



# Études économiques de l'OCDE POLOGNE

MARS 2014





# Études économiques de l'OCDE : Pologne 2014

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

**Merci de citer cet ouvrage comme suit :**

OCDE (2015), *Études économiques de l'OCDE : Pologne 2014*, Éditions OCDE.  
[http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-pol-2014-fr](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-pol-2014-fr)

ISBN 978-92-64-20673-1 (imprimé)  
ISBN 978-92-64-20674-8 (PDF)

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

Études économiques de l'OCDE : Pologne  
ISSN 1995-3550 (imprimé)  
ISSN 1999-0618 (en ligne)

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

**Crédits photo :** Couverture © David Bank/Flickr/Getty Images.

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

© OCDE 2015

---

La copie, le téléchargement ou l'impression du contenu OCDE pour une utilisation personnelle sont autorisés. Il est possible d'inclure des extraits de publications, de bases de données et de produits multimédia de l'OCDE dans des documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel pédagogique, sous réserve de faire mention de la source et du copyright. Toute demande en vue d'un usage public ou commercial ou concernant les droits de traduction devra être adressée à [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org). Toute demande d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales devra être soumise au Copyright Clearance Center (CCC), [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com), ou au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).

---

## Table des matières

<b>Statistiques de base de la Pologne, 2012</b> .....	8
<b>Résumé</b> .....	9
Principales conclusions .....	10
Principales recommandations .....	11
<b>Évaluation et recommandations</b> .....	13
La croissance devrait se rapprocher de son taux potentiel .....	15
Politique monétaire et financière .....	21
<i>Recommandations de politique monétaire et financière</i> .....	25
Politique budgétaire .....	25
<i>Recommandations de politique budgétaire</i> .....	30
Parvenir à croissance durable et solidaire .....	31
<i>Recommandations pour stimuler l'emploi</i> .....	40
<i>Recommandations pour renforcer la concurrence sur les marchés de produits</i> .....	45
Bibliographie .....	46
<b>Annexe. Progrès de la réforme structurelle</b> .....	49
<b>Chapitres thématiques</b>	
<b>Chapitre 1. Améliorer le fonctionnement du marché du travail</b> .....	59
Il est essentiel de renforcer l'emploi pour améliorer les perspectives économiques de la Pologne .....	60
Favoriser une meilleure répartition des ressources .....	64
Renforcer l'emploi global grâce aux politiques du marché du travail .....	69
Mesures spécifiques à certaines catégories de la population active .....	83
<i>Recommandations destinées à stimuler l'emploi</i> .....	103
Bibliographie .....	104
<b>Chapitre 2. Renforcer la concurrence</b> .....	109
Renforcer la concurrence pour stimuler la croissance à long terme .....	110
Politiques visant à améliorer le cadre réglementaire et la concurrence sur les marchés de produits .....	115
Des progrès inégaux selon les secteurs .....	131
<i>Recommandations pour renforcer la concurrence sur les marchés de produits</i> .....	147
Bibliographie .....	148
<b>Encadré</b>	
1. Changement du régime des retraites intervenus en 2014 .....	27
1.1. Impact du niveau d'instruction sur le taux d'emploi .....	90

**Tableaux**

1. Indicateurs et prévisions macroéconomiques . . . . .	16
2. Prévisions de solde budgétaire et de taux de croissance figurant dans les programmes de convergence . . . . .	27
3. Effet de la réforme des retraites de 2014 sur le solde budgétaire des administrations publiques . . . . .	28
1.1. Dépenses au titre des politiques du marché du travail . . . . .	81
1.2. Tableau de bord de l'emploi des seniors, 2002, 2007 et 2012 . . . . .	98
1.3. Nombre de pensions liquidées en 2011 – Institut d'assurance sociale . . . . .	99
2.1. Chiffre d'affaires, bénéfices, valorisation boursière et actifs des entreprises figurant au classement Forbes Global 2000 en % du RNB, 2011 . . . . .	118
2.2. L'État entend conserver le contrôle de certaines entreprises publiques même sur le long terme . . . . .	119
2.3. Classement des autorités de la concurrence . . . . .	123

**Graphiques**

1. La Pologne a fait mieux que les autres pays de l'OCDE en matière de croissance du PIB . . . . .	14
2. Les perspectives démographiques sont défavorables . . . . .	15
3. Un redressement de l'activité économique est prévu . . . . .	17
4. Amélioration très marquée de la balance des biens et services . . . . .	17
5. La Pologne bénéficie d'un taux de change compétitif et de coûts de main-d'œuvre modérés . . . . .	18
6. Rendement des obligations et détention par des non-résidents . . . . .	19
7. Marché du logement et endettement privé . . . . .	19
8. La croissance récente a été peu créatrice d'emplois . . . . .	20
9. Inflation et politique monétaire . . . . .	21
10. Évolution du secteur bancaire . . . . .	23
11. La dépendance à l'égard des financements externes reste importante . . . . .	24
12. Après des améliorations en 2011 et 2012, la situation budgétaire s'est dégradée en 2013 . . . . .	26
13. Indicateurs sociaux . . . . .	32
14. Indicateurs environnementaux . . . . .	33
15. Indicateurs du marché du travail, 2012 . . . . .	34
16. Le marché du travail est très segmenté, 2012 . . . . .	35
17. Le taux d'emploi féminin est bas et les incitations au travail faibles . . . . .	38
18. Les taux d'emploi sont particulièrement bas aux deux extrémités du spectre d'âge . . . . .	39
19. Les rentes économiques sont beaucoup plus élevées en Pologne que dans la plupart des autres pays de l'OCDE . . . . .	41
20. Participation de l'État dans l'économie, 2003 et 2013 . . . . .	42
21. Les procédures de création d'entreprise et de règlement des problèmes d'insolvabilité restent longues et coûteuses . . . . .	43
1.1. Indicateurs du marché du travail, 2012 . . . . .	60
1.2. Les perspectives démographiques sont défavorables . . . . .	61
1.3. La croissance récente a été peu créatrice d'emplois . . . . .	62

1.4. Les taux d'emploi sont particulièrement bas aux deux extrémités de l'échelle des âges, 2012 . . . . .	62
1.5. Les taux d'activité des seniors sont faibles, en particulier pour les individus peu qualifiés se trouvant dans des régions isolées. . . . .	63
1.6. L'économie informelle. . . . .	68
1.7. Protection de l'emploi, 2013 . . . . .	69
1.8. Le marché du travail est très segmenté, 2012 . . . . .	70
1.9. Part du travail dans le revenu des facteurs et inégalités de revenus . . . . .	73
1.10. Salaire minimum . . . . .	74
1.11. Le système d'allocations de chômage n'est pas généreux. . . . .	75
1.12. Les taux de remplacement nets globaux sont élevés uniquement pour les bas salaires . . . . .	77
1.13. Le coin fiscal moyen est légèrement supérieur à la moyenne de l'OCDE, tandis que le coin fiscal marginal est inférieur, 2011 . . . . .	78
1.14. Les dépenses publiques au titre des politiques actives du marché du travail sont plutôt faibles, 2011 . . . . .	80
1.15. Le taux d'emploi des femmes est faible, 2012 . . . . .	83
1.16. Le système de retraite est généreux pour les femmes. . . . .	84
1.17. Les politiques familiales sont préjudiciables à l'emploi des femmes . . . . .	85
1.18. Migrations . . . . .	87
1.19. Chômage des jeunes . . . . .	89
1.20. Le niveau d'instruction est déterminant pour les perspectives d'emploi . . . . .	90
1.21. Les jeunes voient l'avenir d'un œil pessimiste . . . . .	91
1.22. Le chômage des jeunes est très influencé par la conjoncture. . . . .	92
1.23. La participation à la formation non scolaire est très réduite . . . . .	94
1.24. Les taux d'inscription dans l'enseignement préprimaire sont en hausse mais restent faibles . . . . .	95
1.25. Les taux d'emploi et d'activité des seniors ont augmenté, mais ils étaient bas . . . . .	97
1.26. Pensions d'invalidité . . . . .	100
2.1. Croissance annuelle moyenne du PIB par habitant dans les pays de l'OCDE, de 2000 à 2011. . . . .	110
2.2. Réglementation des marchés de produits dans les pays de l'OCDE, en 2003 et 2013 . . . . .	112
2.3. Marge prix-coûts dans l'ensemble de l'économie de 1996 à 2011 . . . . .	114
2.4. Marge prix-coûts en Pologne et dans les pays de comparaison de 2008 à 2011 . . . . .	114
2.5. Recettes de privatisation cumulées en pourcentage du PIB . . . . .	117
2.6. Participation de l'État dans l'économie, indicateurs de RMP, 2003 et 2013 . . . . .	117
2.7. Les aides d'État non liées à la crise sont élevées selon les normes européennes et sont ciblées sur l'agriculture et l'emploi . . . . .	121
2.8. Les procédures de création d'entreprises et de règlement des problèmes d'insolvabilité restent longues et coûteuses . . . . .	127
2.9. Marchés publics en pourcentage du PIB dans les pays de l'OCDE, 2011 . . . . .	129
2.10. Le réseau téléphonique fixe est sous-développé . . . . .	135
2.11. L'accès à Internet est encore limité en comparaison internationale . . . . .	136
2.12. L'indicateur OCDE de la rigueur de la réglementation des services professionnels en 2013 . . . . .	141
2.13. Réglementation du commerce de détail. . . . .	143

2.14. Les secteurs du commerce de gros et de détail.....	143
2.15. Les distorsions de concurrence contribuent au maintien d'un secteur agricole fortement fragmenté .....	144
2.16. Les frais d'utilisation des cartes sont élevés par rapport aux standards européens, 2012 .....	146



Cette Étude est publiée sous la responsabilité du Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement (EDR), qui est chargé de l'examen de la situation économique des pays membres.

La situation et les politiques économiques de la Pologne ont été examinées par le Comité le 6 février 2014. Le projet de rapport a été ensuite révisé à la lumière des discussions et définitivement approuvé en tant que rapport ayant l'aval de l'ensemble du Comité le 21 février 2014.

Le projet de rapport du Secrétariat a été préparé pour le Comité par Hervé Boulhol, Antoine Goujard et Balazs Égert, sous la direction de Peter Jarrett. Les recherches ont été menées avec l'aide de Patrizio Sicari.

La précédente Étude économique de la Pologne a été publiée en mars 2012.

## Suivez les publications de l'OCDE sur :



[http://twitter.com/OECD\\_Pubs](http://twitter.com/OECD_Pubs)



<http://www.facebook.com/OECDPublications>



<http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871>



<http://www.youtube.com/occdlibrary>



<http://www.oecd.org/occdirect/>

## Ce livre contient des...

**StatLinks** 

Accédez aux fichiers Excel® à partir des livres imprimés !

En bas 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>, ou de cliquer sur le lien depuis la version PDF de l'ouvrage.

## Statistiques de base de la Pologne, 2012

Les nombres entre parenthèses correspondent à la moyenne de l'OCDE<sup>a</sup>

### LE PAYS, LA POPULATION ET CYCLE ÉLECTORAL

Population (millions) :	38.5		Densité de population par km <sup>2</sup>	123.2	(34.5)
Moins de 15 ans (%)	15.1	(18.1)	Espérance de vie (années) <sup>b</sup>	76.9	(80.0)
Plus de 65 ans (%)	14.0	(15.3)	Hommes	72.7	(77.3)
Personnes nées à l'étranger (% , 2011)	1.8		Femmes	81.1	(82.8)
Croissance moyenne des 5 dernières années (%)	0.2	(0.5)	Dernière élection générale	Octobre 2011	

### L'ÉCONOMIE

Produit intérieur brut (PIB)			Part dans la valeur ajoutée (%) <sup>b</sup>		
En prix courants (milliards USD)	490.5		Secteur primaire	3.9	(2.5)
En prix courants (milliards PLN)	1 594.4		Industrie, construction incluse	32.5	(27.4)
Croissance réelle moyenne des 5 dernières années (%)	3.4	(0.6)	Services	63.6	(70.1)
PIB par habitant, à PPA (milliers USD)	22.2	(37.1)			

### LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES<sup>b</sup>

En pourcentage du PIB

Dépenses	42.3	(42.8)	Dette financière brute	62.4	(102.4)
Recettes	38.4	(36.4)	Dette financière nette	33.6	(64.0)

### LE COMPTE DES OPÉRATIONS EXTÉRIEURES

Taux de change (EUR par USD)	3.251		Principales exportations (% du total des exportations de marchandises) :		
Taux de change à PPA (USA = 1)	1.868		Machines et matériel de transport	37.8	
En pourcentage du PIB			Biens manufacturés	21.0	
Exportations de biens et services	46.7	(53.8)	Divers articles manufacturés	12.4	
Importations de biens et services	46.3	(50.4)	Principales importations (% du total des importations de marchandises) :		
Solde des opérations courantes	-3.7	(-0.5)	Machines et matériel de transport	32.0	
Position extérieure globale nette	-66.6		Biens manufacturés	17.2	
			Produits chimiques et matières connexes non décrits ailleurs	13.8	

### LE MARCHÉ DU TRAVAIL, LES QUALIFICATIONS ET L'INNOVATION

Taux d'emploi (%) des 15-64 ans :	59.7	(65.0)	Taux de chômage, sur la base de l'Enquête sur la main-d'œuvre (15 ans et plus) (%) :	10.1	(7.9)
Hommes	66.3	(73.1)	Chômage des jeunes (15-24 ans) (%)	26.5	(16.2)
Femmes	53.1	(57.0)	Chômage de longue durée (1 an et plus) (%)	3.5	(2.7)
Taux d'activité des 15-64 ans	66.5	(72.6)	Taux de diplômés de l'enseignement supérieur chez les 25-64 ans (%)	24.5	(31.5)
Nombre moyen d'heures travaillées par an	1 929	(1 769)	Dépenses intérieures brutes de R-D (2011) (% du PIB)	0.8	(2.4)

### L'ENVIRONNEMENT

Approvisionnements totaux en énergie primaire par habitant (tep) :	2.5	(4.2)	Émissions de CO <sub>2</sub> par habitant dues à la combustion d'énergie (tonnes, 2011)	7.8	(10.2)
Énergies renouvelables (%)	8.8	(8.5)	Prélèvements d'eau par habitant (1 000 m <sup>3</sup> , 2011)	0.3	
Concentration de particules fines (milieu urbain, PM <sub>10</sub> , µg/m <sup>3</sup> , 2010)	32.9	(20.1)	Déchets municipaux par habitant (tonnes, 2011)	0.3	(0.5)

### LA SOCIÉTÉ

Inégalités de revenu (coefficient de Gini, 2010)	0.305	(0.304)	Résultats scolaires (scores au PISA, 2012) :		
Taux de pauvreté relative (% , 2010)	11.0	(10.9)	Compréhension de l'écrit	518	(496)
Dépenses publiques et privées (% du PIB) :			Mathématiques	518	(494)
Soins de santé (2011)	6.9	(9.5)	Sciences	526	(501)
Retraites (2009)	11.8	(8.7)	Représentation des femmes au Parlement (% , décembre 2013)	21.8	(26.2)
Éducation (2010, sauf supérieur)	3.7	(4.0)	Aide publique au développement nette (% du RNB)	0.1	(0.4)

Indicateur du vivre mieux : [www.oecdbetterlifeindex.org/fr/](http://www.oecdbetterlifeindex.org/fr/).

a) Lorsque l'agrégat OCDE n'existe pas dans la base de données d'origine, une moyenne simple des dernières données disponibles est calculée si des données existent pour au moins 29 pays membres.

b) 2011 pour l'OCDE.

Source : Calculs effectués à partir de données provenant de bases de données des organisations suivantes: OCDE, Agence internationale de l'énergie, Banque mondiale, Fonds monétaire internationale, Union interparlementaire et Banque nationale de Pologne (Narodowy Bank Polski).

## Résumé

- *Principales conclusions*
- *Principales recommandations*

## Principales conclusions

Les performances économiques de la Pologne ont été impressionnantes au cours de la dernière décennie, ce qui a permis une convergence progressive du niveau de vie vers la moyenne de l'UE. Cependant, l'économie a connu un ralentissement brutal en 2012-13. Cette *Étude économique* est centrée sur l'amélioration du fonctionnement du marché du travail et le renforcement de la concurrence sur les marchés de produits comme moyens d'encourager la compétitivité des entreprises, de faire face à une évolution démographique très défavorable ainsi que d'offrir des perspectives économiques positives à court et à plus long terme. Malgré les progrès substantiels accomplis dans ces domaines depuis les années 90, des faiblesses importantes continuent à restreindre le potentiel économique du pays.

**Stimuler l'emploi.** En dépit de la durée élevée du travail, l'utilisation de la main-d'œuvre n'est que moyenne du fait de la faiblesse structurelle de l'emploi. L'insuffisance de la concurrence sur les marchés de produits et les obstacles à la mobilité interne sont à l'origine d'une très mauvaise allocation des ressources humaines. La protection de l'emploi n'est pas particulièrement stricte, mais le marché du travail est très segmenté. Cela pèse probablement sur les résultats économiques, car cela limite l'investissement dans le capital humain et fait supporter à certaines catégories une proportion élevée des coûts d'ajustement. Les services publics de l'emploi souffrent d'un manque de moyens et fonctionnent de façon inefficace. Leurs branches locales étant peu incitées à adopter les meilleures pratiques, le gouvernement prévoit de les soumettre à des évaluations comparatives. Il est largement possible de durcir les obligations imposées aux demandeurs d'emploi et de réformer les politiques sociales et fiscales de façon à renforcer l'attrait financier du travail. Le taux d'emploi des femmes est particulièrement bas, en partie à cause de défauts dans la conception des politiques familiales et de retraite.

**Renforcer la concurrence sur les marchés de produits.** En dépit de progrès notables, la réglementation restrictive des marchés de produits gêne encore sensiblement l'activité. Elle prend la forme de sérieux obstacles à la création d'entreprises et d'interventions extensives de l'État, même dans des secteurs potentiellement concurrentiels. Les formalités d'enregistrement des entreprises sont lourdes, tandis que la procédure de faillite est longue et coûteuse. Alors que les marchés publics jouent un rôle essentiel en Pologne, la présence de l'État dans le capital de participants risque d'entraîner un manque de neutralité dans les procédures d'adjudication, et les critères d'attribution des contrats se limitent trop souvent au prix le plus bas. La concurrence est faible dans les industries de réseau, à l'exception des télécommunications. Les présidents de la plupart des agences de régulation ont des contrats à durée indéterminée et peuvent être démis de leurs fonctions par le ministère chargé de les superviser.

**Politique macroéconomique.** L'évolution des coûts du travail a été modérée et l'inflation mesurée par les prix à la consommation a nettement diminué. Compte tenu de l'orientation accommodante de la politique monétaire et de l'incidence modeste du resserrement budgétaire sur l'activité, on prévoit que la croissance s'accélère et dépasse son taux potentiel à la mi-2014. Le taux d'inflation pourrait se rapprocher de l'objectif officiel et l'écart de production disparaître vers le début de 2016. Malgré une certaine dégradation de la qualité des prêts bancaires, les mesures prudentielles ont été efficaces et le montant des emprunts en devises s'est réduit. Les ménages comme les entreprises sont relativement peu endettés, et le système bancaire est bien capitalisé. Toutefois, le système financier bénéficie toujours d'un montant considérable de financements externes. Le cadre de la politique prudentielle est en train d'être modifié avec l'instauration d'un Conseil du risque systémique.

Le déficit public s'est accru de façon inattendue en 2013 du fait de moins-values fiscales à caractère cyclique et d'une hausse des dépenses sociales et de la consommation publique. Depuis l'entrée dans l'UE, les objectifs budgétaires figurant dans les programmes de convergence ont souvent été manqués, signe qu'il est nécessaire d'améliorer le cadre budgétaire. En 2014-15, l'essentiel de l'effort devra porter sur le changement du deuxième pilier du régime des retraites. Compte tenu de la croissance du PIB réel, le respect de l'objectif d'un déficit de 3 % du PIB en 2015, permettant d'ancrer fermement le ratio dette/PIB dans une trajectoire de baisse, exigerait un resserrement budgétaire supplémentaire.

## Principales recommandations

### **Stimuler l'emploi**

- Réduire la dualité du marché du travail en soumettant l'ensemble des contrats portant sur des services d'emploi aux mêmes régimes fiscaux et sociaux que les contrats régis par le Code du travail ; en allongeant la durée maximale des contrats de période d'essai ; en simplifiant les procédures de licenciement légal ; et en plafonnant la durée cumulée des contrats temporaires conclus entre un salarié et une entreprise.
- Étoffer les ressources des services publics de l'emploi pour qu'ils puissent recruter du personnel plus qualifié et améliorer l'affectation des ressources globales afin qu'elles profitent davantage aux tâches de première ligne ciblées sur le placement. Encourager les agences pour l'emploi à adopter des pratiques exemplaires en recourant à la gestion fondée sur les résultats et à l'évaluation comparative.
- Durcir les exigences de disponibilité et de recherche pour les demandeurs d'emploi. Réduire l'aide sociale passive en subordonnant en partie un plus grand nombre de transferts à l'exercice ou à la recherche d'un emploi.
- Encourager l'emploi féminin en développant les structures d'accueil des jeunes enfants, d'enseignement préscolaire et de soins de longue durée, et en relevant l'âge légal de la retraite pour les femmes à un rythme plus rapide que celui actuellement prévu. Surveiller de près l'impact de la longue durée des congés de maternité sur l'emploi des mères.

### **Renforcer la concurrence sur les marchés de produits**

- Continuer de réduire les coûts d'entrée et de sortie, notamment ceux induits par les lourdes procédures d'enregistrement des entreprises. Réduire la durée et le coût des procédures de faillite.
- Poursuivre les privatisations et réduire de manière substantielle les participations de l'État dans les secteurs concurrentiels de l'économie tout en veillant à la bonne gouvernance des entreprises restant détenues par l'État.
- Modifier les pratiques de passation des marchés publics, de sorte que soient sélectionnés les soumissionnaires qui proposent le meilleur rapport qualité-prix plutôt que les prix les plus bas. Fonder les décisions d'adjudication des marchés sur un ensemble de critères liés aux prix et aux caractéristiques techniques et prenant en compte les incidences environnementales.
- Mettre en place des mandats à durée déterminée et non renouvelables pour les présidents de l'autorité de la concurrence et des instances de réglementation sectorielles, pendant la durée desquels ils ne pourront être démis de leurs fonctions que pour faute. Créer une instance de réglementation indépendante pour les services de distribution d'eau et d'assainissement.

### **Politique macroéconomique**

- Si l'activité et l'inflation s'accélèrent comme prévu par l'OCDE, augmenter progressivement le taux directeur de la politique monétaire.
- Conférer au Conseil du risque systémique (CRS) l'indépendance et le pouvoir de faire des recommandations accompagnées d'un mécanisme de type « se conformer ou se justifier ». Prévoir une répartition claire des rôles entre cette instance et les régulateurs actuels ; laisser en particulier à l'autorité de supervision financière (KNF) la possibilité de formuler des recommandations prudentielles.
- Procéder en 2015 à un assainissement budgétaire plus poussé que ce qui est actuellement prévu pour respecter l'objectif d'un déficit des administrations publiques inférieur à 3 % du PIB.
- Instituer une institution indépendante chargée de suivre les hypothèses budgétaires sous-jacentes et de comparer les résultats aux objectifs. Renforcer le cadre budgétaire en appliquant une budgétisation pluriannuelle détaillée, en faisant reposer le budget sur des hypothèses réalistes et en harmonisant la définition nationale de la dette publique avec celle de Maastricht.

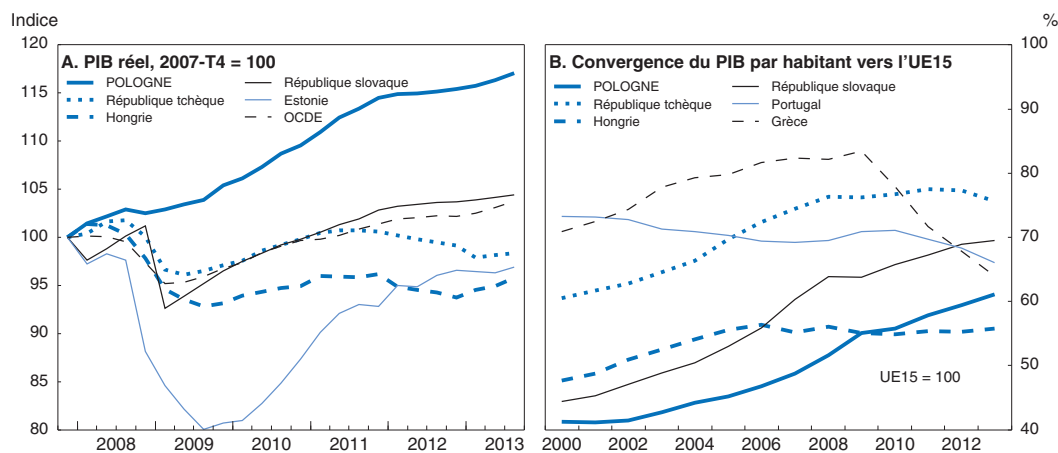


## Évaluation et recommandations

- *La croissance devrait se rapprocher de son taux potentiel*
- *Politique monétaire et financière*
- *Politique budgétaire*
- *Parvenir à croissance durable et solidaire*

Après d'importantes réformes ayant profondément transformé la structure de l'économie, les performances économiques de la Pologne sont impressionnantes depuis le début des années 2000, ce qui lui permet de rattraper progressivement l'Union européenne à quinze (UE15) sur le plan du PIB par habitant (graphique 1). En 2013, le pays a atteint un niveau de revenu et de qualité de vie qu'il n'avait sans doute jamais connu auparavant (Piatkowski, 2013). Pourtant, l'économie a subi un ralentissement brutal en 2012-13 et il subsiste d'importants défis pour l'avenir. Il est indispensable d'améliorer les perspectives d'emploi (voire chapitre 1 de l'Étude), à la fois parce que le taux d'emploi est bas et parce que le pays est confronté à un sérieux freinage démographique (graphique 2) et à des risques persistants d'émigration. Dans un contexte de vieillissement rapide de la population, l'amélioration du système de soins de santé reste une priorité, comme déjà indiqué dans la dernière *Étude économique* (OCDE, 2012 ; Boulhol et al., 2012). Améliorer l'environnement des entreprises et renforcer la concurrence sur les marchés de produits (voir chapitre 2 de l'Étude) sont essentiels au maintien d'un niveau élevé de compétitivité et à une amélioration des perspectives économiques à moyen terme. Des réformes structurelles s'imposent dans ces domaines pour que la Pologne s'élève sur l'échelle technologique, que le capital intellectuel s'y développe et que son économie soit davantage basée sur l'innovation. Actuellement, les déséquilibres macroéconomiques sont limités et les paramètres de l'action publique sont appropriés, mais il faudra poursuivre l'assainissement budgétaire pour réaliser l'objectif à moyen terme d'un déficit structurel de 1 % du PIB.

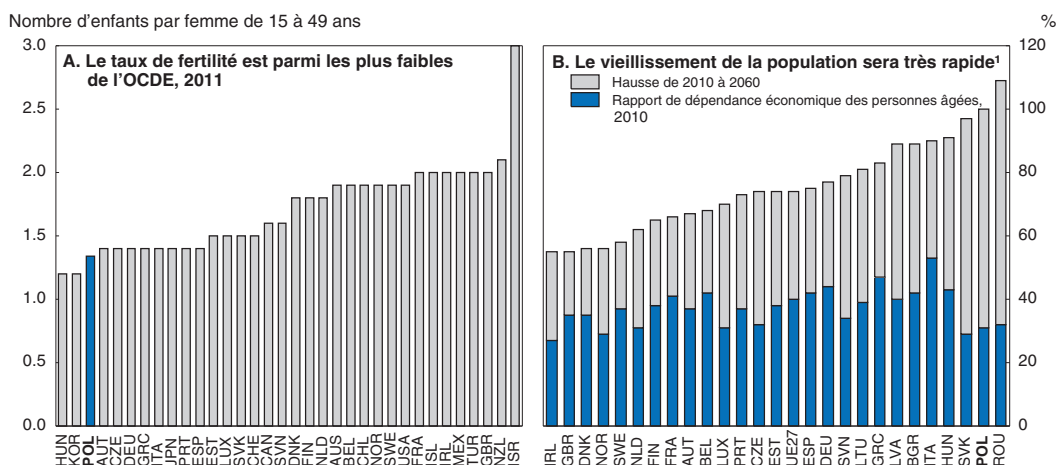
Graphique 1. **La Pologne a fait mieux que les autres pays de l'OCDE en matière de croissance du PIB**



Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 94 et mises à jour.


StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932999241>



Graphique 2. **Les perspectives démographiques sont défavorables**

1. Rapport de dépendance économique effectif des personnes âgées, mesuré par le rapport entre la population inactive âgée de 65 ans et plus, et la population active âgée de 20 à 64 ans.

Source : OCDE, *Statistiques sur la population et Indicateurs de santé de l'OCDE* ; Commission européenne (2012), *Rapport de 2012 sur le vieillissement*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932999260>

## La croissance devrait se rapprocher de son taux potentiel

L'activité économique a fortement ralenti en 2012-13, le taux de croissance du PIB réel en glissement annuel ayant chuté pour passer de 4.8 % à la mi-2011 à 0.8% au début de 2013 (tableau 1 ; graphique 3, partie A). L'investissement public a très nettement fléchi au terme du boum de la construction de 2012 généré par d'importants investissements en infrastructures routières, financés surtout par les fonds européens, et par le championnat d'Europe de football (graphique 3, partie B). L'absorption de fonds en provenance de l'UE reste un élément déterminant de la composante propre au cycle conjoncturel polonais, mais la chute des investissements publics s'explique également par les difficultés budgétaires des collectivités locales. Cette fluctuation de grande ampleur a contribué à la croissance vigoureuse de 2010-11 et à la décélération brutale de 2012-13. En outre, la faiblesse de la demande externe due aux difficultés de la zone euro a lourdement pesé sur les exportations et l'investissement privé, tandis que l'augmentation du chômage et l'assainissement budgétaire ont freiné la consommation des ménages. Comme le recommandait l'*Étude économique* de 2010, la politique macroéconomique devrait bien prendre en compte l'incidence totale des transferts de l'UE et les déséquilibres qu'ils peuvent induire. Ainsi, il convient de satisfaire aux besoins de cofinancement en réduisant d'autres lignes budgétaires, tandis qu'un cadre budgétaire plus efficient (voir ci-dessous) permettrait de concevoir et d'appliquer la réaction appropriée.

Les perspectives de la zone euro se sont améliorées dernièrement et l'économie polonaise s'est redressée. Compte tenu de l'orientation actuellement accommodante de la politique monétaire et de l'effet modéré du redressement budgétaire sur l'activité, on prévoit que la croissance trimestrielle s'accélère et dépasse à la mi-2014 son taux (annualisé) potentiel de quelque 3 %. L'activité du BTP devrait être soutenue par un nouvel afflux de fonds de l'UE, mais elle demeure fragile car les défaillances ont sensiblement augmenté dans ce secteur. Alors que la faiblesse du marché du travail continue à freiner la consommation privée, le taux de chômage devrait reculer durablement, mais avec lenteur.

Tableau 1. Indicateurs et prévisions macroéconomiques

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	Aux prix courants en milliards de PLN	Variations en %, en volume (aux prix de 2005)				
<b>PIB</b>	1 414.7	4.5	2.0	1.4	2.7	3.3
Consommation privée	868.5	2.6	1.2	0.7	2.2	3.1
Consommation publique	266.9	-1.3	0.1	2.3	1.0	1.0
Formation brute de capital fixe	278.2	8.2	-1.9	-1.7	4.4	5.7
<i>Dont : logement</i>	37.5	4.4	9.4	-4.9	5.6	5.2
Demande intérieure finale	1 413.5	3.0	0.4	0.5	2.4	3.2
Formation de stocks <sup>1</sup>	19.5	0.5	-0.5	-0.7	0.2	0.2
Demande intérieure totale	1 433.0	3.4	-0.2	-0.2	2.6	3.4
Exportations de biens et de services	596.7	8.4	3.3	4.7	5.0	6.3
Importations de biens et de services	615.0	5.8	-1.7	1.1	4.2	6.4
Exportations nettes <sup>1</sup>	-18.3	1.0	2.3	1.7	0.4	0.0
<b>Autres indicateurs</b> (variation en %, sauf indication contraire) :						
PIB potentiel	-	3.1	3.1	2.9	2.9	3.0
Écart de production <sup>2</sup>	-	1.8	0.8	-0.7	0.8	-0.5
Emploi <sup>3</sup>	-	0.6	0.2	-0.4	0.2	0.5
Taux de chômage <sup>4</sup>	-	9.6	10.1	10.4	10.4	10.1
Déflateur du PIB	-	3.1	2.5	0.8	1.4	2.1
Indice des prix à la consommation	-	4.2	3.6	1.1	1.9	2.2
Taux d'épargne des ménages, net <sup>5</sup>	-	-0.2	2.6	1.0	-1.5	-3.3
Solde commercial <sup>6</sup>	-	-1.2	0.3	1.7	1.4	1.2
Solde des paiements courants <sup>6</sup>	-	-5.0	-3.7	-2.6	-2.7	-2.7
Solde financier des administrations publiques, SEC-1995 <sup>6</sup>	-	-5.0	-3.9	-4.8	4.6	-3.1
Solde financier des administrations publiques, SEC-2010 <sup>6, 7</sup>	-	-	-	-4.8	-4.1	-3.8
Solde financier sous-jacent des administrations publiques <sup>2</sup>	-	-6.6	-4.7	-5.0	-4.1	-3.9
Solde primaire sous-jacent des administrations publiques <sup>2</sup>	-	-4.4	-2.4	-2.7	-1.8	-1.8
Dettes brutes des administrations publiques, définition de l'OCDE <sup>6</sup>	-	63.1	62.4	66.0	58.7	58.9
Dettes brutes des administrations publiques, définition de Maastricht <sup>6</sup>	-	56.2	55.6	59.2	52.0	52.1
Dettes nettes des administrations publiques, définition de l'OCDE <sup>6</sup>	-	32.5	33.5	37.6	31.5	33.0
Taux du marché monétaire à trois mois, moyenne	-	4.6	4.9	3.0	2.9	3.8
Rendement des obligations d'État à dix ans, moyenne	-	6.0	5.0	4.0	4.3	4.6

1. Contribution aux variations du PIB réel, montant effectif dans la première colonne.

2. En pourcentage du PIB potentiel.

3. Sur la base de données tirées de l'Enquête sur les forces de travail.

4. En pourcentage de la population active âgée de 15 ans ou plus.

5. En pourcentage du revenu disponible des ménages.

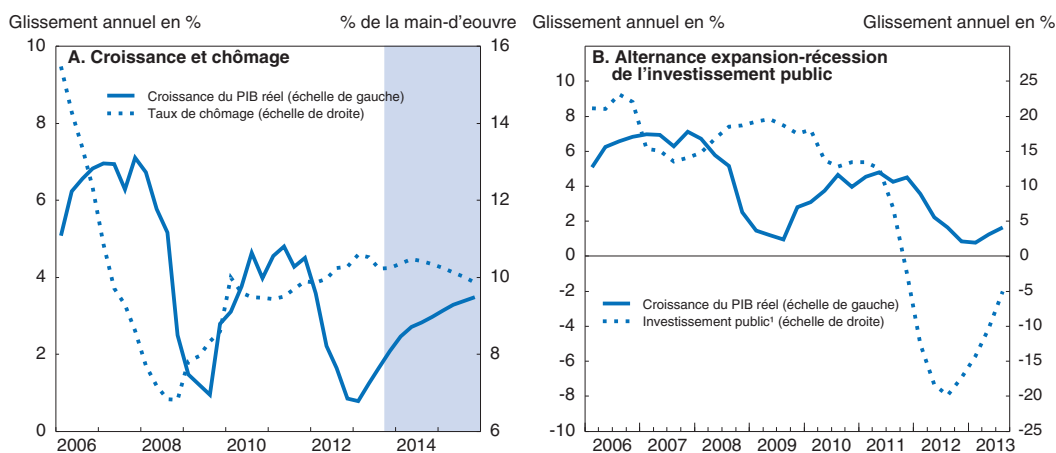
6. En pourcentage du PIB.

7. Selon les règles SEC-2010, qui doivent être adoptées en septembre 2014, les transferts d'actifs ne réduiront plus le déficit.

Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 94 et mises à jour.

Les risques entourant la croissance polonaise tendent maintenant à s'équilibrer. Ceux qui menaçaient le plus la zone euro ont diminué, ce qui améliore les perspectives de la demande externe, même si d'importants risques subsistent. En outre, comme dans le passé récent, l'investissement et la consommation privée pourraient réagir fortement à une amélioration plus rapide du climat de confiance, même si le niveau extrêmement faible du taux d'épargne des ménages risque de limiter les possibilités de progression. Les banques polonaises ont reçu un montant considérable de financements externes (voir ci-dessous) et pourraient être vulnérables à un retard dans la résolution des problèmes bancaires européens. Cela étant, leur forte capitalisation leur permet de se prémunir dans une certaine mesure contre des évolutions défavorables. Enfin, si la contraction du déficit des

## Graphique 3. Un redressement de l'activité économique est prévu



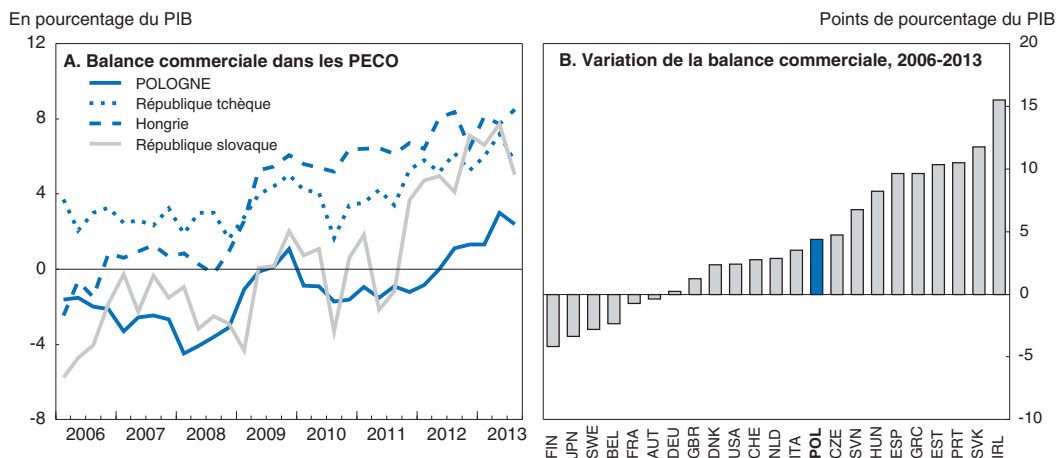
1. Corrigé du déflateur de la formation brute de capital fixe.

Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 94 et mises à jour.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932999279>


paiements courants a diminué les risques de contagion, la Pologne pourrait souffrir de la volatilité des marchés émergents par le canal des investissements étrangers.

Une bonne compétitivité et l'atonie de la demande interne ont suscité une nette amélioration de la balance des biens et des services, qui est excédentaire depuis le milieu de 2012 (graphique 4). Les entreprises continuent à bénéficier d'un taux de change compétitif après la forte dépréciation du zloty en 2009, et les coûts de main-d'œuvre évoluent de façon modérée (graphique 5), l'augmentation des salaires réels ayant été inférieure de 20 % à celle de la productivité du travail depuis 2002 (graphique 8, partie B). Dans ces conditions, après un certain tassement en 2010-12, la progression des exportations en volume a nettement dépassé la croissance des marchés d'exportation. En revanche, les importations ont stagné, sur fond d'atonie de la demande interne. De ce fait,

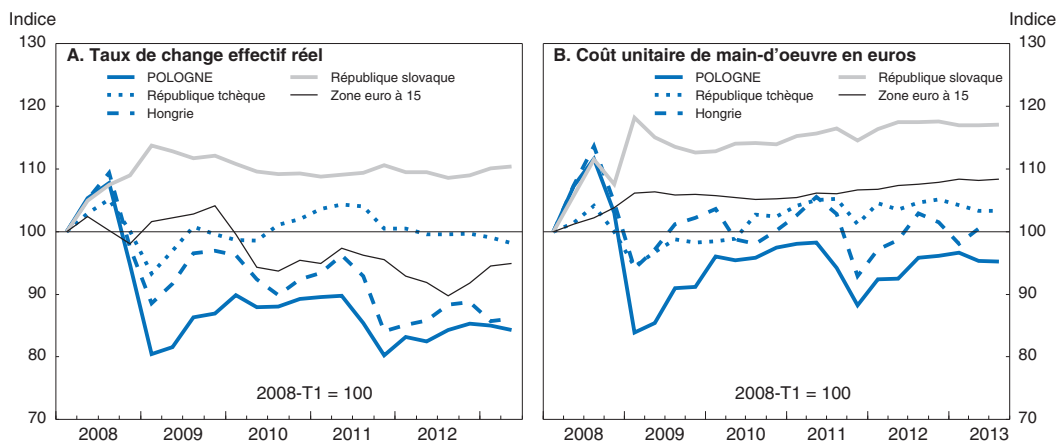
Graphique 4. Amélioration très marquée de la balance des biens et services<sup>1</sup>

1. Sur la base des comptes nationaux.

Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 94.


StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932999298>

Graphique 5. **La Pologne bénéficie d'un taux de change compétitif et de coûts de main-d'œuvre modérés**



Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 94 et mises à jour.

**Comment lire ce graphique :** Le taux de change effectif réel (TCER, partie A) mesure la valeur de la monnaie d'un pays par rapport à une moyenne pondérée d'autres monnaies, les pondérations reflétant l'importance des partenaires commerciaux, ajustée des différentiels d'inflation entre pays. Une baisse du TCER implique des gains de compétitivité puisque la valeur relative de la monnaie se déprécie en termes réels et vice versa. Les coûts unitaires de main-d'œuvre présentés dans la partie B sont les coûts de main-d'œuvre par unité de production (réelle) convertis en euro. Le graphique montre par exemple qu'en Pologne, les coûts unitaires de main-d'œuvre ont diminué de plus de 25 % dans la période qui a suivi le déclenchement de la crise (de T3-2008 à T1-2009), soit plus qu'ailleurs.

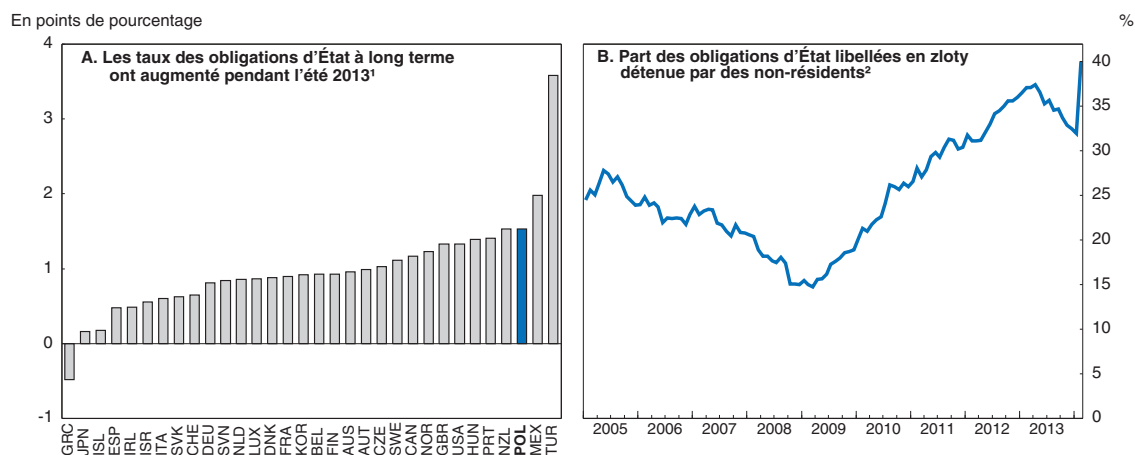
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932999317>

le déficit de la balance courante a diminué fortement, passant de 6.5 % du PIB en 2008 à moins de 1 % au cours des derniers trimestres, au plus bas depuis 1995. Cela a contribué à limiter les répercussions sur la Pologne des turbulences déclenchées dans les pays émergents par l'amorce d'un resserrement de la politique monétaire aux États-Unis.

Néanmoins, les taux des obligations d'État à long terme ont davantage augmenté en Pologne que dans les autres pays d'Europe centrale et orientale (PECO) à la suite des cessions importantes opérées par des investisseurs étrangers en juin et août 2013 (graphique 6, partie A). De 2008 à 2012, la Pologne avait connu des entrées massives de capitaux financiers, d'un montant cumulé de quelque 15 % du PIB, soit plus du double que dans les autres PECO (Citibank, 2013). Ce phénomène a eu pour effet de porter à 37 % en avril 2013 la part de la dette souveraine détenue par les non-résidents (partie B), d'où un risque au cas où les flux de capitaux s'inverseraient rapidement. Pendant la nouvelle tourmente qui a frappé les marchés émergents au début de 2014, le rendement à long terme de la Pologne a augmenté de manière limitée et le zloty ne s'est que modérément affaibli. La ligne de crédit modulable du FMI d'un montant de 34 milliards USD (dont il a été confirmé en 2014 que la Pologne pouvait bénéficier) le niveau globalement adéquat des réserves de change (IMF, 2013a) ainsi que l'accord d'échange conclu avec la Banque nationale suisse atténuent les risques de contagion.


