 % pour les fonds structurels, soit une moyenne de 18.3 %.

Source : Ministère du Développement régional et calculs de l'OCDE; Rosenberg et Siehej (2007); et OCDE, données du scénario de référence à moyen terme.



### Conséquences macroéconomiques

Des entrées de capitaux aussi volumineuses auront nécessairement des conséquences non négligeables au plan macroéconomique. Le principal objectif de l'aide apportée via les fonds de l'UE est de moderniser la structure de l'économie et d'accélérer la convergence des pays jugés éloignés de leur situation d'équilibre sur le long terme à cause d'un stock de capital et d'une productivité du travail tous deux insuffisants. L'incidence économique des subventions de l'Union européenne peut se faire sentir aussi bien sur la demande que sur l'offre. Les effets sur la demande sont ceux qui découlent à court terme des multiplicateurs Keynésiens classiques, tandis que les effets sur l'offre se matérialisent par l'intermédiaire d'un accroissement de la capacité de production, par exemple grâce à de meilleures infrastructures et au renforcement du capital humain. Dans un premier temps, les effets sur la demande peuvent être plus importants dans la mesure où l'impact de l'investissement sur la croissance potentielle met du temps à se concrétiser. Mais les effets sur l'offre sont souvent de plus longue durée, surtout lorsque le nouveau stock de capital a un faible taux de dépréciation, ce qui est le cas des infrastructures<sup>16</sup>.

Cela étant, diverses fuites peuvent affaiblir l'impact des fonds de l'UE. *Premièrement*, du côté de l'offre, les investissements cofinancés par l'UE peuvent avoir un effet d'éviction sur les investissements publics et privés qui auraient lieu sans les aides communautaires. *Deuxièmement*, du côté de la demande, il se peut que les agents, conscients du caractère temporaire de la nouvelle source de revenu, anticipent l'avenir et lissent leur consommation dans le temps, ce qui entraînera une hausse du taux d'épargne<sup>17</sup>. *Troisièmement*, s'il n'y a pas assez de capacités disponibles dans l'économie, les entrées de capitaux engendreront des tensions inflationnistes. L'enchaînement le plus probable, cependant, est le suivant : les entrées de fonds de l'UE induisent un choc positif sur la demande, qui stimule la consommation et accroît les importations; le taux de change réel s'apprécie, ce qui, dans le cas de la Pologne, devrait se produire *ceteris paribus* sous l'effet à la fois d'une appréciation nominale et des pressions inflationnistes; de ce fait, la balance commerciale se détériore, en particulier lorsque les transferts de l'UE stimulent l'activité dans le secteur de la construction, tandis que la production intérieure augmente par rapport au scénario sans transferts. Les simulations effectuées par Allard *et al.* (2008), qui portent sur les nouveaux États membres de l'UE, montrent que ces effets dépendent en fait de la forme des aides apportées par l'UE (soutien au revenu des ménages, investissement public, subventions à l'investissement privé). D'après ces travaux, du fait de diverses fuites, le multiplicateur de PIB réel lié aux fonds de l'UE est vraisemblablement inférieur à l'unité.

D'autres données concernant l'efficacité des aides de l'UE présentent un tableau contrasté. D'abord, on peut simplement regarder la situation des pays qui ont reçu des aides européennes dans le passé. L'Espagne, la Grèce, l'Irlande et le Portugal ont tous les quatre bénéficié de volumes substantiels de fonds de l'UE au titre des cadres communautaires d'appui financés sur la période 1989-2006, avec une enveloppe annuelle moyenne allant de 1.2 % du PIB pour l'Espagne à 3.1 % du PIB pour le Portugal (tableau 1.4). À première vue, l'évolution hétérogène de ces économies ne permet pas de discerner de tendance claire quant à l'effet des fonds de l'UE sur leur processus de convergence par rapport au niveau de PIB de l'UE15 (graphique 1.20). Le Portugal n'a effectué aucun rattrapage avant le début des années 90, la Grèce a commencé à dépasser le rythme de croissance moyen de l'UE15 en 2000, l'Irlande a amorcé une vigoureuse remontée au milieu des années 80, et l'Espagne s'est maintenue entre les extrêmes, se rapprochant graduellement de la moyenne européenne jusqu'en 2003.

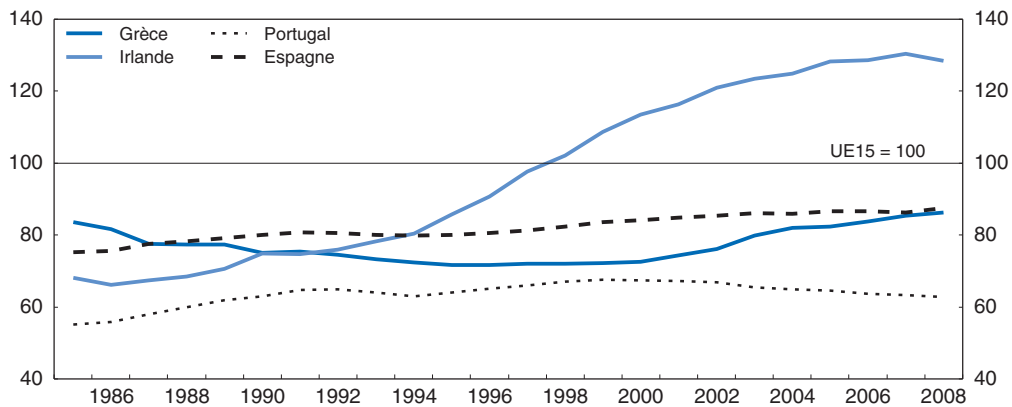
Tableau 1.4. **Soutien de l'UE aux quatre premiers pays bénéficiaires du Fonds de cohésion (1989-2006)**

|   | Grèce | Irlande | Portugal | Espagne |
|---|-------|---------|----------|---------|
| Part du PIB, %, moyenne annuelle                          | 2.8   | 1.6     | 3.1      | 1.2     |
| 1989-1993   | 2.6   | 2.5     | 3.0      | 0.7     |
| 1994-1999   | 3.0   | 1.9     | 3.3      | 1.5     |
| 2000-2006   | 2.8   | 0.6     | 2.9      | 1.3     |
| Part de la formation de capital fixe, %, moyenne annuelle | 12.9  | 8.4     | 12.6     | 5.2     |
| 1989-1993   | 11.8  | 15.0    | 12.4     | 2.9     |
| 1994-1999   | 14.6  | 9.6     | 14.2     | 6.7     |
| 2000-2006   | 12.3  | 2.6     | 11.4     | 5.5     |


Source : Lolos (2001).

Graphique 1.20. **Évolution du PIB par habitant par rapport à la moyenne de l'UE15 dans quelques pays (1985-2008)**

A PPA constantes de 2005, UE15 = 100



Source : OCDE, Base de données des comptes nationaux.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/814660217677>

Dans une perspective plus quantitative, il y a généralement deux façons d'évaluer l'impact des transferts de l'UE sur le rythme de convergence : les analyses économétriques et les simulations fondées sur des modèles. Les résultats des études économétriques ne sont pas concluants (cf. Allard *et al.*, 2008, pour des références). Par conséquent, la plupart des estimations de l'impact des aides de l'UE reposent sur des simulations de modèles macroéconomiques. Selon les hypothèses retenues, ces modèles donnent des résultats extrêmement variés. Ceux qui intègrent des effets d'éviction importants font apparaître des incidences minimales; ceux qui incluent des externalités positives *ad hoc* aboutissent à des résultats inverses. Le modèle le plus fréquemment utilisé est le modèle HERMIN, qui combine des éléments néoclassiques et keynésiens pour analyser à la fois les effets sur la demande à court terme et les effets sur l'offre à long terme, et qui livre des estimations intermédiaires (Commission européenne, 2007)<sup>18</sup>. Grâce aux financements de l'UE, les simulations du modèle HERMIN montrent que le PIB réel en Espagne, en Grèce, au Portugal et en Irlande a initialement reçu une impulsion comprise entre 1 et 4½ pour cent, mais que ce supplément de croissance ne devrait plus être que de ½ à 2 % en 2010 (Allard *et al.*, 2008). Pour l'Irlande, Barry *et al.* (2001) estiment que les fonds structurels ont contribué pour un peu plus de ½ point à la croissance du PIB annuel entre 1994 et 1999, ajoutant ainsi environ

4 % au niveau du PIB. D'autres études citées dans Allard *et al.* (2008) situent généralement aux alentours de 0.3-0.5 point de pourcentage par an l'impact des fonds de l'UE sur la croissance annuelle de divers pays au cours de la période de programmation de ces aides.

Lolos (2001) examine la situation des pays d'Europe du Sud et conclut que, sur la base des simulations du modèle HERMIN, une aide de l'UE représentant 1 % du PIB devrait accroître l'activité économique du pays bénéficiaire de 0.5 % et réduire son taux de chômage de 0.25 point de pourcentage; les effets seraient comparables dans les PECO. D'après le rapport de la Commission européenne (2007) qui évalue l'impact de la politique de cohésion dans ces pays, en 2015, les fonds de l'UE se traduiraient par un gain de PIB d'environ 4 % en moyenne (non pondérée) par rapport au niveau de référence du scénario sans aide de l'UE dans les pays bénéficiaires (tableau 1.5), avec des améliorations du côté de l'offre comptant pour à peu près la moitié des effets. Pour la Pologne, les gains de croissance et d'emploi induits par les aides de l'UE atteindraient respectivement 5.4 % et 2.8 % en 2015.

Pour résumer les diverses études, il y a beaucoup d'incertitudes, mais il semble raisonnable de penser que les transferts de l'Union européenne représenteront un gain de croissance compris entre 0.5 et 1.5 point de pourcentage, en moyenne annuelle, sur la période 2009-15. Ces estimations peuvent être considérées comme un plafond dans la mesure où elles supposent une absorption optimale des fonds. Cependant, si l'on tient compte de l'effet d'entraînement que peuvent avoir les aides européennes, les simulations ne prennent peut-être pas toute la mesure de leur impact. Les investissements dans la construction de routes, l'enseignement supérieur et le perfectionnement des compétences professionnelles, par exemple, devraient en toute logique produire des externalités positives et des effets dynamiques qui contribueront à renforcer le potentiel de croissance au fil du temps.

Tableau 1.5. **Effets de la politique de cohésion de l'UE sur le PIB et sur l'emploi**

Gains en pourcentage, 2006 et 2015

|                     | Effet en 2006<br>(de la politique de cohésion 2000-06) |  | Effet en 2015<br>(de la politique de cohésion 2000-13) |  |
|---------------------|--|--|--|--|
|                     | Gain de PIB<br>(% au-dessus du niveau<br>de référence) | Gain d'emploi<br>(% au-dessus du niveau<br>de référence) | Gain de PIB<br>(% au-dessus du niveau<br>de référence) | Gain d'emploi<br>(% au-dessus du niveau<br>de référence) |
| Bulgarie            | –  | –  | 5.9  | 3.2  |
| République tchèque  | 1.6  | 0.8  | 9.1  | 7.1  |
| Estonie             | 1.8  | 1.3  | 8.6  | 5.4  |
| Grèce               | 2.8  | 2.0  | 3.5  | 2.3  |
| Hongrie             | 0.6  | 0.6  | 5.4  | 3.7  |
| Irlande             | 0.9  | 0.7  | 0.6  | 0.4  |
| Lettonie            | 1.6  | 1.2  | 9.3  | 6.0  |
| Lituanie            | 1.2  | 0.9  | 8.3  | 4.8  |
| <b>Pologne</b>      | <b>0.5</b>   | <b>0.4</b>   | <b>5.4</b>   | <b>2.8</b>   |
| Portugal            | 2.0  | 1.4  | 3.1  | 2.1  |
| Roumanie            | –  | –  | 7.6  | 3.2  |
| République slovaque | 0.7  | 0.5  | 6.1  | 4.0  |
| Slovénie            | 0.3  | 0.3  | 2.5  | 1.7  |
| Espagne             | 1.0  | 0.7  | 1.2  | 0.8  |

Source : Commission européenne (2007).

### Conséquences pour l'action publique

Dans la pratique, les conséquences des transferts européens sont à la fois structurelles, budgétaires et monétaires. Les pouvoirs publics doivent réaliser la quadrature du cercle en s'efforçant de tirer parti des énormes possibilités offertes par un accès à de « l'argent gratuit », sans encourir les risques déstabilisateurs que cela peut avoir au plan macroéconomique (Rosenberg et Sierhej, 2007). *Premièrement*, les fonds de l'UE seront d'autant plus bénéfiques pour la Pologne qu'elle sera capable de les absorber de façon efficace et productive. Étant donné le volume des transferts, la tâche ne sera certainement pas facile. Augmenter la capacité d'absorption nécessite une gestion publique efficace et un cadre approprié pour canaliser les ressources vers les secteurs qui en ont le plus besoin (voir chapitre 3). D'autre part, pour tirer tout le parti possible des aides, il faudra veiller à ce que l'impulsion donnée à l'activité ne vienne pas se heurter à l'insuffisance des capacités de production. Des taux d'emploi relativement bas ne signifient pas nécessairement qu'il existe une réserve de main-d'œuvre inemployée : des réformes structurelles seront nécessaires pour accompagner la mise en œuvre de la politique de cohésion, en particulier pour rendre l'économie plus souple et faire en sorte que le marché du travail réagisse en douceur à l'impulsion, sans engendrer de tensions inflationnistes (voir chapitres 2 et 3).

*Deuxièmement*, les dépenses liées aux aides de l'UE ont une incidence sur la politique budgétaire nationale. En effet, les transferts de l'UE sont soumis au double principe du cofinancement et de l'additionnalité par rapport aux ressources intérieures. Si la règle du cofinancement n'a pas nécessairement d'effet expansionniste sur le budget, dès lors que le pays bénéficiaire peut substituer les financements de l'UE à ses propres dépenses, il n'en va pas de même de la règle d'additionnalité, qui veut que les dépenses financées dans une catégorie donnée soient au moins égales au montant des dépenses annuelles moyennes en termes réels durant la période de programmation précédente (2004-06)<sup>19</sup>. En limitant ainsi les possibilités de substitution, les financements de l'UE tendent à fragiliser le budget, même si, en réalité, il est pratiquement impossible de déterminer combien un pays aurait consacré à tel ou tel poste de dépenses en l'absence des fonds de l'UE.

Rosenberg et Sierhej (2007) estiment *a posteriori* que les transferts de l'UE sur la période 2004-06 ont probablement entraîné une expansion budgétaire allant jusqu'à 1 point de PIB dans les pays d'Europe centrale et orientale, en moyenne. Avec un niveau de cofinancement minimum, les fonds alloués sur la période 2007-13 devraient induire un surplus de dépenses annuelles de 0.5 % du PIB en moyenne entre 2009 et 2015 (tableau 1.3)<sup>20</sup>. Cet effet expansionniste ne peut que rendre plus difficiles l'abrogation de la procédure de déficit excessif engagée à l'encontre du pays en vertu du Pacte de stabilité et de croissance ainsi que la préparation de l'adhésion à l'euro. Pour le neutraliser, il faudrait que les cofinancements s'accompagnent de réductions au niveau d'autres lignes budgétaires, permettant ainsi de modifier la structure des dépenses publiques sans empêcher les stabilisateurs automatique de jouer pleinement leur rôle. Un cadre budgétaire approprié, tel que décrit en détail au chapitre 2, aiderait à concevoir et à mettre en œuvre une réponse satisfaisante dans le domaine des finances publiques.

*Troisièmement*, les transferts auront aussi des répercussions sur la politique monétaire. Si, du point de vue de la stabilisation macroéconomique, les entrées de fonds liées aux aides de l'UE sont bienvenues au lendemain de la crise, alors que l'activité se redresse et converge vers son potentiel, une injection de 3 à 4 points de PIB dans une économie déjà

engagée dans un processus de rattrapage rapide pourrait conduire à la surchauffe et exiger de ce fait un resserrement de la politique monétaire. D'après Allard et al. (2008), la difficulté, pour les pays qui pratiquent le ciblage de l'inflation, est de résister à la tentation d'assouplir l'objectif pour faire face aux entrées de fonds de l'UE. En effet, le resserrement monétaire nécessaire pour éviter que les pressions de la demande alimentent les anticipation inflationnistes risque d'aboutir à une appréciation de la monnaie, aux dépens du secteur des produits exportables. Mais tout assouplissement de la cible d'inflation aurait simplement pour effet d'aggraver les tendances indésirables, et « au bout du compte, la hausse des taux d'intérêt réels serait rendue obligatoire par les effets réels des entrées de fonds dans l'économie » (Allard et al., p. 28). Les autorités devront être conscientes de ces interactions et agir en conséquence, pour que les fonds structurels de l'UE puissent pleinement contribuer au processus de convergence.

### Encadré 1.3. Principales recommandations pour stabiliser l'économie après la récession mondiale

#### Réglage de la politique monétaire pour stabiliser l'économie et améliorer les institutions

- Commencer assez tôt à normaliser les taux d'intérêt, étant donné le peu de ressources inemployées à mobiliser dans l'économie.
- Échelonner les mandats des membres du Conseil de politique monétaire pour assurer la continuité de la politique monétaire.

#### Rétablissement de la viabilité budgétaire

- Élaborer et mettre en œuvre un plan d'assainissement crédible et efficace pour ramener le déficit structurel au niveau de 1 % du PIB, ainsi qu'il est prévu dans le Pacte de stabilité et de croissance de l'UE.
- Poursuivre la réforme des retraites en faisant tendre les régimes des militaires, des policiers et des mineurs vers la neutralité actuarielle. Réduire encore les subventions à la caisse de retraite des agriculteurs (la KRUS) en liant les cotisations aux revenus, dans un premier temps, puis en la réintégrant dans le système général de sécurité sociale à moyen terme. Envisager d'introduire des « compensations » temporaires en vue de promouvoir le développement du capital humain dans les zones rurales. Uniformiser régulièrement l'âge de la retraite pour les hommes et les femmes et lier les relèvements futurs à l'espérance de vie. Revoir la situation des nombreux bénéficiaires de pensions d'invalidité qui ont acquis des droits permanents du temps où les critères d'admissibilité étaient plus lâches.
- Élargir les bases d'imposition en soumettant les revenus agricoles à l'impôt sur le revenu, en introduisant des caisses enregistreuses pour tous les services professionnels afin d'améliorer le recouvrement de la TVA, en durcissant sensiblement les conditions d'accès au régime d'imposition forfaitaire du revenu et en liant le calcul des cotisations de sécurité sociale des travailleurs indépendants à leurs revenus réels. Ces mesures doivent aller de pair avec une amélioration du recouvrement de l'impôt.
- Réaménager et privilégier les impôts les moins générateurs de distorsions en mettant en place des impôts sur la propriété assis sur la valeur marchande des biens, en imposant les plus-values sur la cession de biens locatifs, en supprimant l'écart d'imposition entre le carburant diesel et le fioul, et en créant une taxe sur le carbone.

### Encadré 1.3. Principales recommandations pour stabiliser l'économie après la récession mondiale (suite)

- Accroître l'efficacité et réduire les dépenses du secteur public en comprimant la masse salariale, en limitant la croissance des salaires par rapport au secteur privé et en établissant un lien plus étroit entre promotions et performances.

#### Lissage de l'impact macroéconomique des transferts de l'UE

Veiller à ce que la politique monétaire et la politique budgétaire tiennent bien compte de l'impact des transferts de l'UE en intégrant systématiquement les hypothèses relatives au taux d'absorption des fonds de l'UE dans les prévisions économiques. Faire en sorte que les politiques macroéconomiques puissent réagir aux éventuels déséquilibres induits par les entrées de fonds de l'UE et lisser les dépenses liées à ces transferts de manière à éviter un gonflement excessif en cours de route.

### Notes

1. D'après les données effectives représentées au graphique 1.6. Ces chiffres sont toutefois à prendre avec précaution dans la mesure où le poste Erreurs et omissions nettes de la balance des paiements est passé de 10.1 milliards de zlotys en 2006 à -53.3 milliards de zlotys en 2008. Les responsables des services statistiques s'efforcent actuellement de comprendre quelle peut être l'origine d'un écart aussi important.
2. Le groupe PECO-4, également appelé groupe de Visegrad, comprend la Hongrie, la Pologne, la République slovaque et la République tchèque.
3. En général, les banques couvrent leurs positions de change par des swaps de devises, mais comme les marchés de produits dérivés se sont asséchés, les reports sont devenus impossibles et les bilans se sont donc trouvés de plus en plus exposés à la dépréciation du zloty.
4. La Recommandation S oblige notamment les banques à évaluer, avant d'attribuer un prêt 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 (OCDE, 2008).
5. La marge de sécurité (en anglais « haircut ») définit le niveau de protection que le prêteur (dans ce cas, la BNP) exige de l'emprunteur en cas de variations de la valeur de marché des titres remis en gage pour obtenir les fonds. Avec une marge de sécurité de 10 %, par exemple, un titre qui vaut 100 sur le marché et qui est remis en gage permettra d'emprunter 90. Abaisser la marge de sécurité permet d'emprunter davantage pour un titre donné en gage, valorisé au prix du marché.
6. Parallèlement, les opérations régulières de retrait de liquidité ont été maintenues en raison d'un problème structurel de liquidité excédentaire (inégalement répartie) dans le secteur bancaire.
7. D'une garantie partielle de 22 500 euros – 1 000 euros garantis à 100 % et le reste à 90 % – à une garantie totale de 50 000 euros.
8. De plus, bien qu'une loi ait été adoptée pour permettre aux banques désireuses d'accroître leur ratio de fonds propres de faire appel à la garantie de l'État, ce qui aurait pu aider à renforcer la confiance, la situation financière des banques polonaises et leur solvabilité sont suffisamment bonnes pour qu'elles n'aient pas eu à se prévaloir de cette disposition.
9. D'autre part, contrairement à ce qui était prévu, les collectivités locales n'ont pas été autorisées jusqu'ici à développer leurs activités dans ce domaine, situation qui s'explique peut-être à la fois par le risque d'accroissement de la dette publique et par l'absence de système de contrôle des engagements éventuels au niveau microéconomique.
10. Le déficit des administrations publiques s'est monté à 3.7 % du PIB en 2008 d'après la définition nationale, et à 3.6 % d'après celle d'Eurostat.
11. On observe une incohérence dans le programme de convergence entre un écart de production stationnaire (-0.2 % du PIB) et une croissance du PIB supérieure au potentiel en 2011-12. Cela implique en particulier soit un taux de croissance du PIB plus faible à 3.6 % en 2012 (pour un écart de production donné) soit un écart de production plus élevé à 0.5 % du PIB (pour une croissance du

PIB donnée). Cette dernière possibilité aurait des conséquences évidentes sur les niveaux des taux d'intérêt et les coûts du service de la dette.

12. Le Fonds national pour le réseau routier a émis des obligations pour un montant de 7.5 milliards de zlotys en 2009 et prévoit de lever encore 7.8 milliards de zlotys sur le marché en 2010. Il a également bénéficié de prêts de la Banque européenne d'investissement à hauteur d'environ 5.5 milliards de zlotys en 2009 et ce montant devrait doubler en 2010. Au total, c'est donc l'équivalent de plus de 2 % du PIB qui ne seront pas pris en compte dans le calcul de la dette publique à la fin de 2010. Avec la prime de risque, le prix à payer pour ces emprunts pourrait tourner autour de 30 millions de zlotys en 2009 et de 60 millions de zlotys en 2010.
13. Plus précisément, la Pologne doit apporter un cofinancement d'au moins 15 % dans le cas des fonds de cohésion (? du total alloué) et de 20 % dans le cas des fonds structurels attribués aux régions admises à bénéficier des fonds de cohésion (? du total). Globalement, cela représente un minimum de cofinancement de 18.3 %, soit 12.3 milliards d'euros sur les sept années considérées.
14. Les chiffres reportés sur le graphique ont été calculés sur la base d'un cofinancement de 15 % et des taux de change en vigueur à la fin de novembre 2009.
15. Les prévisions de croissance du PIB s'appuient sur le scénario de référence à moyen terme de l'OCDE; le taux de change est supposé constant, à 4.20 zlotys pour 1 euro.
16. Bien que ces transferts n'aient aucun impact sur l'équilibre à long terme dans un modèle néoclassique de la croissance économique, les théories de la croissance endogène reconnaissent qu'ils peuvent avoir des retombées favorables à la dynamique de l'investissement et de la production même sur le long terme.
17. Il convient de noter que, dans un cas comme dans l'autre, même si les effets de compensation jouent à plein et que le PIB reste en conséquence inchangé, le revenu net et le patrimoine net du pays augmentent car les apports d'aide s'apparentent à un cadeau.
18. Ce modèle, largement utilisé par la Commission européenne, a été mis au point par l'Economic and Social Research Institute de Dublin.
19. Ce principe s'applique aux fonds structurels, mais pas aux fonds de cohésion.
20. À supposer que le cofinancement minimum provienne de sources intérieures publiques. En principe, des investissements privés pourraient également être mobilisés, mais sur la période 2004-06, les cofinancements publics ont représenté 30 % des fonds de l'UE.

## Bibliographie

- Allard, C., N. Choueiri, S. Schadler et R. van Elkan (2008), « Macroeconomic Effects of EU Transfers in New Member States », *IMF Working Paper*, n° 08/223.
- Barry, F., J. Bradley et A. Hannan (2001), « The Single Market, the Structural Funds and Ireland's Recent Economic Growth », *Journal of Common Market Studies*, vol. 39, n° 3.
- BNP (2009a), *Financial Stability Report*, Banque nationale de Pologne, juin, Varsovie.
- BNP (2009b), *Polska Wobec Swiatowego Kryzysu Gospodarczego*, septembre.
- CASE (2009), *Polish Economic Outlook*, Quarterly 3/2009, n° 42.
- Chancellerie du Premier ministre (2009), *Polska 2030*, mai.
- BERD (2009), *Transition Report 2009: Poland*, BERD, Londres.
- Commission européenne (2007), *Quatrième rapport sur la cohésion économique et sociale*, chapitre 2.
- Commission européenne (2009), *European Economic Forecast*, automne.
- Fandrejewska, A. (2009), « Emerytury na razie bez zmian », *Rzeczpospolita* (édition électronique), 21 août.
- Grabek, G., B. Klos, R. Kokoszczynski, T. Lyziak, J. Przystupa et E. Wrobel (2008), « Porównanie podstawowych cech mechanizmu transmisji monetarnej w Polsce i w strefie euro », projet pour le *Report on full membership of the Republic of Poland in the third stage of the EMU* de la BNP.
- GUS (2009), *Koszty pracy w gospodarce narodowej w 2008 roku*, novembre.
- FMI (2009a), « Staff Report for the 2009 Article IV Consultation », *IMF Country Reports*, n° 09/266, août.

- FMI (2009b), « Republic of Poland-Review Under the Flexible Credit Line Arrangement », *IMF Country Report*, n° 09/314, novembre.
- Institute for Fiscal Studies (2009), *Ewolucja podatków stanowiących dochody budżetu Państwa w latach 2004-2009; ocena efektywności fiskalnej oraz stanu prawodawstwa. Propozycje zmian antykryzysowych oraz zwiększających dochody budżetowe*, mai.
- Lolos, S.E.G. (2001), « The Macroeconomic Effect of EU Structural Transfers on the Cohesion Countries and Lessons for the CEECs », *Interim Report IR-01-044*, October, International Institute for Applied System Analysis, Vienne.
- OCDE (2006), *Études économiques : Pologne*, juin.
- OCDE (2008), *Études économiques : Pologne*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009a), « L'industrie automobile pendant et après la crise », *Perspectives économiques*, vol. 2009/2, n° 86, chapitre 2, OCDE, Paris.
- OECD (2009b), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2009 : Faire face à la crise de l'emploi*, septembre.
- OCDE (2009c), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 85, juin.
- OCDE (2009d), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 86, novembre.
- OCDE (2009e), *L'économie politique de la réforme : retraites, emplois et déréglementation dans dix pays de l'OCDE*, septembre.
- Rosenberg, C. et R. Sierhej (2007), « Interpreting EU Funds Data for Macroeconomic Analysis in the New Member States », *IMF Working Paper*, n° 07/77.
- Rzeczpospolita (2010) *Euro możemy mieć za pięć lat*, 13 février 2010.
- Zumer, T., P. Backe et B. Egert (2009), « Credit developments in Central, Eastern and South-eastern European countries: From boom to bust or back to balance? », *Documents de travail de l'OCDE*, à paraître.



## ANNEXE 1.A1

*Progrès accomplis en matière de réformes structurelles*

Cette annexe recense les mesures prises pour donner suite aux recommandations formulées dans les précédentes *Études*. Les recommandations faites dans la présente *Étude* figurent dans ses différents chapitres.

| Recommandations   | Mesures prises depuis la précédente <i>Étude</i> (juin 2008)   |
|---|--|
| <b>CONCURRENCE SUR LES MARCHÉS DE PRODUITS</b>  |  |
| Renforcer la concurrence dans l'industrie minière et les secteurs de l'électricité, du gaz et des télécommunications.   | Des progrès ont eu lieu, puisque des mesures ont été prises en vue d'une privatisation partielle du secteur de l'électricité et de l'industrie minière; il est prévu de mettre en place un marché de gros de l'électricité en imposant le négoce d'une proportion plus importante de la production; et des mesures ont été prises par l'autorité de régulation des télécommunications contre l'opérateur historique en vue d'améliorer l'accès de ses concurrents à l'infrastructure et d'accroître les investissements, notamment dans les zones rurales. |
| Rester vigilant face aux risques de collusion entre les principaux fournisseurs de matériaux de construction.   | Des progrès sensibles ont été réalisés, puisque une entente entre des entreprises polonaises et étrangères a été mise au jour sur le marché du ciment.   |
| Améliorer l'efficacité des marchés de capitaux.   | Un nouveau système de règlement du dépositaire a été créé, et les frais facturés par le Dépositaire national de titres ont été réduits.  |
| <b>INFRASTRUCTURE DE TRANSPORT</b>  |  |
| 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.                       | Des travaux ont commencé dans le cadre de la Stratégie de développement des transports et devraient être finalisés d'ici à la fin de 2011. L'analyse coûts-avantages des projets a été renforcée.  |
| Simplifier la loi sur les partenariats public-privé (PPP).  | Des progrès ont été accomplis avec l'adoption d'une nouvelle loi sur les PPP, en vigueur depuis février 2009, qui a simplifié les procédures administratives et offert une plus grande latitude aux entités publiques et privées pour nouer des partenariats.  |
| Faire payer les voitures particulières pour l'utilisation des routes express; déterminer de façon transparente le niveau des péages sur les routes à grande capacité financées par l'UE et par l'État; envisager la mise en place d'une taxe de congestion. | Aucune mesure prise.   |
| 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.      | Une nouvelle loi est en cours d'élaboration pour introduire davantage de concurrence dans la fourniture de services de transport par rail.   |
| 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 redevances de décollage et d'atterrissage.                                 | Aucune mesure n'a été prise, mais les efforts importants d'investissement dans l'infrastructure aéronautique se sont poursuivis.   |
| 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.   | Des progrès sensibles ont été accomplis avec l'adoption de différentes lois simplifiant le processus d'investissement dans le réseau routier public, améliorant les procédures de passation des marchés publics, et alignant la législation polonaise sur les règles de l'UE en matière de protection de l'environnement.  |

| Recommandations  | Mesures prises depuis la précédente <i>Étude</i> (juin 2008)   |
|--|--|
| <b>MARCHÉS DU TRAVAIL</b>  |  |
| <p>Limiter l'accès au régime d'invalidité aux personnes qui sont véritablement incapables de travailler, réévaluer la situation des bénéficiaires existants, et mettre en place un système de pension à durée limitée.</p> <p>Améliorer l'efficacité des services publics de l'emploi (SPE).</p>   | <p>Il n'a été procédé à aucune réévaluation de la situation des nombreux bénéficiaires ayant acquis des droits permanents lorsque les critères d'admissibilité étaient plus lâches.</p> <p>De nets progrès ont eu lieu, notamment du fait de la mise en place de plans d'action individuels pour les personnes au chômage depuis plus de 6 mois, d'une réduction des obstacles à l'entrée sur le marché pour les bureaux de placement privés, d'une meilleure coordination entre les institutions d'aide sociale et les SPE locaux, ainsi que d'une augmentation des dépenses consacrées aux politiques actives du marché du travail (PAMT).</p> |
| <p>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.</p> | <p>Des progrès sensibles ont été accomplis, puisque le nombre de personnes admissibles au bénéfice de la retraite anticipée (pensions relais) en raison de la « pénibilité » de leur métier a été ramené de plus d'un million à 250 000.</p>   |
| <p>Faciliter l'accès des travailleurs étrangers au marché de l'emploi en adaptant la politique de délivrance des permis de travail pour répondre à des besoins spécifiques. Faciliter l'entrée de travailleurs étrangers en provenance d'autres pays que ceux de la frontière orientale.</p>   | <p>Les autorités ont pris certaines mesures, en améliorant l'accès des citoyens moldaves dans tous les secteurs.</p>   |
| <b>VIABILITÉ BUDGÉTAIRE</b>  |  |
| <p>Adopter un cadre budgétaire à moyen terme, avec une règle explicite en matière de dépenses.</p>   | <p>Des modifications apportées à la Loi sur les finances publiques ont instauré au niveau de l'État un programme financier pluriannuel à horizon mobile de quatre ans (couvrant l'exercice en cours et les trois suivants), des programmes à moyen terme à d'autres niveaux d'administration, et des éléments de budgétisation axée sur les résultats. Néanmoins, seuls les budgets annuels seront véritablement contraignants.</p>  |
| <p>Donner encore plus de visibilité au concept d'administrations publiques lors de l'établissement des objectifs budgétaires.</p>  | <p>Le concept d'administrations publiques a encore perdu en importance, notamment dans la mesure où les dépenses de construction des routes ont été transférées du budget de l'État au Fonds routier national.</p>   |
| <p>Réduire les subventions à la Caisse d'assurance sociale des agriculteurs (KRUS) et travailler à sa fusion avec le système général. Réserver le même traitement fiscal aux revenus agricoles qu'à ceux des autres types d'activités.</p>   | <p>Les autorités ont accompli un très petit pas en avant en décidant d'augmenter progressivement les taux de cotisation à la KRUS pour les agriculteurs cultivant au moins 50 hectares.</p>  |
| <b>FISCALITÉ</b>   |  |
| <p>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.</p>  | <p>Aucune mesure prise.</p>  |
| <p>Réduire encore le coin fiscal sur les revenus du travail en abaissant les cotisations de sécurité sociale. Ces réductions devraient être à la fois importantes et ciblées sur l'extrémité inférieure de l'échelle des revenus.</p>  | <p>Aucune mesure n'a été prise, même si la simplification et la réduction des taux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP), qui avaient été votées à la fin de 2006, sont entrées en vigueur comme prévu en janvier 2009, diminuant le coin fiscal de 3.3 points de pourcentage pour le salaire moyen. Néanmoins, le coin fiscal reste un des moins progressifs des pays de l'OCDE.</p>  |
| <p>Envisager d'instaurer un crédit d'impôt au titre des revenus du travail pour encourager l'entrée des groupes marginaux sur le marché de l'emploi.</p>   | <p>Aucune mesure prise.</p>  |
| <p>Simplifier les procédures relatives à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) pour les entreprises.</p>   | <p>Des progrès ont été accomplis avec la simplification des déclarations d'impôt et l'harmonisation à 60 jours du délai de remboursement de TVA en décembre 2008/janvier 2009. Le seuil minimum de chiffre d'affaires à partir duquel s'applique la TVA sera relevé de 50 000 zlotys à 100 000 zlotys en 2010, puis à 150 000 zlotys en 2011.</p>  |
| <p>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.</p>   | <p>Aucune mesure prise.</p>  |

| Recommandations   | Mesures prises depuis la précédente <i>Étude</i> (juin 2008)   |
|---|--|
| <b>GESTION DE LA POLITIQUE MONÉTAIRE</b>  |  |
| Échelonner dans le temps le renouvellement des membres du Comité de politique monétaire, de façon à assurer la continuité de la politique monétaire.  | Aucune mesure prise.   |
| Améliorer la communication en confiant exclusivement au Conseil de politique monétaire le rôle d'informer le public sur l'orientation de la politique monétaire.  | Recommandation mise en œuvre.  |
| Assurer une coopération et des échanges d'informations adéquats entre la banque centrale et l'Autorité polonaise de surveillance financière, à laquelle a été récemment transférée la responsabilité du contrôle bancaire.  | Des progrès ont été accomplis non seulement au niveau opérationnel mais aussi au niveau stratégique, compte tenu de la création d'un Comité de stabilité financière réunissant des représentants de la banque centrale, de l'Autorité polonaise de surveillance financière et du ministère des Finances.   |
| Alimenter le débat et poursuivre le dialogue et la coopération entre les autorités monétaires et le gouvernement sur l'adoption de l'euro.  | Des progrès ont été réalisés en 2009, un rapport important sur l'adoption de l'euro ayant été publié par la banque centrale en février, et un Comité national de coordination chargé des questions liées à la monnaie unique (composé de représentants de différentes institutions publiques) ayant été créé en novembre.  |
| <b>DÉVELOPPEMENT DURABLE</b>  |  |
| Réduire les émissions de gaz à effet de serre.  | La Pologne a réduit ses émissions de gaz à effet de serre de 29 % entre 1998 et 2007, et de 13 % si l'on retient comme année de référence 1990.  |
| <b>SANTÉ</b>  |  |
| Poursuivre la réforme du secteur de la santé et améliorer la gestion financière des hôpitaux.   | En août 2009 est entrée en vigueur une loi définissant un panier de services médicaux garantis financés sur fonds publics. Des mesures ont été prises pour améliorer la qualité et l'efficacité des services fournis par les prestataires de soins publics, en assurant une meilleure coordination, en améliorant les modalités de sous-traitance, et en déployant des efforts de diffusion des technologies de l'information.   |
| <b>ÉDUCATION</b>  |  |
| 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.   | Certains progrès ont eu lieu. En septembre 2009, une loi promouvant la fréquentation des jardins d'enfants par les enfants de 5 ans a été adoptée, et elle devrait être généralisée à partir de 2011. Des mesures ont également été prises pour développer différentes formes d'éducation préscolaire et élargir les possibilités d'éducation dans les régions pauvres.  |
| Réformer le système de prêts étudiants pour permettre le remboursement de ces prêts en même temps que le paiement de l'impôt sur le revenu une fois que les diplômés ont trouvé un emploi.  | Les plans visant à améliorer l'accès au système actuel de prêts aux étudiants en le simplifiant et en introduisant des garanties plus élevées pour les étudiants de famille à bas revenus ont été traduits en directives pour la réforme de l'enseignement supérieur. Adoptées par le gouvernement en octobre 2009, les directives servent maintenant de base à l'élaboration de projets de loi modifiant le cadre juridique actuel.   |
| Renforcer l'évaluation de la qualité des établissements d'enseignement supérieur par le biais de la Commission nationale d'agrément. Veiller à ce que l'organisation des carrières dans l'enseignement supérieur repose sur des concours ouverts et des critères d'avancement transparents. | Les directives mentionnées ci-dessus introduisent comme règle générale le recrutement pour les postes universitaires au moyen d'une procédure concurrentielle et transparente, ouverte aux universitaires étrangers. Le document prévoit aussi l'égalité des chances pour les établissements supérieurs publics et non publics dans l'accès au statut de centre de recherche de pointe au niveau national, ce qui impliquera un financement public stable pour les rémunérations supplémentaires à verser au personnel universitaire ainsi que pour l'octroi de bourses aux étudiants du premier cycle ou en doctorat. |
| Envisager de permettre aux établissements publics d'enseignement supérieur d'introduire des droits de scolarité liés aux coûts pour tous les étudiants.   | Aucune mesure prise.   |

| Recommandations   | Mesures prises depuis la précédente <i>Étude</i> (juin 2008)   |
|---|--|
| <b>LOGEMENT</b>   |  |
| Introduire des comptes séquestres pour protéger les acomptes versés par les acquéreurs contre le risque de faillite des promoteurs.       | Aucune mesure prise.   |
| Rendre obligatoire l'établissement de plans de zonage municipaux.   | Aucune mesure prise.   |
| Publier des indices composites officiels des prix des logements pour l'ensemble du pays et pour différents segments du marché.            | Aucune mesure prise.   |
| Éliminer les entraves liées à l'insuffisance des capacités dans le secteur de la construction en renforçant la formation professionnelle. | Des progrès ont été accomplis, puisque diverses mesures ont été prises par le ministère de l'Éducation nationale pour promouvoir la formation professionnelle.   |
| Chercher à assouplir davantage l'encadrement de la hausse des loyers.   | Certaines mesures ont été prises. Une nouvelle loi créant un régime de « location ponctuelle » pour la sous-location de tout ou partie des biens immobiliers a levé les restrictions relatives aux hausses de loyers, et réduit la protection juridique des locataires. Elle a également généralisé le taux réduit d'imposition de 8.5 % (en lieu et place du taux de 20 % applicable au-dessus de 4 000 euros) des revenus locatifs pour tous les types de bail, en vue de réduire l'évasion fiscale. |

## Chapitre 2

# Préparer l'adoption de l'euro

L'objectif que constitue l'entrée dans la zone euro est devenu une priorité du gouvernement actuel. Ce chapitre est consacré aux principales réformes structurelles nécessaires à la préparation de l'adoption de la monnaie unique, qui devraient permettre à la Pologne de satisfaire durablement aux critères de Maastricht et de maximiser les différents avantages qu'elle en retirera. Ces réformes sont souhaitables indépendamment de la date effective d'entrée dans la zone euro, compte tenu de la nécessité de restaurer la discipline budgétaire, de maintenir la stabilité des prix et de garantir une croissance équilibrée dans l'avenir. Néanmoins, elles sont d'autant plus cruciales à l'approche de l'adoption de la monnaie unique que le processus de convergence réelle et nominale engagé reste dans une large mesure inachevé, ce qui exige un renforcement sensible d'autres mécanismes d'ajustement que les taux d'intérêt intérieurs et le taux de change. Ces réformes devraient viser à mettre en place des institutions fortes garantissant la viabilité des finances publiques, ainsi qu'une politique budgétaire anticyclique efficace fondée sur des règles et soutenue par un conseil indépendant; à promouvoir la flexibilité du marché du travail et des marchés de produits; et à neutraliser le risque d'une alternance de forte expansion et de récession déclenchée par des taux d'intérêt réels nettement plus bas, une croissance trop rapide du crédit, et l'impression injustifiée de gains de revenu durables. Le moment d'adoption de l'euro devrait donc être déterminé par le rythme de mise en œuvre des réformes. Faute de quoi, une entrée prématurée dans la zone euro sans préparation adéquate pourrait se révéler difficile et risquée. Néanmoins, si des réformes adaptées sont engagées, l'adoption de la monnaie unique devrait accélérer le processus de convergence.

L'appartenance à la zone euro présente de nombreux avantages, dans la mesure où l'adoption de la monnaie unique se traduira notamment par l'élimination du risque de change, une diminution des coûts de transaction et une baisse des taux d'intérêt intérieurs. Cela débouchera sur une accélération de l'intégration commerciale et financière, un renforcement de la concurrence, un raffermissement de la confiance et une hausse du taux d'investissement qui sont tous de nature à renforcer la croissance économique et à améliorer la convergence des niveaux de vie. Néanmoins, la récolte de tous ces fruits ne doit pas être considérée par les autorités comme automatique, car l'ampleur de cette récolte dépendra fondamentalement de la mise en œuvre des réformes structurelles nécessaires pour préparer au mieux l'économie à ce passage. Ces réformes s'imposent pour des raisons diverses. *Premièrement*, le ralliement à la zone euro est subordonné au respect des critères de convergence expressément définis par le Traité de Maastricht. Une évaluation purement indicative – réalisée ponctuellement et à des fins seulement illustratives – donne à penser que la Pologne ne satisfait pas à trois des quatre critères de convergence nominale au moment de la rédaction de la présente *Étude* (tableau 2.1), à savoir ceux relatifs à la stabilité des prix, au niveau des administrations publiques, à la situation financière et à la stabilité du taux de change. Seul le critère du taux d'intérêt à long terme est respecté, même si ce dernier indicateur n'est que légèrement inférieur au maximum autorisé pour la dernière observation disponible. Par ailleurs, le respect de certaines obligations juridiques n'est pas non plus assuré. *Deuxièmement*, il est possible que les institutions européennes mettent davantage l'accent que précédemment sur la pérennité du respect des critères de Maastricht, ce qui implique qu'ils doivent être satisfaits de manière crédible. *Troisièmement*, l'adoption de l'euro implique l'abandon d'une politique monétaire et de change autonome. Cela peut s'avérer particulièrement délicat si le processus de convergence nominale et réelle n'est pas achevé, sachant que le taux de change a joué jusqu'alors un rôle compensateur. *Quatrièmement*, une fois la Pologne entrée dans la zone euro, l'incitation à réaliser des réformes structurelles pourrait être atténuée, par exemple du fait d'un relâchement de la discipline budgétaire (dû notamment à l'allègement du coût du service de la dette publique) ou d'une atténuation de la contrainte de financement des déficits des paiements courants. Quoi qu'il en soit, des politiques structurelles d'accompagnement sont intrinsèquement souhaitables, indépendamment de l'objectif d'entrée dans la zone euro, compte tenu de la nécessité de consolider les finances publiques, de préserver la stabilité des prix et de garantir un niveau élevé de croissance potentielle. Elles seront d'ailleurs encore plus nécessaires si l'effet stimulant exercé sur la demande par les transferts de l'Union européenne (UE) se conjugue à une baisse des taux d'intérêt à l'approche de l'adoption de la monnaie unique. La contribution des autorités à une meilleure sensibilisation du public et des milieux politiques à la nécessité de réformes structurelles en Pologne (BNP, 2009b; Chancellerie du Premier ministre, 2009) prépare le terrain à la mise en œuvre.

Les principaux problèmes que devra régler la Pologne pour adopter l'euro sont les suivants. La *première* priorité est de lancer un programme crédible d'assainissement des

Tableau 2.1. **Évaluation indicative du respect des critères officiels de convergence nominale**

En pourcentage

|   | Valeur de référence    | Valeur effective       |
|---|------------------------|------------------------|
| <b>Critère budgétaire</b>                                 |                        |                        |
| Déficit des administrations publiques <sup>1</sup> (2009) | 3.0                    | 7.2 (PDE) <sup>2</sup> |
| Dette publique <sup>1</sup> (2009)                        | 60                     | 50.7                   |
| Stabilité du taux de change dans le MCEII                 | Cours pivot $\pm$ 15 % | Pas membre du MCEII    |
| Inflation (décembre 2009) <sup>3</sup>                    | 1.6                    | 4.0                    |
| Taux d'intérêt à long terme (décembre 2009) <sup>4</sup>  | 6.2                    | 6.1                    |

1. En pourcentage du produit intérieur brut (PIB).
2. PDE – Procédure en déficit excessif depuis juillet 2009. Au moment de l'examen par les institutions européennes, l'existence d'une PDE est vérifiée en premier lieu pour l'évaluation du critère budgétaire.
3. Suivant le critère d'inflation, l'inflation moyenne sur 12 mois mesurée par l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) ne peut excéder de plus de 1.5 point de pourcentage la valeur de référence correspondant aux trois États membres de l'Union européenne à vingt-sept (UE27) présentant les meilleurs résultats en matière de stabilité des prix.
4. Suivant le critère de taux d'intérêt, la moyenne sur douze mois du taux d'intérêt des obligations d'État à 10 ans ne peut dépasser de plus de 2 points de pourcentage la moyenne des mêmes taux relevés dans les trois États membres de l'UE27 présentant les meilleurs résultats en matière de stabilité des prix.

Source : D'après des estimations du ministère des Finances « Monitor konwergencji nominalnej » et la version mise à jour du Programme de convergence, février 2010.

finances publiques pour satisfaire au critère budgétaire, endiguer la montée de la dette des administrations publiques évoquée dans le chapitre 1 et, dans le même temps, préparer une stabilisation efficace de l'économie une fois la Pologne entrée dans la zone euro. Le deuxième enjeu est d'améliorer le fonctionnement du marché du travail et des marchés de produits, afin de favoriser un ajustement sans heurts aux chocs éventuels et une utilisation efficiente des ressources. La troisième priorité est d'adopter des mesures afin de neutraliser le risque d'une explosion du crédit alimentée par une forte baisse des taux d'intérêt réels, découlant de la conjonction de taux d'intérêt nominaux plus bas dans la zone euro et d'une inflation intérieure plus élevée, d'un accroissement de l'offre de financements au secteur privé, ainsi que d'un éventuel excès d'optimisme des agents économiques quant à la pérennité de leurs revenus. L'expérience de certains pays membres de la zone euro – le Portugal, l'Irlande et l'Espagne – ou participant au mécanisme de change II (MCE II) – l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie – montre comment peut se mettre en place une alternance de forte expansion et de récession. Les autorités devraient se concentrer sur ces objectifs, qui permettront de préparer au mieux l'économie à entrer dans la zone euro et de maximiser les avantages connexes, au lieu de focaliser l'attention du public sur une date d'entrée précise, en la présentant comme une question clé pour l'adhésion à la zone euro.

### Éviter de fixer une autre date officielle d'entrée pour le moment

La question de l'adoption de l'euro par la Pologne est devenue une priorité du gouvernement actuel après l'annonce en octobre 2008 d'un objectif temporel officiel fixé à 2012. Cela marquait une nette rupture avec les pratiques antérieures, puisque les autorités n'avaient jamais pris jusqu'alors d'engagement officiel sur une date précise. Cela représentait également un changement d'orientation politique majeur de la part du gouvernement en place, qui n'avait pas semblé faire d'une entrée rapide dans la zone euro une de ses priorités d'action lorsqu'il avait été formé à la mi-novembre 2007. Lors de son entrée en fonctions, le gouvernement actuel avait souligné la nécessité de préparer

l'économie et de créer des conditions garantissant que l'adoption de la monnaie unique se solderait incontestablement par des avantages nets. Il avait cependant refusé d'avancer une date précise, et souligné que l'entrée dans la zone euro n'était pas envisageable à l'horizon d'une seule législature (soit quatre ans). À la fin d'octobre 2008, une feuille de route pour l'adoption de l'euro par la Pologne a été préparée par le gouvernement; ce document présentait un calendrier avec la date cible officielle de 2012 et les principales actions à engager vis-à-vis des institutions européennes avant un ralliement effectif à la zone euro (tableau 2.2). En avril 2009 a été publié un document complémentaire indiquant les conditions préalables à la mise en œuvre des étapes suivantes de la feuille de route, notamment les conditions de l'entrée dans le MCE II. L'un des objectifs était notamment de réduire le plus possible la période de participation au MCE II, la nécessité étant soulignée d'assurer le respect de toutes les obligations formelles au moment de l'évaluation par les institutions européennes de l'aptitude de la Pologne à adopter l'euro.

**Tableau 2.2. Principales mesures à prendre vis-à-vis des institutions européennes pour l'adoption de l'euro**

|   |
|---|
| <p><b>Phase I</b></p> <p>Avant l'intégration du zloty polonais dans le mécanisme de change II (MCE II) :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Signature de l'Accord de partenariat avec l'Union européenne.</li> <li>● Négociations entre le ministère des Finances, la Banque nationale de Pologne (BNP, <i>Narodowy Bank Polski</i>) et les institutions de l'UE sur l'intégration du zloty polonais dans le MCE II. La décision concernant l'entrée de la monnaie d'un pays donné dans le MCE II est prise par les ministres des Finances des pays de la zone euro, la Banque centrale européenne (BCE), ainsi que les ministres des Finances et les présidents des banques centrales des pays participants au MCE II. La prise de décision elle-même (qui relève du Comité économique et financier réuni en session sur le MCE II) est précédée de consultations au cours desquelles la Commission européenne et la BCE jouent les principaux rôles.</li> </ul>   |
| <p><b>Phase II</b></p> <p>Lors de l'entrée dans le MCE II et jusqu'à la décision du Conseil des ministres de l'Économie et des Finances (ECOFIN) sur l'abrogation de la dérogation appliquée à la Pologne et l'introduction consécutive de l'euro, les mesures suivantes s'imposent :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Intégration du zloty polonais dans le MCE II.</li> <li>● La Pologne doit demander à la Commission européenne et à la BCE de préparer les rapports de convergence en dehors de leur calendrier normal de publication (tous les deux ans), sauf si le Conseil de l'UE décide immédiatement après leur publication régulière de supprimer la dérogation.</li> <li>● La Pologne doit soumettre à la Commission européenne une « notification » budgétaire, indiquant notamment les niveaux de la dette et du déficit des administrations publiques.</li> <li>● Rapports de convergence préparés par la Commission européenne et la BCE.</li> <li>● Décision du Conseil ECOFIN sur l'abrogation de la dérogation appliquée à la Pologne.</li> <li>● Décision du Conseil ECOFIN établissant le taux de conversion irrévocable du zloty polonais en euros.</li> </ul> |
| <p><b>Phase III</b></p> <p>La Pologne entre dans la zone euro.</p>  |

Source : D'après *The Roadmap for Poland's Euro Adoption*, ministère des Finances, octobre 2008.

Toutefois, à la fin de 2008, plusieurs difficultés se sont fait jour, notamment l'aggravation de la crise financière et économique mondiale, qui a fait obstacle à la réalisation de l'objectif clé que constituait l'entrée dans le MCE II au premier semestre de 2009 puis dans la zone euro en 2012. L'absence de consensus politique a empêché l'accomplissement de certaines démarches juridiques, notamment liées à la nécessité de modifier la Constitution (eu égard, par exemple, au fait que les décisions de politique monétaire et de politique de change seraient prises au niveau de la zone euro). Bien que ces changements juridiques ne constituent pas une condition formelle à remplir pour rejoindre le MCE II, leur absence était considérée par le gouvernement comme un facteur de risque, susceptible d'avoir des conséquences négatives sur la stabilité du taux de change. Compte tenu de la crise mondiale, la volatilité du taux de change s'est fortement accentuée, rendant encore plus risquée le ralliement au MCE II. Surtout, la volatilité de la



monnaie a rendu plus délicate l'évaluation du taux de change d'équilibre au niveau duquel devra être fixé le cours pivot. La crise a également contribué à une dégradation marquée de la situation budgétaire, ce qui a entraîné l'ouverture d'une procédure concernant les déficits excessifs par la Commission européenne au début de juillet 2009<sup>1</sup>. La diminution rapide des recettes a souligné l'ampleur du creusement du déficit structurel en 2008 et, de manière plus générale, l'insuffisance de la discipline budgétaire pendant la phase d'expansion du cycle économique. Enfin, la conjonction de tensions inflationnistes dans le pays et d'une désinflation rapide dans le reste de l'UE a jeté le doute sur la capacité de la Pologne de respecter le critère d'inflation à court terme. Si aucun de ces revers ne représentait un obstacle explicite à l'entrée dans le MCE II, il est devenu de plus en plus évident qu'il serait extrêmement ardu de respecter l'ensemble des critères de convergence d'ici à 2011. De ce fait, les conditions indispensables à l'entrée dans le MCE II, fixées par le gouvernement en avril 2009, n'avaient pas été remplies, en particulier l'obligation de la forte probabilité du respect de tous les critères de convergence dans un délai de 2 ans à compter de la participation au MCE II. En juillet 2009, les autorités, représentées par le plénipotentiaire pour l'adoption de l'euro, ont officiellement différé le calendrier de l'adhésion à l'Union européenne.

Le maintien de la date officielle d'adoption de l'euro aurait pu contribuer à ancrer les anticipations des investisseurs au cœur de la crise et, partant, avoir un effet stabilisateur. Cependant, l'impuissance à respecter une fois encore un engagement aurait entraîné une perte de crédibilité. En fait, une étude empirique des anticipations du marché révèle que la publication des chiffres définitifs du déficit budgétaire de 2008 à la fin d'avril 2009 a eu un impact décisif sur le point de vue des opérateurs du marché à cet égard (ministère des Finances, 2009). Alors que la médiane des anticipations correspondait à l'année 2013 juste avant cette annonce, les opérateurs du marché ont tout bonnement cessé d'escompter que la Pologne puisse rejoindre la zone euro au cours des dix prochaines années juste après. En outre, le rapport approfondi de la banque centrale sur la participation de la Pologne à la troisième phase de l'Union économique et monétaire (UEM) publié à la mi-février 2009 (BNP, 2009a) mettait également clairement en évidence les risques inhérents à une entrée dans le MCE II, ainsi que la difficulté de satisfaire aux critères de Maastricht dans le contexte de la récession mondiale.

Le principal enseignement à tirer de ces événements est que le gouvernement devra être très prudent lorsqu'il s'agira d'avancer une éventuelle nouvelle échéance et qu'il lui faut mettre en œuvre des réformes structurelles qui permettront à la Pologne de satisfaire de manière crédible à l'ensemble des critères de Maastricht à la date à laquelle sa situation sera évaluée par les institutions européennes. Fixer prématurément une autre échéance pour le ralliement à la zone euro risque de nuire à la réputation des autorités. Pour renforcer la crédibilité de sa stratégie d'intégration, le gouvernement a décidé de ne pas fixer une nouvelle date cible officielle, tout en confirmant sa volonté d'adopter l'euro aussitôt que possible. Cependant, le fait que de hauts responsables s'expriment fréquemment sur la date à laquelle la monnaie pourrait rentrer dans le MCE II et/ou les critères de convergence nominale pourraient être satisfaits attire inutilement l'attention du public et du marché sur une date d'entrée spécifique. Au lieu de se focaliser sur une échéance précise, une meilleure stratégie consiste pour le moment à se concentrer sur la mise en œuvre de politiques garantissant une convergence durable dans la perspective de l'entrée dans la zone euro. Il serait utile et bienvenu que les autorités dressent une liste des réformes à mettre en œuvre avant de rejoindre la zone euro, afin de satisfaire de manière

durable aux critères de Maastricht et de préparer au mieux la Pologne à l'adoption de la monnaie unique. Les plus nécessaires correspondent à l'ensemble de recommandations présenté dans l'encadré 2.3. En d'autres termes, le calendrier d'adoption de l'euro devrait être déterminé par la vitesse avec laquelle sont mises en œuvre les réformes qui y prépareront le mieux l'économie.

Pour commencer à préparer l'économie polonaise à l'introduction de la monnaie unique, une structure organisationnelle a été établie par un décret gouvernemental de novembre 2009. Telle qu'elle est actuellement configurée, cette structure comprend un Comité national de coordination pour le passage à l'euro, un Conseil de coordination et huit Comités de travail. Le Comité de coordination et le Conseil sont présidés par le Plénipotentiaire du gouvernement pour l'adoption de l'euro et co-présidés par le Plénipotentiaire du Conseil d'administration de la BNP. L'objectif est d'adopter toutes les mesures possibles sans date cible, afin que les préparatifs soient bien avancés lorsque les conditions de l'adoption de l'euro se seront améliorées.

### **Mettre en lumière les avantages et les coûts de l'adoption de l'euro**

Après avoir jugé en 2004 que le solde des avantages et des coûts de l'adoption de la monnaie unique serait positif et recommandé de rallier la zone euro aussi rapidement que possible, la Banque centrale a publié un deuxième rapport, plus complet sur le thème en 2009 (BNP, 2004 et 2009a). Ce dernier rapport souligne que les avantages de l'adoption de l'euro seraient supérieurs aux coûts, bien que le calendrier de l'entrée dans la zone et la dépendance des avantages nets à long terme à l'égard des actions prises au cours de la période précédant l'entrée dans la zone pourraient constituer un facteur important. Pourtant, dans le contexte de la crise économique, le rapport a souligné qu'à court terme les avantages d'une réduction des coûts de transactions et du risque de change seraient associés au risque que la BCE ne mène une politique monétaire sous-optimale pour l'économie polonaise, tandis que les avantages indirects du passage à l'euro pourraient ne se concrétiser qu'à moyen terme. En outre, le Conseil de politique monétaire n'a cessé d'exprimer l'opinion (dans ses communiqués presse de 2009) que la Pologne devait rejoindre le MCE II et la zone euro aussitôt que possible, une fois que toutes les conditions juridiques seraient remplies. Rejoindre une union monétaire implique de nombreuses considérations théoriques et empiriques (Wojcik, 2008). Plus précisément, différents avantages et coûts peuvent être attendus de la participation à une union monétaire (encadré 2.1). Les avantages peuvent être liés à une élimination des coûts de transaction, à la disparition du risque de change, à une grande stabilité macroéconomique et à une diminution du risque pays, à une augmentation du taux d'investissement, à la croissance du commerce extérieur, à l'intégration des marchés financiers et au renforcement concomitant de la liquidité ainsi qu'à une intensification de la concurrence<sup>2</sup>. D'autre part, les coûts sont liés au changement de monnaie; aux pratiques d'arrondissement des prix; à l'impossibilité d'utiliser une politique monétaire autonome et de lisser le processus d'ajustement dans l'économie grâce à la flexibilité du taux de change nominal; et à une série de risques : choix d'une parité centrale dans le MCE II et d'un taux de conversion pour le taux de change dans l'UEM qui soient inappropriés; impuissance à satisfaire le critère de convergence nominale; apparition d'une alternance d'expansions et de récessions et impossibilité à l'aide des autres mécanismes d'ajustement de faire face de manière efficace aux chocs

### Encadré 2.1. Avantages et coûts de l'adoption de l'euro

Les différents coûts et avantages associés à l'adoption de l'euro peuvent être étroitement liés. Les **principaux avantages** sont les suivants :

- *Élimination des coûts de transaction.* L'entrée dans l'union monétaire entraîne une suppression des coûts de transaction résultant du taux de change zloty/euro qui pèsent sur les entreprises et les ménages. Ces économies recouvrent les engagements financiers (écart entre cours vendeur et acheteur pour les deux monnaies considérées, et frais facturés pour les opérations de conversion) et les frais de gestion internes assumés par les entreprises (liés à l'utilisation des ressources humaines et en capital nécessaires à la réalisation des opérations de change).
- *Élimination du risque de change.* L'incertitude liée à la valeur du taux de change zloty/euro disparaît avec l'adoption de la monnaie unique. Cela annule la prime de risque de change incorporée dans les taux d'intérêt intérieurs et permet de supprimer les coûts de gestion du risque de change, ce qui devrait améliorer les conditions économiques et la planification des investissements, tout en favorisant une utilisation optimale des ressources disponibles, notamment dans les secteurs du commerce et de la finance.
- *Renforcement de la stabilité macroéconomique et l'atténuation du risque-pays.* L'adoption de la monnaie unique élimine le risque d'une crise de change, ce qui favorise une réduction du risque macroéconomique associé au pays et se traduit par une diminution de la prime de risque de défaillance sur les taux d'intérêt intérieurs, ainsi que par un renforcement de la confiance des investisseurs étrangers et nationaux.
- *Hausse du taux d'investissement.* La diminution des coûts de transaction, l'élimination du risque de change et la réduction du risque de défaillance font baisser le coût du capital ce qui, conjugué à une amélioration de la stabilité macroéconomique et de la comparabilité des prix, favorise l'investissement intérieur et l'afflux d'investissement direct étranger (IDE), et débouche en conséquence sur un taux d'investissement plus élevé dans l'économie. Un pays adoptant la monnaie unique obtient en outre un accès plus aisé au marché des capitaux de la zone euro. L'augmentation du stock de capital peut renforcer la productivité de la main-d'œuvre et la croissance potentielle, tandis que l'afflux de nouvelles technologies accompagnant les entrées d'IDE est de nature à accélérer la convergence vers la frontière technologique. Cet accroissement de l'investissement intérieur et de l'investissement direct étranger est également susceptible de renforcer les exportations.
- *Croissance du commerce extérieur.* La conjonction de la baisse des coûts de transaction, de la suppression du risque de change, d'un cadre macroéconomique plus stable et d'une transparence accrue des prix devrait stimuler le commerce extérieur. Il peut en résulter une accentuation de la spécialisation commerciale et une augmentation des économies d'échelle dans le cadre de la production et, partant, un accroissement des gains de productivité et de l'investissement. Cependant, le degré de compétitivité et d'innovation du secteur des PME peut conditionner l'ampleur des avantages découlant d'un renforcement des liens avec le commerce international.
- *Intégration des marchés de capitaux.* L'adoption de l'euro améliore l'intégration du marché intérieur des capitaux avec ceux de la zone euro. Cela devrait favoriser le développement du marché polonais des capitaux, renforcer le partage des risques, améliorer l'accès aux marchés de capitaux étoffés de la zone euro, et entraîner une baisse de la prime de risque de liquidité sur les taux d'intérêt intérieurs.
- *Renforcement de la concurrence.* L'utilisation de la monnaie commune améliore la comparabilité des prix entre les marchés de la zone euro. Cela stimule la concurrence entre entreprises, ce qui peut favoriser une baisse des taux de marque, une répartition plus efficiente des ressources en capital et en main-d'œuvre, et un renforcement de l'innovation.

Encadré 2.1. **Avantages et coûts de l'adoption de l'euro** (suite)

Les **principaux coûts** de l'adoption de l'euro sont les suivants :

- **Coûts ponctuels découlant du changement de monnaie.** Ils sont notamment liés à la nécessité de revoir les systèmes informatiques, les cadres comptables et les systèmes d'information, d'adapter les guichets automatiques de banque (GAB), de former les salariés et les représentants des entreprises, de lancer des campagnes d'information à l'intention de la population, ainsi que de frapper des pièces et d'imprimer des billets de banque.
- **Risque d'un arrondissement des prix.** Compte tenu de l'insuffisance des politiques de promotion de la concurrence sur les marchés des produits et de la transparence des prix, les pratiques consistant à arrondir les prix au moment du changement de monnaie peuvent conduire à un ajustement exceptionnel des prix et à une recrudescence temporaire de l'inflation, diminuant ainsi le soutien du public à l'euro.
- **Coût du renoncement à une politique monétaire et de changements autonomes.** Même si un nouveau pays membre acquiert une certaine influence sur le processus décisionnel de la Banque centrale européenne (BCE), l'incapacité d'agir sur les taux d'intérêt et le taux de change à des fins de stabilisation macroéconomique, en particulier en cas de chocs asymétriques, peut conduire, toutes choses égales par ailleurs, à une variabilité accrue de la production, de l'emploi et des prix. Ce coût est plus élevé lorsque le taux de change a servi à absorber les chocs plutôt qu'à les propager. En outre, compte tenu de l'engagement à long terme des membres, tout retrait hypothétique ultérieur de l'UEM pourrait conduire à des coûts imprévisibles.
- **Risque de choisir une parité centrale dans le MCE II et un taux de conversion dans l'UEM pour le taux de change zloty/euro qui ne soient pas adaptés.** Si une monnaie appartenant au système de change fixe peut être assujettie à des attaques spéculatives, le fait de ne pas fixer la parité centrale à une valeur d'équilibre pourrait aussi déclencher des entrées excessives de capitaux à court terme et une grande variabilité du taux de change, qui pourrait ne pas être compatible avec la stabilité requise de ce dernier. Cette difficulté est d'autant plus importante que le taux de change d'équilibre réel est appelé à s'apprécier dans les pays en voie de rattrapage. Jusqu'ici, les institutions européennes se sont montrées plus tolérantes en cas d'appréciation que de dépréciation (ce qui a permis des réévaluations), mais il y a toujours le risque d'une appréciation nominale excessive. Un taux de conversion surévalué au moment de l'adhésion à l'UEM pourrait nuire à la compétitivité et au rythme de rattrapage du revenu, alors que dans le cas d'une sous-évaluation l'inflation et les anticipations d'inflation pourraient s'accroître.
- **Risque de ne pas pouvoir satisfaire aux critères de convergence nominale.** Avec un taux de change fixe, la convergence du niveau des prix en Pologne ne peut intervenir que par le biais d'une augmentation de l'inflation structurelle (contrairement à ce qui est le cas dans les économies avancées), ce qui pourrait ne pas être compatible avec le critère d'inflation. Même dans le cas de mesures structurelles favorables au processus de convergence des prix, le panachage des politiques requises pourrait être trop restrictif. En outre, l'augmentation des investissements publics requis et les variations conjoncturelles plus fortes que dans les pays développés pourraient, conduire, toutes choses égales par ailleurs, à des déficits budgétaires plus importants et, par conséquent, nécessiter des efforts d'assainissement plus marqués pour respecter le critère budgétaire.

### Encadré 2.1. **Avantages et coûts de l'adoption de l'euro** (suite)

Les **principaux coûts** de l'adoption de l'euro sont les suivants :

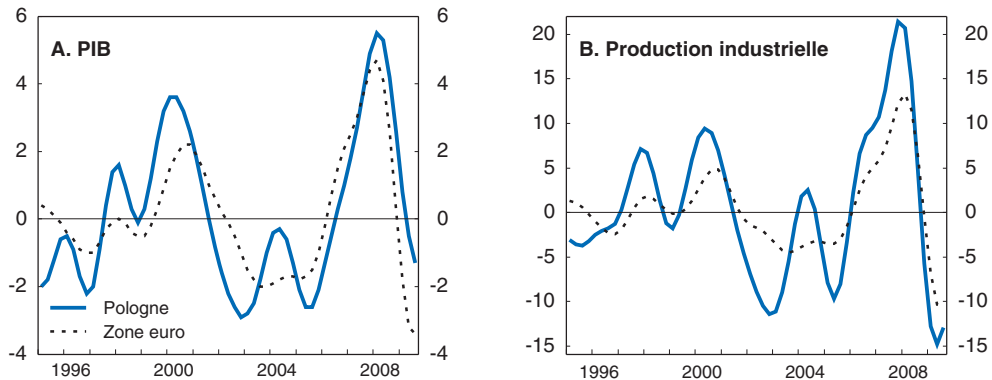
- *Risque de connaître une alternance d'expansions et de ralentissements.* Une croissance tendancielle plus rapide implique que le taux d'intérêt réel nécessaire pour stabiliser la production et l'inflation est plus élevé dans les pays de rattrapage que dans les pays développés. La convergence n'étant pas achevée, la participation à la zone euro induirait une baisse des taux d'intérêt nominaux et une hausse de l'inflation structurelle et ferait donc passer les taux d'intérêt réels en Pologne au-dessus du niveau naturel (d'équilibre). Un coût du capital trop faible pourrait conduire à des déficiences dans l'allocation (boom du logement ou de la consommation), nuire à la stabilité du secteur financier (prise de risque et emprunt excessifs) et compromettre la compétitivité (surévaluation du taux de change réel). Cela est d'autant plus probable que la capacité d'absorption d'investissements « productifs » est faible. La période de ralentissement qui s'ensuivrait pourrait conduire à un processus d'ajustement coûteux avant que puissent être rétablis des fondamentaux économiques sains.
- *Risque que les autres mécanismes d'ajustement ne permettent pas d'amortir efficacement les chocs.* Ce dernier point recouvre l'inefficacité de la politique budgétaire, les mobilités intersectorielles et/ou internationales insuffisantes du capital et du travail ainsi que la rigidité des salaires et des prix.

Selon la théorie de la zone monétaire optimale (ZMO), un point clé à prendre en compte lorsqu'un pays envisage de rejoindre ou non une union monétaire réside dans la corrélation des cycles économiques. Le degré élevé de covariation des cycles économiques de la Pologne et de la zone euro laisse donc à penser que le renoncement à l'indépendance de la gestion des taux d'intérêt et du taux de change aura un faible coût, et qu'une politique monétaire commune sera raisonnablement adaptée. Néanmoins, au-delà des limites relatives à la corrélation des cycles économiques mesurée sur la base de données antérieures à l'adhésion de la Pologne (voir ci-après), une certaine incertitude peut subsister quant au niveau effectif de cette corrélation, étant donné que la période d'observation retenue correspond à une brève phase de transition économique, et qu'elle couvre pour l'essentiel les années dites de « grande modération » allant de 1993 à 2007, qui ont été marquées par la conjonction d'une croissance de la production et d'une inflation stable dans les grands pays de l'OCDE.

Dans ce contexte, et suivant la méthode de mesure et la période d'observation retenues, les études empiriques mettent en évidence une corrélation des cycles économiques entre la Pologne et la zone euro qui est soit relativement élevée (Fidrmuc et Korhonen, 2006), soit intermédiaire et globalement stable (Skrzypczynski, 2008), soit modérément forte (Adamowicz *et al.*, 2008), soit significative (Konopczak, 2008). En fait, les estimations des composantes cycliques du produit intérieur brut (PIB) et de la production industrielle obtenues à l'aide d'un filtre passe-bande font apparaître une synchronisation marquée du cycle économique de la Pologne avec celui de la zone euro (graphique 2.1). Néanmoins, une analyse plus précise révèle une corrélation encore plus forte pour la plupart des membres de la zone euro, ainsi que pour de nombreux pays ne participant pas à l'union monétaire, appartenant ou non à l'UE (graphique 2.2). Cela met en évidence l'existence de liens économiques solides entre les pays de l'OCDE, mais


### Graphique 2.1. Composantes cycliques du PIB et de la production industrielle en Pologne et dans la zone euro<sup>1</sup>

En points de pourcentage, du 1<sup>er</sup> trimestre de 1995 au 3<sup>e</sup> trimestre de 2009



1. Les composantes cycliques sont déterminées à l'aide du filtre passe-bande de Christiano et Fitzgerald, pour un cycle économique d'une durée comprise entre 1.5 et 10 ans.

Source : OCDE, Base de données des Principaux indicateurs économiques.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/814713866823>

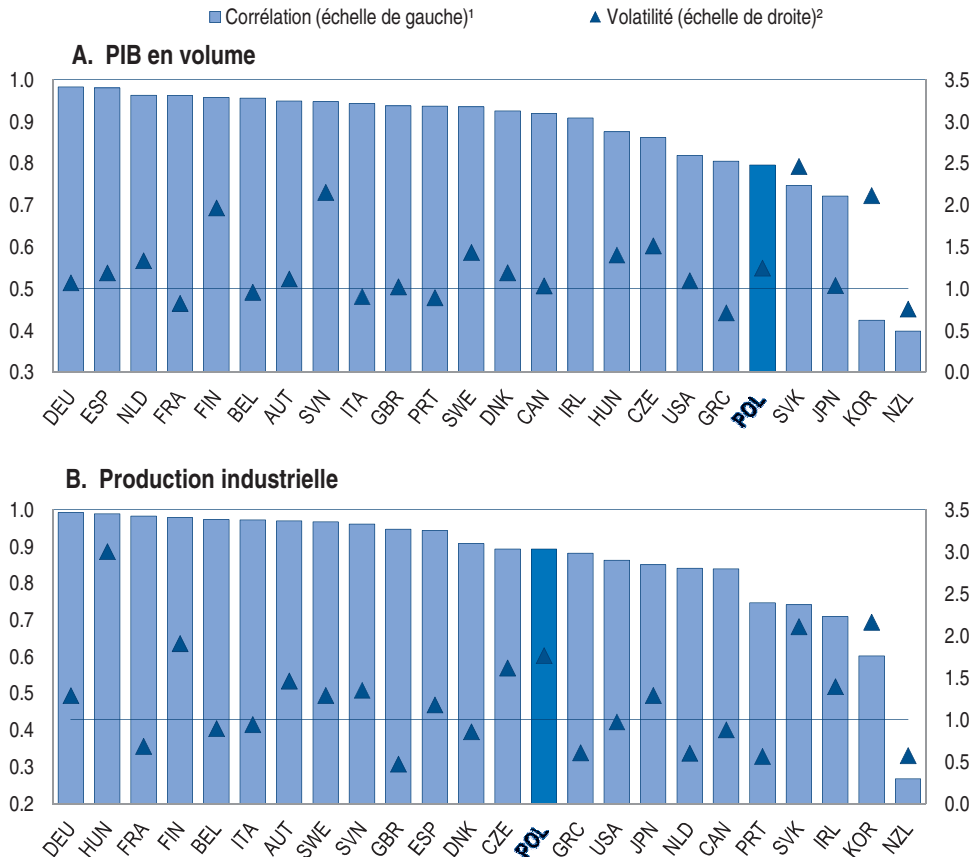
aussi le fait que les covariations des cycles économiques ne peuvent constituer le seul critère utilisé pour évaluer la possibilité de former une union monétaire. La volatilité des cycles économiques est un autre facteur à prendre en compte : même si les cycles économiques sont bien corrélés, leurs différences d'amplitude peuvent exiger des ajustements de taux d'intérêt différents. Les cycles économiques semblent plus volatils en Pologne que dans la zone euro (Adamowicz et al., 2008; Skrzypczynski, 2008), ce que confirme la plus grande variabilité des composantes cycliques du PIB et de la production industrielle (graphique 2.2). Néanmoins, lorsqu'on examine le premier indicateur, la Pologne semble caractérisée par une volatilité moins prononcée que celles de la Slovaquie, de la République slovaque, des Pays-Bas, de l'Irlande et de la Finlande, même si elle se trouve dans une situation inverse par rapport aux plus grands pays de la zone euro (la France, l'Allemagne et l'Italie). De manière plus générale, il semble que les économies en phase de rattrapage affichent une plus forte variabilité de leur activité que diverses économies avancées ne participant pas à l'UEM.

L'exposition aux chocs asymétriques offre une indication supplémentaire du coût induit par l'abandon d'une politique monétaire et de change indépendante. Bien que les chocs ayant affecté la Pologne et l'ensemble de la zone euro aient été plutôt asymétriques jusqu'ici (Konopczak, 2008; Stazka, 2008; Mikek, 2009), les estimations disponibles révèlent également une corrélation significative des réactions de la production aux différents chocs dans ces deux économies (Konopczak, 2008; Adamowicz et al., 2008). En réalité, si une économie devait subir divers chocs asymétriques, une forte synchronisation *ex post* des cycles économiques pourrait être simplement le reflet du rôle important de stabilisation joué par des mesures d'accompagnement et/ou d'autres mécanismes d'ajustement, tels que le taux de change. De fait, ce dernier a contribué à l'absorption des chocs, plutôt qu'à leur propagation, en Pologne (Stazka, 2008; Blaszkiewicz-Schwartzman, 2008).

Les évolutions récentes soulignent le rôle de stabilisation de la monnaie, même si l'on va de pair avec une tendance au surajustement (graphique 2.3). S'il est vrai que l'appréciation nominale du taux de change zloty/euro de 25 % entre juillet 2006 et juillet 2008 a contribué


## Graphique 2.2. Corrélation et volatilité des cycles économiques par rapport à la zone euro

Du 1<sup>er</sup> trimestre de 1995 au 3<sup>e</sup> trimestre de 2009



1. Les valeurs indiquées sont les corrélations entre composantes cycliques déterminées à l'aide du filtre passe-bande de Christiano et Fitzgerald, pour un cycle économique d'une durée comprise entre 1.5 et 10 ans.
2. La volatilité est mesurée par l'écart type des composantes cycliques normalisée par l'écart type de la zone euro (égal à 1).

Source : OCDE, bases de données des Principaux indicateurs économiques et du n° 86 des *Perspectives économiques*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/814736766858>

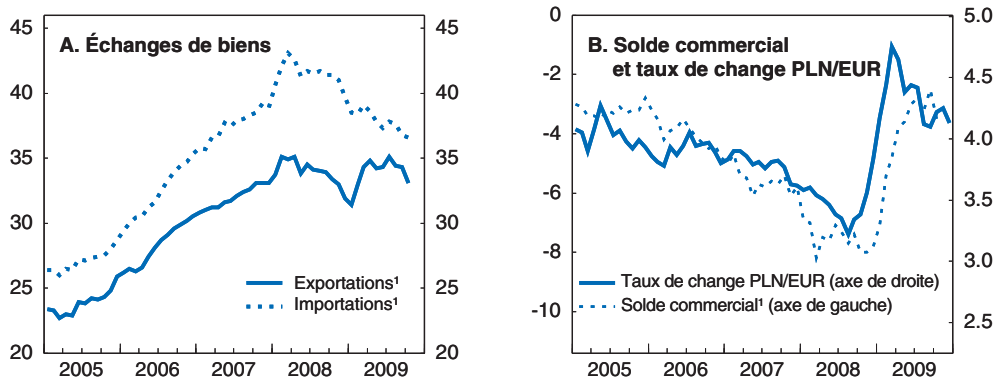
à atténuer des tensions inflationnistes croissantes, et s'est accompagnée d'une dégradation régulière du solde des échanges de marchandises au cours de la même période, l'intensification consécutive de la crise financière a déclenché une forte baisse de la monnaie de pas moins de 34 % entre juillet 2008 et février 2009. Ce phénomène a contribué à son tour à un rebond marqué du solde extérieur, même si celui-ci a renforcé la dynamique d'inflation. Toutefois, le taux de change réel a très probablement surrégé par rapport à sa valeur d'équilibre au cœur de la crise, puisque le Fonds monétaire international (FMI) a estimé qu'il était sous-évalué de 10 % environ au printemps 2009 (FMI, 2009). Bien que l'évolution du solde commercial ait eu pour principal déterminant une forte baisse des importations, la dépréciation de la monnaie polonaise a étayé la reprise des exportations.

À terme, divers facteurs conditionneront l'ampleur de la volatilité et de la corrélation du cycle économique de la Pologne par rapport à celui de la zone euro, tels que les différences de structures économiques, d'intensité des échanges et de profil de




### Graphique 2.3. Évolution du solde commercial et du taux de change nominal bilatéral

En milliards de zlotys, données mensuelles, corrigées des variations saisonnières



1. Moyenne mobile sur trois mois.

Source : OCDE, Base de données des Principaux indicateurs économiques; Datastream.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/814761064872>

spécialisation, et les caractéristiques des mécanismes de transmission. S'il existe des différences et des similitudes dans chacun de ces domaines (Adamowicz *et al.*, 2008; Boulhol et Lequien, 2010; Grabek *et al.*, 2008), sur le long terme, un pays devient progressivement un participant plus adapté à l'union monétaire qu'il a rejointe, ainsi que l'indiquent les travaux sur l'endogénéité des critères relatifs aux ZMO lancés initialement par Frankel et Rose (1998). Selon Haan *et al.* (2008), les cycles économiques dans la zone euro ont traversé des périodes de convergence comme de divergence, mais ils sont devenus plus synchronisés pendant les années 90, notamment du fait de l'intensité croissante des échanges (même si une spécialisation accrue peut conduire à des asymétries conjoncturelles). On peut également tabler sur une synchronisation accrue en Pologne, même si le moment auquel se concrétiseront les avantages qui en sont attendus fait davantage débat (Cieslik *et al.*, 2008; Daras et Hagemeyer, 2008). Globalement, si la politique monétaire commune et la coordination des politiques budgétaires au sein de l'UEM devraient probablement permettre une stabilisation efficace de la production en Pologne sur le long terme, l'objectif devrait être de minimiser le coût à court et à moyen terme du renoncement à une politique monétaire et de change autonome. Il est donc essentiel que soit mis en place avant l'entrée dans la zone euro un cadre institutionnel solide caractérisé par une politique budgétaire saine, fondée sur des règles et anticyclique, une réglementation financière rigoureuse et une flexibilité accrue du marché du travail et des marchés de produits. C'est d'autant plus nécessaire que, malgré des progrès sensibles, le processus de convergence réelle et nominale reste encore dans une large mesure inachevé.

### Poursuivre le processus de convergence réelle et nominale

L'économie polonaise a accompli des progrès sensibles au cours des dernières années en termes de réduction de l'écart de PIB par habitant qui la sépare des pays de la zone euro. Dans la mesure où la Pologne a enregistré un taux moyen de croissance annuelle du PIB de 4,2 % entre 1999 et 2008, contre 2 % pour la zone euro au cours de la même période, la convergence des niveaux de vie a été rapide et s'est même encore accélérée depuis son entrée dans l'UE en 2004. En conséquence, l'écart de PIB par habitant par rapport aux pays

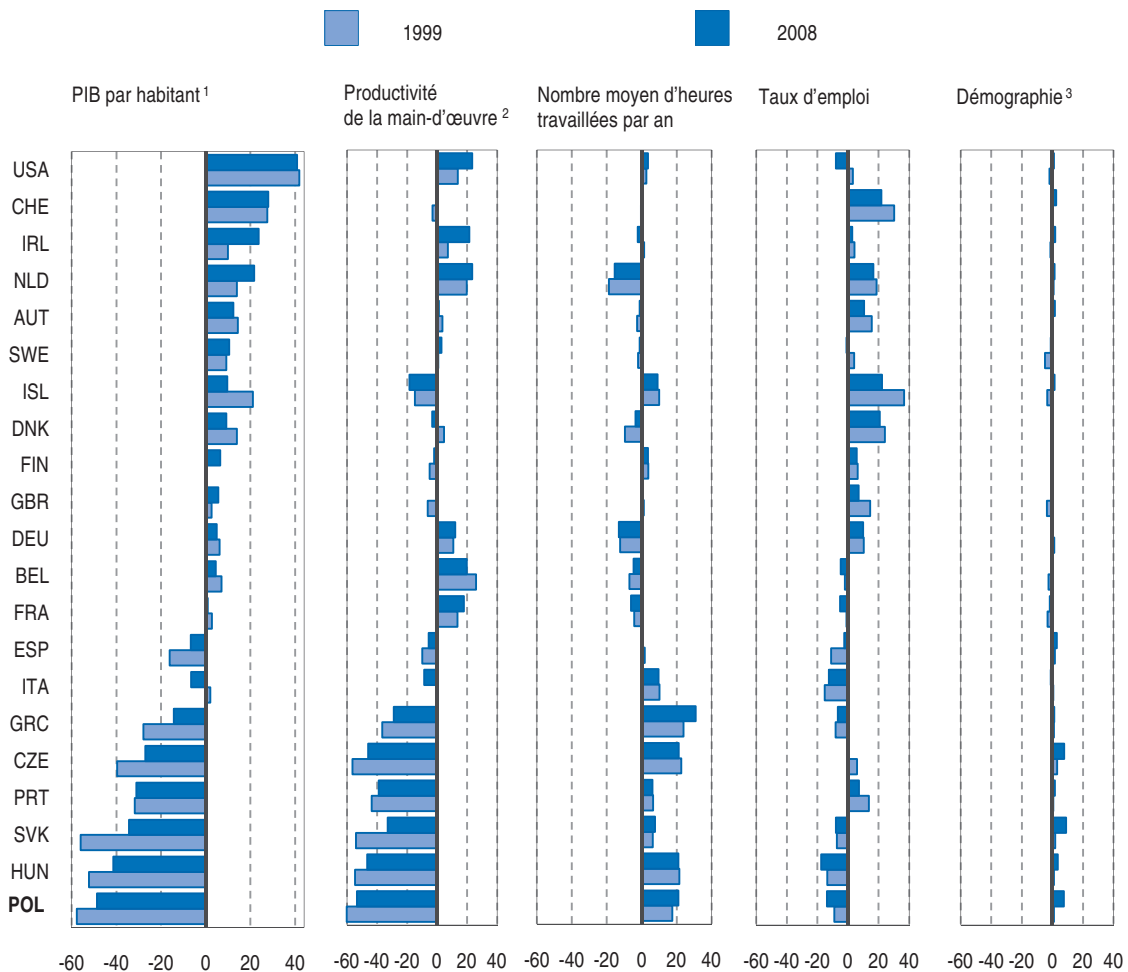


de la zone euro a reculé de 58 % en 1999 à 49 % en 2008, et cette réduction était essentiellement imputable à des gains de productivité du travail (graphique 2.4). La contribution de l'utilisation des ressources en main-d'œuvre à cette convergence des revenus a été relativement moindre, l'impact de l'augmentation du nombre moyen d'heures travaillées par an et l'effet positif de la démographie ayant été compensés en partie par la baisse du taux d'emploi. Étant donné que le niveau du PIB par habitant reste nettement inférieur à la moyenne de la zone euro, il est essentiel que soient prises des mesures renforçant la productivité du travail et le taux d'emploi pour réduire l'écart de niveau de vie qui sépare la Pologne des pays de la zone euro, indépendamment de la question de l'impact de l'appartenance à l'UEM sur le rythme de convergence des revenus.

Un trait caractéristique des nouveaux États membres de l'UE réside dans le fait que la convergence de leur PIB par habitant vers les niveaux de revenus plus élevés observés

Graphique 2.4. **Progrès réalisés en termes de convergence**

Écart par rapport à l'Union européenne à douze (UE12)




1. Calculé à partir des parités de pouvoir d'achat courantes et des prix courants.

2. PIB par heure travaillée.

3. Poids relatif de la population d'âge actif dans la population totale.

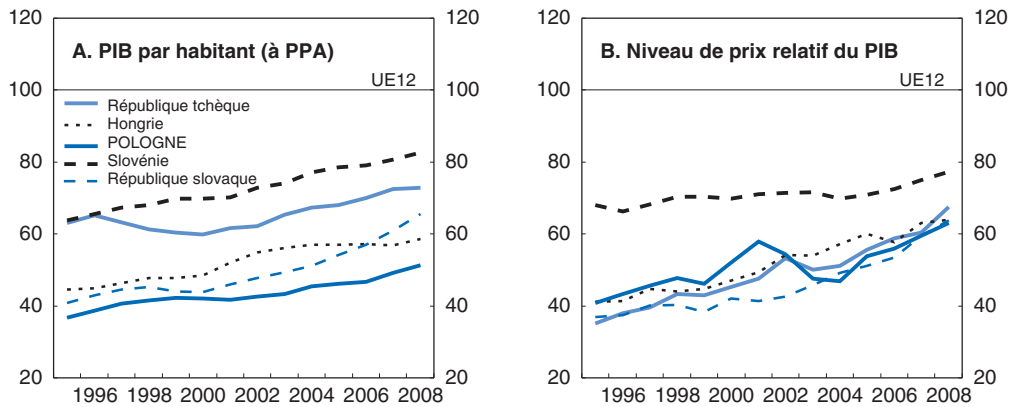
Sources : OCDE, Base de données sur les comptes nationaux, Base de données sur la productivité et Base de données du n° 86 des Perspectives économiques.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/814768674374>

ailleurs s'accompagne d'une convergence du niveau des prix (graphique 2.5). Dans la mesure où les pays les plus riches se caractérisent par des niveaux de prix plus élevés, cette convergence du niveau des prix dans les pays à plus bas revenu peut être réalisée via l'appréciation du taux de change nominal et/ou une inflation intérieure plus forte que celle de la zone euro. Au cours de la seconde moitié des années 90, le mouvement de rattrapage des prix a été le résultat d'une inflation relative nettement plus forte en Pologne, tandis que la monnaie a subi une dépréciation persistante en termes nominaux dans le cadre du système de bandes de fluctuation mobiles en place (graphique 2.6). L'abandon ultérieur de

Graphique 2.5. **Convergence en termes réels et nominaux**

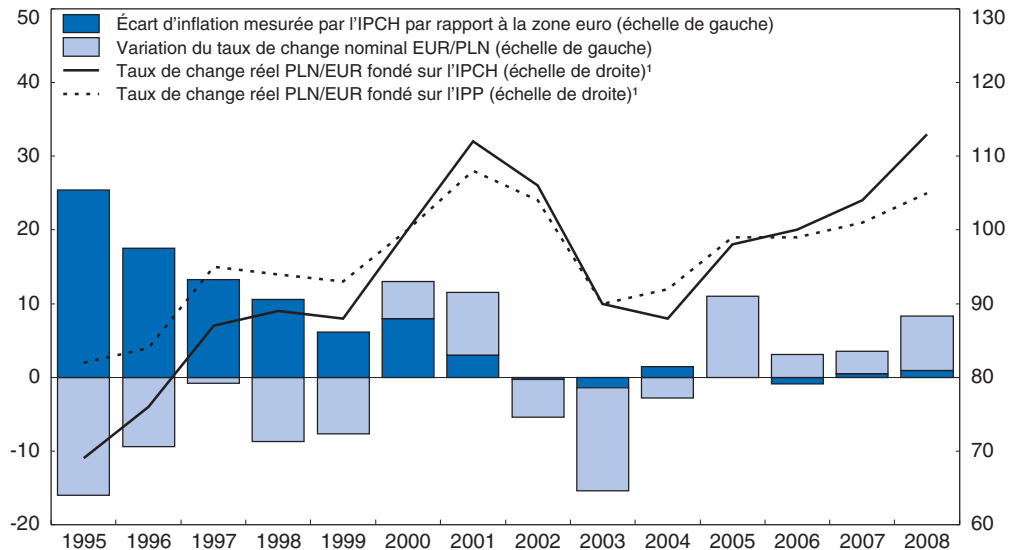
Indice, base 100 pour l'UE12



Source : Eurostat, Base de données New Cronos; OCDE, Base de données du n° 86 des Perspectives Économiques.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/814805373771>

Graphique 2.6. **Taux de change bilatéraux et écart d'inflation par rapport à la zone euro**



1. Indice, base 100 en 2000.

Source : OCDE, Base de données des Perspectives économiques.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/814808664364>

ce régime de change et le passage au flottement pur ont été marqués par d'importantes fluctuations du taux de change nominal et un écart d'inflation nettement plus faible, ce qui a débouché sur une dépréciation de la monnaie en termes réels entre 2001 et 2004, par exemple. Néanmoins, le mouvement de convergence des prix a repris ensuite, essentiellement sous l'effet d'une appréciation de la monnaie en termes nominaux. On peut tirer plusieurs enseignements de ces faits stylisés.

*Premièrement*, l'appréciation nominale de la monnaie peut permettre à l'économie de s'ajuster à l'articulation entre convergences réelle et nominale, dans la mesure où elle rend possible un rattrapage du niveau international des prix, tout en permettant de maintenir l'inflation à un niveau compatible avec la stabilité des prix. En outre, l'appréciation nominale n'a pas d'effet préjudiciable sur la compétitivité pour autant qu'elle se produise à un rythme correspondant à l'appréciation du taux de change d'équilibre réel. Diverses approches fondées sur l'offre peuvent expliquer pourquoi, dans une économie qui n'est pas encore parvenue à maturité, comme celle de la Pologne, le taux de change réel est voué à s'apprécier suivant une trajectoire d'équilibre du fait de la convergence du niveau des prix, même si ces théories ne fournissent aucun éclairage sur le lien entre appréciations réelle et nominale du taux de change (Dobrinisky, 2006; Egert et al., 2006). On peut citer à cet égard l'effet Balassa-Samuelson, qui pourrait expliquer 25 % de l'écart d'inflation globale (soit 0.9 point de pourcentage par an) constaté entre la Pologne et la zone euro au cours des dix dernières années (Mihaljek et Klau, 2008)<sup>3</sup>. Parmi les autres facteurs sous-jacents à l'appréciation du taux de change d'équilibre en Pologne figurent l'effet des améliorations qualitatives et des hausses de prix réglementés pouvant être inférieurs aux moyennes internationales (Egert, 2007), ce dernier facteur ayant également contribué à renforcer l'inflation globale au cours du passé récent (voir le graphique 1.13 dans le chapitre 1).

*Deuxièmement*, une fois que le taux de change nominal est fixe, la convergence des prix ne peut avoir lieu que par le biais d'une inflation intérieure plus forte que dans la zone euro. De fait, il ne sera plus possible à l'inflation tendancielle en Pologne de dépasser ne serait-ce que légèrement celle de la zone euro (comme elle l'a fait en moyenne en 2005-08) (graphique 2.6). À supposer que l'inflation globale s'établisse à 2 % dans les pays de l'euro-12, une convergence linéaire du niveau des prix vers celui de la zone euro à 12 en l'espace de 30 ans supposerait un taux moyen d'inflation de 3.5-4 % par an en Pologne (Bénassy-Quéré et Turkisch, 2009). Cela implique que l'inflation demeurera relativement élevée dans un avenir prévisible, ce qui influe de manière non négligeable sur la capacité de la Pologne à satisfaire le critère de Maastricht relatif à l'inflation. Selon ce dernier, l'inflation moyenne sur 12 mois mesurée par l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) dans un pays donné ne peut dépasser de plus de 1.5 point de pourcentage le taux d'inflation dans les trois États membres de l'Union européenne à vingt-sept (UE27) présentant les meilleurs résultats en matière de stabilité des prix. La valeur de référence retenue pour l'inflation pourrait même être inférieure à 1.5 %, car, dans la pratique, la définition exacte des pays les plus performants en termes de stabilité des prix est établie par les institutions européennes. En excluant les pays sujets à déflation (pratique utilisée jusqu'ici), la valeur de référence semble avoir atteint un point bas de 1.6 % (décembre 2009) au cours du ralentissement mondial récent. En outre, cette valeur peut être fondée sur les taux d'inflation de pays ne participant pas nécessairement à la zone euro. L'obtention d'un bas niveau d'inflation conforme au critère de Maastricht dépendra donc de la situation cyclique de l'économie polonaise par rapport aux autres pays de l'UE et, au-delà de mesures structurelles, exigera un dosage adéquat des composantes de la politique économique.

Troisièmement, une phase d'approche crédible de l'entrée dans la zone euro débouchera sur la réduction puis la disparition de la prime de risque de change intégrée dans les taux d'intérêt. La convergence rapide des taux d'intérêt de marché nominaux vers le niveau de ceux de la zone euro, conjuguée à une inflation structurellement supérieure en Pologne, va tirer vers le bas les taux d'intérêt réels<sup>4</sup>. Cela risque de déclencher une alternance de forte expansion et de récession, en particulier lorsque les taux d'intérêt s'établissent de manière persistante nettement en deçà du niveau qui serait nécessaire pour stabiliser la production et l'inflation (Ahrend *et al.*, 2008).

### Satisfaire durablement aux critères de Maastricht et assurer une convergence sans heurts avec la zone euro

Mettre en place une politique budgétaire saine est un préalable essentiel au respect des critères de Maastricht. L'assainissement des finances publiques atténuerait les tensions inflationnistes, contribuerait à réduire la volatilité de la monnaie et favoriserait la convergence des taux d'intérêt, tout en compensant leur effet expansionniste sur l'activité. En termes de mise en œuvre, la diminution du déficit structurel étayée par le renforcement du cadre budgétaire pourrait être engagée progressivement. L'expérience des pays de l'OCDE en matière de règles budgétaires ne cesse de s'enrichir, et des données empiriques internationales laissent à penser que les pays qui adoptent ce type de règles sont en mesure de maintenir plus longtemps leur effort d'assainissement des finances publiques (Guichard *et al.*, 2007a; OCDE, 2007b, 2009a,b). Cela contribuerait à créer un environnement propice à la satisfaction de l'ensemble des critères de Maastricht sur une période prolongée et, en ce sens, serait conforme à la notion de pérennité sur laquelle les institutions de l'UE pourraient mettre l'accent lors de l'évaluation des résultats de la Pologne au regard des critères de Maastricht. Une réduction du déficit structurel renforcerait également la capacité du pays à s'ajuster aux chocs asymétriques une fois qu'il sera membre de la zone euro. Des réformes mises en œuvre à l'approche de l'adoption de la monnaie unique en vue de renforcer la flexibilité du marché du travail et de l'offre de main-d'œuvre, d'accroître les gains de productivité dans le secteur des produits non exportables, et de promouvoir la concurrence sur les marchés de produits de manière plus générale, contribueraient également au respect du critère de Maastricht concernant l'inflation. Le rythme d'expansion des circuits financiers pourrait être mieux géré via l'application d'une solide réglementation macroprudentielle. Néanmoins, ces transformations structurelles restent incontournables indépendamment de la question de l'adoption de l'euro, compte tenu de la nécessité de restaurer la discipline budgétaire, de juguler les tensions inflationnistes, de tirer le meilleur parti des financements de l'UE et d'assurer une croissance équilibrée dans les temps à venir.

#### **Mettre en place une politique budgétaire anticyclique fondée sur des règles**

Améliorer sensiblement la situation budgétaire et l'efficacité des institutions budgétaires représente un enjeu majeur pour les autorités dans la perspective de l'entrée dans la zone euro. Dans le cadre de la procédure concernant les déficits excessifs lancée en juillet 2009, le Conseil ECOFIN a recommandé que la Pologne corrige son déficit des administrations publiques en ramenant sa valeur au-dessous de 3 % du PIB d'ici à la fin de 2012. Cela permettrait, en principe, de satisfaire également au critère de Maastricht correspondant. Néanmoins, dans la mesure où celui-ci est également évalué par les institutions européennes en termes de pérennité, le gouvernement ne doit pas s'appuyer

sur des recettes provenant d'un éventuel retournement de l'évolution de l'écart de production induit par la demande pour remplir ce critère. En fait, même si les autorités polonaises sont essentiellement focalisées sur le budget de l'État, le déficit des administrations publiques a systématiquement dépassé 3 % du PIB, sauf en 1999 et 2007, tandis que l'on prévoit une hausse rapide du ratio dette/PIB vers le plafond de 60 % prévu par le Traité de Maastricht. Par conséquent, satisfaire de manière crédible au critère budgétaire constitue un enjeu clé pour les pouvoirs publics.

En Pologne, les finances publiques sont assujetties à différentes règles nationales. Depuis 2006, les autorités ont pour règle non officielle de ne pas laisser le déficit budgétaire de l'État excéder 30 milliards de zlotys, soit un montant qui représentait 3 % du PIB en 2006 et 2.3 % du produit intérieur brut en 2009, même si les objectifs effectifs ont sans doute été plus faibles. Toutefois, cette règle implicite ne sera pas respectée en 2010 et présente en tout état de cause plusieurs inconvénients, évoqués ci-après. De plus, la dette des collectivités locales ne peut, aux termes de la loi, excéder 60 % de leurs recettes. Par ailleurs, la Pologne représente un cas à part parmi les nouveaux États membres de l'UE, au sens où elle est également dotée d'une règle concernant le ratio dette/PIB, inscrite dans la Constitution, suivant laquelle il ne doit jamais dépasser 60 %. Néanmoins, la définition de la dette publique n'est pas tout à fait conforme à celle appliquée par Eurostat, même si les deux mesures ont débouché sur des chiffres quasiment identiques en 2006, 2007 et 2008. La principale différence réside dans le fait que la dette du Fonds national pour le réseau routier n'est pas incluse dans la définition polonaise, ce qui pourrait avoir pour effet pervers d'inciter au contournement du plafond constitutionnel et des seuils intermédiaires. De fait, l'émission de titres d'emprunts par le Fonds en vue de la réalisation de projets d'investissement s'est intensifiée en 2009, et sa dette devrait dépasser 2 % du PIB d'ici à la fin de 2010. Cela sape non seulement la crédibilité de la règle constitutionnelle, mais peut aussi être une source de confusion. Par conséquent, dans une optique de transparence et de respect des bonnes pratiques, la dette du Fonds national routier ne devrait plus être exclue de la définition nationale de la dette publique, qui devrait être strictement alignée sur celle appliquée par l'UE.

Les autorités ont défini deux seuils intermédiaires concernant la dette, de 50 et 55 %, dans la loi sur les finances publiques, afin d'empêcher que le plafond de 60 % ne soit dépassé, sachant que les dispositions prévues en cas de franchissement de ces limites prennent progressivement un caractère de plus en plus contraignant.<sup>5</sup> Ainsi, si la dette publique dépasse 50 % du PIB au cours de l'exercice  $x$ , le déficit budgétaire de l'État sur l'exercice à venir ( $x + 2$ ) ne peut dépasser, en proportion des recettes totales, celui de l'exercice en cours ( $x + 1$ ). Si la dette publique excède 55 % du PIB au cours de l'exercice  $x$ , les dispositions applicables sont plus strictes : le déficit budgétaire de l'État doit être ramené à zéro pour l'exercice à venir ( $x + 2$ ) ou fixé à un niveau garantissant que le ratio dette/PIB ne dépassera pas le niveau atteint au cours de l'exercice  $x$ . En conséquence, comme l'indique la Loi, les salaires ne peuvent être augmentés dans le secteur public, l'indexation des retraites est limitée à l'inflation pendant l'exercice en cours ( $x + 1$ ), aucun nouveau prêt ou crédit ne peut être accordé à partir du budget de l'État, et les augmentations de dépenses des unités budgétaires clés (services du Parlement, Sénat, président, etc.) ne peuvent être plus importantes que celles de l'administration centrale. Le niveau de déficit des administrations infranationales est également limité, et les hausses de dépenses autorisées résultent essentiellement du cofinancement des projets liés à l'UE. Enfin, si la dette publique franchit la barre des 60 % du PIB, des mesures radicales doivent

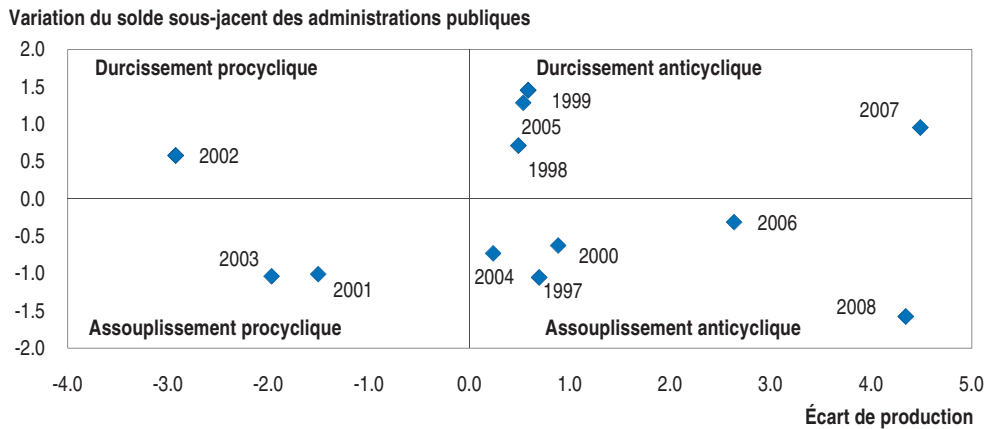
être prises : le gouvernement a un mois pour soumettre au Parlement un programme économique destiné à ramener le ratio dette/PIB en dessous de 60 %, toutes les mesures automatiques d'assainissement prévues au niveau de l'administration centrale en cas de dépassement du seuil de 55 % s'appliquent, et de plus, les projets de budgets locaux doivent être équilibrés pour l'exercice à venir ( $x + 2$ ) et les entités relevant des finances publiques ne peuvent émettre de nouvelles garanties. Il est possible que la dette publique ait dépassé le seuil de 50 % en 2009; elle risque fort de s'établir au dessus de 55 % du PIB en 2010 et, faute de mesures d'assainissement, de franchir la limite constitutionnelle de 60 % du PIB en 2011 ou 2012, selon différentes prévisions (voir le tableau 1.2 dans le chapitre 1).

La Pologne dispose d'un cadre robuste (quoique pas encore éprouvé) pour empêcher une hausse excessive du ratio dette/PIB, qui lui a permis jusqu'ici de respecter le Traité de Maastricht. Néanmoins, cette règle pourrait finir par se révéler procyclique, compte tenu de l'obligation de durcir la politique budgétaire indépendamment de la situation conjoncturelle de la Pologne si le ratio susmentionné se rapproche du seuil prévu par la Constitution. Pour éviter ce risque dans l'avenir et limiter le gonflement de la dette, le cadre actuel devrait être complété par une règle plus stricte en matière de déficit. Si la politique menée avait été plus rigoureuse au cours de la phase d'expansion du cycle, le gouvernement ne se trouverait pas dans une situation budgétaire aussi délicate pendant la récession économique actuelle, qui constitue un point commun à de nombreux pays de l'OCDE. En fait, la règle de plafonnement nominal du déficit de l'administration centrale à 30 milliards de zlotys appliquée jusqu'à une date récente présente deux inconvénients majeurs (OCDE, 2006). Dans la mesure où ce plafond concerne le budget de l'État, il n'empêche pas un dérapage au niveau de l'ensemble des finances publiques et, ce qui est pire, il crée des incitations à transférer les dépenses vers d'autres pans du secteur des administrations publiques. En outre, le plafond étant relatif au déficit, et non aux dépenses, il est possible de mener une politique procyclique en adoptant, par exemple, de nouvelles dépenses au cours de l'exercice budgétaire si les recettes semblent devoir excéder les niveaux inscrits au budget<sup>6</sup>. Même si la réduction du coin fiscal en 2007 et 2008 a constitué une réforme bienvenue, elle s'est produite au cours de la phase d'expansion du cycle économique, ce qui a exacerbé les pressions exercées par une demande excédentaire dans l'économie, et compliqué la politique de lutte contre l'inflation menée par la banque centrale (OCDE, 2008a). De manière plus générale, la politique budgétaire a souvent revêtu un caractère procyclique ou insuffisamment anticyclique, ainsi qu'en attestent les variations du solde sous-jacent des administrations publiques mises en regard de l'écart de production au cours de la dernière décennie (graphique 2.7).