Le suivi du marché de l'immobilier, et donc la conduite de la politique macroéconomique, restent difficiles car il n'existe pas d'indices globaux des prix des logements satisfaisants (OCDE, 2008a). Le meilleur indicateur, à savoir le prix moyen des appartements dans les 16 principales villes, est stable depuis le milieu de 2013 après avoir baissé de quelque 30 % en termes réels par rapport à son point culminant du premier trimestre de 2007. En partie grâce au durcissement des règles prudentielles applicables aux prêts immobiliers (OCDE, 2012),

## Graphique 6. Rendement des obligations et détention par des non-résidents



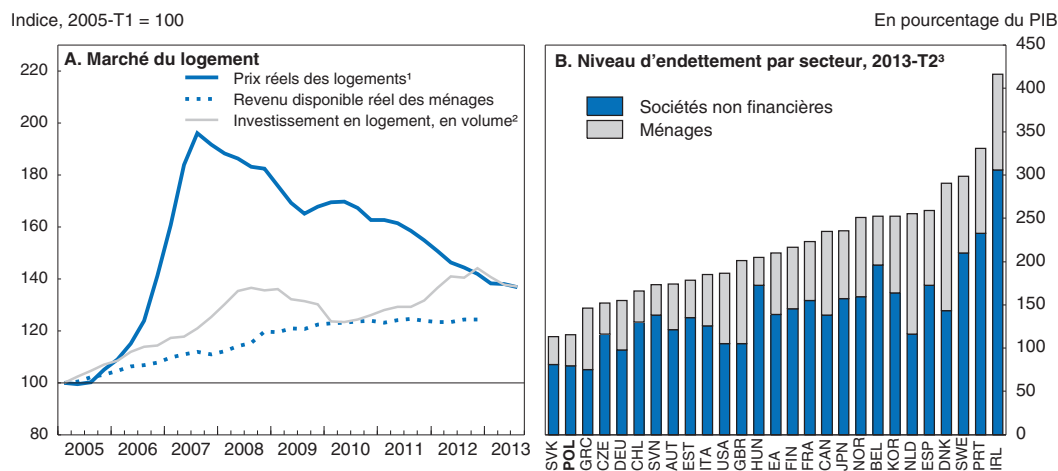
1. Différence en points de pourcentage entre le 1<sup>er</sup> mai et le 5 septembre. Ces dates correspondent aux points le plus haut et le plus bas du rendement moyen des emprunts d'État à long terme dans les pays de l'OCDE hors Grèce. Les rendements grecs ont été exclus du calcul des moyennes à cause de leur extrême volatilité : ils sont en effet passés de 13,08 % le 27 mars 2013 à 8,12 % le 20 mai 2013 avant de revenir à 11,71 % le 24 juin 2013.
2. La forte augmentation de février 2014 est due aux modifications apportées au système de retraite décrites dans l'encadré 1.

Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 94 et ministère des Finances.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932999336>


l'éclatement de la bulle dans ce secteur a entraîné une correction représentant les deux tiers environ de la hausse intervenue lors du boum de 2005-07 (graphique 7, partie A). Toutefois, l'incidence de la chute des prix a été contenue en raison de la modestie des effets de patrimoine, des réductions de taux d'intérêt et des restrictions sur les emprunts des

## Graphique 7. Marché du logement et endettement privé



1. Moyenne simple des prix du stock de logements existant dans 16 des plus grandes villes de Pologne, déflatée par l'indice des prix à la consommation (IPC). Les données antérieures au troisième trimestre de 2006 sont tirées de la note d'information de la Banque nationale de Pologne sur les prix des logements publiée au premier trimestre de 2013.
2. Moyenne mobile sur quatre trimestres.
3. T1 2013 pour la Corée ; 2012 pour l'Allemagne, l'Irlande et les Pays-Bas. L'endettement par secteur est calculé en soustrayant les actions et autres valeurs mobilières ainsi que les produits dérivés du total du passif.

Source : GUS ; BNP ; Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 94 (et mises à jour) et Base de données des Comptes nationaux trimestriels.

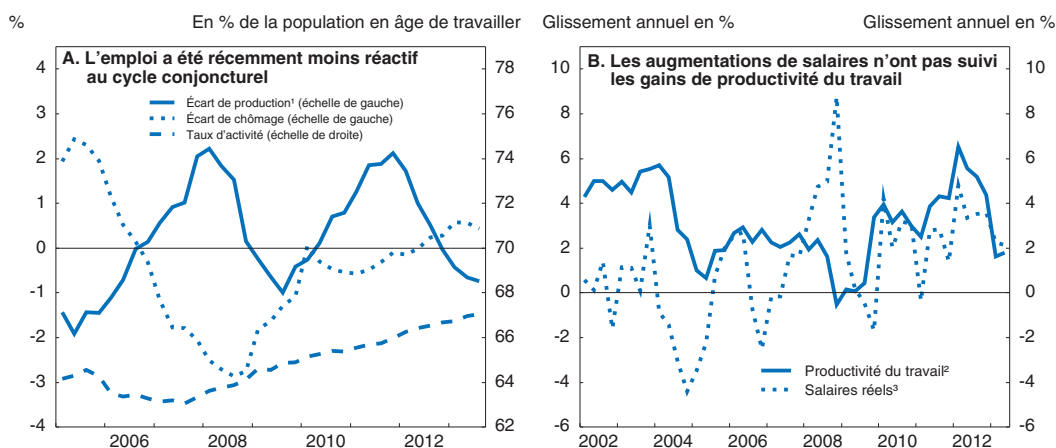
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932999355>

ménages à bas revenu. Ainsi, bien que la proportion des prêts immobiliers improductifs ait progressé régulièrement, elle demeure limitée (voir ci-dessous)

Le crédit a progressé lentement, en raison à la fois d'une demande de prêts peu soutenue et d'un resserrement des conditions d'octroi. Malgré le faible taux d'épargne des ménages, il n'y a pas de problème d'endettement, car il est raisonnable tant pour les ménages que pour les entreprises (graphique 7, partie B). En mars 2013, le gouvernement a lancé un programme de garantie des prêts destiné à faciliter l'accès au crédit des microentreprises et des PME. Le montant maximum des prêts en fonds de roulement (3.5 millions PLN, soit à peu près 0.8 million EUR) et leur durée (27 mois) sont assez bas pour échapper à la réglementation des aides de l'État en vigueur dans l'UE. Depuis novembre 2013, les prêts pour investissement d'une durée pouvant aller jusqu'à 99 mois sont également pris en compte. Les règles limitant les prêts à la consommation (Recommandation T) ont été également assouplies en 2013.

Le ralentissement de 2012-13 a eu des conséquences sur le marché du travail. Le taux de chômage a culminé à 10.6 % au premier trimestre de 2013, alors qu'il avait atteint un plus bas historique de 6.8 % au quatrième trimestre de 2008 quand l'économie était en surchauffe. En dépit d'une croissance vigoureuse en 2010-11, le taux de chômage n'a pas fléchi, en partie du fait d'une hausse du taux d'activité (graphique 8, partie A). Son niveau actuel (10.2 %) est proche de l'estimation du NAIRU faite par l'OCDE (10 %), qui reste l'une des plus élevées des pays de l'OCDE. Cela laisse penser que ce chômage important est en


Graphique 8. **La croissance récente a été peu créatrice d'emplois**



1. En pourcentage du PIB potentiel.
2. La productivité du travail est mesurée par le PIB réel par travailleur.
3. Emploi dépendant.

Source : Base de données du n° 94 des Perspectives économiques de l'OCDE.

**Comment lire ce graphique :** L'écart de production mesure la différence entre le niveau du PIB réel et son niveau potentiel. Ainsi, un écart de croissance positif indique que le PIB réel dépasse son niveau potentiel, ce qui est susceptible de déclencher des tensions inflationnistes, alors qu'inversement un écart négatif devrait faire baisser l'inflation. L'écart d'emploi mesure la différence entre le taux de chômage et son niveau d'équilibre estimé (NAIRU). L'écart d'emploi est une composante importante de l'écart de production: un écart d'emploi positif tend à s'accompagner d'un écart de production négatif (et vice versa). Cependant, ce n'est pas toujours le cas, car l'écart de production est aussi influencé par d'autres composantes comme les déviations par rapport à la tendance de la productivité totale des facteurs et du taux d'activité de la population. Le graphique montre que, pendant le boom de 2007-08, l'emploi a été très réactif au cycle conjoncturel, et que le taux de chômage est tombé en deçà de son niveau d'équilibre au moment où le PIB réel dépassait le plus son niveau potentiel. En 2011, toutefois, la réaction de l'emploi à l'accélération de l'activité a été relativement limitée, en partie du fait d'une hausse de l'offre de main-d'œuvre reflétée par celle du taux d'activité.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932999374>

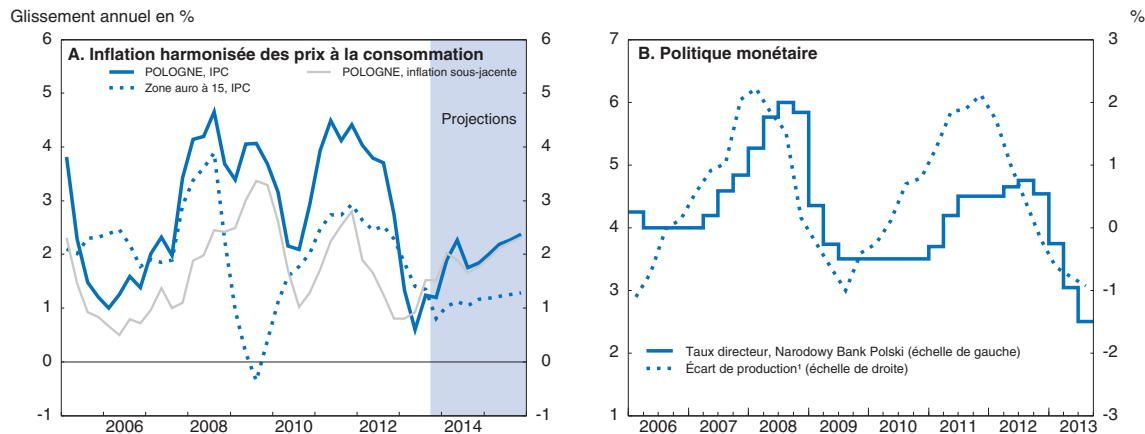
grande partie structurel, mais la faiblesse actuelle de l'inflation pourrait signifier que le NAIRU est surestimé, d'où l'existence d'un certain sous-emploi. De fait, les augmentations de salaires ont été constamment inférieures aux gains de productivité (partie B). Après l'expiration en décembre 2011 de mesures antérieures (OCDE, 2012), le gouvernement a commencé en novembre 2013 à octroyer une assistance financière directe (aide minimale) aux employeurs confrontés à une baisse de leur chiffre d'affaires

## Politique monétaire et financière

### **Il faudra peut-être relever les taux d'intérêt à court terme à mesure que l'inflation va s'approcher de son objectif**


L'inflation mesurée par les prix à la consommation est tombée nettement en dessous de l'objectif fixé par la Banque nationale de Pologne en 2013 (graphique 9, partie A) sous l'effet de la montée du chômage, de l'évolution modérée des salaires et du ralentissement des prix de l'alimentation et de l'énergie, imputable en partie aux baisses de prix administrés (NBP, 2013a). L'inflation sous-jacente est aussi devenue inférieure à 1 %. Le Conseil de politique monétaire (CPM) a réagi progressivement à la dégradation des perspectives en abaissant les taux d'intérêt directeurs, qui sont passés de 4,75 % en mai 2012 à 2,5 % en juillet 2013 (partie B). Cela devrait marquer la fin de ce cycle des taux. De fait, l'accélération de l'activité prévue par l'OCDE devrait rapprocher l'inflation de l'objectif officiel de 2,5 %. En novembre 2013, le CPM a indiqué qu'il n'y aurait pas de changement des taux d'intérêt au moins jusqu'à la fin de juin 2014.

Graphique 9. Inflation et politique monétaire



1. En % du PIB potentiel.

Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 94 ; Banque nationale de Pologne.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932999393>

En résumé, les déséquilibres économiques sont limités et s'amenuisent globalement, tandis que l'inflation, bien qu'historiquement basse, devrait revenir vers l'objectif officiel. Le dosage de la politique macroéconomique a jusqu'à présent été approprié, sachant que l'effet sur la croissance des mesures de redressement budgétaire annoncées ne sera sans doute que très légèrement négatif (voir ci-dessous), mais la politique monétaire devra devenir moins accommodante après la fin de la période actuelle couverte par les indications prospectives de la banque centrale. Le moment exact de la normalisation des

taux d'intérêt et son ordre de grandeur devraient toutefois dépendre des données à venir et des risques qu'elles feront éventuellement peser sur l'objectif d'inflation à moyen terme. Comme les projections de l'OCDE partent de l'hypothèse d'une stabilité des taux de change nominaux, le degré de resserrement monétaire devra tenir compte de l'évolution sur ce plan. Si, par exemple, la hausse des taux d'intérêt à court terme dans un contexte de persistance, au niveau mondial, d'une détente des conditions monétaires devait entraîner des entrées de capitaux excessives, une appréciation du zloty et une vulnérabilité accrue du système financier, le degré de resserrement monétaire correspondant à l'objectif d'inflation serait moindre, toutes choses étant égales par ailleurs. En outre, comme on l'explique ci-après, un effort budgétaire supérieur à celui actuellement programmé sera nécessaire pour atteindre les objectifs de déficit public en 2014-15. S'il est mis en œuvre, le resserrement de la politique monétaire pourra également être plus graduel.

Comme il a été dit dans les précédentes *Études économiques*, il faudrait remédier au manque de continuité de la politique monétaire pour améliorer son efficacité. Cette situation est due à la coïncidence de durée des fonctions des membres du CPM, l'ensemble du Conseil (à l'exception du gouverneur) étant renouvelé pratiquement au même moment (tous les six ans). Il en résulte périodiquement une sérieuse perte de capital humain, d'expérience et de mémoire institutionnelle. Le gouvernement travaille actuellement à un projet de loi qui permettrait de répondre à ces préoccupations.

Bien que les gouvernements successifs aient eu pour objectif d'adopter l'euro, les difficultés économiques de la zone euro ont refroidi leur enthousiasme. L'*Étude économique* de 2010 a présenté les conditions à remplir pour que l'adoption de l'euro se passe sans encombre. En ce qui concerne le choix du moment, l'essentiel est de ne pas s'engager avant que l'économie soit prête, ce qui pourrait déstabiliser les anticipations. Une flexibilité accrue des marchés de produits et du travail rendrait l'économie plus résistante à des chocs asymétriques. Pour un pays en phase de rattrapage, l'expérience a montré qu'avec une monnaie unique, la politique monétaire ne pouvait plus écarter la menace de booms d'origine interne. Une politique budgétaire bien conçue et une supervision prudentielle solide sont nécessaires pour éviter l'apparition de tels déséquilibres.

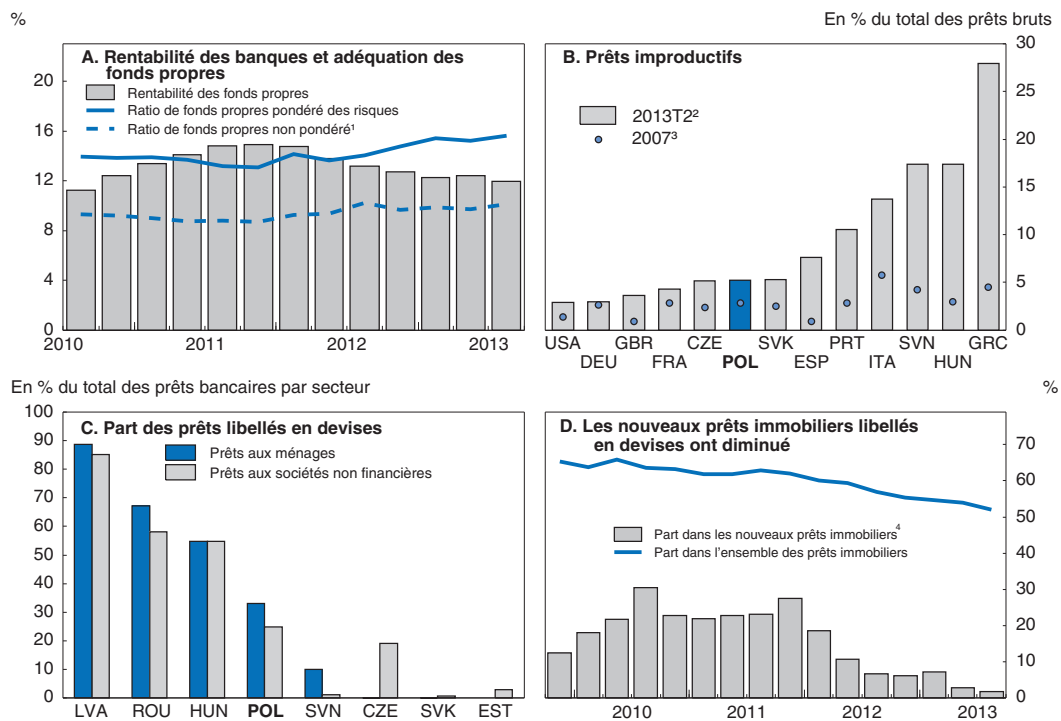
### **Le système financier reste sain malgré une dégradation de la qualité des prêts**

Le ralentissement de la croissance et les turbulences dans la zone euro n'ont pas affecté sensiblement la solidité du secteur financier. Le système bancaire polonais, qui est largement contrôlé par des intérêts étrangers, est resté rentable, bien capitalisé et liquide (graphique 10, partie A). Le rapport moyen entre les fonds propres et les actifs pondérés en fonction des risques a augmenté pour atteindre 15.8 % à la fin de novembre 2013 et le ratio des fonds propres de base (« Tier 1 ») s'est établi à 14.3 %, soit bien plus que le niveau exigé par Bâle III. Le ratio des fonds propres non pondérés a également augmenté et il est parmi les plus élevés de ceux des pays de l'UE.

La qualité des prêts s'est dégradée pendant le ralentissement économique de 2012, avec une augmentation des faillites d'entreprises et des défaillances sur les emprunts immobiliers. Toutefois, la proportion des prêts improductifs s'est stabilisée à quelque 5 %, un niveau modéré mais très supérieur à ceux observés aux États-Unis ou en Allemagne (graphique 10, partie B). En 2012, l'autorité de supervision financière (KNF) a pris une mesure judicieuse pour remédier aux risques de crédit découlant de l'important portefeuille de prêts libellés en devises détenu par les banques (partie C) : elle a porté de 75 % à 100 % la pondération du risque associé aux prêts en devises, soit bien au-dessus des




Graphique 10. Évolution du secteur bancaire



1. Ratio médian de fonds propres des banques (fonds propres durs/actifs non pondérés).
2. Ou dernière statistique disponible.
3. Ou première statistique disponible suivante.
4. Composition monétaire des nouveaux prêts immobiliers aux ménages.

Source : Narodowy Bank Polski ; KNF ; BCE et FMI, Indicateurs de solidité financière (ISF).

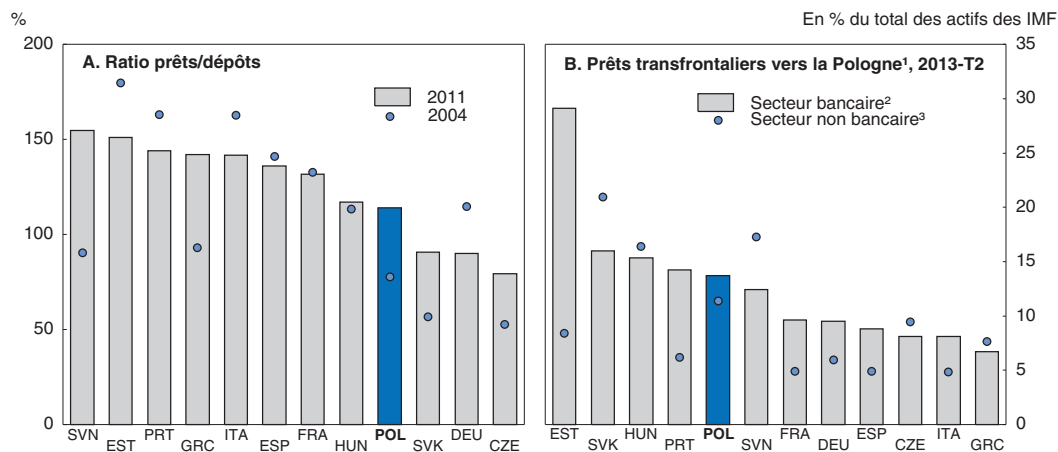
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932999412>

35 % appliqués aux prêts en monnaie nationale. Par la suite, le pourcentage des nouveaux crédits immobiliers en devises est passé de 27 % à la fin de 2011 à moins de 2 % (partie D). À partir de juillet 2014, KNF demandera aux banques de n'octroyer des crédits immobiliers libellés en une monnaie étrangère qu'aux ménages recevant un revenu régulier dans cette même monnaie.

Bien que la stabilité financière ne soit pas menacée, certains prêts immobiliers comportent encore des risques excessifs. Au deuxième trimestre de 2013, 47 % des nouveaux prêts immobiliers présentaient un ratio montant du prêt/valeur du bien (MV) supérieur à 80 % (AMRON-SARFiN, 2013). Conformément aux recommandations de l'Étude économique de 2012, KNF a décidé en juin 2013 d'abaisser progressivement le ratio MV maximum pour le ramener de 95 % en 2014 à 80 % en 2017. Toutefois, en février 2013, KNF a aussi cessé de plafonner les ratios service de la dette/revenu (SDR), déjà élevés (50 à 65 %, en fonction du revenu), et indiqué que la politique prudente en ce domaine devait être fixée par les banques elles-mêmes, KNF ayant le droit de contester les choix opérés par les banques dans le cadre de sa surveillance régulière. Les données issues d'études publiées par la Banque de Pologne montrent qu'environ 20% des prêts consentis en 2011 et 2012 avaient des ratios SDR supérieurs à 50% (NBP, 2013c). Si l'endettement des ménages devenait trop élevé, KNF ne devrait pas hésiter à mettre en place des ratios SDR rigoureux, d'un niveau bien inférieur à 50 %.


Le système bancaire est très intégré sur le plan international (surtout avec des banques de la zone euro) et bénéficie d'un montant considérable de financements externes (graphique 11). Le ratio prêts/dépôts est beaucoup plus élevé qu'avant le boum (partie A), bien qu'il diminue depuis 2009 (NBP, 2013b) les banques nationales se faisant davantage concurrence pour attirer les dépôts. Le rapport de la dette externe exprimée en pourcentage du total des actifs demeure relativement élevé par rapport à celui d'autres pays (partie B). Des chocs externes, tels qu'un désendettement marqué des banques de la zone euro, pourraient réduire l'offre de crédit et générer des problèmes de liquidité parce qu'il deviendrait difficile de renouveler les engagements externes. La diminution des prêts immobiliers en devises réduira graduellement la dépendance à l'égard des financements étrangers et un développement du marché interne des obligations garanties renforcerait encore la structure de financement des banques. Par ailleurs, la forte capitalisation des banques polonaises leur permet dans une certaine mesure de se prémunir contre des évolutions défavorables.

Graphique 11. **La dépendance à l'égard des financements externes reste importante**



1. La dette externe est divisée par les actifs totaux des institutions monétaires et financières, à l'exclusion de ceux des banques centrales.
2. Engagements des banques à l'égard des banques étrangères déclarantes à la BRI sur la base de l'emplacement géographique.
3. Engagements des établissements non bancaires à l'égard des banques étrangères déclarantes à la BRI sur la base de l'emplacement géographique. Les établissements non bancaires comprennent les autres sociétés financières, l'administration et le secteur privé non financier.

Source : Banque mondiale, *Base de données sur le développement et la structure financiers* (novembre 2013) et FMI (partie A) ; BRI et BCE (partie B).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932999431>

### **Renforcer les dispositifs macroprudentiels et les mécanismes de supervision**

La Pologne est en train de réformer sa politique macroprudentielle en instituant un Conseil du risque systémique (CRS). Un projet de loi prévoit que la Banque nationale aura la présidence de cette instance, avec une voix prépondérante. Les membres disposant d'un droit de vote incluraient le ministre des Finances (vice-président), le président de l'autorité de supervision financière (KNF) et celui du fonds de garantie des banques. Ce texte habilite le CRS à formuler (publiquement s'il le souhaite) des recommandations auxquelles les établissements concernés devront « se conformer ou se justifier », ainsi que des

avertissements et des opinions. La présence du ministre des Finances améliorerait l'échange d'informations et conforterait l'engagement politique, mais elle pourrait aussi compromettre le rôle du CRS consistant à aller à contre-courant du cycle financier, à cause de considérations politiques, et susciter des conflits d'intérêts ; en effet, le Trésor contrôle trois banques commerciales (dont la plus grande), qui détiennent à peu près le cinquième des actifs du secteur bancaire (à l'exclusion de la banque publique d'investissement, BGK). La privatisation intégrale des banques commerciales appartenant à l'État limiterait l'éventualité de conflits d'intérêts.

La réforme devra assurer une séparation des rôles claire entre le CRS et les autres régulateurs financiers. Il faudrait en particulier que l'autorité de supervision financière (KNF), louée pour son indépendance et sa politique prudentielle (OCDE, 2012), conserve les moyens de réagir efficacement à des situations de détresse dans le secteur bancaire en fixant des règles non légalement contraignantes (« recommandations »). En tout état de cause, cette prérogative de KNF devrait être étendue aux marchés de l'assurance et des titres. Dans l'idéal, les recommandations devraient être rendues juridiquement contraignantes (IMF, 2013b), mais cela est peut-être contraire à la Constitution polonaise. Il conviendrait aussi d'accroître l'indépendance du fonds de garantie des banques à l'égard de ce secteur, sachant que son conseil comprend deux représentants de l'Association des banques polonaises, ce qui risque de créer des conflits d'intérêts.

### Recommandations de politique monétaire et financière

#### Principales recommandations :

- Si l'activité et l'inflation s'accéléraient comme prévu par l'OCDE, augmenter progressivement le taux officiel de la politique monétaire.
- Conférer au Conseil du risque systémique (CRS) l'indépendance et le pouvoir de faire des recommandations accompagnées d'un mécanisme de type « se conformer ou se justifier ». Prévoir une répartition claire des rôles entre cette instance et les régulateurs actuels ; laisser en particulier à l'autorité de supervision financière (KNF) la possibilité de formuler des recommandations prudentielles.

#### Autres recommandations :

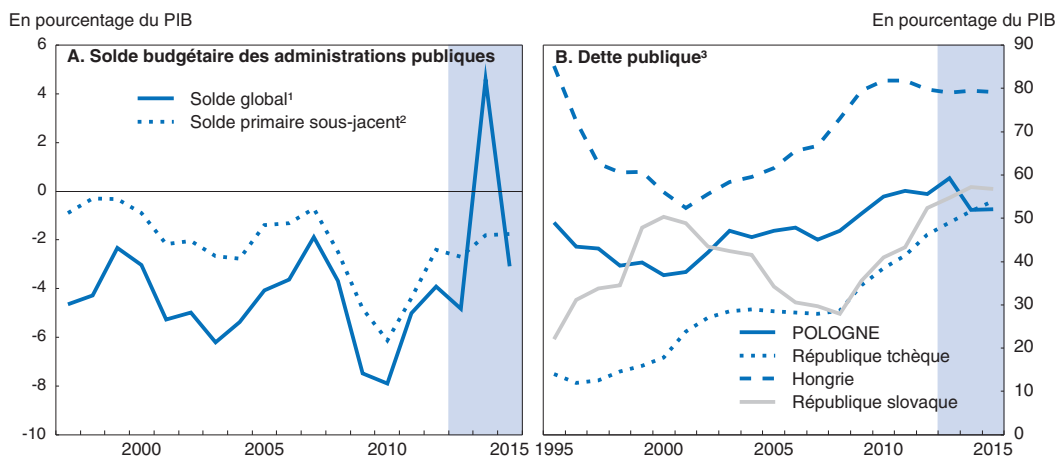
- Surveiller attentivement les ratios service de la dette/revenu et les plafonner si l'endettement des ménages devient excessif. Réduire la vulnérabilité externe des banques en développant le marché interne des obligations garanties.
- Nommer les membres du CPM avec des mandats non renouvelables et échelonnés pour donner plus de continuité à la politique monétaire.

## Politique budgétaire

### *Les objectifs de politique budgétaire n'ont pas été atteints*

Après avoir diminué de 2010 à 2012 pour s'établir à 3.9 % du PIB, le déficit des administrations s'est accru en 2013, année pour laquelle il est estimé à 4.8 % du PIB au lieu des 3.5 % figurant dans le programme de convergence d'avril 2013 (graphique 12). Le dérapage intervenu en 2013, malgré un gel des salaires du secteur public et du barème de l'impôt sur le revenu, est attribuable à des recettes fiscales inférieures aux prévisions, liées au brutal ralentissement conjoncturel, et à une hausse des dépenses sociales et de la

Graphique 12. **Après des améliorations en 2011 et 2012, la situation budgétaire s'est dégradée en 2013**




1. Sur la base du SEC 95. Selon les règles SEC 2010, qui doivent être adoptées en septembre 2014, les transferts d'actifs ne réduiront plus le déficit et le solde financier des administrations représenterait respectivement -4.1 % et -3.8 % du PIB en 2014 et 2015.

2. En pourcentage du PIB potentiel.

3. Définition de Maastricht.

Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 94.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932999450>

consommation publique. Les règles budgétaires en vigueur fixent deux seuils à la dette publique (50 % et 55 % du PIB selon la définition donnée à celle-ci), qui déclenchent des mesures de correction pour l'empêcher d'atteindre la limite constitutionnelle de 60 %. Pour permettre aux stabilisateurs automatiques de jouer, le gouvernement a suspendu pour 2013 et 2014 la limite de 50 %, dont l'application aurait exigé un resserrement supplémentaire d'environ 1.2 point de PIB en 2013. Une règle de dépenses supplémentaire, fondée sur une moyenne mobile de la croissance du PIB, a été instaurée en décembre 2013 (voir ci-après).

Les programmes de convergence et les lois budgétaires correspondantes ont défini un modèle de rétablissement de l'équilibre budgétaire qui n'a pas souvent été respecté par la suite. Ceci tient en partie à des prévisions de croissance qui se sont révélées trop optimistes (tableau 2), mais cet élément n'explique pas complètement la tendance récente à manquer l'objectif. Le report des objectifs budgétaires officiels et le retour plus lent à l'objectif à moyen terme (OMT) d'un déficit structurel de 1 % du PIB ont peut-être affaibli la crédibilité de la programmation budgétaire pluriannuelle et, plus largement, de la conduite de la politique budgétaire. Pour regagner cette crédibilité, le gouvernement doit baser ses futurs budgets sur des hypothèses non biaisées, comme il l'a fait pour celui de 2014.

En 2014-15, l'essentiel de l'effort budgétaire prévu consiste en une réforme du deuxième pilier du régime des retraites (encadré 1 et graphique 12) qui aura un effet à court terme limité sur l'activité économique. Elle aura pour effet de réduire le déficit de 2015 à hauteur d'une valeur cumulée de 1.4 % du PIB selon les règles comptables actuelles (SEC 95), mais de seulement 0.8 % du PIB au regard des nouvelles règles (SEC 2010) qui entreront en vigueur en septembre 2014. De modestes mesures supplémentaires (représentant quelque 0.3 % du PIB), dont des majorations de droits d'accise et la poursuite du gel des salaires du secteur public et du barème de l'impôt sur le revenu, devraient permettre de ramener le déficit (SEC 2010) de 4.8 % du PIB en 2013 à 3.8 % en 2015 et de contenir la dette publique au

Tableau 2. **Prévisions de solde budgétaire et de taux de croissance figurant dans les programmes de convergence**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Programme de convergence	A. Croissance du PIB réel (%)										
Décembre 2004	5.0	4.8	5.6								
Janvier 2006		4.3	4.6	5.0							
Novembre 2006			5.1	5.1	5.6						
Mars 2008				5.5	5.0	5.0					
Décembre 2008					3.7	4.0	4.5				
Février 2010						3.0	4.5	4.2			
Avril 2011							4.0	4.0	3.7	3.9	
Avril 2012								2.5	2.9	3.2	3.8
Avril 2013									1.5	2.5	3.8
Croissance effective du PIB <sup>1</sup>	3.6	6.2	6.8	5.0	1.6	3.9	4.5	2.1	1.4		
Programme de convergence	B. Solde budgétaire des administrations publiques (% du PIB)										
Décembre 2004	-3.9	-3.2	-2.2								
Janvier 2006		-4.6	-4.1	-3.7							
Novembre 2006			-3.4	-3.1	-2.9						
Mars 2008				-2.5	-2.0	-1.5					
Décembre 2008					-2.5	-2.3	-1.9				
Février 2010						-6.9	-5.9	-2.9			
Avril 2011							-5.6	-2.9	-2.5	-2.0	
Avril 2012								-2.9	-2.2	-1.6	-0.9
Avril 2013									-3.5	-3.3	-2.7
Solde budgétaire effectif <sup>1</sup>	-4.1	-3.6	-1.9	-3.7	-7.5	-7.9	-5.0	-3.9	-4.8		

1. Projections de l'OCDE pour 2013.

Source : OCDE, à partir des programmes de convergence successifs, et *Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 94.

### Encadré 1. **Changements du régime des retraites intervenus en 2014**

Les changements effectués en 2014 reviennent en partie sur la réforme de 1999, qui avait entraîné des coûts de transition parce que des cotisations avaient été affectées au second pilier obligatoire ; il en était résulté une augmentation cumulée de la dette publique estimée à 17.5 points de PIB en 2012 (Ministry of Labour, 2013 ; IMF, 2011). Les modifications opérées réduiront à la fois la dette et le déficit publics (encadré 1), mais se traduiront par une hausse des engagements conditionnels au titre des retraites publiques. Le 3 février 2014, 51.5 % des actifs nets des fonds de pension privés (appelés OFE) ont été transférés à l'institution publique de sécurité sociale (ZUS). Les avoirs en obligations du Trésor détenus par les OFE, qui constituaient la majeure partie des actifs transférés, ont été annulés. Les modifications apportées au système des retraites ont eu pour effet d'abaisser de quelque 9.3 % du PIB la dette brute des administrations publiques. Selon les règles SEC 95, le solde budgétaire deviendra largement excédentaire en 2014 avant d'être à nouveau déficitaire. Toutefois, cette forte variation transitoire ne se produira pas avec les règles SEC 2010, qui doivent être adoptées en septembre 2014 et appréhenderont mieux la dynamique sous-jacente du déficit. En 2015, le déficit global et le déficit structurel diminueraient de 1.4 % du PIB selon les règles SEC 95 et de 0.8 % selon les règles SEC 2010.

Encadré 1. **Changements du régime des retraites intervenus en 2014 (suite)**Tableau 3. **Effet de la réforme des retraites de 2014 sur le solde budgétaire des administrations publiques**

En % du PIB

	2014		2015	
	SEC-95	SEC-2010	SEC-95	SEC-2010
Annulation des obligations du Trésor détenues par les OFE	8.5	0	0	0
Transferts d'actifs des OFE pour les salariés 10 ans avant la retraite	0.3	0	0.7	0
Économies sur le service de la dette	0.3	0.3	0.3	0.3
Cotisations de sécurité sociale supplémentaires	0.2	0.2	0.4	0.4
Total à l'exclusion des transferts d'actifs	0.5	0.5	0.8	0.8
<b>Total</b>	<b>9.3</b>	<b>0.5</b>	<b>1.4</b>	<b>0.8</b>

Source : European Commission (2013a), « Analysis of the budgetary situation of Poland », *European Commission Staff Working Document*, n° 605, novembre.

L'option par défaut est de cotiser au régime public de retraite, mais les salariés peuvent choisir d'allouer 2.92 % de leur salaire brut (soit 15 % de leurs cotisations de retraite) aux fonds de pension gérés par le secteur privé. Le gouvernement suppose que 50 % des cotisants choisiront de le faire. Ces cotisations de sécurité sociale supplémentaires réduiraient le déficit des administrations de 0.2 point de pourcentage en 2014 et de 0.4 point en 2015. En outre, les actifs des salariés qui décideront de rester dans les OFE commenceront à être transférés au régime des retraites publiques 10 ans avant l'âge de cessation d'activité. Cela générerait des rentrées représentant respectivement 0.3 et 0.7 % du PIB en 2014 et 2015.

La conjonction de la réforme de 1999 et de son démantèlement partiel risque de porter atteinte à la confiance à l'égard du régime des retraites et de nuire plus généralement à la crédibilité des futures réformes structurelles. Par ailleurs, les changements effectués en 2014 réduisent le montant total à investir dans des actifs financiers, ce qui risque de diminuer les taux de remplacement futurs, déjà bas, en restreignant les choix d'investissement. Le rôle accru du régime public par répartition dans un contexte de vieillissement rapide de la population pourrait bien abaisser encore les taux de remplacement futurs. Les récentes réformes auront aussi comme conséquence de rendre moins liquide le marché interne des obligations d'État, qui sert de référence dans la région. Enfin, l'annulation des titres détenus par les OFE a fait augmenter la part de la dette publique libellée en zloty aux mains d'investisseurs non résidents (la faisant passer de quelque 32 % en janvier 2014 à 41 % en février 2014) et réduira la participation des investisseurs nationaux ayant un horizon de placement à long terme. La réforme de 2014 a l'avantage d'alléger le service de la dette et les coûts d'exploitation élevés des OFE, mais on aurait peut-être pu réduire ces derniers en régulant mieux les fonds (Égert, 2012a).

sens de Maastricht à 52 % du PIB en 2015. Le déficit primaire sous-jacent (qui exclut les charges d'intérêts et les opérations ponctuelles) passerait de 2.7 % du PIB potentiel en 2013 à 1.8 % en 2015.

**Poursuivre l'assainissement à moyen terme**

La Pologne est convenue récemment avec la Commission européenne de réduire le déficit global pour le ramener à moins de 3 % du PIB en 2015 pour en corriger le caractère

excessif (European Commission, 2013a). Cet objectif semble approprié, puisque le taux de croissance prévu en 2015 est supérieur au potentiel. Au demeurant, des efforts similaires seront nécessaires pour atteindre l'objectif à moyen terme et placer la dette sur une trajectoire de baisse durable. Ils permettraient aussi de reconstituer des amortisseurs budgétaires, sachant que la dette publique restera proche des plafonds fixés par les règles budgétaires (même en tenant compte de l'effet des changements en matière de retraite) et qu'à moyen terme les dépenses de santé et de retraite augmenteront. Un resserrement budgétaire supplémentaire, représentant quelque 0.8 % du PIB, sera nécessaire en 2015 par rapport au programme présenté en octobre 2013 à la Commission européenne.

L'assainissement budgétaire devra être appliqué de manière à réduire au minimum d'éventuels effets secondaires préjudiciables à la croissance à court et à long terme, mais aussi à l'équité (Courmède et al., 2013). Comme il a été dit dans la précédente *Étude économique* (OCDE, 2012), il existe plusieurs solutions possibles. Des économies pourraient être réalisées : i) en améliorant l'efficacité en terme de coûts de l'administration publique ; ii) en réformant le système de sécurité sociale des agriculteurs ; iii) en éliminant les privilèges de certaines professions en matière de retraite, en réduisant les pensions de réversion et en relevant plus vite l'âge de cessation d'activité des femmes (voir ci-dessous) ; iv) en révisant la formule de calcul des pensions d'invalidité de façon à en limiter l'attractivité (voir ci-dessous). Il faudrait aussi réformer le système fiscal pour mettre fin aux distorsions, pour améliorer l'administration et la discipline en ce domaine ainsi que pour lever des recettes supplémentaires en fonction des besoins (OCDE, 2012 ; World Bank, 2013) ; le gouvernement prévoit de présenter en 2015 un nouveau code des impôts simplifié et de mettre au point des systèmes d'information fiscale améliorés. On pourrait obtenir de nouvelles recettes : i) en diminuant les dépenses fiscales, notamment par l'élimination des taux réduits de TVA (European Commission, 2013b) et l'abolition des crédits d'impôt au titre des enfants pour les ménages à revenus élevés ; ii) en liant les cotisations de sécurité sociale des professions indépendantes à leurs revenus réels ; iii) en augmentant la fiscalité environnementale (la Pologne est l'un des rares pays européens dépourvus de taxes sur les véhicules basées sur l'usage efficient des carburants [OCDE, 2012]) ; iv) en accroissant les recettes fiscales immobilières via la création de taxes foncières assises sur la valeur marchande des biens et l'imposition des plus-values réalisées sur la cession de biens locatifs ; et v) en poursuivant les privatisations dans les secteurs concurrentiels de l'économie. Il faut réduire le plus possible les contradictions éventuelles entre les mesures d'assainissement budgétaire et les objectifs d'équité au moyen, par exemple, de transferts ciblés qui pourraient atténuer les possibles effets régressifs des réductions de dépenses fiscales et des taxes environnementales.

### **Renforcer encore le cadre budgétaire**

La procédure actuelle de préparation du budget comporte des éléments positifs : le CPM donne un avis officiel sur les hypothèses macroéconomiques sous-jacentes, et les partenaires sociaux sont également consultés. Pourtant, la création d'une institution indépendante, composée d'experts nationaux et internationaux reconnus, conformément à la directive de l'UE du 8 novembre 2011, donnerait encore plus de crédibilité à la budgétisation pluriannuelle. Le conseil pourrait effectuer un suivi des projets budgétaires, notamment des hypothèses de croissance sous-jacente, des résultats en matière de dette ainsi que des objectifs de déficit et de dépenses. On pourrait lui donner pour mission d'effectuer une analyse indépendante de l'incidence des politiques budgétaires en vigueur

et programmées sur la viabilité à long terme de la dette. L'OCDE a récemment formulé des principes applicables à des institutions de ce type (OCDE, 2013a).

Il faudrait aussi perfectionner les seuils de dette publique prévus par les règles budgétaires nationales. La mesure de la dette à laquelle se réfèrent les seuils est une mesure nationale, ce qui l'expose à des manipulations (OCDE, 2012). L'harmoniser avec la définition de Maastricht pourrait donner plus de transparence aux plafonds et finalement rendre les marchés financiers plus confiants.

La Pologne a récemment introduit une nouvelle règle de dépenses, qui s'appliquera à 90 % des charges des administrations publiques, et il convient de saluer cette mesure. Leur progression sera plafonnée au moyen d'objectifs nominaux basés sur une moyenne mobile de la croissance du PIB, ce qui améliorera la transparence et la crédibilité. Ce dispositif repose également sur deux seuils d'endettement fixés à 50 % et 55 % du PIB, dont le franchissement déclenche l'application de mesures correctives. Cette nouvelle règle de dépenses pourrait contribuer à lisser les effets des transferts de l'UE et le cycle des investissements publics qui leur est lié. À la suite des modifications apportées au système de retraite (voir l'encadré 1), les seuils d'endettement public devraient être abaissés de 7 points de pourcentage. Les règles budgétaires (c'est-à-dire les dispositions en vigueur actuellement et la nouvelle règle de dépenses) reposeraient alors sur quatre seuils d'endettement : les deux relatifs à la règle de dépenses, s'établissant à 43 % et 48 % du PIB, un seuil d'endettement préventif fixé à 55 % du PIB et la limite constitutionnelle de 60 % du PIB, tandis que le seuil de 50 % du PIB prévu par la règle actuelle serait supprimé. Des progrès ont aussi été accomplis en matière d'extension de la discipline budgétaire aux collectivités locales. Des règles de déficit ont été introduites en 2011 et, conformément à la recommandation formulée dans l'*Étude économique* de 2012, la limitation individuelle du service de la dette les empêche désormais de s'endetter excessivement. Toutefois, il reste nécessaire d'intégrer des amortisseurs de précaution dans le budget de l'État central pour pallier les dérapages des dépenses ou les manques à gagner sur les recettes dans les collectivités locales.

### Recommandations de politique budgétaire

#### Principales recommandations :

- Procéder en 2015 à un assainissement budgétaire plus poussé que ce qui est actuellement prévu pour respecter l'objectif d'un déficit des administrations publiques inférieur à 3 % du PIB.
- Instituer une institution indépendante chargée de suivre les hypothèses budgétaires sous-jacentes et de comparer les résultats aux objectifs. Renforcer le cadre budgétaire en appliquant une budgétisation pluriannuelle détaillée, en faisant reposer le budget sur des hypothèses réalistes et en harmonisant la définition nationale de la dette publique avec celle de Maastricht.

#### Autres recommandations :

- Diminuer les dépenses publiques du montant nécessaire en améliorant l'efficacité en terme de coût des administrations publiques, réduire les subventions au système de sécurité sociale des agriculteurs et les privilèges en matière de sécurité sociale dont jouissent certaines autres professions, en réduisant les pensions de réversion, en relevant plus vite l'âge de départ à la retraite des femmes et en évitant que les pensions d'invalidité deviennent plus intéressantes que les pensions de vieillesse.



### Recommandations de politique budgétaire (suite)

- Lever les recettes supplémentaires nécessaires en diminuant les dépenses fiscales, en liant les cotisations de sécurité sociale des professions indépendantes à leurs revenus réels, en augmentant la fiscalité environnementale, en accroissant les recettes fiscales immobilières via la création de taxes foncières assises sur la valeur marchande des biens et l'imposition des plus-values réalisées sur la cession de biens locatifs, en poursuivant les privatisations dans les secteurs concurrentiels de l'économie et en améliorant la discipline fiscale.

## Parvenir à une croissance durable et solidaire

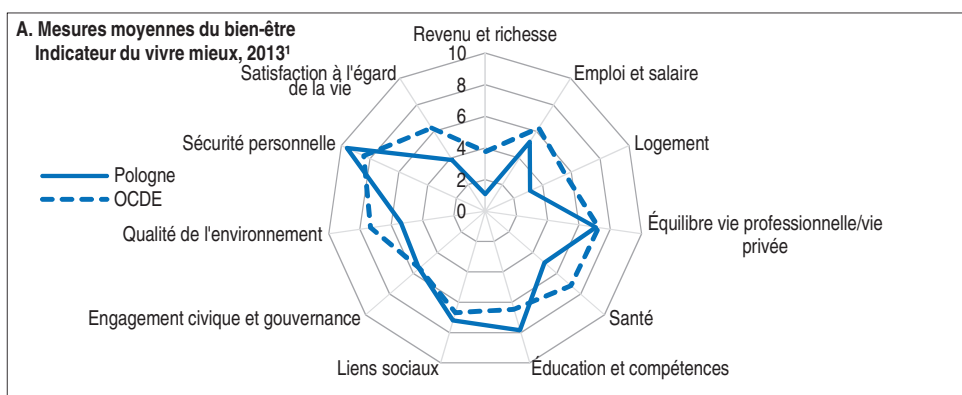
Il est indispensable d'obtenir une croissance durable pour que la Pologne continue à se rapprocher des pays les plus performants sur le plan du bien-être (graphique 13, parties A et B). Les retards en matière de bien-être sont liés à un état de privation matérielle encore relativement répandu, malgré les très grands progrès réalisés (partie C). Cette *Étude économique* met l'accent sur l'amélioration du marché du travail et sur le renforcement de la concurrence sur les marchés de produits en tant que moyens d'accroître le bien-être. Compte tenu de la lenteur avec laquelle les réformes sont mises en œuvre, il y a toujours un risque que le potentiel de l'économie ne se concrétise pas pleinement, et dans le cas de la Pologne, ce risque est aggravé par la défiance généralisée vis-à-vis des grandes institutions publiques (partie D). Le manque de logements de qualité à des prix abordables, le mauvais état de santé déclaré par beaucoup de citoyens polonais et le niveau élevé des émissions de certains polluants de l'air comptent aussi parmi les préoccupations les plus pressantes (OCDE, 2013b) (partie A).