Souligner la distinction entre les composantes structurelle et cyclique du solde budgétaire permettrait d'améliorer la qualité de la politique budgétaire. Les autorités polonaises devraient envisager d'adopter une règle relative au solde structurel des administrations publiques, qui soit conforme à l'objectif à moyen terme du Pacte de stabilité et de croissance. Ce dernier est défini actuellement comme un déficit structurel maximum autorisé de 1 % du PIB, mais les autorités ne sont pas parvenues à atteindre cet objectif jusqu'à présent<sup>7</sup>. Il conviendrait d'inscrire cette règle dans la Loi sur les finances publiques, afin de renforcer son caractère contraignant (de même que les seuils de précaution de 50 % et 55 % du PIB applicables à la dette publique), mais l'appréciation des manquements à cette règle devrait relever d'un conseil budgétaire indépendant.

Graphique 2.7. **Cycllicité de la politique budgétaire, de 1997 à 2008**

En pourcentage du PIB



Source : OCDE, Base de données du n° 86 des Perspectives économiques

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/814828444251>

L'Allemagne a récemment inscrit dans sa Constitution une règle budgétaire similaire, qui plafonne le déficit structurel à 0.35 % du PIB pour l'administration fédérale en 2016 et à zéro pour les länder à partir de 2020, sachant que cette règle entrera progressivement en vigueur à compter de 2011<sup>8</sup>.

Dans le cas de la Pologne, une règle définie en termes de solde budgétaire (des administrations publiques) présenterait plusieurs avantages. Elle serait conforme au critère relatif au déficit budgétaire, pour autant qu'elle s'applique à la situation budgétaire des administrations publiques (suivant la définition de Maastricht) et non simplement au solde budgétaire de l'État. Recentrer l'attention du public sur l'indicateur prévu par le Traité de Maastricht permettrait de mieux faire comprendre l'orientation budgétaire et donc, en termes d'économie politique de la réforme, de faciliter les mesures d'assainissement destinées à réduire le déficit structurel dans la perspective de l'entrée dans la zone euro. Cette règle permettrait également aux stabilisateurs automatiques de jouer sur la durée du cycle, ce qui laisserait une marge de sécurité par rapport au plafond de 3 % du PIB imposé par l'UE en matière de déficit global, et renforcerait donc l'engagement de respecter durablement ce plafond. Néanmoins, il ne serait possible de mener une politique budgétaire anticyclique en cas de récession que si le solde structurel enregistré en phase d'expansion s'est établi au-dessus de l'objectif à moyen terme. Le maintien du solde sous-jacent à bonne distance de l'objectif à moyen terme cadrerait avec le projet à long terme des autorités de combler le déficit structurel d'ici à 2030 (Chancellerie du Premier ministre, 2009). De même, la réduction du déficit n'étant pas plafonnée au-delà de l'objectif, il serait possible de durcir la politique budgétaire pour neutraliser le risque d'une alternance de forte expansion et de récession. À cet égard, le conseil budgétaire susmentionné pourrait soumettre une utile évaluation *ex ante* du degré requis d'anticyclité de l'orientation budgétaire, ce qui réduirait le coût politique des mesures d'assainissement et faciliterait leur mise en œuvre. Enfin, en fixant un objectif explicite de solde des administrations publiques année par année, une telle règle complèterait efficacement l'obligation constitutionnelle de maintien de la dette publique en deçà de 60 % du PIB et atténuerait du même coup son biais procyclique.

L'efficacité du cadre budgétaire pourrait être encore renforcée si une règle de dépense était adjointe à l'objectif de déficit. De fait, des données empiriques montrent que les règles d'équilibre budgétaire fonctionnent généralement mieux lorsqu'elles sont associées à des règles de dépenses (Guichard *et al.*, 2007a; FMI, 2009b). Cette règle pourrait prendre la forme d'un plafonnement pluriannuel des dépenses des administrations publiques en termes nominaux. Ces plafonds permettraient aux stabilisateurs automatiques de jouer pleinement du côté des recettes, ce qui pourrait également être le cas du côté des dépenses si celles qui sont sensibles à la conjoncture (en particulier les allocations de chômage) étaient exclues de ces plafonds. La définition d'un plafond applicable au secteur des administrations publiques dans son ensemble empêcherait des transferts de dépenses entre niveaux d'administration. En outre, une règle nominale, par rapport à une règle exprimée en volume, aurait un plus grand effet cyclique et serait plus transparente. En particulier, elle serait plus simple, plus facile à suivre et plus compréhensible pour le public.

Une règle de dépense avait été proposée en Pologne en 2001 : la « règle de Belka » prévoyait de limiter la croissance des dépenses réelles à 1 % par an mais elle ne s'appliquait qu'à l'administration centrale. Elle n'a jamais été mise en œuvre faute d'un soutien politique suffisant. Plus récemment, les autorités ont commencé de reconsidérer l'utilité d'une règle de dépenses. À la fin janvier 2010, la Chancellerie du Premier ministre a publié un *plan de développement et d'assainissement des finances publiques*, qui prône l'adoption de deux règles de dépenses afin de réduire puis de stabiliser le déficit structurel des administrations publiques au niveau de l'objectif à moyen terme de 1 % du PIB. La première règle serait temporaire et ne resterait en vigueur que tant que le déficit structurel n'est pas ramené à 1 % du PIB. Elle serait fondée sur la limitation de la croissance des dépenses réelles de l'administration centrale à 1 % par an, mais ne s'appliquerait qu'aux dépenses « discrétionnaires », c'est-à-dire non déterminées par des lois déjà adoptées. Ces dépenses ne représentent que 25 % des dépenses de l'administration centrale et 12 % des dépenses des administrations publiques. En conséquence, à moins que les autorités n'agissent énergétiquement pour réduire la « rigidité » des dépenses publiques et mettre en œuvre une coordination plus stricte avec les autres niveaux d'administration, il est très peu probable que la règle ne se traduise par des économies importantes dans l'avenir proche. De fait, aucun réseau temporel n'a été précisé ni aucun scénario sur la mesure dans laquelle la règle pourrait permettre de diminuer le déficit structurel par rapport à une estimation officielle proche de 7 % du PIB en 2009 pour le ramener à 1 % du PIB. En outre, la règle pourrait conduire aussi à des dépenses insuffisantes d'investissements publics, sauf si les dépenses sont sorties du budget central (comme dans le cas du Fonds national pour le réseau routier), ce qui compromettrait encore davantage la transparence des finances publiques. La deuxième règle s'appliquerait ensuite avec un plafond moins restrictif sur le taux de croissance, mais les précisions fournies jusqu'ici sont peu abondantes. Cette règle serait permanente, s'appliquerait à un large éventail de dépenses des administrations publiques et aurait pour objectif de stabiliser le déficit structurel dans l'optique à moyen terme. Ce plafond serait lié à la croissance réelle du PIB sur une période de référence de plusieurs années et à l'objectif d'inflation. La règle vise à exercer un effet contra-cyclique, bien qu'un nouvel effort non défini pourrait être nécessaire pour réduire la part des dépenses publiques dans le PIB, qui se situe aux alentours de 44 % en 2009, jusqu'à un objectif de moins de 40 %. Plus généralement, il reste à voir comment une telle règle fonctionnerait de manière contra-cyclique sur l'ensemble du cycle pour assurer



efficacement le maintien du déficit structurel à un faible niveau et maintenir dans le même temps la part des dépenses dans le PIB à un niveau cible.

De fait, parallèlement au budget annuel classique, le ministère des Finances a commencé à préparer et présenter au Parlement un budget fonctionnel indicatif, comprenant les objectifs des différents programmes, la ventilation des dépenses par programmes et des indicateurs clés de performances. En outre, la loi sur les finances publiques introduit la planification pluriannuelle et la budgétisation sur la base des performances pour une période de quatre ans à compter de 2010. Néanmoins, un tel cadre budgétaire risque de ne pas suffire en soi pour renforcer la discipline budgétaire (OCDE, 2009c). Malgré un objectif clair de réduction du déficit public à moyen terme, le respect des engagements de ramener le budget à l'équilibre peut être systématiquement repoussé, sapant du même coup la crédibilité de la programmation budgétaire pluriannuelle.

L'application de règles de déficit et de dépenses bénéficierait grandement de la création d'un conseil budgétaire indépendant, tel que celui qui a été récemment mis en place en Hongrie; l'expérience plus longue acquise par les Pays-Bas en la matière illustre les avantages d'un tel dispositif (Bos, 2008). Plus généralement, des organes budgétaires indépendants évaluant le budget existent dans environ un cinquième (18 %) des économies avancées (FMI, 2009b). Dans le cas de la Pologne, ce conseil pourrait procéder à une surveillance régulière des finances publiques, évaluer le budget *ex ante* et fournir des évaluations *ex post* des performances du gouvernement au regard de ces règles. Ce faisant, une telle institution pourrait fournir des raisons objectives justifiant les réformes, et réduire du même coup l'influence du cycle politique sur l'orientation de la politique budgétaire. De fait, les cycles électoraux de quatre ans ont manifestement une forte influence sur l'orientation de la politique budgétaire, et des facteurs politico-économiques semblent être à l'origine des déficits budgétaires persistants de la Pologne (Rutkowski, 2007). De plus, la création d'un tel conseil permettrait de surmonter les principaux inconvénients des règles relatives à la dette et aux dépenses des administrations publiques. La difficulté inhérente à toute règle fondée sur un solde structurel réside dans son manque de simplicité et de transparence. En fait, la distinction des composantes cyclique et structurelle du solde budgétaire est sujette à incertitude, ce qui implique que des erreurs de mesure peuvent être commises lors de l'évaluation du niveau antérieur et de la prévision du niveau futur de la croissance potentielle (Koske et Pain, 2008), indépendamment de toute question d'influence politique. Le premier problème est devenu encore plus aigu dans le contexte de la crise actuelle (OCDE, 2009d). Les révisions des données relatives à la production effective peuvent également brouiller l'image de l'écart de production plusieurs années après les estimations initiales. Le conseil budgétaire pourrait jouer un rôle clé en analysant ce type d'évolutions, et en préservant la crédibilité de la règle malgré des incertitudes inévitables. Ainsi, en cas de révisions importantes entre les estimations initiales et finales de l'écart de production publiées par les principaux prévisionnistes, un écart connexe par rapport à la règle de déficit structurel pourrait être légitimement justifié.

Des plafonds de dépenses ne suffisent pas à inscrire la dette sur une trajectoire précise, dans la mesure où une planification optimiste et des dérapages restent possibles au niveau des recettes. Par conséquent, le conseil pourrait évaluer la cohérence *ex ante* des hypothèses budgétaires par rapport aux deux règles susmentionnées et à la règle constitutionnelle relative au ratio dette/PIB, par exemple en émettant des alertes précoces

et en proposant des mesures correctives concernant les avant-projets de lois. Le conseil pourrait également permettre une plus grande souplesse d'application des règles de déficit et de dépenses en cas de circonstances extraordinaires. Si de telles circonstances contraignent le gouvernement à enfreindre les règles, le conseil pourrait contribuer à l'évaluation de l'impact du choc considéré sur les finances publiques et fournir des arguments objectifs justifiant cet écart. Néanmoins, afin que son indépendance soit garantie, il faudrait que le conseil observe strictement le seuil de 60 % fixé par la Constitution pour le ratio dette/PIB. Cependant, l'établissement d'un tel conseil ne supprimerait pas l'exercice par les élus d'un contrôle sur la politique budgétaire (OCDE, 2010). Ces derniers nommeraient ses membres et assureraient que la nouvelle institution leur est redevable, alors que le Parlement et le gouvernement détermineraient encore, dans un cadre fondé sur des règles, la taille du secteur public et l'allocation des impôts et des dépenses. La représentation et l'indépendance du conseil seraient néanmoins renforcées si ses membres étaient nommées par une majorité parlementaire « forte » et avaient des mandats relativement longs et s'échelonnant.

### **Satisfaire aux autres critères de Maastricht**

L'adoption d'un cadre budgétaire fondé sur des règles créerait des conditions favorables non seulement à la réalisation crédible du critère budgétaire, mais aussi au respect durable des autres conditions fixées par le Traité de Maastricht. L'orientation de la politique budgétaire peut jouer un rôle important à cet égard en renforçant la stabilité du taux de change dans le cadre du MCE II (Beza-Bojanowska et MacDonald, 2008). De manière plus générale, une conjugaison adéquate des positions monétaire et budgétaire peut contribuer à maximiser la probabilité de respect du critère d'inflation – notamment en garantissant que l'écart de prix par rapport aux pays de l'UE les plus performants soit déterminé autant que possible par des facteurs structurels, plutôt que par des influences conjoncturelles s'exerçant du côté de la demande, mais aussi compte tenu du conflit potentiel avec le processus de convergence du niveau des prix<sup>9</sup>. Néanmoins, la conjonction d'une politique économique restrictive, d'un état d'esprit positif sur le marché, de l'afflux de financements de l'UE et d'une poursuite de l'appréciation du taux de change d'équilibre réel pourrait se traduire par un renforcement de la monnaie. Bien qu'elle ne soit pas nécessairement incompatible avec le respect du critère de taux de change, cette évolution risque d'être trop rapide (c'est-à-dire de s'écarter des paramètres fondamentaux si elle se produit à un rythme plus soutenu que l'appréciation du taux de change d'équilibre réel) et d'être sensible aux effets d'une éventuelle spéculation sur le marché des changes. En outre, même si le cours-pivot peut être réévalué (ainsi que l'illustrent les exemples de la Grèce et de la République slovaque), une appréciation excessive du taux de change n'est pas souhaitable, dans la mesure où elle contraindrait la banque centrale à procéder à des interventions illimitées une fois atteinte la limite de la marge de fluctuation de 15 % autorisée. De telles interventions seraient certes plus aisées à réaliser qu'en cas de dépréciation, mais leur stérilisation au moyen de la cession d'effets émis par la banque centrale pourrait, une fois l'euro adopté, laisser le secteur bancaire submergé de liquidités, dans la mesure où ces effets devront être remboursés rapidement, et déclencher éventuellement une explosion du crédit.

Au-delà de mesures de régulation de la demande, des initiatives structurelles devraient également faciliter le respect du critère d'inflation. Il faudrait remédier aux principales disparités concernant le niveau des prix réglementés (corrige de la différence

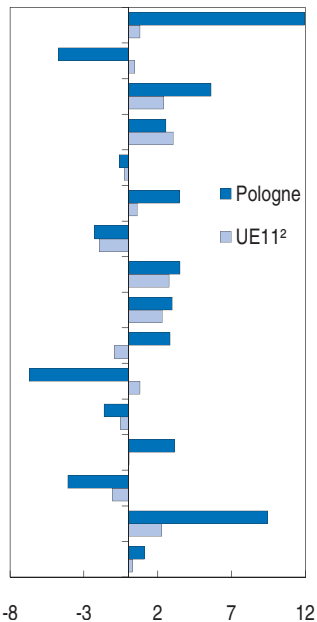
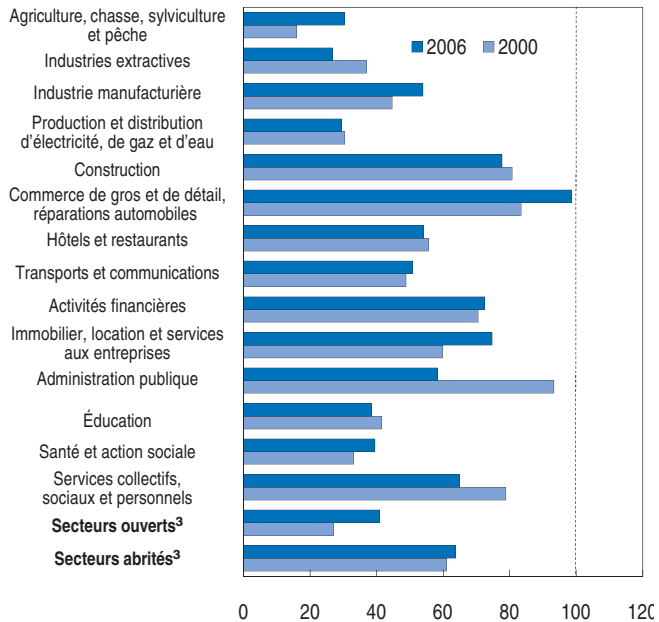
de niveau de PIB par habitant entre la Pologne et la zone euro) avant que la Pologne n'entre dans le MCE II. Cela vaut tout particulièrement pour les secteurs affichant des prix inférieurs au niveau de recouvrement des coûts, tels que les secteurs de l'électricité, du gaz et de la distribution d'eau (Egert, 2007). Par ailleurs, un système efficace de réglementation incitative des prix destiné à assurer la maîtrise des coûts, conjugué à des hausses des prix de détail, permettrait d'augmenter les marges et de réaliser des investissements grandement nécessaires pour moderniser ces secteurs. Tel est notamment le cas pour le secteur de l'électricité, dont l'obsolescence et l'intégration verticale représentent un obstacle à la pleine récolte des fruits de la mondialisation, même si la privatisation en cours offre des possibilités d'amélioration. De manière plus générale, des mesures destinées à renforcer les effets des entrées d'IDE et à améliorer les résultats enregistrés à l'exportation, notamment en promouvant la concurrence sur les marchés de produits (voir le chapitre 3), renforceraient la croissance potentielle, entraîneraient une baisse des taux de marque et, partant, déboucheraient sur un environnement plus favorable à la stabilité des prix.

Conformément à l'hypothèse théorique initiale sur laquelle repose l'effet Balassa-Samuelson (Balassa, 1964), l'écart de productivité entre la Pologne et la zone euro dans les secteurs abrités est moindre que dans les secteurs ouverts à la concurrence internationale (graphique 2.8). Néanmoins, des mesures favorisant les gains de productivité dans le secteur des produits non exportables contribueraient à favoriser une convergence sans heurts du niveau des prix en atténuant la diffusion des hausses de salaires du secteur exportateur vers celui des produits non exportables. Du même coup, la résorption de l'écart d'inflation structurel par rapport à la zone euro serait étalée sur une période plus longue. Cela vaut tout particulièrement pour les secteurs affichant une faible productivité, tels que la production et la distribution d'électricité, de gaz et d'eau, les transports et communications, l'éducation, ainsi que la santé et l'action sociale (graphique 2.8). La privatisation et la régulation adéquate des services d'utilité publique, la modernisation du réseau de transport et le renforcement de l'efficacité du système d'enseignement devraient créer les conditions nécessaires à une accélération de la convergence de la productivité (chapitre 3). Toutefois, il est également crucial d'éviter l'émergence au cours de la phase d'expansion du cycle économique d'une sorte de « syndrome hollandais » lié à un développement excessif de l'immobilier ou de tout autre secteur non exportateur. Un tel phénomène pourrait notamment se produire si les hausses de salaires se diffusent du secteur des produits non exportés au secteur exportateur, et si elles sont supérieures à l'augmentation de la productivité dans le second. L'inflation par les coûts et les pertes de compétitivité qui en résulteraient pourraient avoir des effets préjudiciables sur la capacité de la Pologne à satisfaire aux critères de Maastricht en matière d'inflation et de taux de change. En outre, les pouvoirs publics pourraient réduire cette inflation par les coûts en s'abstenant de relever le salaire minimum à un rythme plus rapide que celui de la progression du salaire moyen dans l'ensemble de l'économie (voir ci-après).

Pour autant que les autres critères soient respectés, la Pologne ne devrait pas rencontrer de difficultés pour aligner également ses taux d'intérêt à long terme sur la valeur de référence correspondante. Ce critère est destiné à éprouver la pérennité du processus relatif à la stabilité des prix, mais il peut être respecté même si le critère d'inflation ne l'est pas (comme l'a illustré le cas de la Pologne pendant tout le second semestre de 2008 et la quasi-totalité de 2009). En fait, même au cœur de la crise financière, la Pologne a réussi à remplir cette condition, même si cela s'est joué à très peu de choses.


Graphique 2.8. Productivité du travail par secteur<sup>1</sup>

A. Taux moyen annuel de croissance de la productivité, de 2000 à 2006

B. Productivité du travail par secteur (USD de 2000 à parité de pouvoir d'achat ; indice, base 100 pour l'UE11<sup>2</sup>)

1. La productivité du travail est définie comme la valeur ajoutée brute (aux prix constants de 2000) par travailleur.
2. Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, Finlande, France, Grèce, Italie, Luxembourg, Pays-Bas et Portugal.
3. Les secteurs ouverts sont l'agriculture, la chasse, la sylviculture et la pêche, les industries extractives, et l'industrie manufacturière. Les secteurs abrités recouvrent toutes les autres branches d'activité.

Source : OCDE, Base de données des Comptes nationaux, et Eurostat.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/814863813470>

Cela confirme que, dans une certaine mesure, des progrès ont été accomplis par la Pologne en matière de convergence des taux d'intérêt nominaux vers la moyenne de la zone euro. On peut donc escompter, si une feuille de route crédible est établie en vue de l'entrée dans l'UEM, qu'une poursuite des entrées de capitaux alimentée par les anticipations d'adhésion à la zone euro, conjuguée à une diminution de l'inflation et à un dosage adéquat des composantes de la politique économique, permette de prévenir le risque de non-respect du critère de taux d'intérêt à long terme.

### Renforcer la flexibilité du marché du travail

La capacité de résister aux chocs asymétriques dans la zone euro dépendra essentiellement du degré de flexibilité du marché du travail, notamment de l'ampleur et du rythme de la mobilité sectorielle et/ou géographique de la population active. L'expérience de certains pays de la zone euro tels que le Portugal et l'Allemagne révèle également l'importance de la compétitivité en tant que vecteur d'ajustement d'un taux de change réel surévalué, cet ajustement pouvant se faire par une augmentation des gains de productivité dans les secteurs exportateurs et non exportateurs et/ou une diminution des salaires réels et nominaux (Blanchard, 2006). Néanmoins, plus les rigidités réelles ou nominales sont grandes, plus le niveau de chômage nécessaire pour rétablir la compétitivité est élevé, ce qui peut se traduire par une période prolongée de faible croissance.

Selon les études disponibles, le degré de rigidité à la baisse des salaires nominaux en Pologne se situerait dans la moyenne de la zone euro. En Pologne, seul un faible

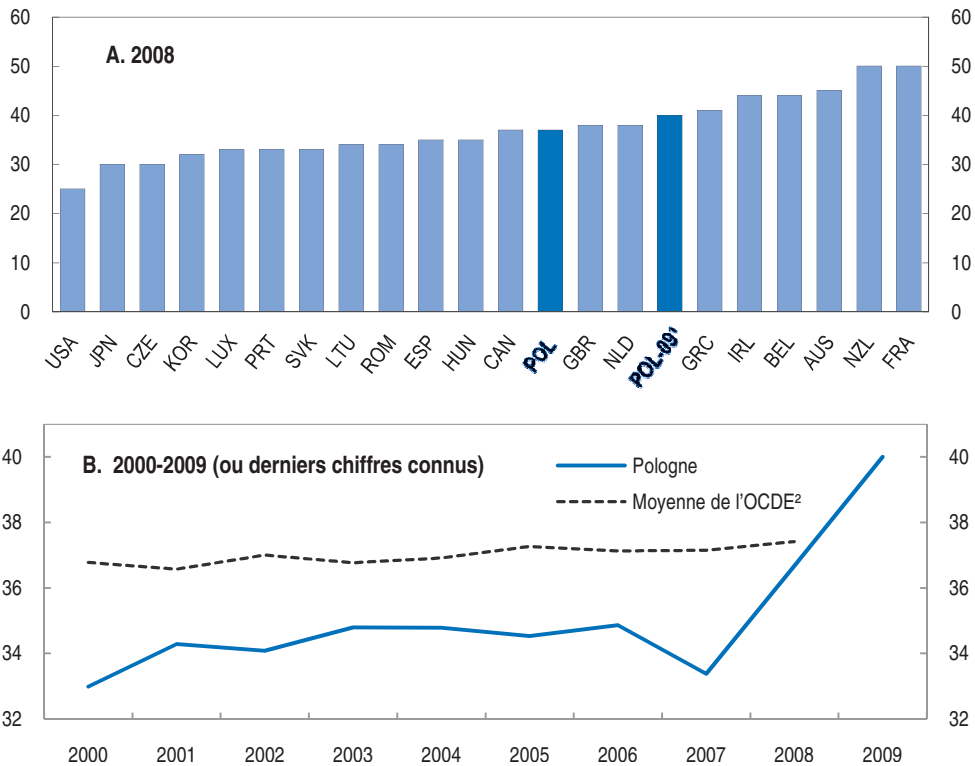
pourcentage d'entreprises a recours aux diminutions de salaire nominal en raison de la nécessité d'attirer les travailleurs les plus brillants (Strzelecki, 2008). La rigidité à la baisse des salaires nominaux peut aussi avoir son origine dans le processus de rattrapage (ce qui suppose une plus grande marge de manœuvre pour réduire les coûts du travail grâce aux gains de productivité). En réalité, cette rigidité ne semble pas liée aux autorités du marché du travail et à leur influence sur la fixation des salaires. Dans l'ensemble, le mécanisme de négociation des salaires polonais est décentralisé (négociations à l'échelle des entreprises) et peu coordonné, étant comparable par de nombreux aspects à celui des États-Unis et du Royaume-Uni (Du Caju et al., 2008). Le taux de syndicalisation est faible et ne dépasse pas 25 %, la couverture conventionnelle est limitée (entre 30 et 40 %), les conventions collectives sont conclues pour une durée relativement courte (un an), et les entreprises ont la possibilité de contourner légalement les accords entre employeurs multiples du même secteur. Les secteurs dominés par de grandes entreprises publiques et protégés de la concurrence internationale (tel le secteur de l'énergie) représentent une exception de taille, avec un fort taux de négociation collective, la prise en compte des anticipations inflationnistes dans le processus de fixation des salaires et une activité syndicale intense.

Les autorités participent également, dans le cadre de négociations tripartites, au processus de détermination du salaire minimum, qu'elles fixent purement et simplement si aucun accord n'est trouvé. Alors que le ratio salaire minimum/salaire moyen s'est stabilisé aux alentours de 34 % entre 2000 et 2007, des augmentations arbitraires substantielles en 2008 et 2009 (+ 20.3 % et + 13.3 %, respectivement) l'ont porté à 40 % (graphique 2.9). Cette évolution a représenté en outre un net accroissement par rapport à d'autres pays de l'OCDE. Pourtant, les autorités ont pris en compte l'impact grave de la crise en fixant la hausse à seulement 3.2 % pour 2010. Plus généralement, une règle d'indexation annuelle introduite en 2002 et modifiée en 2005 vise à compenser l'évolution prévue de l'inflation. La législation dispose en outre qu'une augmentation supplémentaire égale aux deux tiers du taux prévu de croissance du PIB en volume sera appliquée au salaire minimum si celui-ci est inférieur à la moitié du salaire moyen (règle de 50 %). Les négociations au sein d'une commission tripartite peuvent entraîner de forts accroissements du ratio salaire minimum/salaire moyen, dans la perspective de l'application de la règle des 50 %. Celle-ci devrait être abandonnée car de nouveaux accroissements du ratio en question découlant d'un renforcement de la rigidité des salaires peuvent avoir des conséquences néfastes sur divers aspects de l'économie. En particulier, ces nouveaux accroissements pèseraient non seulement sur les niveaux d'emploi, mais aussi éventuellement sur la capacité à remplir le critère d'inflation et à améliorer la compétitivité, au cas où il faudrait ajuster un taux de change réel nettement surévalué.

Le salaire minimum dépasse le salaire de réserve de nombreux travailleurs sans qualification. Selon l'Enquête sur la population active, un tiers des chômeurs était disposé en 2008 à travailler pour un salaire inférieur au salaire minimum légal, contre seulement 11 % en 2007. Un salaire minimum élevé dissuade la demande de main-d'œuvre jeune et non qualifiée quand il n'est pas en rapport avec ses niveaux de productivité, et il risque de favoriser l'emploi dans le secteur informel. Ces risques sont particulièrement élevés dans le cas de la Pologne, qui cumule un fort taux de chômage des jeunes (17.3 %, pour un taux de chômage total de 7.2 % en 2008), un manque de qualifications touchant une grande partie de la population active, de fortes disparités entre les taux de chômage régionaux, et une faible mobilité interne de la main-d'œuvre liée aux déficiences dont

Graphique 2.9. **Ratio salaire minimum/salaire moyen**


Pourcentage



1. Prévision.

2. Moyenne simple ne tenant pas compte des pays dont la législation nationale ne prévoit pas de salaire minimum (Autriche, Allemagne, Islande, Italie, Danemark, Finlande, Norvège, Suède et Suisse) ou dont les ensembles de données sont incomplets (Mexique et Turquie).

Source : OCDE, Base de données sur les statistiques de la population active; ministère du Travail et de la politique sociale.

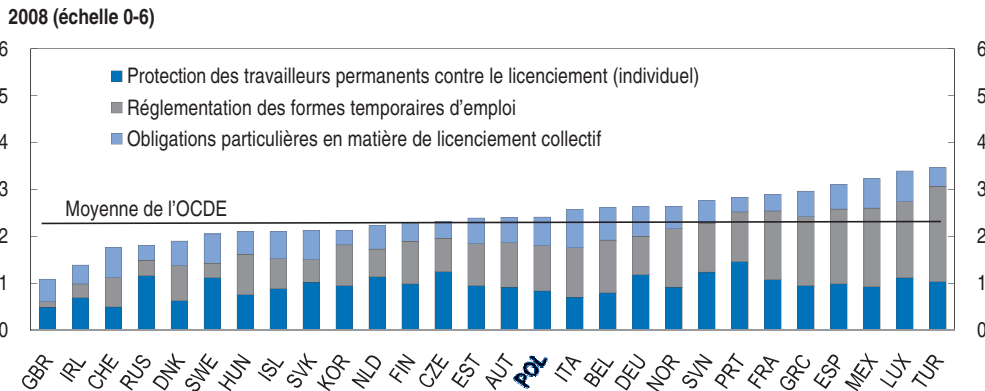
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/814876210410>

souffrent les infrastructures de logement et de transport (OCDE, 2008a). Les autorités pourraient envisager de moduler le montant du salaire minimum nominal imposé par la législation en fonction des régions, comme c'est le cas au Canada et aux États-Unis. Une telle modulation devrait en particulier tenir expressément compte de la situation sur les marchés du travail locaux.

En ce qui concerne la rigueur de la législation sur la protection de l'emploi, on estime que la Pologne se situe à peu près dans la moyenne des pays de l'OCDE et que sa législation est moins restrictive que celle des principaux pays de la zone euro (graphique 2.10). Elle est toutefois plus stricte que celles de l'Irlande et du Royaume-Uni et des voisins hongrois, slovaque et tchèque. Par ailleurs, la rigueur de la législation dans son ensemble s'est accentuée depuis 2003 dans la mesure où les effets positifs des modifications apportées à la réglementation des licenciements collectifs (division par plus de deux des délais de préavis) ont été largement compensés par un durcissement de la législation relative aux contrats temporaires (pas plus de deux contrats à durée déterminée consécutifs, désormais, conformément aux règles de l'UE auxquelles la Pologne a dû se conformer lors de son adhésion en 2004) (Venn, 2009). En outre, si la période probatoire n'est assortie d'aucun délai de préavis dans la plupart des autres pays de l'OCDE, il existe en Pologne une

### Graphique 2.10. Protection de l'emploi dans un échantillon de pays membres et non membres de l'OCDE

Échelle de 0 (législation la moins restrictive) à 6 (législation la plus restrictive), 2008<sup>1</sup>



1. 2009 pour la France et le Portugal.

Source : OCDE, Indicateurs sur la protection de l'emploi.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/814888168156>

protection de ce type [critère non retenu dans l'indice de la législation sur la protection de l'emploi (indice LPE). Néanmoins, la législation du travail a été provisoirement assouplie (jusqu'à la fin de 2011) dans le cadre du plan de lutte contre la crise mis en place par l'État. Les taux de remplacement nets assurés par les allocations versées aux classes d'âges de forte activité ont été très bas en 2007, atteignant quelque 16 % seulement en moyenne sur une période de chômage de cinq ans (42 % la première année, 16 % la deuxième et 8 % les trois années restantes), contre 45 % en France et en Allemagne et une médiane de 28 % pour les pays de l'OCDE (OCDE, 2009e). Les stabilisateurs automatiques pourraient jouer plus puissamment si les faibles taux de remplacement des indemnités de chômage étaient augmentés, mais l'écart entre les filets de sécurité est néanmoins beaucoup moins prononcé lorsque d'autres éléments tels qu'allocations-logement et prestations d'assistance sociale sont pris en compte. De fait, dans ce cas, les taux de remplacement nets en 2007 étaient de 52 % en Pologne, contre 63 % en Allemagne et 60 % en France et dans le pays moyen de l'OCDE.

Un défi de taille que les autorités doivent relever pour assurer une véritable convergence réside dans l'accroissement de l'offre de main-d'œuvre. Avoisinant 64 %, contre 71.5 % en moyenne dans la zone euro, le taux de participation était l'un des plus faibles enregistrés dans les pays membres de l'UE. L'écart est particulièrement important chez les personnes âgées (tranche d'âge des 55-64 ans), dont seulement un tiers travaille en Pologne, contre 47 % dans la zone euro. La Pologne est également confrontée au problème d'une offre de main-d'œuvre féminine de plus en plus insuffisante, avec un écart par rapport à la zone euro de 7 points dans le cas des classes d'âge de forte activité et de 16 points dans le cas des femmes âgées. Alors que les restrictions d'accès aux prestations de préretraite et aux pensions d'invalidité étaient quasi inexistantes dans les années 90, les conditions à remplir pour en bénéficier se sont durcies par la suite et des programmes ont été créés à l'intention des travailleurs âgés. Cela étant, la réforme des retraites doit être poursuivie et l'âge légal de départ à la retraite relevé. D'autres mesures visant à accroître l'offre de main-d'œuvre féminine consisteraient à créer de nouvelles crèches et de nouveaux jardins d'enfants, mais aussi des centres médicalisés de long séjour et des maisons de retraite supplémentaires pour le troisième âge, le manque d'établissements de

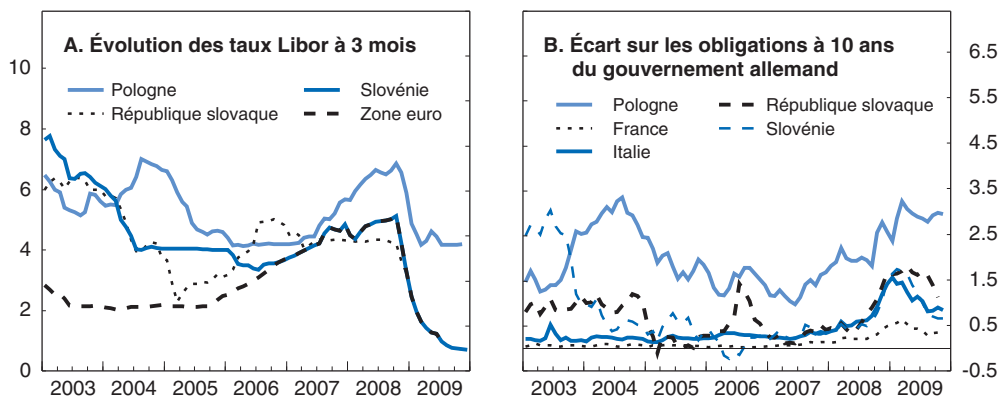
ce type contraignant de nombreuses femmes à partir à la retraite pour s'occuper de leurs parents âgés. Enfin, des mesures destinées à encourager les afflux de travailleurs étrangers et les migrations de retour favoriseraient également une plus grande utilisation de la main-d'œuvre et contribueraient de ce fait à une convergence en douceur du PIB par habitant et du niveau des prix. En particulier, l'immigration a été forte et pourrait représenter un important mécanisme d'ajustement face aux chocs asymétriques à venir, mais les migrations de retour semblent avoir été très limitées à ce jour, malgré la relative amélioration des performances économiques de la Pologne au cours des dernières années.

### Éviter le risque d'alternance de forte expansion et de récession


La convergence des taux d'intérêt aurait des effets positifs non négligeables pour l'économie polonaise, stimulant probablement l'investissement brut, la croissance potentielle et la convergence du PIB par habitant. L'adoption de l'euro devrait se traduire par une baisse significative des taux d'intérêt à long terme compte tenu de la disparition du risque de change. Étant donné le renforcement de la crédibilité macroéconomique et l'intégration des marchés de capitaux, on peut s'attendre à ce que les primes de risque de liquidité et de risque souverain diminuent également (BNP, 2009). À la fin de 2009, l'écart de taux d'intérêt interbancaires à court terme (3 mois) et de taux d'intérêt à long terme des obligations d'État (10 ans) entre la Pologne et l'Allemagne s'établissait autour de 350 et 300 points de base, respectivement (graphique 2.11). La baisse des taux d'intérêt nominaux qui devrait s'amorcer avant même que la Pologne adhère à la zone euro aura une forte incidence expansionniste sur l'économie et s'accompagnera d'une diminution encore plus marquée des taux d'intérêt réels du fait de l'écart d'inflation positif avec la zone euro résultant de la convergence du niveau des prix.

Graphique 2.11. Taux d'intérêt à court et à long terme

Pourcentage



Source : OCDE, Base de données des Perspectives économiques, n° 86.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/815013478448>

Si la baisse des taux d'intérêt engendre des effets positifs notables en favorisant l'investissement, elle représente aussi un risque pour la stabilité macroéconomique, lié à l'inadéquation structurelle entre le niveau des taux d'intérêt réels qu'exigent les paramètres fondamentaux de l'économie et le niveau qui prévaudra dans la réalité. Plus précisément, avec l'adhésion à la zone euro, les taux d'intérêt réels pourraient tomber au-



dessous de leur niveau naturel à l'échelon national, qui correspond au taux garantissant la stabilisation de l'inflation et la préservation du potentiel de croissance. Divers facteurs peuvent influencer sur ce taux d'équilibre, mais il est très probable que celui-ci soit supérieur au taux de référence pour la zone euro en raison notamment d'une productivité marginale du capital plus élevée en Pologne<sup>10</sup>. On estime en fait que le niveau naturel du taux directeur réel se situe aux alentours de 2 % dans la zone euro, alors qu'il pourrait être plus proche de 4 % en Pologne (BNP, 2009a). Conformément à la règle d'or (en vertu de laquelle le taux d'intérêt réel naturel est égal au taux de croissance du PIB réel à long terme) et dans le cadre d'un scénario plausible, cet écart persisterait sur une période relativement longue. De fait, en supposant une convergence linéaire du PIB par habitant jusqu'au niveau d'euro 12 en 30 ans, cela correspond à un taux de croissance du PIB à long terme de près de 4 % en Pologne contre 2 % pour les pays de la zone euro les plus riches pour la période 2006-36 (Benassy-Quéré et Turkisch, 2009.). En conséquence, si le taux d'intérêt naturel converge vers le niveau de la zone euro à long terme, à court et à moyen terme l'économie polonaise sera exposée au risque d'une alternance de forte expansion et de récession.

En supposant que l'écart de taux d'intérêt du marché à court et à long terme soit respectivement de 350 et 220 points de base environ, l'écart de production étant proche de zéro (hypothèse qui s'est concrétisée en 2004-05), et en considérant que l'écart d'inflation puisse atteindre 1.5-2 points de pourcentage une fois l'euro adopté (Benassy-Quéré et Turkisch, 2009), on se rend compte que la baisse des taux d'intérêt pourrait être aussi importante que dans le cas de l'Espagne et de l'Irlande. En effet, tandis que les taux d'intérêt réels à court (et à long terme) se situaient aux alentours de 5.0 % en Irlande et en Espagne, sur la période 1991-98, les taux à court terme sont devenus quasi nuls et ceux à long terme se sont établis légèrement au-dessus de 1 % entre 1999 et 2008 (tableau 2.3). En comparaison, les taux d'intérêt à court et à long terme n'ont cédé en Allemagne que 130 points de base environ entre les deux périodes. Une diminution des écarts de taux d'intérêt entre les banques de détail de la Pologne et de la zone euro est aussi possible (graphique 2.12). En fait, la diminution des taux de crédit bancaire par rapport aux taux de référence pour la zone euro entre 2005 et 2007 a coïncidé avec un fort excédent de la demande intérieure, comme en témoigne l'ampleur des écarts de production et de chômage en Pologne. Il s'agit sans doute d'un autre élément tendant à prouver que le niveau naturel des taux d'intérêt est plus élevé que dans la zone euro et que le passage à la monnaie unique peut se traduire par un excès d'emprunt et une instabilité du cycle économique s'il n'est pas dûment assorti de mesures structurelles, macroprudentielles et de politique budgétaire.

Tableau 2.3. **Baisse des taux d'intérêt en Irlande, Espagne et Allemagne**

|          | Inflation <sup>1</sup> |             |             | Taux nominal à court terme <sup>2</sup> |             |             | Taux nominal à long terme <sup>3</sup> |             |             | Taux réel à court terme <sup>4</sup> |             |             | Taux réel à long terme <sup>4</sup> |             |             |
|----------|------------------------|-------------|-------------|---|-------------|-------------|--|-------------|-------------|--------------------------------------|-------------|-------------|-------------------------------------|-------------|-------------|
|          | IRL                    | ESP         | DEU         | IRL                                     | ESP         | DEU         | IRL                                    | ESP         | DEU         | IRL                                  | ESP         | DEU         | IRL                                 | ESP         | DEU         |
| 1991-98  | 2.2                    | 4.1         | 2.7         | 7.9                                     | 9.1         | 5.8         | 7.6                                    | 9.4         | 6.6         | 5.5                                  | 4.7         | 3.0         | 5.3                                 | 5.1         | 3.8         |
| 1999-08  | 3.4                    | 3.2         | 1.7         | 3.4                                     | 3.4         | 3.4         | 4.4                                    | 4.4         | 4.3         | 0.0                                  | 0.1         | 1.6         | 1.1                                 | 1.2         | 2.6         |
| $\Delta$ | <b>1.1</b>             | <b>-0.9</b> | <b>-1.0</b> | <b>-4.5</b>                             | <b>-5.7</b> | <b>-2.4</b> | <b>-3.2</b>                            | <b>-5.0</b> | <b>-2.4</b> | <b>-5.5</b>                          | <b>-4.6</b> | <b>-1.3</b> | <b>-4.2</b>                         | <b>-3.9</b> | <b>-1.3</b> |

1. Indice harmonisé des prix à la consommation (taux de croissance en glissement annuel).

2. Taux Libor à 3 mois.

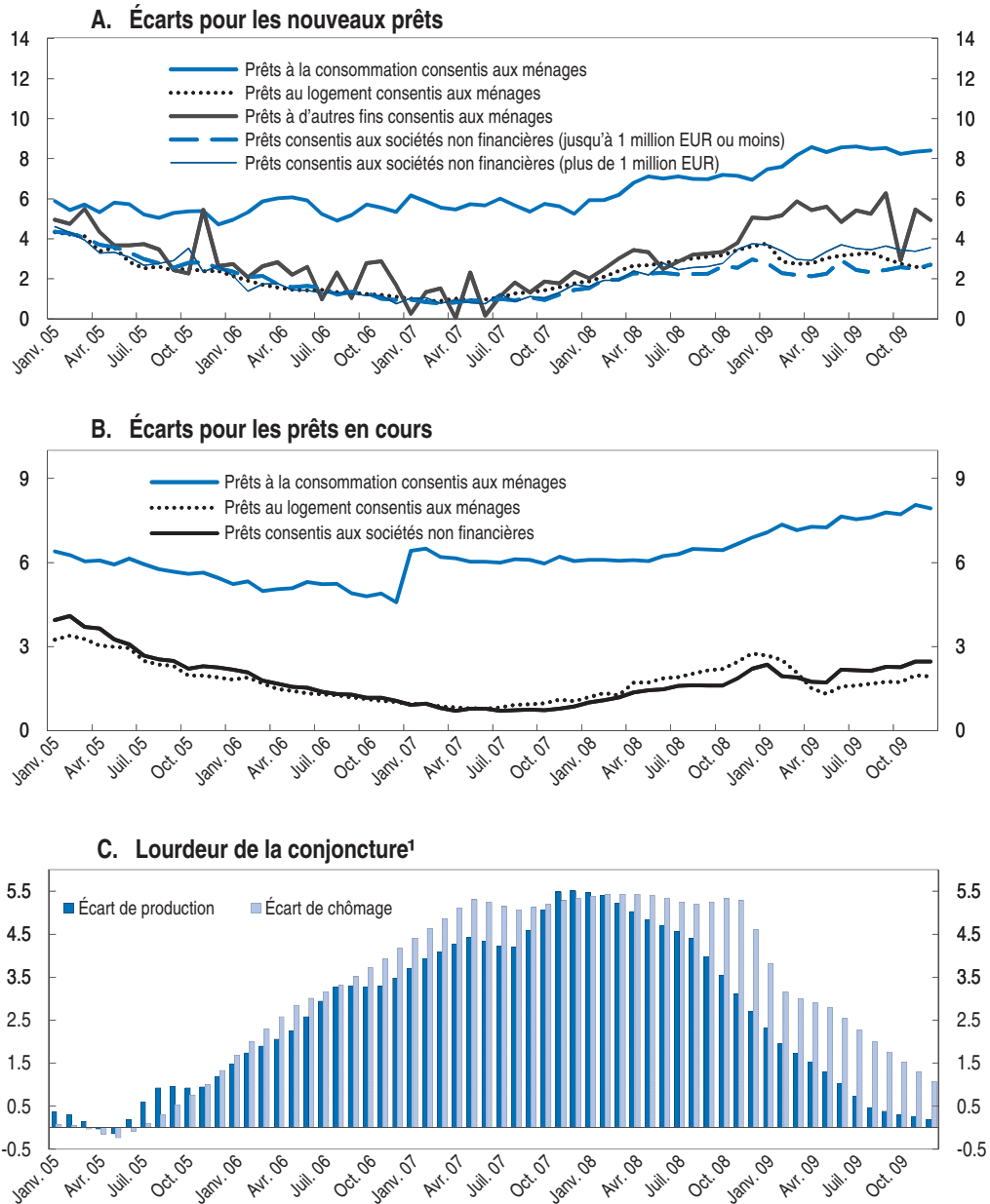
3. Taux sur les obligations d'État à 10 ans.

4. Déflaté par l'indice harmonisé des prix à la consommation.

Source : OCDE, *Base de données des Perspectives économiques*.


Graphique 2.12. **Écarts de taux d'intérêt des banques de dépôt entre la Pologne et la zone euro**

Points de pourcentage, données mensuelles



1. Données mensuelles calculées par interpolation linéaire des estimations trimestrielles de l'OCDE.

Source : Banque nationale de Pologne et Banque centrale européenne (parties A et B du graphique); OCDE, *Base de données des Perspectives économiques*, n° 86 (partie C du graphique).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/815028031700>

L'évolution intervenue dans certaines économies en situation de rattrapage qui ont adopté la monnaie unique en 1999 (Portugal, Irlande, Espagne) ou qui envisagent de le faire en adhérant au mécanisme de change II (MCE II) sur la base d'un taux de change fixe (Estonie, Lettonie, Lituanie) illustre les risques de taille associés à un scénario de forte expansion et de récession (encadré 2.2). Bien que le niveau beaucoup plus faible des taux

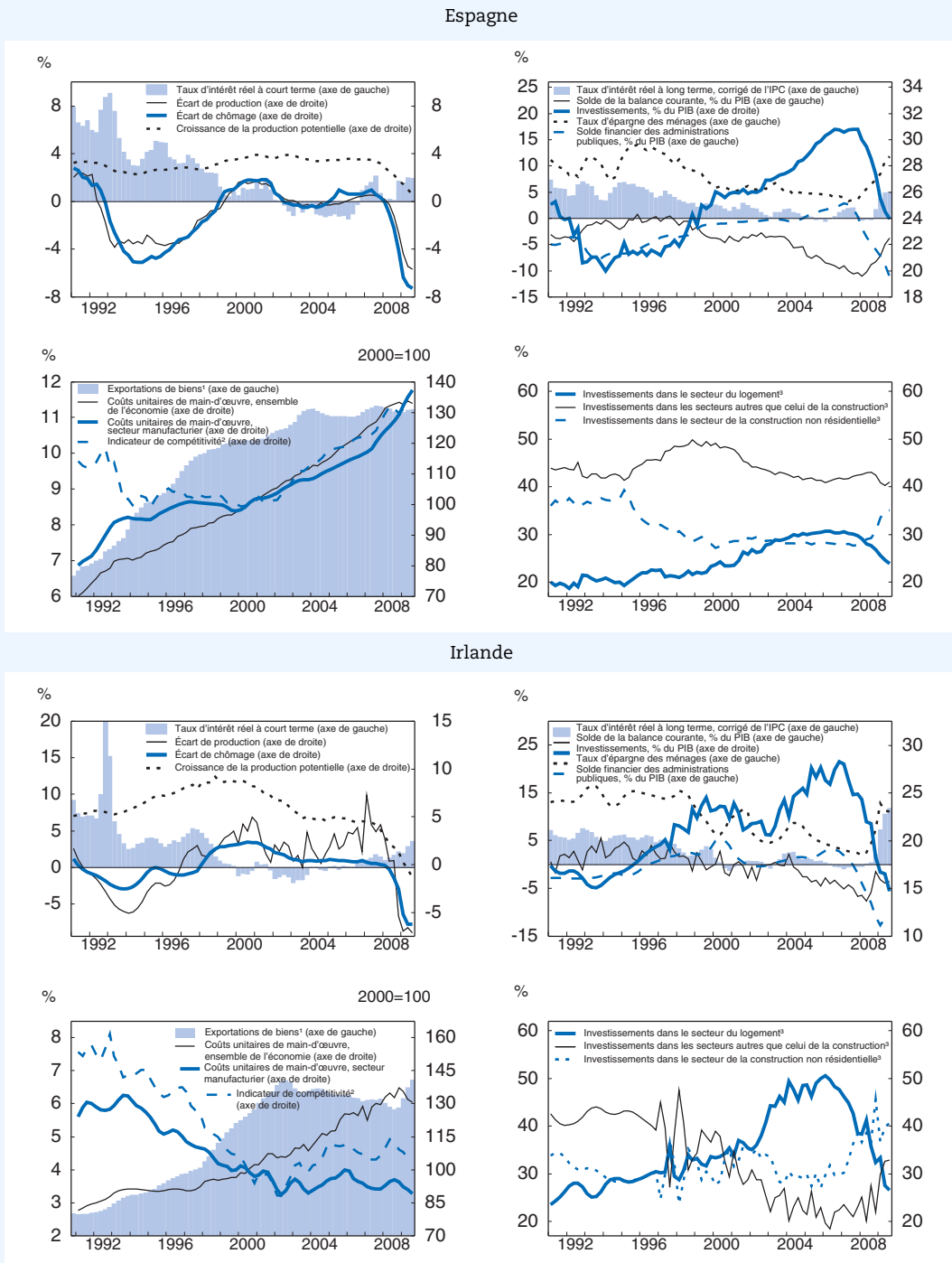
### Encadré 2.2. **L'alternance de forte expansion et de récession en Espagne et en Irlande**

Dans le cas de l'Espagne (graphique 2.13), la baisse des taux d'intérêt réels à long terme consécutive à l'adoption de l'euro a dopé l'investissement, en particulier lorsque les taux d'intérêt réels sont devenus inférieurs à la croissance potentielle réelle à la fin des années 90. Le taux d'investissement est passé d'environ 21 % du PIB pendant la seconde moitié des années 90 à plus de 30 % en 2006-07. Cette progression a coïncidé avec une dégradation rapide du solde des opérations courantes due à l'insuffisance de l'épargne nationale pour entretenir la fièvre d'investissement, l'épargne nette des ménages enregistrant une diminution et la politique budgétaire n'étant pas à la hauteur du déficit de financement. Néanmoins, l'accroissement de la formation brute de capital fixe était induit avant tout par la construction de logements. La part de l'investissement productif dans le PIB a augmenté, mais sa part dans l'investissement total a diminué et, dans les années 2000, cette diminution a essentiellement été entretenue par le recul de la part des investissements non résidentiels (produits métalliques, outillage et matériel de transport). Par conséquent, dans ce contexte propice à l'apparition d'une bulle, les équipements de production ont peu bénéficié de la formidable croissance de l'investissement, et la croissance moyenne de la productivité multifactorielle s'est en fait révélée légèrement négative entre la fin des années 90 et 2007, selon les estimations de l'OCDE. Les gains de productivité ont connu une stagnation, malgré la rapide accumulation de capital, stagnation dans laquelle les très forts accroissements de l'apport de main-d'œuvre ont également joué un rôle. Par ailleurs, la période qui a précédé la crise a été marquée par une appréciation excessive du prix des logements au regard des paramètres fondamentaux de l'économie, de nouvelles augmentations propres à stimuler davantage la construction de logements étant prévues. La période en question a également été marquée par une hausse brutale de la dette des ménages accompagnée d'une progression des frais de service connexes (mobilisant la plus grande partie de l'épargne des ménages), tandis que les prêts à taux variable contractés auprès des banques peuvent avoir amplifié l'alternance de forte expansion et de récession (OCDE, 2008b). Toutefois, le mécanisme de provisionnement statistique a permis la constitution, pendant la période de forte expansion, de réserves qui ont renforcé la capacité de rebond du secteur bancaire. À partir de 2002, les coûts unitaires de main-d'œuvre dans le secteur manufacturier ont progressé au même rythme que dans l'ensemble de l'économie, ce qui fait penser à une sorte de syndrome hollandais, une hausse des salaires dans le secteur non exportateur entraînant des ajustements de salaire dans le secteur exportateur (Zemanek et al., 2009). Toutefois, la part de l'Espagne dans les exportations de biens de la zone euro (à l'exclusion de l'Allemagne, qui a enregistré des résultats exceptionnels en matière d'exportations) n'a pas reculé, même si elle a cessé de croître dans les années 2000. Néanmoins, en l'absence d'une dégradation importante des performances réelles du pays en matière d'exportations, on peut s'interroger sur la solidité des indicateurs de compétitivité classiques fondés sur les coûts unitaires de main-d'œuvre.