### Veiller à la qualité de l'environnement

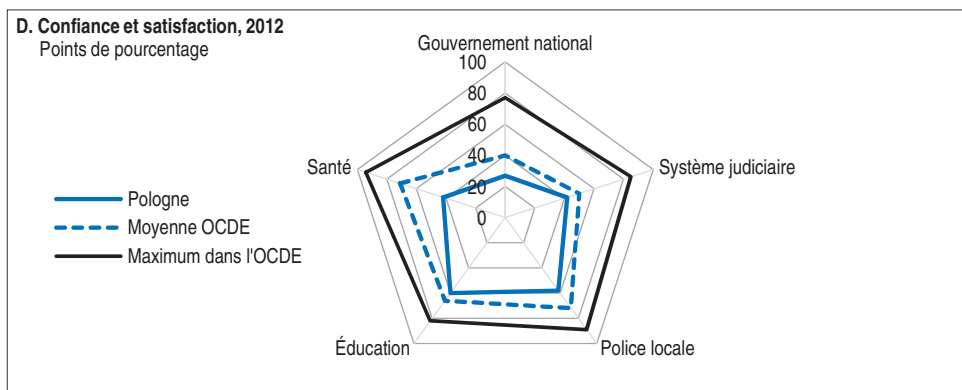
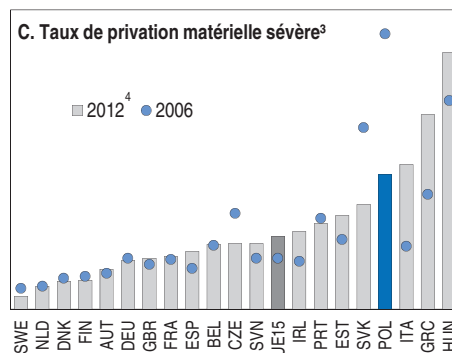
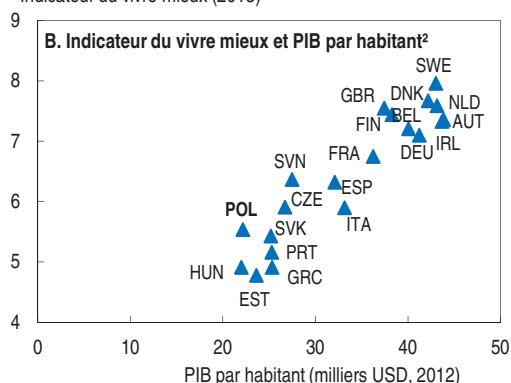
Le chapitre de la dernière *Étude* consacré aux politiques liées au changement climatique (OCDE, 2012 ; Égert, 2012b) indiquait que des progrès avaient été accomplis au cours de la décennie écoulée en matière de réduction de l'intensité énergétique et des émissions de gaz à effet de serre (graphique 13, parties A et B). Toutefois, le potentiel de diminution des émissions reste considérable et doit être mis à profit à moindre coût. Pour réduire ces coûts au minimum, il importe que le prix du carbone soit le même dans tous les secteurs d'activité économique ; or, actuellement, les prix explicites et implicites du carbone sont très variables d'un secteur à l'autre.

Les niveaux de pollution atmosphérique sont élevés en moyenne (partie B), en particulier dans les villes (WHO, 2011), ce qui s'explique en partie par la prépondérance des combustibles fossiles dans la production énergétique, par l'existence de systèmes de chauffage archaïques et par les émissions dues aux transports. Pour réduire la pollution des voitures particulières, il conviendrait que la taxe annuelle sur les véhicules prenne mieux en compte leurs performances environnementales et que le réseau ferroviaire soit étoffé (partie C). De même, les gisements de gaz de schiste de la Pologne – potentiellement les plus importants d'Europe – doivent être exploités avec précaution pour éviter toute pollution locale, en particulier celle que pourraient provoquer la contamination de l'eau et les fuites de méthane. L'amélioration de la qualité de l'eau et de la gestion des déchets constitue un autre défi important : l'utilisation des engrais et des pesticides augmente, l'enfouissement reste le mode dominant de gestion des déchets solides, et le traitement des

Graphique 13. Indicateurs sociaux




Indicateur du vivre mieux (2013)



1. Chaque dimension du bien-être est mesurée à l'aide de l'un des trois indicateurs utilisés pour construire l'indicateur du vivre mieux de l'OCDE. Une moyenne est établie à partir des indicateurs normalisés avec des pondérations égales de façon à donner un résultat compris entre 10 (première place du classement des pays de l'OCDE) et 0 (dernière place du classement des pays de l'OCDE).
2. À des fins d'illustration, une pondération égale a été attribuée aux 11 dimensions de l'indicateur du vivre mieux tel qu'il est présenté ici (voir [www.oecdbetterlifeindex.org](http://www.oecdbetterlifeindex.org) pour de plus amples précisions). PIB par habitant en USD, en prix courants et en parités de pouvoir d'achat ; 2011 pour la Grèce.
3. Les personnes en situation de privation matérielle sévère n'ont pas les moyens de payer quatre éléments ou davantage dans une liste de neuf (par exemple, le loyer, un emprunt hypothécaire ou des factures d'eau/gaz/électricité ; une machine à laver ou une voiture).
4. 2011 pour l'Irlande et le Royaume-Uni.

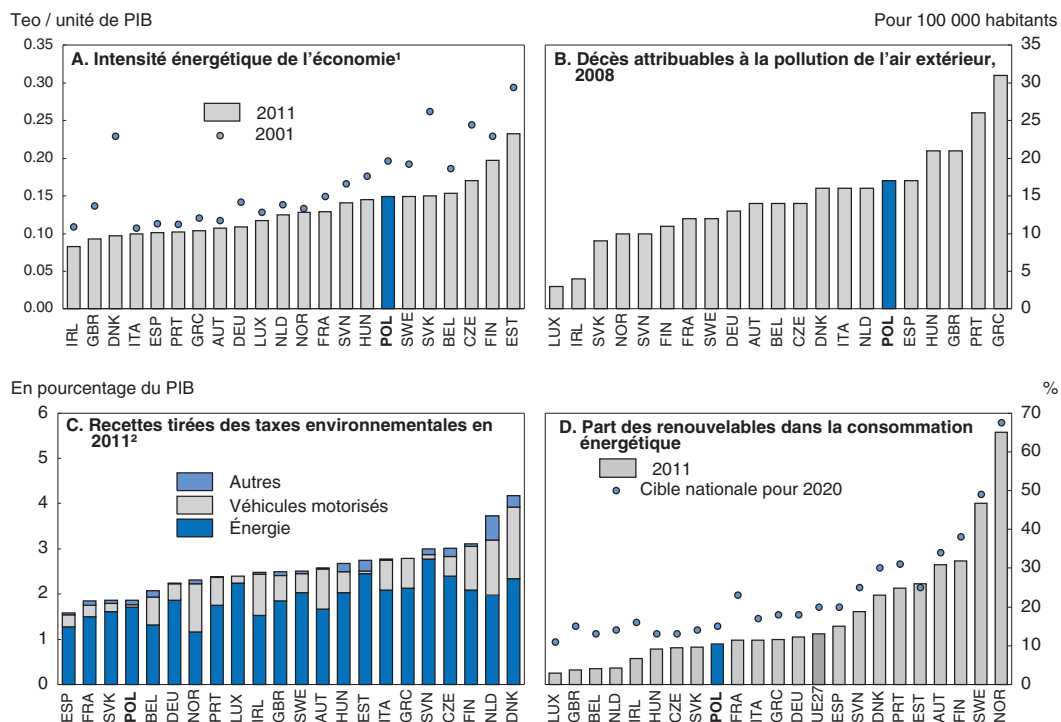
Source : OCDE (2013), *Statistiques des comptes nationaux de l'OCDE* (base de données), juin et indicateur du vivre mieux de l'OCDE ; *Panorama des administrations publiques 2013* ; Eurostat (2013), *Revenu et conditions de vie*, Base de données Eurostat, juin.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932999469>

eaux usées doit être renforcé. Malgré des progrès considérables, un tiers de la population n'était toujours pas raccordé à un réseau d'égout en 2011.

Les formes renouvelables de production d'électricité restent insuffisamment développées (graphique 14, partie D). Le Plan d'action national en faveur des énergies renouvelables a pour objectif de porter leur part à 15 % d'ici 2020. Depuis 2005, la mise en place de quotas obligatoires pour les compagnies d'électricité et le marché des certificats verts ont incité de nombreuses centrales au charbon détenues par l'État à opter pour la cocombustion de biomasse, mais le développement des autres technologies demeure limité. Si les externalités étaient mieux prises en compte dans la fixation des prix, les autres énergies renouvelables seraient plus compétitives. Les capacités et la gestion du réseau électrique doivent également être améliorées. Le développement des capacités d'interconnexion avec les pays voisins encouragerait la concurrence et faciliterait l'équilibrage de l'offre et de la demande dans le contexte d'une hausse de la production d'énergie solaire et éolienne, par nature intermittente (OCDE, 2012a).

Graphique 14. Indicateurs environnementaux



1. Approvisionnement total en énergie primaire (estimation pour 2012) en tonnes d'équivalent pétrole (tep) par millier de dollars USD. PIB en prix constants et en parités de pouvoir d'achat.
2. Les données relatives à la Pologne portent sur 2010.

Source : Base de données OCDE/AEE sur les instruments utilisés pour la politique environnementale, OMS (2013), Global Health Observatory Data Repository ; AIE (2013), Energy Balances of OECD Countries 2013, Agence internationale de l'énergie.

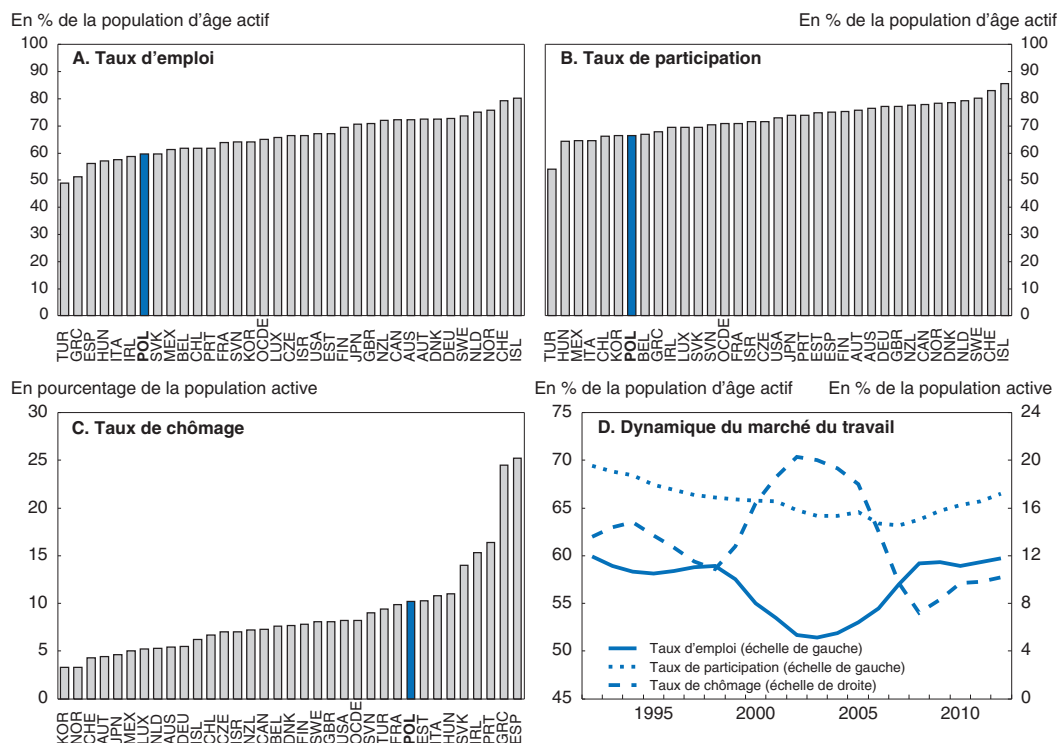
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932999488>

### Améliorer le fonctionnement du marché du travail


Malgré des améliorations significatives depuis le milieu des années 2000, la situation au niveau de l'emploi reste l'une des faiblesses structurelles majeures de la Pologne et

constitue une entrave à la compétitivité des entreprises et au potentiel productif du pays. Le taux d'emploi, qui s'élevait à 59.7 % en 2012, est parmi les plus faibles de la zone OCDE (graphique 15). Le chômage est élevé et semble de nature essentiellement structurelle. Après une phase de déclin tendanciel, le taux d'activité est reparti à la hausse depuis 2007, grâce notamment à la croissance relativement vigoureuse, au durcissement des conditions d'accès aux pensions de préretraite et d'invalidité, aux effets de cohorte liés au baby-boom des années 80 et à la diminution du coin fiscal sur le travail.

Graphique 15. Indicateurs du marché du travail, 2012



Source : OCDE, Base de données des Statistiques de la population active 2013.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932999507>

Les politiques du marché du travail ne sont en aucun cas les seules responsables des mauvais résultats enregistrés en matière d'emploi. Il existe de nombreux facteurs d'inefficacité, responsables d'erreurs d'affectation et de gaspillages importants des forces de travail. Le potentiel de renforcement de la concurrence, et avec lui les débouchés en termes de création d'emplois, sont considérables (voir chapitre 2 de l'Étude). Il y a en outre des obstacles majeurs à la mobilité interne de la main-d'œuvre. La qualité des infrastructures de transport, examinée dans l'Étude de 2008 (OCDE, 2008a ; Kierzenkowski, 2008), s'est améliorée récemment, en partie grâce à des fonds en provenance de l'UE, mais reste insuffisante, en particulier dans le secteur ferroviaire. Faute d'une offre locative privée suffisante, les logements urbains sont chers. Comme le recommandait l'édition 2013 d'*Objectif croissance* (OCDE, 2013c), la publication de plans d'urbanisme par les municipalités devrait être rendue obligatoire et les droits de mutation sur les achats de logement devraient être remplacés par des taxes foncières *ad valorem*. Il convient de noter que des comptes séquestres obligatoires destinés à protéger les acomptes versés par les acquéreurs

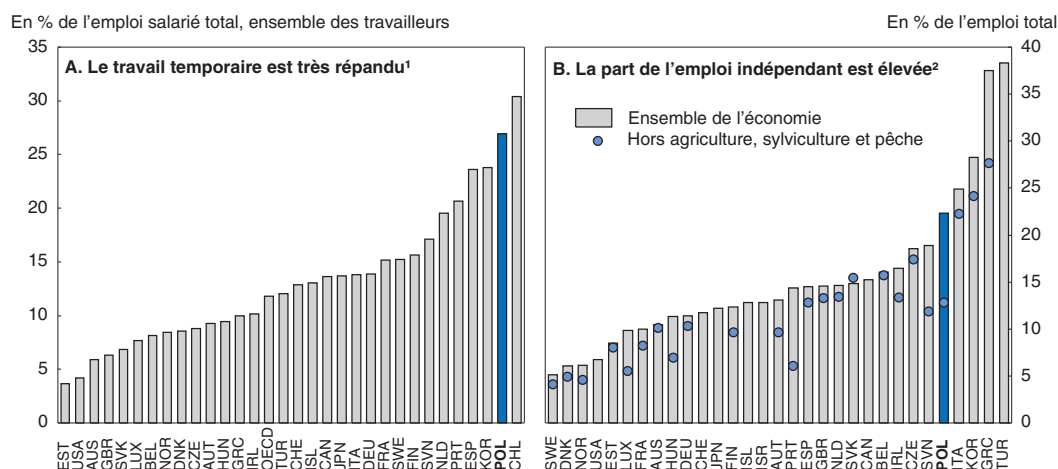
ont été introduits en 2012, conformément aux recommandations de l'OCDE. La mobilité de la main-d'œuvre est également freinée par les distorsions salariales et la conception des dispositifs d'indemnisation du chômage et d'aide sociale (voir chapitre 1 de l'Étude). En particulier, les avantages procurés par le système d'assurance sociale des agriculteurs encouragent les bénéficiaires à conserver leur lopin de terre, même s'ils n'exercent plus d'activité agricole.

### Réduire la segmentation du marché du travail

La protection de l'emploi n'est pas particulièrement stricte : le délai de préavis de licenciement se situe dans la moyenne, les indemnités de licenciement sont réduites et la définition du licenciement abusif retenue est l'une des moins contraignantes de la zone OCDE. Cependant, les procédures juridiques consécutives à la contestation d'un licenciement sont généralement longues et imprévisibles, les obligations de réintégration sont lourdes et les contrats de période d'essai, qui peuvent s'appliquer à des emplois temporaires ou à durée indéterminée, sont relativement courts. Un amendement apporté au Code du travail en 2013 a permis d'assouplir la réglementation du temps de travail : la période de référence utilisée pour le calcul des limites de durée du travail n'est plus de quatre mois de douze mois (sous réserve d'accord au niveau de la branche ou de l'entreprise).

Néanmoins, le marché du travail est très segmenté, et de façon complexe. Les parts de l'emploi temporaire et de l'emploi indépendant en Pologne figurent parmi les plus élevées de la zone OCDE, quoique, dans le deuxième cas, cela s'explique principalement par le poids important de l'agriculture (graphique 16). Même si une entreprise ne peut conclure avec un salarié plus de deux contrats à durée déterminée consécutifs, la durée des contrats n'est pas limitée. Environ 7 % des emplois totaux sont régis non pas par le Code du travail mais par des dispositions de droit civil, qui sont moins coûteuses pour les employeurs dans la mesure où les travailleurs concernés, qui ont le statut d'entrepreneur, ne bénéficient que d'une protection sociale limitée et ne sont pas couverts par les réglementations relatives au salaire minimum. La Pologne est aussi l'un des pays de l'OCDE


Graphique 16. Le marché du travail est très segmenté, 2012



1. 2011 pour la Corée ; 2009 pour la Suède et 2005 pour les États-Unis.

2. 2011 pour l'Australie.

Source : OCDE, Statistiques de la population active ; Bases de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 94 et des Comptes nationaux de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932999526>

où l'emploi informel crée les plus sérieuses difficultés (OCDE, 2008b). Simplifier les réglementations fiscales et renforcer leur application réduiraient l'incidence et la portée du problème. La diminution des avantages accordés aux travailleurs indépendants irait dans le même sens (voir chapitre 1 de l'*Étude*). Cette dualité profonde risque d'être à l'origine d'un phénomène de pauvreté au travail, de limiter les investissements dans la formation de capital humain, d'augmenter la durée de la transition de l'école à l'emploi stable et de faire supporter à certains groupes, en particulier les jeunes et la main-d'œuvre peu qualifiée, une part disproportionnée du coût de l'ajustement aux chocs économiques (Lepage-Saucier et al., 2013).

### **Améliorer l'activation des chômeurs**

Les règles d'admissibilité au régime d'indemnisation du chômage sont strictes : en 2012, seulement 20 % des chômeurs inscrits étaient admissibles. Par ailleurs, l'indemnité de chômage est une somme forfaitaire modique, qui diminue de 20 % après trois mois de chômage. Cela étant, comme l'inscription au régime d'indemnisation du chômage donne accès à une assurance-maladie gratuite, l'incitation à se déclarer comme chômeur est forte. Ce système engendre une situation dans laquelle de nombreux chômeurs inscrits ne cherchent pas d'emploi, puisqu'ils ne sont affiliés que pour bénéficier de l'assurance-maladie. Il voue également à l'échec une partie des mesures d'aide à la recherche d'emploi et, de ce fait, démotive le personnel du service public de l'emploi (SPE) et les employeurs qui postent des offres d'emploi. En outre, la durée d'indemnisation générale de six mois est doublée pour les travailleurs plus âgés et pour les personnes qui vivent dans des quartiers où le taux de chômage est élevé, ce qui permet globalement de préserver un niveau de vie minimum pendant la période de recherche d'emploi, mais réduit les incitations au travail dans le premier cas et décourage les migrations hors des zones en difficulté économique dans le second.

Il est largement admis que le service public de l'emploi fonctionne mal (Kaluzna, 2009). Il souffre d'un déficit quantitatif et qualitatif de ressources humaines, de l'utilisation inefficace du personnel disponible, du manque d'informations pertinentes à l'échelon local et de problèmes de coordination aigus. Pour atténuer une partie de ces problèmes, une solution consisterait à fusionner les agences locales de l'emploi avec l'administration des régimes d'indemnisation du chômage et d'aide sociale de manière à créer des guichets uniques et, plus fondamentalement, à unifier leur gestion. Il y a lieu de systématiser le profilage des demandeurs d'emploi, comme projette de le faire le gouvernement, et d'encourager le développement des services privés de l'emploi. Il serait par ailleurs souhaitable de renforcer la fonction de coordination du ministère du Travail et des Affaires sociales, y compris en encourageant l'adoption de pratiques exemplaires au travers de la gestion fondée sur les résultats et de l'introduction d'un système d'évaluation comparative comme celui mis en place en Australie ou en Suisse (OCDE, 2013d). Le gouvernement envisage de lancer bientôt une évaluation comparative des agences pour l'emploi.

L'activation des demandeurs d'emploi peut elle aussi être améliorée. Les exigences de disponibilité pour l'emploi et de recherche d'emploi imposées par les régimes d'indemnisation du chômage et d'aide sociale sont minimales (Venn, 2012). La mise en œuvre d'obligations accrues et d'un suivi plus étroit renforcerait les incitations au retour au travail. En outre, la règle stipulant qu'une offre d'emploi appropriée ne se limite pas aux postes correspondant à l'activité professionnelle antérieure du bénéficiaire n'est pas appliquée dans les faits. Même si les taux de remplacement bruts des indemnités de

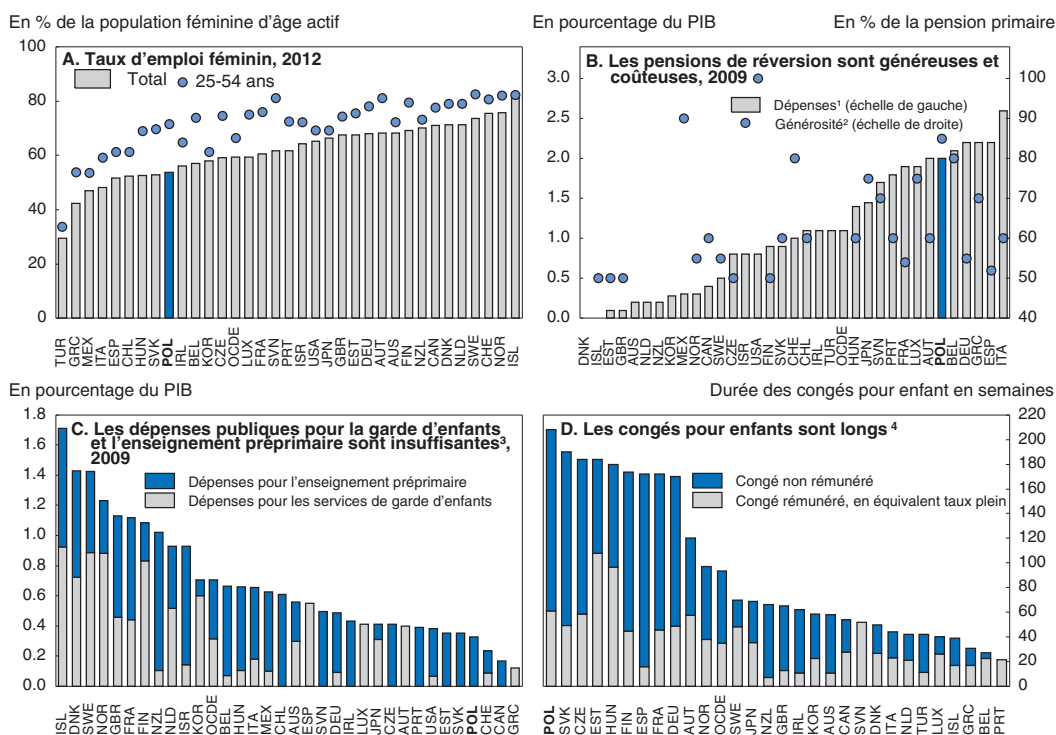
chômage sont bas, les taux effectifs peuvent devenir très élevés lorsque les indemnités sont associées à d'autres transferts et aux coins fiscaux relativement élevés qui existent sur les bas revenus. Si une aide accrue était mobilisée en faveur des personnes qui exercent un emploi, le travail serait plus payant. Une solution consisterait à subordonner un plus grand nombre de transferts (tels que les subventions à la garde d'enfants) à l'exercice ou à la recherche d'un emploi.

### **Améliorer les politiques ciblées sur des groupes particuliers**

Le taux d'emploi féminin est particulièrement bas (graphique 17, partie A). La réforme des retraites engagée en 2012 – qui devrait porter l'âge légal de la retraite à 67 ans à l'horizon 2020 pour les hommes (65 ans aujourd'hui) et en 2040 pour les femmes (60 ans aujourd'hui) – va dans la bonne direction, mais le rythme de convergence devrait être accéléré pour les femmes. Le régime des pensions de réversion, dont environ 90 % des bénéficiaires sont des femmes, coûte cher et pourrait réduire les incitations au travail pour certains bénéficiaires (partie B). Le fait est que le taux de réversion (85 % de la pension du conjoint décédé) est l'un des plus élevés de la zone OCDE et il est supérieur au taux jugé nécessaire pour maintenir le niveau de vie du conjoint survivant. En outre, le montant de la pension de réversion diminue dès lors que le bénéficiaire perçoit un revenu, ce qui réduit les incitations au travail. Ce système implique une redistribution des femmes qui exercent un emploi rémunéré vers celles qui ne travaillent pas et des célibataires et des couples à deux revenus vers les couples à un seul revenu (James, 2009). En réduisant la portée de ce dispositif et la taxe implicite qu'il suppose, les autorités polonaises stimuleraient l'emploi et diminueraient la charge fiscale globale.

Le développement insuffisant des services de garde d'enfants et d'enseignement préprimaire en Pologne est une faiblesse structurelle majeure (graphique 17, partie C ; OCDE, 2013c). D'importants progrès ont cependant été accomplis récemment. Depuis 2011, l'enseignement préscolaire est obligatoire dès cinq ans, et à partir de 2014, la scolarité primaire commencera à l'âge de six ans. En juin 2013, le gouvernement a réduit les coûts d'inscription à l'école maternelle directement à la charge des parents. En vertu d'une réglementation adoptée en juillet 2013, tous les enfants âgés de quatre ans bénéficieront d'un droit à l'enseignement préscolaire à partir de septembre 2015, et la mesure sera étendue aux enfants âgés de trois ans en 2017. Néanmoins, la durée des congés de maternité rémunérés a été augmentée à plusieurs reprises depuis 2006 (y compris en 2013), en principe dans le but d'encourager la fécondité, et atteint désormais le record de 52 semaines – niveau inégalé dans la zone OCDE (partie D). Pour chaque enfant, le congé de maternité consiste en une première période de six mois rémunérée sur la base de 100% du salaire antérieur et d'une seconde période de six mois rémunérée à hauteur de 60% et pouvant être partagée entre la mère et le père. La Pologne est aussi le pays de l'OCDE qui propose le congé parental le plus long – 156 semaines. Après des congés d'une telle durée, coûteux pour les finances publiques, certaines mères ne reprennent pas le travail, sans pour autant que leurs enfants en retirent nécessairement un avantage tangible (voir par exemple Dahl et al., 2013). Pour encourager l'emploi des seconds apporteurs de revenu, le gouvernement devrait individualiser le régime d'imposition, développer les structures d'accueil des jeunes enfants, d'enseignement préprimaire et de soins de longue durée et encourager la flexibilité des horaires de travail. Le gouvernement a l'intention de continuer à développer différents modes de garde des enfants. Par ailleurs, il conviendrait de surveiller de près l'impact de la longue durée des congés de maternité sur l'emploi des mères.


## Graphique 17. Le taux d'emploi féminin est bas et les incitations au travail faibles



- Dépenses publiques consacrées aux pensions de réversion.
- Pension versée au conjoint survivant, en pourcentage de la pension primaire du conjoint décédé.
- Les données ventilées par poste de dépense ne sont pas disponibles pour l'Espagne.
- Durée des congés pour enfant : durée des congés non rémunérés et durée des congés rémunérés en équivalent taux plein, selon l'hypothèse qu'ils sont payés à 100 % du dernier salaire. La durée des congés pour enfant est obtenue en additionnant la durée du congé de maternité et celle du congé parental. Les chiffres indiqués pour la Pologne tiennent compte de l'extension du congé de maternité de 2013.

Source : OCDE, *Base de données des Statistiques de la population active 2013* ; pour la partie B : Whitehouse, E.R. (2013), « Adequacy and sustainability of pension systems : evidence from Europe », *OECD Social, Employment and Migration Working Paper*, Éditions OCDE, à paraître ; James, E. (2009), « Rethinking Survivor Benefits », *Banque mondiale, Social Protection and Labor Discussion Paper*, n° 928.

**Comment lire la partie D du graphique :** On obtient ce graphique en ajoutant les périodes rémunérées et non rémunérées de congé de maternité et de congé parental. En Pologne, par exemple, le congé de maternité se compose de 26 semaines rémunérées à hauteur de 100 % du salaire et de 26 semaines rémunérées à hauteur de 60 %, pour un total de 52 semaines. En équivalent taux plein, cela correspond à  $26 \times 100 \% + 26 \times 60 \% = 41.6$  semaines rémunérées et 10.4 semaines non rémunérées. Par ailleurs, le congé parental est accordé pour une durée maximale de 156 semaines, dont deux tiers sont partiellement rémunérés sous la forme d'une allocation mensuelle de 400 PLN. Cela correspond à 19.4 semaines de congé rémunéré en équivalent taux plein et 136.6 semaines de congé non rémunéré : on obtient ces 19.4 semaines de congé rémunéré en équivalent taux plein en calculant le taux de remplacement assuré aux travailleurs gagnant le salaire moyen comme le ratio entre l'allocation mensuelle (400 PLN) et le salaire moyen (2144 PLN), corrigé de la durée de la période rémunérée (deux tiers du congé), ce qui donne  $400/2144 \times 2/3 \times 156 = 19.4$  semaines. En ajoutant le congé de maternité et le congé parental, on arrive à un total de 61.0 semaines rémunérées en équivalent taux plein et de 147.0 semaines non rémunérées.

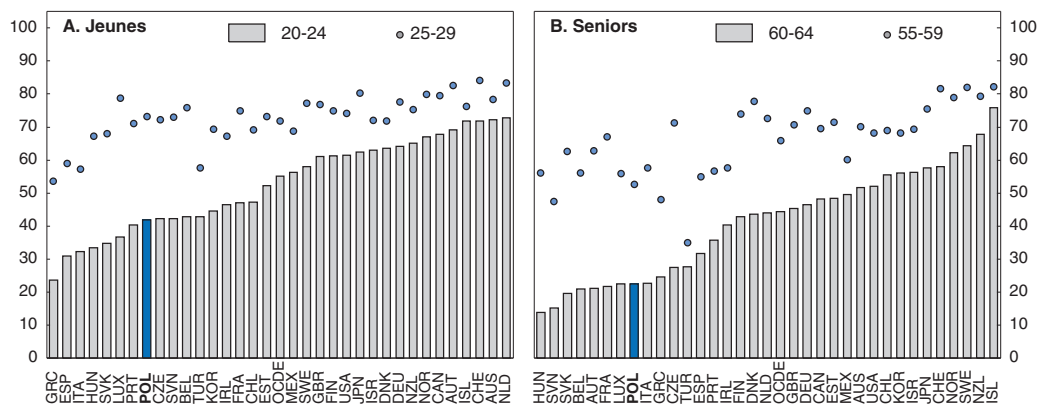
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932999545>

Les mauvais résultats du marché du travail polonais se concentrent aux deux extrémités du spectre d'âge (graphique 18). Parmi les jeunes, le déficit de taux d'emploi se concentre chez les 20-24 ans, ce qui s'explique dans une large mesure par le fait que cette tranche d'âge compte davantage d'étudiants, dont les effectifs ont fortement augmenté depuis 2005, et que relativement peu de jeunes conjuguent travail et études. L'élévation du niveau d'études chez les jeunes est un succès notable, mais la demande de compétences a augmenté encore plus vite (voir chapitre 1 de l'Étude). Pour les jeunes moins




### Graphique 18. Les taux d'emploi sont particulièrement bas aux deux extrémités du spectre d'âge

En % de la population, par tranche d'âge, 2012



Source : OCDE, Base de données des Statistiques de la population active, 2013.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932999564>

instruits, en particulier, la transition est ardue et implique l'enchaînement des contrats temporaires, qui sont très courants et servent davantage d'outil de sélection (Baranowska et al., 2011) que de tremplin vers un emploi stable (OCDE, 2009a). Aussi, l'emploi précaire est très répandu chez les jeunes.

Suite aux réformes passées, la Pologne a enregistré des progrès impressionnants au cours des 20 dernières années en matière de réussite scolaire. Toutefois, il est possible d'améliorer encore les perspectives d'emploi des jeunes en renforçant la composante de formation en milieu professionnel dans les programmes d'enseignement et de formation professionnels (EFP), en encourageant la participation des partenaires sociaux, y compris dans les conseils d'établissement scolaire, et en améliorant la qualité de l'enseignement. Comme l'avait recommandé l'OCDE (OCDE, 2007), les autorités ont clarifié la distinction entre établissements d'enseignement supérieur professionnel et établissements d'enseignement supérieur académique. Les employeurs étant actuellement peu incités à embaucher des apprentis (European Commission, 2013b), il serait souhaitable de leur octroyer des subventions plus étendues pour couvrir les frais de formation des étudiants en EFP. Le système de financement des établissements d'enseignement supérieur fondé sur la qualité pourrait être renforcé. Par ailleurs, le renforcement des modules pratiques dans les programmes d'enseignement supérieur et le resserrement des liens avec les entreprises doivent se poursuivre.

Les taux d'emploi et d'activité des travailleurs âgés ont fortement augmenté depuis le milieu des années 2000. Malgré tout, les niveaux actuels restent inférieurs aux moyennes de l'OCDE. Même si les mesures récentes sont utiles, les régimes spéciaux de retraite (pour les agriculteurs, les mineurs, les corps en uniforme, les procureurs et les juges) devraient être progressivement éliminés, et les régimes de préretraite restants supprimés. D'importants progrès ont été réalisés depuis le milieu des années 2000 pour limiter l'accès aux régimes d'invalidité. Cependant, l'emploi des personnes handicapées reste très limité et devrait être encouragé au moyen des mesures suivantes : abaissement du quota de 6 % imposé aux employeurs et augmentation de l'amende infligée aux entreprises qui ne respectent pas le quota ; et amélioration de la formation et de l'activation des travailleurs handicapés (OCDE, 2006). En outre, suite à la réforme des retraites menée en 1999, qui aura

pour effet de réduire les taux de remplacement en faisant automatiquement baisser la valeur initiale des pensions à mesure que l'espérance de vie augmentera, le ratio entre les pensions d'invalidité et les pensions de retraite moyennes augmentera sensiblement, ce qui incitera les personnes qui le peuvent à cesser de travailler plus tôt en se déclarant en invalidité (IMF, 2013a). Par conséquent, la formule utilisée pour calculer le montant des pensions d'invalidité devrait être révisée et alignée sur celle utilisée pour les pensions de retraite ou la pension minimale garantie. Enfin, la disposition qui interdit aux entreprises de licencier un salarié moins de quatre ans avant son départ à la retraite décourage l'embauche de travailleurs âgés et devrait à ce titre être supprimée.

### Recommandations pour stimuler l'emploi

#### Principales recommandations :

- Réduire la dualité du marché du travail en soumettant l'ensemble des contrats portant sur des services d'emploi aux mêmes régimes fiscaux et sociaux que les contrats régis par le Code du travail ; en allongeant la durée maximale des contrats de période d'essai ; en simplifiant les procédures de licenciement légal ; et en plafonnant la durée cumulée des contrats temporaires conclus entre un salarié et une entreprise.
- Étoffer les ressources des services publics de l'emploi pour qu'ils puissent recruter du personnel plus qualifié et améliorer l'affectation des ressources globales afin qu'elles profitent davantage aux tâches de première ligne ciblées sur le placement. Encourager les agences pour l'emploi à adopter des pratiques exemplaires en recourant à la gestion fondée sur les résultats et à l'évaluation comparative.
- Durcir les exigences de disponibilité pour l'emploi et de recherche d'emploi pour les demandeurs d'emploi. Réduire l'aide sociale passive en subordonnant un plus grand nombre de transferts à l'exercice ou à la recherche d'un emploi.
- Encourager l'emploi féminin en développant les structures d'accueil des jeunes enfants, d'enseignement préscolaire et de soins de longue durée et en relevant l'âge légal de la retraite pour les femmes à un rythme plus rapide que celui actuellement prévu. Surveiller de près l'impact de la longue durée des congés de maternité sur l'emploi des mères.

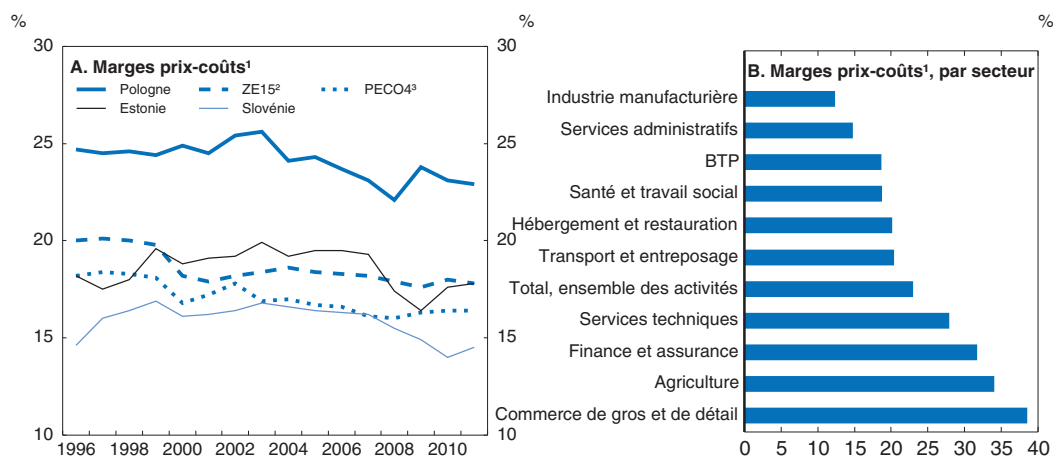
#### Autres recommandations :

- Réduire les obstacles à la mobilité interne en continuant à développer les infrastructures de transport, en particulier en améliorant la qualité du réseau ferré ; en revoyant les politiques de logement, en exigeant des municipalités qu'elles publient des plans d'urbanisme, et en remplaçant les droits de mutation sur les achats de biens immobiliers par des taxes foncières annuelles *ad valorem*.
- Dissocier le droit à l'assurance-maladie de l'inscription au régime d'indemnisation du chômage. Supprimer les différences régionales et les différences liées à l'âge concernant la durée maximale d'indemnisation.
- Réduire plus rapidement les subventions publiques au régime d'assurance sociale des agriculteurs. Éliminer progressivement tous les régimes professionnels de retraite spéciaux, supprimer les régimes de préretraite et éviter que les pensions d'invalidité deviennent plus intéressantes que les pensions de vieillesse. Supprimer la disposition qui interdit aux entreprises de licencier un travailleur moins de quatre ans avant son départ à la retraite.

## Renforcer la concurrence sur les marchés de produits

Compte tenu de l'ampleur de son retard en matière de productivité, la Pologne doit absolument renforcer la concurrence sur les marchés de produits pour accélérer sa convergence vers les niveaux de revenu de la zone euro. Les rentes économiques semblent plus élevées que dans la plupart des autres pays de l'OCDE (graphique 19). Même si des progrès considérables ont été accomplis, la réglementation restrictive des marchés de produits reste un frein majeur à l'activité. La Pologne est le pays de l'OCDE qui offre le plus fort potentiel d'amélioration de sa productivité, objectif qu'elle peut réaliser en alignant ses réglementations sur les pratiques exemplaires existantes, en particulier dans les industries de réseau (Bouis et Duval, 2011). Si le cadre de la politique de la concurrence a connu des améliorations notables, les changements ont été moins sensibles dans le domaine de la réduction des obstacles à l'entrepreneuriat et du contrôle étatique.


Graphique 19. Les rentes économiques sont beaucoup plus élevées en Pologne que dans la plupart des autres pays de l'OCDE



1. Corrigées de l'emploi indépendant : les travailleurs indépendants sont supposés gagner le salaire moyen du secteur, sauf dans l'agriculture. Pour la partie B, la période de référence est 2008-11, et les secteurs qui comptent pour moins de 2 % de l'emploi polonais – principalement la fonction publique (éducation, administration publique et défense) – ne sont pas représentés.
2. À l'exclusion de l'Irlande, pour laquelle les données sont manquantes.
3. À l'exclusion de la Pologne.

Source : Base de données d'Eurostat sur les comptes nationaux et calculs de l'OCDE.

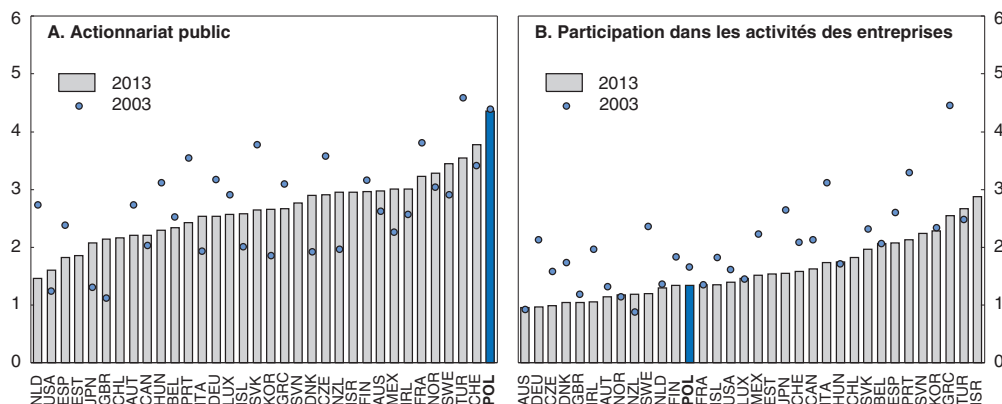
**Comment lire ce graphique :** La marge prix-coûts correspond à la différence entre le chiffre d'affaires et les coûts variables (intrants intermédiaires et main-d'œuvre) divisée par le chiffre d'affaires. Une marge plus élevée signifie que les pressions concurrentielles sont plus faibles et les rentes économiques plus importantes.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932999583>

## Réduire l'actionnariat public, qui fausse la concurrence

La Pologne est l'un des pays de l'OCDE où l'actionnariat public est le plus étendu (graphique 20) : l'État est présent dans de nombreux secteurs potentiellement concurrentiels tels que l'extraction minière, la banque, l'immobilier et l'industrie chimique. Des programmes de privatisation ambitieux ont été lancés en 2008-11 (pendant la crise économique mondiale), et en 2012-13, et le processus est toujours en cours. L'État a procédé à plusieurs privatisations partielles et conservé une participation de contrôle dans un grand nombre d'entreprises publiques, surtout dans les secteurs de l'énergie, de la finance et de l'extraction minière, considérés dans la plupart des cas comme présentant une importance


Graphique 20. **Participation de l'État dans l'économie, 2003 et 2013**<sup>1</sup>  
Échelle de l'indice de restrictivité, du moins restrictif (0) au plus restrictif (6)



1. 2008 pour les États-Unis.

Source : OCDE (2014), *Base de données préliminaire sur la réglementation des marchés de produits*.

**Comment lire ce graphique** : L'indicateur de l'actionnariat public de l'OCDE (partie A) mesure la présence de l'actionnariat public dans 30 secteurs, l'ampleur de la participation de l'État dans les industries de réseau et le niveau du contrôle public dans les entreprises dans lesquelles l'État détient des participations. Cet indicateur est fondé sur des informations qualitatives, par exemple la présence ou l'absence d'entreprises publiques dans un secteur donné. Il mesure la portée de l'actionnariat public dans les différents secteurs plutôt que l'importance quantitative de la participation de l'État dans l'économie. Des mesures de l'ampleur des privatisations opérées entre 2003 et 2013 sont présentées au chapitre 2 de l'*Étude*. L'indicateur de la participation dans les activités des entreprises (partie B) mesure le recours à des prix réglementés et à des réglementations contraignantes. Les indicateurs mentionnés pour le Mexique, la Pologne et la Turquie ont été calculés à partir d'estimations préliminaires, car certaines données sous-jacentes n'ont pas été validées auprès des autorités nationales. Il est possible qu'une fois ces données validées, il soit nécessaire de réviser les indicateurs relatifs à ces pays.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932999602>

stratégique, ce qui limite d'autant les avantages procurés par l'actionnariat privé. En 2013, il a mis en place un fonds d'investissement qui sera abondé par les recettes des privatisations futures et des actifs publics et qui servira à cofinancer des infrastructures et des investissements principalement dans les industries chimiques et extractives et dans le secteur de l'énergie. Ce fonds peut certes améliorer l'accès aux financements à long terme (que le seul marché privé ne suffirait peut-être pas à fournir), mais il pourrait également impliquer un renforcement de la participation de l'État dans certains segments concurrentiels de l'économie.

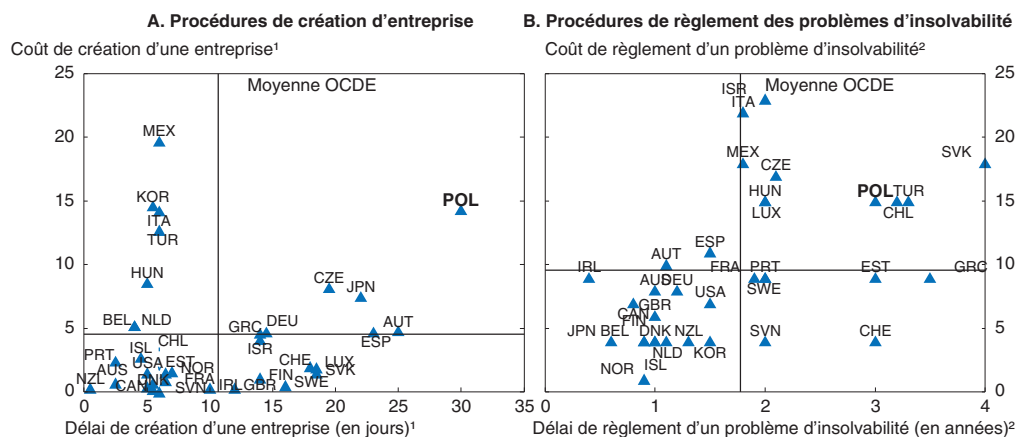
### Renforcer l'application du droit de la concurrence

L'autorité polonaise de la concurrence semble efficace, mais elle pourrait être renforcée. Sa taille et son budget sont limités : actuellement, 132 personnes sont chargées de faire appliquer le droit de la concurrence, ce qui représente une part de l'emploi total plus réduite que dans de nombreux autres pays. Son président est titulaire d'un contrat à durée indéterminée et peut être révoqué à tout moment par le Premier ministre ; il a d'ailleurs été démis de ses fonctions en février 2014. En outre, l'autorité de la concurrence n'a pas le pouvoir de scinder les entreprises qui exercent une position dominante ou d'imposer une séparation verticale. Un projet de loi bienvenu propose de lui donner certains pouvoirs en la matière et de mettre en place un programme inspiré de l'initiative « Leniency PLUS » aux États-Unis, qui devrait créer des incitations à divulguer et dénoncer les affaires d'ententes illicites. Cependant, les pesanteurs du système judiciaire freinent les procédures qui permettraient de mettre fin à ces ententes ; les technologies de l'information et des communications devraient être davantage utilisées (Palumbo et al.,


2013). En outre, les recours introduits par des particuliers pour faire respecter le droit de la concurrence restent peu nombreux. Les actions de groupe ne sont autorisées que depuis 2010, et les plaintes des consommateurs pour infraction à la législation antitrust et pratiques anticoncurrentielles sont rares, en partie à cause des faiblesses du système judiciaire.

Il existe des obstacles de taille à l'entrée et à la sortie des entreprises, qui affaiblissent la concurrence et l'entrepreneuriat. D'après la Commission européenne (European Commission, 2012), la transposition de la législation de l'UE sur le marché unique n'est pas satisfaisante. Les démarches administratives ont été sensiblement allégées au cours des dernières années, et 20 % de toutes les entreprises enregistrées en 2013 l'ont été grâce à une procédure en ligne de création d'une SARL. Même s'il reste coûteux de créer une entreprise, à la fois en temps et en argent (graphique 21, partie A ; World Bank, 2013), la réforme de la procédure approuvée par le gouvernement au début de 2014 devrait avoir pour effet de réduire les délais d'enregistrement, qui pourraient ainsi être ramenés de 20 à 7 jours (Ministry of Justice, 2014). Les autorités nationales ont simplifié les formalités administratives liées à la collecte des impôts et des cotisations sociales en juin 2013 et reconnaissent la nécessité de poursuivre dans cette direction en mettant en œuvre de nouvelles mesures de rationalisation.

Graphique 21. **Les procédures de création d'entreprise et de règlement des problèmes d'insolvabilité restent longues et coûteuses**



1. Le coût de création d'une entreprise est indiqué en pourcentage du PIB annuel par habitant. Il comprend l'ensemble des frais officiels ainsi que les coûts des services juridiques ou professionnels si ceux-ci sont requis par la loi. Le délai de création d'une entreprise correspond à la durée moyenne que les juristes d'entreprise estiment nécessaire, dans la pratique, pour mener la procédure à terme, sur la base d'un suivi minimal de la part des organismes publics et de l'absence de frais supplémentaires.
  2. Le coût de règlement d'un problème d'insolvabilité est exprimé en pourcentage de la valeur des passifs du débiteur. Le délai de règlement d'un problème d'insolvabilité correspond au temps requis pour que les créanciers soient remboursés (en années calendaires). La période mesurée par *Doing Business* correspond au laps de temps qui s'écoule entre la défaillance de l'entreprise et le remboursement d'une partie ou de la totalité des sommes dues.
- Source : Banque mondiale (2013), *Doing Business*, 2014.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932999621>

Les procédures de faillite sont longues et onéreuses (graphique 21, partie B), ce qui réduit la possibilité de sauver les entreprises viables et décourage l'entrepreneuriat. Par ailleurs, la loi polonaise sur les faillites ne s'applique qu'aux sociétés anonymes, exposant les petites entreprises non constituées en sociétés à une incertitude considérable en

termes d'engagement de la responsabilité personnelle. Étant donné que l'instruction d'un dossier reste ouverte tant que toutes les créances valides n'ont pas été réglées, la procédure peut durer longtemps. De ce fait, peu d'entreprises sont effectivement déclarées en faillite, ce qui freine la réaffectation des ressources. Le gouvernement projette de réformer les procédures de faillite en 2014 et d'adopter des politiques de la deuxième chance pour les entrepreneurs.

### ***Améliorer les procédures de passation des marchés publics***

Les marchés publics représentent environ 20 % du PIB, l'une des parts les plus élevées relevées dans la zone OCDE. Dès lors, il est essentiel de garantir des conditions de concurrence loyale et de sélectionner les meilleurs fournisseurs. Le poids de l'actionnariat public, en particulier dans les secteurs dominés par les administrations locales, peut fausser la neutralité des procédures d'appel d'offres. Une loi adoptée en juin 2013 a transféré les compétences de gestion des déchets aux administrations locales, qui sont tenues d'établir des procédures de passation des marchés publics. En Pologne, cependant, les administrations infranationales ont souvent cherché à protéger les entreprises publiques locales contre la concurrence, notamment dans les secteurs de la collecte des déchets, des services de l'eau et des transports collectifs (OCDE, 2009b). En outre, le critère du prix le plus bas pèse lourdement dans les procédures de passation des marchés publics, au détriment de l'efficacité de la mise en œuvre pour les projets complexes ou des incidences sur l'environnement, ce qui est un problème sérieux auquel le gouvernement a l'intention de remédier. Un projet de législation prévoit de renforcer l'évaluation de la probabilité de bonne exécution des contrats, en tant que critère de sélection des soumissionnaires, et d'appliquer des sanctions dissuasives en cas de prix anormalement bas. Si des critères plus complexes sont adoptés, il faudra accroître les capacités administratives.

### ***Renforcer la concurrence dans les industries de réseau***

La concurrence est faible dans les industries de réseau, à l'exception des télécommunications. Il y a lieu tout à la fois de renforcer la concurrence sur les segments potentiellement concurrentiels situés en amont et en aval et d'assurer l'accès non discriminatoire des tiers au segment du monopole naturel. Dans les secteurs autres que les télécommunications, il est nécessaire de renforcer l'indépendance de l'instance de réglementation sectorielle en nommant son président pour une durée déterminée non renouvelable pendant laquelle il ne pourra être démis que pour faute et en prévenant les possibilités de « pantouflage ».

La production, le transport et la distribution de l'électricité et du gaz sont largement dominés par les entreprises publiques. Par exemple, malgré le découplage juridique, l'opérateur historique du secteur du gaz (PGNiG) contrôlait 95 % du marché en 2012. Pourtant, le marché de l'énergie fait actuellement l'objet d'une libéralisation progressive. Une bourse du gaz a été créée à la fin de 2012 et 97 entités ont été habilitées à y intervenir. Il faut saluer l'intention du gouvernement d'obliger PGNiG à y mettre en vente 55 % de sa production de gaz en 2015. Cependant, la séparation verticale de la propriété faciliterait encore davantage l'accès des tiers. De même, la prise en compte des externalités dans la fixation des prix encouragerait le développement des formes renouvelables de production d'électricité. Enfin, pour maintenir les coûts à un niveau bas et préserver la fiabilité de l'approvisionnement, il faut améliorer la capacité et la gestion du réseau électrique, en particulier en développant les interconnexions internationales (OCDE, 2012).

Le secteur de l'eau est très fragmenté et dominé par les régies municipales, dont la plupart n'ont pas le statut de sociétés. Elles souffrent de sureffectif, d'un manque d'automatisation et de salaires bas (OCDE, 2011). Il n'y a pas en Pologne d'autorité nationale de réglementation : les compagnies et les tarifs de l'eau sont contrôlés par les maires ou les conseils municipaux. Une instance de réglementation des services de distribution d'eau et d'assainissement indépendante pourrait améliorer l'efficacité du secteur, en lui imposant des objectifs de productivité fondés sur des évaluations comparatives internationales et des réglementations ayant valeur de repère. Les 1 600 compagnies des eaux seraient alors encouragées à fusionner, pour tirer les bénéfices des économies d'échelle et faciliter le financement d'investissements qui sont grandement nécessaires.

Le secteur ferroviaire est lui aussi frappé de problèmes d'inefficacité, imputables à l'insuffisance de la concurrence (OCDE, 2008a ; World Economic Forum, 2013). Plus de 90 % du transport de passagers relève de la compétence de l'État central ou des autorités locales. L'opérateur historique a été scindé en différentes entités reprenant respectivement les activités de transport de fret (PKP Cargo), de transport de passagers sur les longues distances (PKP Intercity) et de gestion des infrastructures (PKP PLK S.A.), regroupées au sein d'une société holding, PKP Group, tandis que les collectivités locales sont chargées du transport régional de passagers. La société holding joue un rôle prépondérant et domine également la gestion des infrastructures. D'importants progrès ont été accomplis dans le domaine du transport de marchandises, qui a vu la part de marché de PKP Cargo tomber de 80 % en 2006 à environ 60 % en 2012. Toutefois, la question de l'accès de tiers privés au réseau n'est pas encore résolue. Il faudrait établir une séparation totale entre le principal gestionnaire public du réseau ferré (PKP PLK S.A.) et PKP Group.

### **Renforcer la concurrence dans les services professionnels**

Le gouvernement a récemment lancé un vaste programme de déréglementation des services professionnels. Il ressort des indicateurs de l'OCDE que, dans ce domaine, les conditions d'entrée étaient beaucoup plus strictes en Pologne que dans les pays les mieux classés, et qu'à l'inverse, les normes de conduite étaient relativement peu contraignantes. Environ 70 % des 350 professions actuellement réglementées ont été sélectionnées en vue de leur déréglementation complète ou partielle, qui sera accomplie en trois vagues ; la première vague a eu lieu au début de 2013 et concernait 51 professions, notamment juridiques. Il est important que les deux vagues suivantes soient menées à leur terme.

#### **Recommandations pour renforcer la concurrence sur les marchés de produits**

##### **Principales recommandations :**

- Continuer à réduire les coûts d'entrée et de sortie, notamment ceux induits par les lourdes procédures d'enregistrement des entreprises. Réduire la durée et le coût des procédures de faillite.
- Poursuivre la privatisation et réduire de manière substantielle les participations de l'État dans les secteurs concurrentiels de l'économie tout en veillant à la bonne gouvernance des entreprises restant détenues par l'État.

### **Recommandations pour renforcer la concurrence sur les marchés de produits (suite)**

- Modifier les pratiques de passation des marchés publics, de sorte que soient sélectionnés les soumissionnaires qui proposent le meilleur rapport qualité-prix plutôt que les prix les plus bas. Fonder les décisions d'adjudication des marchés sur un ensemble de critères liés aux prix et aux caractéristiques techniques et prenant en compte les incidences environnementales. L'adoption de critères de sélection plus complexes nécessitera de développer les compétences du personnel.
- Mettre en place des mandats à durée déterminée et non renouvelables pour les présidents de l'autorité de la concurrence et des instances de réglementation sectorielles pendant la durée desquels ils ne pourront être démis de leurs fonctions que pour faute. Créer une instance de réglementation indépendante pour les services de distribution d'eau et d'assainissement.

#### **Autres recommandations :**

- Donner à l'Autorité de la concurrence des pouvoirs plus étendus, afin qu'elle puisse scinder les entreprises, réduire les positions dominantes et imposer la séparation verticale pour remédier aux problèmes d'accès des tiers.
- Renforcer la concurrence dans le transport ferroviaire. Assurer une indépendance totale entre le principal gestionnaire public des infrastructures et les exploitants.

## **Bibliographie**

- AMRON-SARFiN (2013), « AMRON-SARFiN Report 2/2013 », No. 2/2013.
- Baranowska, A., M. Gebel and I.E. Kotowska (2011), « The role of fixed-term contracts at labour market entry in Poland: stepping stones, screening devices, traps or search subsidies? », *Work, employment and Society*, Vol. 25, No. 4.
- Bouis, R. and R. Duval (2011), « Raising Potential Growth After the Crisis: A Quantitative Assessment of the Potential Gains from Various Structural Reforms in the OECD Area and Beyond », *OECD Economics Department Working Papers*, No. 835, OECD Publishing.
- Boulhol, H., A. Sowa, S. Galinowska and P. Sicari (2012), « Improving the Health-Care System in Poland », *OECD Economics Department Working Papers*, No. 957, OECD Publishing.
- Citibank (2013), « CEE vulnerability: Now on safer ground? », *Central Europe Macro View*, Citi Research.
- Cournède, B., A. Goujard, A. Pina and A. de Serres (2013), « Choosing Fiscal Consolidation Instruments Compatible with Growth and Equity », *OECD Economic Policy Papers*, No. 7, OECD Publishing.
- Dahl, G.B., K.V. Leken, M. Mogstad and K. Vea Salvanes (2013), « What is the Case for Paid Maternity Leave? », *NBER Working Papers*, No. 19595.
- Égert, B. (2012a), « The Impact of Changes in Second Pension Pillars on Public Finances in Central and Eastern Europe », *OECD Economics Department Working Papers*, No. 942, OECD Publishing.
- Égert, B. (2012b), « Climate Change Policies in Poland: Minimising Abatement Costs », *OECD Economics Department Working Papers*, No. 953, OECD Publishing.
- European Commission (2012), « Assessment of the 2012 national reform programme and convergence programme for Poland », *European Commission Staff Working Document*, No. 323, May.
- European Commission (2013a), « Analysis of the budgetary situation of Poland », *European Commission Staff Working Document*, No. 605, November.
- European Commission (2013b), « Assessment of the 2013 national reform programme and convergence programme for Poland », *European Commission Staff Working Document*, No. 371, May.
- IMF (2011), « Republic of Poland: Selected Issues », *IMF Country Report*, No. 11/167, July.
- IMF (2013a), « Republic of Poland: 2012 Article IV Consultation », *IMF Country Report*, No. 13/219, July.



- IMF (2013b), « Republic of Poland: Financial System Stability Assessment », *IMF Country Report*, No. 13/221, July.
- James, E. (2009), « Rethinking Survivor Benefits », World Bank, *Social Protection and Labor Discussion Paper*, No. 928.
- Kaluzna, D. (2009), « Main Features of the Public Employment Service in Poland », *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 80, OECD Publishing.
- Kierzenkowski, R. (2008), « Bridging the Housing Gap in Poland », *OECD Economics Department Working Papers*, No. 639, OECD Publishing.
- Lepage-Saucier, N., J. Schleich and E. Wasmer (2013), « Moving Towards a Single Labour Contract: Pros, Cons and Mixed Feelings », *OECD Economics Department Working Papers*, No. 953, OECD Publishing.
- Ministry of Justice (2014), « Draft bill amending the bill on The National Court Register and other act », [www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?documentId=0FA632C5B796AE87C1257C6F0039E094](http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?documentId=0FA632C5B796AE87C1257C6F0039E094).
- Ministry of Labour (2013), [www.mpips.gov.pl/przegladfunkcjonowaniasystemuemerytalnego/infografiki/](http://www.mpips.gov.pl/przegladfunkcjonowaniasystemuemerytalnego/infografiki/).
- NBP (2013a), *Inflation report*, Narodowy Bank Polski, July.
- NBP (2013b), *Financial Stability Report*, Narodowy Bank Polski, July.
- NBP (2013c), *Financial Stability Report*, Narodowy Bank Polski, December.
- OECD (2006), *Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers, Norway, Poland and Switzerland*, Vol. 1, OECD Publishing.
- OECD (2007), *OECD Reviews of Tertiary Education: Poland*, OECD Publishing.
- OECD (2008a), *OECD Economic Surveys: Poland*, OECD Publishing.
- OECD (2008b), « Declaring Work or Staying Underground: Informal Employment in Seven OECD Countries », *Employment Outlook*, Chapter 2, OECD Publishing.
- OECD (2009a), *Jobs for Youth: Poland*, OECD Publishing.
- OECD (2009b), *State owned enterprises and the principle of competitive neutrality*, *Competition Law & Policy* OECD, OECD Publishing.
- OECD (2010), *Economic Surveys Poland 2010*, OECD Publishing.
- OECD (2011), *Ten years of water sector reform in Eastern Europe, Caucasus and Central Asia*, OECD Publishing.
- OECD (2012), *Economic Surveys Poland 2012*, OECD Publishing.
- OECD (2013a), « OECD Principles for Independent Fiscal Institutions », *OECD Network of Parliamentary Budget Officials and Independent Fiscal Institutions*.
- OECD (2013b), *How's Life? 2013: Measuring Well-being*, OECD Publishing.
- OECD (2013c), *Going for Growth*, OECD Publishing.
- OECD (2013d), *Employment Outlook*, OECD Publishing.
- Palumbo, G., G. Giupponi, I. Nunziata and J. Mora-Sanguinetti (2013), « Judicial Performance and its Determinants: A Cross-Country Perspective », *OECD Economic Policy Papers*, No. 5, OECD Publishing.
- Piatkowski, M. (2013), « Poland's New Golden Age: Shifting from Europe's Periphery to Its Center », *World Bank Policy Research Working Paper*, No. 6639, The World Bank.
- Venn, D. (2012), « Eligibility Criteria for Unemployment Benefits: Quantitative Indicators for OECD and EU countries », *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 131, OECD Publishing.
- WHO (2011), *Urban Outdoor Air Pollution Database*, World Health Organisation, August.
- World Bank (2013), *Doing Business 2014, Understanding Regulations for Small and Medium-Size Enterprises*, The World Bank, Washington.
- World Economic Forum (2013), *Global Competitiveness Report 2013-14, Data Appendix*, [www.weforum.org/issues/competitiveness-0/gci2012-data-platform/](http://www.weforum.org/issues/competitiveness-0/gci2012-data-platform/).



## ANNEXE

# Progrès de la réforme structurelle

*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.*

Cette annexe présente sous chaque thème :

- Les recommandations figurant dans les études précédentes
  - ❖ **Les mesures prises et l'évaluation actuelle**

## Concurrence sur les marchés de produits et compétitivité (voir aussi chapitre 2 de l'Étude)

- Poursuivre les efforts pour alléger encore la charge administrative pesant sur les entreprises.
  - ❖ **Les exigences en matière d'information imposées lors de la création d'une entreprise ont été simplifiées, une procédure d'enregistrement électronique a été mise en place et les délais d'enregistrement fiscal ont été raccourcis, mais le fardeau administratif demeure élevé. Le gouvernement a l'intention en 2014 de poursuivre la simplification des procédures de création d'entreprise et de réformer le traitement de l'insolvabilité.**
- Continuer la privatisation des entreprises publiques dans les secteurs financier, minier et chimique.
  - ❖ **Le programme de privatisation de 2012-13 a été mis en œuvre. Le Programme d'investissement polonais prévoit d'utiliser les recettes issues des privatisations futures pour faciliter l'accès des projets d'infrastructure au financement à long terme, mais par ailleurs, il pourrait autoriser une participation accrue de l'État dans les industries chimiques et les industries lourdes.**
- Assouplir les réglementations limitant la concurrence en réduisant la participation de l'État dans les segments potentiellement concurrentiels des industries de réseau.
  - ❖ **Pour l'instant, les mesures prises se limitent à la vente des parts de l'État dans trois compagnies d'électricité en 2012-13.**
- Poursuivre la libéralisation du marché du gaz et de l'électricité en respectant pleinement les règles de l'UE et, éventuellement, en assurant la séparation effective de la propriété dans ces secteurs.
  - ❖ **Le marché de l'énergie est en cours de libéralisation. Une bourse du gaz a été créée en 2012 et les producteurs auront l'obligation d'y vendre au moins 30 % de la production de gaz entrant dans le réseau en 2013, 40 % en 2014 et 55 % en 2015. Cependant, l'impact de cette mesure est partiellement atténué par le fait que la plupart des producteurs et des distributeurs entretiennent des liens verticaux étroits au travers de la participation de l'État, et que l'entreprise en place contrôlait encore 95 % du secteur gazier en 2012.**
- Approfondir le système financier par un regroupement des banques coopératives et l'amélioration du cadre juridique pour les sûretés.
  - ❖ **Le gouvernement est en train de préparer une nouvelle loi sur les banques coopératives.**
- Alléger les réglementations applicables aux services professionnels, à la fois pour ce qui est des niveaux d'études requis et des licences à obtenir.
  - ❖ **Les progrès vont bon train : 51 professions ont été déréglementées en 2013 et il est prévu d'en déréglementer 195 autres dans le cadre de deux procédures législatives en cours.**

## Politiques monétaire, prudentielle et de change

- Veiller à ce que les mandats des membres du Comité de politique monétaire s'échelonnent afin d'assurer la continuité de cette politique.
  - ❖ **Un projet de réforme bienvenu propose qu'un tiers des membres du Conseil de politique monétaire soient remplacés tous les deux ans pour assurer la continuité.**
- Réduire les asymétries monétaires dans les bilans des banques en calibrant de façon adéquate les exigences de liquidité afin de renforcer leur structure de financement et de réduire la dépendance à l'égard des capitaux étrangers.
  - ❖ **Les prêts en devises ont été notablement réduits (voir Évaluation et recommandations). Les ratios de prêts sur dépôts ont diminué. Malgré tout, le secteur bancaire se caractérise par un volume considérable de financements externes.**

## Politique et cadre budgétaires

- Laisser les stabilisateurs automatiques fonctionner, eu égard aux contraintes du plafonnement de la dette, si le ralentissement de l'économie est plus marqué que prévu.
  - ❖ **Le gouvernement a laissé les stabilisateurs automatiques fonctionner au cours du ralentissement récent.**
- Réduire les dépenses fiscales. Élargir les bases d'imposition en assujettissant les revenus agricoles à l'impôt sur le revenu, en rendant obligatoires les 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.
  - ❖ **Peu de progrès ont été réalisés en matière de réduction des dépenses fiscales. La déductibilité de l'impôt sur le revenu des particuliers des frais liés aux contrats d'auteur a été restreinte, les conditions d'admissibilité à l'allègement fiscal lié à l'utilisation d'Internet ont été durcies et les ménages à revenu élevé ayant un enfant n'ont plus droit à l'allègement fiscal pour les familles (en revanche l'allègement accordé à partir du troisième enfant et pour chaque enfant suivant a augmenté). Le niveau de chiffre d'affaires en dessous duquel les entreprises sont dispensées de l'obligation de tenir des registres a été divisé par deux en 2013, entraînant une utilisation accrue des caisses enregistreuses.**
- Réaménager et privilégier les impôts les moins générateurs de distorsions en créant des taxes foncières assises sur la valeur marchande des biens, en imposant les plus-values réalisées sur la cession de biens locatifs, en supprimant l'écart d'imposition entre le carburant diesel et le fioul domestique et en créant une taxe sur le carbone qui soit rentable sur le plan économique.
  - ❖ **Aucune mesure prise.**
- Continuer de durcir les critères d'admissibilité au généreux régime d'invalidité, réformer le système de sécurité sociale des agriculteurs, éliminer les privilèges dont bénéficient certaines professions au titre des retraites et aligner les âges de départ à la retraite des femmes et des hommes à 67 ans.
  - ❖ **En 2012, le gouvernement a décidé de relever l'âge de la retraite à 67 ans pour les hommes et les femmes. Le processus sera graduel et s'achèvera en 2020 pour les hommes et**

**en 2040 pour les femmes. Il s'accompagnera d'une diminution des privilèges dont bénéficient les personnels des corps en uniforme au titre des retraites.**

- Renforcer l'efficacité de l'administration publique.
  - ❖ **Un système de budgétisation fondé sur les résultats a été adopté en 2012-13. Son utilisation améliorera l'efficacité allocative et opérationnelle. Le gouvernement a lancé une initiative visant à réformer la fonction publique et à développer les procédures électroniques d'ici 2020.**
- Renforcer le cadre budgétaire par les mesures suivantes : introduire une règle de déficit, mettre en place une budgétisation pluriannuelle et des plafonds de dépenses détaillés, créer un conseil budgétaire indépendant et harmoniser la définition de Maastricht et la définition nationale de la dette publique.
  - ❖ **La règle budgétaire existante plafonnant le niveau d'endettement public à 50 % a été suspendue en août 2013. Des plafonds d'endettement supplémentaires de 50 % et 55 % du PIB ont été introduits dans une nouvelle règle de dépenses en décembre 2013. Après les modifications apportées au système de retraites (voir l'encadré 1), ces plafonds devraient être ramenés à 43 % et 48 % respectivement, tandis que le seuil d'endettement préventif fixé à 50 % du PIB dans les règles budgétaires actuelles devrait être supprimé. La nouvelle règle de dépenses couvre une plus large partie du secteur des administrations publiques et a pour but de stabiliser son déficit à 1% du PIB à moyen terme. Un amendement a rendu obligatoire la publication de budgets pluriannuels détaillés et de plafonds de dépenses.**
- Utiliser des taux de change moyens sur la période sous une forme ou sous une autre, plutôt que des taux de change en fin d'année, pour évaluer la dette publique libellée en devises.
  - ❖ **Actuellement, pour évaluer la dette publique, le gouvernement utilise le taux de change le plus favorable, compris entre le taux de change en fin d'année et la moyenne annuelle. La tentation de peser sur le taux de change en fin d'année persiste dès lors que son niveau est plus bas que la moyenne annuelle.**

### Marchés du travail (voir aussi chapitre 1 de l'Étude)

- Éviter que le rapport entre le salaire minimum et le salaire moyen n'augmente. Envisager une différenciation du salaire minimum selon les régions, en fonction de la situation sur le marché du travail local.
  - ❖ **Le rapport entre le salaire minimum et le salaire moyen est passé de 0.36 en 2011 à environ 0.39 en 2013 mais reste relativement bas au regard des valeurs observées dans la zone OCDE.**
- Envisager d'instaurer un crédit d'impôt au titre des revenus du travail pour encourager l'entrée des groupes marginaux sur le marché du travail.
  - ❖ **Aucune mesure prise.**
- Faciliter l'accès des travailleurs étrangers au marché de l'emploi pour répondre à des besoins spécifiques. Faciliter l'entrée de travailleurs en provenance d'autres pays que ceux de la frontière orientale.
  - ❖ **En 2014, l'accès au marché du travail sera légèrement facilité pour les travailleurs arméniens titulaires d'un contrat de courte durée.**

## Éducation

- Réduire la discordance entre les compétences acquises et celles qui sont demandées sur le marché du travail en améliorant le système de formation, en concevant une stratégie flexible d'apprentissage tout au long de la vie et en mettant en place un système d'EPF supérieur tout à fait distinct.
  - ❖ **Un nouveau programme d'enseignement professionnel, élaboré avec les employeurs et comprenant au moins 50 % de formation pratique, a été adopté en 2013. Un nouveau programme fondé sur des bourses vise à accroître les stages dans les établissements d'enseignement supérieur. En outre, selon un projet de loi de 2013, les établissements d'enseignement supérieur devraient se spécialiser soit dans l'enseignement académique soit dans l'enseignement professionnel (axé sur la pratique). Cette proposition rendrait obligatoire des stages de trois mois dans la formation professionnelle et permettrait aux étudiants de valider les compétences acquises en dehors du système scolaire. Le Conseil des ministres a par ailleurs adopté en septembre 2013 un document stratégique portant sur les perspectives de formation tout au long de la vie.**
- Améliorer l'enseignement supérieur en permettant aux établissements d'enseignement supérieur d'introduire des frais de scolarité liés aux coûts pour tous les étudiants, en développant les prêts aux étudiants et en renforçant l'évaluation qualitative de ces établissements.
  - ❖ **La réforme de 2011 a entraîné une modification de l'évaluation des établissements d'enseignement supérieur et l'introduction de subventions fondées sur la qualité, qui représentent environ 2 % des dépenses dans l'enseignement supérieur. En octobre 2012, des paiements obligatoires pour le second degré et au-delà ont été introduits dans les établissements d'enseignement supérieur.**
- Développer les services gratuits d'enseignement préscolaire pour les enfants de 3 à 5 ans, en particulier dans les régions pauvres et les zones rurales.
  - ❖ **Suite à la réforme de 2011, le nombre de structures d'accueil d'enfants de moins de 3 ans a presque doublé entre 2010 et 2012, mais la capacité totale reste extrêmement faible. Le taux d'inscription dans l'éducation préscolaire pour les enfants de 3 à 5 ans est passé de 47 % en 2007 à 70 % en 2012. Les tarifs des services d'enseignement préscolaire au-delà du minimum de cinq heures ont été plafonnés à 1 PLN par heure en juin 2013.**

## Santé

- Élargir l'accès aux soins et réduire les inégalités en mobilisant des ressources supplémentaires pour réduire les délais d'attente ; en étoffant les soins dentaires pris en charge par l'assurance publique ; en introduisant une participation financière pour les services médicaux, assortie d'une limitation des dépenses à la charge du patient au moyen d'un plafond lié au revenu annuel ; et en améliorant la transparence en matière d'emploi simultané des praticiens dans le secteur public et dans le secteur privé.
  - ❖ **La couverture des services dentaires par l'assurance publique a été étendue en novembre 2013 et de nouveaux examens radiologiques ont été inclus dans l'ensemble des prestations de base.**

- Améliorer l'affectation et l'utilisation des ressources existantes par les mesures suivantes : réorienter une partie de ces ressources des hôpitaux vers les soins primaires et de longue durée, éventuellement grâce à des modèles de prestation intégrée des soins de santé ; renforcer le rôle de filtrage de la médecine de base ; inciter davantage les hôpitaux à respecter leurs engagements financiers et à rationaliser l'utilisation de leurs ressources ; favoriser le développement des compétences en gestion hospitalière ; et mieux délimiter les responsabilités du Fonds national de la santé (NFZ) et des administrations centrale et locales.
  - ❖ **En 2013, le NFZ a renforcé le rôle des spécialistes en consultations externes pour certains soins chirurgicaux mineurs. Des projets pilotes visant à expérimenter diverses formes de coordination des soins devraient être lancés en 2014. Le gouvernement a l'intention de décentraliser le NFZ en 2014-15. Cela devrait permettre de clarifier le partage des compétences entre les centres régionaux indépendants chargés d'évaluer les besoins sanitaires et de planifier les investissements et une autorité nationale chargée de fixer les prix, d'assurer le contrôle de la qualité et d'évaluer les technologies.**
- Éviter les pénuries de personnel dans le secteur de la santé par : la formation de davantage de professionnels ; une meilleure rétention, grâce notamment à l'amélioration des politiques de gestion et au report de l'âge de départ à la retraite ; la réintégration au sein du secteur de la santé de ceux qui l'ont quitté ; une répartition des compétences plus efficace en valorisant le rôle des auxiliaires médicaux et des infirmiers qui exercent à haut niveau ; l'établissement d'un lien entre rémunération et performances ; et la mise au point de politiques d'immigration ciblées.
  - ❖ **La durée des formations médicales spécialisées devrait être raccourcie de deux à trois ans.**
- Élaborer une stratégie d'ensemble pour faire face aux besoins croissants en soins de longue durée, facilitant ainsi l'activité des femmes sur le marché du travail.
  - ❖ **Le ministère de la Santé est en train de préparer un document stratégique analysant les tensions démographiques, l'utilisation des ressources médicales et les comportements des patients afin de faciliter la planification dans le domaine de la santé.**

## Logement

- Supprimer les incitations fiscales en faveur du secteur résidentiel.
  - ❖ **Le remboursement de la TVA sur les matériaux de construction sera supprimé en 2014.**
- 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. L'Office central de statistique a mis au point un indice des prix des logements, mais il n'a pas encore été rendu public.**
- Chercher à assouplir davantage l'encadrement de la hausse des loyers.
  - ❖ **Le régime de la « location occasionnelle », qui permet de sous-louer une partie ou la totalité d'une habitation sans restriction relative aux hausses de loyer, a été étendu aux entrepreneurs.**



## Transport

- 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.
  - ❖ **Une stratégie descendante couvrant l'ensemble du secteur des transports jusqu'en 2020 a été publiée. Néanmoins, les projets précis et le calendrier de leur mise en œuvre n'ont pas encore été présentés.**
- 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.
  - ❖ **Aucune mesure prise.**
- 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.
  - ❖ **La PPL est toujours entièrement détenue par l'État, mais le processus de constitution en société a commencé.**

## Politiques de lutte contre le changement climatique

- Réaliser la péréquation des prix implicites et explicites du carbone entre les secteurs non couverts par le SCEQE, et les aligner sur les prix de ce dernier. Pour ce faire, supprimer progressivement les exonérations de taxes pour le charbon et le gaz à usage domestique, puis accorder une compensation financière forfaitaire aux ménages pauvres et veiller à ce que les coûts de toutes les externalités négatives locales et mondiales soient pleinement internalisés par les taxes sur l'essence, le carburant diesel et les autres combustibles fossiles.
  - ❖ **Aucune mesure prise. Depuis juillet 2013, les ménages pauvres bénéficient d'une prestation énergétique forfaitaire.**
- Renforcer le signal de prix pour l'investissement en développant le marché de gros de l'électricité, en améliorant les interconnexions transfrontières et en déployant un plan à long terme de développement du réseau.
  - ❖ **Une nouvelle interconnexion devrait être établie entre le réseau électrique et la Lituanie en 2015. Par ailleurs, les projets d'intérêt commun de l'UE prévoient la création de plusieurs interconnexions internationales entre 2014 et 2020.**
- Maintenir l'avantage coût-efficacité du système de soutien uniforme aux énergies renouvelables sous forme de certificats verts.
  - ❖ **Le système de soutien aux énergies renouvelables n'a pas été modifié.**
- Créer un cadre réglementaire durable de nature à : i) alléger les charges administratives liées au raccordement de la nouvelle capacité de production au réseau ; ii) isoler de toute influence politique l'approbation de l'évaluation par des experts des coûts du déclassement futur d'une centrale et de l'élimination à long terme des déchets, et renforcer l'indépendance du régulateur de l'énergie nucléaire par un système de nomination pour une durée déterminée, non liée aux cycles politiques, et durant laquelle l'intéressé ne peut pas être démis de ses fonctions ; iii) imposer et faire appliquer des normes strictes en matière de sécurité et d'environnement afin de

minimiser les risques d'accidents nucléaires ; et iv) suivre efficacement les risques pour l'environnement liés à l'extraction de gaz naturel de schiste.

- ❖ *Peu de progrès ont été accomplis. Le raccordement des micro-installations au réseau était exempté de redevance en juillet 2013. Depuis 2012, les dossiers de demande d'exploitation minière et d'extraction de gaz de schiste doivent comporter des informations supplémentaires sur les technologies de forage et les propriétés géologiques. Un projet de suivi des incidences environnementales de l'extraction de gaz de schiste a été lancé et devrait servir de base à l'élaboration de normes obligatoires et à recommander un répertoire de meilleures pratiques.*
- ❖ *La mise en œuvre en 2012-13 des modifications apportées à la loi sur l'énergie atomique impose le respect de normes strictes de sûreté et de protection de l'environnement, comme le préconisait l'Étude de 2012.*

# Chapitres thématiques



## Chapitre 1

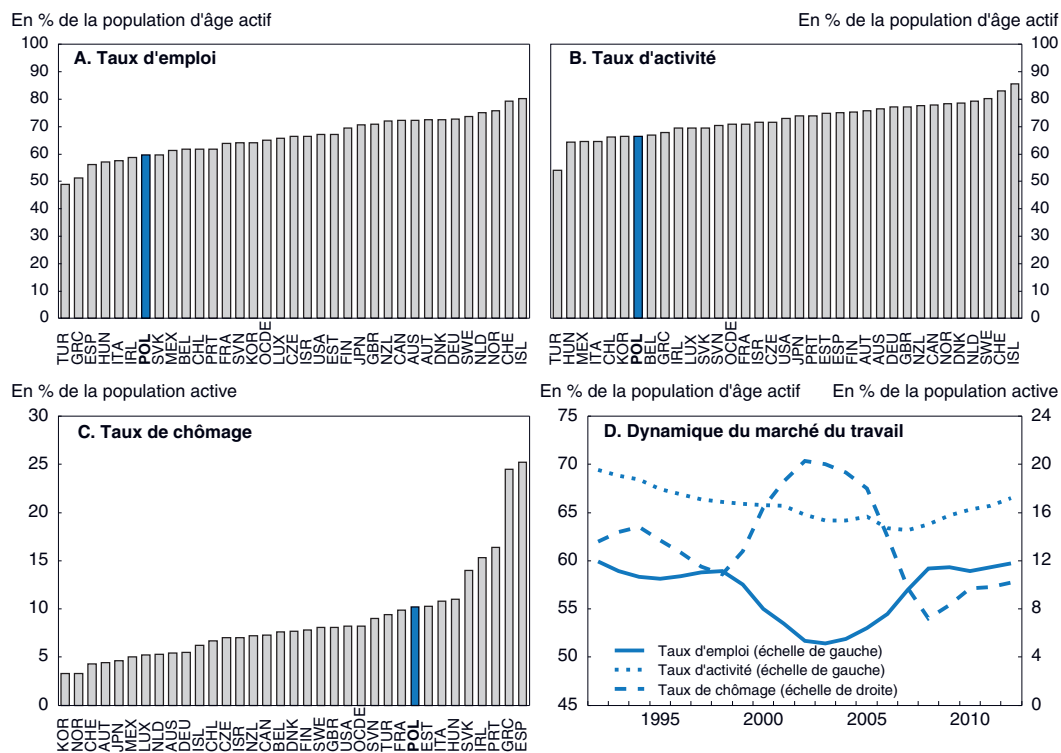
# Améliorer le fonctionnement du marché du travail

*Les résultats médiocres obtenus sur le front de l'emploi restent l'une des principales faiblesses structurelles de la Pologne, entravant la compétitivité des entreprises et la production potentielle du pays. Il est également crucial d'améliorer les perspectives d'emploi dans la mesure où la population va bientôt vieillir rapidement. Malgré le nombre élevé d'heures travaillées, le niveau d'utilisation de la main-d'œuvre est seulement moyen en raison de la faiblesse structurelle des taux d'emploi, en particulier aux deux extrémités de l'échelle des âges, avec des différences régionales marquées. Le taux d'emploi des femmes est particulièrement bas, ce qui tient en partie aux défauts de conception des politiques familiales et du système de retraite. L'insuffisance de la concurrence sur les marchés de produits et les obstacles à la mobilité interne se traduisent par des problèmes importants d'affectation des ressources. La protection de l'emploi n'est pas particulièrement rigoureuse, mais le marché du travail n'en demeure pas moins fortement segmenté. Cela pèse probablement sur les performances de l'économie, en limitant l'investissement en capital humain et en faisant assumer à certains groupes une part importante des coûts d'ajustement aux chocs économiques. Les services publics de l'emploi pâtissent d'un manque de ressources et fonctionnent de manière inefficace. Les agences locales pour l'emploi ne sont guère incitées à adopter les meilleures pratiques ; le gouvernement projette de commencer à les soumettre à des évaluations comparatives. Les autorités disposent d'amples marges de manœuvre pour renforcer les obligations imposées aux demandeurs d'emploi et réformer les politiques sociales et fiscales de manière à valoriser le travail.*


## Il est essentiel de renforcer l'emploi pour améliorer les perspectives économiques de la Pologne

L'emploi demeure une des principales faiblesses structurelles de la Pologne, entravant la compétitivité des entreprises et la production potentielle du pays. Le taux d'emploi global, qui s'établissait à 59,7 % en 2012, est un des plus bas de la zone OCDE, ce qui tient à la fois à la faiblesse du taux d'activité et au niveau élevé du chômage (graphique 1.1). La Pologne est mieux placée en termes d'utilisation de la main-d'œuvre mesurée par le nombre total d'heures travaillées par habitant, puisqu'elle se situe à proximité de la moyenne de la moitié supérieure des pays de l'OCDE classés en fonction de leur produit intérieur brut (PIB) par habitant (suivant la démarche comparative adoptée dans *Objectif croissance*), grâce à un nombre moyen élevé d'heures travaillées par personne occupée, qui est supérieur de 23 % à la moyenne de cette moitié supérieure des pays de l'OCDE. Toutes les priorités essentielles de réformes structurelles identifiées par l'OCDE dans sa publication *Objectif croissance* (relatives à la concurrence sur les marchés de produits, à la structure fiscale et au système de protection sociale, aux infrastructures, à l'enseignement et au logement) ont un rôle à jouer dans l'amélioration du fonctionnement du marché du

Graphique 1.1. Indicateurs du marché du travail, 2012

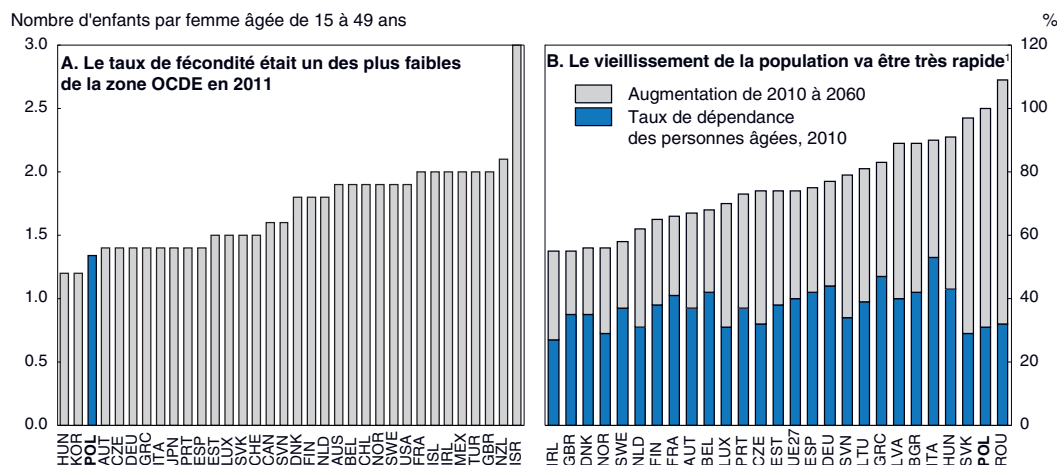


Source : OCDE, Base de données des Statistiques de la population active 2013.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932999507>


travail. Il est également crucial d'améliorer les perspectives d'emploi, dans la mesure où le pays va être confronté à un fort effet de ciseaux démographique, compte tenu de la faiblesse du taux de fécondité et du vieillissement rapide de la population (graphique 1.2). D'après les prévisions de l'Office central de statistique (GUS, *Glówny Urząd Statystyczny*), la population totale diminuera de 6 % et la population d'âge actif de 16 % entre 2010 et 2035.

Graphique 1.2. **Les perspectives démographiques sont défavorables**



1. Taux de dépendance économique effective des personnes âgées, mesuré par le rapport entre la population inactive âgée de 65 ans ou plus et la population occupée âgée de 20 à 64 ans.

Source : OCDE, *Statistiques de population et Indicateurs de santé de l'OCDE* ; Commission européenne (2012), *The 2012 Ageing Report*.

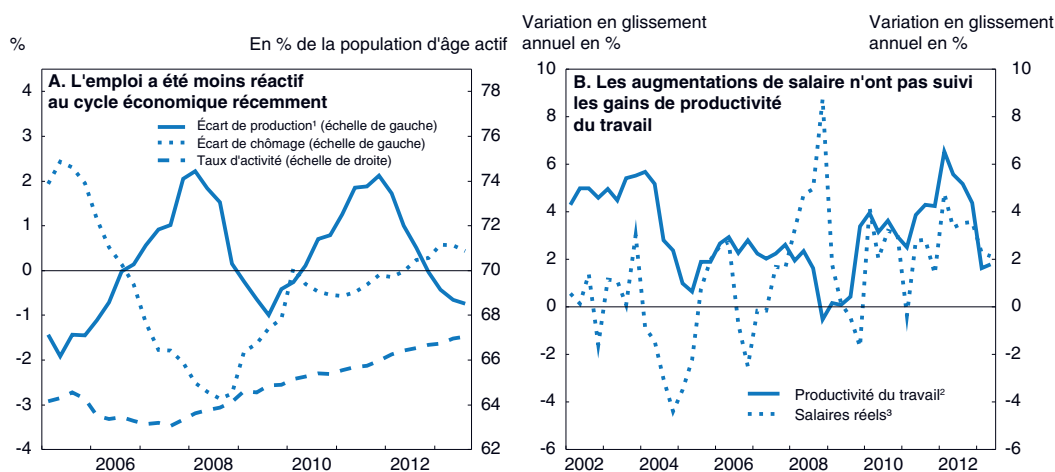
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932999260>

Si le taux d'activité a régulièrement diminué entre le début de la période de transition et 2007, il a depuis augmenté de 3½ points de pourcentage (graphique 1.1, partie D). Au-delà de l'effet favorable d'une croissance relativement forte, cette récente amélioration est due au durcissement des conditions d'accès aux pensions de préretraite et d'invalidité, aux effets de cohorte liés au baby-boom des années 80 et à une baisse du coin fiscal sur le travail vers le niveau moyen de la zone OCDE (OCDE, 2012a).

Le ralentissement de 2012-13 a laissé son empreinte sur le marché du travail. Le taux de chômage standardisé s'est hissé à 10,6 % en mars 2013, après avoir atteint un point bas de 7,1 % en 2008, alors que l'économie était en pleine surchauffe (graphique 1.3). La forte croissance de 2010-11 a été insuffisante pour absorber l'augmentation de la population active, et le taux de chômage a poursuivi sa hausse. Tandis que la population d'âge actif gagnait 202 000 personnes (+0,7 %) de 2008 à 2012, la population active gonflait de 846 000 individus (+5,1 %), à raison de 273 000 pour l'emploi total (+1,8 %) et de 573 000 pour le chômage. Le taux de chômage le plus récent (10,2 %) est proche de l'estimation de l'OCDE (10,0 %) concernant le taux de chômage non accélérateur de l'inflation (NAIRU), qui reste un des plus élevés de la zone OCDE. Cela laisse à penser que le niveau élevé du chômage est essentiellement de nature structurelle, même si la faiblesse actuelle de l'inflation pourrait signifier que le NAIRU est surestimé et qu'il existe un volant de main-d'œuvre inutilisée sur le marché du travail.