L'exemple de l'Irlande (graphique 2.13) présente des similitudes avec le cas de l'Espagne : baisse des taux d'intérêt réels à court et à long terme, diminution constante (mais positive) du taux d'épargne nette des ménages, et fort accroissement du taux d'investissement s'expliquant essentiellement par la construction de logements. Bien que l'économie ait connu un écart de production positif indéfectiblement prononcé entre le milieu des années 90 et 2007, la croissance potentielle est engagée en réalité sur une pente descendante depuis le début des années 2000. Le caractère exceptionnel des taux de croissance de la productivité enregistrés dans la seconde moitié des années 90 s'est atténué dans les années 2000, et la demande intérieure a continué de progresser très rapidement, ce qui s'est traduit par un regain d'inflation et, de ce fait, par des taux d'intérêt réels très bas. La demande de produits exportables ayant diminué au profit des produits non exportables, cette situation a nui à la compétitivité et favorisé une réaffectation des ressources vers le secteur non exportateur. Enfin, le renversement de l'évolution des coûts unitaires de main-d'œuvre dans le secteur manufacturier a également pesé sur le potentiel d'exportation, même si l'existence de certains secteurs affichant des chiffres de productivité très élevés peut ne pas rendre compte de l'ampleur des pertes subies dans la majorité des secteurs.

Encadré 2.2. **L'alternance de forte expansion et de récession en Espagne et en Irlande (suite)**

Graphique 2.13. **L'alternance de forte expansion et de récession en Espagne et en Irlande**



1. Ratio exportations de biens en valeur (Espagne/Irlande)/somme des exportations de biens des pays membres de la zone euro (sauf l'Allemagne), en pourcentage. La série est lissée par application d'une moyenne mobile sur quatre trimestres.
2. Coûts unitaires relatifs de la main-d'œuvre dans le secteur manufacturier.
3. Exprimés en pourcentage de la formation brute de capital fixe.

Source : OCDE, Base de données des Perspectives économiques, n° 86.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/815030037882>

d'intérêt réels ait joué un rôle majeur, l'accès du secteur privé à un financement plus important et l'excès d'optimisme des agents économiques quant à la pérennité de leurs gains de revenu ont eux aussi joué un rôle. Dans la période de récession actuelle, l'ensemble de ces économies subit un ajustement très profond et fort douloureux (les salaires nominaux chutant en Irlande et le taux de chômage atteignant près de 20 % en Espagne, par exemple), qui risque de se prolonger plus qu'ailleurs. On voit donc à quel point leur croissance économique avait été déséquilibrée au cours de la dizaine d'années écoulée, avec notamment pour conséquence une mauvaise affectation des ressources. Plus généralement, des entrées importantes de capitaux étrangers associées à un taux de change fixe et à une baisse des taux d'intérêt sur les prêts libellés en devises et/ou en monnaie nationale ont favorisé un accroissement spectaculaire du ratio crédit intérieur/PIB dans de nombreuses économies d'Europe centrale, orientale et du Sud-est préalablement à la crise actuelle (OENB, 2009). Une confiance excessive dans la rapidité de l'adhésion à la zone euro pourrait aussi avoir conduit le secteur privé à prendre en compte prématurément les gains de revenu escomptés. Si l'euro a facilité l'accès des pays en situation de rattrapage aux marchés financiers internationaux, il risque par la même occasion d'avoir amplifié leur déficit des paiements courants, compte tenu de l'alourdissement de la dette du secteur privé et de la dette extérieure libellées en devises, de l'accumulation de pressions liées à l'excédent de demande et de l'utilisation inefficace des capitaux étrangers affectés au secteur du logement (Nowotny, 2009). Cette évolution s'est produite non seulement dans les pays baltes, mais aussi en Bulgarie et en Slovaquie. En effet, les recherches empiriques confirment que l'expansion des circuits financiers pourrait avoir eu lieu à un rythme trop rapide au regard des paramètres fondamentaux de l'économie dans divers pays de la région avant la crise, ce qui laisse présager un processus d'ajustement long et pénible; bien que la Pologne ait par ailleurs connu une vive expansion du crédit entre 2006 et 2008, celle-ci semble avoir traduit un rattrapage par rapport à l'amélioration des paramètres fondamentaux de l'économie (Zumer et al., 2008).

Plusieurs enseignements et conclusions sur le plan de l'action des pouvoirs publics peuvent être tirés des faits schématisés concernant l'Espagne et l'Irlande qui sont présentés dans l'encadré 2.2. De la baisse des taux d'intérêt réels ne découle pas nécessairement un accroissement des investissements « productifs » propice à une hausse durable de la croissance potentielle. Ce cas de figure est d'autant plus probable que la capacité d'absorption des investissements directs étrangers (IDE) entrants [environnement économique, incitations à la recherche-développement (R-D), etc.] est insuffisante, situation qui doit encore être améliorée en Pologne (voir chapitre 3). Le comblement de ces lacunes est par conséquent essentiel pour parvenir à une hausse durable de la croissance potentielle à l'issue de la diminution des taux d'intérêt.

L'évolution du crédit peut donner un sérieux coup de fouet à l'activité et tirer la croissance économique vers le haut jusqu'à atteindre des taux excessifs, comme cela s'est produit en Espagne et en Irlande. Il est indispensable que les autorités s'emploient à prévenir une forte expansion du crédit, caractérisée par un accroissement des ratios crédit/PIB plus rapide que ne l'exige l'amélioration des paramètres fondamentaux de l'économie. À cet égard, Eichengreen et Steiner (2008) estiment qu'au moment d'adopter l'euro, la Pologne verra se développer le risque d'une forte expansion non viable du crédit, en particulier sur le segment des prêts aux ménages. Il existe en effet un potentiel non négligeable d'expansion supplémentaire des circuits financiers dans le pays. Alors que le ratio crédit privé/PIB avoisine 100 % dans la zone euro, il est inférieur à 50 % en Pologne.

Parallèlement, les prêts hypothécaires représentent 40 % du PIB dans la zone euro contre seulement quelque 17 % du PIB en Pologne, et ce malgré leur forte croissance, qui a entraîné une augmentation des prêts en devises (principalement libellés en francs suisses) au cours de la période 2006-08; selon les informations les plus récentes, néanmoins, les nouveaux prêts sont à nouveau contractés majoritairement en monnaie nationale. En outre, le marché du logement souffre d'une importante pénurie structurelle, comme le confirment les indicateurs de la densité du parc de logements, de la surface habitable moyenne et de la qualité du logement (OCDE, 2008a). En conséquence, même si une augmentation de l'offre résidentielle est souhaitable, on peut craindre qu'avec un coût beaucoup plus faible du capital et des anticipations trop optimistes par les ménages des gains de revenu permanents, le déficit de logements ne soit comblé à une cadence peu compatible avec le rythme d'amélioration des fondamentaux économiques. Compte tenu de ce que précède, l'Autorité polonaise de surveillance financière vient de prendre des mesures pour compléter la « Recommandation S », introduite en 2006, notamment en travaillant sur un projet de nouvelle recommandation (« Recommandation T »)<sup>11</sup>. L'objectif est d'harmoniser les critères d'octroi des prêts s'agissant d'évaluer la solvabilité des emprunteurs et, éventuellement, d'instaurer un plafond pour les échéances de remboursement des prêts à hauteur de 50 % du revenu. Un tel plafond serait élevé, néanmoins, surtout s'il s'applique aux prêts en devises, comparé par exemple au plafond informel retenu en France, lequel ne dépasse pas le tiers du revenu en monnaie nationale.

Afin de juguler toute évolution non souhaitable du crédit, les autorités devraient envisager de renforcer encore le cadre macroprudentiel une fois la situation sur les marchés de capitaux et la croissance du crédit pleinement revenues à la normale. Étant donné la prédominance des banques dans les services d'intermédiation financière en Pologne, une mesure s'inspirant de l'expérience espagnole consisterait à adopter un mécanisme de provisionnement dynamique (ou statistique) formel de façon à faire face à la procyclicité dans les services bancaires<sup>12</sup>. En effet, les pratiques bancaires internationales indiquent que les provisions pour pertes sur prêts peuvent être très faibles en période d'expansion et très élevées en période de récession en raison du caractère procyclique de l'évaluation des risques. Selon le mécanisme en vigueur en Espagne durant les dix dernières années, le législateur a imposé la constitution de provisions dynamiques qui associent des provisions spécifiques et des provisions générales comportant un élément anticyclique. En fait, celui-ci combine les pertes sur prêts latentes d'une année cycliquement neutre et les provisions spécifiques moyennes constituées pour un cycle de crédit ou un cycle économique complet (Saurina, 2009). Ce mécanisme rétrospectif mais transparent fondé sur des règles permet un lissage de la courbe générale des provisions totales pour pertes sur prêts sur la durée du cycle. Ainsi, la capacité des banques à amortir les pertes au cours d'un ralentissement conjoncturel et, partant, l'aptitude à rebondir et la stabilité du système bancaire s'en trouvent renforcées. En effet, en l'absence d'une telle mesure, l'Espagne aurait sans doute connu une expansion du crédit encore plus forte et vu les bilans des banques et des ménages se détériorer un peu plus au cours de la récession actuelle. Toutefois, l'expérience de l'Espagne montre aussi que le provisionnement dynamique n'est pas une panacée, n'étant peut-être pas en mesure d'empêcher la survenue d'un cycle de crédit de grande envergure. De plus, étant donné l'ampleur inédite de la récession en cours, il n'est pas certain que les montants provisionnés suffiront à amortir toutes les pertes que les banques risquent de subir. C'est pourquoi la constitution de réserves de fonds propres plus importantes pourrait compléter efficacement le

provisionnement dynamique (CEBS, 2009). Ces réserves pourraient être utilisées pour couvrir des pertes imprévues. En outre, le financement par actions étant le plus onéreux, ces réserves contribueraient à freiner la baisse des taux bancaires débiteurs une fois la Pologne membre de la zone euro. Enfin, si le durcissement des règles nationales conduit à un arbitrage entre réglementations, par exemple sous la forme d'octrois de prêts au secteur privé non financier directement par les succursales de banques étrangères, les autorités de surveillance financière devraient envisager d'instaurer des limites contraignantes concernant le niveau des ratios prêt/valeur du bien (quotité du prêt) et prêt/revenu, en les associant à un système obligatoire d'enregistrement des crédits.

Le risque d'un boum de l'immobilier et d'une augmentation excessive des prix du secteur au regard des paramètres fondamentaux pourrait être évité grâce à la suppression de toutes les mesures budgétaires visant à promouvoir la propriété du logement. Il s'agirait notamment d'abandonner l'abaissement à 7 % du taux de TVA sur l'achat d'une maison ou d'un appartement neuf (mesure découlant d'une conception très large du logement social) ainsi que le programme de subventionnement des taux hypothécaires lancé à la fin de 2006 à l'intention des ménages à faible revenu (OCDE, 2008a). Pour freiner toute expansion exagérée du crédit hypothécaire, les autorités pourraient même envisager de mettre en place des contre-incitations fiscales, telles que l'imposition des versements d'intérêts hypothécaires, qui diminuerait encore la capacité des ménages à s'endetter (FitzGerald, 2009). Il faudrait au moins que les politiques relatives au marché du logement évitent de créer un coin fiscal négatif entre les taux d'intérêt hypothécaires réels avant et après impôt, en raison d'un risque accru d'instabilité du marché en question (van den Noord, 2005). Des impôts immobiliers assis sur la valeur de marché des biens contribueraient aussi automatiquement à modérer les tensions sur le marché. En outre, complétée par d'autres mesures, une augmentation de l'élasticité-prix de l'offre immobilière favoriserait la stabilisation des prix des logements (OCDE, 2008a) : il faut rendre obligatoire l'établissement de plans d'urbanisme dans les communes, et il conviendrait d'encourager encore la formation professionnelle pour renforcer les capacités dans le secteur de la construction et d'améliorer le fonctionnement du marché locatif. Des progrès sont accomplis dans le domaine de la location, avec la mise au point récente d'un projet de loi portant création d'un nouveau segment de marché propre à la « location ponctuelle », sur lequel les augmentations de loyer ne seront pas limitées et les locataires bénéficieront d'une moindre protection. Ce projet de loi généralise par ailleurs la réduction à 8.5 % du taux d'imposition (actuellement de 20 % au-dessus de 4 000 EUR) des revenus locatifs pour tous les types de bail, l'objectif étant de réduire l'évasion fiscale. Toujours est-il que la concurrence entre promoteurs immobiliers doit être renforcée, et qu'on relève des marges bénéficiaires très élevées.

L'expérience de l'Irlande et de l'Espagne montre que les taux d'épargne nette des ménages peuvent diminuer dans la mesure où ceux-ci profitent de nouvelles possibilités d'emprunt. C'est dans le domaine des prêts à la consommation qu'une forte expansion du crédit a le plus de probabilités de se produire en Pologne, comme en témoigne l'ampleur des écarts de taux de crédit bancaires entre le pays et la zone euro, sans équivalent pour cette catégorie de prêts (graphique 2.12). L'endettement des ménages étant très faible par ailleurs, on est en droit de penser que la demande de prêts pourrait croître consécutivement à une baisse des taux d'intérêt aux alentours de la date d'adoption de l'euro. Pour promouvoir l'épargne plutôt qu'une surconsommation, les autorités pourraient songer à un renforcement des dispositifs fiscaux favorisant l'épargne volontaire

à long terme, même si cette solution peut avoir pour inconvénient de réduire les recettes fiscales et d'aboutir éventuellement à une structure fiscale régressive<sup>13</sup>.

Pendant la phase de forte expansion du cycle, la compétitivité peut ne pas suffire à compenser un choc expansionniste asymétrique sur la demande lié à une baisse des taux d'intérêt réels. Théoriquement, il existe un risque élevé d'amplification du cycle lorsque les anticipations sont rétrospectives et l'écart de production est plus sensible au taux d'intérêt réel qu'au taux de change réel, en particulier lorsque les marchés du travail et des produits n'ont pas la flexibilité nécessaire pour réagir rapidement aux fluctuations du second (Toroj, 2009). En effet, quand les conditions sont propices à la formation d'une bulle, on pourrait assister à une réaffectation progressive des ressources du secteur exportateur (manufacturier) vers le secteur non exportateur (services, construction et immobilier) induite par la hausse des taux de rendement du capital et du travail, comme les exemples de l'Irlande et de l'Espagne semblent l'indiquer (Bover et Jimeno, 2007; FitzGerald, 2009). Cette réaffectation prolonge la phase expansionniste dès lors que les incidences sur l'activité de la dégradation de la compétitivité sont compensées par la forte croissance du secteur du logement. C'est d'autant plus problématique que dans l'union monétaire, les déficits des paiements courants peuvent s'écarter considérablement des paramètres fondamentaux sans guère de contraintes liées à leur financement. Néanmoins, lorsque la récession s'installe, la difficulté consiste à réaffecter les ressources sans délai vers d'autres secteurs de l'économie, mais comme ce processus pourrait s'avérer long et ardu, il serait préférable d'éviter dès le départ de se retrouver avec un secteur hypertrophié (tel celui de la construction). Malgré le rôle important que peuvent jouer les mesures macroprudentielles et de politique budgétaire face à ce problème, la promotion de l'éducation économique des citoyens serait un moyen supplémentaire d'empêcher que l'adoption de l'euro suscite une éventuelle vague excessive d'optimisme. Les ménages ne doivent notamment pas oublier qu'ils ne peuvent espérer une amélioration spectaculaire des perspectives de revenu du seul fait du passage à la monnaie unique. La sensibilisation du public en ce sens contribuerait à freiner la dynamique d'endettement du secteur privé et à éviter la création de nouveaux déséquilibres macroéconomiques.

### Encadré 2.3. Principales recommandations en vue de préparer l'adoption de l'euro

#### Satisfaire aux critères de Maastricht de manière crédible

- Les autorités devraient éviter de fixer une nouvelle date officielle d'entrée dans la zone euro; il conviendrait de dresser et de réexaminer périodiquement une liste des réformes économiques qui permettront de satisfaire aux critères de Maastricht de façon crédible et durable et devront être mises en œuvre avant de rejoindre la zone euro.
- Le déficit structurel des administrations publiques devrait être ramené à 1 % du PIB ou en-dessous de ce niveau.

#### Mettre en place une politique budgétaire anticyclique fondée sur des règles

- Les pouvoirs publics devraient aligner la définition de la dette publique sur celle appliquée par Eurostat, notamment en intégrant la dette du Fonds national pour le réseau routier dans la définition nationale.



### Encadré 2.3. Principales recommandations en vue de préparer l'adoption de l'euro (suite)

- Il faudrait inclure dans la loi sur les finances publiques une règle relative au plafonnement du solde structurel des administrations publiques, qui soit conforme à l'objectif d'un déficit limité à 1 % du PIB prévu à moyen terme par le Pacte de stabilité et de croissance. Cela ménagerait une marge de manœuvre pour le fonctionnement des stabilisateurs automatiques, mais une politique budgétaire discrétionnaire ne resterait possible que si le solde structurel est maintenu à bonne distance de l'objectif à moyen terme. Les autorités devraient également appliquer une règle de dépenses prenant la forme de plafonds pluriannuels de dépenses des administrations publiques en termes nominaux.
- Les pouvoirs publics devraient créer un conseil budgétaire indépendant chargé de procéder à une surveillance régulière des finances publiques, et de fournir des évaluations *ex ante* et *ex post* des performances du gouvernement au regard des règles de déficit et de dépenses. Le conseil devrait permettre une certaine latitude quant à l'application des règles de déficit et de dépenses, mais il devrait observer strictement la règle constitutionnelle relative au ratio dette/PIB.
- Avant que la Pologne n'entre dans le mécanisme de change II (MCE II), il conviendrait de remédier aux principales disparités concernant le niveau des prix réglementés entre la Pologne et la zone euro, en particulier dans les secteurs affichant des prix inférieurs au niveau de recouvrement des coûts, et de mettre en place un système efficace de réglementation incitative des prix afin d'assurer la maîtrise des coûts.

#### Renforcer la flexibilité du marché du travail

- Il conviendrait d'abandonner la règle en vertu de laquelle le ratio salaire minimum légal/salaire moyen devrait atteindre 50 % à une date future et de ne pas accroître davantage ce ratio. Les autorités devraient moduler le salaire minimum d'une région à l'autre en fonction de la situation sur les marchés du travail locaux.

#### Éviter le risque d'alternance de forte expansion et de récession

- Les autorités devraient renforcer les dispositions macroprudentielles de la réglementation financière, notamment en mettant en place un mécanisme de provisionnement dynamique à l'intention des banques et en obligeant celles-ci à accroître leurs réserves de fonds propres. Il faudrait envisager d'instaurer des limites concernant le niveau des ratios prêt/valeur du bien (quotité du prêt) et prêt/revenu.
- Pour éviter un boum de l'immobilier, il conviendrait de supprimer les incitations fiscales en faveur du secteur résidentiel telles que la réduction du taux de TVA sur les achats de logements neufs et le subventionnement des taux d'intérêt hypothécaires à l'intention des ménages à faible revenu. La mise en place d'impôts immobiliers assis sur la valeur de marché des biens pourrait également prévenir une surchauffe du marché. Il est par ailleurs nécessaire de renforcer l'offre sur le marché, notamment en rendant obligatoire l'établissement de plans d'urbanisme dans les communes, en encourageant la formation professionnelle et en intensifiant la concurrence dans le secteur de la construction. Les autorités devraient durcir leur politique budgétaire, au besoin, si des déséquilibres économiques commencent de se faire jour, notamment du fait d'un excès d'investissement résidentiel et/ou de consommation privée.
- Les autorités devraient promouvoir l'éducation économique et financière des citoyens, notamment afin d'empêcher que l'adoption de l'euro suscite une vague excessive d'optimisme.

## Notes

1. L'estimation du déficit des administrations publiques s'établissait initialement à 3.9 % du PIB, mais elle a ensuite été ramenée à 3.7 % du PIB selon la définition nationale (3.6 % selon la définition d'Eurostat) pour 2008.
2. Même si la nécessité de détenir des réserves de change aux fins de garantir la stabilité et la convertibilité de la monnaie est moindre dans une union monétaire, c'est en pratique à la BCE qu'il incombe de conserver et de gérer ces réserves au nom des pays membres de la zone euro.
3. Suivant l'effet Balassa-Samuelson, un rattrapage du niveau de productivité globale peut être déterminé par une croissance de la productivité intérieure plus rapide dans le secteur des produits exportables que dans celui des produits ne pouvant faire l'objet d'échanges internationaux. Si l'on part du principe qu'il se produit un nivellement des salaires par le haut entre secteurs, les prix relatifs des produits non exportables vont augmenter, ce qui va déboucher sur un écart d'inflation positif (lié à la composante de l'inflation que représentent les tarifs de ces produits) par rapport aux pays affichant une croissance plus lente de la productivité (les économies avancées).
4. En utilisant une équation de parité des taux d'intérêt non couverte intégrant une prime de risque et une appréciation du taux de change d'équilibre réel pour rendre compte du processus de convergence, on pourrait mettre en évidence la relation suivante : si le taux de change nominal est fixe, la réduction de la prime de risque résultant de l'adoption de l'euro entraîne une baisse équivalente du taux d'intérêt réel, ce qui se traduit par un taux nominal plus bas conjugué à une inflation plus élevée.
5. En 2009, on prévoyait d'appliquer des seuils de précaution supplémentaires (à 47 et 52 % du PIB) et de durcir les mesures d'austérité, mais la réforme a été abandonnée, compte tenu de l'augmentation attendue de la dette publique.
6. Seul le gouvernement est autorisé à relever le niveau du déficit, tandis que le Parlement ne peut que modifier la composition des dépenses et des recettes. Néanmoins, le déficit budgétaire de l'État ne peut dépasser pendant l'exercice le niveau prévu par la loi de finances, à moins que celle-ci ne soit modifiée par le Parlement.
7. D'après le programme de convergence de mars 2008, la Pologne s'était engagée à réaliser cet objectif à moyen terme en 2011, mais les autorités ont indiqué dans la version actualisée de ce programme de décembre 2008 que cela n'aurait lieu qu'après 2011. Aucune date n'a été fixée dans la dernière mise à jour du programme publiée au début de 2010.
8. Le déficit structurel (ou sous-jacent) est le solde budgétaire nominal corrigé de l'influence du cycle économique et des opérations ponctuelles.
9. Ce phénomène est qualifié d'« effet boxeur », ou de syndrome du « pesage » : comme le boxeur qui s'abstient de manger pendant des heures avant de se peser, pour ne prendre un bon repas qu'une fois la pesée finie, les pays candidats feront tout ce qui est nécessaire pour contenir l'inflation avant leur adhésion, sachant que ces pressions à la hausse des prix réapparaîtront dès qu'ils auront rejoint l'UEM (Szapary, 2000). En conséquence, Darvas et Szapary (2008) ont proposé de modifier le critère de Maastricht relatif à l'inflation, en faisant valoir qu'il avait perdu sa rationalité économique lorsqu'on l'appliquait à des pays en phase de rattrapage, et d'utiliser plutôt comme valeur de référence le taux moyen d'inflation de la zone euro augmenté de 1.5 point de pourcentage.
10. La République tchèque aussi est une économie en situation de rattrapage, bien qu'elle affiche des taux d'intérêt nominaux comparables à la moyenne de la zone euro. Cela peut s'expliquer par les effets conjugués d'une plus grande ouverture aux échanges, d'un accroissement sensiblement plus fort du taux de change réel ainsi que d'anticipations inflationnistes mieux fondées qu'en Pologne au cours de la décennie passée.
11. La « Recommandation S » avait pour objet de renforcer la gestion du risque d'insolvabilité par les banques concernant les prêts au logement (notamment en devises) et de donner aux clients des informations suffisantes sur les risques connexes (OCDE, 2008a).
12. Bien qu'il faille s'assurer de la conformité du provisionnement dynamique avec les règles comptables internationales, l'exemple de l'Espagne montre qu'on peut y parvenir : le mécanisme a été ajusté en 2004 au titre de la mise en place des Normes internationales d'information financière.
13. L'épargne à long terme n'est pas très populaire en Pologne, comme en témoigne le faible développement de l'actuel système d'épargne retraite volontaire TEE (troisième pilier). TEE signifie « taxation-exonération-exonération » et qualifie un dispositif obligeant le contribuable à payer à

l'avance l'impôt sur le revenu au titre de l'épargne retraite (premier T), alors que les revenus de placement accumulés (second E) et les retraits au moment de la retraite ou peu après sont (deuxième E) sont exonérés.

## Bibliographie

- Adamowicz, E., S. Dudek, D. Pachucki et K. Walczyk (2008), « Synchronizacja cyklu koniunkturalnego polskiej gospodarki z krajami strefy Euro w kontekście struktury tych gospodarek », projet pour le *Report on full membership of the Republic of Poland in the third stage of the EMU* de la Banque nationale de Pologne (BNP, Narodowy Bank Polski).
- Ahrend, R., B. Cournède et R. Price (2008), « Monetary Policy, Market Excesses and Financial Turmoil », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 597, mars.
- Balassa, B. (1964), « The Purchasing-Power Parity Doctrine: A Reappraisal », *Journal of Political Economy*, vol. 72, n° 6.
- Bénassy-Quéré, A. et E. Turkisch (2009), « The ECB Governing Council in an Enlarged Euro Area », *Journal of Common Market Studies*, vol. 47, n° 1.
- Beza-Bojanowska, J. et R. MacDonald (2008), « The Behavioural Zloty/Euro Equilibrium Exchange Rate », projet pour le *Report on full membership of the Republic of Poland in the third stage of the EMU* de la Banque nationale de Pologne (BNP, Narodowy Bank Polski).
- Blanchard, O. (2007), « Adjustment within the euro. The difficult case of Portugal », *Portuguese Economic Journal*, vol. 6, n° 1.
- Blaszkiwicz-Schwartzman, M. (2008), « Real Exchange Rate Volatility: A Measure of Real Convergence in Poland and Other Central and Eastern European EMU Accession Countries », projet pour le *Report on full membership of the Republic of Poland in the third stage of the EMU* de la Banque nationale de Pologne (BNP, Narodowy Bank Polski).
- Bos, F. (2008), « The Dutch Fiscal Framework: History, Current Practice and the Role of the Central Planning Bureau », *OECD Journal on Budgeting*, vol. 8, n° 1.
- Boulhol, H et M. Lequien (2010), « Performance and specialisation of Polish exports », *OECD Working Paper*, à paraître.
- Bover, O. et J. Jimeno (2007), « House prices and employment reallocation: international evidence », *Banco de España Working Papers*, n° 0705 et *CEPR Discussion Papers*, n° 6543.
- CEBS (Comité européen des contrôleurs bancaires) (2009), *Position paper on a countercyclical capital buffer*, juillet.
- Chancellerie du Premier ministre (2009), *Polska 2030*, mai.
- Cieslik, A., J. Michalek et J. Mycielski (2008), « Analiza skutków handlowych przystąpienia Polski do Europejskiej Unii Monetarniej przy użyciu uogólnionego modelu grawitacyjnego », projet pour le *Report on full membership of the Republic of Poland in the third stage of the EMU* de la Banque nationale de Pologne (BNP, Narodowy Bank Polski).
- Daras, T. et J. Hagemeyer (2008), « The long run-effects of the Poland's accession to the eurozone. Simulation using POLDYN – a dynamic computable general equilibrium model », *MPRA Paper*, juin.
- Darvas, Z. et G. Szapary (2008), « Euro area enlargement and euro adoption strategies », *European Commission Economic Papers*, n° 304.
- Dobrinisky, R. (2006), « Catch-up inflation and nominal convergence: The balancing act for new EU entrants », *Economic Systems*, vol. 30, n° 4.
- Du Caju, P. E. Gautier, D. Momferatou et M. Ward-Warmedinger (2008), « Institutional features of wage bargaining in 23 European countries, the US and Japan », *ECB Working Papers*, n° 974, décembre.
- Egert, B. (2007), « Real convergence, price level convergence and inflation differentials in Europe », *OENB Working Papers*, n° 138, mai.
- Egert, B., L. Halpern et R. MacDonald (2006), « Equilibrium Exchange Rates in Transition Economies: Taking Stock of the Issues », *Journal of Economic Surveys*, vol. 20, n° 2.
- Eichengreen, B et K. Steiner (2008), « Is Poland at Risk of a Boom-and-Bust Cycle in the Run-Up to Euro Adoption? », *NBER Working Papers*, n° 14438, octobre.

- Fidrmuc, J. et I. Korhonen (2006), « Meta-analysis of the business cycle correlation between the euro area and the CEECs », *Journal of Comparative Economics*, vol. 34, n° 3.
- FitzGerald, J. (2009), « Blowing Bubbles – and Bursting Them: The Case of Ireland and Spain », Institut de recherches économiques et sociales (ESRI, *Economic and Social Research Institute*), Dublin.
- FMI (Fonds monétaire international) (2009), « Republic of Poland: 2009 Article IV Consultation », *IMF Country Report*, n° 09/266, août.
- Frankel, J. et A. Rose (1998), « The Endogeneity of the Optimum Currency Area Criterion », *The Economic Journal*, vol. 108, n° 449.
- Grabek, G., B. Klos., R. Kokoszczynski, T. Lyziak, J. Przystupa et E. Wrobel (2008), « Porównanie podstawowych cech mechanizmu transmisji monetarnej w Polsce i w strefie euro », projet pour le *Report on full membership of the Republic of Poland in the third stage of the EMU* de la Banque nationale de Pologne (BNP, *Narodowy Bank Polski*).
- Guichard, S., M. Kennedy, E. Wurzel et C. André (2007), « What Promotes Fiscal Consolidation: OECD Country Experiences », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 553, mai.
- Haan, J., R. Inklaar et R. Jong-A-Pin (2008), « Will Business Cycles In The Euro Area Converge? A Critical Survey of Empirical Research », *Journal of Economic Surveys*, vol. 22, n° 2.
- Konopczak, K. (2008), « Analiza zbieżności cyklu koniunkturalnego gospodarki polskiej ze strefa euro natle krajów Europy Środkowo-Wschodniej oraz państw członkowskich strefy », projet pour le *Report on full membership of the Republic of Poland in the third stage of the EMU* de la Banque nationale de Pologne (BNP, *Narodowy Bank Polski*).
- Koske, I. et N. Pain (2008), « The Usefulness of Output Gaps for Policy Analysis », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 621, juillet.
- Mihaljek, D. et M. Klau (2008), « Catching-up and inflation in transition economies: the Balassa-Samuelson effect revisited », *BIS Working Paper*, n° 270, décembre.
- Mikek, P. (2009), « Shocks to New and Old Europe: How Symmetric? », *Journal of Common Market Studies*, vol. 47, n° 4.
- Ministère des Finances (2009), *Monitor konwergencji nominlanej*, n° 1, août.
- BNP (*Narodowy Bank Polski*, Banque nationale de Pologne) (2004), *A Report on the Costs and Benefits of Poland's Adoption of the Euro*, mars.
- BNP (2009), *Report on full membership of the Republic of Poland in the third stage of the EMU*, février.
- Nowotny, E. (2009), *The euro's contribution to economic stability in CESEE*, discours prononcé à lors de la conférence intitulée « The Euro's Contribution to the Economic Stability in Central, Eastern and South-eastern European countries », organisée en novembre, à Vienne.
- OCDE (2006), *Études économiques de l'OCDE – Pologne*, juin, Paris.
- OCDE (2007b), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 81, juin, Paris.
- OCDE (2008a), *Études économiques de l'OCDE – Pologne*, juin, Paris.
- OCDE (2008b), *Études économiques de l'OCDE – Espagne*, novembre, Paris.
- OCDE (2009a), *OECD Economic Surveys: Slovak Republic*, février, Paris [à paraître en français sous le titre *Études économiques de l'OCDE – République slovaque*].
- OCDE (2009b), *OECD Economic Surveys: Estonia*, avril, Paris [à paraître en français sous le titre *Études économiques de l'OCDE – Estonie*].
- OCDE (2009c), *Études économiques de l'OCDE – France*, avril, Paris.
- OCDE (2009d), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 85, juin, Paris.
- OENB (*Oesterreichische Nationalbank*, Banque nationale d'Autriche) (2009), *1989-2009, Twenty Years of East-West Integration: Hopes and Achievements*, Focus on European Economic Integration, novembre, Vienne.
- Rutkowski, A. (2007), « Ceilings and anchors: fiscal rules for Poland », *ECFIN Country Focus*, vol. 4, n° 4.
- Saurina, J. (2009), « Dynamic Provisioning: The Experience of Spain », *Crisis Response*, n° 7, Banque mondiale.

- Skrzypczynski, P. (2008), « Wahania aktywnosci gospodarczej w Polsce i strefie euro », projet pour le *Report on full membership of the Republic of Poland in the third stage of the EMU* de la Banque nationale de Pologne (BNP, Narodowy Bank Polski).
- Stazka, A. (2008), « The Flexible Exchange Rate as a Stabilising Instrument: The Case of Poland », projet pour le *Report on full membership of the Republic of Poland in the third stage of the EMU* de la Banque nationale de Pologne (BNP, Narodowy Bank Polski).
- Strzelecki, P. (2008), « Elastycznosc wynagrodzen i zatrudnienia w Polsce na tle krajów UE », projet pour le *Report on full membership of the Republic of Poland in the third stage of the EMU* de la Banque nationale de Pologne (BNP, Narodowy Bank Polski).
- Szapary, G. (2000), « Maastricht and the Choice of Exchange Rate Regime in Transition Countries During the Run-Up to EMU », *National Bank of Hungary Working Papers*, n° 7.
- Torój, A. (2009), « Macroeconomic adjustment and heterogeneity in the euro area », *National Bank of Poland Working Papers*, n° 54, janvier.
- van den Noord, P. (2005), « Tax Incentives and House Price Volatility in the Euro Area: Theory and Evidence », *Économie Internationale*, vol. 101, n° 1.
- Venn, D. (2009), « Legislation, Collective Bargaining and Enforcement: Updating the OECD Employment Protection Indicators », *Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 89, juillet.
- Zumer, T., P. Backe et B. Egert (2009), « Credit developments in CEE: From Boom to Bust or Back to Balance? », *The Journal of Money and Banking-Bancni vestnik*, n° 3, November.



## Chapitre 3

# Tirer au mieux parti de la mondialisation

Depuis sa transformation il y a vingt ans, l'économie polonaise n'a cessé de s'intégrer dans l'économie internationale. L'introduction des principes de l'économie de marché et la participation accrue à la mondialisation ont favorisé la convergence vers des niveaux de vie plus élevés et ont induit une modification importante de la spécialisation sectorielle. Pourtant, d'après la plupart des indicateurs de la mondialisation, la Pologne est à la traîne par rapport aux autres pays de l'OCDE dans la région. Elle doit surmonter de nombreux enjeux pour améliorer sa position sur les marchés mondiaux et renforcer ainsi sa performance en termes d'entrées d'investissements directs de l'étranger, les avantages qu'elle tire de l'IDE et le volume comme le contenu technologique de ses exportations. Les problèmes concernent les domaines suivants : le processus de privatisation; le développement des infrastructures de transport et de télécommunications; l'environnement des entreprises; le rôle de l'agence pour l'investissement étranger (PAIIZ); l'avenir des zones économiques spéciales; le capital humain; la R-D; le rôle des PME; la promotion des exportations; et une meilleure répartition des ressources grâce à la réduction de la taille du secteur agricole, à l'amélioration de la mobilité de la main-d'œuvre, au renforcement de la concurrence et l'approfondissement financier.

Depuis la chute du communisme, la Pologne a énormément progressé dans le renforcement de ses liens avec l'économie mondiale. L'introduction des principes de l'économie de marché et la participation croissante à la mondialisation de la production et de la finance ont favorisé la convergence vers des niveaux de vie plus élevés et induit une modification importante de la spécialisation sectorielle. Dans ces conditions, les véritables avantages comparatifs se font jour, conduisant à une meilleure répartition des ressources et à une exploitation plus efficace des économies d'échelle. Les autres avantages importants associés à l'ouverture tiennent aux entrées d'investissement direct de l'étranger, qui sont favorisées par l'existence d'activités à haute rentabilité et contribuent à la diffusion de la technologie étrangère. Aussi longtemps que l'épargne intérieure sera insuffisante pour financer les besoins d'investissement, la Pologne n'aura pas d'autre choix que de continuer à attirer les investisseurs étrangers, la concurrence internationale comme l'augmentation des investissements contribuant en outre à renforcer les perspectives de croissance. Du fait de l'augmentation de l'encours des investissements directs en provenance de l'étranger, les entreprises à capitaux étrangers jouent un plus grand rôle dans l'économie, notamment en dopant les exportations. Pourtant, bien que des progrès indéniables aient été réalisés, ils ont été incomplets et, d'après la plupart des indicateurs de la mondialisation, la Pologne est à la traîne par rapport aux autres pays de l'OCDE de la région. Jusqu'ici, son rôle dans la mondialisation a été associé essentiellement à son intégration plus étroite dans l'UE. En particulier, le pays ne tire pas pleinement parti de sa position géographique favorable entre l'Europe occidentale et les pays de la CEI et sa performance à l'exportation sur les marchés éloignés est peu satisfaisante. La faible capacité des entreprises polonaises de bénéficier des marchés dynamiques à l'étranger s'explique sans doute par une combinaison de facteurs, notamment leur relativement petite taille, une aptitude insuffisante à innover, un accès limité au financement, la déficience des compétences en matière de gestion et un manque d'expérience dans la gestion des entreprises à distance.

Un cadre d'action approprié est requis pour tirer parti des possibilités offertes par les échanges internationaux. La mondialisation modifie la conduite des politiques macroéconomiques : l'intégration des marchés des capitaux tend à diminuer les coûts d'emprunt et donc à renforcer la capacité d'emprunt, alors que l'intégration commerciale modifie les voies de transmission des chocs, influant sur les profils d'inflation (OCDE, 2007a). Par ailleurs, la possibilité de déplacer les ressources entre les pays oblige rapidement à discipliner les politiques. La mise en place de dispositifs institutionnels solides pour déterminer la politique monétaire et budgétaire ainsi qu'une réglementation prudentielle saine (chapitres 1 et 2) sont donc des conditions indispensables pour bénéficier des retombées positives de la mondialisation. Cela est d'autant plus vrai dans le cas d'une économie en voie de rattrapage qui attire l'IDE, car d'importantes entrées d'investissement peuvent conduire à une surévaluation du taux de change en termes réels risquant d'annuler les effets positifs directs de l'IDE. Outre la mise en place d'un cadre macropolitique approprié, la Pologne doit surmonter de multiples enjeux pour continuer à



attirer l'IDE et à en tirer pleinement parti ainsi que pour améliorer sa performance à l'exportation en vendant à l'étranger des produits de meilleure qualité et plus nombreux. Le présent chapitre examine les enjeux structurels, alors que les problèmes internationaux liés à la crise financière sont passés en revue dans le chapitre 1.

Bien que la population polonaise ait un très bon niveau d'instruction, que la main-d'œuvre soit comparativement bon marché et que l'esprit d'entrepreneuriat soit dynamique, on craint souvent que ces avantages relatifs ne soient bientôt remis en cause par des pays plus à l'Est en Europe ou en Afrique du Nord. Dans la phase de rattrapage induite par l'investissement, la principale difficulté consiste à établir des liens avec les réseaux internationaux de production en attirant suffisamment d'IDE et le meilleur moyen d'y parvenir à long terme est, d'une part, de renforcer l'avantage comparatif grâce à l'acquisition de connaissances et à l'innovation et, de l'autre, de grimper sur l'échelle technologique (Porter, 1990). Réduire la participation de l'État au capital est l'un des moyens les plus directs d'accroître le rôle du capital étranger. Les autorités ont conçu un ambitieux programme de privatisation, mais celui-ci doit être élaboré avec soin afin d'assurer une restructuration efficace, car il peut influencer sur la compétitivité à long terme. Les importants transferts de fonds de l'UE représentent une occasion unique de créer une infrastructure moderne et d'améliorer l'infrastructure existante. Mais il faut aussi que le pays ait la capacité d'absorber des montants qui représenteront globalement 25 % environ du PIB actuel d'ici à 2015, et qu'il tienne compte des risques macroéconomiques inhérents à une telle expansion (examinés dans le chapitre 1). Pour ce qui est de l'environnement des entreprises, le programme d'amélioration de la réglementation a commencé d'assouplir les conditions de la création de nouvelles entités. Beaucoup reste à faire, toutefois, pour réduire les formalités administratives et simplifier, entre autres, les réglementations fiscales. En outre, le renforcement du rôle de PAIIZ, agence pour l'investissement étranger, pourrait se traduire par d'importantes entrées d'investissement. En revanche, les subventions destinées à attirer les investisseurs étrangers dans les zones économiques spéciales ont profondément modifié la nature de ces zones, dont l'objectif initial était d'éliminer les poches géographiques de chômage structurel. Faute d'une analyse approfondie coûts-avantages, il est difficile de dire si ces incitations sont le moyen le plus efficace d'utiliser l'argent public. Néanmoins, attirer l'IDE est simplement la première étape à franchir avant de pouvoir pleinement en bénéficier, car il n'y a guère de données prouvant que l'on peut en attendre des retombées *sans conditions*. Par ailleurs, le renforcement des effets positifs des entrées d'IDE semble dépendre de la capacité des entreprises de les absorber, qui est déterminée par des facteurs comme la qualité de la main-d'œuvre et la performance en matière d'innovation. Pour améliorer cette capacité d'absorption, il faudrait s'attacher en priorité à réduire les inadéquations observées sur le marché du travail, qui s'accroissent malgré le niveau de formation relativement élevé de la population active, et doper la R-D.

Les avantages tirés d'une plus grande intégration des marchés des produits, des capitaux et de la main-d'œuvre découlent essentiellement du redéploiement des ressources vers les secteurs où existe un avantage comparatif. La mondialisation induisant des changements structurels permanents, il faut, pour en tirer parti, que soient en place les conditions indispensables à l'efficacité de ce redéploiement. Or, d'importantes distorsions demeurent entre les territoires et les secteurs, qui pèsent sur les résultats à l'exportation. En outre, la mondialisation tend à mettre à jour ces inefficiences, en amplifiant leurs effets.

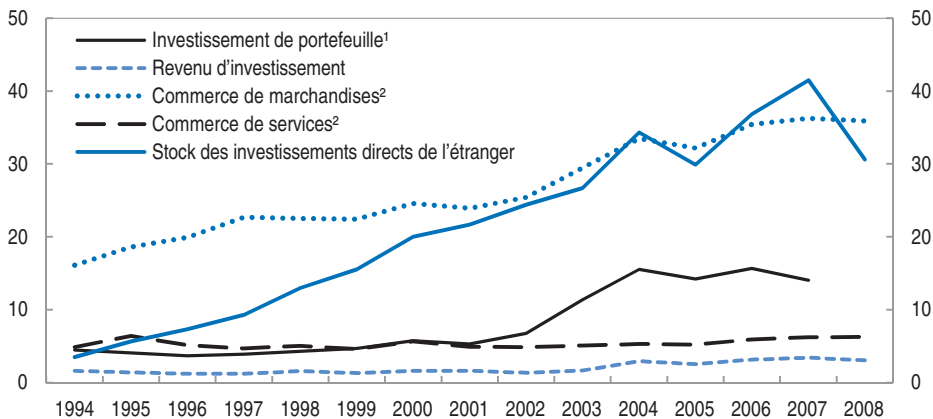
Ce doit être un objectif important que d'amener les entreprises à développer pleinement leur potentiel, de façon à exporter leurs produits vers un large éventail de marchés. Les principaux obstacles à surmonter sont imputables à la taille excessive du secteur agricole, encouragée par des mesures publiques; à la faible mobilité sur le marché du travail interne; aux pénuries de main-d'œuvre; aux réglementations limitant la concurrence; à un système financier sous-développé; aux obstacles freinant le développement des petites et moyennes entreprises (PME); et à des systèmes de promotion des exportations fragmentés.

### Position de la Pologne sur les marchés mondiaux

L'évolution du commerce de marchandises, l'état des investissements directs de l'étranger et le volume des investissements de portefeuille par rapport à la taille de l'économie témoignent des progrès de l'intégration de la Pologne sur les marchés mondiaux (graphique 3.1). Grâce aux intéressantes possibilités qu'il offre, le pays a pu accéder à du capital étranger, ce qui lui a permis de maintenir une consommation structurelle supérieure à la production intérieure et, par conséquent, de financer un déficit de la balance des opérations courantes en constante augmentation avant la crise financière (voir chapitre 1).

Graphique 3.1. **Tendances de la mondialisation en Pologne**


En pourcentage du PIB



1. Actifs + engagements en termes absolus, divisés par 2 et par le PIB.

2. Importations + exportations en termes absolus, divisés par 2 et par le PIB.

Source : FMI, Base de données sur la Balance des paiements; OCDE, Base de données sur les Comptes nationaux.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/815071070268>

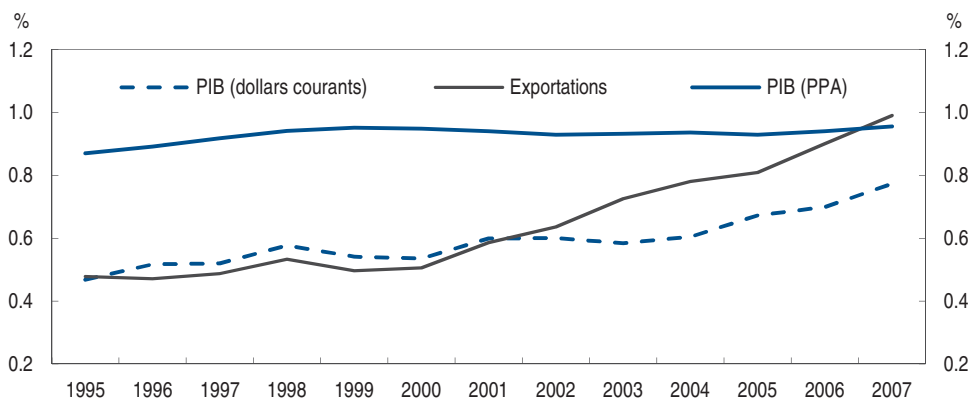
### Progression de la part des débouchés mondiaux à l'exportation, mais ouverture plus efficace des autres PECO-4

La part de la Pologne dans les exportations mondiales s'est accrue beaucoup plus rapidement que sa part dans le PIB mondial (graphique 3.2), alors que le commerce total de biens et de services a atteint un niveau record d'environ 83 % du PIB en 2008, les exportations se chiffrant à 145 milliards d'euros. Ces chiffres doivent être comparés à un rapport du commerce au PIB de 44 % en 1995. Comme la plupart des autres pays d'Europe de l'Est, la Pologne a à peu près doublé sa part dans les exportations mondiales de


marchandises entre 1995 et 2008. Malgré cette bonne performance globale à l'exportation, le rapport du commerce au PIB reste inférieur à celui des autres PECO-4<sup>1</sup>. À l'évidence, la Pologne est appelée à être moins ouverte que ces pays, avec qui elle partage certains points communs mais qui sont de plus petite taille. Cependant, même lorsqu'on tient compte du facteur taille, le volume du commerce y est plus faible que dans les autres PECO-4, ce qui implique une sous-performance relative (encadré 3.1). Plus précisément, le rapport d'ouverture au commerce est compatible avec la taille et le niveau de développement du pays, alors que la République slovaque et la République tchèque dépassent toutes deux le niveau estimé de 10-15 %, sur la base de la taille et du PIB par habitant, et que la Hongrie dépasse ce niveau de pas moins de 30 %.

Graphique 3.2. **Gains de parts de marchés à l'exportation**

Part de la Pologne dans les exportations mondiales et le PIB mondial



Source : BACI – Base pour l'analyse du commerce international.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/815100016234>

### Encadré 3.1. Performance commerciale, compte tenu de la taille et du niveau de développement

Toutes choses égales par ailleurs, les petits pays tendent à être plus ouverts car ils se spécialisent dans une palette plus étroite de produits et s'appuient davantage sur les importations pour desservir le marché intérieur. Dans ces conditions, si l'on ne tient pas compte adéquatement de l'effet de la taille, l'évaluation de la véritable performance commerciale est faussée. Le tableau 3.1 ci-après présente les résultats de la mise en évidence de l'effet « taille », mesuré en tant que fonction de la population et de la superficie, sur les rapports commerce/PIB. Ces derniers sont calculés à partir soit du PIB aux PPA (trois premières colonnes), soit en utilisant les taux de change du marché (dernière colonne). Mises à part ces variables explicatives, le PIB par habitant est aussi ajouté pour contrôler les différences des niveaux de vie, bien que les questions habituelles d'endogénéité ne soient pas couvertes. La colonne 1 est fondée sur une coupe transversale de 135 pays, alors que le reste du tableau concerne les pays de l'OCDE. Les deux dernières colonnes ajoutent un nouvel élément, le potentiel du marché, pour tenir compte de la présence de grands pays voisins (Boulhol et de Serres, 2010), défini comme la somme du PIB mondial des pays, pondérée par l'inverse des distances bilatérales pertinentes.

Encadré 3.1. **Performance commerciale, compte tenu de la taille et du niveau de développement (suite)**Tableau 3.1. **Variable dépendante : rapport commerce/PIB, 2007, toutes les variables explicatives en logarithmes**

|                          | Ouverture calculée à partir du PIB aux PPA |                      |                      | Ouverture calculée à partir du PIB aux taux de change du marché |
|--------------------------|--|----------------------|----------------------|---|
|                          | (1)  | (2)                  | (3)                  | (4)   |
| Population               | -0.083**<br>(0.040)                        | 0.018<br>(0.042)     | -0.095***<br>(0.040) | -0.068<br>(0.100)   |
| Population au carré      | -0.013*<br>(0.007)                         | -0.032***<br>(0.011) | -0.018***<br>(0.008) | -0.013<br>(0.016)   |
| Superficie               | -0.030<br>(0.024)                          | -0.155***<br>(0.038) | -0.063***<br>(0.019) | -0.091**<br>(0.034)   |
| PIB par habitant aux PPA | 0.322***<br>(0.029)                        | 0.568***<br>(0.113)  | 0.396***<br>(0.098)  | -0.143<br>(0.138)   |
| Potentiel du marché      |  |                      | 0.366***<br>(0.049)  | 0.372***<br>(0.069)   |
| Nombre de pays           | 135  | 30                   | 30                   | 30  |
| Adj-R <sup>2</sup>       | 0.627                                      | 0.797                | 0.896                | 0.770   |

Les résidus de ces estimations peuvent être utilisés pour évaluer la véritable ouverture commerciale une fois que les déterminants géographiques et les niveaux de développement sont pris en compte. Le tableau 3.2 ci-après présente, pour quelques pays, les chiffres de la « véritable performance », établis à partir des spécifications plus complètes des colonnes (3) et (4) ci-dessus. Si l'estimation de la véritable performance commerciale est sensible à la spécification, trois principaux résultats concernent la comparaison des PECO-4. *Premièrement*, la performance de la Pologne est compatible avec sa taille, sa géographie et son niveau de développement, quelle que soit la spécification, c'est-à-dire qu'elle se situe à un niveau moyen pour les pays de l'OCDE une fois que les facteurs « exogènes » sont pris en compte. *Deuxièmement*, la Pologne est à la traîne par rapport à la Hongrie de 32 points de pourcentage en moyenne. *Troisièmement*, la performance de la Pologne est comparable à celle des Républiques tchèque et slovaque lorsqu'on utilise le PIB aux PPA pour calculer le rapport commerce/ PIB, alors qu'elle est à la traîne par rapport à ces pays de plus de 20 points de pourcentage lorsqu'on utilise le PIB aux taux de change du marché.