Les résultats médiocres de la Pologne sur le front de l'emploi sont dus au fait que les taux d'emploi sont particulièrement bas aux deux extrémités de l'échelle des âges (graphique 1.4),

Graphique 1.3. La croissance récente a été peu créatrice d'emplois



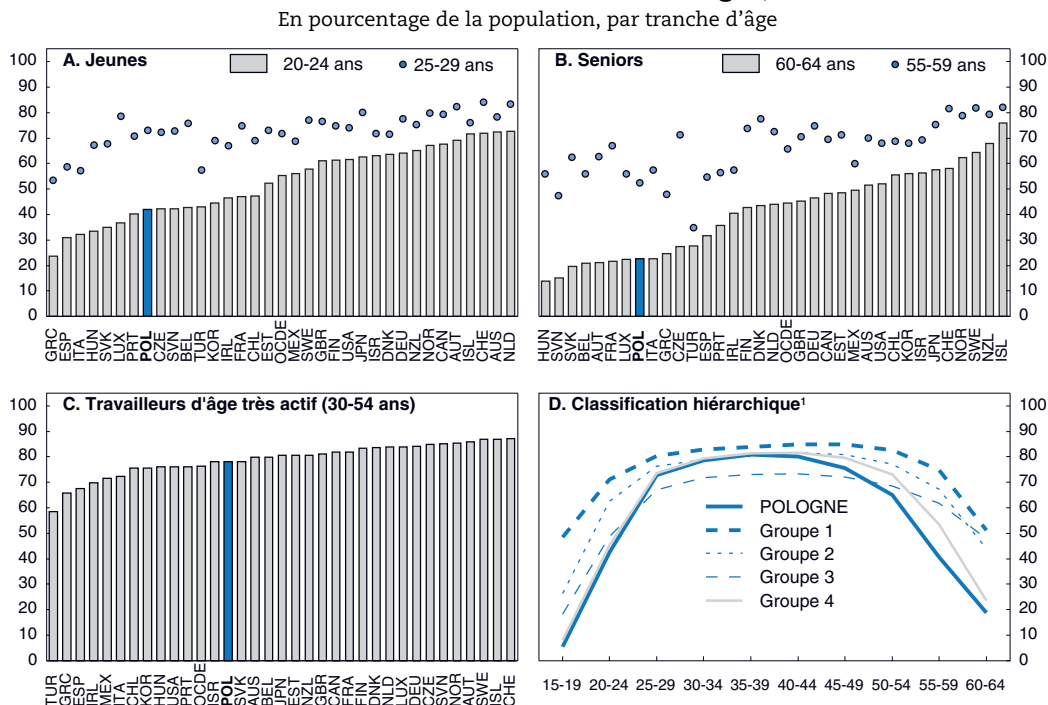
1. En pourcentage du PIB potentiel.
2. La productivité du travail est mesurée par le produit intérieur brut (PIB) réel par travailleur.
3. Rémunération des travailleurs salariés.

Source : OCDE, Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 94.

Comment lire ce graphique : voir le graphique 8 de la partie « Évaluation et recommandations ».

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932999374>

Graphique 1.4. Les taux d'emploi sont particulièrement bas aux deux extrémités de l'échelle des âges, 2012



1. Une classification hiérarchique a été utilisée pour l'identification de groupes de pays de l'OCDE selon une structure par tranche d'âge des taux d'emploi, sur la base des moyennes de la période 2005-11. Les quatre groupes identifiés comprennent les pays suivants : AUS, CAN, GBR, DNK, NLD, ISL, NZL, NOR et CHE pour le groupe 1 ; AUT, FIN, DEU, JPN, SWE, IRL, USA et MEX pour le groupe 2 ; CHL, ISR et KOR pour le groupe 3 ; et BEL, LUX, POL, SVN, GRC, ESP, HUN, ITA, SVK, CZE, FRA, EST et PRT pour le groupe 4.

Source : OCDE, Base de données des Statistiques de la population active 2013 et calculs de l'OCDE.

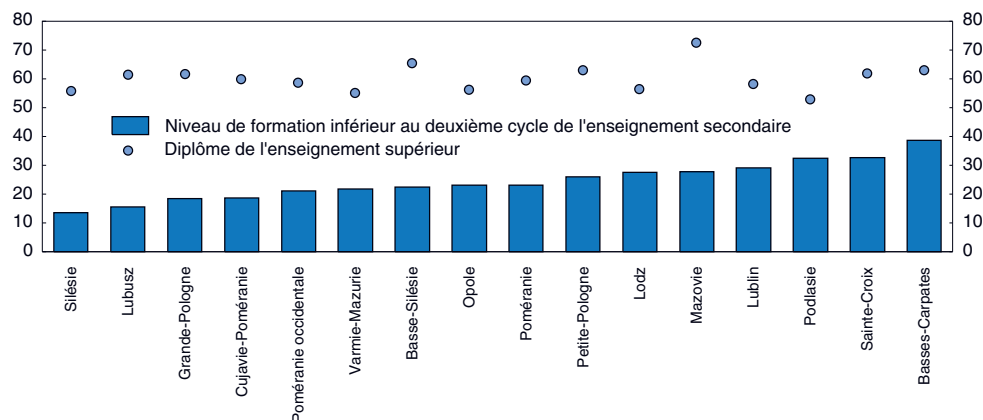
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932999640>




avec des différences marquées entre régions. Il est vrai que les taux d'emploi par tranche d'âge d'un pays forment généralement une courbe en cloche, la population d'âge très actif se caractérisant par des taux d'emploi plus élevés, mais la pente de cette courbe est particulièrement prononcée dans le cas de la Pologne (graphique 1.4, partie D), ce qui se traduit par une forte dispersion des taux d'emploi par tranche d'âge (Boulhol et Sicari, 2013a). Le caractère limité de l'offre de main-d'œuvre transparait dans la faiblesse des taux d'activité des personnes âgées de 55 à 64 ans (qui variaient de 35 % à 50 % en 2012 suivant les régions). En outre, le taux d'emploi des seniors est particulièrement bas parmi les personnes peu qualifiées, et inférieur à 20 % dans certaines régions (graphique 1.5). De manière plus générale, le taux d'emploi des personnes ayant un faible niveau de formation est bas dans l'ensemble du pays et extrêmement bas dans certaines zones. Ainsi, pour les individus âgés de 25 à 34 ans ayant un niveau de formation inférieur au deuxième cycle de l'enseignement secondaire, le taux d'emploi variait de 37.5 % en Cujavie-Poméranie à 57 % dans la voïvodie de Lubusz (qui avoisine l'Allemagne) et en Petite-Pologne (à la frontière de la République slovaque) en 2012.

**Graphique 1.5. Les taux d'activité des seniors sont faibles, en particulier pour les individus peu qualifiés se trouvant dans des régions isolées**

En pourcentage de la population âgée de 55 à 64 ans



Source : Office central de statistique (GUS, Główny Urząd Statystyczny).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932999659>

Les mesures spécifiques au marché du travail adoptées face à la crise, qui n'ont été en vigueur qu'entre août 2009 et décembre 2011, étaient essentiellement destinées à limiter son impact en termes de licenciements. La réglementation des contrats à durée déterminée (CDD) a été modifiée et celle du temps de travail est devenue plus flexible. Premièrement, les dispositions du Code du travail qui limitaient à deux le nombre autorisé de CDD consécutifs, impliquant que tout nouveau contrat était réputé à durée indéterminée, ont été suspendues. En outre, au terme de dix années de débats (sans lien par conséquent avec le ralentissement économique), un plafonnement de la durée des CDD à 24 mois a été instauré. Deuxièmement, la période de référence retenue pour le calcul du temps de travail a été portée de 4 à 12 mois, sachant que les salariés peuvent effectuer au cours de cette période des semaines de travail plus courtes ou plus longues que la normale (sans pour autant se voir payer des heures supplémentaires tant que leur temps de travail total reste inférieur à un seuil donné). Cela a permis de mieux lisser

l'impact des fluctuations de l'activité économique. Troisièmement, les règles concernant les heures de début et de fin de la journée de travail ont également été assouplies. Quatrièmement, des dispositifs de financement ont été mis en place pour les employeurs confrontés à des difficultés financières temporaires, qui ont également été autorisés à réduire le temps de travail de leurs salariés à concurrence de 50 % sur une durée maximale de six mois, et ont eu droit à des aides de l'État destinées à compenser en partie les coûts de formation et les pertes de revenu des salariés. Néanmoins, ce dispositif de chômage partiel n'a guère été utilisé, parce que les difficultés économiques se sont révélées a posteriori relativement limitées et que le critère devant être satisfait par les entreprises pour en bénéficier (à savoir une baisse de 25 % du chiffre d'affaires annuel) était trop strict. Enfin, les dépenses au titre des politiques actives du marché du travail (PAMT) ont été revues à la hausse en 2009-10 et portées à 0.45 % du PIB par an, soit deux fois plus qu'en 2008. Compte tenu du récent ralentissement de la croissance, le gouvernement a mis en œuvre de nouvelles mesures en mai 2013, en apportant une aide financière directe (aide de *minimis*) aux employeurs confrontés à une baisse de chiffre d'affaires.

Dans ce chapitre sont d'abord mis en exergue les obstacles à l'emploi qui ne relèvent pas des politiques du marché du travail. De fait, un certain nombre de facteurs d'inefficience se traduisent par des problèmes importants de mauvaise affectation et de gaspillage des ressources en main-d'œuvre. Nous examinons ensuite les mesures à prendre en termes de politique du marché du travail en vue d'améliorer de manière générale les perspectives d'emploi. Enfin, la dernière partie du chapitre est consacrée aux mesures ciblées sur des catégories spécifiques de la population active.

## Favoriser une meilleure répartition des ressources

### **Renforcer la concurrence**

Une réglementation excessive des marchés de produits fait obstacle aux gains de productivité et à la répartition efficiente des ressources, tant entre les entreprises au sein d'un même secteur qu'entre les différentes branches d'activité. Elle influe également sur le fonctionnement du marché du travail. En contribuant à l'augmentation de la production, la déréglementation des marchés de produits tend à stimuler la demande globale de main-d'œuvre, au moins à moyen terme, même si l'emploi peut reculer dans les secteurs libéralisés, suivant l'élasticité-prix de la demande sectorielle (et donc les effets de substitution entre biens consommés) (Fiori et al., 2012 ; Griffith et al., 2007). Les effets préjudiciables les plus évidents de la réglementation des marchés de produit sur l'emploi découlent des obstacles à l'entrepreneuriat et des charges administratives. La réforme de grande ampleur engagée par le gouvernement polonais pour libéraliser un grand nombre de professions est donc de nature à renforcer l'emploi, mais il peut aller beaucoup plus loin en termes d'intensification de la concurrence : les réformes des marchés de produits devraient donc occuper encore une place de choix dans les priorités retenues par les autorités polonaises pour rehausser l'emploi (chapitre 2).

### **Lever les obstacles à la mobilité interne de la main-d'œuvre**

Les écarts observés entre régions en matière d'emploi perdurent en raison de la rigidité des salaires et des obstacles à la mobilité de la main-d'œuvre. Le système d'allocations de chômage est plus généreux dans les comtés (*powiaty*) où le chômage est élevé, ce qui limite du même coup les flux migratoires intérieurs qui pourraient avoir lieu vers des zones plus dynamiques, tandis que le salaire minimum est le même dans toutes les

régions, malgré les différences de perspectives d'emploi, de coût de la vie et de productivité. En outre, dans certains cas, l'aide sociale assure des taux de remplacement élevés (ce qui fait augmenter les salaires de réserve), qui sont rarement subordonnés à des efforts de recherche active d'emploi (voir ci-après).

De plus, la qualité insuffisante – même si elle s'améliore – des infrastructures de transport empêcher les travailleurs de se déplacer aisément entre leur domicile et leur lieu de travail et de tirer parti d'une situation plus favorable du marché du travail ailleurs. De fait, malgré des progrès récents notables dans le développement de l'infrastructure routière, essentiellement financé par des fonds de l'Union européenne (UE), la mobilité interne de la main-d'œuvre est toujours largement considérée comme insuffisante, en grande partie du fait du sous-développement généralisé du système ferroviaire. Seules 36 % des lignes de chemin de fer en exploitation sont en bonne condition technique (European Commission, 2013). L'absorption des financements de l'UE destinés à la modernisation de l'infrastructure ferroviaire s'est révélée difficile, du fait de plusieurs défaillances dans le gouvernement d'entreprise de l'opérateur historique public (PKP SA) (voir le chapitre 2). Le gouvernement a étudié la possibilité de redéployer un quart de ces fonds à la construction de routes, alors même que 25 % seulement des financements des programmes relatifs à la période 2007-13 avaient été initialement affectés au rail (contre 57 % à la route), mais la Commission européenne ne l'a pas autorisé. Pour la période 2014-20, il faut qu'une importance nettement prioritaire soit accordée à la modernisation de l'infrastructure ferroviaire, dans la mesure où des investissements judicieusement ciblés dans ce domaine seront très rentables, tout en permettant de réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES).

Le fonctionnement du marché du logement a fait l'objet d'une analyse approfondie dans l'*Étude économique* de 2008 (OCDE, 2008a ; Kierzenkowski, 2008). Le prix élevé des biens immobiliers d'habitation en zone urbaine, lié aux insuffisances de la politique du logement, constitue un obstacle de taille aux déménagements, et donc à l'émergence d'un marché national du travail plus intégré. La Pologne figure parmi les pays de l'OCDE où le nombre de logements par habitant est le plus faible (Andrews et al., 2011a). En outre, la forte proportion de propriétaires occupants tend à réduire la mobilité. En 2013, le gouvernement a soumis au Parlement des dispositions qui porteraient création d'un chèque destiné à aider les personnes de moins de 30 ans à couvrir leurs frais de logement lors de l'acceptation d'une offre d'emploi impliquant un changement de résidence. Néanmoins, aucun progrès manifeste n'a été réalisé en vue de remédier à l'insuffisance de l'offre sur le marché locatif urbain privé. En 2010, le gouvernement a levé certaines restrictions relatives à la sous-location et généralisé le taux d'imposition réduit de 8.5 % appliqué aux revenus locatifs pour limiter l'expansion du marché locatif informel. Les efforts déployés devraient être axés sur les priorités d'action suivantes, énoncées dans *Objectif croissance* (OCDE, 2013a). Les communes devraient être dans l'obligation de publier des plans d'urbanisme, dans la mesure où leur absence se traduit par de longues procédures administratives et encourage la corruption locale. Les droits de mutation sur les achats de logement devraient être remplacés par des taxes foncières *ad valorem*. Cela dit, des comptes séquestres obligatoires destinés à protéger les acomptes versés par les acquéreurs en cas de faillite du promoteur immobilier ont été mis en place en 2012, conformément aux recommandations de l'OCDE. Enfin, il faudrait que les dispositions concernant la réglementation des loyers et la protection des locataires soient encore assouplies.

### **Réduire les distorsions induites par la Caisse d'assurance sociale des agriculteurs**

La Caisse d'assurance sociale des agriculteurs (KRUS, *Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego*) a été créée en 1991 pour assurer aux agriculteurs ayant de faibles revenus les mêmes niveaux de retraite et de prestations sociales qu'aux personnes relevant du régime général de sécurité sociale, c'est-à-dire de l'Institut d'assurance sociale (ZUS, *Zakład Ubezpieczeń Społecznych*), mais en contrepartie de cotisations nettement plus faibles. Elle est devenue une source permanente de revenus pour les agriculteurs et leurs proches, dans la mesure où ceux-ci bénéficient également des prestations en qualité d'ayants droit, ainsi qu'une source de subventions implicites à l'agriculture, ralentissant du même coup la restructuration du secteur. En 2007, la taille moyenne des exploitations était environ deux fois plus faible en Pologne que dans l'UE considérée dans son ensemble, et 1 % seulement des exploitations avaient une superficie de plus de 50 ha contre 5 % dans l'Union européenne à 27 (UE27) et 11% dans l'Union européenne à quinze (UE15). La situation s'est toutefois améliorée depuis lors, le nombre d'exploitations polonaises ayant diminué de 16 % entre 2007 et 2010. Néanmoins, l'agriculture représente toujours environ 12.5 % de l'emploi total. Globalement, la KRUS permet à certains travailleurs peu productifs de rester en zone rurale. En outre, dans la mesure où la productivité de sa main-d'œuvre agricole représente 16 % seulement de celle de l'UE15, la Pologne est le pays européen de l'OCDE dont l'agriculture est la moins productive.

Deux lois entrées en vigueur en janvier 2013 vont entraîner des changements mineurs. Les taux de cotisations d'assurance maladie au titre des « activités spéciales de production agricole » ont été relevés, mais ils demeurent modestes ; la possibilité de bénéficier d'une préretraite (à 55 ans pour les femmes et à 60 ans pour les hommes) sera progressivement éliminée ; et les contre-incitations à prendre un emploi non agricole qui s'exercent sur les agriculteurs percevant des prestations d'invalidité sont en train d'être réduites. Cela dit, une nouvelle allocation de préretraite, équivalant à la moitié de la pension normale des agriculteurs, a été instaurée pour les femmes âgées de 62 ans et les hommes âgés de 65 ans. Il est clair qu'il faut aller beaucoup plus loin. L'entrée dans l'UE en 2004, qui a ouvert à la Pologne l'accès à la politique agricole commune (PAC) et aux financements accordés par les Fonds structurels et le Fonds de cohésion, aurait dû constituer une chance à saisir pour démanteler progressivement la KRUS. De fait, si l'on exclut les dépenses au titre de la KRUS tout en incluant les transferts au titre de la PAC, la part de l'agriculture dans les dépenses budgétaires de l'État est passée de 2.2 % en moyenne sur la période 1997-2003 à 7.4 % en 2008-10, sachant que l'application des instruments de la PAC a doublé à elle seule les revenus réels des agriculteurs (Nurzynska, 2012). Il faudrait supprimer les règles spéciales d'accès aux prestations de la KRUS fondées sur la propriété des terres et la nature de l'activité agricole exercée, et faire converger progressivement les régimes d'assurance sociale de la KRUS et du ZUS.

### **Faire reculer l'économie informelle**

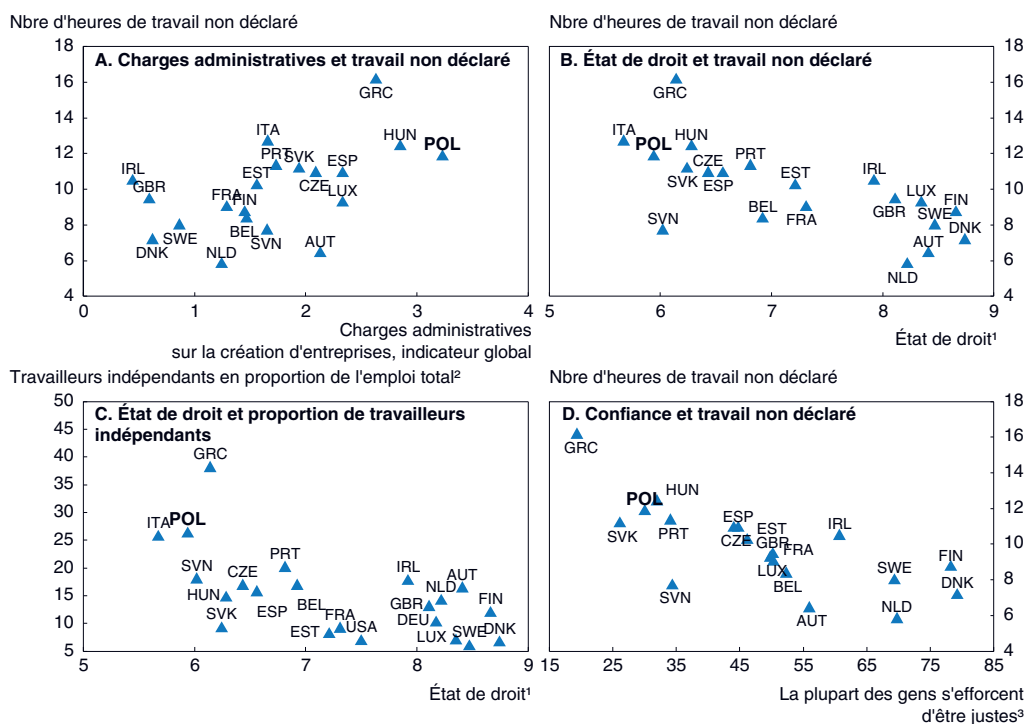
La Pologne a été identifiée comme étant un des pays de l'OCDE où l'emploi informel soulève les problèmes les plus graves (OCDE, 2008b). D'après l'étude ayant la couverture la plus vaste (Bühn et al., 2010, actualisée par Schneider, 2013), l'économie souterraine représente environ 24 % du PIB en Pologne, qui est uniquement devancée à cet égard par l'Estonie, la Turquie et le Mexique parmi les pays de l'OCDE. Néanmoins, la méthodologie utilisée dans ces travaux largement cités présente de sérieuses limites, susceptibles de déboucher sur des biais par excès (Andrews et al., 2011b). Par contre, selon les estimations

de l'Office central de statistique (GUS, *Glówny Urząd Statystyczny*), l'économie souterraine représentait environ 13 % du PIB en 2010, tandis que le nombre de personnes admettant occuper un emploi informel avait diminué de 9.6 % de l'emploi total en 2004 à 4.6 % en 2010. Néanmoins, d'après l'évaluation d'Andrews et al. (2011b), fondée sur diverses informations indirectes, la Pologne se caractérise probablement par une ample économie informelle comparée à d'autres pays de l'OCDE.

L'emploi informel constitue un problème de taille pour le marché du travail et lié à de multiples raisons (voir par exemple OCDE (2008b) et Andrews et al. (2011b) pour une analyse plus approfondie). Les personnes qui travaillent dans l'économie souterraine ont généralement une protection sociale limitée et tendent à se caractériser par une forte insécurité des revenus ; elles sont donc davantage exposées au risque de pauvreté. L'économie informelle représente un manque à gagner fiscal, ce qui limite la qualité des services publics et alourdit la pression fiscale exercée sur le secteur formel. Elle constitue donc une source de distorsions, puisque les entreprises informelles bénéficient d'avantages concurrentiels indus.


La sous-déclaration des revenus est un phénomène généralisé en Pologne (même si la discipline fiscale s'est améliorée) et un grand nombre de salariés de petites entreprises n'ont pas de contrat de travail écrit (OCDE, 2008b). L'emploi informel semble lié à l'insuffisance des possibilités d'emploi dans le secteur formel, mais aussi au surcroît de revenu disponible qu'il peut offrir aux travailleurs (Mroz, 2010 ; Walewski, 2011), dans la mesure où ils échappent à l'impôt sur le revenu et aux cotisations de sécurité sociale, et qu'ils bénéficient de l'existence d'une aide sociale fournie sans condition et du traitement de faveur réservé aux travailleurs indépendants.

Les politiques publiques et les institutions peuvent influencer sur l'incidence et l'ampleur de l'emploi informel, et les autorités pourraient agir dans les domaines suivants pour en réduire les coûts. *Premièrement*, il faudrait simplifier la fiscalité, dans la mesure où la complexité du système d'imposition polonais est régulièrement identifiée comme étant un des principaux obstacles à la conduite des affaires (OCDE, 2010a ; World Bank, 2013 ; World Economic Forum, 2013). Les systèmes d'imposition complexes alourdissent les coûts de mise en conformité avec la réglementation, créent des possibilités d'exploiter leurs lacunes, et entraînent une augmentation des coûts de recouvrement et de surveillance. En outre, il faudrait renforcer le contrôle du respect des obligations fiscales et leur mise en application pour limiter la fraude et l'évasion fiscales : comme on pouvait s'y attendre, les activités informelles semblent plus répandues dans les pays où la sanction escomptée en cas de non-déclaration de revenus d'activité aux autorités fiscales ou aux organismes de sécurité sociale est moins lourde (OCDE, 2008b). Même par rapport à d'autres pays d'Europe centrale et orientale, les effectifs et les activités des services de contrôle fiscal sont très faibles en Pologne et la coordination entre l'administration fiscale, les organismes de sécurité sociale et les services d'inspection du travail – qui constitue un mécanisme d'application essentiel – est insuffisante (OCDE, 2008b). *Deuxièmement*, les avantages accordés aux travailleurs indépendants devraient être réduits, dans la mesure où cette forme d'emploi favorise l'évasion et la fraude fiscales. Outre les nombreuses exonérations et déductions relatives à l'impôt sur le revenu des personnes physiques et à l'impôt sur les sociétés, il existe quatre régimes préférentiels d'imposition et de cotisations sociales pour les travailleurs indépendants, qui favorisent sans doute les abus et les irrégularités (OCDE, 2008b). *Troisièmement*, il faut éliminer les obstacles importants à l'entrée et les procédures administratives coûteuses (voir le chapitre 2), dans la mesure où ils favorisent le travail « au noir » et la sous-déclaration des revenus (graphique 1.6, partie A).

Graphique 1.6. **L'économie informelle**

1. La notion d'« État de droit » correspond ici au domaine 2 (Structure juridique et protection du droit de propriété) des composantes de l'indice de liberté économique dans le monde (EFW, *Economic Freedom of the World*). L'indice synthétique correspondant à ce domaine repose sur sept composantes : indépendance de la justice ; impartialité des tribunaux ; protection des droits de propriété ; ingérence militaire dans l'État de droit et dans le processus politique ; intégrité du système juridique ; exécution juridique des contrats ; et restrictions réglementaires à la vente de biens immobiliers.
2. Moyenne de la période allant de 1995 à l'observation la plus récente.
3. L'axe horizontal indique la proportion de personnes interrogées qui estiment que la plupart des gens s'efforcent d'être justes.

Source : Andrews et al. (2011b), « Towards a better understanding of the informal economy », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 873.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932999678>

Quatrièmement, il faudrait que les cotisations d'assurance chômage soient réduites et qu'une partie des dépenses qu'elles financent actuellement le soit à partir d'autres sources. De fait, le lien entre allocations et cotisations de chômage est très lâche (voir ci-après), ce qui ne favorise pas l'emploi formel. En outre, les dépenses d'indemnisation du chômage ne représentent qu'un quart environ des cotisations compte tenu du faible niveau des allocations et de la rigueur des conditions d'admission au bénéfice de ces prestations, et parce que les cotisations sont également utilisées pour financer les programmes actifs du marché du travail et les régimes de préretraite. Cinquièmement, comme indiqué précédemment, il faudrait réformer le système de la KRUS, dans la mesure où il incite les individus à conserver de petites parcelles de terre même lorsqu'ils n'ont pas d'activités agricoles, ce qui favorise l'emploi informel. Enfin, il conviendrait de renforcer l'État de droit. Andrews et al. (2011b) mettent en évidence une corrélation significative au niveau international entre l'ampleur du secteur informel et l'efficacité des institutions assurant la protection du droit de propriété, garantissant l'impartialité du pouvoir judiciaire et limitant la corruption (graphique 1.6, parties B et C). Par ailleurs, le nombre d'heures de travail non déclaré tend à être plus élevé dans les pays où prévaut le sentiment

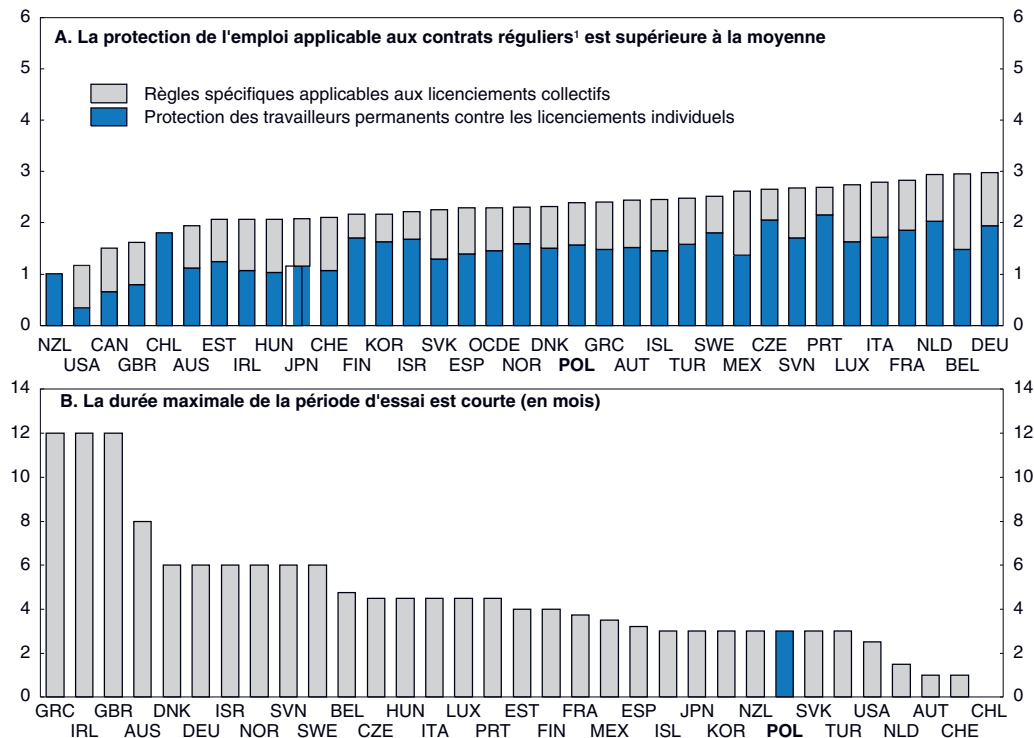
que peu de citoyens s'efforcent d'être justes, utilisé comme mesure du degré de confiance entre les citoyens et les pouvoirs publics (partie D). Améliorer l'efficacité des administrations publiques et lutter contre la corruption en améliorant la confiance à l'égard de l'État peut renforcer le consentement des citoyens à payer leurs impôts et, de manière plus générale, contribuer de manière importante à faire reculer l'économie informelle.

## Renforcer l'emploi global grâce aux politiques du marché du travail

### La protection de l'emploi est extrêmement segmentée


La législation sur la protection de l'emploi (LPE) est un déterminant important du fonctionnement du marché du travail. La Pologne est proche de la moyenne en termes de rigueur de la LPE applicable aux contrats permanents (graphique 1.7, partie A). En cas de licenciement, le représentant syndical doit en être averti, la durée maximum de la période de préavis est dans la moyenne et les indemnités de licenciement sont faibles. Les règles relatives aux licenciements abusifs figurent également parmi les moins contraignantes des pays de l'OCDE (OCDE, 2013b), mais les procédures juridiques consécutives à la contestation d'un licenciement sont longues et leur issue est hautement imprévisible. Les obligations de réintégration sont lourdes en cas de licenciement abusif, même si la réintégration du salarié concerné est rarement imposée par les tribunaux. La durée maximale de trois mois des contrats de période d'essai, au terme de laquelle l'individu concerné doit se voir proposer un CDI ou un CDD, est une des plus courtes recensées, ce qui peut limiter à la fois les embauches et la qualité de l'appariement entre offres et demandes d'emplois (partie B).

Graphique 1.7. Protection de l'emploi, 2013



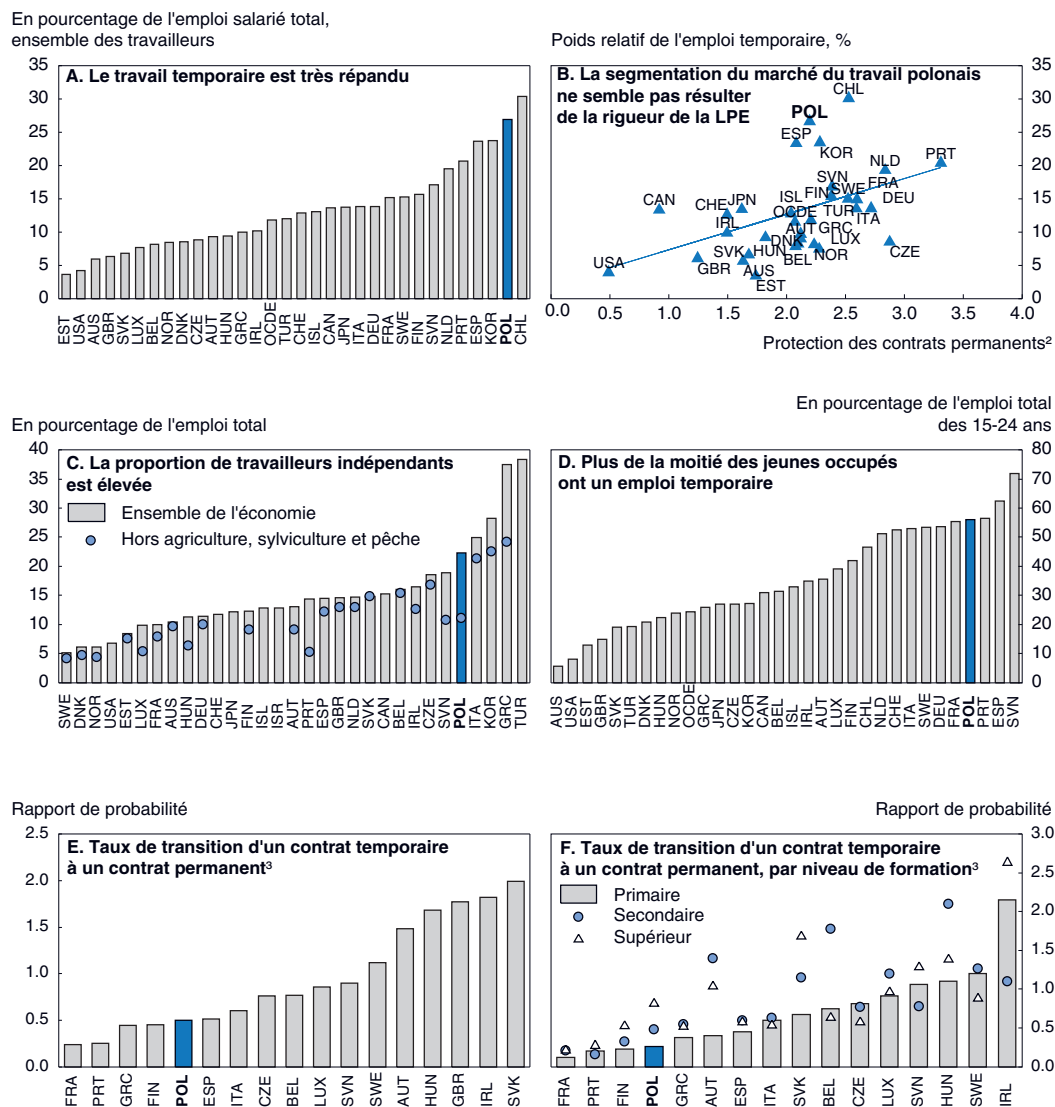
1. Indice variant sur une échelle de 0 à 6, du degré de restriction le plus faible au plus élevé ; les indicateurs sont représentés ici dans leur version pondérée.

Source : OCDE, Base de données sur la législation sur la protection de l'emploi.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932999697>

Le marché du travail est fortement segmenté et de manière assez complexe. La proportion de travailleurs temporaires dans l'emploi salarié total est supérieur à 25 %, soit un niveau que dépasse uniquement le Chili (graphique 1.8, partie A). Les règles relatives aux CDD sont peu contraignantes depuis les réformes mises en œuvre entre 2001 et 2003. Ainsi, depuis la fin de 2011, il n'existe plus de limite pour la durée de la période couverte par un CDD, ni pour la durée cumulée maximum de CDD successifs. La souplesse de ces dispositions s'est traduite par une forte augmentation de la proportion de contrats temporaires, qui est passée de 10 % de l'emploi salarié total environ en 2001 à plus de 25 %

Graphique 1.8. **Le marché du travail est très segmenté, 2012<sup>1</sup>**



1. Pour les parties A, C et D du graphique, les données se rapportent à 2011 pour la Corée, à 2009 pour la Suède et à 2005 pour les États-Unis (uniquement pour la série de données sur l'emploi temporaire pour ce dernier pays).
2. Contre les licenciements individuels.
3. Rapport entre la probabilité de passer à un contrat de travail permanent et celle de conserver un contrat de travail temporaire ; moyenne sur la période 2005-07.

Source : OCDE, Base de données des Statistiques de la population active et Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 94 ; Eurostat (2010), *Employment in Europe 2010* (pour les parties D et E du graphique).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932999716>



depuis 2005. Après de nombreux changements intervenus depuis la fin des années 90, un troisième contrat à durée déterminée consécutif débouche maintenant sur une conversion automatique en CDI, sous réserve qu'il n'y ait pas eu entre ces CDD d'interruption de plus d'un mois – ce qui est relativement court.

On ne sait pas vraiment pour quelles raisons les CDD sont aussi répandus. De prime abord, la rigueur de la réglementation relative à l'emploi régulier n'offre pas d'explication convaincante (partie B). Par contre, il est probable que la persistance d'un chômage structurel élevé ait contribué à ce phénomène en affaiblissant le pouvoir de négociation des travailleurs, et en les incitant à accepter des emplois relativement précaires.

En outre, les travailleurs indépendants représentent 22 % de la population active occupée, ce qui constitue également une des plus fortes proportions de la zone OCDE, même si elle a diminué par rapport au milieu des années 90, où elle s'établissait à 30 % (graphique 1.8, partie C). Le travail indépendant a été renforcé par les mesures de restructuration prises pendant la période de transition, mais le caractère généralisé de cette forme d'emploi tient à la fois à la proportion élevée d'agriculteurs indépendants et à une volonté de se soustraire au paiement des cotisations de sécurité sociale et aux obligations prévues en matière de licenciement (Trappmann, 2011). En effet, outre les contrats permanents et temporaires régis par le Code du travail, les relations d'emploi peuvent prendre la forme d'un contrat peu réglementé relevant des dispositions du droit civil. Le travail sous contrat de droit civil est moins coûteux pour les employeurs et peut être plus rémunérateur à court terme pour les « travailleurs indépendants » qui occupent ce type d'emploi, dans la mesure où il est soumis à des obligations limitées en termes de protection sociale, notamment du point de vue des cotisations de sécurité sociale. Ces contrats de droit civil n'entrent pas non plus dans le champ d'application des règles relatives au salaire minimum. Les employeurs ont tendance à « convaincre » leurs salariés de continuer à travailler pour eux en tant que prestataires ayant un statut de travailleur indépendant sous contrat de droit civil (Zientara, 2008), ce qui est contraire au Code du travail et pourrait théoriquement déclencher des sanctions de la part de l'inspection du travail. Kwiatkiewicz (2008) parle de travail indépendant « fictif ». Selon sa définition, un travailleur indépendant est quelqu'un qui fournit des services à son(ses) client(s) dans le cadre d'un contrat commercial, et le travail indépendant est fictif dès lors que la relation effective entre les deux parties est une relation de subordination (correspondant à un emploi salarié). Ces contrats (qualifiés de « contrats poubelles » en Pologne) représentaient 30 % de l'ensemble des travailleurs indépendants (soit environ 7 % de l'emploi total) en 2012. Parmi les travailleurs non agricoles qui ne déclarent que des revenus provenant d'une seule source, environ 11 % travaillent sous contrat de droit civil. Le gouvernement prévoit d'assujettir tous les contrats de droit civil aux cotisations de sécurité sociale à concurrence d'un niveau de rémunération équivalent au salaire minimum à temps plein. Cela constituerait un premier pas dans la bonne direction.

Il est possible que la flexibilisation du marché du travail ait alimenté la croissance de l'emploi entre 2003 et 2007 (Ingham et Ingham, 2011), mais un dualisme aussi marqué a aussi son revers et risque de peser lourdement sur d'autres dimensions des performances économiques. Le recours généralisé aux contrats temporaires peut être préjudiciable à l'investissement dans la formation de capital humain, tant de la part des employeurs que des salariés. L'emploi temporaire est particulièrement répandu parmi les jeunes actifs occupés (graphique 1.8, partie D), et cette proportion élevée semble allonger la transition de l'école à un emploi stable et la rendre plus erratique (OCDE, 2009). Les contrats à durée

déterminée semblent servir davantage d'outil de sélection que de tremplin vers un contrat à durée indéterminée (Baranowska et al., 2011 ; graphique 1.8, parties E et F). De manière plus générale, le dualisme du marché du travail peut contraindre certains groupes, en particulier les jeunes et les travailleurs peu qualifiés, à assumer une part disproportionnée des coûts de l'ajustement aux chocs économique. Il peut également être à l'origine de phénomènes de pauvreté laborieuse, que l'on observe en Pologne (European Commission, 2012b). Augmenter les cotisations sociales pour les CDD tout en les réduisant pour les contrats permanents (de sorte que le total des prélèvements sur le travail reste constant) permettrait d'internaliser une partie des coûts sociaux induits par le recours disproportionné aux CDD, tout en ayant un effet globalement neutre sur le coin fiscal sur le travail.

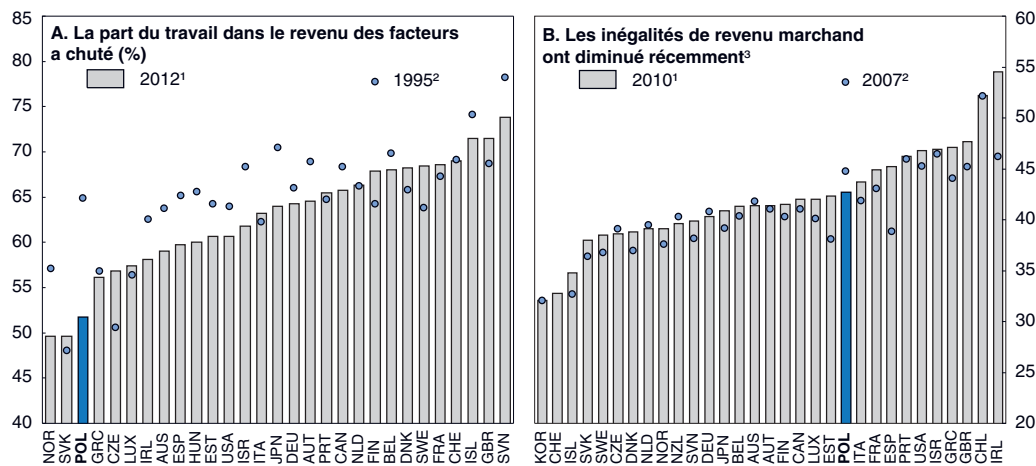
Une des formes d'emploi temporaire, les contrats d'intérim, est soumise à d'importantes restrictions, qu'il faudrait alléger : il est uniquement permis d'y recourir pour les tâches que les effectifs permanents de l'entreprise considérée ne pourraient accomplir en temps voulu. Les travailleurs intérimaires peuvent seulement effectuer des tâches saisonnières, ponctuelles ou ne pouvant être réalisées en temps voulu par les travailleurs réguliers de l'entreprise considérée, ou remplacer des salariés absents pour une longue période (OCDE, 2013c) ; la création d'une agence d'intérim est subordonnée à l'obtention d'une autorisation administrative spéciale et son fonctionnement est soumis à des obligations déclaratives périodiques ; enfin, les travailleurs intérimaires ne peuvent être traités de manière moins favorable que les travailleurs réguliers, notamment en termes de rémunération (OCDE, 2013b). En conséquence, et compte tenu de la flexibilité offerte par les CDD, le travail intérimaire est peu développé et couvre moins de 2 % de l'emploi total (Trappmann, 2011).

Enfin, jusqu'à une date récente, les règles relatives au nombre maximum d'heures travaillées étaient relativement strictes. Le temps de travail de base est limité en moyenne à 40 heures par semaine de cinq jours ouvrables sur une période de référence de trois mois. Un salarié effectuant des heures supplémentaires a droit à une majoration de 50 % (ou de 100 % suivant l'heure et le jour). En contrepartie de la réalisation d'heures supplémentaires, il est possible d'accorder à un salarié un congé de compensation. Les possibilités de travailler le dimanche et les jours fériés sont limitées. La loi de septembre 2013 portant modification définitive du chapitre « Temps de travail » du Code du travail accroît la flexibilité des horaires de travail, permettant du même coup aux entreprises de mieux s'adapter aux fluctuations de la demande. Le principal changement a trait à l'allongement de trois à 12 mois de la période de référence utilisée pour calculer les limites de la durée du travail, sous réserve qu'un accord soit conclu avec des syndicats ou des représentants des salariés au niveau de la branche d'activité ou de l'entreprise.

### **Atténuer les distorsions salariales qui influent sur l'utilisation de la main-d'œuvre**

Depuis 2002, les salaires ont augmenté à un rythme moins rapide que la productivité de la main-d'œuvre chaque année, sauf en 2008, ce qui a entraîné une amélioration de la compétitivité-coûts (graphique 1.3). Par conséquent, la part du travail dans le revenu national a régulièrement diminué, pour tomber à l'un des plus bas niveaux de la zone OCDE (même si ce type de comparaison doit être interprété avec prudence) (graphique 1.9, partie A). L'ampleur du chômage, l'ouverture commerciale accrue du pays, les privatisations et la chute libre du taux de syndicalisation de 36 % en 1990 à 15 % en 2010 ont réduit le pouvoir de négociation des syndicats, et pourraient expliquer pourquoi les travailleurs n'ont pas pleinement récolté les fruits de l'accélération de la croissance économique. En

Graphique 1.9. Part du travail dans le revenu des facteurs et inégalités de revenus




1. Ou dernière année connue.

2. Ou année la plus proche connue.

3. Indice de Gini, calculé pour les revenus avant impôts et transferts de la population d'âge actif.

Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 94, et Base de données de l'OCDE sur la distribution des revenus et la pauvreté.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932999735>

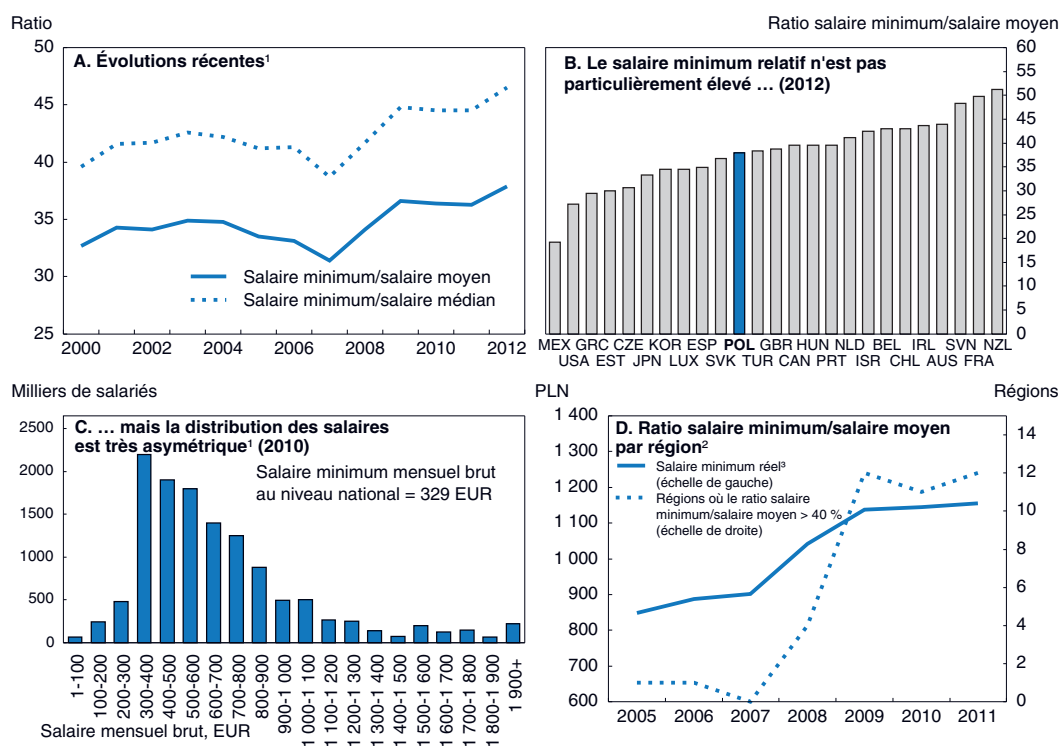
outre, les inégalités économiques se sont accentuées sensiblement depuis la fin des années 90 à l'aune d'un large éventail de mesures des inégalités (Brzezinski et Kostro, 2010), même si la Pologne figure parmi les quelques pays de l'OCDE où les inégalités de revenu marchand ont diminué depuis 2007 (graphique 1.9, partie B).