Tableau 3.2. **Véritable performance commerciale, en points de pourcentage du PIB, sur la base des résidus des régressions ci-dessus**

|                | (3)         | (4)        | Moyenne     |  | (3)   | (4)   | Moyenne      |
|----------------|-------------|------------|-------------|--|-------|-------|--------------|
| Hongrie        | 21.2        | 37.6       | <b>29.4</b> | Japon                                      | -10.8 | -11.6 | <b>-11.2</b> |
| Australie      | 13.8        | 29.1       | <b>21.4</b> | France                                     | -16.7 | -28.7 | <b>-22.7</b> |
| Allemagne      | 26.8        | 14.8       | <b>20.8</b> | Royaume-Uni                                | -17.2 | -30.8 | <b>-24.0</b> |
| Rép. tchèque   | -4.8        | 28.5       | <b>11.9</b> | Portugal                                   | -25.2 | -26.0 | <b>-25.6</b> |
| Rép. slovaque  | -3.9        | 21.9       | <b>9.0</b>  | Performances de la Pologne par rapport à : |       |       |              |
| États-Unis     | -2.8        | 18.5       | <b>7.8</b>  | Rép. tchèque                               | -1.0  | -27.4 | <b>-14.2</b> |
| <b>Pologne</b> | <b>-5.8</b> | <b>1.2</b> | <b>-2.3</b> | Hongrie                                    | -27.0 | -36.5 | <b>-31.7</b> |
| Italie         | 0.9         | -13.3      | <b>-6.2</b> | Rép. slovaque                              | -1.9  | -20.8 | <b>-11.3</b> |

## **Évolution de la spécialisation des exportations<sup>2</sup>**

### ***La Pologne est assez bien placée dans les échanges de services***

Bien que la Pologne tende à être plus spécialisée dans les services que ses principaux partenaires commerciaux et que la balance des services ait récemment affiché un excédent de 1 % environ du PIB, les échanges polonais de services n'ont pas atteint le rythme d'expansion des échanges de marchandises, comme c'est d'ailleurs le cas aussi dans les autres pays d'Europe centrale et orientale. La part des services dans les exportations polonaises a donc reculé par rapport à un niveau record de 30 % en 1995 pour se situer à 17 % en 2007, bien que ce pourcentage soit encore supérieur à celui de la Hongrie (15 %) et des Républiques tchèque et slovaque (12 %). Environ 90 % des exportations de services concernent les voyages (37 %), les transports (32 %) et les « autres services aux entreprises » (19 %). Le transport routier de fret est le plus important contributeur aux exportations de services de transport, alors que les exportations d'« autres services aux entreprises » sont plus dispersées entre les services juridiques, les services comptables, la publicité, les études de marché et les services techniques comme l'architecture et l'ingénierie. En revanche, les exportations de services d'assurance et de services financiers, mais aussi de services informatiques et d'information et de communication, ainsi que les gains liés au versement par les non-résidents de redevances et de droits de licence sont limités. Si l'on compare l'avantage comparatif révélé (RCA)<sup>3</sup> par modes de service des différents PECO-4, la Pologne dispose d'un important avantage comparatif dans les services de construction et, dans une moindre mesure, dans les transports et les services de voyage. Ces secteurs représentent donc des gains potentiels importants pour le pays, dans le cas d'une libéralisation plus poussée des services au sein de l'Union européenne.

### ***Profonde transformation de la structure des exportations de marchandises***

La nature des exportations de marchandises de la Pologne s'est profondément modifiée au cours de la dernière décennie du fait de la diminution de la part des secteurs « traditionnels » au profit de nouveaux secteurs en expansion. De fait, en 1995, les exportations polonaises étaient encore très influencées par les industries traditionnelles, comme les textiles, les métaux de base, le bois et les activités d'extraction, alors que la décennie suivante a été marquée par une évolution frappante de la spécialisation (tableau 3.3). Les véhicules, chaudières et machines, et le matériel électrique et électronique, les trois plus importants des 100 secteurs à deux chiffres en termes d'exportations, ont représenté près de 40 % des exportations polonaises en 2007, contre seulement 17 % en 1995. En revanche, la part des textiles a sensiblement diminué, comme la part des vêtements et accessoires (code SH 62), qui est revenue à elle seule de 8 % à 1.2 % des exportations totales de marchandises. La part des combustibles et celle des métaux de base (cuivre, fer et acier) a été réduite de moitié.

L'examen des avantages comparatifs révélés (ACR), qui revient à comparer la part de chaque produit dans les exportations polonaises et dans les exportations mondiales, est un autre moyen instructif d'évaluer l'état et l'évolution de la spécialisation des exportations et d'illustrer la profonde transformation de la structure des exportations de marchandises. Les changements intervenus dans les ACR au cours de la période sont fortement et négativement corrélés au niveau de ces avantages en 1995 (pour une agrégation à deux chiffres), avec un coefficient de corrélation linéaire de -0.73. Cela veut dire que la structure des exportations de la Pologne s'est rapprochée de celle observée au

**Tableau 3.3. Structure des exportations de la Pologne**  
Les cinq hausses et baisses les plus importantes

| Description   | Code SH | Part des exportations de la Pologne |      |      | Variation de 1995 à 2007 |
|---|---------|-------------------------------------|------|------|--------------------------|
|   |         | 1995                                | 2001 | 2007 |                          |
| Véhicules autres que les trains, les tramways                     | 87      | 5.4                                 | 9.3  | 13.5 | 8.2                      |
| Réacteurs nucléaires, chaudières, machines, etc.                  | 84      | 5.8                                 | 10.8 | 13.2 | 7.4                      |
| Matériel électrique et électronique                               | 85      | 5.8                                 | 10.7 | 11.9 | 6.1                      |
| Plastique et articles en plastique                                | 39      | 1.9                                 | 2.7  | 3.9  | 2.0                      |
| Caoutchouc et articles en caoutchouc                              | 40      | 1.3                                 | 1.8  | 2.2  | 1.0                      |
| Bois et articles en bois, charbon de bois                         | 44      | 4.0                                 | 3.2  | 2.4  | -1.6                     |
| Fer et acier  | 72      | 5.8                                 | 2.9  | 3.5  | -2.3                     |
| Cuivre et articles en cuivre                                      | 74      | 5.2                                 | 2.0  | 2.6  | -2.6                     |
| Combustibles, huiles, produits de la distillation, etc.           | 27      | 8.2                                 | 5.3  | 3.9  | -4.3                     |
| Vêtements, accessoires, hors des vêtements tricotés ou au crochet | 62      | 8.0                                 | 4.4  | 1.2  | -6.9                     |

Note : Seulement les cinq secteurs ayant enregistré la plus forte augmentation ou la plus forte diminution sont présentés, en ordre décroissant selon leur évolution.

Source : BACI; calculs de l'OCDE.

niveau mondial. Dans 17 des 18 secteurs dont la part dans les exportations de la Pologne comme dans les échanges mondiaux était au moins deux fois plus importante en 1995 (ACR supérieurs à 2), les avantages comparatifs de la Pologne ont diminué<sup>4</sup>. Le tableau 3.4 présente les niveaux de l'ACR pour chaque secteur à deux chiffres, représentant 1 % soit des exportations polonaises soit des exportations mondiales, et fait ressortir les résultats suivants :

- Les meubles, le bois et le verre sont les produits dans lesquels la Pologne garde un avantage comparatif important.
- Une position d'avantage relatif initialement solide s'est rapidement dégradée dans la construction navale, le secteur du cuivre et la métallurgie.
- Les secteurs dans lesquels les avantages ont été renforcés sont les produits agroalimentaires (notamment les produits laitiers et la viande), le papier, le caoutchouc et les cosmétiques (SH 33).
- Des améliorations sont notables pour les véhicules, où la Pologne dispose désormais d'un avantage comparatif (ACR supérieur à 1) et, dans une moindre mesure, dans les secteurs du plastique, de l'aluminium, des chaudières et machines et du matériel électrique et électronique.
- Dans le secteur des textiles, l'avantage comparatif s'est effondré et la performance relative s'est dégradée dans les minerais et, dans une moindre mesure, dans la chimie organique.
- La Pologne continue de souffrir de faiblesses structurelles importantes dans les appareils techniques (SH 90), les produits pharmaceutiques, les pierres précieuses (SH 71) et l'aéronautique.

La spécialisation des exportations se rapproche de celle des pays les plus avancés et de celle des autres PECO-4 (graphique 3.3). La comparaison de la spécialisation des exportations de la Pologne avec celle des autres pays montre que c'est la République tchèque qui a la spécialisation la plus proche<sup>5</sup>. Parmi les pays mentionnés dans le graphique, la Chine, le Japon, la Corée, la Bulgarie, l'Ukraine et la Russie se spécialisent

Tableau 3.4. **Indice de Balassa et part dans les exportations de la Pologne et les exportations mondiales en 2007**

| Description   | Code SH | Indice de Balassa |      |      | Part des exportations polonaises | Part des exportations mondiales |
|---|---------|-------------------|------|------|----------------------------------|---------------------------------|
|   |         | 1995              | 2001 | 2007 |                                  |                                 |
| <b>Avantages</b>  |         |                   |      |      |                                  |                                 |
| Meubles, lampes et luminaires, panneaux indicateurs, bâtiments préfabriqués       | 94      | 5.37              | 5.91 | 4.68 | 5.9                              | 1.3                             |
| Bateaux, navires et autres structures flottantes                                  | 89      | 4.12              | 5.75 | 3.00 | 2.5                              | 0.8                             |
| Produits laitiers, œufs, miel, produits animaux comestibles                       | 04      | 1.57              | 2.25 | 2.67 | 1.2                              | 0.5                             |
| Bois et articles en bois, charbon de bois   | 44      | 2.89              | 2.89 | 2.60 | 2.4                              | 1.0                             |
| Viandes et abats  | 02      | 0.89              | 1.01 | 2.53 | 1.5                              | 0.6                             |
| Verre et articles en verre  | 70      | 1.89              | 2.52 | 2.37 | 1.0                              | 0.4                             |
| Cuivre et articles en cuivre  | 74      | 5.86              | 3.26 | 2.23 | 2.6                              | 1.2                             |
| Articles en acier   | 73      | 2.75              | 2.76 | 2.13 | 4.1                              | 1.9                             |
| Caoutchouc et articles en caoutchouc  | 40      | 1.13              | 1.88 | 2.09 | 2.2                              | 1.1                             |
| Huiles essentielles, parfums, produits cosmétiques, produits de toilette          | 33      | 0.67              | 1.31 | 2.03 | 1.1                              | 0.6                             |
| Papier et carton, articles du secteur de la pâte à papier, du papier et du carton | 48      | 0.99              | 1.91 | 1.92 | 2.4                              | 1.3                             |
| Véhicules autres que les trains et les tramways                                   | 87      | 0.61              | 1.01 | 1.55 | 13.5                             | 8.7                             |
| Plastique et articles en plastique  | 39      | 0.56              | 0.88 | 1.18 | 3.9                              | 3.3                             |
| Aluminium et articles en aluminium  | 76      | 0.63              | 1.27 | 1.15 | 1.4                              | 1.2                             |
| Fer et acier  | 72      | 2.03              | 1.46 | 1.07 | 3.5                              | 3.3                             |
| <b>Désavantages</b>   |         |                   |      |      |                                  |                                 |
| Réacteurs nucléaires, chaudières, machines, etc.                                  | 84      | 0.40              | 0.73 | 0.99 | 13.2                             | 13.3                            |
| Matériel électrique et électronique   | 85      | 0.44              | 0.76 | 0.94 | 11.9                             | 12.7                            |
| Vêtements, accessoires, ni tricotés ni au crochet                                 | 62      | 4.25              | 2.50 | 0.92 | 1.2                              | 1.3                             |
| Vêtements accessoires tricotés ou au crochet                                      | 61      | 1.29              | 0.97 | 0.42 | 0.5                              | 1.2                             |
| Chimie organique  | 29      | 0.84              | 0.41 | 0.38 | 1.0                              | 2.7                             |
| Matériel optique, photographique, technique, médical, etc.                        | 90      | 0.19              | 0.20 | 0.31 | 0.8                              | 2.8                             |
| Produits pharmaceutiques  | 30      | 0.66              | 0.22 | 0.30 | 0.8                              | 2.5                             |
| Combustibles, huiles, produits de distillation, etc.                              | 27      | 1.11              | 0.49 | 0.26 | 3.9                              | 15.0                            |
| Perles, pierres précieuses, métaux, pièces, etc.                                  | 71      | 0.46              | 0.27 | 0.20 | 0.5                              | 2.3                             |
| Minerais, sous-produits de la métallurgie   | 26      | 0.33              | 0.22 | 0.17 | 0.2                              | 1.0                             |
| Aéronefs, engins spatiaux et pièces détachées                                     | 88      | 0.10              | 0.32 | 0.11 | 0.1                              | 1.3                             |

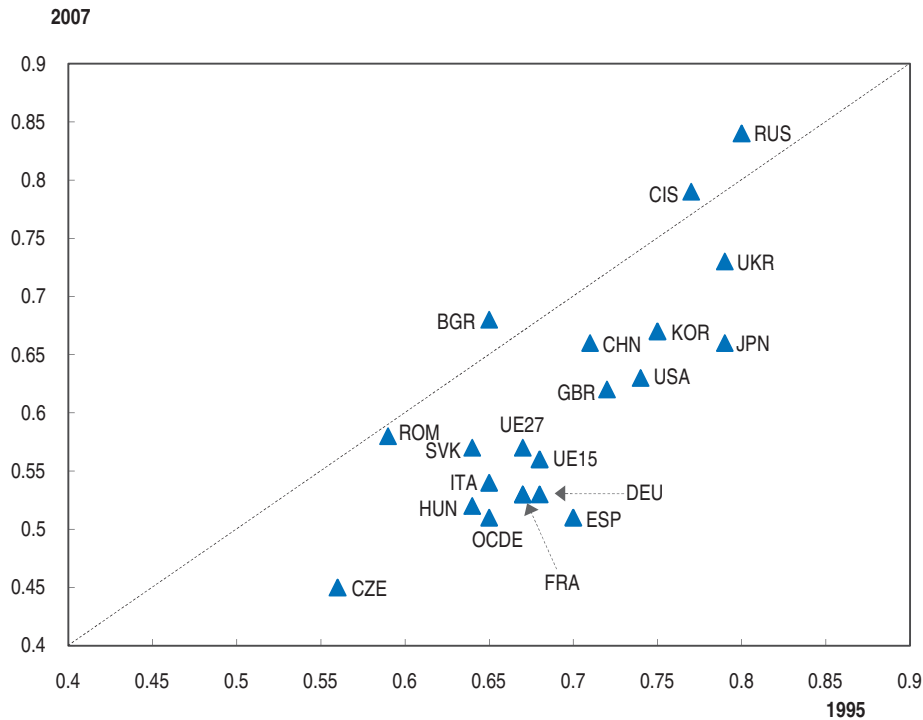
Note : Les pays sont classés par ordre décroissant sur la base de l'indice de Balassa de 2007. Pour le produit  $k$  et le pays  $i$ , l'indice de Balassa est égal à la part des exportations de  $k$  du pays divisée par la part des exportations mondiales du même produit, ce qui montre si  $i$  exporte plus du produit  $k$  que la moyenne mondiale. Si le pourcentage du produit  $k$  dans les exportations totales est plus élevé pour le pays  $i$  que pour le monde (l'indice de Balassa supérieur à 1), on considère que le pays a un avantage comparatif révélé pour ce qui est du produit  $k$ . Le tableau indique les articles qui font l'objet d'un avantage ou d'un désavantage (indice de Balassa inférieur à 1) pour la Pologne et représentent au moins 1 % soit des exportations de la Pologne, soit des exportations mondiales en 2007.

Source : BACI; calculs de l'OCDE.

dans des produits très différents de ceux de la Pologne, ce qui donne à penser que, de manière générale, ces pays ne concurrencent pas les exportations polonaises des mêmes produits. Même si le mouvement de convergence des spécialisations est généralisé, il est moins manifeste avec la Corée, l'Ukraine, la Chine et n'est pas évident du tout dans le cas de la Russie, des pays de la CEI, de la Bulgarie ou de la Roumanie. Parallèlement, la Pologne exporte et importe de plus en plus des produits similaires, ce qui implique que les pressions concurrentielles s'intensifient. La part des échanges intra-industriels à six chiffres dans les échanges totaux est passée de 28 % à 50 % entre 1995 et 2007, atteignant un niveau semblable à celui de la République tchèque et de la Hongrie. Cela tient essentiellement à l'augmentation des échanges bilatéraux de véhicules, de chaudières et de machines, de matériel électrique et électronique et de navires et plastique.

### Graphique 3.3. Différences dans la spécialisation à l'exportation entre la Pologne et une sélection des pays

Classification SH à six chiffres, différences de spécialisation des exportations en 1995 et 2007<sup>1</sup>




1. Les différences dans la spécialisation des exportations entre les pays sont mesurées en comparant la structure des parts des produits dans les exportations. L'indicateur de la différence entre les pays  $i$  et  $j$  est calculé comme suit :

$$d_{ij} = \frac{1}{2} \sum_k \left| \frac{X_{ik}}{X_i} - \frac{X_{jk}}{X_j} \right|$$

regroupant l'ensemble des produits  $k$  dans le SH de classification à six chiffres. L'indicateur de « distance » varie entre 0 et 1, du plus proche au plus distant.

Source : BACI.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/815103146854>

### Malgré quelques progrès, le contenu technologique des exportations reste à la traîne

Le contenu technologique des exportations de produits manufacturés s'est sensiblement modifié en raison d'un recul des produits de faible technologie et, dans une moindre mesure, des produits de technologie faible-moyenne au profit des produits de technologie moyenne-haute depuis la fin des années 90 (tableau 3.5)<sup>6</sup>. Si la part dans les exportations des produits de faible technologie est tombée de 38 % à 25 % entre 1995 et 2007, celle des produits de haute technologie est passée de 26 % à 41 %. La baisse de la part des textiles et le développement de l'industrie automobile expliquent la majeure partie de cette augmentation globale de l'intensité technologique. En outre, très peu de progrès ont été réalisés dans les secteurs de haute technologie, qui ne représentent que 7 % environ des exportations, alors que la part des produits de technologie moyenne-faible a diminué, essentiellement à la fin des années 90, sous l'effet de la perte d'importance des métaux de base. La balance commerciale des produits de haute technologie s'est dégradée pour se situer -4 % du PIB en 2007, alors que les produits de faible technologie ont été la seule catégorie ayant contribué positivement au solde extérieur net de marchandises.



**Tableau 3.5. Part des exportations polonaises par intensité technologique en pourcentage des exportations totales et du PIB de la Pologne**

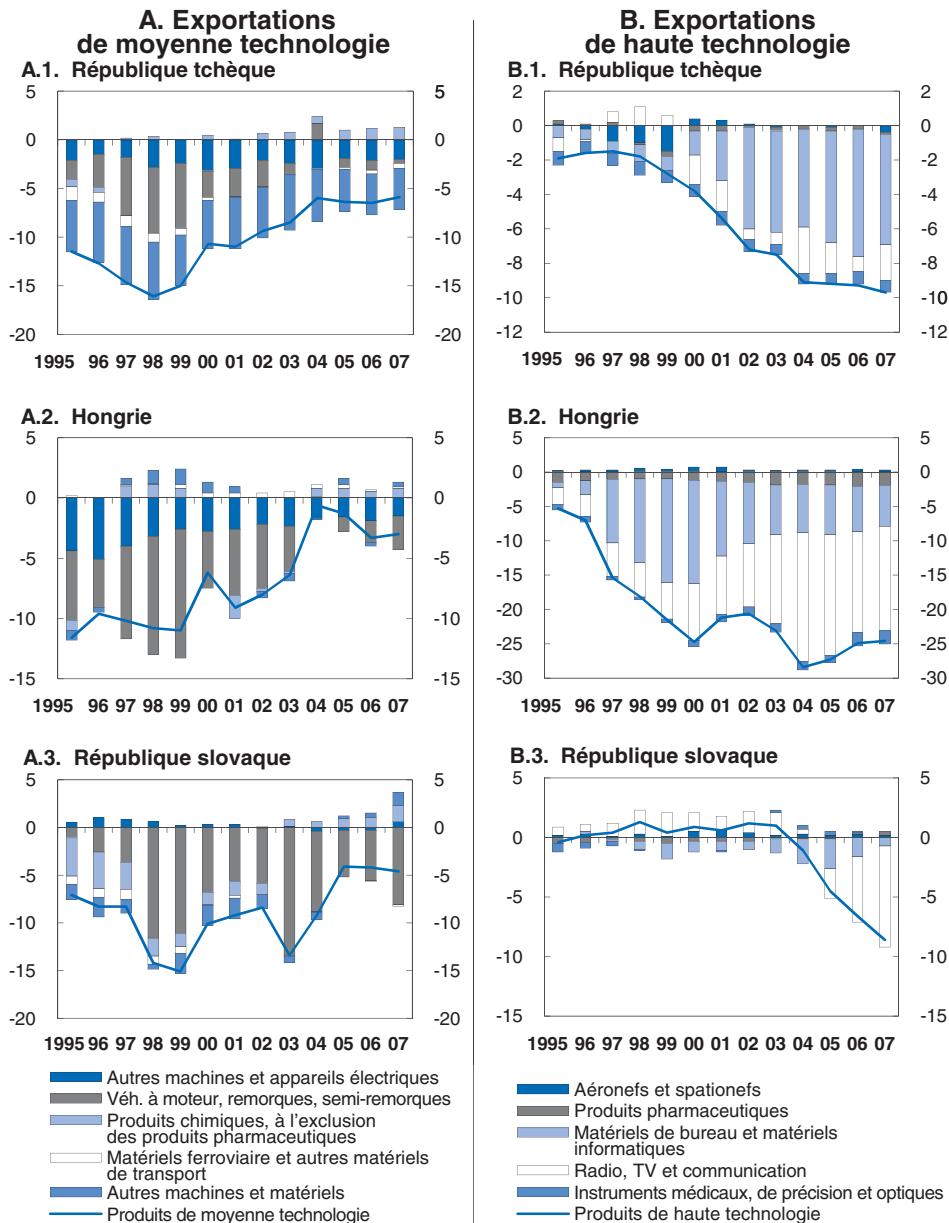
| Secteur technologique   | En pourcentage des exportations totales |             |             |             |             | Exportations nettes en % du PIB |             |
|---|---|-------------|-------------|-------------|-------------|---------------------------------|-------------|
|   | 1995                                    | 1998        | 2001        | 2004        | 2007        | 1995                            | 2007        |
| <b>Produits de haute technologie</b>                          | <b>4.2</b>                              | <b>6.7</b>  | <b>6.8</b>  | <b>6.6</b>  | <b>7.5</b>  | <b>-2.3</b>                     | <b>-4.0</b> |
| Aéronefs et engins spatiaux                                   | 0.3                                     | 0.5         | 0.8         | 0.4         | 0.4         | -0.1                            | -0.1        |
| Produits pharmaceutiques                                      | 1.2                                     | 0.9         | 0.6         | 0.7         | 0.9         | -0.6                            | -1.0        |
| Matériel de bureau, de comptabilité et informatique           | 0.2                                     | 0.3         | 0.2         | 0.3         | 0.5         | -0.7                            | -0.8        |
| Radio, TV et communications                                   | 1.9                                     | 4.3         | 4.4         | 4.0         | 4.8         | -0.5                            | -1.2        |
| Instruments médicaux, de précision et optiques                | 0.6                                     | 0.7         | 0.7         | 1.2         | 1.0         | -0.5                            | -0.9        |
| <b>Produits de technologie moyenne-haute</b>                  | <b>25.6</b>                             | <b>28.7</b> | <b>34.2</b> | <b>38.7</b> | <b>40.8</b> | <b>-3.8</b>                     | <b>-2.3</b> |
| Autres machines et appareils électriques                      | 4.3                                     | 6.0         | 6.5         | 6.2         | 6.5         | -0.1                            | 0.3         |
| Véhicules à moteur, caravanes et semi-remorques               | 5.7                                     | 7.8         | 13.9        | 18.1        | 17.9        | -0.6                            | 1.2         |
| Produits chimiques à l'exclusion des produits pharmaceutiques | 8.4                                     | 6.8         | 5.5         | 5.6         | 6.0         | -1.1                            | -1.9        |
| Matériel roulant et autres matériels de transport             | 0.5                                     | 0.6         | 0.9         | 0.8         | 0.5         | 0.0                             | 0.0         |
| Autres machines et matériels                                  | 6.8                                     | 7.6         | 7.3         | 8.0         | 9.9         | -1.9                            | -1.8        |
| <b>Produits de technologie moyenne-faible</b>                 | <b>31.8</b>                             | <b>26.9</b> | <b>26.4</b> | <b>27.0</b> | <b>26.9</b> | <b>1.6</b>                      | <b>-0.7</b> |
| Charbon, produits pétroliers raffinés, combustible nucléaire  | 2.3                                     | 1.7         | 2.2         | 2.8         | 2.4         | 0.0                             | -0.6        |
| Produits en caoutchouc et en plastique                        | 2.3                                     | 3.1         | 3.8         | 4.4         | 5.1         | -0.7                            | -0.1        |
| Autres produits minéraux non métalliques                      | 3.1                                     | 3.0         | 2.7         | 2.5         | 2.5         | 0.0                             | 0.1         |
| Construction et réparation de navires et de bateaux           | 3.5                                     | 3.4         | 4.6         | 3.9         | 2.6         | 0.6                             | 0.5         |
| Métaux de base  | 15.3                                    | 10.1        | 7.6         | 8.1         | 8.5         | 1.5                             | -0.9        |
| Produits en métal ouvrés, à l'exclusion des machines          | 5.3                                     | 5.8         | 5.5         | 5.3         | 5.8         | 0.2                             | 0.2         |
| <b>Produits de faible technologie</b>                         | <b>38.4</b>                             | <b>37.7</b> | <b>32.6</b> | <b>27.7</b> | <b>24.8</b> | <b>0.8</b>                      | <b>1.8</b>  |
| Autres produits manufacturés et recyclage                     | 7.0                                     | 8.1         | 8.2         | 7.7         | 6.3         | 0.7                             | 1.3         |
| Bois, papier, pâte à papier et produits imprimés              | 7.2                                     | 7.1         | 7.1         | 6.5         | 5.7         | -0.1                            | 0.3         |
| Produits alimentaires, boissons et tabac                      | 8.8                                     | 8.9         | 7.4         | 7.5         | 8.8         | 0.0                             | 1.1         |
| Textiles, produits du textile, cuir et chaussures             | 15.4                                    | 13.6        | 10.0        | 5.9         | 4.0         | 0.0                             | -0.9        |
| <b>Total des produits manufacturés</b>                        | <b>100</b>                              | <b>100</b>  | <b>100</b>  | <b>100</b>  | <b>100</b>  | <b>-3.8</b>                     | <b>-5.2</b> |

Source : BACI; calculs de l'OCDE.

Malgré cette évolution positive du contenu technologique, le poids des produits de faible technologie ne cesse d'augmenter dans les exportations de la Pologne. De fait, dans les autres PECO-4, cette évolution est imputable aussi à une augmentation des produits de haute technologie. Dans ces conditions, l'écart dont souffre la Pologne dans les exportations de produits de haute technologie s'est creusé d'environ 10 points de pourcentage au cours de la dernière décennie (graphique 3.4). Les secteurs qui ont contribué le plus à cette sous-performance sont ceux de la radio, de la TV et des communications, lorsqu'on compare la situation avec à la fois la République slovaque et la Hongrie, et le matériel de bureau, comptable et informatique, lorsqu'on la compare avec la République tchèque. Dans le secteur des produits de technologie moyenne-haute, la Pologne a rattrapé son retard dans une large mesure, grâce en particulier au dynamisme du secteur automobile. Néanmoins, bien que le secteur des produits de faible technologie représente aujourd'hui « seulement » un quart des exportations de produits manufacturés, il est encore surreprésenté par rapport ce qui est le cas pour la République tchèque (14 % en 2007), la Hongrie (11 %) et la République slovaque (13 %), voire l'Ukraine (18 %). Une analyse des prix commerciaux au niveau détaillé des produits semble corroborer cette tendance : bien que la Pologne ait renforcé la qualité globale de ses produits à l'exportation, les autres PECO-4 ont comblé une grande partie de l'écart de qualité avec les pays d'Europe occidentale (voir Boulhol et Lequien, 2010, pour plus de précisions).

### Graphique 3.4. Désagrégation de l'écart entre les parts des produits de technologie moyenne-haute et des produits de haute technologie dans les exportations de la Pologne vers les autres PECO-4

En points de pourcentage



Source : BACI; calculs de l'OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/815133585341>

#### Les exportations sont de plus en plus dirigées vers l'est de l'Europe

L'Allemagne est de loin, ce qui n'est guère surprenant, le partenaire commercial le plus important de la Pologne, représentant environ un quart de ses exportations et de ses importations, encore que l'importance relative de ce pays ait diminué sensiblement depuis le milieu des années 90. La part totale des pays de l'UE15 dans les exportations polonaises a un peu reculé pour tomber de 70 % en 2000 à 62 % en 2008, alors que celle à la fois des

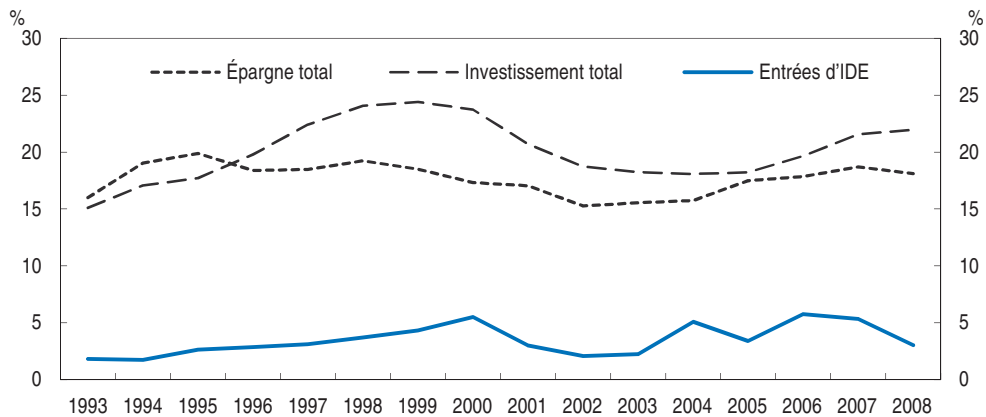
pays d'Europe centrale et orientale membres de l'Union européenne et des pays de la CEI (se redressant après la crise russe de 1998) s'est accrue. Cette réorientation des exportations donne à penser que la Pologne exploite mieux sa position géographique favorable entre l'Europe occidentale et les autres pays plus à l'Est. Une différence frappante entre l'Est et l'Ouest, toutefois, est que le commerce avec les pays de l'UE explique l'augmentation globale des échanges intrasectoriels visée plus haut, alors que le commerce avec les pays de la CEI et la Chine est constitué pour l'essentiel d'échanges intersectoriels. En outre, l'Europe au sens large entre encore pour 90 % environ dans les exportations et pour 80 % dans les importations. La Chine, la Corée et les États-Unis ne représentent que 10 % environ des importations polonaises. Dans cette optique, la mondialisation polonaise a surtout consisté en une plus grande intégration au niveau européen.

La structure géographique des exportations met en évidence la faible aptitude des producteurs polonais à exporter loin, même si leurs produits finissent sans doute par atteindre des marchés éloignés, peut-être sous la forme de produits finis allemands. Les flux d'échanges bilatéraux estimés par Bosquet et Boulhol (2009), qui tiennent compte des caractéristiques des pays partout dans le monde et de déterminants comme la distance, les frontières, les liens coloniaux et les accords de libre-échange, donnent à penser que les exportations polonaises vers la Chine, le Japon et les États-Unis, par exemple, devraient être environ cinq fois plus importantes que leur valeur effective. Bien que cet aspect se vérifie également pour les autres PECO-4, il est plus marqué pour la Pologne. Ces trois grands pays éloignés ne sont entrés que pour 2.7 % dans les exportations polonaises en 2007, contre 3.2 % pour la République tchèque, 4.5 % pour la Hongrie et 5.5 % pour la République slovaque. La structure par taille des entreprises exportatrices pourrait contribuer dans une large mesure à la faiblesse des exportations vers ces marchés d'outre-mer. Les entreprises polonaises sont en général de petite taille et la plupart des PME n'ont commencé que récemment à exporter, et encore seulement vers des pays voisins. Les PME n'ont donc qu'une connaissance limitée des possibilités de coopération avec les marchés distants et de leurs pratiques commerciales et légales et n'ont pas non plus de ressources financières suffisantes pour se lancer dans des projets plus risqués.


### **L'investissement direct étranger et le rôle croissant des entreprises à capitaux étrangers**

Dans les économies en phase de rattrapage, les entrées d'IDE contribuent à combler l'écart entre les importants besoins d'investissement et l'épargne intérieure potentiellement insuffisante (graphique 3.5)<sup>7</sup>. En Pologne, les entrées d'IDE représentent environ un cinquième des investissements totaux et il y est donc d'autant plus essentiel d'attirer des investissements de l'extérieur que le taux d'investissement total a été structurellement plus faible que dans les autres PECO-4<sup>8</sup>. Par rapport à sa taille, la Pologne n'a pas obtenu d'aussi bons résultats que les autres pays d'Europe orientale membres de l'OCDE pour ce qui est de l'investissement direct de l'étranger, même si une amélioration est intervenue récemment. Entre 1995 et 2008, les entrées annuelles d'IDE ont représenté 3.7 % du PIB en moyenne, contre 6 % environ pour la Hongrie, la République slovaque et la République tchèque. Dans ces conditions, à 35 % environ du PIB, l'encours de l'IDE a triplé depuis 1995 mais reste à la traîne par rapport à la plupart des pays en phase de rattrapage au sein de l'OCDE, à l'exception de la Turquie et de la Grèce (graphique 3.6)<sup>9, 10</sup>. Les flux d'investissement vers l'étranger sont restés limités et les stocks d'IDE à l'étranger ne représentent que 3 % environ du PIB.

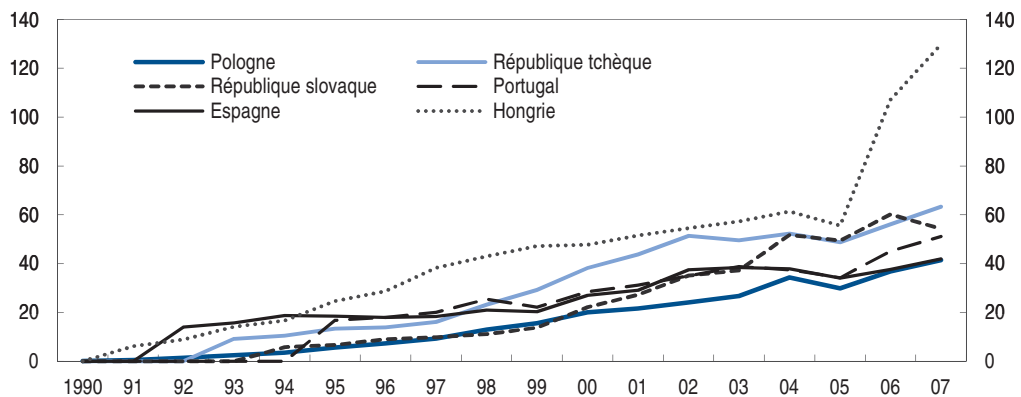
Graphique 3.5. **Entrées d'IDE, épargne et investissement en pourcentage du PIB de la Pologne**




Source : OCDE, Base de données sur les Investissements directs étrangers et Base de données du n° 86 des Perspectives économiques.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/815145253078>

Graphique 3.6. **Stock d'IDE en Pologne**  
En pourcentage du PIB



Source : OCDE, Base de données sur les Investissements directs étrangers et sur les Comptes nationaux.

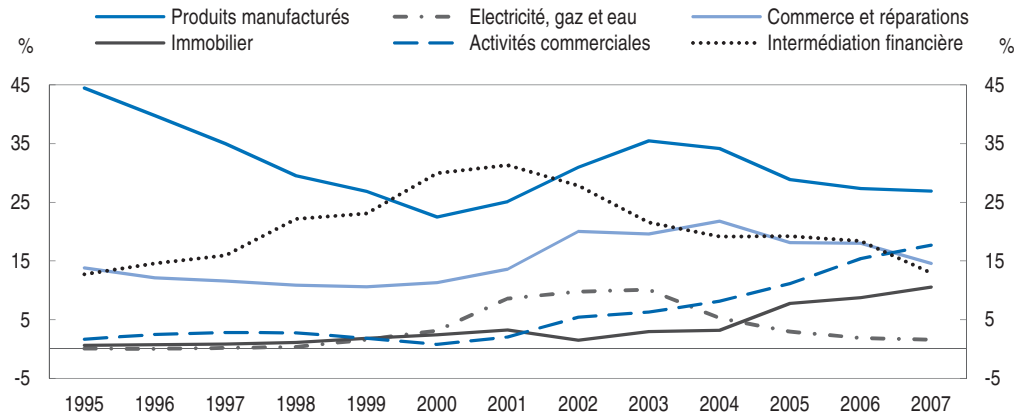
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/815158767455>

La structure générale des investissements directs venant de l'étranger s'est modifiée dans le sens d'une augmentation de la part des services. Les produits manufacturés entrent désormais pour 26 % environ dans les flux totaux d'IDE, contre 45 % au milieu des années 90 (graphique 3.7), malgré le bond du secteur des produits mécaniques et en métal en 2003. Comme c'est le cas pour la structure des exportations, la structure de l'IDE dans le secteur manufacturier est fortement biaisée à l'encontre des secteurs de haute technologie : malgré une augmentation de 10 points de pourcentage de la part des produits de technologie moyenne-faible au détriment de la part des produits de faible technologie dans la structure de l'IDE des industries manufacturières depuis 2002, les produits de haute technologie ne représentent environ que 3 %, avec pas d'amélioration apparente. La part des services dans la structure totale de l'IDE a atteint environ 60 % en Pologne, soit bien plus qu'en République tchèque (50 %) et en République slovaque (40 %). Dans les années 90, l'IDE dans les services a été initialement associé à la privatisation, en particulier du secteur financier, qui s'est fortement restructuré sous l'influence du capital étranger.


Les autres secteurs ayant aussi bénéficié dans une large mesure de l'IDE sont « Le commerce et les réparations » et de plus en plus « L'immobilier » et « Les services aux entreprises et de gestion » comme les services juridiques et comptables. En revanche, l'IDE a été négligeable dans les activités d'extraction et la R-D et plus faible dans les services d'utilité publique que dans les autres PECO-4. Environ 85 % des investissements directs de l'étranger viennent de l'Union européenne.

### Graphique 3.7. Structure sectorielle des entrées d'IDE

Parts en pourcentage, lissées à l'aide d'une moyenne mobile sur trois ans



Source : OCDE, Base de données sur les Investissements directs étrangers.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/815172640445>

La part régulièrement croissante de l'IDE dans le PIB implique que les entreprises à capitaux étrangers jouent un plus grand rôle dans l'économie, en particulier dans les activités d'exportation. En 2007, on dénombrait environ 18 000 entreprises à capitaux étrangers en Pologne, qui représentaient 15 % du total des entités comptant plus de 10 salariés, 27 % de l'emploi, 36 % des actifs fixes, 42 % des ventes et les deux tiers des exportations polonaises totales (IBRKK, 2008b). Ces entreprises emploient relativement plus de personnel qualifié que les entreprises à capitaux nationaux seulement et les produits qu'elles exportent sont plus avancés technologiquement. Par exemple, la part des produits de haute technologie dans les exportations est, selon les estimations, de plus de 8 % pour les entreprises à capitaux étrangers, contre 3 % pour les entreprises nationales. En conséquence, l'investissement étranger a une forte influence sur la spécialisation des exportations et l'avantage comparatif.

### Flux migratoires

En Pologne, les flux migratoires sont encore dans une large mesure des flux de sortie, qui ont sensiblement augmenté depuis l'accession du pays à l'Union européenne en 2004 et l'ouverture de la plupart des marchés du travail de l'UE aux travailleurs des nouveaux États membres, bien que l'immigration ait commencé de se ralentir au deuxième semestre de 2007 (OCDE, 2009a). Si, en moyenne, 23 000 émigrants environ ont chaque année quitté la Pologne pour une résidence permanente ailleurs entre 1961 et 2005, ce chiffre est passé à 37 500 entre 2006 et 2008. Pour ces deux périodes, les entrées annuelles de migrants recherchant une résidence permanente ont été, respectivement, de 3 800 et de 13 700.

D'après l'Enquête nationale sur la population active, environ 522 000 Polonais, soit 1.4 % de la population nationale, étaient des migrants temporaires, c'est-à-dire résidaient à l'étranger pendant plus de deux mois, au troisième trimestre de 2007, contre moins de 200 000 en moyenne en 2003 (Kaczmarczyk et Okolski, 2008)<sup>11</sup>. Cependant, l'ampleur du phénomène est très mal connue. Les données de l'Enquête sur la population active représentent une estimation basse, car la plupart des personnes interrogées ne déclarent pas l'émigration et sont encore enregistrées comme des résidents permanents. Kaczmarczyk et Okolski avancent que les statistiques officielles sont fortement biaisées de ce fait. Les principaux pays de destination sont le Royaume-Uni, l'Allemagne et l'Irlande. Par rapport à leur propre population, les pays comptant le plus grand nombre d'émigrants vers l'Europe de l'Ouest entre 2003 et 2007 sont la Roumanie, la Bulgarie, la Lituanie et enfin la Pologne (Kahanec *et al.*, 2009). Une plus forte propension à migrer a été observée parmi les jeunes et les Polonais relativement instruits venant de zones économiquement en retard et offrant peu de possibilités d'emploi. Jusqu'ici, bien que spectaculaire, cette augmentation des flux migratoires ne semble avoir eu qu'une incidence limitée sur les marchés du travail polonais (Kaczmarczyk et Okolski, 2008). D'après les auteurs, cela s'explique par le fait que la structure de l'économie n'a pas réagi aux améliorations des résultats dans le secteur de l'éducation, les sorties de migrants devant être interprétées en termes de « surplus des compétences » et non « d'exode des compétences ». Il n'y a pas de consensus sur cette question. En tout état de cause, les émigrants ont renvoyé un volume croissant de leur épargne chez eux, les envois de fonds des émigrants polonais en 2008 représentant 0.9 % environ du PIB. (Galgoczi *et al.*, 2009).

Malgré une augmentation récente, l'immigration vers la Pologne reste faible. La part des immigrants dans l'emploi était la plus faible des pays de l'OCDE, à 0.3 % par rapport à 12 % en moyenne, en 2007 (OCDE, 2009a). Cette part était aussi faible dans les autres PECO-4, bien que plus importante qu'en Pologne : 1.9 % en République tchèque, 1.8 % en Hongrie et 0.6 % en République slovaque. En 2007, les changements apportés à la politique migratoire ont conduit à une plus grande ouverture aux travailleurs temporaires et saisonniers venant de l'Ukraine, du Bélarus et de la Fédération de Russie détenteurs de la *karta Polaka*, qui ont bénéficié d'une réduction des droits versés par les employeurs pour l'embauche de travailleurs venant de ces pays, de la suppression du visa obligatoire et de l'extension des périodes d'immigration.

## Renforcement des effets des investissements directs de l'étranger

### **Effets positifs et promotion de l'IDE**

La transition économique en Europe de l'Est s'est accompagnée d'importants flux d'IDE, qui offrent plus de stabilité que les investissements étrangers de portefeuille en raison de leurs liens plus étroits avec « l'économie réelle ». On s'attend généralement que les investissements directs de l'étranger aient à la fois des effets directs et indirects. L'IDE peut directement compenser l'absence d'investissements nationaux, imputable soit à une épargne sous-optimale et à des contraintes de crédit pour les entreprises locales, soit à une allocation inefficace du capital national. Sur la base d'une analyse des flux d'investissement entre les économies mondiales depuis le milieu des années 80, on estime que l'investissement national s'accroît en moyenne de 60 cents pour chaque dollar d'IDE entrant dans le pays<sup>12</sup>. L'IDE tend donc à doper la demande de main d'œuvre, faisant progresser les salaires et l'emploi lorsqu'il y a des ressources inutilisées sur le marché du travail. Les incidences positives sur la production sont accentuées (car les entreprises

étrangères sont généralement plus efficaces), ce qui favorise la productivité. En outre, lorsqu'il est lié à la privatisation, l'IDE encourage la restructuration même s'il n'ajoute rien au départ au stock de capital. C'est pour toutes ces raisons que les autorités ont été incitées à créer le meilleur environnement économique possible pour attirer ce type d'investissement.

Outre ces effets directs, l'IDE peut avoir des retombées positives pour les entreprises locales car les multinationales tendent à être plus avancées sur le plan technologique. De fait, de nombreux ouvrages empiriques montrent que les multinationales sont généralement de plus grande taille, qu'elles sont plus productives, qu'elles paient des salaires plus élevés et qu'elles sont plus capitalistiques (Aitken et al., 1997, entre autres et Hagemeyer et Kolasa, 2008, pour la Pologne). Ces ouvrages mettent en évidence les diverses voies par lesquelles les retombées de l'IDE peuvent encourager la productivité dans le pays d'accueil, notamment la diffusion technologique ou l'accumulation du capital humain (processus imitatif conduisant à l'adoption de nouvelles méthodes de production et pratiques de gestion, acquisition de compétences grâce à la rotation du personnel et intensification de la concurrence, qui réduit l'inefficacité  $X$  et accélère l'adoption de nouvelles technologies) (Glass et Saggi, 2002). Les entreprises nationales peuvent aussi apprendre des multinationales comment exporter et certaines données montrent que l'IDE améliore la performance à l'exportation de ces entreprises (Greenaway et al., 2004; Kneller et Pisu, 2007). La perspective de ces retombées pourrait avoir d'importantes conséquences pour l'action à mener, dans la mesure où les investisseurs étrangers ne tiennent pas compte de ces externalités potentielles et où, de ce fait, le niveau de l'IDE reste trop faible pour être véritablement efficace. Des politiques actives de promotion de l'IDE apparaissent ainsi justifiées pour concilier la rentabilité privée et la rentabilité sociale de cet investissement.

Cependant, les analyses des résultats empiriques concernant l'importance des retombées aboutissent à des conclusions au mieux assez partagées (Görg et Greenaway, 2004). Les études sur données de panel réalisées au niveau des entreprises de pays en développement et en transition concluent généralement que la présence étrangère est associée à d'importantes retombées horizontales. Cela s'explique sans doute par le fait que les entreprises étrangères sont fortement incitées à empêcher les déperditions de connaissances en faveur des concurrents et s'emploient ainsi à préserver leur supériorité technologique. Des retombées verticales en faveur soit des clients, soit des fournisseurs sont donc plus probables et certaines données montrent qu'il existe des effets positifs d'entraînement en amont avec les fournisseurs locaux, car les entreprises étrangères tendent à contribuer à l'amélioration de la qualité des produits de ces fournisseurs (Javorcik, 2004; Kolasa, 2008). L'impossibilité de trouver des données convaincantes sur l'existence d'effets automatiques de retombée liés à la présence d'entreprises étrangères pourrait être due également aux différences dans l'aptitude des pays à tirer parti des avantages de l'IDE, de sorte que la recherche d'une relation universelle paraît futile (Lipsey et Sjöholm, 2005)<sup>13</sup>. En revanche, les données empiriques constatent de façon régulière que les flux d'IDE ont des effets positifs à condition qu'existent dans le pays d'accueil certaines caractéristiques, comme la capacité d'absorber l'investissement étranger, un niveau suffisant de capital humain et de R-D et un système financier efficace (voir ci-après).

Le principal enseignement à tirer de ces analyses est que, si attirer l'IDE n'est sans doute pas la partie la plus difficile de la stratégie globale, le développement de la capacité d'absorption du pays bénéficiaire sera vraisemblablement l'élément le plus complexe à mettre en œuvre mais le plus performant dans cette optique. La politique appliquée dans ce domaine devrait donc viser pour l'essentiel à assurer un environnement économique

propice, les politiques d'éducation et de formation jouant un rôle déterminant à cet égard, en vue d'améliorer les compétences générales, tout comme les politiques d'investissement public, qui permettent de développer des réseaux de transport et de communication efficaces et fiables (Görg et Greenaway, 2004). En outre, toutes ces politiques devraient contribuer à remédier aux obstacles freinant l'investissement national.

En revanche, les économistes sont de manière générale sceptiques quant au recours, pour favoriser l'IDE, à des aides diverses, comme les incitations fiscales ou la facilitation de l'achat de terrains, et cela pour plusieurs raisons (voir par exemple; Hanson, 2001). *Premièrement*, les incitations fiscales sont coûteuses et il est loin d'être certain qu'elles soient efficaces par rapport aux coûts, étant donné que les retombées de l'IDE n'interviennent pas automatiquement et que l'élasticité de l'investissement par rapport à son coût d'utilisation n'est pas importante (Zee et al., 2002). *Deuxièmement*, subventionner l'IDE peut fausser la concurrence et générer des pertes importantes pour les entreprises locales. *Troisièmement*, les subventions, en particulier lorsqu'elles ne sont pas transparentes, comme c'est souvent le cas, tendent à favoriser la corruption (Blomstrom et Kokko, 2005). Cependant, une difficulté avec cette évaluation tient au fait que les investisseurs étrangers sont de plus en plus mobiles dans une large zone comme l'Europe de l'Est. Par ailleurs, le morcellement des chaînes de production, qui diminue l'importance de la taille du marché, induisant une concurrence plus féroce pour attirer l'investissement de l'étranger, la tentation de surenchérir pour attirer des projets d'investissement s'est donc accrue. Les responsables devraient renforcer la coordination entre les autorités locales et régionales ainsi que la coopération avec les pays de la région, afin d'éviter de créer des rentes pour les multinationales au détriment de l'argent public.

### **Rendre l'environnement économique plus attrayant pour les investisseurs directs étrangers**

Même si le fait de privilégier pour l'analyse les déterminants de l'IDE plutôt que ceux de la capacité d'absorption contribue à identifier les divers mécanismes à l'œuvre, certains facteurs dopant l'IDE améliorent aussi la capacité d'absorption, et inversement. Dans ces conditions, il est parfois arbitraire, comme on le verra ci-après de faire une distinction entre les différents facteurs déterminants.

### **Réduire la participation de l'État au capital**

La privatisation attire directement le capital étranger et l'IDE lié à la privatisation a joué un rôle crucial dans la restructuration des économies en transition dans les années 90 (Kalotay et Hunya, 2000)<sup>14</sup>. Outre ces effets directs, la privatisation témoigne d'un engagement à l'égard des principes de l'économie de marché, qui peut rassurer les investisseurs étrangers. Elle contribue généralement à réduire les aides publiques et génère des recettes du fait de la vente des participations de l'État, tout en améliorant l'efficacité du gouvernement d'entreprise et se traduisant par une meilleure allocation des facteurs de production. En Pologne, suite au programme de privatisation de masse initié en décembre 1994, 20 % du stock d'IDE concernaient au début du siècle des entreprises privatisées (Wojnicka, 2001). Après le pic atteint en 2000, le processus de privatisation s'est sensiblement ralenti. Les recettes provenant de la vente d'entreprises d'État ont plongé du niveau record de 27.2 milliards de zlotys polonais en 2000 à 0.6 milliard en 2006, ne représentant que 11 % des prévisions de l'État pour cette dernière année. Les progrès ont été particulièrement lents dans l'extraction minière, la sidérurgie, la défense, la chimie

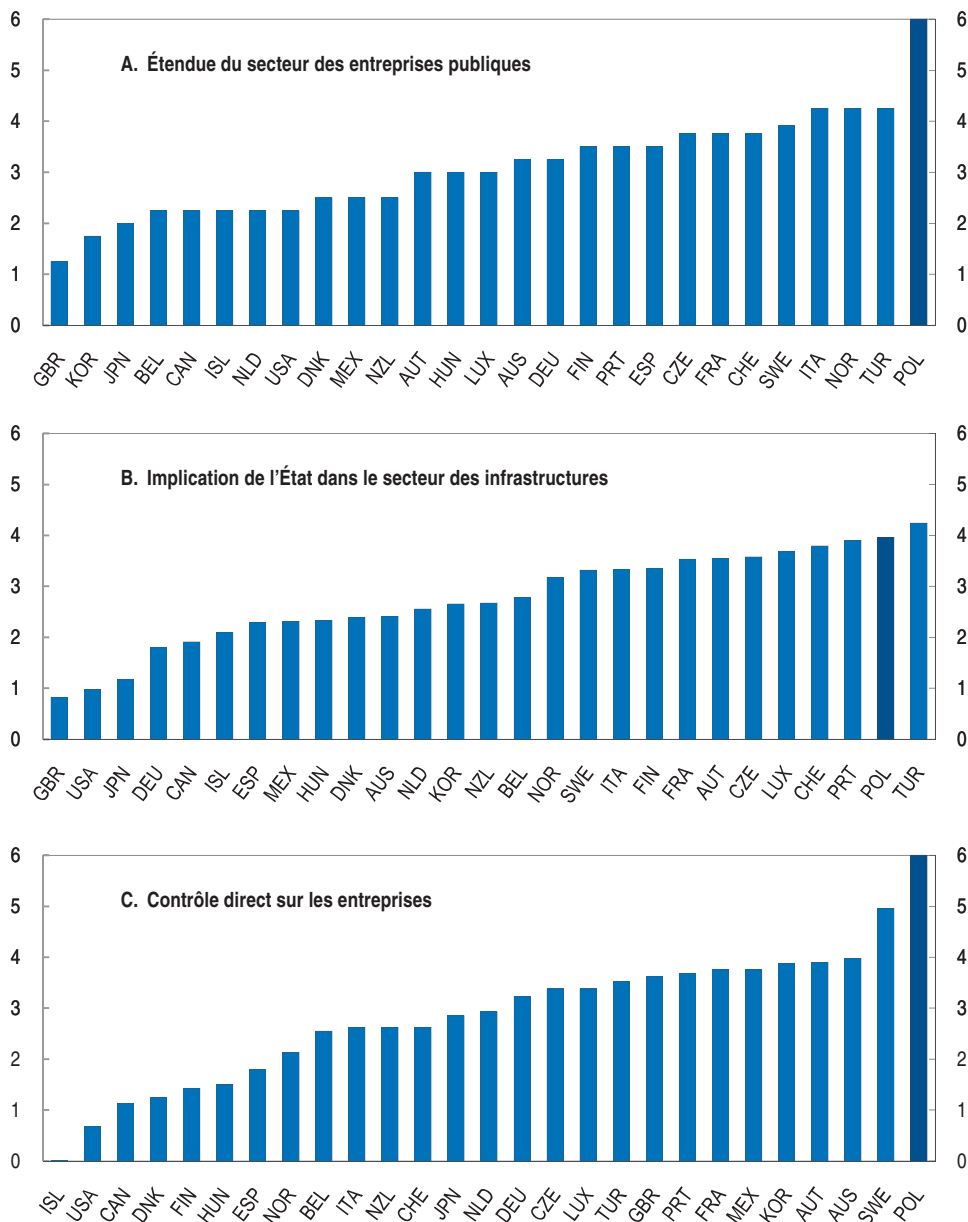


lourde et le transport par rail. Entre 2000 et 2007, les recettes au titre de la privatisation ont représenté 4.3 % du PIB de 2006, contre 13.5 % pour la République slovaque, 9.2 % pour la République tchèque et 6.9 % pour la Hongrie (OCDE, 2009b).