La distribution des salaires est beaucoup plus resserrée dans le secteur public que dans le secteur privé, même en tenant compte du niveau de formation. Le secteur privé offre des rémunérations plus élevées en moyenne aux travailleurs les plus qualifiés, tandis que les personnes peu qualifiées sont relativement mieux payées dans le secteur public (Ministry of Labour and Social Policy, 2008). Ainsi, le salaire mensuel des agents d'entretien travaillant dans l'administration publique est supérieur de plus de 40 % en moyenne à celui de leurs homologues du secteur industriel. Les gardiens, les concierges et les portiers gagnent environ 15 %, 30 % et 60 % de plus, respectivement, s'ils travaillent dans l'administration publique. En moyenne, malgré la modération salariale imposée dans le secteur public depuis 2009, le niveau moyen de rémunération des salariés du secteur public demeure élevé en termes relatifs, puisqu'il s'établit à 150 % environ du niveau moyen de rémunération dans le secteur privé, contre 100 % à la fin des années 90. En outre, les salaires tendent à augmenter plus vite avec l'ancienneté dans le secteur public, du fait de systèmes de rémunération plus rigides qui peuvent ne pas correspondre à la productivité individuelle. Ces facteurs risquent de se traduire par une répartition inefficace des ressources en main-d'œuvre.

Le taux de couverture des conventions collectives dans le secteur privé est relativement faible, puisqu'il s'établit aux alentours de 40 % contre 53 % en moyenne dans la zone OCDE, et les négociations salariales sont dans une large mesure décentralisées au niveau des entreprises, suivant un système similaire à ceux qui existent aux États-Unis, en Hongrie et au Royaume-Uni (Du Caju et al., 2008). La principale source de rigidité des salaires dans le secteur privé est le salaire minimum. Il est d'abord négocié au sein de la Commission tripartite, puis entre celle-ci et le Conseil des ministres, auquel revient la décision finale. En


application de la loi, le salaire minimum est indexé sur le taux d'inflation, augmenté d'au moins deux tiers du taux de croissance du PIB réel si le ratio salaire minimum/salaire moyen est inférieur à 50 %. Faire en sorte que ce ratio soit égal à 50 % constitue un objectif explicite pour les syndicats, et même s'ils sont relativement faibles, sauf dans certaines professions comme les mineurs et les enseignants, ils ont un pouvoir politique relativement fort au niveau national et exercent des pressions sur le gouvernement dans le cadre du processus de détermination du salaire minimum.

D'un côté, le ratio salaire minimum/salaire moyen, qui était égal à 38 % pour les salariés à temps plein en 2012, est modeste en termes de comparaison internationale (graphique 1.10, parties A et B). De l'autre, la distribution des salaires est nettement asymétrique, ce qui laisse à penser que le salaire minimum constitue peut-être une contrainte importante (partie C). S'il est peu probable que le niveau du salaire minimum ait un impact sensible sur la demande de main-d'œuvre dans la région relativement riche de Mazovie, par exemple, il peut dégrader les perspectives d'emploi des jeunes et des personnes peu qualifiées dans les régions isolées ayant un taux de chômage élevé (partie D). Un salaire minimum uniforme est inconciliable avec le fait que la productivité d'un individu donné peut varier géographiquement en raison d'effets d'agglomération, amplement documentés dans les travaux publiés sur la géographie économique (Fujita et al., 1999 ; Melo et al., 2009).

Graphique 1.10. **Salaire minimum**

1. Les données sur la distribution des salaires doivent être interprétées avec prudence, dans la mesure où elles proviennent d'une enquête couvrant uniquement les entreprises qui comptent au moins 10 salariés.
2. Cette partie du graphique montre l'augmentation du nombre de régions où le ratio salaire minimum/salaire moyen est supérieur à 40 %.
3. Salaire minimum corrigé de l'indice des prix à la consommation (IPC).

Source : OCDE, Base de données sur les salaires minimums ; ministère du Travail.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932999754>

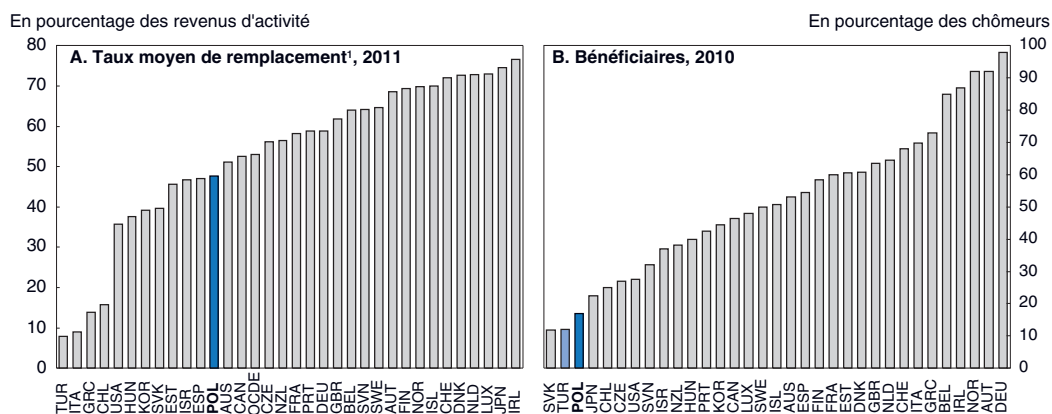
Le coût de la vie varie également fortement à l'intérieur du pays, ce qui se traduit par d'amples écarts de pouvoir d'achat du salaire minimum entre régions. Par conséquent, comme indiqué dans les précédentes *Études économiques* de la Pologne (voir par exemple OCDE, 2010a), il serait possible d'obtenir de meilleurs résultats en décentralisant la fixation du salaire minimum au niveau régional, notamment compte tenu de la persistance d'une faible mobilité interne. Néanmoins, étant donné que l'hétérogénéité des résultats obtenus en matière d'emploi est également prononcée à l'intérieur des régions, des salaires minimums fixés au niveau de chacune d'elles pourraient ne contribuer que partiellement à améliorer la situation.

### Améliorer les politiques d'activation à l'intention des chômeurs

#### Les règles d'accès au système d'indemnisation du chômage sont strictes, mais certains de ses aspects devraient être modifiés


Les critères d'éligibilité aux allocations de chômage sont stricts, et les taux de remplacement assurés sont généralement faibles (graphique 1.11, partie A). Pour avoir droit à ces prestations, un chômeur doit s'inscrire auprès de l'agence locale pour l'emploi et avoir travaillé pendant un an au cours de la période de 18 mois antérieure à son inscription, en ayant perçu une rémunération au moins égale au salaire minimum à temps plein, ce qui exclut la plupart des travailleurs à temps partiel. Globalement, en 2012, moins de 20 % des chômeurs inscrits avaient droit à des allocations de chômage, soit nettement moins que dans la plupart des autres pays de l'OCDE (partie B). Il est donc peu probable que les allocations de chômage réduisent sensiblement les incitations au travail, sauf éventuellement pour des groupes particuliers (voir ci-après). L'allocation de chômage est une prestation forfaitaire, sans lien avec la rémunération antérieure de la personne concernée et ses cotisations, qui sont prélevées au taux de 2.45 % du salaire brut. En 2012, l'allocation de chômage représentait un peu plus de la moitié du salaire minimum pendant les trois premiers mois, son montant diminuant ensuite de 20 %. Cette prestation est réduite de 20 % pour les personnes ayant moins de cinq ans d'expérience professionnelle, et majorée du même pourcentage si cette expérience est supérieure à 20 ans. Pour les individus dont

Graphique 1.11. Le système d'allocations de chômage n'est pas généreux



1. Moyenne des taux de remplacement nets au cours cinq premières années de chômage pour quatre types de ménages (célibataire et couple avec un apporteur de revenu, avec ou sans enfants) et deux niveaux de revenus d'activité différents (67 % et 100 % du salaire moyen à temps plein). Taux de remplacement assuré par les allocations de chômage et les prestations d'assistance sociale en espèces.

Source : OCDE, *Base de données sur les prestations et salaires* ; Organisation internationale du travail (OIT).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932999773>

la rémunération était proche du salaire moyen ou supérieure à ce niveau, cela se traduit par des taux de remplacement très bas. La période d'ouverture des droits à prestations est de six mois, mais elle est portée à 12 mois dans trois cas : dans les comtés où le taux de chômage est supérieur à 1.5 fois le taux national ; si le chômeur considéré a plus de 50 ans et au moins 20 ans d'expérience professionnelle ; et si la personne concernée a un enfant de moins de 15 ans à charge et si son conjoint est également au chômage mais en fin de droits.

La période plus longue d'ouverture des droits à prestations dont bénéficient les seniors et les comtés où le taux de chômage est plus élevé est susceptible de réduire l'offre de main-d'œuvre, notamment du fait de l'uniformité du salaire minimum. En outre, d'après des données internationales (RWI, 2005), une différenciation géographique de la durée d'indemnisation du chômage a un effet dissuasif sur les migrations internes à partir des régions où le chômage est élevé, même s'il n'existe pas d'étude consacrée spécifiquement à la Pologne en la matière.

Malgré la faiblesse des allocations de chômage, les personnes concernées sont fortement incitées à s'inscrire en tant que chômeurs, même si elles ne cherchent pas un emploi. Bien que le principe de l'universalité des soins de santé soit consacré par la Constitution, les chômeurs doivent s'inscrire auprès de l'agence locale pour l'emploi pour qu'eux-mêmes et leur famille puissent bénéficier d'une couverture médicale. L'inscription en tant que chômeur facilite également l'accès à l'aide sociale. Il en résulte une situation dans laquelle des personnes qui ne cherchent pas un emploi et ne veulent pas travailler (voire occupent un emploi informel) s'inscrivent uniquement pour bénéficier de l'assurance maladie. Il se pourrait que plus de 25 % des chômeurs inscrits soient dans ce cas, selon le ministère du Travail (PNB, 2013). Cela explique dans une large mesure l'écart de 3 points de pourcentage entre le taux de chômage établi à partir de l'Enquête sur les forces de travail et le taux de chômage déclaré. Cela implique également qu'une partie des mesures d'aide à la recherche d'emploi est vouée à l'échec (puisque certains chômeurs inscrits ne veulent pas trouver de travail), ce qui est à la fois décourageant pour les agents du service public de l'emploi (SPE) et pour les employeurs qui publient des avis de vacance de poste. Par conséquent, il serait bon de rompre le lien entre les droits à l'assurance maladie et l'inscription au chômage.

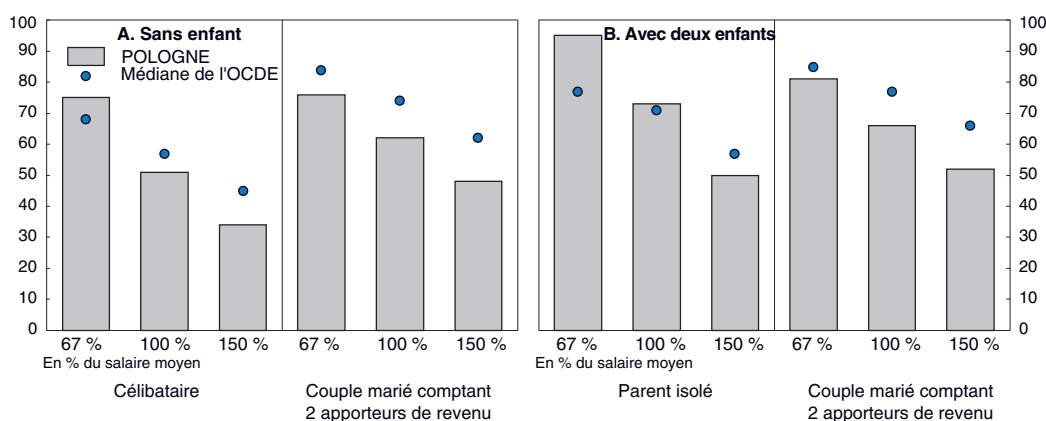
Les chômeurs sont théoriquement tenus d'accepter toute offre d'emploi convenable – c'est-à-dire pour lequel la durée des migrations quotidiennes domicile-travail n'excéderait pas trois heures – et ne peuvent restreindre leur recherche d'emploi à leur domaine ni à leur niveau de qualification professionnelle. Néanmoins, en pratique, le SPE n'oriente pas les chômeurs vers des emplois pour lesquels ils sont manifestement surqualifiés. En outre, le suivi des activités de recherche d'emploi est minimal. Les chômeurs doivent certes être prêts à prendre un emploi à temps plein et les sanctions prévues en cas de refus d'emploi ou de participation aux PAMT sont relativement lourdes, mais il n'existe en général pas d'obligations officielles de recherche d'emploi hormis le fait de s'inscrire en tant que chômeur, de se présenter à l'agence pour l'emploi à des dates déterminées pour confirmer sa disponibilité et recevoir des informations sur les possibilités d'emploi et de formation, et d'accepter les offres d'emploi et de formation ou d'autres formes de soutien (Venn, 2012). Il avait déjà été préconisé dans les précédentes *Études économiques de l'OCDE* sur la Pologne (voir par exemple OCDE, 2008a) de durcir les obligations prévues en matière de disponibilité pour travailler et de recherche d'emploi, mais aucune suite n'a été donnée à ces recommandations.

## Valoriser le travail

Les allocations de logement, les allocations familiales et les autres prestations sociales (hormis les prestations de la KRUS ainsi que les pensions de vieillesse, d'invalidité et de réversion, qui sont examinées dans une autre partie de ce chapitre) sont relativement bien ciblées. Comme indiqué plus haut, les taux de remplacement assurés par les seules allocations de chômage sont faibles, en particulier pour les personnes dont les revenus d'activité antérieurs étaient élevés. Néanmoins, lorsque ces allocations de chômage sont conjuguées avec d'autres transferts, le taux de remplacement correspondant à l'ensemble peut être très élevé dans certains cas. Tel est le cas pour les personnes dont les revenus d'activité antérieurs étaient modestes, en particulier lorsqu'il s'agit de parents isolés (graphique 1.12). Cette conjonction de facteurs peut donc dissuader fortement les personnes concernées de prendre un emploi.


**Graphique 1.12. Les taux de remplacement nets globaux sont élevés uniquement pour les bas salaires<sup>1</sup>**

Ménages remplissant les conditions requises pour bénéficier de l'aide sociale<sup>2</sup>, 2011



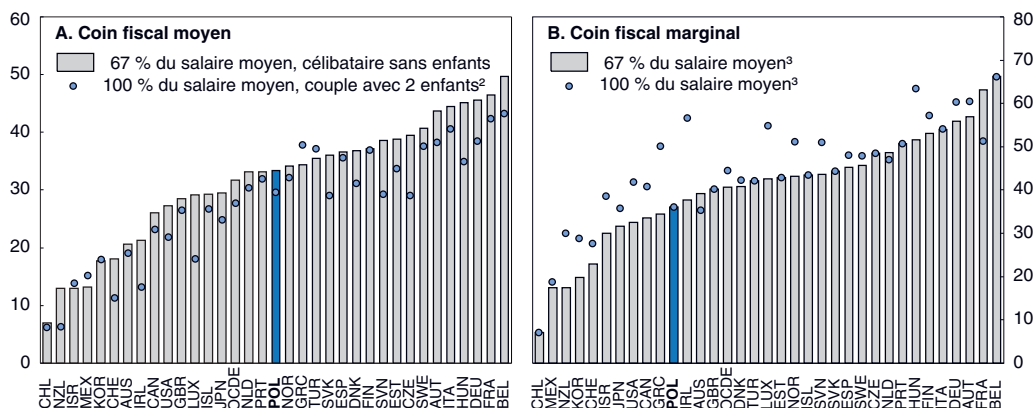
1. Les taux de remplacement sont calculés pour la phase initiale de chômage, une fois terminé le délai de carence éventuel. Le cas échéant, l'impôt sur le revenu à acquitter sur les allocations de chômage est calculé par rapport à la valeur annualisée de ces prestations, même si la durée maximale d'indemnisation est inférieure à 12 mois. Pour les couples mariés, le taux de remplacement mesuré en pourcentage du salaire moyen est calculé uniquement par rapport aux revenus d'activité antérieurs du conjoint au chômage, tandis qu'il est présumé que l'autre perçoit un salaire à temps plein égal à 67 % du salaire moyen dans les couples comptant deux apporteurs de revenus. Si l'octroi de prestations d'assistance sociale ou d'un revenu minimum est soumis à des conditions d'activité (comme la recherche active d'un emploi ou la disponibilité pour travailler), il est supposé qu'elles sont remplies. Les enfants sont présumés âgés de quatre et six ans, et ni les prestations ni les frais de garde d'enfant ne sont pris en considération.
2. Taux de remplacement calculé après impôt et en tenant compte des allocations de chômage et des allocations familiales. Il est supposé que les ménages ont accès à l'aide sociale et à d'autres prestations soumises à conditions de ressources s'ils remplissent les conditions de revenus applicables. Par ailleurs, on part de l'hypothèse que les coûts de logement représentent 20 % du salaire moyen.

Source : OCDE, Modèles impôts-prestations.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932999792>


Le coin fiscal sur le travail a été réduit (par le biais d'une diminution de l'impôt sur le revenu des personnes physiques en 2009) et ramené vers la moyenne de l'OCDE, même si le relèvement des cotisations d'assurance invalidité de 6 % à 8 % en 2012 (sachant qu'elles s'établissaient à 13 % en 2007) a joué en sens inverse. Plus précisément, le coin fiscal moyen est légèrement supérieur à la moyenne de l'OCDE, tandis que le coin fiscal marginal lui est un peu inférieur (graphique 1.13). Néanmoins, étant donné que les prélèvements sur le travail figurent parmi les moins progressifs de la zone OCDE, ces niveaux de coin fiscal

Graphique 1.13. **Le coin fiscal moyen est légèrement supérieur à la moyenne de l'OCDE, tandis que le coin fiscal marginal est inférieur<sup>1</sup>, 2011**



1. Le coin fiscal moyen est mesuré par l'écart entre la rémunération totale du travail versée par l'employeur et la rémunération nette effectivement perçue par le salarié, en pourcentage de la rémunération totale du travail. Tant les cotisations patronales que salariales de sécurité sociale sont donc prises en compte. Le coin fiscal marginal est mesuré par l'écart entre la variation de la rémunération totale du travail versée par l'employeur et la variation de la rémunération nette effectivement perçue par le salarié qui est observé lorsque le revenu du travail augmente d'une unité. Cet écart est exprimé en pourcentage de la variation de la rémunération totale du travail.
2. Le coin fiscal est calculé pour un couple avec deux enfants, dont le premier apporteur de revenu est rémunéré à hauteur de 100 % du salaire du travailleur moyen. Moyenne de trois situations concernant le salaire du deuxième apporteur de revenu (0 %, 33 % et 67 % du salaire du travailleur moyen).
3. Pour un célibataire sans enfants.

Source : OCDE (2012), *Base de données sur les impôts sur les salaires*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932999811>

tendent à concerner également les bas salaires, ce qui pénalise fortement l'emploi peu qualifié, en particulier dans les régions où le salaire minimum constitue une contrainte. Globalement, subordonner certaines prestations d'assistance sociale (telles que les aides à la garde d'enfants) à l'exercice ou à la recherche d'un emploi et mettre en place un crédit d'impôt sur les revenus du travail ciblé permettrait d'améliorer les incitations au travail.

### **Améliorer le fonctionnement du service public de l'emploi et les politiques actives du marché du travail**

Le service public de l'emploi (SPE) est, au moins en principe, largement décentralisé. Il repose sur 340 agences pour l'emploi gérées par les administrations des 16 régions et des 380 comtés. Le ministère du Travail et des Affaires sociales fixe les règles et coordonne le fonctionnement du SPE entre les différents acteurs concernés, mais les agences pour l'emploi sont autonomes et définissent les programmes dans leur secteur géographique. Environ 80 % des ressources du SPE proviennent du Fonds pour l'emploi, qui est géré par le ministère et financé par les cotisations d'assurance chômage ainsi que, dans une proportion limitée (de l'ordre de 6 %), par des financements de l'UE, le reste provenant des collectivités locales. Le ministère répartit les ressources du Fonds pour l'emploi entre les régions en fonction de diverses données locales sur le chômage, et chaque région répartit à son tour ces ressources entre les agences pour l'emploi, qui déterminent les critères précis d'admission au bénéfice des prestations et gèrent leur versement.

Il est largement admis que le SPE fonctionne mal en Pologne (Kaluzna, 2009). Premièrement, il manque de ressources, et pâtit en particulier d'un problème de sous-effectifs. Bien que la situation se soit améliorée, les indicateurs relatifs à la charge de travail brossent toujours un sombre tableau. En 2012, chaque conseiller pour l'emploi assurait le



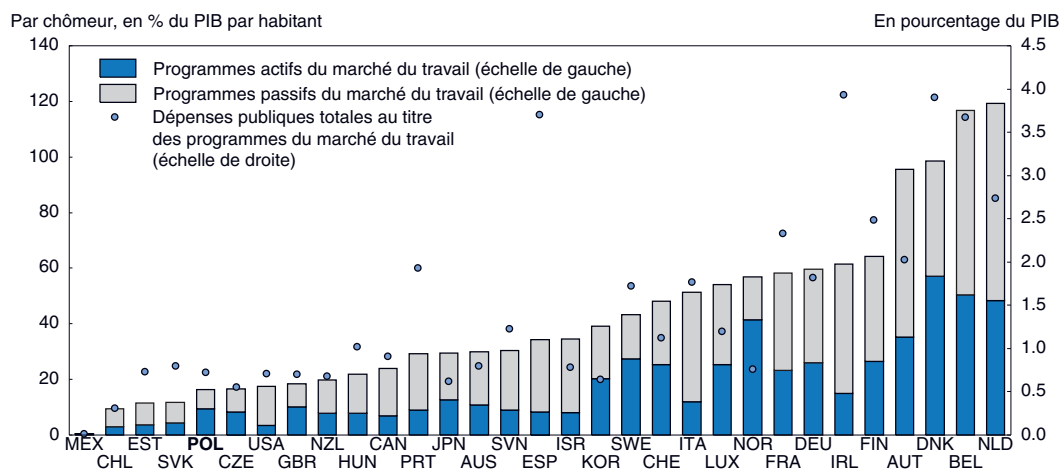
suivi de pas moins de 595 chômeurs inscrits en moyenne (contre 1 132 en 2006 et 1 637 en 2000). Deuxièmement, alors qu'elles sont insuffisantes, les ressources humaines disponibles ne sont pas utilisées efficacement : un grand nombre de ces personnes sont affectées à des tâches de soutien administratif, et même celles qui exercent des fonctions de placement en contact direct avec les demandeurs d'emploi ploient sous le fardeau de formalités administratives excessives (Kaluzna, 2009). En outre, un taux élevé de rotation des effectifs, dû à des niveaux de rémunération peu attrayants et à l'instabilité des programmes du marché du travail, se traduit par de lourdes pertes de capital humain dans les agences du SPE. Troisièmement, la plupart des agents ne semblent pas disposer des compétences nécessaires pour offrir un niveau satisfaisant d'aide à la recherche d'emploi (Grotkowska et Sztanderska, 2008; Trappmann, 2011), ce qui tient en partie au népotisme qui caractérise le processus de recrutement (OCDE, 2009). Il est cependant possible que la situation se soit améliorée récemment, compte tenu de l'augmentation de la proportion de salariés ayant un niveau de qualification plus élevé. Néanmoins, les centres d'aide sociale et les agences pour l'emploi relevant des collectivités locales semblent mal appréhender la situation globale du marché du travail, en partie du fait d'un manque d'informations et de l'inadéquation des capacités d'analyse de leurs agents (Kaluzna, 2009). C'est regrettable, dans la mesure où des données internationales laissent à penser qu'un haut niveau de qualité des effectifs du SPE est essentiel afin d'assurer une activation efficace.

En conséquence, le suivi des efforts de recherche d'emploi laisse à désirer (Venn, 2012), et les services de conseil professionnel et de placement ont mauvaise réputation tant auprès des employeurs que des demandeurs d'emploi (Trappmann, 2011). Environ la moitié seulement de toutes les entreprises contactent les agences locales pour l'emploi lorsqu'elles souhaitent recruter, ce qui se traduit par des coûts élevés d'appariement entre offres et demandes d'emploi. Il semble également exister des différences importantes et grandissantes de prestations de services entre les agences pour l'emploi. Il est possible que cela soit lié à l'organisation décentralisée des fonctions du SPE sans que cette organisation soit nécessairement une source d'inefficience, mais le manque de coordination et d'échange automatique de renseignements peut également se traduire par une hétérogénéité persistante et symptomatique de la qualité de service.

La qualité du SPE pâtit également de sérieux problèmes de coordination. Grotkowska et Sztanderska (2008) soulignent la nécessité d'assurer une meilleure coordination entre le service public de l'emploi et les entreprises, les communes, en particulier leurs centres d'aide sociale, et les établissements d'enseignement, y compris ceux du secteur de l'enseignement professionnel. Lorsque des sanctions sont appliquées aux chômeurs, elles sont souvent annulées par le ministère, ce qui affaiblit l'autorité des agences pour l'emploi. La coordination entre le SPE et l'Institut d'assurance sociale (ZUS, *Zakład Ubezpieczeń Społecznych*) laisse également à désirer lorsque des offres d'emploi sont refusées pour des raisons médicales. Selon Kaluzna (2009), lorsque les agences pour l'emploi sollicitent une vérification approfondie d'informations médicales « étranges », le ZUS refuse généralement d'y procéder, en faisant valoir que les chômeurs ne relèvent pas de sa compétence.

Ces dernières années, le budget affecté aux politiques du marché du travail a représenté environ 0.6 à 0.9 % du PIB, soit un niveau nettement inférieur à la moyenne de l'OCDE qui est de l'ordre de 1.5 % du PIB (graphique 1.14). Lorsqu'on mesure les dépenses par chômeur (au sens de l'Enquête sur les forces de travail) en pourcentage du PIB par habitant, on constate que la Pologne se caractérise par un faible ratio de 16 %. Ce ratio a augmenté jusqu'en 2010

Graphique 1.14. **Les dépenses publiques au titre des politiques actives du marché du travail sont plutôt faibles, 2011<sup>1</sup>**



1. 2010 pour l'Irlande ; 2009 pour le Royaume-Uni et 2007 pour la Norvège.

Source : OCDE, Statistiques sur les programmes du marché du travail.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932999830>

en raison de l'accroissement des ressources affectées aux PAMT dans un contexte de recul du chômage, mais les dépenses au titre des PAMT ont été ensuite réduites dans le cadre de la politique globale de resserrement budgétaire. Indépendamment de la question de leur efficacité, le caractère procyclique des PAMT est regrettable.

Le tableau 1.1 présente la ventilation par catégorie des dépenses au titre des politiques du marché du travail depuis 2007 en Pologne. Ces dernières années, les politiques passives du marché du travail ont représenté environ 0,4 % du PIB, imputables pour deux tiers aux allocations de chômage et pour un tiers aux régimes de préretraite qui couvraient environ 1 % de la population active en 2012, contre 3 % environ en 2002. Les PAMT recouvrent pour l'essentiel les catégories suivantes : la formation ; les emplois aidés ciblés sur des groupes défavorisés sélectionnés au niveau national (correspondant aux « travaux d'intervention » dans le secteur privé, et aux « travaux publics » et aux « travaux d'utilité sociale » dans le secteur public et les organisations non gouvernementales) ; les aides à la création d'entreprise ; et la catégorie inhabituelle des « stages et formations médicales spécialisées ».

Dans les pays où le système d'indemnisation du chômage est généreux, des PAMT efficaces peuvent contrebalancer ses effets de contre-incitation au travail. Néanmoins, la Pologne se caractérise à la fois par des allocations de chômage modestes et par un faible niveau de dépenses au titre des PAMT, comme les pays anglo-saxons où les taux d'emploi sont élevés. L'Australie offre un exemple de pays dont les dépenses consacrées aux politiques actives du marché du travail sont limitées mais très efficace (OCDE, 2012b). En résumé, si une augmentation des dépenses au titre des PAMT pourrait contribuer dans une certaine mesure à réduire l'inadéquation entre les qualifications des actifs et les besoins du marché du travail, la priorité est d'améliorer leur efficacité, en particulier dans un contexte de restrictions budgétaires.

L'aide à la recherche d'emploi et l'orientation professionnelle devraient rester le premier angle d'attaque, en particulier pour les chômeurs qui sont aptes à occuper un emploi (OCDE, 2013d). La rentabilité des programmes d'enseignement et de formation peut

certes être limitée, mais en cas de fléchissement de l'économie, ils peuvent préparer les chômeurs de longue durée à tirer parti des nouvelles possibilités d'emploi qui leur sont offertes lorsque la situation du marché du travail s'améliore. Par ailleurs, les aides à l'emploi dans le secteur non marchand peuvent constituer une forme réaction anticyclique rapide, mais elles n'ont généralement pas d'impact durable sur la transition de l'école à la vie active (voir l'encadré 4.1 dans OCDE, 2008c). En outre, la conjonction d'une activité professionnelle et d'une formation digne de ce nom favorise l'intégration sur le marché du travail, en particulier dans le cas de l'apprentissage (OCDE, 2013d). Enfin, les aides à la création d'entreprise ne semblent guère efficaces (Dar et Tzannatos, 2009). Ces éléments laissent à penser que l'accent devrait être mis davantage sur l'amélioration de l'aide à la recherche d'emploi et de l'apprentissage dans le cadre des PAMT en Pologne.

Tableau 1.1. **Dépenses au titre des politiques du marché du travail**

En millions PLN

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Dépenses totales	5 353	5 756	11 245	12 234	8 744	9 351
<i>En pourcentage du PIB</i>	<i>0.46</i>	<i>0.45</i>	<i>0.84</i>	<i>0.86</i>	<i>0.57</i>	<i>0.59</i>
Allocations de chômage (dont sécurité sociale)	2 207	1 833	2 851	3 274	3 047	3 403
Prestations et allocations de préretraite <sup>1</sup>	0.4	0.1	1 555	1 618	1 625	1 788
Politiques actives du marché du travail	2 725	3 363	6 205	6 627	3 340	3 875
Formation	27	279	377	897	134	184
Travaux d'intervention	213	195	179	215	185	139
Travaux publics	178	249	330	477	155	165
Apprentissage	691	917	1 350	1 466	836	855
Formation professionnelle	379	535	323	242	299	226
Cofinancement du coût de la formation des adolescents pour les employeurs	-	-	254	331	290	303
Coût de refinancement des équipements de travail	365	385	514	807	181	381
Aides à la création d'entreprise	536	701	1 092	1 387	442	708
Stages et formations médicales spécialisées	-	-	568	670	718	755
Autres	421	560	634	715	732	285

1. Au cours de la période 2004-08, les prestations et allocations de préretraite ont été financées à partir du budget de l'État par l'Institut d'assurance sociale (ZUS, *Zakład Ubezpieczeń Społecznych*). Au début de 2009, ces dépenses sont revenues dans le champ de compétences du Fonds pour l'emploi. Les régimes de préretraite recouvrent les prestations et allocations de préretraite, qui sont accordées aux chômeurs sous certaines conditions d'expérience professionnelle (25-30 ans pour les femmes, et 30-35 ans pour les hommes) ou d'âge (55-56 ans pour les femmes, et 60-61 ans pour les hommes) jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge de la retraite.

2. Ce programme d'apprentissage diffère des dispositifs relevant du système d'enseignement et de formation professionnels. Il correspond à des contrats spécifiques d'une durée n'excédant pas 12 mois, supervisés par les agences locales pour l'emploi et rémunérés à hauteur de 120 % du niveau normal des allocations de chômage.

Source : Ministère du Travail et des Affaires sociales.

La publication OCDE (2013b) présente des enseignements supplémentaires tirés d'un examen approfondi des politiques d'activation menées dans sept pays de l'OCDE. Premièrement, les réformes cruciales pour améliorer les stratégies d'activation ont souvent reposé sur la fusion ou l'implantation dans un même lieu de trois services essentiels : le placement, l'orientation vers des mesures actives et l'administration des prestations (allocations de chômage et aide sociale). L'objectif est non seulement de créer un guichet unique permettant d'accéder à l'ensemble de ces services, mais aussi plus fondamentalement d'intégrer leur gestion. Au Royaume-Uni, la fusion du SPE et de l'organisme gestionnaire des prestations semble avoir amélioré les prestations de services en termes de coordination ainsi que les résultats obtenus sur le plan de l'emploi. En

Australie, Centrelink constitue un point d'accès unique à de multiples prestations en espèces et services relevant des domaines de la santé ainsi que de l'assurance et de l'aide sociales. Les principaux avantages de ce type d'intégration résident dans l'amélioration de la cohérence d'un large éventail de services sociaux, et le fait qu'il facilite l'application des sanctions. En Allemagne également, la réussite de la réforme Hartz IV semble avoir résulté d'une meilleure coordination, d'une réduction de la charge de travail des agents du SPE, ainsi que de la mise en place de mécanismes d'incitation destinés aux agences locales pour l'emploi (Jacobi et Kluge, 2007).

Deuxièmement, il est possible de renforcer l'efficacité du SPE et de ses éventuels homologues privés en s'appuyant sur un système de gestion des performances, mesurées en termes de placement et de résultats à plus long terme, en particulier pour les groupes les plus difficiles à aider (OCDE, 2012b ; OCDE, 2013b). L'Australie et la Suisse, qui peuvent servir de référence à cet égard, ont mis au point des méthodes élaborées pour mesurer les performances des agences locales pour l'emploi en termes de résultats bruts (nombre de plans d'action menés à bien, nombre d'offres d'emploi pourvues, taux de placement, etc.) corrigés à l'aide des résultats de régressions permettant de prendre en compte les différences de caractéristiques des demandeurs d'emploi et des marchés locaux du travail. Il conviendrait peut-être d'envisager de renforcer la fonction de coordination du ministère du Travail et des Affaires sociales sur les points suivants : la mise en place de capacités d'évaluation du SPE local permettant de cerner les meilleures pratiques ; l'utilisation efficace d'un système d'information d'envergure nationale permettant de mettre en regard les vacances de postes, les chômeurs inscrits et le nombre de dossiers traités au titre des PAMT ; et l'établissement de normes concernant la prestation de services clés (profilage, aide à la recherche d'emploi, affectation à un PAMT, sanctions) (OCDE, 2009). Le gouvernement prévoit de commencer à réaliser une évaluation comparative des agences pour l'emploi en 2014. Troisièmement, un quasi-marché des services de l'emploi peut fonctionner efficacement, ainsi que le montre l'expérience de l'Australie, mais il exige un cadre de gestion active, dans lequel il est fondamental que les prestataires soient récompensés si leurs résultats sont satisfaisants, afin que seuls les meilleurs se maintiennent sur le marché (OCDE, 2013b).

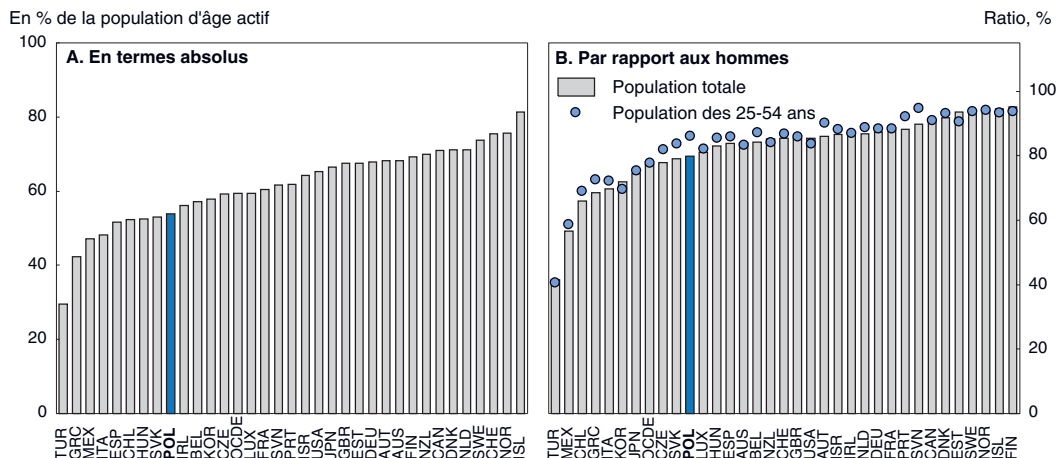
L'externalisation des activités relevant du SPE est autorisée en Pologne depuis 2004, mais il n'existe pour l'instant que quelques agences pour l'emploi privées. Le gouvernement prévoit de sous-traiter uniquement la gestion des dossiers les plus difficiles. Récemment, des services de l'emploi ont été externalisés à des agences privées dans trois régions dans le cadre d'un projet pilote baptisé « Partenariat pour l'emploi », et les autorités ont présenté un projet de loi en vue de la mise en place d'un système de suivi des PAMT et de prime aux agences pour l'emploi obtenant les meilleures performances (European Commission, 2013). En outre, le gouvernement entend améliorer le profilage des demandeurs d'emploi, ce qui est crucial pour mieux adapter le soutien apporté aux individus à leurs besoins spécifiques, en particulier pour les personnes les plus éloignées de l'emploi. Chaque chômeur aurait un conseiller personnel, ferait l'objet d'une évaluation permettant de déterminer son statut (personne active, personne ayant besoin d'un soutien, ou personne éloignée du marché du travail), et recevrait une assistance en conséquence (PNB, 2013). L'activation pourrait aussi reposer sur des déclarations de situation régulières effectuées en personne par les chômeurs. En Australie, pour respecter leurs obligations de recherche d'emploi, les chômeurs doivent rendre compte toutes les deux semaines de 8 à 20 actes de recherche d'emploi (OCDE, 2013b).

## Mesures spécifiques à certaines catégories de la population active


### Renforcer l'activité féminine

Le taux d'emploi des femmes est faible (graphique 1.15). Même lorsqu'on le mesure en proportion du taux d'emploi des hommes, la Pologne se situe légèrement au-dessus de la moyenne de l'OCDE mais dans la partie inférieure de la distribution des pays membres de l'Organisation, ce qui tient en partie à la faiblesse du taux d'activité des femmes d'un âge avancé. Les obstacles à l'emploi féminin tiennent à la fois aux politiques publiques et aux normes sociales, qui subissent elles-mêmes l'influence de l'action publique.

Graphique 1.15. **Le taux d'emploi des femmes est faible, 2012**

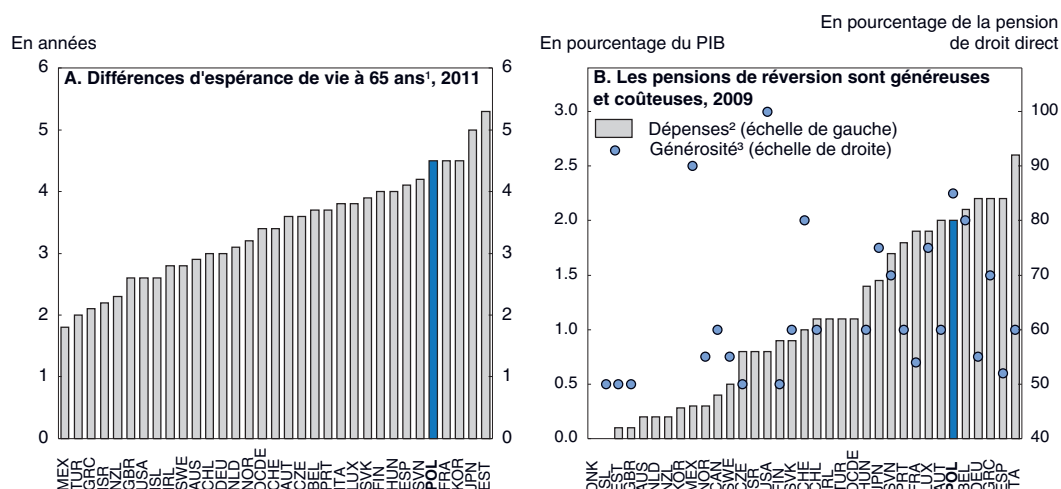


Source : OCDE, Base de données des Statistiques de la population active 2013.


StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932999849>

Premièrement, les pensions de vieillesse sont généreuses pour les femmes. L'âge légal de la retraite fixé à 60 ans pour ces dernières est inférieur à celui des hommes, qui est de 65 ans, sachant qu'une telle disparité ne persiste que dans un nombre limité et décroissant de pays de l'OCDE (OCDE, 2012a). Bien que les incitations inhérentes au système de retraite ne se traduisent que par un faible impôt implicite sur la poursuite de l'activité à un âge avancé (OCDE, 2013a), il est possible que le taux d'activité féminine subisse toujours l'influence de l'âge légal de la retraite fixé à 60 ans, qui tend à déterminer les normes sociales. En application de la réforme de 2012, l'âge de la retraite sera porté à 67 ans pour les deux sexes, cette hausse intervenant progressivement jusqu'à 2020 pour les hommes et 2040 pour les femmes. Cette harmonisation est bienvenue, mais le rythme de ce relèvement devrait être accéléré pour les femmes afin que cette convergence s'achève beaucoup plus tôt, par exemple en 2030. Le système de retraite est d'autant plus généreux pour les femmes que la différence d'espérance de vie moyenne à 65 ans entre les femmes et les hommes était de 4.3 ans en 2012, soit un niveau nettement supérieur à la moyenne de l'OCDE (graphique 1.16, partie A), et que, même si la pension est inversement proportionnelle à l'espérance de vie à l'âge de la retraite, l'utilisation de tables de mortalité unisexe se traduit par une sous-estimation de l'espérance de vie moyenne des femmes.

Deuxièmement, le régime des pensions de réversion est coûteux et sape les incitations au travail. Les dépenses consacrées à ce régime, dont près de 90 % des bénéficiaires sont des femmes (Whitehouse, 2013), sont relativement élevées en pourcentage du PIB (graphique 1.16,

Graphique 1.16. **Le système de retraite est généreux pour les femmes**

1. Différence entre les femmes et les hommes.
  2. Dépenses publiques au titre des pensions de réversion.
  3. Mesure de la pension versée au conjoint survivant en pourcentage de la pension de droit direct du conjoint décédé.
- Source : OCDE, *Base de données sur les dépenses sociales (SOCX)* ; pour la partie B du graphique : E.R. Whitehouse (2013), « Adequacy and sustainability of pension systems: evidence from Europe », document non publié et E. James (2009), « Rethinking Survivor Benefits », Banque mondiale, *Social Protection and Labor Discussion Paper*, n° 928.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932999868>

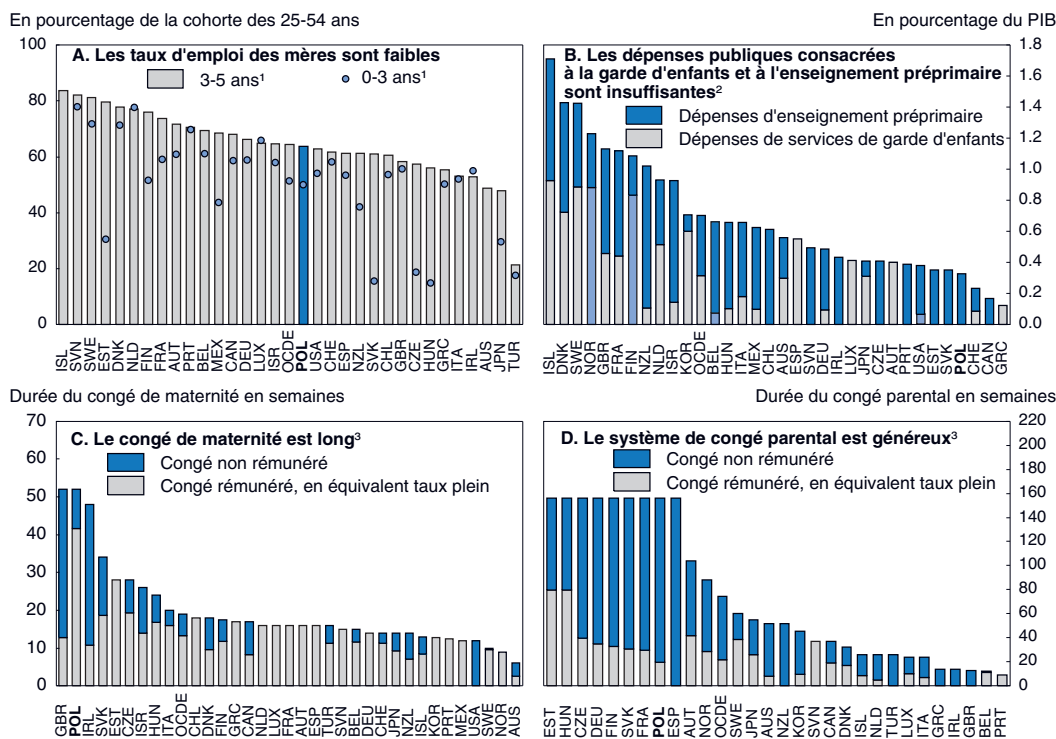
partie B). Alors que le principal objectif de ce type de prestation est de maintenir ou préserver le niveau de vie de la personne dont le conjoint est décédé, celle-ci reçoit en Pologne 85 % de la pension du défunt, soit une proportion qui tend à rehausser sensiblement son niveau de vie et qui figure parmi les plus élevées de la zone OCDE. En Pologne, les veufs et veuves peuvent toucher une pension de réversion dès l'âge de 45 ans. En outre, le montant de cette prestation diminue si le conjoint survivant a des revenus d'activité, ce qui réduit les incitations au travail. Un tel système se traduit par une redistribution des femmes qui occupent un emploi rémunéré vers les autres, ainsi que des célibataires et des couples à deux revenus vers les couples à un seul revenu (James, 2009). Cela tient au fait que le montant de la pension est déterminé sans que soit pris en compte le coût de ce type d'assurance-vie au niveau individuel. En réduisant la portée de ce dispositif et l'impôt marginal implicite qui en découle, les autorités renforceraient l'emploi et réduiraient la pression fiscale globale.

Troisièmement, les couples sont soumis à un régime d'imposition commune, ce qui tire vers le haut le taux marginal d'imposition du deuxième apporteur de revenu si l'écart de rémunération entre les conjoints est important. L'étroitesse de l'assiette de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et sa progressivité relativement faible limitent toutefois cet effet négatif dans le cas de la Pologne. Néanmoins, le gouvernement devrait envisager d'adopter un système d'imposition séparée des conjoints, comme l'ont fait de nombreux autres pays de l'OCDE (OCDE, 2006a), pour favoriser l'activité féminine, en particulier parmi les femmes ayant un faible niveau de formation.

Quatrièmement, le modèle familial « traditionnel » est profondément enraciné et exerce des contraintes sociales sur l'activité féminine. Les établissements de soins de longue durée ne sont pas suffisamment développés en Pologne (OCDE, 2012a), et la prise en charge des personnes âgées est essentiellement assurée par leur famille – généralement par leurs conjoints et leurs enfants (surtout les filles) (Golinowska et Sowa, 2010). Cette difficulté est


aggravée par le manque de possibilités d'aménagement flexible du temps de travail, notamment de travail à temps partiel. Les jeunes mères et les parents isolés se caractérisent également par de faibles taux d'emploi en Pologne, même si ces derniers sont encore plus bas dans les autres pays d'Europe centrale et orientale (graphique 1.17, partie A). Si les coûts de garde d'enfant sont relativement modestes (OCDE, 2011a), le développement insuffisant des structures de garde d'enfants et des établissements d'enseignement préscolaire (graphique 1.17, partie B) est mis en avant de manière récurrente en tant que faiblesse structurelle majeure (voir OCDE, 2013a). Le nombre de places en crèche a quasiment doublé entre 2010 et 2012, mais leur capacité totale d'accueil reste extrêmement faible (environ 50 000 places, alors que 390 000 enfants environ naissent chaque année en Pologne). Néanmoins, des progrès notables ont été accomplis récemment. L'éducation préscolaire est devenue obligatoire à partir de cinq ans en 2011, et l'enseignement primaire débutera à l'âge de six ans (au lieu de sept) en 2014. En juin 2013, le gouvernement a considérablement réduit les coûts directs d'accès à l'école maternelle pour les parents. En vertu d'un règlement de juillet 2013, tout enfant de quatre ans aura le droit de recevoir une éducation préscolaire à partir de septembre 2015, et tout enfant de trois ans à compter de septembre 2017. Le gouvernement entend également mettre en place divers dispositifs de garde d'enfants. Une loi de juillet 2013 a élargi à d'autres acteurs que les communes (tels

Graphique 1.17. **Les politiques familiales sont préjudiciables à l'emploi des femmes**



1. Âge du plus jeune enfant.
2. On ne dispose pas de données ventilées entre ces deux catégories de dépenses pour l'Espagne.
3. La durée de chaque type de congé pour enfant est décomposée en deux éléments : la durée des congés non rémunérés et la durée des congés rémunérés en équivalent taux plein ; il convient de noter que les 52 semaines de congés de maternité de la Pologne sont le résultat de l'allongement décidé en 2013.

Source : OCDE, Base de données sur la famille.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932999887>

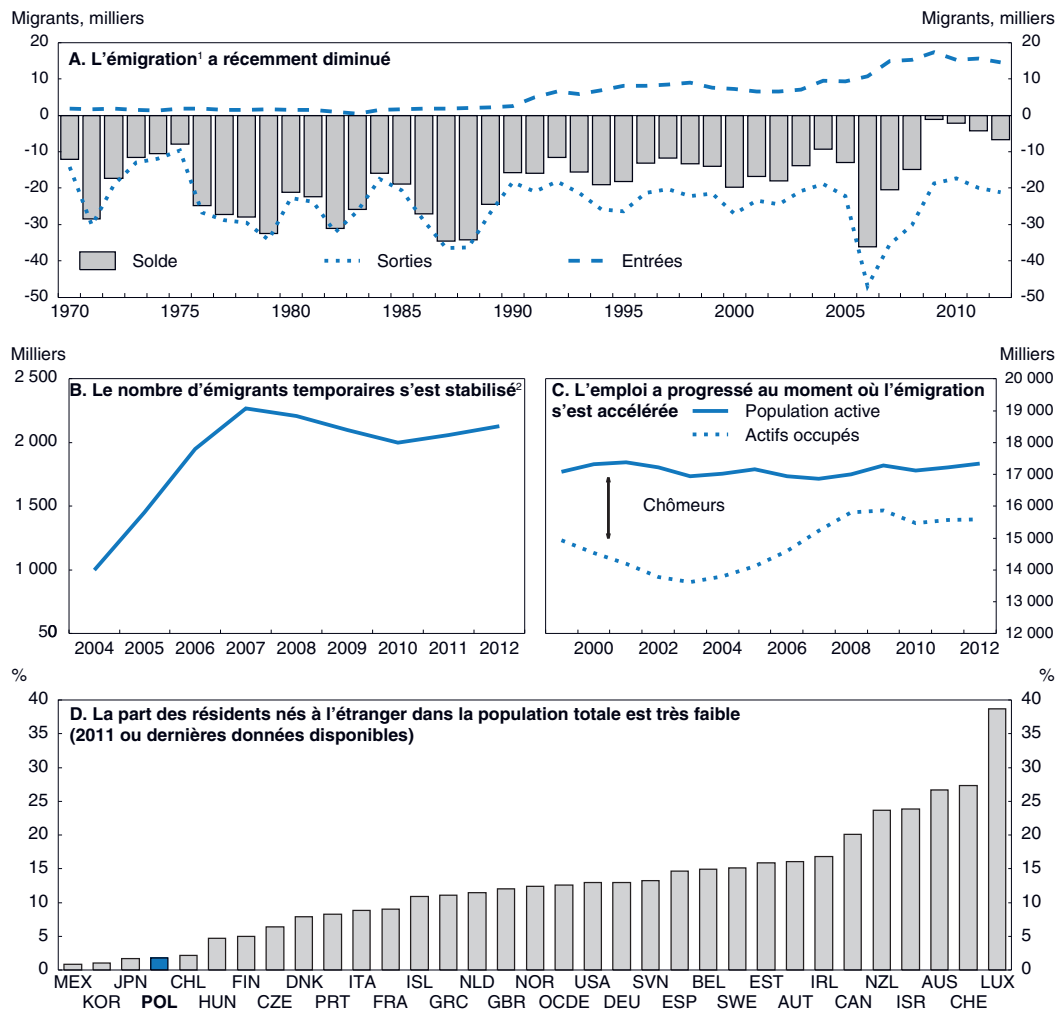
que des entités non publiques ou des particuliers) la liste des prestataires pouvant demander des fonds provenant du budget de l'État pour financer la mise en place et le fonctionnement d'établissements de garde d'enfants de moins de trois ans.

Le système de congé parental est généreux. La durée du congé de maternité rémunéré à taux plein a été portée de 16 à 18 semaines en 2006, puis à 26 semaines en 2012, dont 6 semaines optionnelles. Il a été encore prolongé en juin 2013 de 26 semaines optionnelles rémunérées à hauteur de 60 % du salaire (graphique 1.17, partie C), les pères étant autorisés à prendre le reliquat éventuel de ce congé inutilisé (en sus de leurs deux semaines de congé de paternité rémunéré à taux plein). Il aurait peut-être été plus judicieux d'affecter ce surcroît de dépenses aux structures de garde d'enfants (European Commission, 2013). En outre, le congé parental de 36 mois (qui peut être pris jusqu'à ce que l'enfant ait atteint l'âge de cinq ans) figure également parmi les plus longs accordés dans les pays de l'OCDE (graphique 1.17, partie D). Il va de pair avec une prestation mensuelle sous conditions de ressources de 400 PLN (95 EUR), qui est faible, même si les cotisations de retraite des bénéficiaires sont payées par l'État pendant cette période. Des congés parentaux excessivement courts peuvent certes réduire l'emploi en incitant les jeunes mères à sortir purement et simplement de la population active, mais de longues périodes de congé parental sont susceptibles d'affaiblir leurs liens avec le marché du travail, d'entraîner une perte de capital humain et de réduire les incitations des employeurs à investir dans la main-d'œuvre féminine (OCDE, 2012c). Environ la moitié de l'ensemble des femmes ayant droit à un congé parental le prenaient au milieu des années 2000, mais le dispositif était encore plus utilisé par les mères ayant un faible niveau d'instruction, compte tenu de la modestie des prestations connexes et du fait que leur versement était soumis à conditions de ressources (BERR, 2012). D'après BERR (2012), ce taux élevé d'utilisation du dispositif est dû au développement insuffisant des services de garde d'enfants, à l'offre limitée de travail à temps partiel et à la rigidité de l'organisation du temps de travail.

### **Questions migratoires**

L'émigration a augmenté très rapidement après l'adhésion de la Pologne à l'Union européenne en 2004 et l'ouverture des marchés du travail de la plupart des pays de l'UE aux ressortissants des nouveaux États membres. Sachant que les mouvements migratoires ne sont pas bien mesurés, on estime qu'en 2007 quelque 2.3 millions de Polonais, soit 6 % de la population totale, résidaient temporairement à l'étranger, contre 1.0 million en 2004 (Kaczmarczyk, 2012), année où le flux net d'émigration était à peu près de même ampleur que dans les années 80 (graphique 1.18, partie A). Globalement, l'augmentation du nombre total d'émigrants depuis 2004 équivaut à environ 4.1 % de la population d'âge actif. Avec la crise économique mondiale, pendant laquelle les performances de la Pologne ont été relativement bonnes, cette tendance s'est en partie inversée (partie B). La propension à émigrer est plus forte parmi les jeunes originaires de régions économiquement en retard, ce qui accrédite en partie l'idée que l'émigration était une réponse à l'excès d'offre de main-d'œuvre. Cependant, depuis 2004, l'émigration est à l'origine de pénuries de main-d'œuvre dans certains secteurs comme la construction, le commerce de détail et la santé. Entre 2004 et 2009, 5.8 % des médecins, 2.6 % des dentistes et 3.4 % des infirmières ont obtenu un certificat européen de qualification professionnelle, ce qui donne, indirectement, une bonne idée de leur propension à émigrer (Okolski et Topinska, 2012). Le cas le plus extrême est celui des anesthésistes, dont environ 19 % ont demandé un tel certificat.




Graphique 1.18. **Migrations**

1. Émigration permanente.

2. Nombre estimé de citoyens polonais séjournant à l'étranger pour plus de trois mois (deux mois avant 2007).

Source : GUS ; OCDE, *Perspectives des migrations internationales* 2013.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932999906>

Quoique notable, cet accroissement des flux d'émigration n'a eu qu'un modeste effet à court et à moyen terme sur le marché du travail polonais (voir, entre autres, Budnik, 2008 ; Ingham et Ingham, 2011 ; Kaczmarczyk et Okolski, 2008 ; et Kaczmarczyk, 2012). Il est vrai que durant la période 2004-08 le taux de chômage a fortement baissé (graphique 1.1, partie D), mais cette baisse a commencé avant la vague d'émigration. De plus, la réduction du nombre de chômeurs depuis 2004 tient dans une large mesure à la hausse de l'emploi et non à la diminution de la population active (graphique 1.18, partie C). Les départs de travailleurs ont probablement généré des tensions sur les salaires, mais celles-ci semblent avoir été limitées (Budnik, 2008 ; Kaczmarczyk, 2012). Comme indiqué plus haut, globalement, les salaires réels n'ont pas progressé aussi vite que la productivité du travail.

À long terme, l'émigration pourrait avoir deux graves conséquences : une fuite des cerveaux et l'amplification de tendances démographiques défavorables. Le premier des deux problèmes devrait être limité : seuls 20 % des Polonais ayant émigré depuis l'adhésion

à l'UE sont titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur, contre 15 % dans l'ensemble de la population (et 15 % avant l'adhésion) (Kaczmarczyk, 2012). Par conséquent, si l'émigration est à même d'accentuer l'inadéquation entre l'offre et la demande de qualifications, cet effet, globalement, est sans doute limité. L'impact négatif sur le PIB à long terme et sur le PIB par habitant d'une population active moins nombreuse, surtout dans un pays d'émigration comme la Pologne où le vieillissement va bientôt s'accélérer et où, malgré une augmentation récente, l'immigration reste faible. La part des immigrants dans l'emploi total (0.2 %) était la plus basse des pays de l'OCDE (12.0 % en moyenne) en 2012. Cette proportion était également faible dans les autres pays d'Europe centrale et orientale, mais pas autant qu'en Pologne : 2.2 % en Hongrie, 0.5 % en République slovaque et 2.9 % en République tchèque (voir aussi le graphique 1.18, partie D).

La perspective d'un vieillissement rapide de la population et de pénuries de qualifications, éventuellement doublée d'un flux d'émigration toujours soutenu, ont sensibilisé les autorités à la fonction régulatrice d'une politique migratoire bien conçue. Pour faciliter le retour des émigrants, elles ont pris plusieurs mesures, organisant notamment des campagnes d'information sur les procédures administratives à suivre et l'état du marché du travail à l'échelon local, avec un succès modéré. De plus, étant donné le niveau toujours élevé du chômage structurel, attirer l'immigration ne semble pas être un objectif pressant. À terme, le moyen d'action le plus efficace pour limiter l'émigration consiste à accroître les possibilités d'emploi et la compétitivité des entreprises dans le pays et à accélérer la convergence des niveaux de vie vers ceux des pays les plus développés, de manière à amoindrir les forces d'attraction et les facteurs qui incitent à quitter le pays. Cela passe notamment par la levée des obstacles aux migrations internes évoqués plus haut, dans la mesure où migration interne et migration externe se substituent souvent l'une à l'autre. À titre d'exemple, le coût élevé du logement en zone urbaine limite la mobilité interne de la main-d'œuvre et l'on estime souvent qu'il a amplement contribué au dynamisme des flux d'émigration après 2004, bien plus que les perspectives d'accroissement du revenu.

Si une politique d'encouragement de l'immigration semble particulièrement opportune pour la Pologne, ses effets sur la structure de la population seraient sans doute essentiellement temporaires (même s'ils s'étalent sur une génération), car les migrants eux-mêmes finissent par vieillir. En outre, comme la population âgée de 15 à 64 ans est censée diminuer de 27 % sur la période 2010-50, selon les projections, l'immigration, quoique utile, ne pourrait à elle seule atténuer ce processus que dans une certaine mesure ; d'autres politiques seront nécessaires pour intensifier l'utilisation de la main-d'œuvre dans la population d'âge actif.

Face aux pénuries de main-d'œuvre à court terme, en 2006, les travailleurs originaires d'Ukraine, du Bélarus et de Russie ont obtenu le droit de travailler sans permis en Pologne pour une durée de trois mois au cours d'une quelconque période de six mois. En 2008, la formule a été étendue à six mois de travail sur une période de 12 mois, et ouverte à d'autres pays d'Europe orientale (Moldova, Georgie et, récemment, Arménie) qui ont également eu accès aux permis de travail. La procédure à suivre par les employeurs a été simplifiée en 2009. Cependant, l'immigration de longue durée est soumise à restrictions : le permis de séjour n'est délivré qu'après cinq années de résidence ininterrompue en Pologne, ou deux années si le demandeur est marié à un citoyen polonais depuis au moins trois ans (Igllicka et Ziolk-Skrzypczak, 2010). Après consultation publique, le gouvernement a adopté en juillet 2012 un document intitulé « La politique migratoire de la Pologne – État des lieux et

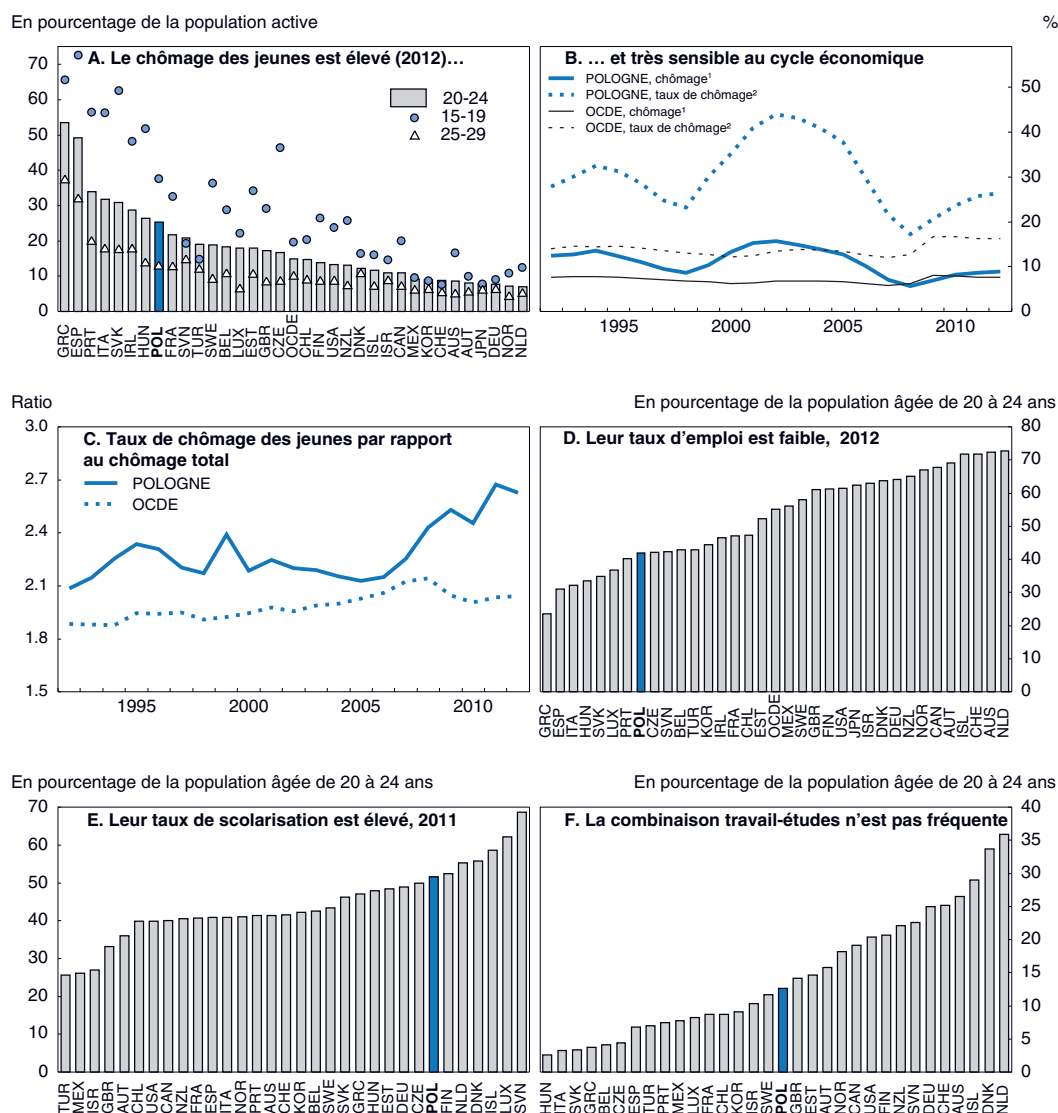
actions envisagées ». De manière générale, la Pologne est encore en retard sur les autres pays de l'UE pour ce qui est de la mise en œuvre d'une politique globale d'intégration et de l'offre de services destinés aux immigrants (Iglicka et Ziolk-Skrzypczak, 2010). De l'avis de certains experts, bien que l'on en prône souvent la nécessité (Okolski et Topinksa, 2012), il n'existe pas encore de stratégie unique globale dans le domaine des migrations.

## Améliorer les perspectives d'emploi des jeunes

### Le chômage des jeunes demeure obstinément élevé


Malgré des performances économiques globalement satisfaisantes depuis quelques années, le chômage des jeunes reste obstinément élevé (graphique 1.19, parties A, B et C). En réduisant l'activité des plus qualifiés (effet de composition), l'accroissement des

Graphique 1.19. **Chômage des jeunes**



1. En pourcentage de la population âgée de 15 à 24 ans.
2. En pourcentage de la main-d'œuvre âgée de 15 à 24 ans.

Source : OCDE, Base de données des statistiques de la population active (2013) et Base de données sur l'éducation (2013).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932999925>

effectifs de l'enseignement supérieur et la faible incidence du travail à temps partiel parmi les étudiants contribuent à ce taux de chômage élevé (parties D, E et F). Si la hausse du niveau d'instruction (OCDE, 2013e) peut être considérée comme un grand progrès, l'offre de travail très qualifié ne semble pas s'être accrue plus vite que la demande. Lorsqu'on neutralise les effets liés à l'âge et au sexe, l'influence du niveau de formation sur les taux d'emploi, pour ceux qui ont fait des études supérieures, est l'une des plus marquées des pays de l'OCDE (encadré 1.1). De plus, l'avantage salarial procuré par les études supérieures s'est plus ou moins stabilisé à un niveau élevé – entre 65 et 80 % – depuis le début des années 2000, contre 45-60 % en moyenne dans la zone de l'OCDE (OCDE, 2013f).

### Encadré 1.1. Impact du niveau d'instruction sur le taux d'emploi

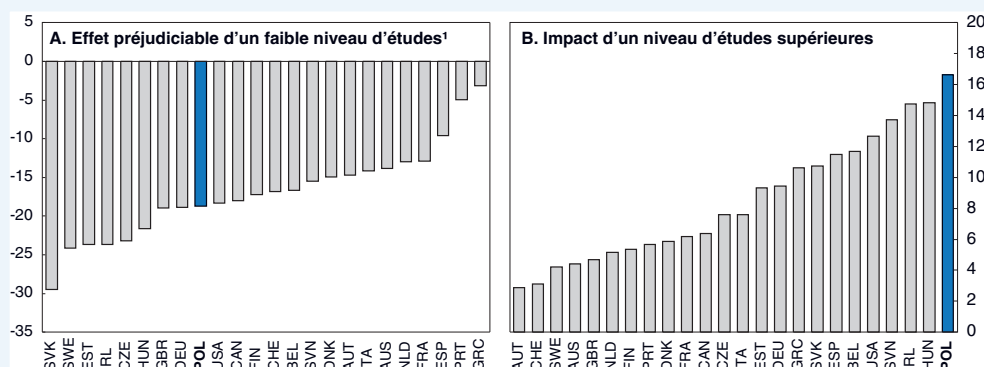
Pour mesurer cet effet, on a estimé la spécification suivante pour chaque pays sur la base de données de 2011 :

$$ER(i, j, k) = e(i) + f(j) + g(k) + u(i, j, k)$$

où  $ER(i, j, k)$  est le taux d'emploi du groupe d'âge  $i$ , de sexe  $j$  et de niveau de formation  $k$ ,  $e$ ,  $f$  et  $g$  étant les effets fixes correspondant respectivement à chacun de ces facteurs, et  $u$  est un résidu. On a retenu trois niveaux d'instruction : inférieur au second cycle du secondaire (enseignement primaire et premier cycle du secondaire), second cycle du secondaire et études supérieures, le niveau intermédiaire servant de référence, c'est-à-dire  $g(k = \text{second cycle du secondaire}) = 0$ . Par rapport aux taux d'emploi bruts par niveau de formation, les effets fixes estimés  $g(k)$  permettent de tenir compte des effets de composition liés à l'âge et au sexe. Le graphique 1.20 illustre les effets fixes estimés correspondant au niveau de formation inférieur au second cycle du secondaire (partie A) et au niveau de formation supérieur (partie B). Pour la Pologne, par exemple, une fois pris en compte l'âge et le sexe, on voit qu'un niveau d'instruction supérieur fait monter le taux d'emploi de plus de 16 points de pourcentage, soit l'écart le plus grand des pays de l'OCDE, tandis qu'un niveau d'instruction inférieur au second cycle du secondaire le fait baisser d'environ 19 points, ce qui est également très élevé.

### Graphique 1.20. Le niveau d'instruction est déterminant pour les perspectives d'emploi

Coefficients estimés



1. Enseignement primaire et premier cycle de l'enseignement secondaire.

Source : Calculs de l'OCDE.

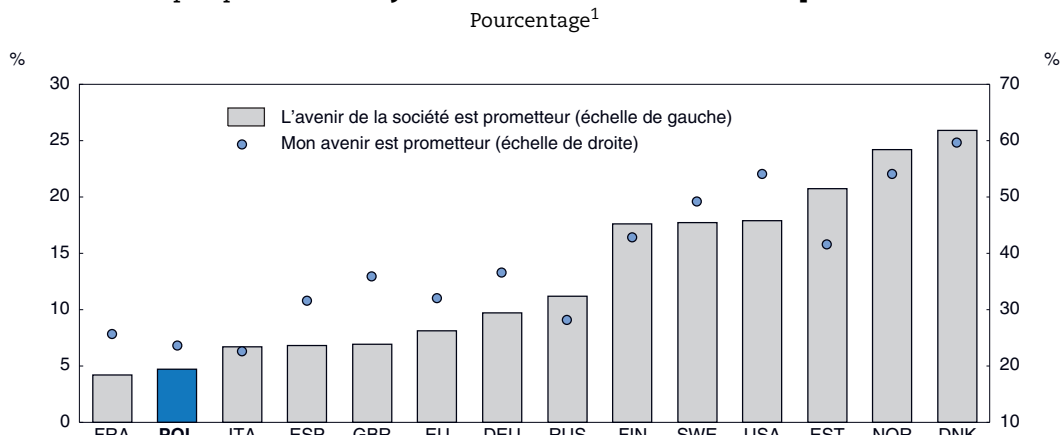
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932999944>

Le passage de l'école à la vie active se fait lentement. Dans de nombreux pays, le premier contact avec le marché du travail a lieu pendant les études, mais pas en Pologne (OCDE, 2009a). En 2011, 24 % seulement des étudiants Polonais âgés de 20 à 24 ans avaient un emploi, contre environ 65 % aux Pays-Bas et en Australie. En outre, la faible part du temps partiel dans ces premiers emplois donne à penser que la transition vers la vie active n'est pas facile (OCDE, 2009). Elle est de façon générale plus difficile encore pour les moins instruits.

### Il faudrait limiter les formes d'emploi précaires

Les contrats temporaires sont monnaie courante et l'emploi précaire très répandu chez les jeunes. Les deux tiers des jeunes actifs occupés n'ayant pas de contrat permanent, le travail temporaire est plus fréquent chez les jeunes que dans la plupart des pays de l'OCDE (graphique 1.8, partie C). D'après la Chancellerie du Premier ministre (2011), plus de 50 % des travailleurs âgés de 18 à 32 ans ont un contrat relevant du droit civil et non du Code du travail. Cette situation est davantage tolérée que choisie : le travail temporaire subi concernait 39 % des jeunes pourvus d'un emploi en 2011, la plus forte proportion des pays de l'OCDE après l'Espagne et le Portugal (OCDE, 2013g). Cela explique peut-être pourquoi, il y a quelques années, les jeunes Polonais semblaient particulièrement pessimistes sur l'avenir de leur pays et sur le leur (graphique 1.21), ce qui pourrait avoir poussé certains d'entre eux à émigrer.

Graphique 1.21. **Les jeunes voient l'avenir d'un œil pessimiste**



1. Pourcentage de répondants se déclarant d'accord avec chaque affirmation.

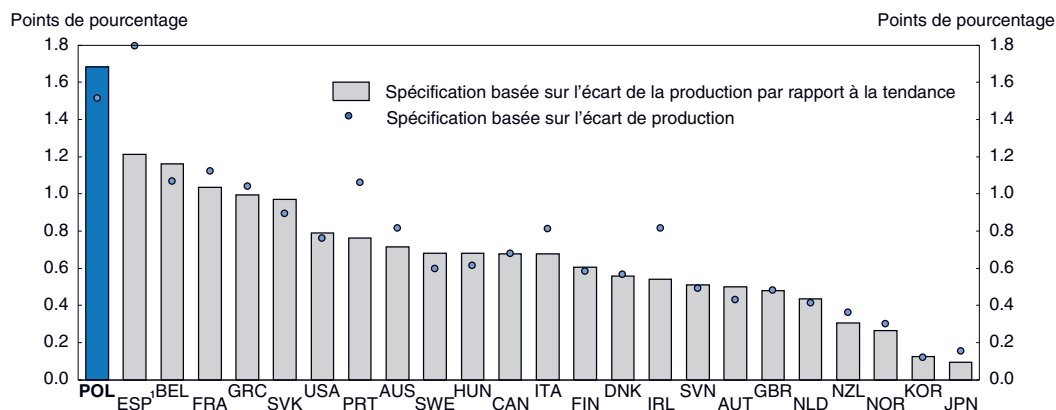
Source : *Les jeunes face à leur avenir: une enquête internationale*, Fondation pour l'innovation politique, 2008.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932999963>

Si l'existence des contrats de droit civil, la protection limitée que procurent les contrats à durée déterminée et le faible coût de licenciement des salariés ayant peu d'ancienneté sont de nature à promouvoir l'embauche de nouveaux actifs, les jeunes travailleurs polonais, particulièrement les non-qualifiés, supportent une part disproportionnée des coûts sociaux engendrés par la profonde segmentation du marché du travail (graphique 1.8). La Pologne est le pays de l'OCDE où le chômage des jeunes est le plus sensible au cycle économique (graphique 1.22). Cette dualité du marché du travail pèse sans doute sur les résultats économiques dans la mesure où elle se traduit par des parcours chaotiques vers l'emploi stable et risque de conduire à un sous-investissement dans le capital humain. En

Graphique 1.22. **Le chômage des jeunes est très influencé par la conjoncture**

Variation totale du taux de chômage due à un choc permanent équivalent à 1 point de PIB



1. Les variations estimées du taux d'emploi des jeunes ont été plafonnées à 1.8 point de manière à rendre le graphique plus lisible, la valeur réelle étant de 2.4 points pour l'Espagne (sur la base de l'écart de production).

Source : Boulhol et Sicari (2013a), « Labour market performance by age groups: A focus on France », *OECD Economics Department Working Papers*, n° 1027.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932999982>

Pologne, les contrats temporaires semblent servir davantage d'outil de sélection (Baranowska et al., 2011) que de tremplin vers un emploi stable (OCDE, 2009 ; Polakowski, 2012).

Un premier emploi peut être rémunéré à hauteur de 80 % du salaire minimum pendant la première année. Cette disposition, quoique non assortie d'une limite d'âge, a un effet positif sur la demande de travailleurs jeunes. Elle est utile, mais une hausse potentielle de salaire de 25 % après la première année est peut-être trop brutale et susceptible d'entraîner des effets de substitution générateurs d'instabilité. Il pourrait donc être intéressant, pour faciliter la transition, de prévoir un plancher, disons de 90 % du salaire minimum, pour la deuxième année. Cette formule pourrait aussi être étendue aux chômeurs de longue durée.

### Favoriser une meilleure transition de l'école à l'emploi

Alors que les jeunes n'ont de fait pas accès aux allocations de chômage, étant donné les règles strictes d'éligibilité, ils sont incités à s'inscrire auprès du SPE. En effet, outre l'éventail habituel des services proposés (information sur les postes vacants, les stages, la formation en entreprise et les emplois aidés), l'inscription au SPE ouvre droit à une bourse d'un montant équivalant à 50 % de l'allocation de chômage de base (pour les jeunes de moins de 26 ans sans qualification, sous condition de ressources) ainsi qu'à l'assurance maladie publique (OCDE, 2009). En termes de PAMT, le principal programme destiné aux jeunes (ouvert depuis 2009 à tous les chômeurs, de tous âges) est le système d'apprentissage (différent de celui qui existe dans le cadre de l'enseignement technique et professionnel). Il propose des contrats spécifiques d'une durée ne dépassant pas 12 mois, supervisés par les agences locales du SPE et rémunérés à hauteur de 120 % de l'allocation de chômage de base. Un autre programme, connu sous le nom de travaux d'intervention, subventionne l'embauche dans le secteur privé et semble à première vue donner de bons résultats en termes d'insertion professionnelle, mais il convient d'être prudent avec l'extension de ce genre de dispositifs, étant donné les pertes d'efficacité importantes qui peuvent en découler lorsqu'ils sont mal ciblés (Martin et Grubb, 2001). Compte tenu de leur expérience professionnelle limitée, il faut que les jeunes chômeurs puissent avoir accès à un SPE qui

fonctionne bien (voir plus haut), or, comme le souligne OCDE (2009), les bénéficiaires de PAMT sont trop peu nombreux en Pologne.

L'insertion des jeunes qui sortent du système scolaire sans avoir achevé leurs études, et des moins qualifiés de manière plus générale, est difficile. Si l'on intervient après que l'élève a quitté l'école, cela coûte très cher et les résultats sont souvent décevants, aussi est-il important d'engager la bataille plus tôt, dans le cadre de la scolarité (voir ci-après). Pour les jeunes en décrochage scolaire, une intervention précoce est particulièrement importante et les stratégies de recherche d'emploi fondées sur des obligations réciproques sont souvent les plus efficaces (Quintini et al., 2007). Il est essentiel de détecter les premiers signes de perte de contact avec le monde du travail et d'intervenir rapidement, car les corrections de parcours deviennent compliquées lorsque le jeune est socialement marginalisé. La formation, qui est généralement moins efficace dans le cas des décrocheurs, doit être autant que possible adaptée et calibrée en fonction des besoins du marché du travail. Dans ce domaine, les partenaires sociaux peuvent jouer un rôle bénéfique (Quintini et al., 2007). La coordination entre le SPE et les autorités éducatives est indispensable pour une intervention rapide auprès de jeunes qui risquent de perdre leurs repères. Les Pays-Bas, la Norvège et le Royaume-Uni ont récemment renforcé cette coordination afin d'identifier plus rapidement les jeunes qui abandonnent prématurément leurs études et de leur offrir une solution (OCDE, 2011b).

### ***Le décalage entre offre et demande de qualifications reste important malgré le renforcement du capital humain***

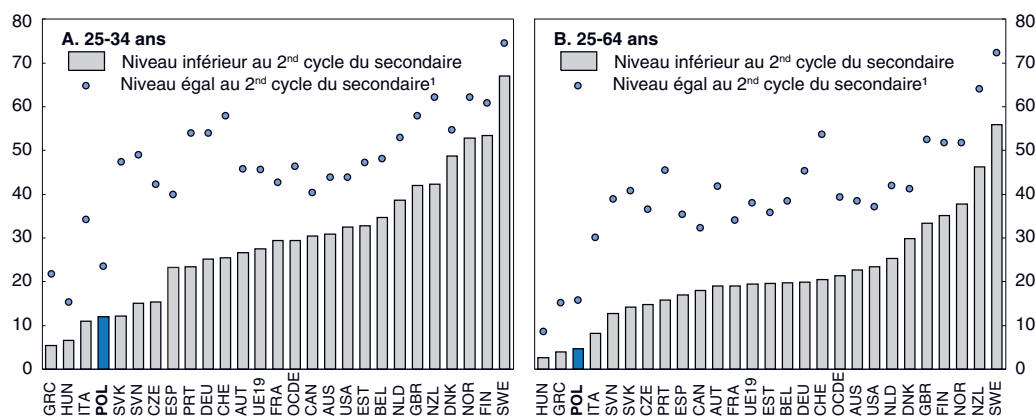
De l'avis général, il existe encore en Pologne un large fossé entre les compétences produites par le système éducatif et celles que demandent les entreprises. Au-delà de la contraction conjoncturelle de la demande de travail, beaucoup d'employeurs polonais estiment en effet que la pénurie de qualifications est la première contrainte qui pèse sur leur activité. D'après Rutkowski (2011), qui a étudié la façon dont la demande de main-d'œuvre s'est déplacée du travail manuel non qualifié vers le travail non manuel qualifié après la transition économique, l'actuelle pénurie de qualifications, résultant de ce processus de redéploiement nécessaire, concernerait aussi bien les compétences « techniques » que les compétences plus « générales » comme la capacité de travailler en équipe, l'attitude à l'égard de l'emploi et les qualités comportementales. Elle serait en outre plus aiguë, de manière générale, dans les entreprises innovantes. Si la pénurie et les difficultés de recrutement de travailleurs non manuels très qualifiés sont particulièrement évidentes, malgré le renforcement du capital humain, les employeurs ont aussi du mal à trouver des ouvriers qualifiés, alors que l'offre de travail manuel est en général excédentaire (et le chômage élevé parmi les travailleurs concernés) (Rutkowski, 2011). Les médiocres perspectives d'emploi des travailleurs titulaires d'un diplôme de l'enseignement secondaire général donnent à penser qu'il n'y a pas beaucoup de demande pour les compétences générales qui ne s'accompagnent pas de compétences techniques ou professionnelles. Malheureusement, le système éducatif est davantage tourné vers la théorie que vers la pratique, et le lien entre les deux est très ténu (Chancellery of the Prime Minister, 2011).

Le problème de l'inadéquation des compétences appelle tout un ensemble de mesures. La réforme la plus importante consisterait à faire évoluer le système éducatif de manière à ce qu'il réponde mieux aux besoins du marché du travail. La formation en entreprise et l'apprentissage tout au long de la vie ont aussi un rôle à jouer pour adapter les qualifications des travailleurs à l'évolution rapide de l'environnement technologique et éviter ainsi que

l'insuffisance de compétences ne devienne un problème durable. Par exemple, la participation des jeunes sans qualification aux programmes de formation non scolaire est très faible (graphique 1.23). Dans la mesure où les pénuries de qualifications ont peut-être été amplifiées par l'émigration, une politique d'immigration bien ciblée pourrait contribuer à y remédier. Des services de placement plus efficaces, notamment grâce à une meilleure information sur le marché du travail, et des mesures destinées à encourager la mobilité de la main-d'œuvre aideraient aussi à réduire les déséquilibres. Enfin, la fréquence des contrats à durée déterminée chez les jeunes constitue sans doute un frein pour l'acquisition de compétences « personnelles » telles que détermination, fiabilité, responsabilité et motivation.

### Graphique 1.23. La participation à la formation non scolaire est très réduite

Taux de participation dans les tranches 25-34 ans et 25-64 ans, 2008 ou dernière année disponible



1. Y compris l'enseignement postsecondaire non supérieur.

Source : OCDE, Base de données de Regards sur l'éducation 2012.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933000001>

### Améliorer encore les résultats du système éducatif

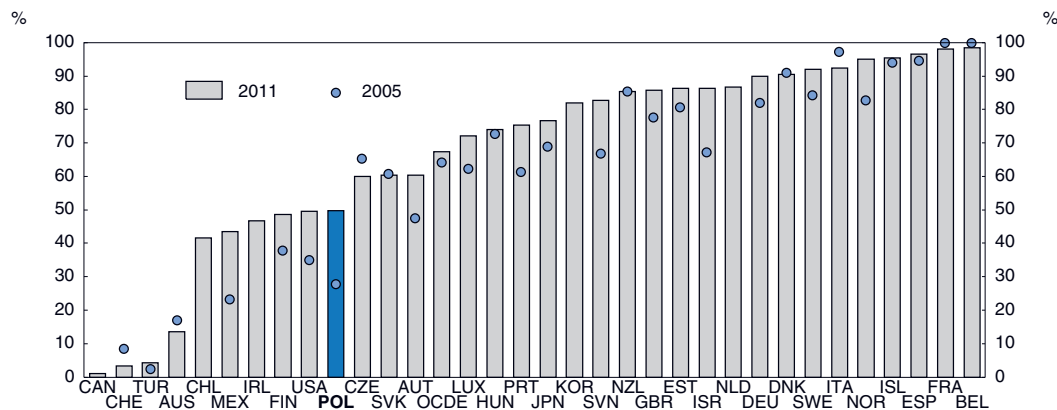
Suite aux réformes entreprises après la transition, la Pologne a enregistré des progrès impressionnants dans le domaine de l'éducation. Les scores obtenus aux épreuves du PISA ont constamment progressé entre 2000 et 2012, année où ils ont fait passer la Pologne légèrement au-dessus de la moyenne de l'OCDE. Cette amélioration étant essentiellement due aux progrès enregistrés par les élèves les plus faibles, elle a sensiblement réduit les écarts de niveau d'instruction (Boulhol et Sicari, 2013b). Entre 1989 et 2011, le nombre de diplômés de l'enseignement supérieur a été multiplié par cinq. Malgré ces avancées impressionnantes, il reste cependant d'importants défis à relever.

Premièrement, si les taux de préscolarisation ont beaucoup augmenté depuis peu, ils sont encore faibles (graphique 1.24 et OCDE, 2013d), surtout dans les zones rurales. Or, il est extrêmement rentable d'investir dans l'éducation à un stade précoce, surtout pour les enfants issus de milieux défavorisés où le développement des compétences relationnelles et la discipline ne sont guère encouragés (Heckman, 2008). En effet, l'apprentissage étant un processus cumulatif, l'éducation dispensée dans la petite enfance a des retombées durables qui peuvent faciliter la socialisation et renforcer les aptitudes intellectuelles (Heckman et Carneiro, 2003). Développer la préscolarisation reste donc une priorité absolue. Comme on l'a indiqué plus haut, de ce point de vue, les évolutions récentes vont manifestement dans la bonne direction.




Graphique 1.24. **Les taux d'inscription dans l'enseignement préprimaire sont en hausse mais restent faibles**

À l'âge de 3 ans



Source : OCDE, Base de données de Regards sur l'éducation 2013.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933000020>

Deuxièmement, le système d'enseignement professionnel, qui scolarise environ un tiers des élèves du second cycle du secondaire, doit être amélioré. Depuis le milieu des années 90, l'enseignement professionnel a perdu une grande partie de ses effectifs au profit de l'enseignement général (Polakowski, 2012). Pourtant, bien que la Pologne ait l'un des taux d'abandon scolaire les plus faibles des pays de l'OCDE, les jeunes qui quittent l'école à la fin du secondaire dans la filière générale ou qui ne vont pas au-delà de la scolarité de base dans la filière professionnelle sont souvent mal préparés pour le marché du travail faute de formation pratique (OCDE, 2008a). Si l'enseignement professionnel a perdu de son attrait, c'est parce que la plupart des établissements n'ont pas su moderniser assez rapidement leurs programmes et leurs équipements. De plus, comme le montre l'exemple allemand, en matière d'enseignement professionnel, l'un des aspects les plus importants réside dans la participation des partenaires sociaux à l'élaboration des politiques et de l'offre, ainsi qu'à la qualité du dialogue social (Quintini et al., 2007). Il est essentiel que l'enseignement professionnel fasse une large place à l'apprentissage en milieu professionnel (OCDE, 2013f), alors qu'en Pologne, il repose principalement sur des programmes scolaires, une petite fraction seulement des élèves (environ 17 %) bénéficiant de formations en alternance (OCDE, 2010b).

Conscient de la nécessité d'améliorer l'enseignement professionnel, le gouvernement a apporté certains changements au système en 2012. Le but est d'inciter les employeurs à participer à l'élaboration du programme, à donner des cours et à faire passer des examens, et d'introduire davantage de flexibilité dans les formations. Il est encore trop tôt pour évaluer la portée et l'impact des nouvelles mesures, mais il serait possible de faire davantage encore. On pourrait par exemple faire siéger des chefs d'entreprise dans les conseils d'établissement. D'après la Commission européenne (2013), il serait en outre souhaitable de faire un effort plus important pour rembourser aux entreprises leurs dépenses de formation, augmenter la capacité d'accueil des établissements d'enseignement technique et professionnel et améliorer la qualité de l'enseignement.

Troisièmement, une étude de l'OCDE consacrée à l'enseignement supérieur en Pologne (OCDE, 2007) a mis en évidence les graves faiblesses dont souffre la filière professionnelle à ce niveau. Malgré l'existence d'établissements d'enseignement supérieur à finalité

professionnelle, le rôle spécifique qu'ils peuvent jouer pour répondre à la demande de main-d'œuvre n'est pas pleinement exploité, même si la réforme de l'enseignement supérieur de 2011 a permis d'importants progrès. Désormais, les établissements d'enseignement supérieur professionnel sont obligés de choisir entre des programmes d'enseignement théorique de type classique et des programmes de formation pratique auxquels sont étroitement associés les employeurs. Ils jouissent par ailleurs d'une plus grande autonomie et sont habilités à élaborer leurs propres programmes d'études sur la base du système national de certification des compétences, ce qui facilite ensuite les évaluations effectuées par la commission polonaise de validation.