La Pologne reste le pays de l'OCDE où le contrôle de l'État sur les activités économiques est le plus important d'après les indicateurs de l'OCDE sur la réglementation des marchés de produits. Les trois composantes de l'indice de la « propriété publique », c'est-à-dire la portée du secteur des entreprises publiques, l'implication de l'État dans le secteur des infrastructures de réseau et le contrôle direct sur les entreprises, confirment cette conclusion (graphique 3.8).

### Graphique 3.8. Propriété publique

Échelle indicative de 0 à 6 depuis le moins jusqu'au plus restrictif, 2007



Source : OCDE, Base de données des indicateurs de la réglementation des marchés de produits.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/815233617786>

Lorsqu'il a été élu, le gouvernement avait un plan ambitieux de privatisation pour la période 2008-11. La nécessité de disposer de capitaux privés s'est accrue à mesure que les contraintes sur les finances publiques ont accentué le risque d'un sous-investissement structurel dans les entreprises d'État. Le plan contient des informations détaillées sur le calendrier, la proportion et l'identité des entreprises qui doivent être privatisées. Ces entreprises appartiennent au secteur financier et à d'autres secteurs, qui ont déjà fait l'objet de privatisations, ainsi qu'au secteur de l'extraction minière, des produits chimiques et de l'énergie, qui sont considérés comme « stratégiques » et restent dans une large mesure sous le contrôle de l'État. Il est aussi prévu de modifier le cadre de privatisation dans des domaines comme la transparence et la durée du processus ou d'ajuster la compensation sur la base des pratiques du marché dans les entreprises cibles. Ces évolutions sont indispensables, car le choix de la méthode de privatisation a une incidence importante sur les conditions d'une restructuration réussie des anciennes entreprises d'État (Aghion et Carlin, 1996). D'après les textes législatifs applicables, avant chaque privatisation, un conseiller extérieur doit être choisi. Sa principale tâche est d'élaborer une analyse préalable portant sur quatre éléments : une évaluation de la situation juridique des biens de la société; une évaluation de ses perspectives de croissance; une évaluation des obligations résultant du droit environnemental ainsi que de la loi sur la conservation des monuments historiques; et une valorisation de la société (OCDE, 2009b). Pour être efficace, la privatisation doit aussi réduire à la fois l'influence d'intérêts spécifiques (direction, personnel, syndicats) et les contraintes imposées au repreneur en matière de gestion du personnel : toute réduction des effectifs doit faire l'objet de politiques actives du marché du travail (voir *Lignes directrices de l'OCDE sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques*).

En 2008, les privatisations ont dégagé des recettes de 2.4 milliards de zlotys, soit légèrement plus que l'objectif pour l'année. Confrontées à la nécessité d'assainir les finances publiques, les autorités ont décidé en août 2009 d'accélérer le processus afin de tirer de la privatisation des recettes d'un montant de 36 milliards de zlotys entre le milieu de 2009 et la fin de 2010, soit environ 2.7 % du PIB annuel. Globalement, 802 entreprises sont impliquées dans le processus, sur les 1 237 dans lesquelles le ministère des Finances détenait encore des participations à la fin mars 2008<sup>15</sup>. Les entreprises visées sont notamment la Bourse de Varsovie (WSE), des sociétés énergétiques (Enea, Tauron, PGE, Energa, ZE PAK, Lotos), Ciech (le géant chimique), le principal opérateur des télécoms (TPSA) et des grandes banques (Pekao et PKO BP).

La première partie du plan, correspondant à la deuxième moitié de 2009, n'a pas à l'évidence atteint son objectif, car les recettes n'ont été que de 7 milliards de zlotys, contre 12 milliards prévus dans le budget. Le désintéret est généralisé, bien que le manque à gagner soit essentiellement dû à l'impossibilité de vendre Enea, en raison vraisemblablement de l'action de syndicats puissants dans ce secteur, et au retard dans la privatisation de la WSE. Le Trésor et la Bourse travaillent à la mise en place d'un système de négociation parallèle peu réglementé (introduction en bourse sans prospectus) pour les entreprises d'État.

Bien que les prix optimistes des ventes aient sans doute contribué aux difficultés actuelles, les investisseurs pourraient essentiellement être découragés par le fait que la privatisation n'est que partielle et que la possibilité d'une intervention future de l'État n'est pas à exclure. Par exemple, l'action préférentielle a conféré au Trésor polonais un droit de veto et en conséquence une position privilégiée dans les entreprises stratégiques

contrôlées par l'État. Le Sejm vient juste d'adopter une nouvelle loi qui abroge la loi de 2005 sur l'action préférentielle, considérée par la Commission européenne comme incompatible avec la législation de l'UE garantissant la libre circulation du capital et la liberté d'entreprise. La nouvelle loi, fondée sur la directive de l'UE de décembre 2008 permet au gouvernement de mettre en œuvre diverses mesures pour protéger l'infrastructure énergétique critique.

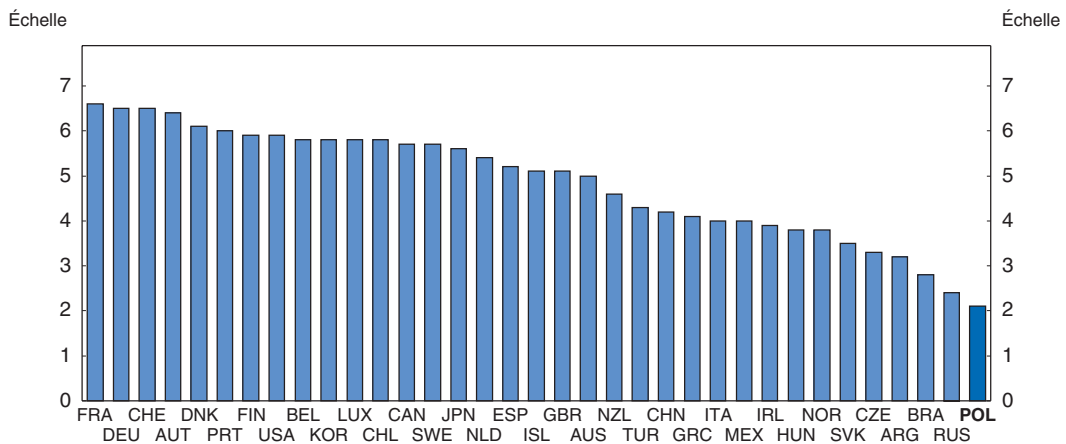
Le cas de la société d'assurance, PZU, a contribué à nuire à la crédibilité de l'ensemble du processus. Conformément à l'accord conclu entre Eureko des Pays-Bas et le gouvernement polonais à l'issue de neuf années de négociations, PZU devait être privatisée et cotée à la Bourse de Varsovie. Le gouvernement polonais a initialement vendu 30 % de PZU à un consortium mené par Eureko avec la promesse de lui céder 21 % supplémentaires ultérieurement. Cette promesse n'ayant pas été respectée, Eureko a saisi le Tribunal international d'arbitrage de Londres, qui a forcé les pouvoirs publics à lui verser des dommages-intérêts. Soulignant le manque à gagner imputable à la privatisation ratée des sociétés énergétiques en 2005-08 ainsi que les accords sociaux trop généreux obtenus à l'avantage des salariés de ces entreprises, un rapport de la Chambre suprême d'inspection a aussi mis en évidence des problèmes d'incohérence dans la position des autorités concernant le processus de privatisation, auxquels il y a lieu de remédier. Les conditions sur les marchés des capitaux étant aujourd'hui à peu près stabilisées, le plan de privatisation devrait être pleinement mis en œuvre de manière transparente, de façon à placer sur un pied d'égalité les investisseurs nationaux et étrangers.

### ***Développement de l'infrastructure des transports et des télécommunications***

On s'accorde généralement à reconnaître que plus les infrastructures sont abondantes, plus les taux de croissance du PIB peuvent augmenter, notamment dans les pays en développement (Gupta *et al.*, 2005), car les infrastructures sont associées à des économies d'échelle et des externalités de réseau et améliorent la concurrence grâce à un accès plus facile aux marchés (OCDE, 2009c). Une infrastructure des transports et des télécommunications bien développée réduit le coût du commerce national et international, permettant des connexions plus efficaces entre les marchés locaux et vers les marchés internationaux. Dans ces conditions, la qualité des infrastructures locales, notamment des installations de communication et de transport, constituent toujours un élément décisif dans les décisions d'implantation des investisseurs, notamment des investisseurs étrangers.


Le principal objectif de la politique des transports depuis 2004 a été le développement du réseau routier, car les déficiences qualitatives et quantitatives de l'infrastructure routière en Pologne font de toute évidence obstacle au développement économique du pays (graphique 3.9). La dernière *Étude* soulignait la nécessité d'améliorer l'infrastructure de transport de manière plus générale et, en particulier, de supprimer les obstacles au développement des chemins de fer, qui nuisent à la compétitivité (voir OCDE, 2008a, chapitre 5). Une étude récente de conjoncture portant sur les conditions d'investissement a constaté que 80 % des entrepreneurs considéraient que les routes polonaises étaient en mauvais ou très mauvais état, alors qu'ils étaient environ 30 % à se plaindre des services publics et 25 % des télécommunications (PAIiZ, 2008). Le sous-investissement dans le réseau routier au cours des décennies passées, conjugué au développement des activités de transport, a contribué à la dégradation accélérée du réseau actuel, à des encombrements, à l'absence d'un système cohérent de grandes voies de circulation et au recul spectaculaire

Graphique 3.9. Qualité des infrastructures de transport routier



1. Échelle allant de 1 (infrastructures sous-développées) à 7 (infrastructures étendues et efficaces au niveau du meilleur réseau mondial).

Source : World Economic Forum (2009), The Global Competitiveness Report 2009-10.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/815250537222>

de la sécurité routière. Rutkowski (2009) estime que, compte tenu de sa taille et par rapport aux autres États membres de l'UE, il manque en Pologne environ 2 000 km d'autoroutes, dont la construction représenterait un investissement de 8 % environ du PIB. Dans l'étude de l'an dernier, il était recommandé d'établir des péages sur les autoroutes pour les automobiles particulières, en déterminant de manière transparente le niveau des tarifs sur les routes à grande circulation ainsi qu'en mettant en place une taxe destinée à réduire expressément les encombrements. D'après la nouvelle loi adoptée en décembre 2008, un système de péage électronique pour les autobus et les véhicules lourds seulement sera introduit à compter de 2011. Il faut aussi veiller à ne pas s'intéresser uniquement aux liaisons interurbaines au détriment de l'amélioration des liaisons sous-développées entre les grandes villes et les municipalités qui les entourent. Une augmentation des investissements dans les routes régionales/métropolitaines, y compris les voies circulaires, qui sont absentes de la plupart des villes, pourrait générer des gains économiques considérables (OCDE, 2008b). Globalement, les analyses coûts-avantages des investissements envisagés dans l'infrastructure des transports semblent trop peu systématiques, ce qui rend difficile la hiérarchisation des divers projets.

L'aptitude de la Pologne à absorber efficacement les fonds de l'UE dans les années à venir jouera un rôle déterminant dans la rénovation de la qualité des infrastructures du pays. Dans le cadre de la politique régionale de l'UE pour la période 2007-13, 67,3 milliards d'euros ont été alloués à la Pologne, 40 % environ de ces fonds devant être consacrés au développement de l'infrastructure des transports. Si l'on ajoute la contrepartie obligatoire de 15 % en ressources nationales, les fonds à investir sur six ans dépassent 20 % du PIB annuel actuel. Un tel afflux de fonds publics représente une occasion unique pour la Pologne de concevoir des systèmes d'infrastructure modernes, mais suscite aussi des enjeux techniques et macroéconomiques (voir chapitre 1). L'absence de collaboration entre les décideurs et le secteur privé constitue, d'après les analystes, une raison essentielle des difficultés rencontrées pour absorber les fonds de l'UE dans le secteur des transports, même si des améliorations importantes sont intervenues dans le taux d'absorption depuis 2006. Les efforts faits récemment pour améliorer la formation

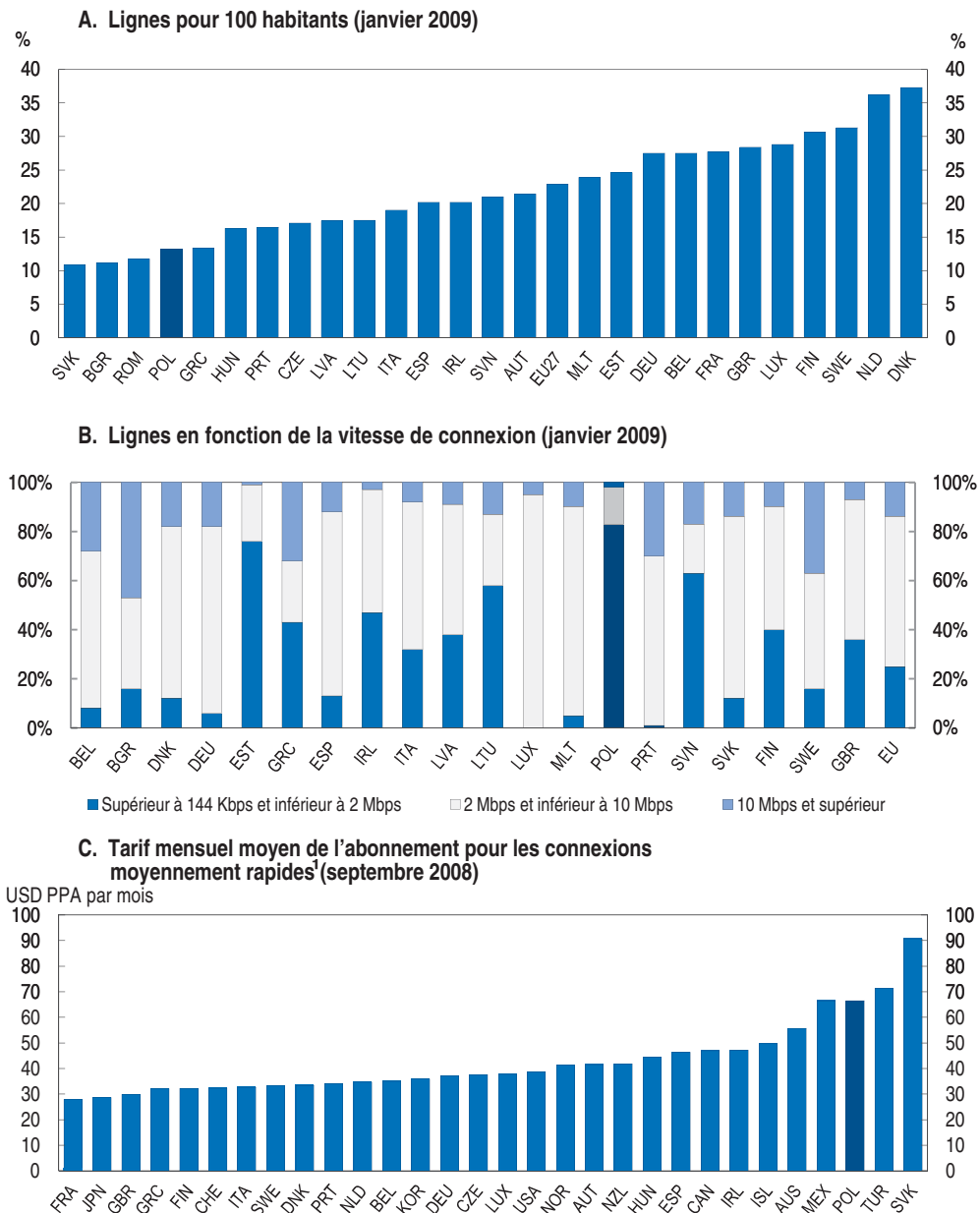
professionnelle et atténuer les contraintes de capacité dans le secteur de la construction devraient être amplifiés. En outre, plusieurs problèmes rencontrés par les autorités ont été mis en évidence dans l'étude précédente : nécessité de faire entrer davantage de main-d'œuvre étrangère pour faire face à la pénurie d'ouvriers du bâtiment, d'architectes, d'ingénieurs et d'urbanistes; organisation d'appels à la concurrence; rationalisation du cadre juridique concernant les achats publics et la délivrance de permis de construire; et amélioration du cadre juridique pour la mise en place de partenariats public-privé. En février 2009, une nouvelle loi sur les partenariats public-privé a été adoptée, qui simplifie les formalités administratives décourageant ce type d'accord, en particulier la réglementation concernant la portée et le niveau de détail des analyses de performance requises. La nouvelle législation offre la possibilité d'associer partenariats public-privé et financements au moyen des fonds de l'UE. D'après Rutkowski (2009), la sous-performance des services de l'administration centrale est sans doute due à la mauvaise intégration des nombreux plans concurrents dans une stratégie d'ensemble; à la lenteur des procédures obligatoires pour l'achat des terrains; au recours insuffisant à l'audit externe; à des procédures d'adjudication compliquées; à l'absence de plans d'urbanisme au niveau local; et à des changements trop fréquents des hauts responsables et des cadres administratifs.

Dans le secteur des télécommunications, la déréglementation a déjà beaucoup progressé, comme en témoigne l'indicateur de la réglementation dans le secteur établi par l'OCDE. Deux changements importants intervenus au cours de l'année écoulée ont renforcé le pouvoir de l'autorité de réglementation, le Bureau des communications électroniques (UKE). Le président d'UKE gagne désormais en indépendance par rapport à l'État, grâce à la fois à un mandat fixe de cinq ans et à la formalisation des conditions de licenciement. En outre, la responsabilité pour la définition du marché sera transférée du ministère des Infrastructures à l'UKE, ce dernier ayant la pleine responsabilité du processus d'analyse des marchés. Suite à l'amélioration de l'environnement réglementaire au cours de la décennie passée, la concurrence s'est renforcée et la part de marché de l'opérateur historique, Telekomunikacja Polska (TPSA), a diminué, même si celui-ci continue à dominer à la fois la téléphonie fixe et le haut débit<sup>16</sup>. Pourtant, les résultats en termes de pénétration et d'accès laissent la Pologne loin derrière la plupart des autres pays de l'OCDE. Par exemple, à la fin de 2008, la Pologne était le pays de l'UE où le délai pour le changement d'opérateur en gardant le même numéro ('portabilité') était le plus long : 23 jours en moyenne pour la téléphonie fixe contre 7.5 dans l'ensemble de l'UE (Commission européenne, 2009). La rationalisation du processus de portabilité serait une mesure importante pour assurer une concurrence efficace, alors que l'ordonnance de 2009 du Ministre de l'infrastructure vise à réduire le délai pour le transfert de numéros à un jour pour les téléphones mobiles et à sept jours pour les téléphones fixes.

Un domaine souffrant de graves déficiences, malgré les améliorations récentes, est le développement de l'Internet à haut débit en termes de pénétration, de rapidité et de prix (graphique 3.10). Ces déficiences pourraient peser sur la performance économique car, d'après certaines données, l'infrastructure de l'Internet à haut débit encourage la croissance dans les pays de l'OCDE (Czernich *et al.*, 2009), vraisemblablement grâce aux caractéristiques générique de cette technologie : l'Internet à haut débit peut accélérer la diffusion des idées et des informations et encourager la concurrence. Le taux de pénétration du haut débit par téléphonie fixe a été l'un des plus faibles de l'UE : 13 lignes pour 100 habitants contre 23 pour l'UE en moyenne en janvier 2009. Quarante-trois pour cent des lignes fixes à haut débit ont une vitesse de moins de 2 mégabits par seconde,


### Graphique 3.10. Pénétration, qualité et prix des lignes fixes à haut débit dans les pays de l'OCDE

Parts en pourcentage et dollars PPA par mois



1. 2 500 à 10 000 kbit/s.

Source : Commission européenne (2009), pour les parties A et B; OCDE, Perspectives des communications (2009), pour la partie C.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/815263871516>

contre 25 % dans l'UE. Cette faible performance globale pourrait s'expliquer en partie par l'allocation inefficace des ressources sur l'ensemble du territoire. De fait, compte tenu de l'absence d'investissements dans le réseau existant, la pénétration est particulièrement faible dans les zones rurales, où TPSA est en situation de quasi monopole. Le retard du haut débit en Pologne est essentiellement dû à la mainmise de TPSA sur la majeure partie de

l'infrastructure de lignes fixes et à l'impuissance des autorités de réglementation à assouplir leur contrôle (EIU, 2009).

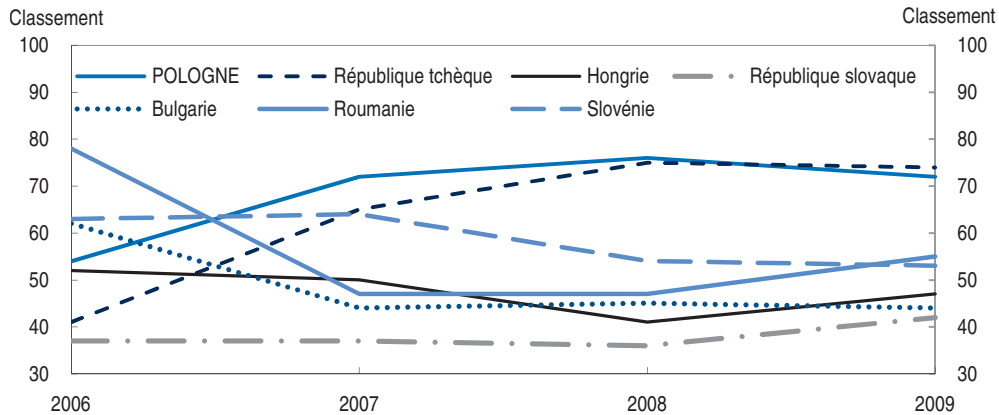
Quatre mesures essentielles pourraient aider la Pologne à rattraper son retard dans ce domaine. *Premièrement*, l'autorité de réglementation devrait être encore renforcée. Le budget d'UKE devrait être arrêté directement par le Parlement, auquel l'autorité devrait rendre compte de la réalisation d'objectifs clairement définis. *Deuxièmement*, l'autorité de réglementation devrait assurer la séparation fonctionnelle de l'opérateur historique afin d'assurer une non-discrimination effective, les autres opérateurs s'étant plaints d'un traitement discriminatoire sous la forme de problèmes techniques fréquents, d'informations incomplètes et erronées et d'un manque de réactivité (Commission européenne, 2009). Dans ces conditions, la plupart des concurrents font tout pour éviter d'utiliser l'infrastructure de TPSA. *Troisièmement*, l'autorité de réglementation devrait mettre en œuvre un mécanisme efficace pour permettre l'accès à l'infrastructure de l'opérateur historique grâce au dégroupage de la boucle locale. De fait, le dégroupage ne fonctionne encore pas en Pologne même si la situation s'est améliorée récemment, car seulement 24 000 lignes environ avaient été dégroupées en septembre 2009 (contre plus de 1.3 million en Espagne, pays de taille identique). *Quatrièmement*, la tarification de l'accès au réseau devrait être plus transparente et compatible avec les coûts afin de mieux protéger les consommateurs et de fournir des incitations appropriées aux investisseurs. D'après la Commission européenne (2009), l'absence d'une approche de tarification de gros cohérente empêche une montée en puissance des investissements des autres opérateurs. Une réforme clé à cet égard consisterait à limiter l'aptitude de l'opérateur historique à utiliser sa position dominante pour offrir des prix de détail inférieurs aux coûts. L'investissement étranger pourrait être utile pour améliorer l'infrastructure des télécommunications, d'où la nécessité d'une coopération étroite entre UKE et PAliIZ pour mettre en évidence les possibilités existant dans ce domaine.

En octobre 2009, UKE et TPSA ont signé un accord mettant fin à un différend de longue date et assurant l'égalité d'accès de tous les opérateurs à l'infrastructure de TPSA, y compris sa filiale s'occupant des ventes au détail. La séparation des activités de gros et de détail de TPSA a été suspendue en attendant que l'opérateur mette en place de nouvelles infrastructures ou modernise les infrastructures existantes de façon que, dans un délai de trois ans, au moins 1.2 million de lignes Internet à haut débit puissent être mises en service, notamment un million de lignes d'au moins 6 mégabits par seconde. Cette obligation implique, toutefois, la rénovation des lignes sur lesquelles sont installés de vieux matériels ADSL. Il faudrait en fait viser des installations compatibles avec un débit d'au moins 24 mégabits par seconde (ADSL 2+) et axer davantage les investissements sur la fibre optique. Au lieu d'une séparation fonctionnelle formelle, TPSA est simplement convenue de distinguer l'unité s'occupant de la fourniture de services de gros de l'unité s'occupant des services de détail. En outre, UKE ne diminuera pas les tarifs de la location de lignes en gros, de l'accès au flux binaire et du dégroupage de la boucle locale que TPSA applique pour l'utilisation de ses infrastructures. La menace d'une diminution des tarifs d'accès et de la séparation fonctionnelle est maintenue si TPSA ne respecte pas ses nouvelles obligations dans l'année à venir. Cet accord est une première étape montrant la détermination du président d'UKE à améliorer la situation actuelle. Son succès dans l'amélioration de la performance de l'Internet à haut débit dépend, toutefois, à la fois de l'efficacité d'UKE dans le suivi des évolutions et de son pouvoir de mettre en œuvre des mesures plus strictes si nécessaire.

### Créer un environnement plus propice aux entreprises


La qualité des conditions dans lesquelles les investisseurs élaborent leurs projets est un déterminant évident de l'IDE, car le cadre juridique et réglementaire doit être compatible avec le fonctionnement des entreprises à capitaux étrangers. Les données disponibles confirment que les réglementations des marchés de produits réduisent l'investissement direct en provenance de l'étranger (Nicoletti *et al.*, 2003). Malgré les progrès en cours, de sérieux obstacles demeurent à l'activité d'entreprise et la position relative de la Pologne à cet égard s'est dégradée depuis 2006 (graphique 3.11). La criminalité économique semble être encore un grave problème dans les organisations polonaises, malgré le développement des actions réglementaires et les contrôles anti-fraude introduits ces dernières années (PricewaterhouseCoopers, 2009). Une bureaucratie inefficace est régulièrement citée parmi les facteurs les plus problématiques lorsqu'on cherche à faire des affaires (World Economic Forum, 2009), ce qui vise aussi bien l'administration que les cadres fiscaux et légaux.

Graphique 3.11. **Évolution tendancielle des classements concernant la facilité de faire des affaires**



1. Les indicateurs de la facilité de faire des affaires sont fondés sur des données concernant les périodes courantes à compter du 1er juin de chaque année.

Source : Doing Business 2007, 2008, 2009 et 2010.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/815271270247>

Premièrement, la création des entreprises prend du temps et est trop coûteuse. La Pologne n'est dépassée que par le Mexique parmi les pays de l'OCDE pour ce qui est des formalités administratives à remplir pour créer une entreprise, d'après la base de données sur la réglementation des marchés des produits de l'OCDE. Selon les indicateurs de la Banque mondiale, la situation s'est sensiblement améliorée en 2009, même si beaucoup reste à faire. La Pologne se classe au 117<sup>e</sup> rang (145<sup>e</sup> rang en 2008) sur 183 pays pour ce qui est de la facilité d'établir une entreprise (Banque mondiale, 2009 et 2010). La création d'une entreprise y coûte encore environ trois fois plus que dans l'OCDE en moyenne, prend 32 jours contre 13, exige des fonds propres minimums représentant environ 15 % du revenu par habitant moyen (ce qui correspond à la moyenne de l'OCDE, depuis la réduction en 2009 du montant minimum des fonds propres requis pour une société à responsabilité limitée, qui a été ramené de 50 000 zlotys à 5 000 zlotys) et devient effective à l'issue de six procédures (10 en 2008), soit là aussi la moyenne de l'OCDE. Dans le cadre du programme d'« Amélioration de la réglementation » (voir ci-après), la création d'un système de



guichets en 2009 est un pas dans la bonne direction, mais les entrepreneurs sont encore souvent confrontés à des formalités excessives et des données ponctuelles conduisent à penser que la réforme n'a eu qu'un effet marginal sur la durée de l'ensemble du processus. Les intéressés critiquent la multiplication des procédures et des organismes décisionnels publics impliqués dans les procédures d'investissement, de même que le manque de coordination des différents niveaux de l'administration.

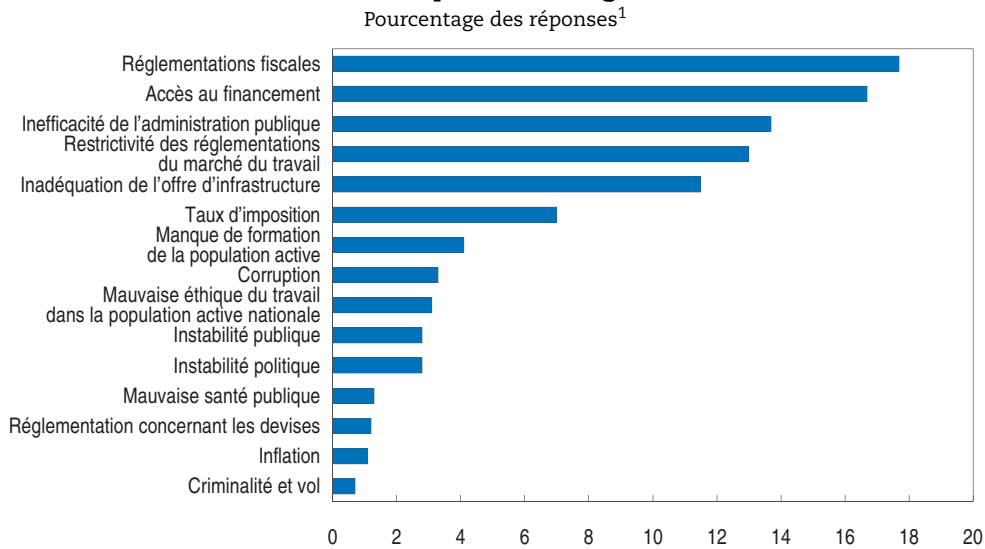
*Deuxièmement*, le système de licences et de permis contribue à l'opacité réglementaire et administrative. Par exemple, il n'y a pas qu'un seul point de contact, soit pour obtenir des informations sur les licences, soit pour les délivrer. En particulier, d'après les indicateurs du développement mondial de la Banque mondiale, le nombre de procédures à réaliser ainsi que le temps requis pour examiner les demandes de permis de construire, enregistrer un bien ou bâtir un entrepôt en Pologne constituent autant d'obstacles importants à la conduite des affaires par rapport à ce qui est le cas dans les autres pays<sup>17</sup>. Les contraintes sont imputables essentiellement à une situation confuse quant aux titres de propriété, à la lourdeur des procédures juridiques nécessaires pour établir les titres de propriété indispensables à des achats ou locations de terrains, à l'absence de plans d'urbanisme au niveau local et au chevauchement des activités des institutions publiques.

*Troisièmement*, les réglementations fiscales sont le facteur le plus problématique pour les entreprises souhaitant faire des affaires en Pologne, d'après les diverses dernières éditions du *Global Competitiveness Report* du World Economic Forum. Plus que le niveau d'imposition, c'est le manque de transparence et de cohérence des réglementations fiscales qui constitue la principale source d'inefficience (graphique 3.12). Cette analyse est compatible avec les résultats d'une étude récente menée par l'Agence polonaise pour l'information et l'investissement étranger (PAIiIZ) sur les conditions de l'investissement en Pologne (PAIiIZ, 2008). Les nombreux amendements et interprétations de la loi fiscale sont souvent signalés parmi les sources de confusion, même si des progrès ont été observés récemment (chapitre 1).

*Enfin*, le cadre légal constitue un obstacle à la réalisation d'activités en Pologne. Le critère correspondant à la question de savoir si le cadre applicable aux petites entreprises pour le règlement des différends et la remise en cause de la légalité des réglementations est efficace et favorise un processus clair et neutre place la Pologne au 109<sup>e</sup> rang sur un échantillon de 134 pays, au même niveau que la Fédération de Russie et avant seulement l'Italie et la République slovaque parmi les pays de l'OCDE. En particulier, les délais et procédures requis pour faire exécuter les contrats, plus que les coûts financiers, sont particulièrement lourds en Pologne et l'efficacité des tribunaux commerciaux y est assez faible, selon les investisseurs (PAIiIZ, 2008).


Le programme d'« Amélioration de la réglementation » est la réforme la plus importante engagée pour améliorer l'environnement réglementaire de l'activité d'entreprise grâce à une simplification des réglementations et à des procédures juridiques plus efficaces. Parmi les mesures prises en 2008, on peut citer la création de guichets pour les créations d'entreprise; un relèvement du seuil de revenu à partir duquel il faut tenir des livres comptables complets, qui est passé de 0.8 à 1.2 million d'euros; une extension du rôle de l'Agence polonaise pour le développement des entreprises eu égard en particulier à l'innovation, à la suppression des obstacles à la croissance des entreprises et au renforcement des capacités d'adaptation à l'évolution des conditions économiques; un relèvement de la limite imposée à la taille des zones économiques spéciales (voir ci-après),

### Graphique 3.12. Facteurs les plus problématiques en matière d'activité d'entreprise en Pologne



1. Sur une liste de 15 facteurs, il a été demandé aux personnes interrogées de choisir les cinq posant le plus de problèmes pour l'activité d'entreprise dans leur pays/économie et de les classer de 1 (le plus problématique) à 5. Les réponses sont pondérées en fonction de leur classement.

Source : World Economic Forum (2009), *The Global Competitiveness Report 2009-2010*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/815277386753>

de 12 000 à 20 000 ha; une plus grande liberté donnée aux entrepreneurs de s'organiser dans des chambres économiques; et l'assouplissement des restrictions excessives pesant sur les partenariats public-privé, pour lesquels l'obligation d'élaborer des analyses a été supprimée, la décision étant laissée aux parties prenantes. En outre, des modifications de la législation sur la liberté de l'activité d'entreprise et sur les biens donnés en garantie ont été mises en œuvre récemment (entre septembre 2008 et janvier 2009), afin de raccourcir et de simplifier les procédures. Il est encore trop tôt pour déterminer l'efficacité de ces mesures.

#### Renforcement de l'Agence pour l'investissement étranger

Même en l'absence de retombées de l'IDE, les asymétries d'information constituent un autre dysfonctionnement du marché justifiant l'intervention d'un organisme chargé de l'investissement pour aider les investisseurs étrangers à mieux cibler leurs projets. En général, les investisseurs nationaux sont mieux informés de toutes les procédures administratives et juridiques indispensables concernant les projets d'investissement. PAIIZ fournit une aide aux investisseurs étrangers afin de les aider à résoudre leurs problèmes d'information et de coordination, à pénétrer sur le marché polonais et à trouver les meilleurs emplacements ainsi que les partenaires et les fournisseurs les plus appropriés. Sa tâche principale est d'attirer et de soutenir les investisseurs étrangers, l'accent ayant été mis récemment sur les secteurs de haute technologie où les retombées locales sont censées être les plus importantes. Les secteurs ciblés sont l'électronique, l'industrie automobile, la biotechnologie, l'aviation et les « centres de services partagés » ou « Business Process Outsourcing », comme les centres TI, les services financiers et comptables, la R-D, le stockage et la logistique. PAIIZ s'efforce aussi d'orienter les investisseurs étrangers dans les méandres de toutes les aides publiques auxquelles ils

pourraient avoir droit, alors que la promotion de l'image de la Pologne à l'étranger nécessite des campagnes dans les médias, des conférences, des foires et des expositions. En 2008, par exemple, dans le cadre de projets soutenus par PAIiIZ, 56 investissements d'une valeur de 1.5 milliard d'euros ont été réalisés en Pologne, générant plus de 15 000 emplois. Parmi eux, figuraient quatre projets de R-D et 19 investissements dans des activités de Business Process Outsourcing, qui tendent à attirer une main-d'œuvre ayant un haut niveau de compétences et à fournir de larges possibilités de formation.

Les organismes de promotion de l'investissement semblent contribuer de façon importante aux résultats des IDE (Morisset et Andrews-Johnson, 2004; Lim, 2008). Sur la base d'une analyse réalisée à partir des données concernant 75 organismes de promotion de l'investissement de différents pays, on a constaté qu'une augmentation de 10 % du budget de ces organismes est associée à une progression de 7.5 % des entrées d'IDE pour un organisme de la taille de PAIiIZ (Morisset, 2003). Il faut compter aussi, semble-t-il, avec des rendements marginaux décroissants, car au-delà d'un certain budget, qui correspondrait à environ 19 millions d'euros en 2009, les dépenses de promotion semblent inefficaces. Les données empiriques montrent que plus les conditions d'investissement sont propices, plus l'efficacité des organismes de promotion est grande et également que parmi les différentes fonctions d'un organisme, le travail de sensibilisation est le moyen le plus efficace de doper l'IDE. L'action de sensibilisation implique la réalisation par l'organisme d'activités destinées à soutenir les initiatives d'amélioration de la qualité du climat d'investissement et à déterminer les vues du secteur privé sur cette question, par le biais d'études, de participation à des groupes de travail, de propositions opérationnelles et juridiques et de lobbying ((Wells et Wint, 2001)<sup>18</sup>. Malgré la plus grande taille du pays, les ressources de PAIiIZ ne sont pas au niveau de celles d'autres organismes de promotion en Europe de l'Est : en 2008, son budget était de 2.9 millions d'euros, contre 15.3 millions d'euros pour Czech Invest et 3.0 millions d'euros pour l'Agence slovaque de développement de l'investissement et du commerce. Il serait particulièrement bienvenu d'accroître le budget de PAIiIZ en privilégiant les activités de sensibilisation : par exemple, une augmentation de 3 millions d'euros des ressources pourrait se traduire par des entrées d'investissement annuelles supplémentaires de plus d'un milliard d'euros.

En outre, les prérogatives dont dispose PAIiIZ concernant les différentes aides doivent être renforcées. PAIiIZ est en fait une société par actions, pas un organisme. Ses compétences ne sont pas prévues dans la loi, elle agit au nom du ministère de l'Économie, n'est pas financièrement indépendante et n'a pas accès aux fonds de l'UE. Actuellement, le pouvoir de décision concernant les services de promotion des investissements est encore fragmenté. Bien que PAIiIZ joue un rôle déterminant dans la structuration des projets d'investissement étrangers et leur orientation vers les meilleurs emplacements, la responsabilité de l'approbation des offres d'aide aux investisseurs appartient aux ministères et à la direction des zones économiques spéciales. Cette organisation rallonge les procédures de calibrage des projets d'investissement jusqu'à leur approbation finale par les autorités, générant un sentiment de frustration parmi les investisseurs étrangers. L'efficacité globale de l'Agence serait renforcée si elle était en mesure, comme les organismes d'investissement des autres pays, de faire des offres de soutien qui la lient (OCDE, 2008c). Dans ce contexte, la prise de conscience des effets dommageables de la corruption étrangère sur la performance économique doit être renforcée. Depuis 2000, la Pologne est Partie à la *Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales*. Tous les États Parties à cette

Convention ont reconnu l'importance d'une plus grande sensibilisation au fait que la corruption d'un agent public étranger est une infraction pénale.

### **Zones économiques spéciales et incitations fiscales**

En Pologne, les investisseurs bénéficient d'incitations pour implanter leurs activités dans 14 zones économiques spéciales (ZES) comprenant chacune plusieurs sous-zones. Les ZES ont été établies en 1994 dans le cadre de politiques régionales visant à lutter contre un chômage structurel élevé dans certaines régions périphériques. Parmi les avantages offerts, on peut citer les crédits d'impôt, l'aide à la réalisation des formalités, la mise à disposition de terres à des prix inférieurs à ceux du marché et des exonérations au titre des impôts fonciers. Après l'adhésion de la Pologne à l'Union européenne, les incitations en place dans les ZES ont fait l'objet de débats animés entre les autorités polonaises et la Commission européenne, qui estime que ces mesures sont à l'origine d'une concurrence inéquitable. En 2001, les réglementations sur les ZES ont été harmonisées avec la législation de l'UE sur les aides. Les avantages fiscaux ont été sensiblement réduits. Les règles concernant l'aide aux entreprises ayant reçu une autorisation avant 2001 ont été déterminées dans le Traité d'adhésion. En 2007, les aides publiques aux ZES ont été ajustées en fonction des Directives publiées pour l'aide publique régionale pour les années 2007-13 par la Commission européenne. En décembre 2008, le Conseil des ministres a décidé de prolonger l'existence des zones jusqu'en 2020 et en a informé la Commission européenne.

Avec le temps, les autorités se sont moins attachées à surmonter les difficultés structurelles dans un emplacement particulier et, de ce fait, la nature de leur intervention s'est considérablement modifiée. Dans plusieurs cas, les frontières des ZES ont été redessinées pour y inclure un site préféré par un investisseur international potentiel (Easson, 2004). Plus de 150 emplacements bénéficiant d'un statut spécial au sein des ZES, ces instruments de la politique régionale sont quasiment devenus des formes d'aide publique standard pour les entreprises, quel que soit leur emplacement (Gwosdz *et al.*, 2008). À la fin de 2008, les 14 ZES accueilleraient 210 000 travailleurs dans plus de 1 000 entreprises pour des investissements cumulés de 57 milliards de zlotys. Depuis 2001, aussi bien l'emploi que les investissements cumulés dans les zones ont pratiquement doublé tous les trois ans. Bien qu'en principe, les incitations s'appliquent également aux investisseurs nationaux et étrangers, dans la pratique, l'IDE représente 80 % des investissements dans les ZES.

Il semble donc que les incitations aient été efficaces pour attirer l'IDE et il n'est guère contestable que la surenchère fiscale entre la Hongrie, la Pologne, la République tchèque et la République slovaque a été le principal déterminant des politiques incitatives (Easson, 2004). Pourtant, efficacité ne veut pas dire efficience, compte tenu des distorsions induites entre les entreprises à l'intérieur et à l'extérieur des zones et du montant de l'aide publique en cause, d'autant que la concurrence entre les administrations pourrait se traduire par la mise en œuvre de mesures de plus en plus favorables pour attirer les projets d'investissement. Ces ressources pourraient être utilisées de manière plus efficace pour améliorer les conditions globales de l'investissement, compte tenu en outre du risque qu'elles soient accordées à des entreprises qui auraient investi de toute manière, générant ainsi des pertes sèches. Comme on l'a vu plus haut, la coopération entre les administrations est la meilleure solution pour résoudre ce problème, ainsi que l'a suggéré, par exemple, Oman (2000). Si cela n'est pas possible, les responsables devraient procéder à

une analyse attentive coûts-avantages des ZES avant d'essayer de prolonger encore leur durée de vie. En tout état de cause, transformer l'approche des ZES en une politique clairement axée sur le développement de pôles économiques sera vraisemblablement plus bénéfique à long terme en termes d'innovation, de productivité et de performance à l'exportation.

### **Tirer le meilleur parti de l'IDE : capacité d'absorption**

C'est une chose que d'attirer l'IDE et une autre que d'en bénéficier et les caractéristiques du pays d'accueil font une différence dans l'ampleur des retombées de ces investissements ou dans la vitesse à laquelle elles se font sentir (Nunnenkamp, 2004). Autrement dit, les retombées de l'IDE ne sont pas automatiques. Cohen et Levinthal (1989) ont été les premiers à avancer que l'expansion des activités de R-D dope l'efficacité indirectement, en accélérant l'assimilation des technologies développées ailleurs. Un environnement peu propice à l'activité d'entreprise ou l'insuffisance des compétences technologiques de la population active pourraient aussi faire obstacle à la diffusion de la technologie étrangère plus avancée. Les données disponibles permettent de penser en fait que la capacité d'absorption de l'IDE est positivement associée au niveau du capital humain (Borensztein *et al.*, 1998; Bijsterbosch et Kolasa, 2009) et à l'intensité de R-D (Kinoshita, 2001; Damijan *et al.*, 2003; Kolasa, 2008). Les autres déterminants de la capacité d'absorption souvent mentionnés dans les ouvrages sont notamment l'infrastructure, les pressions concurrentielles et la qualité du système financier (voir, par exemple, Banque mondiale, 2008; Barrios et Strobl, 2002). Sur la base d'une étude récente de l'impact de l'IDE, Blomström et Kokko (2005) concluent que les programmes d'incitation à l'investissement doivent être axés non seulement sur les politiques visant à attirer l'IDE mais aussi sur les projets ayant le plus fort potentiel de retombées, notamment les interactions entre les entreprises étrangères et les entreprises locales, l'éducation, la formation et la R-D.

### **Politique d'innovation de la Pologne**

La politique d'innovation actuelle de la Pologne est énoncée dans la *Stratégie pour l'amélioration du caractère novateur de l'économie pour les années 2007-13*. Le principal objectif de cette Stratégie est le renforcement de la capacité d'innovation des entreprises afin de préserver le développement rapide de l'économie et de créer des emplois de meilleure qualité. Cinq axes prioritaires ont été définis : ressources humaines, recherche, droits de propriété intellectuelle, capital lié à l'innovation et infrastructure. Cette Stratégie est mise en œuvre dans le cadre de l'un des fonds structurels de l'UE, le programme opérationnel « Économie innovante », consacré à la gestion des activités de R-D et d'innovation. Un montant de 9.7 milliards d'euros est alloué à ce programme, la contribution de l'UE s'élevant à 8.3 milliards d'euros. L'utilisation des fonds de l'UE est un moyen important de renforcer la capacité nationale de recherche et d'innovation. En outre, l'IDE dans les activités de R-D sera vraisemblablement favorisé dans la mesure où les entreprises étrangères peuvent tirer parti de ce programme.

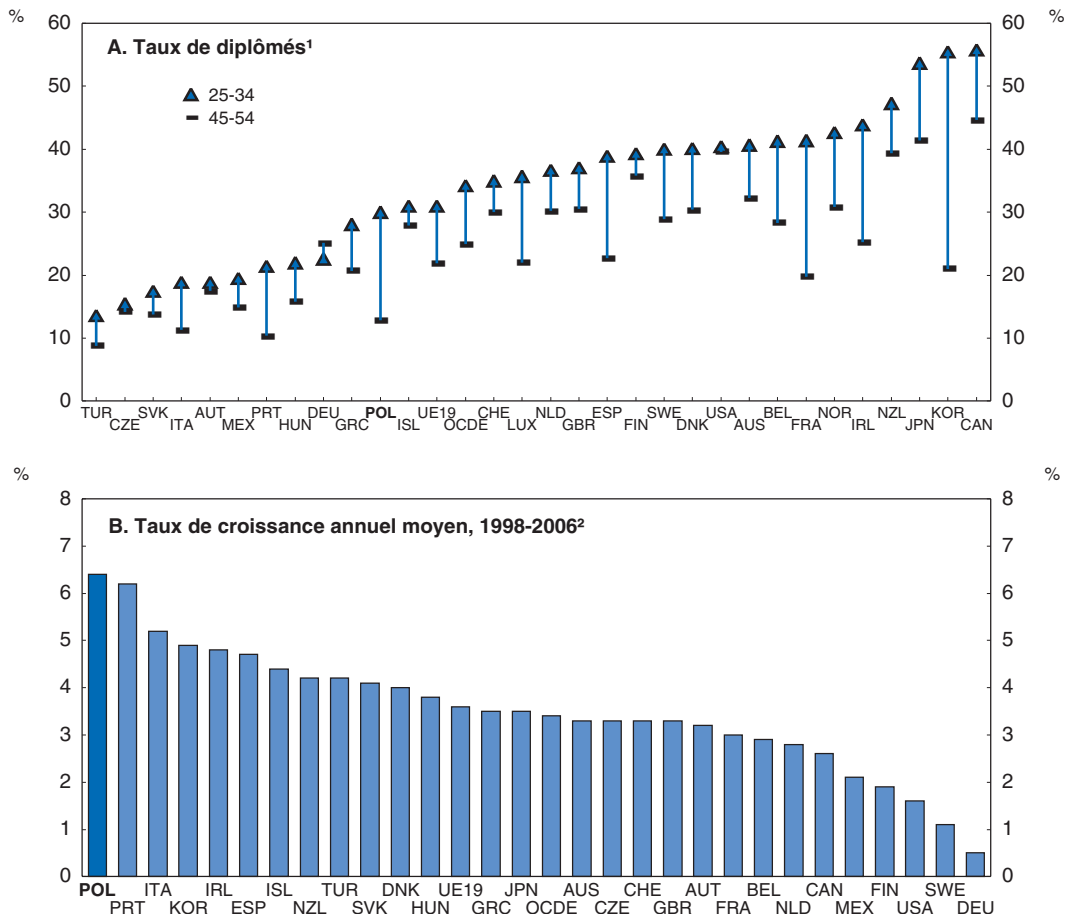
### **Capital humain**

Les compétences de la population active sont souvent considérées comme l'un des principaux atouts de l'économie polonaise, constituant un attrait pour les investisseurs étrangers. De fait, la Pologne est mieux classée que les autres pays d'Europe orientale

membres de l'OCDE pour ce qui est du niveau d'éducation (graphique 3.13, partie A). Les tendances récentes sont aussi encourageantes, puisque la progression annuelle moyenne des effectifs diplômés de l'enseignement supérieur a dépassé 6 % entre 1998 et 2006, seul le Portugal ayant réussi à faire aussi bien (graphique 3.13, partie B). En outre, la Pologne obtient des scores moyens relativement satisfaisants aux épreuves du PISA, meilleurs pour la compréhension de l'écrit que pour la culture mathématique ou scientifique (graphique 3.14) malgré des améliorations récentes.

Dans le même temps, seulement 40 % environ des investisseurs estiment que l'offre de main-d'œuvre qualifiée est soit bonne, soit très bonne (PAIiZ, 2008). En outre, les jeunes diplômés du tertiaire en Pologne ont vu leurs perspectives de trouver un emploi qualifié se dégrader, comme le montre une augmentation de la part de ces travailleurs de 25 à 34 ans n'occupant pas un emploi qualifié entre 1998 et 2006 (tableau 3.6). Cependant, les entreprises d'Europe occidentale externalisant en Pologne certaines de leurs activités, la demande de travailleurs qualifiés semble avoir augmenté plus que l'offre, ce qui a accentué

Graphique 3.13. Diplômés de l'enseignement supérieur



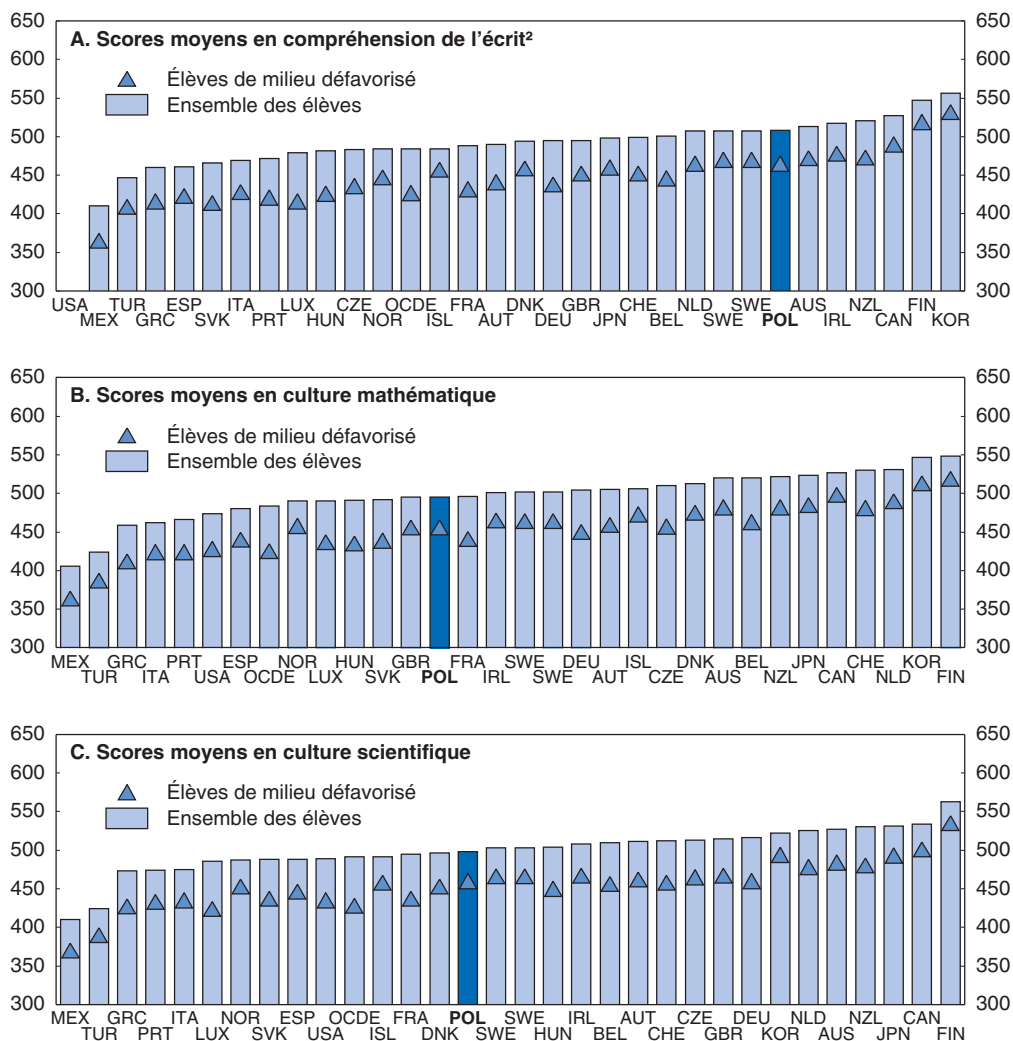
1. Pourcentage de la population; 25-34 et 45-54 ans.

2. Progression de la population de 25 à 64 ans ayant réalisé des études supérieures.

Source : OCDE, Base de données de Regards sur l'éducation 2009.


Graphique 3.14. **Résultats obtenus aux épreuves du PISA dans les pays de l'OCDE : scores moyens globaux et scores moyens des élèves défavorisés sur le plan du statut économique, social et culturel<sup>1</sup>**

Culture mathématique, compréhension de l'écrit et culture scientifique



1. Les élèves issus d'un milieu défavorisé se situent dans le quartile inférieur de l'indice PISA de statut économique, social et culturel.
2. Les données concernant la position des États-Unis sur l'échelle de compréhension de l'écrit n'ont pas été publiées.

Source : OCDE, PISA 2006.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/815324363751>

les inégalités de salaire (ministère de l'Emploi et de la Politique sociale, 2007; Lorentowicz *et al.*, 2005). Il y a donc une inadéquation entre le type de compétences dont ont besoin les entreprises et celles assurées par le système d'éducation.

Une étude consacrée par l'OCDE à l'enseignement supérieur en Pologne (OCDE, 2007c) met en évidence le fait que l'enseignement professionnel supérieur souffre de graves faiblesses. Bien que le système d'enseignement tertiaire comporte depuis 1997 des établissements professionnels d'enseignement supérieur en plus des établissements

Tableau 3.6. **Part des travailleurs diplômés du tertiaire âgés de 25 à 34 ans et n'occupant pas un emploi qualifié**

Pourcentage de la population pourvue d'un emploi et modifications en points de pourcentage

|                          | 1998        | 2006        | Variation entre 1998 et 2006 |
|--------------------------|-------------|-------------|------------------------------|
| Suède <sup>1</sup>       | 8.3         | 21.8        | 13.5                         |
| <b>Pologne</b>           | <b>8.6</b>  | <b>19.6</b> | <b>11.0</b>                  |
| Portugal                 | 9.2         | 17.1        | 7.9                          |
| France                   | 20.9        | 25.9        | 5.0                          |
| Hongrie                  | 9.0         | 12.6        | 3.6                          |
| Royaume-Uni <sup>3</sup> | 20.9        | 23.6        | 2.7                          |
| Pays-Bas <sup>2</sup>    | 12.9        | 14.8        | 1.9                          |
| <b>Moyenne OCDE</b>      | <b>19.6</b> | <b>21.4</b> | <b>1.8</b>                   |
| Norvège                  | 20.1        | 21.5        | 1.4                          |
| République slovaque      | 9.5         | 10.9        | 1.4                          |
| Italie <sup>3</sup>      | 20.2        | 21.5        | 1.2                          |
| République tchèque       | 6.4         | 6.7         | 0.3                          |
| Luxembourg <sup>1</sup>  | 3.8         | 3.7         | -0.1                         |
| Espagne                  | 41.2        | 40.9        | -0.2                         |
| États-Unis               | 37.1        | 36.7        | -0.4                         |
| Canada                   | 37.5        | 36.1        | -1.4                         |
| Danemark                 | 20.7        | 19.3        | -1.4                         |
| Belgique                 | 26.1        | 24.6        | -1.5                         |
| Autriche                 | 23.7        | 19.6        | -4.1                         |
| Suisse                   | 23.0        | 18.3        | -4.7                         |
| Allemagne <sup>1</sup>   | 25.7        | 20.7        | -5.0                         |
| Finlande                 | 27.5        | 18.8        | -8.7                         |
| Australie                | n.d.        | 23.4        | -                            |
| Islande                  | n.d.        | 15.2        | -                            |
| Irlande                  | n.d.        | 34.7        | -                            |
| Turquie                  | n.d.        | 27.1        | -                            |

1. 1999 au lieu de 1998.

2. 2000 au lieu de 1998.

3. Italie : la modification de la méthode d'enquête entre 1998 et 2006 affecte la comparabilité. Le Royaume-Uni : la modification du codage national en 2000 affecte la comparabilité internationale.

Source : OCDE (2009), Regards sur l'éducation.

d'enseignement supérieur privés et des universités (et autres institutions académiques), ce qui a créé une apparence de diversité, il ne semble pas y avoir de distinction fondamentale entre les missions de ces catégories d'établissements. Dans ces conditions, la contribution spécifique des établissements professionnels d'enseignement supérieur à la satisfaction de la demande de main-d'œuvre n'est pas très développée, ces établissements étant plutôt considérés comme des universités de deuxième classe. Les autorités devraient s'efforcer d'encourager un secteur professionnel distinct, voué à assurer un enseignement professionnel de très haute qualité pour répondre aux besoins des employeurs sur les marchés du travail locaux. Le *Fachhochschulen* allemand et le secteur AMK, récemment créé en Finlande, sont des exemples utiles d'un enseignement professionnel supérieur fonctionnant bien (OCDE, 2007c).

La formation en cours d'emploi pourrait aussi contribuer à combler l'écart entre l'offre et la demande de compétences, en répondant aux besoins engendrés dans les entreprises par la nécessité de s'adapter aux changements structurels permanents induits par la mondialisation. Cependant, étant donné que les dysfonctionnements du marché conduisent à un sous-investissement dans la formation par les entreprises comme par les

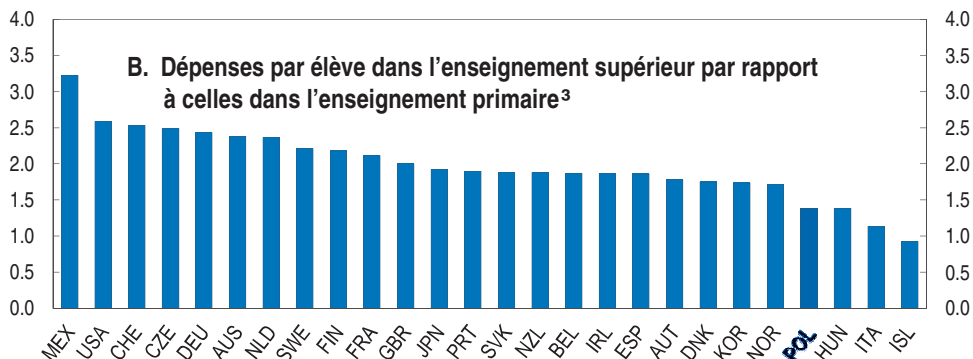
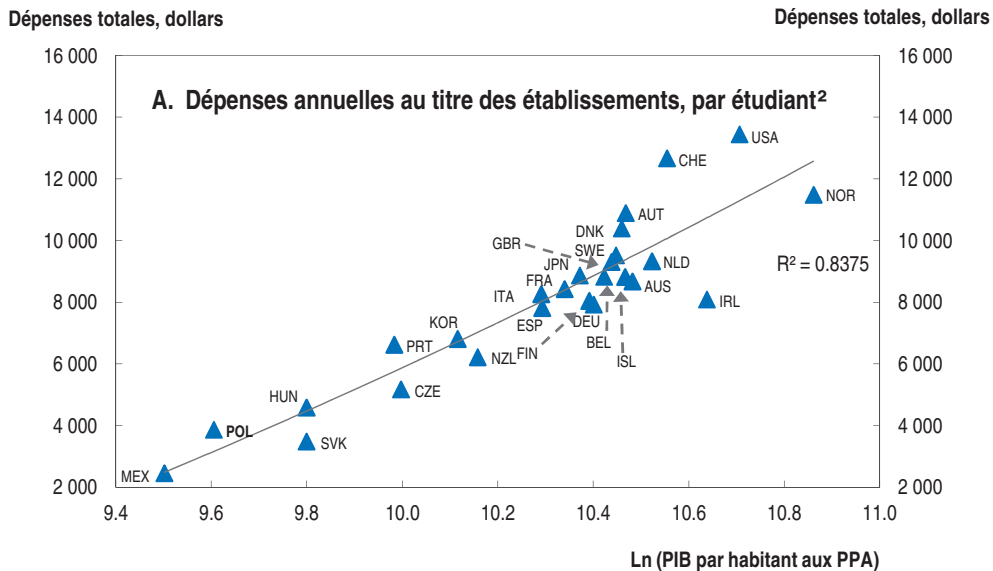


travailleurs (OCDE, 2003), des politiques devraient être élaborées pour encourager un niveau efficient de formation<sup>19</sup>. Cela est particulièrement le cas pour la Pologne, étant donné la faible participation à l'apprentissage des adultes; comparée aux autres pays, la participation des adultes à des cours de formation est faible, notamment pour les travailleurs âgés ou moins instruits (OCDE, 2006)<sup>20</sup>. D'une certaine manière, les autorités polonaises semblent tout à fait conscientes de l'importance de l'amélioration du système de formation. De fait, le premier volet de la Stratégie d'innovation de la Pologne, « Les ressources humaines dans une économie moderne », vise la mise en place d'un dispositif accessible et de haute qualité d'apprentissage à vie. Actuellement, plusieurs mesures aident les travailleurs peu qualifiés et plus âgés à améliorer leurs qualifications ou à changer de profession. Les employeurs peuvent recevoir un remboursement de 50 % des coûts de formation et les conditions d'admissibilité ont été assouplies en 2009, puisqu'elles ne sont plus limitées aux travailleurs licenciés, ni assujettis à l'obligation d'employer la personne formée pendant au moins un an après la formation. En outre, le remboursement a été porté à 80 % pour les travailleurs de plus de 45 ans. En revanche, et malheureusement, l'élaboration d'une véritable stratégie d'apprentissage à vie est toujours différée. Si le programme national de réforme pour 2008-11 prévoyait l'élaboration d'une *Stratégie à l'horizon 2015 en faveur de l'apprentissage tout au long de la vie*, la Chancellerie du Premier ministre est désormais censé prendre l'initiative de la coordination des activités d'élaboration d'une stratégie pour 2020 par les différents ministères.

L'absorption des nouvelles technologies au niveau de l'entreprise pourrait aussi être encouragée par la réforme de la structure des dépenses et des financements pour l'éducation, notamment par des efforts accrus au niveau de l'enseignement supérieur. Bien que, globalement, les dépenses au titre de l'éducation soient compatibles avec le niveau de développement de la Pologne, leur structure n'est pas favorable à l'enseignement supérieur (graphique 3.15). De fait, les dépenses annuelles par élève ne sont que de 40 % plus élevées dans le supérieur que dans le primaire en Pologne, contre une différence de 90 % en moyenne dans les pays de l'OCDE. En outre, le système d'enseignement supérieur est divisé entre les universités privées faisant payer des droits d'entrée et les universités publiques gratuites, qui peuvent choisir les meilleurs étudiants. Si le nombre d'étudiants dans les universités privées est de moitié inférieur environ à celui des étudiants dans les universités d'État, ce rapport n'est que d'un sixième pour les études à temps plein en raison de la nécessité financière d'associer travail et études à temps partiel dans les institutions privées. Par ailleurs, les universités publiques assurent aussi des programmes payants qu'elles évitent d'appeler programmes d'études à plein-temps, car ceux-ci doivent être fournis gratuitement en vertu de la Constitution. Le système est assez injuste et limite en outre la concurrence entre universités publiques et universités privées. Ces dernières ne sont pas soutenues par l'État et généralement ne peuvent concurrencer leurs homologues publiques, qui reçoivent des aides mais ont aussi une bien meilleure réputation, bénéficiant d'une tradition pédagogique plus ancienne, d'équipements plus abondants et de ressources humaines de meilleure qualité héritées du passé. Deux recommandations de l'*Étude économique 2006* (OCDE, 2006) sont encore pertinentes dans ce contexte malgré les progrès récents signalés dans l'annexe 1.A1 : i) les autorités devraient réformer le système de prêts aux étudiants, qui ne fonctionne pas, afin de faciliter le financement d'études à plein-temps de meilleure qualité, surtout si, comme on le croit généralement, le pourcentage croissant d'universités privées s'est accompagné d'une diminution de la qualité moyenne de l'enseignement supérieur; et ii) elles devraient également renforcer les


Graphique 3.15. **Dépenses globales d'éducation et poids relatif des dépenses au titre de l'enseignement supérieur<sup>1</sup>**

2006



1. Dépenses annuelles au titre des établissements d'enseignement par élèves pour tous les services. Institutions publiques seulement pour la Hongrie, l'Italie (à l'exception de l'enseignement supérieur), la Pologne, le Portugal et la Suisse.
2. En équivalents dollars convertis en utilisant les PPA pour le PIB; les dépenses globales sont comparées au log naturel du PIB par habitant en PPA courantes.
3. Rapport entre les dépenses au titre de l'enseignement supérieur et les dépenses au titre de l'enseignement primaire.

Source : OCDE, Base de données de Regards sur l'éducation 2009.

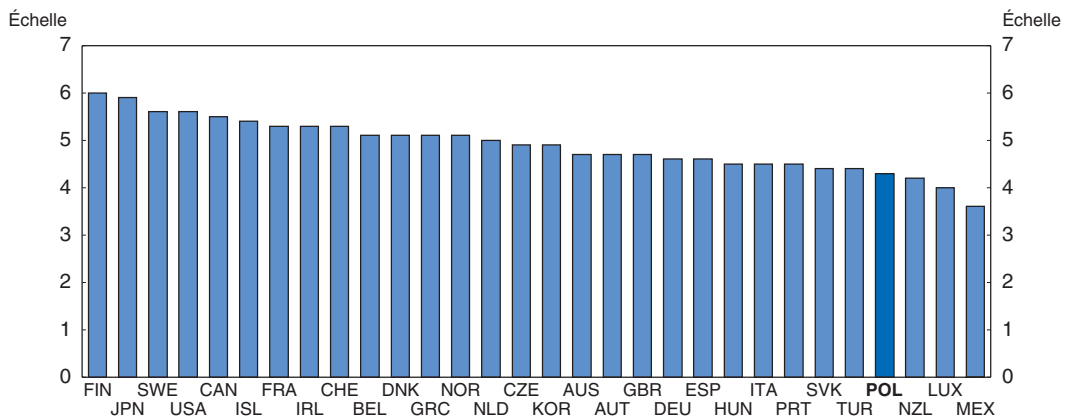
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/815343167155>

évaluations de la qualité des établissements d'enseignement supérieur et publier largement les résultats. Une réforme du système d'enseignement supérieur est en cours d'élaboration et devrait porter sur les aspects suivants : offrir la possibilité de procédures de financement identiques pour les établissements d'enseignement supérieur publics et privés; simplifier l'accès des étudiants à des prêts; et introduire des systèmes de concours transparents pour pourvoir les postes universitaires.

Le renforcement des capacités scientifiques tend aussi à favoriser une approche plus active de l'adoption des technologies. Malgré la progression la plus rapide du nombre de diplômés en mathématiques, sciences et technologie dans l'Union européenne


depuis 2000 (Commission européenne, 2008), la Pologne souffre encore de fortes pénuries dans certaines disciplines professionnelles. De fait, c'est l'un des pays de l'OCDE qui manque le plus de scientifiques et d'ingénieurs (graphique 3.16). En principe, grâce aux mécanismes du marché, l'offre permet de répondre aux pénuries dans certaines professions, par exemple au moyen de hausses des salaires. Or, le développement des programmes d'éducation prend du temps et les rigidités de la structure salariale pourraient empêcher le fonctionnement des signaux de salaires, et par conséquent les ajustements nécessaires de l'offre. Il est donc prioritaire d'accroître le pool de diplômés dans les domaines qui sont jugés essentiels au développement économique, notamment les mathématiques, la physique, les sciences et les études techniques, ce qui est l'un des objectifs du programme national de réforme pour 2008-11, qui vise à mettre en œuvre le Programme d'action de Lisbonne en Pologne.

Graphique 3.16. **Offre de scientifiques et d'ingénieurs**<sup>1</sup>  
Moyenne pondérée 2008/2009



1. Échelle de 1 (offre sous-développée) à 7 (aussi étendue et efficace que possible).

Source : World Economic Forum (2009), *The Global Competitiveness Report 2009-2010*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/815368870401>

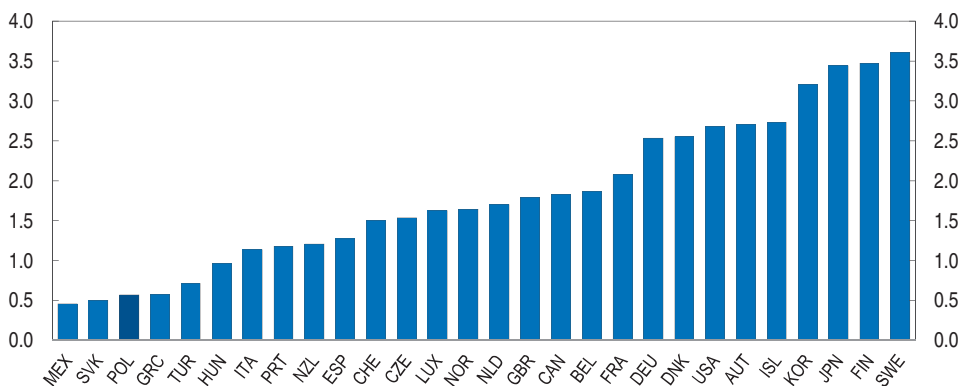
Pour répondre à la demande dans des domaines clés, et en particulier pour attirer des talents étrangers, la création d'un environnement propice à l'étude des sciences et l'ouverture de possibilités de carrière attrayantes revêtent une importance grandissante, car la mondialisation semble amener nombre de pays à se préoccuper de manière générale de la disponibilité de ressources humaines en sciences et en technologies (OCDE, 2005a). L'offre nationale pourrait être favorisée par un regain d'intérêt pour la science, grâce à des foires scientifiques, des journées et des années de la science et la révision des programmes d'études pour les rendre plus réactifs aux besoins des étudiants (OCDE, 2004). En outre, un moyen de renforcer les liens entre les universités et l'industrie est d'encourager les entreprises à former des doctorants et post-doctorants, par exemple en facilitant les stages, de façon à réduire les asymétries d'information entre les employeurs et les salariés; le système de stages est sous-développé en Pologne.

### **Doper les investissements privés de R-D**

Les investissements de la Pologne dans la R-D sont faibles. Les dépenses nationales brutes au titre de la R-D n'ont représenté que 0.57 % du PIB en 2007, soit un des niveaux les plus faibles de la zone de l'OCDE et sensiblement moins que l'objectif de 3 % prévu dans la


Stratégie de Lisbonne pour 2010 (graphique 3.17). Par comparaison, la République tchèque et la Hongrie ont investi 1.5 % et 1.0 % de leurs PIB respectifs. En outre, l'intensité de R-D de la Pologne a diminué par rapport au taux de 0.65 % du PIB observé en 1996 avant de se stabiliser en 2002. Le faible niveau des investissements polonais de R-D reflète le niveau de développement du pays, le peu d'activités de R-D des filiales locales des entreprises multinationales étrangères, les déficiences des conditions-cadres pour l'innovation et les relations insuffisantes entre la recherche publique et l'industrie (OCDE, 2008a). En outre, il est lié à la structure industrielle, qui privilégie fortement les technologies de niveau faible-moyen, bien que la relation de causalité aille dans les deux sens : les efforts limités de R-D empêchent l'augmentation du contenu technologique global des produits et services polonais.

Graphique 3.17. **Dépenses nationales brutes au titre de la R-D**  
En pourcentage du PIB, 2008 ou dernière année disponible<sup>1</sup>



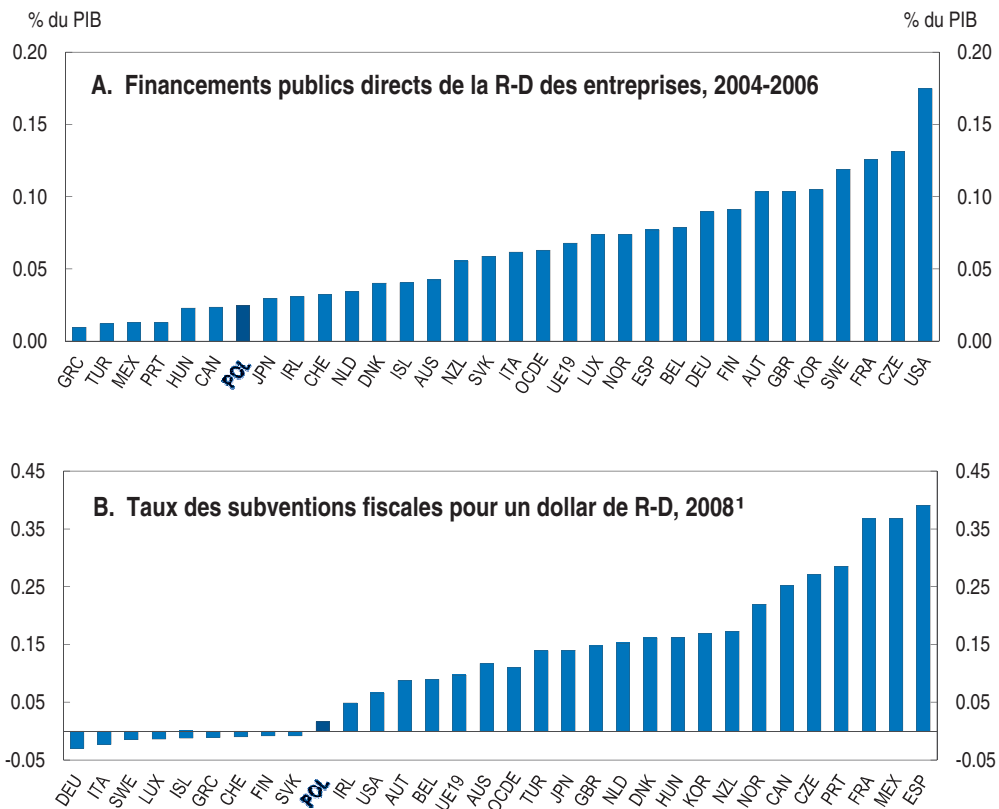
1. 2008 pour l'Autriche, le Canada, la Finlande et l'Islande; 2007 pour tous les autres pays sauf : l'Italie (2006), le Mexique (2005) et la Suisse (2004).

Source : OCDE, Statistiques de la recherche et développement.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/815388031622>


L'innovation pourrait être moins critique pour les pays qui sont loin de la frontière technologique, mais l'amélioration des investissements de R-D contribue à accélérer les transferts de technologie et à tirer le meilleur parti possible des connaissances étrangères incorporées dans l'IDE. La justification sous-jacente de l'intervention publique dans la R-D est que les investissements motivés par le marché dans les activités d'innovation seraient peu souhaitables socialement (Nelson, 1959). Les principaux dysfonctionnements du marché pourraient être ceux liés aux retombées des connaissances, aux imperfections du marché financier, aux pénuries de main-d'œuvre qualifiée et aux asymétries d'information (Jaumotte et Pain, 2005). En Pologne, malgré le faible niveau de la recherche-développement, les dépenses de R-D financées par les entreprises ne représentent qu'un quart de ces dépenses, une structure qui est typique d'un pays à faible intensité de R-D<sup>21</sup>.

Les politiques de R-D devraient donc viser à associer les entreprises aux efforts faits dans ce domaine. Aussi bien les financements publics directs de la R-D des entreprises que les incitations fiscales sont très faibles en Pologne (graphique 3.18). Par exemple, les subventions fiscales représentent en moyenne 1.5 cent pour chaque dollar d'investissement privé dans la R-D, contre 10 cents dans l'UE19, 16 en Hongrie, 27 en République tchèque et 39 en Espagne. L'attrait présenté par des crédits d'impôt transparents en matière de R-D par rapport à des financements directs tient au caractère non discriminatoire de ces crédits

Graphique 3.18. **Soutien financier à l'investissement privé dans la R-D**

1. Mesures de la générosité des incitations fiscales en faveur de l'investissement dans la R-D, sur la base du revenu avant impôt nécessaires pour couvrir le coût initial d'un dollar de dépenses de R-D et payer l'impôt sur les sociétés sur un dollar de profit. Une valeur de 0 dans le graphique signifie que l'allégement fiscal en faveur des dépenses de R-D est juste suffisant pour compenser l'incidence du taux de l'impôt sur les sociétés.

Source : OCDE, Base de données des principaux indicateurs sur la science et la technologie.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/815411043183>

en termes de recherche et de domaine technologique ou de secteur industriel, ce qui réduit le risque de détournement et la tentation de miser sur les entreprises gagnantes (OCDE, 2008d). Les incitations fiscales en faveur de la R-D sont de plus en plus répandues dans les pays de l'OCDE comme moyen d'attirer des investissements étrangers dans ce secteur.

Deux initiatives récentes n'ont eu qu'un succès limité. Depuis janvier 2006, les dépenses liées à l'acquisition de nouvelles technologies sont partiellement déductibles de l'impôt. Cette déduction ne peut dépasser 50 % du prix des nouvelles technologies achetées et peut être reportée sur une période de trois ans. En 2008, 26 entités ont bénéficié d'une réduction totale d'impôt de 1.5 million de zlotys dans le cadre de ce programme. En outre, les entreprises réalisant des recherches scientifiques peuvent se voir accorder le statut de centre de recherche-développement, ce qui leur permet de sortir du bilan les coûts de ces recherches. Plus précisément, le statut de centre de recherche-développement donne la possibilité de créer un fonds d'innovation alimenté par les sommes déduites chaque mois de la base d'imposition au titre à la fois des coûts fixes (soit un amortissement accéléré) jusqu'à concurrence de 20 % des revenus obtenus par le centre au cours d'un mois donnée et des coûts récurrents<sup>22</sup>. Les actifs du fonds d'innovation peuvent être utilisés pour couvrir les coûts de la réalisation de travaux de recherche-développement

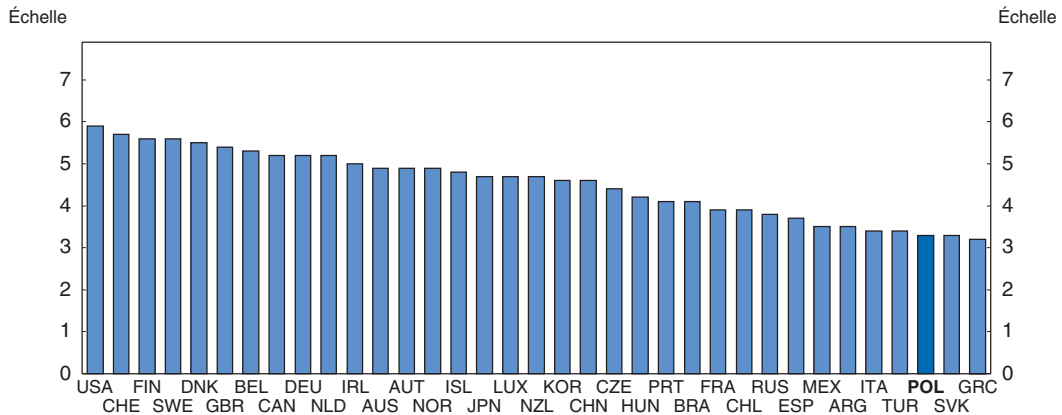
scientifiques. Jusqu'ici, la participation a été faible même si 20 centres de recherche-développement ont été créés depuis mai 2008, date à laquelle le seuil des recettes tirées des ventes de services de R-D requis pour bénéficier du statut a été ramené de 50 à 20 %. Des discussions sont en cours pour prolonger les allègements fiscaux et améliorer la visibilité du programme, qui n'est pas encore bien connu.

La rentabilité de l'investissement de R-D dépend des actifs complémentaires, notamment un bon fonctionnement des structures publiques de recherche. Les établissements d'enseignement supérieur jouent un rôle déterminant dans la création et le transfert d'idées au secteur privé : une forte priorité accordée aux recherches académiques stimule la R-D des entreprises et les incite à réaliser davantage de recherche-développement appliquée (van Pottelsberghe, 2008). En Pologne, le financement public de la recherche est trop fragmenté, alors que la réalisation d'une masse critique devrait contribuer à renforcer les liens entre la recherche et les entreprises. La révision des règles applicables à l'allocation des dotations forfaitaires (subventions institutionnelles) aux unités scientifiques contribue à concentrer le financement institutionnel sur les meilleures organisations de recherche. Pourtant, beaucoup d'instituts de recherche spécialisés de l'État n'ont pas une masse critique suffisante et la plupart des recherches publiques ne sont assujetties à aucune condition, car seulement 16 % d'entre elles font l'objet d'un appel à la concurrence (OCDE, 2008d). En conséquence, les efforts doivent être poursuivis pour relier les ressources à la performance de manière plus systématique et déplacer les dépenses du financement des institutions au financement de projets, choisis à l'issue d'un appel à la concurrence. En outre, les institutions devraient se voir accorder une plus grande autonomie dans l'établissement de procédures pour l'embauche et l'avancement sur la base des résultats. Les pouvoirs publics prévoient actuellement de faire une différenciation entre les universités suivant la qualité à la fois du contenu pédagogique et de la recherche et de créer trois catégories, au lieu des cinq catégories existant jusqu'ici : universités d'élite en mesure de concurrencer les meilleures universités européennes; universités performantes à la fois au sein des régions et au niveau national; et institutions locales. L'objectif est de renforcer les liens entre le financement et la performance, sur la base d'un processus d'évaluation devant intervenir tous les quatre ans.

Les liens entre les universités et l'industrie devraient être renforcés. Sur la base de divers indicateurs, la Pologne n'est pas très bien placée au niveau international pour ce qui est de la collaboration des universités et des secteurs industriels en matière de recherche (graphique 3.19). En 2007, le Centre national de recherche et développement a été établi pour mettre en œuvre la politique de R-D et d'innovation, gérer les programmes stratégiques de R-D, faciliter les transferts de technologie à l'économie et aux entreprises et améliorer les possibilités de carrière des scientifiques (OCDE, 2008d). Ce Centre représente aussi la Pologne dans les activités de R-D internationales. Une collaboration plus étroite entre la recherche publique et l'industrie pourrait être encouragée en facilitant la mobilité des chercheurs et en fournissant des incitations financières pour la mise en place de partenariats scientifiques au sein des entreprises. En outre, promouvoir la mobilité internationale des scientifiques et des chercheurs est un objectif qui fait l'objet d'une attention croissante. Par exemple, la Fondation pour la science polonaise a lancé un programme destiné à attirer des scientifiques et des chercheurs de renom, étrangers ou ressortissants polonais vivant à l'étranger, pour qu'ils mènent des recherches en Pologne. Des incitations fiscales devraient aussi être fournies aux entreprises privées coopérant avec les organismes de recherche étrangers.


### Graphique 3.19. Collaboration entre les universités et l'industrie dans le domaine de la R-D<sup>1</sup>

Moyenne pondérée 2008-09



1. Échelle de 1 (sous-développée) à 7 (aussi étendue et efficace que possible)

Source : World Economic Forum (2009), *The Global Competitiveness Report 2009-10*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/815505024871>

## Améliorer les résultats à l'exportation

La plupart des politiques qui renforcent l'IDE tendent à promouvoir également les exportations, car elles contribuent à accroître la productivité de manière générale<sup>23</sup>. Par exemple, le renforcement des compétences contribue à améliorer la qualité des produits polonais. L'accélération du passage à des biens à plus haute valeur ajoutée devrait à son tour accroître les exportations vers les marchés asiatiques et, plus généralement, contribuer à surmonter les difficultés rencontrées par les exportateurs polonais pour vendre sur les marchés éloignés. Une meilleure infrastructure réduit les coûts du commerce et des transports, ce qui augmente directement la compétitivité des exportateurs polonais. Outre les problèmes spécifiques examinés ci-dessus, assurer une allocation efficace des facteurs de production (par exemple, grâce à un fonctionnement satisfaisant des marchés des produits, du travail – voir chapitre 2 – et des capitaux), supprimer les obstacles au développement des PME sur les marchés à l'exportation et concevoir des programmes de promotion des exportations efficaces par rapport aux coûts sont autant d'éléments indispensables pour améliorer les résultats de la Pologne en matière d'exportations.

### **Encourager une allocation plus efficace des ressources**

#### **Réduire l'emploi dans l'agriculture**

La taille disproportionnée du secteur agricole est le problème le plus visible en matière d'affectation des ressources dont souffre l'économie polonaise. L'emploi dans l'agriculture, bien qu'en baisse, reste élevé, à 15 % environ de l'emploi total, alors que le secteur ne représente que 3-4 % du PIB. Cette situation témoigne de la très faible productivité de l'agriculture polonaise, même en tenant compte de la surestimation de l'emploi agricole due aux incitations à l'autodéclaration en tant qu'agriculteur, qui génère un chômage caché dans les zones rurales. Bien que la politique agricole commune ait encouragé la modernisation des grandes exploitations, elle n'a eu que peu d'incidence sur la restructuration des petites. Ainsi, le secteur reste caractérisé par un dualisme marqué, associant de grandes exploitations agricoles compétitives contribuant à un secteur

agroalimentaire dynamique, surtout sur les marchés d'exportation, et de petites exploitations très fragmentées et technologiquement en retard.

Les enjeux soulevés par la consolidation très nécessaire du secteur agricole sont bien connus. Les analyses précédentes de l'OCDE sur cette question (OCDE, 2008a et 2008b) peuvent être résumées comme suit. Les agriculteurs des petites exploitations vivent dans une situation de semi-subsistance, recevant un ensemble de subventions et travaillant dans le secteur informel. Grâce aux incitations peu souhaitables induites par un système de prélèvements et de transferts trop généreux pour les agriculteurs (y compris le système KRUS pour les pensions, voir chapitre 1), des rentes importantes peuvent être maintenues, qui ralentissent la restructuration, freinent la mobilité des travailleurs et gaspillent des ressources de main-d'œuvre. De plus, étant donné que ce système généreux assure un filet de sécurité, le réformer est politiquement sensible et coûteux à court terme. Cependant, les gains budgétaires à long terme pourraient être non négligeables, en raison à la fois des économies réalisées au titre des paiements de transfert et d'une augmentation des recettes fiscales. En conséquence, aligner le filet de sécurité des agriculteurs sur le système général reste une priorité centrale des responsables. Une telle évolution contribuerait à libérer les ressources qui seront nécessaires pour mettre en œuvre les programmes massifs d'infrastructure et éviter des pénuries de main-d'œuvre dans la construction. Le développement de l'infrastructure des transports et des télécommunications est l'une des principales mesures complémentaires d'une telle réforme qui améliorera les liens entre les zones rurales et les zones urbaines. Encourager la mobilité de la main-d'œuvre exige également une amélioration de l'accès à l'éducation dans les zones rurales et la suppression des obstacles à un meilleur fonctionnement des marchés locaux dans les zones urbaines.

### ***Assouplissement des réglementations généralisées limitant la concurrence***

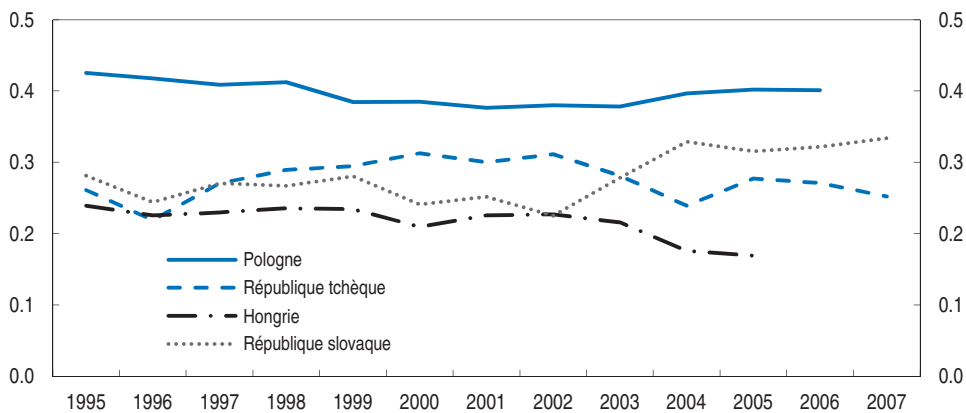
Un environnement concurrentiel favorise une allocation efficace des facteurs de production, à la fois entre les secteurs et entre les entreprises au sein des secteurs, se traduisant par des gains globaux de productivité. De fait, les réglementations freinant la concurrence réduisent la capacité d'ajustement de l'économie en protégeant les entreprises et les secteurs non concurrentiels et en ralentissant l'adoption des meilleures pratiques. En outre, la mondialisation (qui implique un processus continu de changements structurels) pourrait rendre encore plus indispensable une plus grande réactivité de l'économie<sup>24</sup>. Bien que les secteurs les plus réglementés soient souvent protégés de la concurrence internationale, la promotion de la concurrence dans les secteurs produisant des biens non échangeables est indispensable à la performance des secteurs produisant des biens échangeables. La réduction des rentes devrait conduire à une expansion de l'activité et attirer des ressources vers les secteurs déréglementés, ce dont pourrait souffrir les secteurs des biens échangeables. Cependant, l'emploi global pourrait être favorisé (et le solde budgétaire des administrations publiques pourrait s'améliorer). Par ailleurs, à moyen terme, les gains de productivité dynamiques dans ces secteurs déréglementés libéreraient des ressources pour les biens échangeables et favoriseraient les résultats à l'exportation. Ces deux derniers effets domineront vraisemblablement au fil du temps.

Malgré des améliorations régulières, la Pologne reste le pays de l'OCDE où la réglementation des marchés des produits est la plus stricte, sur la base du dernier indice agrégé. Si l'on se fonde sur les résultats plutôt que sur les indicateurs, ce diagnostic est confirmé. De fait, le volume global des rentes, tel que mesuré par la marge moyenne prix-




coûts – variable représentative courante de la majoration entre les prix et les coûts marginaux et de l'ampleur des imperfections des marchés de produits – est de 10 à 20 % plus élevé en Pologne que dans les autres PECO-4 (graphique 3.20). Comme on pouvait s'y attendre, les marges prix-coûts sont plus faibles dans le secteur manufacturier, car la concurrence étrangère tend à les réduire (Boulhol, 2010 pour une étude et des données concernant les différents pays de l'OCDE et Gradzewicz et Hagemeyer, 2007 pour la Pologne). Les rentes semblent excessivement importantes (en termes absolus et par rapport aux autres pays) dans presque tous les secteurs (sauf les transports), notamment l'immobilier, la construction, le secteur financier et les autres services aux entreprises, le commerce de détail et l'agriculture.

Graphique 3.20. **Marges prix-coûts dans l'ensemble de l'économie**



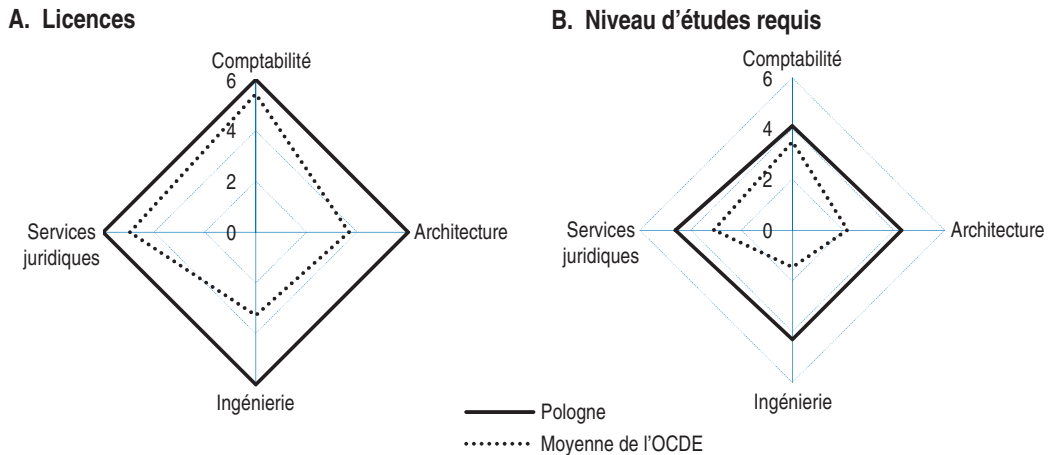
Source : OCDE, Base de données STAN.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/815534236582>

L'analyse d'indicateurs plus détaillés de la réglementation permet une identification plus précise des obstacles à la concurrence dans les industries de réseau, la distribution de détail et les services professionnels. L'évolution de l'indice de la réglementation pour l'énergie, les transports et les communications montre que la Pologne, comme la plupart des pays de l'OCDE, a réalisé des progrès substantiels dans la déréglementation des industries de réseau, qui ont permis une réduction des obstacles à l'entrée. En revanche, la participation de l'État au capital des entreprises concernées reste importante et peu d'avancées sont à noter, sauf dans le secteur des télécommunications : la propriété publique domine encore dans l'électricité, le gaz, les transports aériens, les transports ferroviaires et la poste, y compris dans leurs segments les plus compétitifs. Même dans les télécommunications, la structure du marché est très concentrée, puisque l'opérateur historique détient 68 % de la part de marché dans les lignes fixes; le segment mobile était exploité par un oligopole de trois entreprises jusqu'en 2007, mais un quatrième opérateur s'est assurée une part de marché de 7 % à la fin de 2009. Dans le secteur de la distribution de détail, les obstacles à l'ouverture de grandes surfaces ont été levés en 2008, mais la concurrence est toujours freinée par les formalités administratives intéressant l'enregistrement et la délivrance de licences et de permis pour la réalisation d'activités commerciales. Comme on l'a vu plus haut, cette caractéristique est généralisée, les formalités administratives ayant un impact sur l'ensemble de l'économie et pas seulement sur la distribution de détail. Dans les services professionnels, les activités juridiques sont


les plus réglementées à la fois en termes de comportement (prix et commissions, forme d'entreprise, etc.) et d'entrée. Cependant, le graphique 3.21 montre que les réglementations concernant les niveaux d'études et les licences sont les mêmes dans l'ensemble des services professionnels et qu'elles limitent fortement l'entrée.

Graphique 3.21. **Entrée dans les services professionnels**<sup>1</sup>  
2008



1. Échelle des indicateurs allant de 0 à 6 depuis le moins jusqu'au plus restrictif.

Source : OCDE, *Les indicateurs de la réglementation des services professionnels*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/815534602118>

### Consolider le système financier pour accroître la concurrence et l'efficacité

Un système financier développé achemine l'épargne intérieure vers les projets d'investissement les plus valables et non vers les projets à caractère politique, améliorant ainsi la productivité globale et la capacité d'absorption de la technologie grâce à un déploiement plus efficace des ressources. La réduction des coûts des transactions financières augmente aussi la rentabilité du capital, ce qui contribue à une épargne plus élevée et à une croissance plus dynamique, du moins à moyen terme, conformément au profil de la transition dans un cadre de croissance néo-classique type. En outre, les données empiriques amènent à penser qu'un système financier renforcé améliore l'absorption de l'IDE (Alfaro et al., 2004; Carkovic et Levine, 2005; Hermes et Lensink, 2003), car il permet de disposer de ressources financières intérieures pour compléter l'investissement étranger.

Tous les indicateurs montrent que les systèmes financiers ont été considérablement améliorés dans les PECO-4 mais sont encore sous-développés par rapport à l'UE15 (Allen et al., 2005; BCE, 2009). Le niveau de l'intermédiation financière, mesuré par les actifs totaux des institutions de crédit en pourcentage du PIB, et le total des crédits et des dépôts sont bien inférieurs en Europe de l'Est. De plus, la Pologne est à la traîne par rapport à la Hongrie et aux Républiques tchèque et slovaque (tableau 3.7). Avec des actifs totaux d'environ 85 % du PIB, le secteur bancaire dominait le système financier polonais en 2008. Par comparaison, la capitalisation boursière représentait environ 40 % du PIB, la valeur du marché de la dette 30 %, les actifs des fonds de pension 10 %, les actifs des sociétés d'assurance 10 % et les actifs des fonds communs de placement 5 %<sup>25</sup>. Pourtant, l'infrastructure bancaire est sous-développée, car seule une petite majorité de la

Tableau 3.7. **Bilans bancaires dans certains pays<sup>1</sup>**

En pourcentage du PIB

|                     | Actifs/PIB  |             |             | Prêts <sup>2</sup> /PIB |             |             | Dépôts <sup>3</sup> /PIB |             |             |
|---------------------|-------------|-------------|-------------|-------------------------|-------------|-------------|--------------------------|-------------|-------------|
|                     | 2005        | 2006        | 2007        | 2005                    | 2006        | 2007        | 2005                     | 2006        | 2007        |
| <b>Pologne</b>      | <b>59.6</b> | <b>64.3</b> | <b>67.7</b> | <b>26.7</b>             | <b>30.4</b> | <b>36.3</b> | <b>33.5</b>              | <b>35.4</b> | <b>35.6</b> |
| République tchèque  | 81.6        | 90.5        | 101.5       | 32.8                    | 42.1        | 50.0        | 56.1                     | 63.0        | 68.1        |
| Hongrie             | 70.4        | 91.6        | 100.0       | 45.0                    | 59.5        | 65.3        | 36.9                     | 46.6        | 48.2        |
| République slovaque | 83.9        | 92.6        | 95.8        | 33.4                    | 43.6        | 48.1        | 52.0                     | 61.0        | 61.8        |

1. Toutes les banques (à l'exclusion des banques centrales nationales) dont les bilans étaient disponibles pour les trois années considérées. Les données font référence aux bilans non consolidés, sauf dans les cas limités où les banques n'ont fourni que des données consolidées.

2. Prêts totaux aux particuliers.

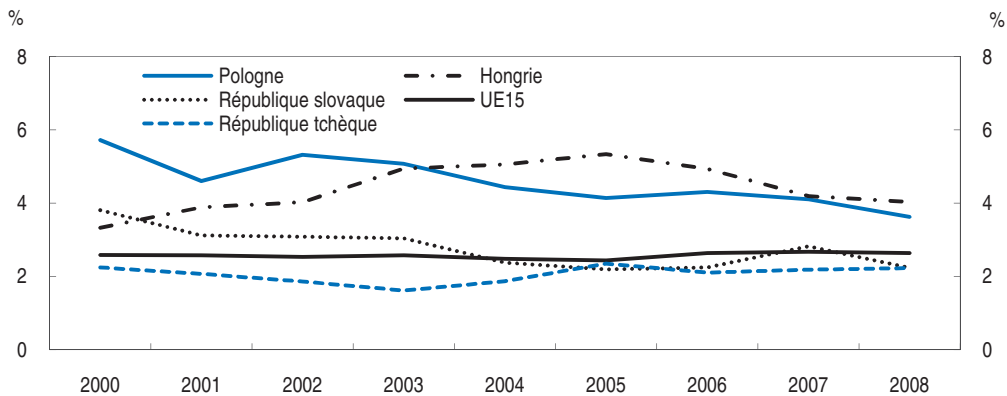
3. Dépôts des particuliers.

Source : KUF et GUS pour la Pologne; Bankscope pour les autres pays.


population d'âge actif possède un compte bancaire et les paiements sont encore réalisés pour l'essentiel par le biais d'un réseau local de succursales de la poste (Allen et al., 2005). D'après ces auteurs, l'inefficacité du secteur bancaire est mise en évidence par des frais généraux relativement élevés par rapport aux autres pays de l'UE15 et PECO-4, en raison vraisemblablement de l'existence de sureffectifs dans les établissements de crédit. Le fait que les marges nettes d'intérêt restent aux alentours de 4 % des actifs totaux des banques (graphique 3.22) donne fortement à penser que l'absence de pressions concurrentielles permet aux banques de maintenir un haut niveau de rentabilité, malgré une efficacité-coût médiocre.

Graphique 3.22. **Marges nettes d'intérêt dans le secteur bancaire**

En pourcentage des actifs totaux des banques



Source : Bankscope.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/815578785736>

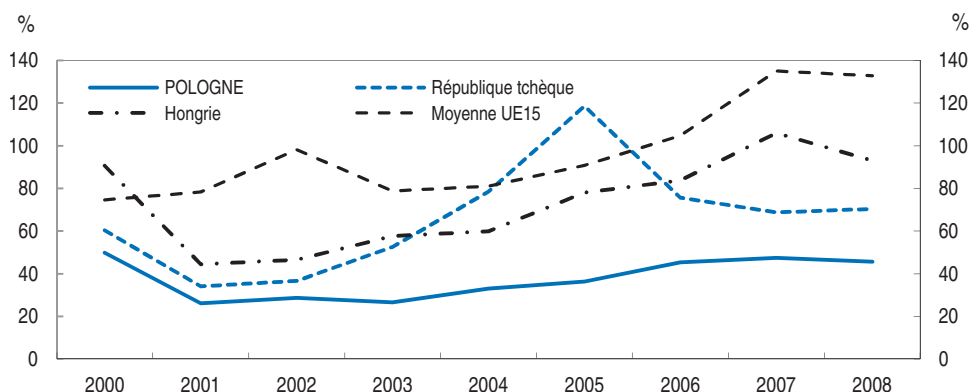
Les capitaux et les investisseurs étrangers ont beaucoup contribué à la modernisation du système financier polonais, améliorant son efficacité (Pruski et Szpunar, 2009). Comme suite aux IDE réalisés dans le cadre des opérations de privatisation et à l'acquisition de participations à la Bourse de Varsovie, les investisseurs étrangers sont majoritaires dans la plupart des institutions financières, bien que dans une moindre mesure que dans les autres PECO-4 (BNP, 2009). En Pologne, à la fin de 2006, ils contrôlaient 71 % du capital du secteur bancaire, 77 % du secteur des assurances, 40 % des fonds de pension et 26 % des

fonds d'investissement (Pruski et Szpunar, 2009). La participation d'investisseurs stratégiques étrangers a conduit à des transferts de savoir-faire, renforcé la concurrence, élargi l'offre de produits financiers et permis une meilleure gestion des risques grâce à l'octroi de crédits à des entreprises plus efficaces et non aux clients traditionnels comme c'est souvent le cas avec les banques d'État. En outre, même si l'on continue de craindre de manière générale que la pénétration des banques étrangères ne conduise à un rationnement du crédit pour les petites entreprises (Agenor, 2003), les PME en Pologne semblent avoir bénéficié de la forte pénétration des banques à capitaux étrangers (Farnoux *et al.*, 2004). En revanche, la large participation étrangère au capital des institutions financières engendre de nouveaux risques de contagion à partir des banques mères (Arvai *et al.*, 2009, voir aussi chapitre 1); dans ces conditions, une étroite supervision s'impose, notamment pour limiter la concentration des flux de capitaux. Cependant, si l'exposition aux entrées à court terme des investisseurs étrangers accroît la probabilité et la gravité des crises financières (Eichengreen *et al.*, 2006), la présence d'investisseurs étrangers en longue période dans le secteur financier semble améliorer la stabilité globale du système (Clarke *et al.*, 2003), notamment grâce à la diversification des actifs et des passifs des ménages et des entreprises. En période de profonde crise financière, les institutions financières à capitaux étrangers pourraient même servir de protection contre les sorties de capitaux (Peek et Rosengren, 2000). Les craintes d'un retrait massif des lignes de crédit par les banques mères étrangères ne se sont en fait pas matérialisées durant la crise récente.

Malgré les évolutions financières en cours, beaucoup reste à faire. D'importantes imperfections des marchés des capitaux limitent l'accès au crédit des entreprises, ce qui influe sur leur décision d'investissement, alors que l'offre limitée de services bancaires dans l'ensemble du pays décourage l'épargne. Un obstacle structurel à l'approfondissement financier est la fragmentation du système financier polonais, car l'existence d'un grand nombre de petites banques conduit à des coûts fixes globaux élevés qui sont une source d'inefficacité et empêchent l'exploitation des économies d'échelle. En 2008, on comptait 649 établissements nationaux de crédit, dont 64 banques commerciales et 585 coopératives, sans qu'il y ait aucun regroupement depuis 2002. Pourtant, ces nombreuses banques coopératives ne représentaient que 5 % des actifs bancaires totaux (Kowalewski, 2009)<sup>26</sup>. En contribuant à l'efficacité, la consolidation devrait élargir l'offre de services bancaires et financiers, tout en améliorant leur qualité globale. En outre, les analyses précédentes ont fait état de sérieuses déficiences dans le cadre juridique des sûretés et des hypothèques, ce qui freine la croissance du crédit. La capacité des banques de récupérer les biens donnés en garantie est freinée par l'inefficacité du système des tribunaux commerciaux (FMI, 2005). Comme ils ne sont pas sûrs de disposer d'actifs en garantie, les prêteurs tendent à durcir leur position en matière de crédit et la Pologne se distingue comme le pays d'Europe méridionale et orientale membre de l'UE où le système de garanties hypothécaires contribue le moins à réduire les risques pour les prêteurs (Commission européenne, 2006). La législation récente sur les biens donnés en sûreté, examinée plus haut dans le cadre du Programme d'amélioration de la réglementation, va dans le bon sens, mais sa faible mise en œuvre pourrait encore pénaliser le développement du système financier, car les banques et les actionnaires semblent avoir toujours des problèmes à faire respecter leurs droits. Une difficulté importante découle de la position prioritaire des créances de l'État par rapport à celles des banques lorsqu'il s'agit de faire jouer les garanties.


L'État détient toujours 20 % des actifs bancaires, cette part étant à peu près stable depuis 2000<sup>27</sup>. Le secteur public n'est majoritaire que dans quatre des 64 banques commerciales. Le Trésor contrôle 51.5 % de PKO BP, la plus grande banque polonaise, et 100 % de BGK et indirectement Bank Pocztowy et Bank Ochrony Srodowiska (BNP, 2009). Parmi les 47 banques privées commerciales, 40 sont contrôlées par des capitaux étrangers. Bien que la participation de l'État au capital du secteur bancaire ne semble pas générer de distorsions importantes, une totale privatisation éliminerait toute préoccupation quant à des conflits d'intérêt (FMI, 2005). En outre, la privatisation prévue de la Bourse de Varsovie devrait jouer un rôle clé dans le développement des marchés des capitaux polonais. Les données disponibles confirment de façon récurrente que la libéralisation du marché boursier améliore la croissance économique, même si les effets de croissance estimés pourraient aussi dépendre des autres réformes qui tendent à accompagner cette libéralisation (Kose *et al.*, 2009). Jusqu'ici, la Bourse de Varsovie s'est développée au gré des privatisations passées, mais la liquidité reste faible (graphique 3.23). En 2008, 374 entreprises étaient cotées (dont 25 étaient des entreprises étrangères) contre 215 en 2000. Un nouveau système de négociation alternatif a été créé en 2007, NewConnect, pour les jeunes entreprises qui ne répondent pas aux conditions requises pour être cotées sur le marché principal (Kowalewski, 2009). La WSE a conclu un accord croisé avec NYSE Euronext et a acquis une participation de 25 % dans la bourse ukrainienne Innex. L'identification de partenaires stratégiques devrait permettre à la Pologne de participer à l'approfondissement des réseaux boursiers européens, qui est au centre de l'intégration des marchés. L'existence de réseaux entre les bourses diminue les coûts de transaction, dope la liquidité, améliore l'efficacité grâce à l'utilisation de cotations croisées et à une plus grande quantité d'informations et permet aux entreprises d'élargir la base de leurs actionnaires (Allen *et al.*, 2005). Pour la Pologne, le renforcement de l'intégration représenterait une étape importante vers l'exploitation de l'avantage comparatif que lui donne sa taille dans l'ensemble de la région pour devenir en Europe centrale le centre de négociation des instruments financiers, l'emportant sur sa principale rivale, la Bourse de Vienne. Plus généralement, il ne fait guère de doute que l'adoption de l'euro doperait sensiblement l'évolution du marché boursier et élargirait les options des investisseurs (voir Spiegel, 2009,

Graphique 3.23. **Taux de rotation des actions négociées**<sup>1</sup>  
En pourcentage de la capitalisation moyenne du marché



1. Le taux de rotation est la valeur totale des actions négociées durant la période divisée par la capitalisation moyenne du marché pour la période.

Source : Banque Mondiale, Indicateurs du développement mondial.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/815674360748>

pour des références utiles sur le lien entre l'UME et l'intégration financière). L'adoption de l'euro contribuera aussi à l'émergence d'un marché liquide des obligations de société, qui pourrait réduire sensiblement les coûts d'emprunt. En septembre 2009, la Bourse de Varsovie a lancé CATALYST – le premier marché organisé de titres de la dette en Europe centrale et orientale – qui facilitera l'émission de titres par les sociétés et les municipalités. Le FMI (2009) souligne que le marché des obligations autres que les obligations d'État reste peu important et peu liquide et que les mesures visant à faciliter l'émission de titres de la dette par les entreprises, comme le renforcement de l'infrastructure du marché dans le domaine des services de garde et de dépôt et la rationalisation des procédures d'émission, pourraient favoriser le développement du marché. Les possibilités de développement des activités financières restent donc énormes.

### **Suppression des obstacles au développement des PME<sup>28</sup>**

Les PME jouent un rôle important dans l'économie polonaise, et leur développement est freiné par des faiblesses structurelles. En 2007, le nombre d'entreprises actives s'élevait au total à 1.78 million, soit une augmentation de 60 % par rapport à 1995. Les PME, c'est-à-dire les entreprises comptant moins de 250 salariés, représentaient 99.8 % des entreprises actives, 70 % des travailleurs non agricoles et 56 % de la valeur ajoutée. En moyenne, la productivité du travail est donc de 40 % environ inférieure dans les PME que dans les grandes entreprises. Les PME entrent pour 22 % dans les exportations totales et environ un tiers des entreprises comptant plus de 10 salariés sont des entreprises exportatrices, cette part restant stationnaire depuis 2000 malgré l'ouverture de plus en plus grande des échanges. Comparée à l'UE27, la part des microentreprises dans la structure globale des entreprises polonaises est très forte par rapport à celle des petites entreprises (tableau 3.8)<sup>29</sup>. En outre, bien que les grandes entreprises représentent dans les deux cas 0.2 % du nombre total, dans l'UE, elles comptent 37 % de travailleurs de plus en moyenne. En outre, les taux de survie des nouvelles entreprises polonaises sont à l'évidence dans l'extrémité inférieure de la marge des pays de l'OCDE.

Les problèmes auxquels sont confrontées les PME pour soutenir la concurrence au niveau international sont dans une large mesure ceux qui ont été identifiés plus haut, notamment la bureaucratie, l'insuffisance des infrastructures, la complexité des réglementations juridiques et fiscales, la faible capacité d'innovation et l'insuffisance de la main-d'œuvre qualifiée. Les principaux obstacles à l'augmentation des exportations par les PME sont bien connus. La plupart de ces entreprises ne disposent pas d'informations sur les marchés internationaux ni d'expérience sur ces marchés, leur permettant de mettre en évidence les possibilités qui s'offrent, ce qui limite leurs capacités d'investissement et leur compétitivité<sup>30</sup> et elles n'ont pas le niveau de compétence en matière de gestion nécessaire pour traiter des relations à distance et soutenir la concurrence au niveau international. Sur la base d'enquêtes séparées menées par le ministère de l'Économie et l'Agence polonaise pour le développement des entreprises (APDE), les principaux obstacles au développement des PME et à l'entrepreneuriat sont, d'après les entreprises polonaises elles-mêmes les suivants : cadre juridique complexe; niveau élevé des dépenses administratives; taux d'imposition élevés; accès inadéquat à des financements; absence de main-d'œuvre qualifiée et déficience dans les compétences en matière de gestion. Ainsi, les autorités pourraient avoir un rôle vital à jouer pour impulser les mesures nécessaires pour surmonter ces obstacles, surtout qu'il est largement reconnu que l'esprit d'entrepreneuriat est assez dynamique en Pologne.

Tableau 3.8. Répartition des entreprises et de l'emploi, par taille en Pologne et dans l'UE27

| Taille (nombre de salariés)                            | Nombre d'entreprises (milliers) | Part des entreprises (%) | Part des salariés (%) | Taille moyenne de l'entreprise | Part de la valeur ajoutée (%) |
|--|---------------------------------|--------------------------|-----------------------|--------------------------------|-------------------------------|
| <b>Pologne, 2007</b>                                   |                                 |                          |                       |                                |                               |
| Microentreprises (1-9)                                 | 1 713                           | 96.4                     | 40.1                  | 2.1                            | 28.0                          |
| Petites entreprises (10-49)                            | 45                              | 2.5                      | 11.2                  | 22.3                           | 10.4                          |
| Entreprises de taille moyenne (50-249)                 | 15                              | 0.9                      | 18.0                  | 104.8                          | 18.0                          |
| <i>Sous-total</i>                                      | <i>1 734</i>                    | <i>99.8</i>              | <i>69.3</i>           | <i>3.5</i>                     | <i>56.0</i>                   |
| Grandes entreprises (250+)                             | 4                               | 0.2                      | 30.6                  | 773.5                          | 44.0                          |
| <b>Total</b>   | <b>1 777</b>                    | <b>100.0</b>             | <b>100.0</b>          | <b>5.0</b>                     | <b>100.0</b>                  |
| Part des microentreprises dans la contribution des PME | –                               | 96.6                     | 57.8                  | –                              | 50.0                          |
| <b>UE27, 2005</b>                                      |                                 |                          |                       |                                |                               |
| Microentreprises (1-9)                                 | 18 016                          | 91.7                     | 29.7                  | 2.1                            | 20.2                          |
| Petites entreprises (10-49)                            | 1 375                           | 7.0                      | 20.7                  | 19.1                           | 18.8                          |
| Entreprises de taille moyenne (50-249)                 | 216                             | 1.1                      | 16.8                  | 98.5                           | 17.9                          |
| <i>Sous-total</i>                                      | <i>19 608</i>                   | <i>99.8</i>              | <i>67.2</i>           | <i>4.3</i>                     | <i>57.0</i>                   |
| Grandes entreprises (250+)                             | 39                              | 0.2                      | 32.8                  | 1 057.6                        | 43.0                          |
| <b>Total</b>   | <b>19 647</b>                   | <b>100.0</b>             | <b>100.0</b>          | <b>6.5</b>                     | <b>100.0</b>                  |
| Part des microentreprises dans la contribution des PME | –                               | 91.9                     | 44.2                  | –                              | 36.4                          |

Source : APDE pour la Pologne, Commission européenne, chiffres clés sur l'Europe (2009) pour l'UE27.

Un message important ressortant de l'analyse approfondie du cadre des PME polonaises menée à l'OCDE (2009d) concerne la dispersion entre différentes autorités des politiques en faveur du développement de ces entreprises. Les ministères et organismes s'occupant des politiques relatives aux PME sont notamment le ministère de l'Économie, le ministère du Développement régional, l'APDE, mais aussi le ministère de l'Éducation, le ministère de la Science et de l'Enseignement supérieur, le ministère du Travail ainsi que plusieurs institutions régionales, comme les institutions financières régionales (IFR). Bien que les responsables aient reconnu qu'une stratégie à long terme pour les PME exige des actions concertées dans ce large éventail de domaines, dans la pratique il semble que la coordination entre les nombreuses activités relatives aux PME soit limitée. La politique en faveur des PME pour la période 2003-06 n'a pas été renouvelée et les autorités ont fait appel à l'expertise de l'OCDE pour l'élaboration d'une nouvelle stratégie sur les politiques à l'égard des PME et de l'entrepreneuriat.

Néanmoins, l'aide aux PME est fournie dans le cadre d'une structure bien développée, appelant la coopération entre l'APDE (au niveau central), les IFR (au niveau régional) et les services fournis au niveau local par le réseau national des services aux PME (KSU), réseau de centres de soutien géré par l'APDE. Depuis sa création en 1996, le KSU regroupe des organisations non gouvernementales, des organismes de développement régional, une organisation patronale, des fonds de garantie des crédits, des écoles de commerce, des chambres de commerce et d'industrie, etc. Au sein de 212 unités organisationnelles, ce réseau fournit aux PME des informations et des conseils gratuits, une formation et des services financiers. Le KSU est considéré comme l'un des meilleurs outils pour acheminer l'aide de l'État en faveur du développement des PME, encourageant l'expansion de la formation et des services de tutorat.

L'amélioration de l'accès des PME à des financements est une priorité pour la plupart des pays afin de faciliter le processus de démarrage et de développement de ces

entreprises. En Pologne, on distingue trois types de plans publics de financement : les fonds de garantie, les fonds de crédit et les fonds de placement en actions. Les garanties accordées par l'État relèvent du BGK, et environ 50 fonds locaux et régionaux offrent des garanties aux banques consentant des prêts aux PME. En 2007, on comptait un peu plus de 11 000 garanties, y compris 6 084 accordées par le BGK, pour un total d'environ 2 milliards zlotys de prêts. En outre, les fonds de crédit, qui gèrent environ 1 milliard de zlotys (fin 2008) ciblent les microentreprises et les petites entreprises qui ne peuvent fournir de sûretés en contrepartie de leurs prêts bancaires. Le capital des fonds de crédit a plus que doublé depuis 2004 grâce à des injections de fonds structurels de l'UE. Enfin, les systèmes de financement en fonds propres sont administrés par le Fonds national d'équipement, créé en 2005 et détenu par le BGK, mais le marché du capital-risque joue un rôle mineur dans le financement des PME. Une option pour le financement des PME à haut potentiel pourrait être le développement de la plate-forme NewConnect à la Bourse de Varsovie.

L'examen des questions et des politiques relatives aux PME et à l'entrepreneuriat (OCDE, 2009e, chapitre 3) souligne que le recours aux fonds de crédit et de garantie et le champ d'action de ces fonds sont peu développés et avance plusieurs explications à cet état de choses. Les banques commerciales préfèrent prêter aux PME existantes et de préférence aux grandes entreprises plutôt qu'aux jeunes pousses, même avec des garanties de l'État. La commission payable par les PME pour les services de garantie est généralement d'environ 3 %, ce qui semble supérieur à la bonne pratique internationale. Malgré la modification de la loi sur les garanties de 2009, qui a porté la part garantie du prêt à 50 %, ce pourcentage pourrait être encore inférieur à celui jugé souhaitable par les banques pour octroyer des crédits de manière plus efficace. Des possibilités existent de rationaliser les fonds de crédit et de garantie de façon à générer des économies d'échelle et à renforcer la coopération entre ces fonds, afin notamment de normaliser leurs opérations et leurs commissions.

Les PME n'ont souvent pas les compétences de base requises dans les domaines indispensables à la création et au développement des entreprises, comme la gestion opérationnelle et financière, la comptabilité et le marketing. D'après une étude réalisée par l'APDE en 2008, les PME polonaises n'accordent guère d'attention à la planification stratégique, à la tenue des comptes et à l'innovation. L'introduction d'un programme sur l'entrepreneuriat à tous les niveaux d'études par le ministère de l'Enseignement est à l'évidence une mesure importante pour renforcer sur le long terme la prise de conscience par les étudiants de l'importance de l'esprit d'entrepreneuriat. Entre temps, les priorités devraient être de promouvoir la formation dans les domaines où elle est déficiente, comme l'APDE a commencé de le faire en utilisant le programme opérationnel de capital humain financé par le Fonds social européen pour réaliser ces objectifs<sup>31</sup>. En outre, si l'éducation et la formation des adultes sont insuffisamment développées en Pologne en général, comme on l'a vu plus haut, les PME sont très défavorisées en termes de participation à la formation professionnelle, par rapport à d'autres pays (tableau 3.9). En conséquence, l'aide de l'État à cette formation devrait viser expressément ces entreprises.

### **Rationaliser la promotion des exportations**

Qu'il s'agisse de faire face à des dysfonctionnements du marché imputables à des externalités d'information et à des retombées des exportations ou d'aider les PME à surmonter les obstacles à l'internationalisation, la plupart des pays prévoient un ensemble



Tableau 3.9. **Pourcentage de l'ensemble des entreprises offrant des possibilités de formation professionnelle continue**

Par nombre de salariés, plusieurs pays, 2005

|                     | 10-19     | 20-49     | 50-249    | 250+      | Total     |
|---------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| République tchèque  | 52        | 63        | 88        | 100       | 63        |
| <b>Pologne</b>      | <b>11</b> | <b>22</b> | <b>43</b> | <b>72</b> | <b>24</b> |
| République slovaque | 30        | 39        | 57        | 80        | 38        |
| UE27                | 37        | 53        | 68        | 84        | 49        |

Source : Eurostat (2005), Enquêtes sur la formation professionnelle continue (CVTS3) 2005.

des services et de programmes destinés à appuyer les entreprises dans leurs efforts d'ouverture à l'international. D'après une récente étude de la Banque mondiale, le nombre d'organismes de promotion des exportations a triplé au cours des deux dernières décennies (Lederman *et al.*, 2006). Les recherches menées précédemment ont mis en évidence cinq obstacles majeurs à la performance des PME à l'exportation : pénurie de fonds de roulement pour financer les exportations; difficultés à identifier les possibilités d'activité à l'étranger; accès limité aux informations nécessaires pour localiser et analyser les débouchés; incapacité de contacter des clients potentiels à l'étranger; et insuffisance des connaissances managériales requises pour l'internationalisation (OCDE, 2009d). Wilkinson et Brouthers (2000), Spence (2003) et Volte Martincus et Carballo (2009), entre autres, montrent que les instruments de promotion des exportations améliorent la performance. Alvarez (2004) constate également une relation positive, mais pas pour tous les types d'instruments. En particulier, ni les foires, ni les missions commerciales ne jouent sur la probabilité d'exporter de façon permanente, d'après cette étude, alors qu'aussi bien la formation des travailleurs aux opérations d'exportation que la constitution de comités d'exportateurs, composés d'entreprises ayant des objectifs communs plus ciblés en matière internationale influent bien sur cette probabilité.

Le ministère de l'Économie est intimement persuadé que la promotion des exportations peut avoir un effet durable sur la croissance économique. Il a donc mis en place une palette de programmes destinés à soutenir les exportateurs polonais. Ces programmes peuvent être classés en quatre catégories. *Premièrement*, on peut citer l'aide publique *de minimis*, qui comprend des subventions au titre de la certification des produits, de la publication et des projets de promotion des échanges. Ces instruments peuvent être utilisés jusqu'à la fin de 2013 pour les entreprises qui réalisent des opérations en Pologne. La subvention au titre de la certification des produits bénéficie aux PME et couvre jusqu'à 50 % des coûts afférents à l'emploi de consultants, à la traduction des spécifications du produit, au transport et à l'assurance des échantillons, à la réalisation de tests et de la délivrance du certificat, avec une limite annuelle de 50 000 zlotys par PME. L'objectif de l'aide à la publication, couvrant jusqu'à 50 % des coûts admissibles, est de faciliter la production de matériel imprimé et promotionnel pour un groupe d'entreprises. Les projets de promotion des échanges doivent être montés par un groupe d'au moins quatre entreprises et doivent comprendre au moins deux événements promotionnels, par exemple des foires, des expositions, des échantillonnages de produits, des séminaires, des spectacles, etc. L'aide ne couvre pas plus de 50 % des coûts admissibles, avec une limite de 50 000 zlotys par projet et de 8 000 zlotys par entreprise participant au projet.

*Deuxièmement*, certaines des mesures prévues dans le programme opérationnel « Économie innovante » visent la promotion des exportations : à savoir la mesure 6.1

« Passeport pour l'exportation », la mesure 6.2.1 « Aide au Réseau de centres de services aux investisseurs et aux exportateurs » et la mesure 6.5 « Promotion de l'économie polonaise ». L'objectif du « Passeport pour l'exportation » est d'encourager un modèle global de pénétration sur un marché étranger des biens exportés. Ce programme vise les PME souhaitant mettre en place une activité d'exportation ou dont la part des exportations dans le total est inférieure à 30 %. « Passeport pour l'exportation » finance une évaluation sur mesure par des consultants des possibilités d'exportation ainsi que les événements promotionnels requis pour améliorer la visibilité d'un produit exporté sur un marché cible. Le montant total des ressources consacrées à ce programme est de 122 millions d'euros, avec une limite de 210 000 zlotys par entreprise. La mesure 6.2.1 vise à établir dans les voivoidships polonais un système de 16 centres de services aux investisseurs et aux exportateurs, qui fourniront aux entreprises réalisant des affaires en Pologne des informations sur les marchés extérieurs et faciliteront la coopération avec les partenaires étrangers. Le budget de cette mesure est de 18 millions d'euros. Le programme général « Promotion de l'économie polonaise » a pour but d'accroître la visibilité des produits polonais sur le marché mondial et d'améliorer l'image de la Pologne dans le monde. Il comprend plusieurs activités, notamment une campagne promotionnelle, l'évaluation de l'image de la Pologne sur les marchés cibles, des activités de promotion de l'industrie et l'établissement d'un portail Internet de promotion des exportations, qui sont toutes mises en œuvre par les bureaux de promotion du commerce et de l'investissement des ambassades polonaises. Actuellement, ces bureaux sont souvent le premier point de contact pour obtenir des informations sur les marchés et les pratiques des pays étrangers.

Troisièmement, la Société d'assurance des crédits à l'exportation (KUKK) utilise des instruments financiers pour offrir une assurance des crédits avec la garantie du Trésor public aux exportateurs qui ne peuvent fournir aux banques ou aux compagnies d'assurance des sûretés adéquates. KUKK se concentre surtout sur la couverture des créances clients liées à la vente de biens et de services assortie de conditions de paiement différé. Ses actionnaires sont le Trésor (87.85 %) et BGK (12.15 %). C'est la seule institution polonaise autorisée à fournir une assurance aux exportations avec l'appui du Trésor.

Quatrièmement, un autre instrument consiste à fournir aux entreprises des informations sur les marchés qui les intéressent via un portail Internet [www.eksporter.gov.pl](http://www.eksporter.gov.pl). L'objectif est d'encourager les entreprises polonaises à présenter leurs produits et à faciliter leur coopération avec les entreprises étrangères. En naviguant sur le site, toutefois, il apparaît que très peu d'informations intéressantes sont disponibles. De nombreux liens ne fonctionnent pas bien et la documentation est périmée. En outre, la promotion de l'image économique de la Pologne à l'étranger est dans une large mesure assurée par les bureaux de promotion du commerce et de l'investissement des ambassades polonaises. Le rôle de ces bureaux est d'assurer la coopération économique avec le pays de résidence et de favoriser l'internationalisation des entreprises polonaises. Depuis 2008, ils partagent un portail Internet ([polska.trade.gov.pl](http://polska.trade.gov.pl)), qui doit être utilisé par les entreprises à la recherche d'informations sur tout marché où elles souhaitent réaliser des activités, mais qui semble en fait contenir essentiellement des informations sur la Pologne. PAiIZ contribue aussi à l'amélioration de l'image de la Pologne par le biais de « Design polonais », un événement présentant des produits conçus par des entreprises et des artistes polonais. Cette présentation a pour but d'appeler l'attention sur les caractéristiques uniques du savoir-

faire polonais et de susciter l'intérêt des consommateurs étrangers pour les produits fabriqués en Pologne.

Certaines des possibilités qui pourraient être étudiées pour améliorer l'efficacité des services de promotion des exportations sont les suivantes. Pour remédier aux obstacles que représente le manque d'informations et de contacts, par des actions allant au-delà des mesures habituelles prévues dans le programme opérationnel « Économie innovante », la consolidation des services correspondants au sein d'un seul guichet semble prometteuse. Parmi les programmes menés dans d'autres pays de l'OCDE pour mettre en évidence les possibilités d'exportation à l'étranger, localiser ou analyser les débouchés et contacter les clients potentiels à l'étranger et les partenaires, on peut citer le Haut-commissariat aux échanges de Commerce international Canada, qui s'appuie sur 500 bureaux dans plus de 140 villes partout dans le monde pour aider les PME exportatrices (OCDE, 2009d). En France, tous les services destinés à aider les exportateurs se concentrent en une seule agence Ubifrance, et ne relèvent plus des ambassades, car l'organisation des activités de promotion au sein des bureaux des ambassades était jugée inefficace. En Pologne, en revanche, les diverses fonctions sont dispersées, comme indiqué plus haut. Même si l'idée de transformer PAIIZ en une agence de promotion économique est souvent envisagée, une meilleure option pourrait être de créer une agence distincte, se consacrant au développement des entreprises à l'international, en quelque sorte un seul guichet pour les exportateurs polonais. Un tel organisme aurait des filiales sur les principaux marchés et coopérerait étroitement avec les régions polonaises, suivant ainsi l'une des directives de la Stratégie de promotion de l'économie polonaise pour 2007-15, publiée par le ministère de l'Économie en mars 2007.

Un tel organisme pourrait remédier à l'insuffisance des compétences et des connaissances managériales, qui fait obstacle à l'internationalisation. Parmi les exemples de programmes de ce type figurent, entre autres, l'Académie pour les exportations, établie par la République tchèque, le Programme de développement économique mondial, mis en œuvre sur six mois par l'organisme de développement économique de l'Écosse, Austrade, le nouveau programme de développement des exportations, mis en œuvre par l'Australie, et le réseau Tradestart, également en Australie, ainsi que le programme novateur de tutorat à l'exportation sur 18 mois proposé par Ubifrance (OCDE, 2009d). Compte tenu des contraintes en ressources, les PME pourraient être encouragées à coopérer et à s'investir pleinement dans les réseaux afin d'accroître leurs chances de s'internationaliser avec succès (Lindell et Karagozoglu, 1997). La constitution de réseaux ciblant expressément les débouchés à l'exportation pourrait aussi être encouragée au sein de KSU. Enfin, les modalités de promotion des activités d'exportation par le biais de l'Internet devraient être réexaminées attentivement et comparées avec les meilleures pratiques disponibles, grâce à la mise en œuvre de la mesure 6.5 du Programme opérationnel sur l'économie innovante. D'après OCDE (2009c), les exemples qu'il convient de suivre sont notamment ceux des organismes pertinents en Afrique du Sud, en Australie, au Canada, en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni.

### Encadré 3.2. Principales recommandations pour tirer au mieux parti de la mondialisation

#### Politiques destinées à attirer l'investissement direct étranger

*Réduire la participation de l'État au capital* en mettant en œuvre l'ambitieux plan de privatisation de façon transparente. Assurer un accès régulier des investisseurs étrangers à la procédure d'achat des entreprises privatisées et ne pas se laisser influencer par des intérêts spéciaux pour imposer des contraintes aux acheteurs. De nouvelles privatisations seront encore nécessaires après l'achèvement de ce plan.

*Améliorer l'absorption des fonds de l'UE pour créer une infrastructure routière moderne.* Rationaliser le cadre juridique concernant les marchés publics et la délivrance de permis de construire; encourager les partenariats public-privé; mettre en œuvre des politiques actives du marché du travail pour éviter les pénuries de main-d'œuvre dans les professions liées à la construction; améliorer la coordination entre l'administration centrale et les administrations locales dans la conception de plans d'investissement; et définir des priorités sur la base d'analyses systématiques des coûts-avantages.

*Développer l'Internet à haut débit* en renforçant encore le pouvoir de l'autorité de réglementation, au moyen de la séparation fonctionnelle de l'opérateur historique, du dégroupage effectif des boucles locales et de la définition d'un régime transparent de tarifs de gros, fondé sur les coûts.

*Réduire les formalités administratives liées à l'activité d'entreprise.* Diminuer les coûts financiers directs de la création d'une entreprise; réduire les formalités inutiles pour créer une entreprise, obtenir des permis de construire et enregistrer les biens; et rendre les réglementations fiscales et juridiques plus transparentes et prévisibles.

*Envisager un renforcement du rôle de PAiIZ,* en augmentant sensiblement son budget, en renforçant son pouvoir décisionnel en matière d'approbation des projets d'investissement et en la rendant plus indépendante des ministères.

#### Politiques bénéficiant le plus à l'investissement direct étranger

*Réduire les inadéquations de compétences sur le marché du travail.* Améliorer le système de formation et développer un système d'apprentissage flexible tout au long de la vie; encourager la mise en place d'un système distinct d'enseignement professionnel, avec une mission et des personnels distincts de ceux des autres établissements d'enseignement supérieur; accroître l'intérêt des étudiants pour la science et la technologie; et encourager les stages comme moyen de renforcer les liens entre les entreprises et les établissements pédagogiques.

*Améliorer l'enseignement supérieur* en : réformant la structure des dépenses et des financements consacrés à l'éducation pour augmenter la part dévolue à l'enseignement supérieur; réduire les avantages financiers dont bénéficient les établissements publics d'enseignement supérieur par rapport aux établissements privés; développer les systèmes de prêts aux étudiants; et renforcer l'évaluation qualité des établissements d'enseignement supérieur.

*Encourager les efforts de R-D* grâce au recours accru à des crédits d'impôt transparents et à un système de suivi étroit de façon à évaluer leur efficacité. Concentrer les financements de la recherche publique afin d'aider les meilleurs instituts de recherche à atteindre une masse critique, en reliant plus systématiquement les ressources à la performance et en donnant davantage d'autonomie aux universités dans l'embauche et la gestion du personnel. Renforcer les interactions entre l'industrie et les universités en facilitant la mobilité des chercheurs à l'entrée et à la sortie des entreprises et en fournissant des incitations financières au développement de partenariats scientifiques avec les entreprises ainsi que la collaboration internationale entre les instituts de recherche.

### Encadré 3.2. Principales recommandations pour tirer au mieux parti de la mondialisation (suite)

#### Politiques visant à améliorer la performance à l'exportation

Assouplir les réglementations limitant la concurrence en réduisant la participation de l'État au capital dans les segments potentiellement compétitifs des industries de réseau, en éliminant les dépenses administratives liées à l'obtention de licences et de permis pour la réalisation d'activités commerciales et en assouplissant les réglementations applicables aux services professionnels, à la fois pour ce qui est des niveaux d'études requis et des licences à obtenir.

Approfondir le système financier au moyen du regroupement des banques coopératives et à l'amélioration du cadre juridique pour les sûretés. Progresser sur la voie de la privatisation de la WSE et en tirer parti pour améliorer la participation au réseau des bourses européennes, doper la liquidité et élargir la base d'actionnaires.

Permettre aux PME de se développer pour exploiter leur potentiel. Concentrer l'aide actuellement fragmentée accordée aux PME et améliorer la coordination entre les diverses activités. Rationaliser les fonds de crédit et de garantie de façon à normaliser leurs opérations et leurs commissions. Continuer à utiliser le programme opérationnel relatif au capital humain financé par l'UE pour promouvoir la formation professionnelle et la formation à la gestion, notamment dans les PME.

Simplifier les activités de promotion des exportations en consolidant les services correspondants et envisager de créer un organisme dédié s'occupant exclusivement de la promotion des exportations et agissant par le biais de succursales sur les principaux marchés à l'étranger. Assurer une aide à la formation pour surmonter les obstacles à l'internationalisation, encourager le réseautage des PME avec comme priorité la recherche de débouchés à l'exportation et faire sorte que les activités de promotion des exportations sur l'Internet soient conformes aux meilleures pratiques internationales.

#### Notes

1. Le groupe PECO-4, qui comprend la Hongrie, la Pologne, la République slovaque et la République tchèque, aussi appelé Groupe de « Visegrad », est souvent utilisé dans le présent chapitre à des fins de comparaison.
2. On trouvera une analyse sous-jacente plus détaillée pour cette section dans Boulhol et Lequien (2009).
3. Les avantages comparatifs révélés sont mesurés par l'indice de Balassa, calculé pour chaque produit sous la forme du rapport entre sa part dans les exportations totales d'un pays et sa part dans les exportations mondiales totales.
4. L'exception est celle des « produits d'origine animale », pour lesquels l'avantage comparatif révélé est passé de 2.6 à 2.7, mais qui ne représentent qu'un volume marginal des exportations de marchandises de la Pologne.
5. Ce chiffre est fondé sur la somme des différences absolues entre les parts d'exportation des pays pour les 5 000 secteurs à six chiffres. Si l'on utilise plutôt le coefficient de corrélation linéaire, les conclusions sont similaires, sauf que la République slovaque est quasiment aussi proche de la Pologne que la République tchèque, ce qui est un phénomène très récent sur la base de cet indicateur. L'utilisation des corrélations entre les ACR serait trompeuse, car elles tendent à accorder des poids supérieurs aux produits qui sont peu échangés au niveau mondial.
6. D'après la classification de l'OCDE, les secteurs manufacturiers sont considérés comme produisant des produits de haute technologie, de technologie moyenne à haute, de technologie moyenne à faible et de faible technologie, en fonction de leur intensité de R-D.
7. Le niveau de l'épargne intérieure influe encore beaucoup sur l'investissement en raison des imperfections des marchés des capitaux (puzzle de Feldstein-Horioka).

8. Toutes les formes d'IDE n'augmentent pas le stock de capital. Par exemple, dans l'IDE, entre les fusions et acquisitions, en particulier les privatisations, qui ne supposent pas nécessairement un investissement physique supplémentaire. D'autre part, les transferts de technologies peuvent intervenir avec les fusions et acquisitions même s'ils ne sont pas associés à des investissements physiques. En outre, le « capital en transit » a représenté une part croissante des flux d'IDE, ce qui fausse les comparaisons temporaires. Dans le capital en transit entre l'IDE venant de l'étranger, qui augmente les fonds propres des entreprises nationales avant d'être réinvesti dans des filiales et des succursales établies à l'étranger. La Banque nationale de Pologne estime que le capital en transit a représenté 21 % des entrées d'IDE en 2006 (IBRKK, 2008b). Cependant, l'examen d'une série de données sur les sorties d'IDE donne à penser que ce problème intéresse surtout les chiffres pour 2006.
9. Le graphique 3.6 montre qu'en 2007, la dernière année pour laquelle on dispose de données comparables pour différents pays, l'IDE en Pologne a représenté 40 % du PIB. En 2008, toutefois, l'IDE est revenu à 32 % du PIB (graphique 3.1).
10. Avec une telle accumulation d'IDE, les bénéfiques réinvestis représentent une part maintenant importante des flux d'investissement, d'environ 40 % en 2007 d'après IBRKK (2008).
11. D'après les estimations du Office central de statistique de la Pologne, qui associent les données de recensements et les données d'enquêtes sur la population active, complétées par des statistiques sur le stock de migrants polonais dans les grands pays de destination, les effectifs de migrants temporaires venant de Pologne seraient de 2.3 millions au début de 2008, contre 1 million trois ans auparavant.
12. Une sensibilité plus faible que l'unité peut s'expliquer par le fait que les flux d'IDE ne se traduisent pas nécessairement par de nouveaux investissements. C'est le cas, par exemple, des privatisations ou des rachats, voire qu'ils détruisent du capital national car certaines entreprises nationales sont contraintes à fermer leurs portes.
13. Cela pourrait aussi découler de l'existence de retombées négatives, comme l'éviction d'entreprises nationales (Aitken et Harrison, 1999) ou l'absorption par les entreprises étrangères du nombre limité de travailleurs très qualifiés.
14. Ces gains d'efficacité résultant de la restructuration contribuent à dissiper les préoccupations relatives à la perte de souveraineté nationale que la vente d'entreprises d'État à des investisseurs étrangers pourraient susciter.
15. On peut comparer ce chiffre de plus de 8 500 entreprises en 1990 et environ 2 100 en 2002.
16. La part de marché de l'opérateur historique dans la téléphonie fixe est tombée à 68 % (fin de 2007), mais est encore plus élevée que dans les pays avancés de l'UE en moyenne. Sur le marché général de l'Internet haut débit, sa part est revenue à 50 %, même s'il détient encore 80 % des lignes ADSL.
17. Cela reste le cas même si, par exemple, les coûts financiers de l'enregistrement d'un bien ont été réduits en 2007.
18. D'après les propositions de Wells et Wint, les autres fonctions des organismes de promotion de l'investissement sont l'amélioration de l'image, la facilitation des activités des investisseurs, la fourniture de services à ces derniers et la génération d'investissements.
19. Les employeurs pourraient investir moins que le niveau optimal dans la formation, car une partie importante des compétences acquises sont transférables entre les entreprises. Les employeurs actuels ne sont pas en mesure d'internaliser les avantages qu'obtiennent d'autres employeurs lorsque les travailleurs formés changent d'entreprise (OCDE, 2003). Même si les politiques de formation diffèrent beaucoup suivant les pays de l'OCDE et qu'aucun consensus n'est encore apparu quant aux meilleures pratiques dans ce domaine, les données empiriques mettent en évidence le fait que la formation génère des gains de productivité en moyenne (par exemple, Ok et Tergeist, 2003; OCDE, 2007b).
20. En 2004, le coût de la formation par les entreprises représentait 0.8 % environ de leurs coûts de main-d'œuvre, contre une moyenne de 2 % environ dans l'Union européenne (OCDE, 2005b).
21. Le rapport des dépenses intérieures brutes au titre de la R-D (DBRD) au dépenses de R-D des entreprises (DERD) s'explique bien dans les différents pays par une fonction quadratique de l'intensité totale de R-D définie comme DBRD en pourcentage du PIB ( $R^2 = 0.92$ ). Sur la base de cette fonction quadratique, le rapport de la Pologne est conforme à son intensité totale de R-D.
22. Le statut de centre de recherche-développement peut être accordé à l'entrepreneur dont : i) les revenus annuels nets au titre de la vente de marchandises, de produits et d'opérations financières

- se sont élevés à au moins 1 200 000 euros; ii) les revenus nets sur les ventes de travaux générés par les services de recherche-développement représentent au moins 20 % des revenus ainsi définis.
23. Le lien n'est pas systématique, toutefois. Par exemple, la concurrence a des chances d'améliorer la performance à l'exportation, mais pourrait dissuader les investisseurs étrangers, car son intensification tend à diminuer les rentes. Les données disponibles donnent à penser que la concurrence améliore la capacité d'absorption de l'IDE (Abraham et al., 2006; Grodnichenko et al., 2006).
  24. La concurrence pourrait faciliter les retombées de l'IDE en renforçant les entreprises nationales. Les entreprises des secteurs protégés sont souvent inefficaces et plusieurs études corroborent l'incidence positive de la concurrence sur ces retombées (Abraham et al., 2006; Grodnichenko et al., 2006).
  25. Source : Autorité polonaise de surveillance financière.
  26. Malgré cette fragmentation, le système financier polonais est aussi très concentré. Les trois premières entreprises contrôlent plus de 50 % du marché dans le secteur bancaire, les assurances et la gestion des actifs.
  27. Les banques d'États ont représenté 80% des actifs bancaires totaux in 1993, 68 % en 1995 et 23 % en 2000 (Kowalewski, 2009).
  28. Cette partie est fondée dans une large mesure sur OCDE (2009).
  29. Par comparaison, la structure des entreprises dans les autres PECO-4 est beaucoup plus proche de la moyenne de l'UE.
  30. En 2007, près de la moitié des entreprises polonaises n'avaient engagé aucune dépense d'investissement, 33 % d'entre elles signalant qu'elles en avaient été empêchées par un manque d'accès au capital et 27 % par des risques élevés de changement de la loi et d'instabilité.
  31. Le programme finance une formation directe aux PME et à leurs salariés.

## Bibliographie

- Abraham, F., J. Konings et V. Sloomakers (2006), « FDI Spillovers, Firm Heterogeneity and Degree of Ownership: Evidence from Chinese Manufacturing », *CEPR Discussion Paper*, n° 6573.
- Agenor, P.-R. (2003), « Benefits and Costs of International Financial Integration: Theory and Facts », *World Economy*, vol. 26, n° 8.
- Aghion, P. et W. Carlin (1996), « Restructuring Outcomes and the Evolution of Ownership Patterns in Central and Eastern Europe », *Economics of Transition*, vol. 4, n° 2.
- Aitken, B., G.H. Hanson et A.E. Harrison (1997), « Spillovers, foreign investment, and export behavior », *Journal of International Economics*, vol. 43, n° 1-2.
- Aitken, B. et A. Harrison (1999), « Do Domestic Firms Benefit from Direct Foreign Investment? Evidence from Venezuela », *American Economic Review*, vol. 89, n° 3.
- Alfaro, L., A. Chanda, S. Kalemli-Ozcan et S. Sayek (2004), « FDI and economic growth: the role of local financial markets », *Journal of International Economics*, vol. 64, n° 1.
- Allen, F., L. Bartiloro et O. Kowalewski (2005), « The Financial System of the EU 25 », document non publié.
- Alvarez, R.E. (2004), « Sources of export success in small- and medium-sized enterprises: the impact of public programs », *International Business Review*, vol. 13.
- Arvai, Z., K. Driessen et I. Ötoker-Robe (2009), « Regional Financial Interlinkages and Financial Contagion Within Europe », *IMF Working Paper*, n° 6.
- Banque mondiale (2008), *Perspectives pour l'économie mondiale*, Banque mondiale, Washington.
- Banque mondiale (2009), *Doing Business*, Washington.
- Banque mondiale (2010), *Doing Business*, Washington.
- Barrios, S. et E. Strobl (2002), « Foreign Direct Investment and Productivity Spillovers: Evidence from the Spanish Experience », *Weltwirtschaftliches Archiv*, vol. 138, n° 3.
- Bijsterbosch, M. et M. Kolasa (2009), « FDI and productivity convergence in Central and Eastern Europe – An industry-level investigation », *European Central Bank Working Paper Series*, n° 992.

- Blomström, M. et A. Kokko (2003), « The Economics of Foreign Direct Investment Incentives », in H. Hermann et R. Lipsey (eds.), *Foreign Direct Investment in the Real and Financial Sector of Industrial Countries*, Hambourg.
- Borensztein, E., J. de Gregorio et J.-W. Lee (1998), « How does foreign direct investment affect economic growth? », *Journal of International Economics*, vol. 45, n° 1.
- Bosquet, C. et H. Boulhol (2009), « Gravity, log of gravity and the “distance puzzle” », *GREQAM Working Paper*, n° 2009-12.
- Boulhol, H. (2010), « Pro-competitive effect of trade and non-decreasing price-cost margins », *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, à paraître.
- Boulhol, H. et A. de Serres (2010), « Have developed countries escaped the curse of distance? », *Journal of Economic Geography*, vol. 10, n° 1.
- Boulhol, H. et M. Lequien (2010), « Performance and specialisation of Polish exports », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, à paraître.
- BNP (2009), *Financial Stability Report*, Banque nationale de Pologne, juin, Varsovie.
- Carkovic, M. et R. Levine (2005), « Does Foreign Direct Investment Accelerate Economic Growth? », in T.H. Moran, E.M. Graham et M. Blomstrom (dir. publ.), *Does Foreign Direct Investment Promote Development?*, Institute for International Economics, Washington.
- Clarke, G., R. Cull, M.S. Martinez Peria et S.M. Sanchez (2003), « Foreign bank entry: experience, implications for developing economies, and agenda for future research », *World Bank Research Observer*, vol. 18, n° 1.
- Cohen, W.M. et D.A. Levinthal (1989), « Innovation and Learning: The Two Faces of R&D », *Economic Journal*, vol. 99, n° 397.
- Commission européenne (2006), « Country study: Growth and competitiveness in the Polish economy: the road to real convergence », *European Economy Occasional Papers*, n° 27.
- Commission européenne (2008), « European innovation scoreboard 2008 – Comparative analysis of innovation performance », *PRO INNO Europe paper*, n° 10.
- Commission européenne (2009a), *Progress Report on the Single European Electronic Communications Market (14th Report)*, SEC(2009)376/2.
- Czernich, S., O. Falck, T. Kretschmer et L. Woessmann (2009), « Broadband Infrastructure and Economic Growth », *CESifo Working Paper*, n° 2861.
- Damijan, J.P., M. Knell, B. Macjen et M. Rojec (2003), « The role of FDI, R&D accumulation and trade in transferring technology to transition countries: evidence from firm panel data for eight transition countries », *Economic Systems*, vol. 27, n° 2.
- Easson, A. (2004), *Tax Incentives for Foreign Direct Investment*, Chapitre 4, Kluwer Law International, La Haye.
- BCE (2009), *Structures bancaires de l'UE*, octobre.
- Eichengreen, B., R. Hausmann et U. Panizza (2006), « The pain of original sin », in B. Eichengreen et R. Hausmann, *Other People's Money*, University of Chicago Press, Chicago.
- EIU (2009), « Poland internet: New deal », *Economist Intelligent Unit, Industry Briefing*, 23 octobre.
- Farnoux, M., M. Lanteri et J. Schmidt (2004), « Foreign direct investment in the Polish financial sector », *mimeo*.
- FMI (2005), « Staff Report for the 2005 Article IV Consultation », *IMF Country Reports*, n° 05/263.
- Galgoczi, B., J. Leschke et A. Watt (2009), « Intra-EU labour migration: flows, effects and policy responses », *European Trade Union Institute Working Paper*, n° 3.
- Glass, A. et K. Saggi (2002), « Multinational Firms and Technology Transfer », *Scandinavian Journal of Economics*, vol. 104, n° 4.
- Görg, H. et D. Greenaway (2004), « Much Ado about Nothing? Do Domestic Firms Really Benefit from Foreign Direct Investment? », *The World Bank Research Observer*, vol. 19, n° 2.
- Gorodnichenko, Y, J. Svejnar et K. Terrell (2007), « When does FDI have positive spillovers? Evidence from 17 emerging market economies », *CEPR Discussion Paper*, n° 6546.



- Greenaway, D., N. Sousa et K. Wakelin (2004), « Do Domestic Firms Learn to Export from Multinationals? », *European Journal of Political Economy*, vol. 20, n° 4.
- Gupta, S., B. Clements, E. Baldacci et C. Mulas Granados (2005), « Fiscal policy, expenditure composition, and growth in low-income countries », *Journal of International Money and Finance*, vol. 24, n° 3.
- Gwosdz, K., W. Jarczewski, M. Huculak et K. Wiederman (2008), « Polish special economic zones: idea versus practice », *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 26, n° 4.
- Hagemejer, J. et M. Gradzewicz (2007), « Impact of competition and business cycles on the behaviour of monopolistic mark-ups in the Polish economy », *MPRA Paper*, n° 15759.
- Hagemejer, J. et M. Kolasa (2008), « Internationalization and economic performance of enterprises: evidence from firm-level data », *National Bank of Poland Working Paper*, n° 51.
- Hanson, G.H. (2001), « Should Countries Promote Foreign Direct Investment? », *Document de travail – Série G-24*, Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, New York et Genève.
- Hermes, N. et R. Lensink (2003), « Foreign Direct Investment, Financial Development and Economic Growth », *Journal of Development Studies*, vol. 40, n° 1.
- IBRKK (2008a), *Economy and Foreign Trade of Poland in 2007*, Rapport annuel, Varsovie.
- IBRKK (2008b), *Economic Policy of Poland in the Integrating Europe 2007-2008*, Rapport annuel, Varsovie.
- Jaumotte, F. et N. Pain (2005), « An overview of public policies to support innovation », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 456.
- Javorcik, B. (2004), « Does Foreign Direct Investment Increase the Productivity of Domestic Firms? In Search of Spillovers through Backward Linkages », *American Economic Review*, vol. 94, n° 3.
- Kaczmarczyk, P. et M. Okolski (2008), « Demographic and labour-market impacts of migration on Poland », *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 24, n° 3.
- Kahanec, M., A. Zaiceva et K.F. Zimmermann (2009), « Lessons from Migration after EU Enlargement », *IZA Discussion Paper*, n° 4230.
- Kalotay, K. et G. Hunya (2000), « Privatization and FDI in Central and Eastern Europe », *Transnational Corporations*, vol. 9.
- Kinoshita, Y. (2001), « R&D and technology spillovers through FDI: innovation and absorptive capacity », *CEPR Discussion Paper*, n° 2775.
- Kneller, R. et M. Pisu (2007), « Industrial Linkage and Export Spillovers from FDI », *World Economy*, vol. 30, n° 1.
- Kolasa, M. (2008), « How does FDI inflow affect productivity of domestic firms? The role of horizontal and vertical spillovers, absorptive capacity and innovation », *Journal of International Trade and Economic Development*, vol. 17, n° 1.
- Kose, M.A., E. Prasad, K. Rogoff et S.-J. Wei (2009), « Financial Globalization and Economic Policies », *IZA Discussion Paper*, n° 4037.
- Kowalewski, O. (2009), « Financial System and Capital Market Development », document non publié.
- Lipsey, R.E. et F. Sjöholm (2005), « The Impact of Inward FDI on Host Countries: Why Such Different Answers? », in T.H. Moran, E.M. Graham et M. Blomstrom (dir. publ.), *Does Foreign Direct Investment Promote Development?*, Institute for International Economics, Washington.
- Lim, S.-H. (2008), « How investment promotion affects attracting foreign direct investment: Analytical argument and empirical analyses », *International Business Review*, vol. 17.
- Lorentowicz, A., D. Marin et A. Raubold (2005), « Is Human Capital Losing from Outsourcing? Evidence for Austria and Poland », *CESifo Working Paper*, n° 1616.
- Ministère du Travail et de la politique sociale (2007), *Employment in Poland 2006 – Productivity for jobs*, Varsovie.
- Morisset, J. (2003), « Does a Country Need a Promotion Agency to Attract Foreign Direct Investment? », *World Bank Policy Research Working Paper*, n° 3028.
- Morisset, J. et K. Andrews-Johnson (2004), « The Effectiveness of Promotion Agencies at Attracting Foreign Direct Investment », *FIAS Occasional Paper*, n° 16.

- Nelson, R.R. (1959), « The Simple Economics of Basic Scientific Research », *Journal of Political Economy*, vol. 67.
- Nicoletti, G., S. Golub, D. Hajkova, D. Mirza et L.-Y. Yoo (2003), « Policies and international integration: influences on trade and foreign direct investment », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 359.
- Nunnenkamp, P. (2004), « To What Extent Can Foreign Direct Investment Help Achieve International Development Goals? », *The World Economy*, vol. 27, n° 5.
- OCDE (2003), *Perspectives de l'emploi*, chapitre 5, OCDE, Paris.
- OCDE (2004), *Perspectives de la science, de la technologie et de l'industrie*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005a), *Perspectives de la science, de la technologie et de l'industrie*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005b), « Thematic Review on Adult Learning: Poland Country Note », Paris, [www.oecd.org/edu/adultlearning](http://www.oecd.org/edu/adultlearning).
- OCDE (2006), *Études économiques : Pologne*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007a), « Tirer au mieux parti de la mondialisation », *Perspectives économiques*, vol. 2007/1, n° 82, OCDE, Paris.
- OCDE (2007b), *Perspectives de l'emploi*, chapitre 4, OCDE, Paris.
- OCDE (2007c), *OECD Reviews of Tertiary Education: Poland*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008a), *Études économiques : Pologne*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008b), *Études territoriales : Pologne*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008c), *Making reforms succeed forward with the MENA Investment Policy Agenda*, Paris.
- OCDE (2008d), *Perspectives de la science, de la technologie et de l'industrie*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009a), *Perspectives des migrations internationales : SOPEMI*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009b), « La privatisation au 21ème siècle : Expériences récentes des pays de l'OCDE », *Rapport sur les bonnes pratiques*, Groupe de travail de l'OCDE sur la privatisation et le gouvernement d'entreprise des actifs appartenant à l'État.
- OCDE (2009c), « L'investissement en infrastructures : liens avec la croissance et rôle des politiques publiques », dans OCDE, *Objectif Croissance*, chapitre 6.
- OCDE (2009d), *Review of SME and entrepreneurship issues and policies in Poland at national and local levels*, Groupe de travail sur les petites et moyennes entreprises (PME) et l'entrepreneuriat, OCDE.
- OCDE (2009e), « Top Barriers and Drivers to SME Internationalisation », *Rapport du Groupe de travail sur les petites et moyennes entreprises (PME) et l'entrepreneuriat*, OCDE.
- Ok, W. et P. Tergeist (2003), « Improving Workers' Skills: Analytical Evidence and the Role of the Social Partners », *Document de travail du Département de l'emploi, du travail et des affaires sociales de l'OCDE*, n° 10.
- Oman, C. (2000), « Policy Competition for Foreign Direct Investment: A Study of Competition among Governments to Attract FDI », *Études du Centre de développement de l'OCDE*.
- PAIIZ (2008), *Investment Climate in Poland in 2008*, Questionnaire survey report, Varsovie.
- Peek, J. et E.S. Rosengren (2000), « Implications of the globalization of the banking sector: the Latin American experience », *New England Economic Review*, September/ October, Federal Reserve Bank of Boston.
- PricewaterhouseCoopers (2009), *Economic Crime Survey: Poland 2009, Fraud in a downturn*, novembre.
- Pruski, J. et P. Szpunar (2009), « Capital flows and their implications for monetary and financial stability: the experience of Poland », *BIS Papers*, n° 44.
- Rutkowski, A. (2009), « Public investment, transport infrastructure and growth in Poland », *ECFIN Country Focus*, vol. 6, Issue 11.
- Spence, M.M. (2003), « Evaluating Export Promotion Programmes: U.K. Overseas Trade Missions and Export Performance », *Small Business Economics*, vol. 20, n° 1.
- Spiegel, M.M. (2009), « Monetary and Financial Integration in the EMU: Push or Pull? », *Review of International Economics*, vol. 17, n° 4.

- Van Pottelsberghe, B. (2008), « Europe's R&D: Missing the wrong targets? », *Bruegel Policy Brief*, n° 3.
- Volte Martincus, C. et J. Carballo (2009), « Beyond the average effects: The distributional impacts of export promotion programs in developing countries », *Journal of Development Economics*, à paraître.
- Wells, L. et A. Wint (2001), « Marketing a Country, Revisited », *FIAS Occasional Paper*, n° 13.
- Wilkinson, T.J. et L.E. Brourthers (2000), « An evaluation of state sponsored export promotion programs », *Journal of Business Research*, vol. 47, n° 3.
- Wojnicka, E. (2001), « Foreign Direct Investment in the Privatisation of the Polish Economy », *System Transformation, Intereconomics*, novembre/décembre.
- World Economic Forum (2009), *The Global Competitiveness Report 2008-2009*, Genève.
- Zee, H.H., J.G. Stotsky et E. Ley (2002), « Tax Incentives for Business Investment: A Primer for Policy Makers in Developing Countries », *World Development*, vol. 30, n° 9.

ÉDITIONS OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16  
IMPRIMÉ EN FRANCE  
(10 2010 08 2 P) ISBN 978-92-64-08309-7 – n° 57235 2010

# Études économiques de l'OCDE

## POLOGNE

### THÈMES SPÉCIAUX : MONDIALISATION, ADOPTION DE L'EURO

#### Dernières parutions

Afrique du Sud, juillet 2010  
Allemagne, mars 2010  
Australie, octobre 2008  
Autriche, juillet 2009  
Belgique, juillet 2009  
Brésil, juillet 2009  
Canada, septembre 2010  
Chili, janvier 2010  
Chine, février 2010  
Corée, juin 2010  
Danemark, novembre 2009  
Espagne, novembre 2008  
Estonie, avril 2009  
États-Unis, septembre 2010  
Fédération de Russie, juillet 2009  
Finlande, avril 2010  
France, avril 2009  
Grèce, juillet 2009  
Hongrie, février 2010  
Inde, octobre 2007  
Indonésie, novembre 2010  
Irlande, novembre 2009  
Islande, septembre 2009  
Israël, janvier 2010

Italie, juin 2009  
Japon, septembre 2009  
Luxembourg, mai 2010  
Mexique, juillet 2009  
Norvège, mars 2010  
Nouvelle-Zélande, avril 2009  
Pays-Bas, juin 2010  
**Pologne, avril 2010**  
Portugal, septembre 2010  
République slovaque, février 2009  
République fédérale de Yougoslavie, janvier 2003  
République tchèque, avril 2010  
Roumanie, octobre 2002  
Royaume-Uni, juin 2009  
Slovénie, juillet 2009  
Suède, décembre 2008  
Suisse, décembre 2009  
Turquie, septembre 2010  
Ukraine, septembre 2007  
Union européenne, septembre 2009  
Zone euro, janvier 2009

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2010), *Études économiques de l'OCDE : Pologne 2010*, Éditions OCDE.  
[http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-pol-2010-fr](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-pol-2010-fr)

Cet ouvrage est publié sur *OECD iLibrary*, la bibliothèque en ligne de l'OCDE, qui regroupe tous les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'Organisation. Rendez-vous sur le site [www.oecd-ilibrary.org](http://www.oecd-ilibrary.org) et n'hésitez pas à nous contacter pour plus d'informations.

**Volume 2010/8**  
**Avril 2010**

éditions **OCDE**

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

ISSN 0304-3363  
ABONNEMENT 2010 (18 NUMÉROS)  
ISSN 1995-3550  
ABONNEMENT PAR PAYS

ISBN 978-92-64-08309-7  
10 2010 08 2 P



9 789264 083097