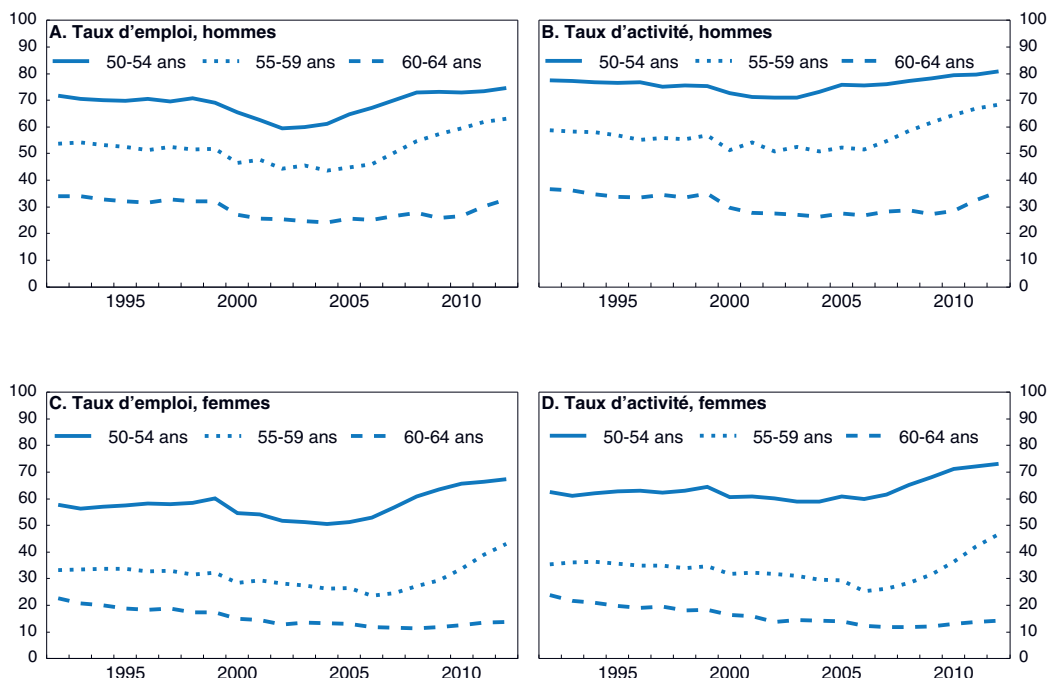
En outre, les établissements d'enseignement supérieur sont tenus d'assurer un suivi des diplômés au début de leur carrière. Un système de financement fondé sur des critères de qualité, représentant environ 2 % du budget de l'enseignement supérieur, a été mis en place, et les postes d'enseignants et de chercheurs doivent obligatoirement être pourvus par concours. La réforme comprend aussi des mesures pour renforcer les liens avec les entreprises, et un nouveau programme vise à attirer les étudiants vers les disciplines importantes pour l'économie, notamment l'informatique, la chimie, les mathématiques, la construction et les biotechnologies, au lieu des sciences sociales, des lettres, du droit et de l'économie, qui sont souvent choisis sans tenir compte du manque éventuel de débouchés professionnels. S'il est adopté, un projet de modification de la loi sur l'enseignement supérieur présenté en 2013 devrait renforcer la participation des employeurs à l'élaboration des programmes et au processus d'enseignement, instituer un stage obligatoire de trois mois pour les étudiants qui choisissent les programmes de formation pratique, créer un système centralisé de suivi professionnel des étudiants et permettre la validation des compétences acquises en dehors du système scolaire. En s'inspirant des exemples de l'Allemagne et de la Finlande, toutes deux dotées d'un système d'enseignement supérieur professionnel qui fonctionne bien (OCDE, 2007), les autorités devraient faire plus d'efforts pour créer une filière professionnelle à part entière, comme prévu dans le projet de modification législative de 2013 qui établit une distinction claire entre les établissements d'enseignement supérieur généraux et les établissements d'enseignement supérieur professionnels.

Quatrièmement, avec environ 440 établissements, l'enseignement supérieur est très morcelé. La cohabitation entre des universités privées payantes (qui accueillent environ un tiers des étudiants) et des universités publiques gratuites est injuste et fausse la concurrence. Outre l'aspect financier, les universités publiques sont beaucoup plus réputées et disposent en matière d'équipements et de personnel d'un avantage hérité du passé. Dans ces conditions, elles peuvent donc sélectionner les meilleurs étudiants. Elles offrent aussi des programmes payants qui ne sont pas considérés comme des cursus à plein-temps puisque ceux-ci doivent être gratuits selon la Constitution. Les précédentes *Études* de la Pologne (OCDE, 2006b ; O'Brien et Paczynski, 2006 ; OCDE, 2008a) adressaient aux autorités les recommandations suivantes : mettre les établissements d'enseignement supérieur publics et privés sur un pied d'égalité en matière de financement ; instaurer des frais de scolarité en rapport avec les coûts dans le secteur public ; simplifier l'accès au système de prêts étudiants et subordonner le remboursement de ces prêts aux revenus futurs ; recruter les enseignants par concours et selon des procédures transparentes ; soumettre les établissements d'enseignement supérieur à des évaluations de qualité systématiques. En octobre 2012, des paiements obligatoires ont été introduits pour le deuxième cycle et au-delà dans les établissements publics d'enseignement supérieur.

### Continuer à renforcer l'offre de main-d'œuvre des seniors

Les taux d'emploi et d'activité des seniors ont fortement augmenté depuis le milieu des années 2000 (graphique 1.25). Dans la tranche des 50-54 ans et dans celle des 55-59 ans, l'emploi a progressé de 13 à 19 points de pourcentage entre 2004 et 2012 pour les hommes comme pour les femmes. Chez les 60-64 ans, la hausse n'a été que de moitié chez les hommes et quasiment nulle chez les femmes, qui bénéficient encore de dispositions généreuses en matière de retraite. Cela étant, les niveaux actuels restent largement inférieurs aux moyennes de l'OCDE (tableau 1.2). Comme le montre le graphique 1.4 (partie D), même dans le groupe de pays aux résultats médiocres qui ont la même structure par âge des taux d'emploi, la courbe polonaise s'infléchit à la baisse à partir de la tranche des 45-49 ans et la pente est plus marquée. L'OCDE a entrepris un nouvel examen des politiques menées par la Pologne pour encourager l'activité à un âge avancé en favorisant l'aptitude à l'emploi, la mobilité professionnelle et la demande de main-d'œuvre, dont la publication est prévue pour la fin de 2014 (OCDE, 2014).

Graphique 1.25. Les taux d'emploi et d'activité des seniors ont augmenté, mais ils étaient bas



Source : OCDE, Base de données des Statistiques de la population active 2013.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933000039>

### Éliminer les régimes de retraite spéciaux

Le net durcissement des conditions d'accès à la préretraite opéré en 2008 a stimulé l'offre de main-d'œuvre des travailleurs âgés (OCDE, 2010a). En conséquence, l'âge effectif moyen de la retraite est passé de 57.1 ans en 2007 à 59.8 ans en 2011. Il reste néanmoins trop bas du fait de l'âge légal de départ pour les femmes, de la lenteur de la réforme des préretraites de 2008 et de l'existence de régimes spéciaux. En 2011, près de 80 % des pensions de vieillesse étaient servies par le ZUS, 17 % par la KRUS et le reste par les ministères de l'Intérieur, de la Défense et de la Justice (Martinez-Fernandez et al., 2013). Parmi les

Tableau 1.2. **Tableau de bord de l'emploi des seniors, 2002, 2007 et 2012**

	Pologne			OCDE <sup>1</sup>		
	2002	2007	2012	2002	2007	2012
<b>Emploi</b>						
Taux d'emploi, 50-64 ans (% du groupe d'âge)	40.3	43.4	49.4	56.3	60.2	62.0
<i>dont</i> : 55-69 ans	22.4	24.1	32.2	37.1	41.4	43.7
60-64 ans	18.6	18.4	22.6	33.5	37.8	41.0
Ecart entre hommes et femmes, 55-64 ans (ratio hommes/femmes)	1.7	2.1	1.7	1.8	1.6	1.4
Taux d'emploi, 65-69 ans (% du groupe d'âge)	10.8	8.5	9.5	15.6	17.2	19.3
<b>Qualité de l'emploi</b>						
Incidence du travail à temps partiel, 55-64 ans (% de l'emploi total)	22.1	18.5	11.6	17.1	17.7	18.4
Incidence du travail temporaire, 55-64 ans (% de l'effectif salarié)	11.6	19.9	21.8	9.3	9.4	8.9
Incidence du travail indépendant, 55-64 ans (% de l'emploi total)	42.0	36.4	30.1	30.2	27.1	26.1
Salaires à temps plein <sup>2</sup> , 55-59 ans par rapport aux 25-29 ans (ratio)	1.39	1.61	-	1.32	1.34	1.34
<b>Âge effectif de cessation d'activité<sup>3</sup> (années)</b>						
Hommes	61.1	61.4	62.3	63.3	63.7	64.2
Femmes	59.0	57.7	60.2	61.3	62.3	63.1
<b>Chômage</b>						
Taux de chômage, 55-64 ans (% de la population active)	10.5	6.8	7.4	4.7	4.0	6.0
Incidence du chômage de longue durée <sup>4</sup> , 55 ans et plus (% du chômage total)	57.7	57.0	43.9	43.6	45.9	46.9
<b>Employabilité</b>						
Part des 55-64 ans ayant fait des études supérieures <sup>5</sup> (% du groupe d'âge)	12.7	12.3	12.8	20.0	21.1	23.8
Participation à la formation <sup>6</sup> , 55-64 ans						
Absolue (% des actifs occupés du groupe d'âge)	1.5	2.1	1.8	6.3	8.1	9.4
Relativement aux actifs occupés âgés de 25-54 ans (ratio)	0.23	0.31	0.31	0.43	0.54	0.57

1. Moyennes non pondérées des 34 pays de l'OCDE.

2. Salaire horaire moyen brut, 1998 et 2004.

3. Age effectif de cessation d'activité au cours des périodes de cinq ans 1997-2002, 2002-07 et 2007-12.

4. Actifs au chômage depuis plus d'un an

5. 2005, 2007, 2011.

6. Participation à une formation liée à l'emploi au cours du dernier mois en 2001, 2007 et 2011.

Source : Estimations de l'OCDE à partir d'enquêtes nationales sur la population active, enquête sur les forces de travail de l'Union européenne et *Base de données de l'OCDE sur l'éducation*.

personnes qui avaient fait liquider leur pension de vieillesse du ZUS en 2011, l'âge effectif moyen de départ à la retraite était de 60.1 ans chez les hommes (âge légal : 65 ans) et de 59.5 ans chez les femmes (âge légal : 60 ans) (tableau 1.3). Cette situation tient au fait qu'environ 12 % des hommes qui avaient pris leur retraite cette année-là étaient des mineurs dont l'âge effectif de départ est de 47.9 ans. En outre, les personnes qui ont accumulé 20 à 25 années de travail dans certaines conditions avant 1999 peuvent encore bénéficier d'une préretraite. Ce dispositif va être progressivement supprimé, mais il concerne encore une forte proportion, de l'ordre de 60 % chez les hommes, des nouveaux retraités du ZUS, à l'exclusion des mineurs. C'est ainsi qu'en 2011, il n'y avait environ qu'un quart d'hommes âgés d'au moins 65 ans, l'âge légal de la retraite, dans les effectifs de nouveaux liquidants.

Les principaux régimes spéciaux sont ceux des agriculteurs, des mineurs, des cheminots, des corps en uniforme et des juges. Les mineurs peuvent partir à la retraite après 25 années de travail. Jusqu'à la réforme de 2012, les militaires et les policiers avaient la possibilité de partir après 15 ans de service mais, dorénavant, les fonctionnaires en uniforme devront attendre jusqu'à l'âge de 55 ans et justifier d'au moins 25 années de service pour faire liquider leur pension. En outre, le montant de la pension sera fonction des salaires perçus durant les dix dernières années et non plus du dernier salaire comme c'est le cas à présent.

Tableau 1.3. **Nombre de pensions liquidées en 2011 – Institut d'assurance sociale**

Âge	Total	Hommes	Femmes
Total	102 466	56 653	45 813
49 ans et moins	5 296	5 175	121
50	2 024	1 938	86
51	432	285	147
52	375	161	214
53	407	122	285
54	479	128	351
55	8 052	475	7 577
56	1 642	205	1 437
57	1 501	152	1 349
58	956	116	840
59	1 152	106	1 046
60	53 344	25 746	27 598
61	5 152	2 952	2 200
62	3 144	1 990	1 154
63	1 657	1 219	438
64	1 621	1 325	296
65 ans et plus	15 232	14 558	674
Âge moyen en années	59.8	60.1	59.5

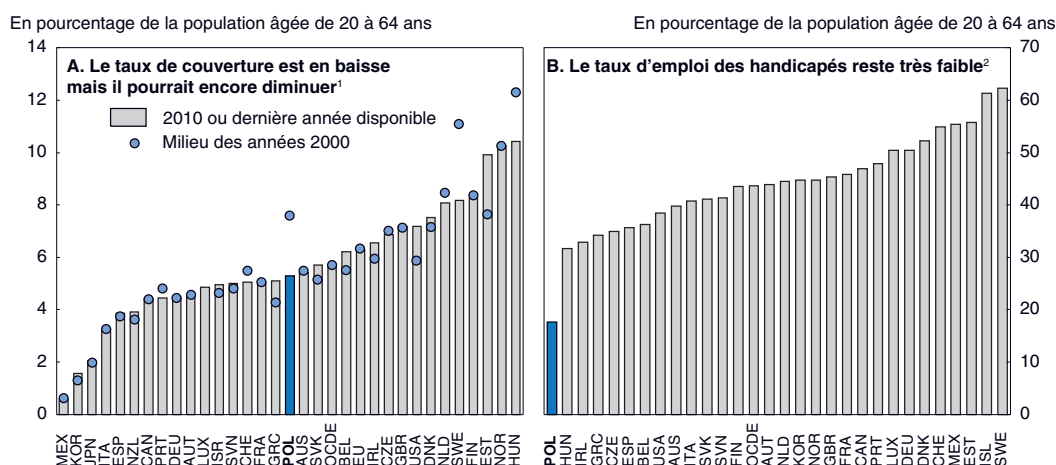
Source : Base de données de l'Institut d'assurance sociale.

La réforme s'appliquera à tous ceux qui commenceront à travailler à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2013 et s'étalera donc sur de nombreuses années. Comme on l'a déjà vu plus haut, les modifications apportées au régime de retraite des agriculteurs sont très limitées.

#### **Continuer à durcir les conditions d'accès aux régimes d'invalidité et améliorer l'activation des travailleurs handicapés**


Depuis le début des années 2000, le nombre très élevé de bénéficiaires de prestations d'invalidité, parmi lesquels les travailleurs âgés sont surreprésentés, a été divisé par trois (graphique 1.26, partie A). Autre catégorie surreprésentée, les agriculteurs comptent pour environ 30 % des bénéficiaires. Les critères d'accès ont été régulièrement resserrés, l'évaluation de l'état de santé des bénéficiaires s'est amélioré et les prestations sont devenues temporaires, avec une durée maximale de trois ans, mais ces changements, d'autant plus notables qu'ils ont coïncidé avec des possibilités plus limitées de départ en préretraite qui auraient pu entraîner un report sur les régimes d'invalidité comme cela s'est produit dans d'autres pays, risquent fort de s'avérer inutiles étant donné que les pensions d'invalidité vont devenir plus intéressantes que les pensions de vieillesse. En effet, suite à la réforme des retraites de 1999, les taux de remplacement vont diminuer puisque pour un âge de départ donné le montant de la pension baissera automatiquement à mesure que l'espérance de vie augmentera. Le ratio pensions d'invalidité/pensions de retraite augmentera donc sensiblement en moyenne, ce qui incitera les personnes qui le peuvent à cesser de travailler plus tôt en se tournant vers le régime d'invalidité (IMF, 2013). Par conséquent, la formule utilisée pour calculer le montant des pensions d'invalidité devrait être révisée et alignée sur celle des pensions de retraite ou de la pension minimum garantie de manière à tenir compte de l'allongement de l'espérance de vie. Par ailleurs, les prestations versées sont un peu moins généreuses que la moyenne : les dépenses publiques à ce titre représentent à peu près 1.1 % du PIB (après être montées jusqu'à 4.2 % au milieu des années 90), contre 1.2 % en moyenne dans les pays de l'OCDE.

Le taux d'emploi des personnes handicapées est le plus faible des pays de l'OCDE (graphique 1.26, partie B). En outre, environ un tiers de celles qui ont un emploi travaillent à temps partiel, soit l'une des plus fortes proportions de la zone OCDE (cf. graphique 2.3 dans OCDE, 2010c), alors que le travail à temps partiel est globalement assez peu développé en Pologne. Les employeurs préfèrent souvent ne pas respecter le quota de 6 % d'emplois subventionnés pour les personnes handicapées et payer une amende (environ 40 % du salaire moyen pour chaque travailleur non embauché dans la limite du quota), ce qui donne à penser qu'il serait possible de réduire le quota et d'augmenter cette amende (de façon neutre pour le budget), laquelle devrait en outre être modulée selon le degré d'invalidité des travailleurs embauchés. Le peu d'effort en faveur de la réadaptation et de la formation professionnelle et l'accent mis sur l'emploi dans les établissements de travail protégé, qui représentent environ les deux tiers des emplois subventionnés réservés aux handicapés, bénéficient d'avantages fiscaux extrêmement généreux et contribuent à perpétuer la ségrégation à l'encontre des travailleurs handicapés, soulignent le caractère passif de la politique polonaise dans ce domaine (OCDE, 2006c). Ainsi que le reconnaît le gouvernement, améliorer l'activation des travailleurs handicapés est une priorité légitime.

Graphique 1.26. **Pensions d'invalidité**

1. 2010 ou dernière année disponible. Les données pour la Pologne se rapportent à 2012 et reposent sur l'hypothèse que le nombre de bénéficiaires du régime d'invalidité de la KRUS a varié dans la même proportion que le nombre total de bénéficiaires du ZUS depuis 2007, dernière année pour laquelle on dispose de données concernant la KRUS.
2. Fin des années 2000.

Source : OCDE, *Objectif croissance 2013* ; Base de données de l'OCDE sur les dépenses sociales et OCDE (2010), *Maladie, invalidité et travail : Surmonter les obstacles*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888993300058>

Les recommandations formulées par l'OCDE en 2006 à la suite de l'examen approfondi de la situation professionnelle des personnes handicapées en Pologne (OCDE, 2006c), n'ont guère été suivies d'effets. Premièrement, il faudrait accroître l'offre de services de qualité individualisés et bien ciblés en matière de réadaptation et de formation professionnelle et faire en sorte que les agences locales pour l'emploi mettent davantage l'accent sur l'intervention précoce. Deuxièmement, la remise à plat du système de soutien à l'emploi appelle une rationalisation des structures et des responsabilités administratives afin d'offrir aux personnes handicapées l'aide dont elles ont besoin au moment où elles en ont besoin. Il y a un trop grand nombre d'acteurs (ZUS, SPE, Fonds national pour l'emploi et la réadaptation professionnelle des personnes handicapées – *Państwowy Fundusz Rehabilitacji*

*Zawodowej Osób Niepełnosprawnych* ou PFRON – et collectivités locales) et leurs responsabilités ne sont pas claires. Le PFRON et le SPE semblent plutôt passifs vis-à-vis du problème que constitue le taux élevé d'inactivité des handicapés (OCDE, 2006c). À l'issue de son examen de 2006, l'OCDE recommandait d'améliorer la coordination des programmes de formation et de réinsertion professionnelles entre le ZUS et le SPE, de confier l'administration du PFRON aux collectivités locales et au ZUS l'entière responsabilité de l'évaluation du handicap ; à l'heure actuelle, cette évaluation est effectuée par le ZUS pour l'attribution des prestations et par les collectivités locales aux fins de l'emploi. Troisièmement, il y aurait lieu d'aligner les règles de la KRUS sur celles du régime général d'assurance sociale : selon la KRUS, le handicap est simplement défini comme l'incapacité de continuer à travailler sur sa propre exploitation. Même pour le ZUS, la notion de handicap partiel est liée à l'incapacité de continuer à exercer sa profession ; il conviendrait d'abandonner ces définitions. Quatrièmement, il faudrait améliorer les incitations financières au travail en atténuant la dégressivité des prestations à mesure de l'augmentation du revenu. Enfin, les conditions de travail spécialement aménagées pour les handicapés, comme les horaires de travail réduits et les congés annuels supplémentaires, devraient être supprimées car elles constituent des obstacles du point de vue des employeurs, ne contribuent probablement pas à accroître l'offre de main-d'œuvre et sont de nature à renforcer les stéréotypes et les préjugés (OCDE, 2006c).

#### ***Lever certains obstacles particuliers à la demande et à l'offre de main-d'œuvre des travailleurs âgés***

Du côté de la demande, les employeurs signalent généralement la déconnexion entre les salaires élevés des seniors et leur baisse de productivité à cause de la maladie, de difficultés à s'adapter aux évolutions techniques, surtout dans le domaine des technologies de l'information, et du manque de formation. En 2011, le coût du travail a baissé, le nombre de jours de congé de maladie payés par les employeurs étant tombé de 33 à 14 (à partir du 15<sup>e</sup> jour d'arrêt le salarié est indemnisé par le ZUS). Par ailleurs, les travailleurs âgés titulaires de contrats à durée indéterminée bénéficient de règles plus strictes en matière de protection de l'emploi puisqu'ils ne peuvent pas être licenciés dans les quatre ans qui précèdent leur âge de départ à la retraite. Cette disposition est une source d'incertitude et coûte cher aux entreprises, et elle finit par limiter le recrutement de travailleurs âgés. La France, par exemple, avait une réglementation analogue, quoique moins stricte, et a bien fait de l'éliminer en 2008.

Du côté de l'offre, l'allocation de chômage prolongée dont bénéficient les travailleurs âgés de plus de 50 ans, évoquée précédemment, devrait être supprimée. En dehors des questions liées à la préretraite et à l'invalidité, le gouvernement a lancé en 2008 le programme « Solidarité entre les générations : mesures en faveur des plus de 50 ans » dans le but d'accroître le taux d'activité des seniors. Il s'agit d'améliorer les conditions de travail, de remettre à niveau les compétences et les qualifications et d'améliorer les politiques d'activation visant les personnes handicapées et les chômeurs ainsi que de réduire les coûts d'embauche des femmes âgées de plus de 55 ans et des hommes de plus de 60 ans grâce à des exonérations de cotisations d'assurance chômage (le recrutement d'un chômeur de plus de 50 ans donne également droit à ces allègements de charges pendant les 12 premiers mois). Les résultats de ce programme sont un peu décevants en raison notamment des coupes effectuées dans le budget des PAMT depuis 2011 (IMF, 2012; Martinez-Fernandez et al., 2013).

### ***Mettre en place un système global et flexible d'apprentissage tout au long de la vie***

La formation professionnelle et l'apprentissage tout au long de la vie sont essentiels pour adapter les qualifications des travailleurs au progrès technique et au rythme accéléré de la mondialisation et pour produire les compétences générales dont une personne aura probablement besoin pendant toute sa carrière. Pourtant, malgré les financements généreux de l'UE, moins de 5 % des Polonais âgés de 25 à 64 ans ont pris part à un programme d'enseignement et de formation non scolaire en 2011, soit l'une des plus faibles proportions d'Europe, et les chiffres sont encore plus bas pour les travailleurs âgés ou peu instruits (graphique 1.23, partie B). D'après un rapport du ministère du Travail et des Affaires sociales, la majorité des employeurs n'investissent pas dans la formation de leurs salariés : si, en 2010, environ 90 % des grandes entreprises s'étaient dotées d'un plan de formation, ce n'était le cas que pour un tiers des petites et très petites entreprises (EWCO, 2010). Le manque de ressources des PME et les contraintes qui pèsent sur les employeurs en matière de temps et de crédit sont une explication possible. Une autre tient à la réticence des PME à investir dans du capital humain transférable. Quoi qu'il en soit, il y a peut-être là le signe d'un niveau sous-optimal de formation qui pourrait justifier l'intervention des pouvoirs publics. Cependant, malgré la grande diversité des politiques de formation dans les pays de l'OCDE, aucun consensus ne s'est dégagé jusqu'à présent sur les meilleures pratiques à suivre dans ce domaine.

À l'heure actuelle, plusieurs mesures permettent aux travailleurs âgés et peu qualifiés de perfectionner leur formation ou de changer d'emploi. Les employeurs peuvent se faire rembourser par l'État jusqu'à 50 % de leurs dépenses de formation et 80 % pour les travailleurs âgés de plus de 45 ans. Le gouvernement envisage en outre la création d'un fonds national pour la formation qui financerait une part plus importante de ces dépenses. Par ailleurs, en vertu d'une modification apportée à la loi sur l'enseignement scolaire en 2011, les établissements d'enseignement professionnel sont désormais intégrés dans le système de formation continue, ce qui facilitera l'acquisition de qualifications en dehors du système scolaire. Dans les écoles, le nouveau programme de base met l'accent sur les compétences fondamentales, notamment sur les mathématiques, les sciences et les techniques, et la maîtrise des technologies de l'information et des communications. Selon un projet de loi datant de 2013, les universités pourraient être autorisées à valider les connaissances acquises en dehors du système scolaire, de manière à faciliter l'accès à l'enseignement supérieur de personnes justifiant d'au moins cinq années d'expérience professionnelle. Cependant, le système global et flexible d'apprentissage tout au long de la vie dont l'OCDE a recommandé la création dans des *Études* récentes (cf. OCDE, 2010a et 2012a), dans le cadre d'une stratégie générale pour une économie plus compétitive, n'a pas encore vu le jour. Un document d'orientation intitulé « Perspectives de l'apprentissage tout au long de la vie » a été publié en mars 2011, mais, d'après la Commission européenne (2013), la responsabilité de la stratégie ne cesse de passer d'un ministère à l'autre. En septembre 2013, le document d'orientation a été adopté par le Conseil des ministres.



### Recommandations destinées à stimuler l'emploi

#### Politiques autres que celles du marché du travail

- Continuer à développer les infrastructures de transport, en particulier en améliorant la qualité du réseau ferré. Réformer les politiques du logement en exigeant des municipalités qu'elles établissent des plans d'urbanisme, et en remplaçant les droits de mutation par des taxes foncières *ad valorem*.
- Réduire plus rapidement les subventions publiques au régime d'assurance sociale des agriculteurs.
- Réduire la taille de l'économie informelle en simplifiant les réglementations fiscales, en renforçant le suivi et la mise en œuvre du système fiscal et supprimer les régimes préférentiels dont bénéficient les travailleurs indépendants.
- Améliorer la concurrence sur les marchés de produits (chapitre 2).

#### Politiques du marché du travail

- Réduire la dualité du marché du travail en soumettant l'ensemble des contrats de travail aux mêmes régimes fiscaux et sociaux que les contrats régis par le Code du travail ; en allongeant la durée maximale des contrats de période d'essai ; en simplifiant les procédures de licenciement légal ; en plafonnant la durée cumulée des contrats temporaires au sein d'une même entreprise ; et en assouplissant la réglementation à laquelle sont soumises les entreprises de travail temporaire.
- Abaisser les pensions de réversion afin de réduire le coïncidence fiscale du travail. Réduire les rigidités salariales en rapprochant les conséquences de l'âge et du niveau d'éducation sur les salaires dans le secteur public de celles qui sont la règle dans le secteur privé.
- Éliminer les disparités régionales et les différences liées à l'âge dans la durée des prestations de chômage. Cesser de lier le droit à l'assurance-maladie à l'inscription au chômage. Durcir les obligations de recherche d'emploi. Faire appliquer la disposition selon laquelle une offre d'emploi convenable ne doit pas forcément se limiter à l'activité professionnelle antérieure du demandeur d'emploi. Laisser les augmentations de salaire en prévoyant un plancher de rémunération de 90 % pendant la deuxième année pour un premier emploi.
- Envisager de fusionner les agences locales de l'emploi avec l'administration des régimes d'indemnisation du chômage et d'aide sociale de manière à créer des guichets uniques et, plus fondamentalement, à en unifier la gestion. Améliorer la coordination et l'échange automatique de renseignements entre les agences locales de l'emploi, les entreprises, les centres d'assistance et les établissements éducatifs. Accroître les ressources du service public de l'emploi afin de recruter davantage de personnel très qualifié et améliorer l'affectation des ressources globales afin qu'elles profitent davantage aux tâches de placement. Renforcer la fonction de coordination du ministère du Travail et des Affaires sociales, y compris en encourageant l'adoption de pratiques exemplaires au travers de la gestion fondée sur les résultats et de l'introduction d'un système d'évaluation comparative des prestataires de services d'emploi.
- Rationaliser les politiques actives du marché du travail en mettant davantage l'accent sur l'aide à la recherche d'un emploi, l'orientation professionnelle et les dispositifs fortement axés sur la formation. Améliorer le profilage des demandeurs d'emploi. Réduire l'aide sociale passive en subordonnant en partie un plus grand nombre de transferts (par exemple les allocations pour garde d'enfant) à l'exercice ou à la recherche d'un emploi. Élargir le champ d'action des services de l'emploi privés.

### Recommandations destinées à stimuler l'emploi (suite)

#### Politiques ciblées sur des groupes de travailleurs spécifiques

- Développer les structures d'accueil des jeunes enfants, d'enseignement préscolaire et de soins de longue durée. Surveiller de près l'impact de la longue durée des congés de maternité sur l'emploi des mères. Introduire un système d'imposition individuelle. Relever l'âge légal de la retraite pour les femmes à un rythme plus rapide que celui actuellement prévu, c'est-à-dire le porter à 67 ans d'ici 2013 et non 2040 comme actuellement prévu.
- Renforcer la composante formation en entreprise des programmes d'enseignement professionnel et encourager la participation des partenaires sociaux. Augmenter les subventions destinées à financer les dépenses de formation des entreprises. Mettre en place un système global et flexible d'apprentissage tout au long de la vie.
- Éliminer progressivement tous les régimes professionnels spéciaux, supprimer les régimes de préretraite et éviter que les pensions d'invalidité deviennent plus intéressantes que les pensions de vieillesse. Favoriser l'emploi des personnes handicapées en réduisant le quota d'emploi fixé à 6 % et en augmentant l'amende infligée aux entreprises qui ne respectent pas le nouveau quota, et en améliorant les programmes de formation et d'activation à destination des travailleurs handicapés.
- Supprimer la disposition qui interdit aux entreprises de licencier un travailleur moins de quatre ans avant son départ à la retraite.

#### Bibliographie

- Andrews, D., A. Caldera Sánchez and Å. Johansson (2011a), "Housing Markets and Structural Policies in OECD countries", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 836, OECD Publishing.
- Andrews, D., A. Caldera Sánchez and Å. Johansson (2011b), "Towards a Better Understanding of the Informal Economy", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 873, OECD Publishing.
- Baranowska, A., M. Gebel and I.E. Kotowska (2011), "The role of fixed-term contracts at labour market entry in Poland: stepping stones, screening devices, traps or search subsidies?", *Work, employment and Society*, Vol. 25, No. 4.
- BERR (2012), *International Review of Leave Policies and Related Research*, P. Moss (ed.), Institute of Education University of London, Department for Business Enterprise & Regulatory Reform.
- Boulhol, H. and P. Sicari (2013a), "Labour market performance by age groups: a focus on France", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1027, OECD Publishing.
- Boulhol, H. and P. Sicari (2013b), "Do the average level and dispersion of socio-economic background measures explain France's gap in PISA scores?", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1028, OECD Publishing.
- Brzesinski, M. and K. Kostro (2010), "Income and consumption inequality in Poland, 1998-2008", *Bank i Kredyt*, Vol. 41, No. 4.
- Budnik, K.B. (2008), "Search Equilibrium with Migration: The Case of Poland", *National Bank of Poland Working Paper*, No. 45.
- Bühn, A., C. Montenegro and F. Schneider (2010), "New estimates for the shadow economies all over the world", *International Economic Journal*, Vol. 24, No. 4, pp. 443-61.
- Chancellery of the Prime Minister (2011), *Youth 2011, Poland*, The Chancellery of the Prime Minister, Warsaw, October.
- Dar, A. and Z. Tzannatos (1999), "Active Labor Market Programs: A Review of the Evidence from Evaluations", *Social Protection Discussion Paper*, No. 9901, The World Bank, Washington, DC.
- Du Caju, P., E. Gautier, D. Momferatou and M. Ward-Warmedinger (2008), "Institutional Features of Wage Bargaining in 23 European Countries, the US and Japan", *ECB Working Papers*, No. 974, December.

- European Commission (2012a), *Rural Development in the EU*, Statistical and Economic Information Report 2012, December.
- European Commission (2012b), « Assessment of the 2012 national reform programme and convergence programme for Poland », *Commission Staff Working Document*, COM(2012)323.
- European Commission (2013), « Assessment of the 2013 national reform programme and convergence programme for Poland », *Commission Staff Working Document*, COM(2013)371.
- EWCO (2010), *Lack of eagerness among employers to train employees*, European Working Conditions Observatory, April.
- Fiori, G., G. Nicoletti, S. Scarpetta and F. Schiantarelli (2012), “Employment Effects of Product and Labour Market Reforms: Are There Synergies?”, *Economic Journal*, Vol. 122, No. 558.
- Fujita, M., P. Krugman and A.J. Venables (1999), *The Spatial Economy: Cities, Regions and International Trade*, Cambridge: MIT Press.
- Golinowska, S. and A. Sowa (2010), “Development of the long term care in post-socialist countries, International conference of evidence based policy in long term care”, London School of Economics, 8-11 September, London.
- Griffith, R., R. Harrison and G. Macartney (2007), “Product Market Reforms, Labour Market Institutions and Unemployment”, *Economic Journal*, Vol. 117, No. 519.
- Grotkowska, G. and U. Sztanderska (2008), “Labour market problems and public employment services capabilities – institutional aspects”, Frankfurt (Oder), 18-19 April.
- Heckman, J.J. (2008), “Schools, Skills, and Synapses”, *NBER Working Papers*, No. 14064.
- Heckman, J.J. and P. Carneiro (2003), “Human Capital Policy”, in *Inequality in America: What Role for Human Capital Policy?*, J. Heckman and A. Krueger (eds.), MIT Press, Cambridge, Mass.
- Iglicka, K. and M. Ziolk-Skrzypczak (2010), “EU Membership Highlights Poland’s Migration Challenges”, *Migration Information Source*, September.
- IMF (2012), “Republic of Poland: 2012 Article IV Consultation”, *IMF Country Report*, No. 12/162, July.
- IMF (2013), “Republic of Poland: 2012 Article IV Consultation”, *IMF Country Report*, No. 13/219, July.
- Ingham, H. and M. Ingham (2011), “Job creation and labour market flexibility: miracle or mirage on the Polish labour market?”, *Industrial Relations Journal*, Vol. 42, No. 4.
- Jacobi, L. and J. Kluge (2007), “Before and After the Hartz Reforms: The Performance of Active Labour Market Policy in Germany”, *Journal for Labour Market Research*, Vol. 40, No. 1.
- James, E. (2009), “Rethinking Survivor Benefits”, World Bank, *Social Protection and Labor Discussion Paper*, No. 928.
- Kaczmarczyk, P. (2012), “Labour market impacts of post-accession migration from Poland”, *Free Movement of Workers and Labour Market Adjustment: Recent Experiences from OECD countries and the European Union*, Chapter 7, OECD Publishing.
- Kaczmarczyk, P. and M. Okolski (2008), “Demographic and labour-market impacts of migration on Poland”, *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 24, No. 3.
- Kaluzna, D. (2009), “Main Features of the Public Employment Service in Poland”, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 80, OECD Publishing.
- Kierzenkowski, R. (2008), “Bridging the housing gap in Poland”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 639, OECD Publishing.
- Kwiatkiewicz, A. (2008), “Self-employment and bogus self-employment in the construction industry in Poland”, *Expert Report*, Project carried out with the financial support of the European Commission.
- Martin, J.P. and D. Grubb (2001), “What works and for whom: a review of OECD countries’ experiences with active labour market policies”, IFAU-Office of Labour Market Policy Evaluation, *Working Paper*, No. 14.
- Martinez-Fernandez, C., T. Weyman, J. Perek-Bialas, I. Sagan, P. Szukalski and P. Stronkowski (2013), “Demographic Transition and an Aging Society: Implications for Local Labour Markets in Poland”, *OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Working Papers*, No. 2013/08. OECD Publishing.
- Melo, P.C., D.J. Graham and R.B. Noland (2009), “A Meta-Analysis of Estimates of Urban Agglomeration Economies”, *Regional Science and Urban Economics*, No. 39.

- Ministry of Labour and Social Policy (2008), *Employment in Poland, Security on a flexible labour market*, M. Bukowski (ed.), Department of Economic Analyses and Forecasts.
- Mroz, B. (2010), "Migration into the Shadow: Unregistered Work in Poland", mimeo, Warsaw School of Economics.
- Nurzynska, I. (2012), "The rural development policy in Poland, synthetic picture of the new policy implementation results", *Agricultural Economics and Rural Development, New Series*, Year IX, No. 2.
- O'Brien, P. and W. Paczynski (2006), "Poland's education and training: boosting and adapting human capital", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 495, OECD Publishing.
- OECD (2006a), *Fundamental Reform of Personal Income Tax*, OECD Tax Policy Studies, OECD Publishing.
- OECD (2006b), *OECD Economic Surveys: Poland*, OECD Publishing.
- OECD (2006c), *Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers, Norway, Poland and Switzerland*, Vol. 1, OECD Publishing.
- OECD (2007), *OECD Reviews of Tertiary Education: Poland*, OECD Publishing.
- OECD (2008a), *OECD Economic Surveys: Poland*, OECD Publishing.
- OECD (2008b), "Declaring Work or Staying Underground: Informal Employment in Seven OECD Countries", *Employment Outlook*, Chapter 2, OECD Publishing.
- OECD (2008c), *Jobs for Youth: United Kingdom*, OECD Publishing.
- OECD (2009), *Jobs for Youth: Poland*, OECD Publishing.
- OECD (2010a), *OECD Economic Surveys: Poland*, OECD Publishing.
- OECD (2010b), *Learning for Jobs, Synthesis Report of the OECD Reviews of Vocational Education and Training*, OECD Publishing.
- OECD (2010c), *Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers*, OECD Publishing.
- OECD (2011a), "Reducing barriers to parental employment", *Doing Better for Families*, Chapter 4, OECD Publishing.
- OECD (2011b), *Off to a Good Start? Jobs for Youth*, OECD Publishing.
- OECD (2012a), *OECD Economic Surveys: Poland*, OECD Publishing.
- OECD (2012b), *Activating Jobseekers, How Australia Does It*, OECD Publishing.
- OECD (2012c), *Closing the Gender Gap: Act Now*, OECD Publishing.
- OECD (2013a), *Going for Growth*, OECD Publishing.
- OECD (2013b), *Employment Outlook*, OECD Publishing.
- OECD (2013c), "Detailed description of employment protection legislation, 2012-2013", *Employment Protection Database*, [www.oecd.org/els/emp/All.pdf](http://www.oecd.org/els/emp/All.pdf).
- OECD (2013d), *It's All About People: Jobs, equality and trust*, Meeting of the OECD Council at Ministerial Level, 29-30 May, OECD Publishing.
- OECD (2013e), "Country Note: Poland", *Education at a glance*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2013f), *Education at a glance*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2013g), "Giving Youth a Better Start: An Action Plan", C(2013)49/REV1.
- OECD (2014), *Ageing and Employment Policies. Poland 2014. Working Better with Age*, OECD Publishing, forthcoming.
- Okolski, M. and I. Topinska (2012), "Social Impact of Emigration and Rural-Urban Migration in Central and Eastern Europe", *Final Country Report, Poland*, On behalf of the European Commission, DG Employment, Social Affairs and Inclusion, April.
- PNB (2013), "Mecina: Time to Give Jobless a Real Chance", Interview with Deputy Labour Minister Jacek Mecina, *Polish News Bulletin, Economic Review*, 29 March.
- Polakowski, M. (2012), *Youth Unemployment in Poland*, Friedrich Ebert Stiftung Study, November.
- Quintini, G., J.P. Martin and S. Martin (2007), "The Changing Nature of the School-to-Work Transition Process in OECD Countries", *IZA Discussion Paper*, No. 2582.

- Rutkowski, J. (2011), "Skills for Productivity and Competitiveness: The Employers' Perspective", *Europe 2020 Poland: Fueling Growth and Competitiveness in Poland Through Employment, Skills and Innovation*, Chapter 3, Technical Report, The World Bank.
- RWI (2005), "Study on the effectiveness of ALMPs", Research project for the European Commission, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, *Final Report*, 22 December.
- Schneider, F. (2013), "Size and Development of the Shadow Economy of 31 European and 5 other OECD Countries from 2003 to 2013: A Further Decline", mimeo.
- Trappmann, V. (2011), "Precarious employment in Poland – a legacy of transition or an effect of European integration?", *Emecon*, Vol. 1/2011.
- Venn, D. (2012), "Eligibility Criteria for Unemployment Benefits: Quantitative Indicators for OECD and EU countries", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 131, OECD Publishing.
- Walewski, M. (2011), "An Attempt to Measure the Trends in Shadow Employment in Poland", *World Bank Policy Research Paper*, No. 5910.
- World Bank (2013), *Doing Business 2014, Economy Profile: Poland*, World Bank Group, Washington, DC.
- World Economic Forum (2013), *Global Competitiveness Report 2013-2014*, World Economic Forum, Geneva.
- Zientara, P. (2008), "A Report on the Polish Labor Market: An Insider-Outsider System", *Industrial Relations*, Vol. 47, No. 3.



## Chapitre 2

### Renforcer la concurrence

*La productivité de la Pologne a fortement augmenté au cours des dix dernières années et les efforts déployés pour réduire le poids de la réglementation ont été significatifs. Malgré des progrès impressionnants, la réglementation des marchés de produits demeure plus pesante que dans la plupart des autres pays de l'OCDE, ce qui tient en partie à l'importance des formalités administratives et à l'ampleur de l'intervention de l'État dans l'économie. De nouvelles mesures de réduction des formalités administratives et de privatisation sur les marchés concurrentiels accentueraient les pressions de la concurrence et assureraient la neutralité concurrentielle, notamment dans le cadre de la passation des marchés publics. De nombreux secteurs semblent se caractériser par des rentes économiques élevées, dans la mesure où des règles d'entrée rigoureuses, des obstacles réglementaires et des procédures de faillite inefficaces conduisent à une affectation des ressources inefficace. Une déréglementation bienvenue des services professionnels est en cours, et le gouvernement projette d'assouplir encore les procédures d'immatriculation des entreprises ainsi que de réformer les procédures de faillite. L'indépendance des autorités de régulation sectorielles dans les industries de réseau et les prérogatives de l'autorité de la concurrence peuvent être encore renforcées, étant donné que les efforts de réforme déployés à cet égard demeurent fragmentaires. Un autre problème essentiel tient aux positions dominantes occupées par les opérateurs historiques et au fait que les autorités de régulation sectorielles n'aient pas instauré des règles du jeu équitables, garantissant l'accès des tiers aux infrastructures sectorielles et permettant l'entrée de nouveaux acteurs sur les segments concurrentiels. Les avantages associés au statut d'agriculteur ralentissent par ailleurs le processus de regroupement des exploitations dans le secteur agricole.*

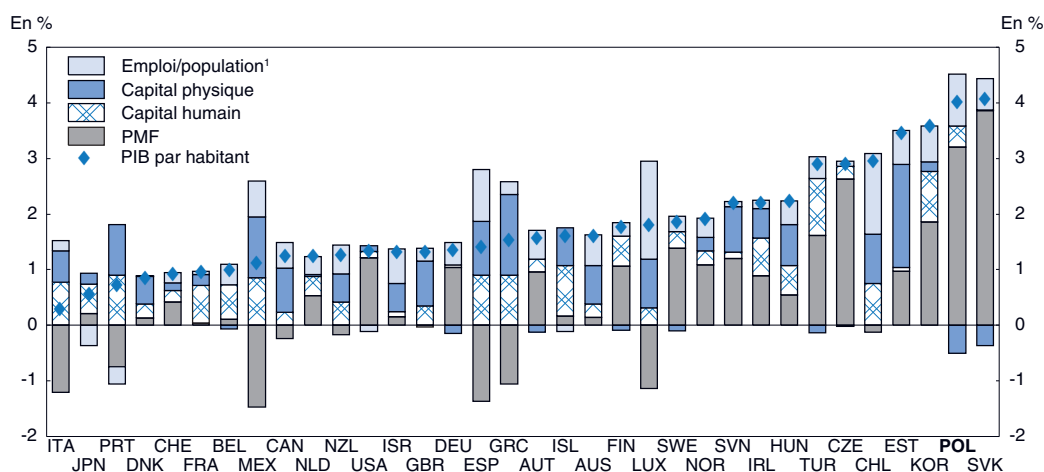
## Renforcer la concurrence pour stimuler la croissance à long terme

### Les récents résultats économiques de la Pologne sont remarquables

La Pologne connaît une forte croissance depuis le début du processus de transition. C'est la seule économie de l'OCDE dont l'activité ne s'est pas contractée au cours de la crise économique mondiale de 2007-09. Le PIB réel par habitant a progressé de quelque 3.8 % en moyenne de 2000 à 2012, contre 1.6 % environ en moyenne pour les pays de l'OCDE. Parmi les PECO (Pays d'Europe centrale et orientale), seules la République slovaque et l'Estonie affichent des résultats analogues.


Ces derniers temps, la croissance du pays est en majeure partie attribuable aux gains de productivité (graphique 2.1). La progression du revenu par habitant peut être ventilée entre les effets de l'utilisation de la main-d'œuvre (nombre total d'heures travaillées par personne), l'intensité de capital physique, le capital humain et les progrès technologiques, autrement dit l'augmentation de la productivité multifactorielle (PMF) (Johansson et al., 2013). Si l'accroissement du capital humain et une meilleure utilisation de la main-d'œuvre ont contribué à l'accélération de la hausse du revenu par habitant, ce sont les retombées impressionnantes de la PMF qui ont stimulé l'amélioration des niveaux de vie. Parmi ses pairs de l'OCDE, seule la République slovaque a enregistré une plus forte croissance de la productivité au cours de cette période. L'augmentation soutenue de la productivité est le résultat de la transition d'une économie planifiée à une économie de marché et des transferts de technologie de l'étranger, dus en partie à l'ouverture croissante

Graphique 2.1. **Croissance annuelle moyenne du PIB par habitant dans les pays de l'OCDE, de 2000 à 2011**



1. Pour s'assurer que l'écart en pourcentage dans les composantes du PIB correspond bien au PIB par habitant, la décomposition est effectuée en écarts points log car la décomposition est multiplicative. Le PIB par habitant est égal au produit des composantes PMF, Capital humain (Capital physique/PIB)<sup>1/2</sup> et emploi/population.

Source : Johansson et al. (2013), « Long-Term Growth Scenarios », OECD Economics Department Working Paper, n° 1000.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933000077>



de la Pologne aux échanges et à son intégration de plus en plus forte dans les chaînes de valeur mondiales (OCDE, 2010a ; IMF, 2013a). Parallèlement, la faible intensité capitalistique a lourdement pesé sur le revenu par habitant. En revanche, plusieurs autres PECO ont bénéficié d'un accroissement de l'intensité capitalistique. La contribution négative de l'intensité de capital physique à l'augmentation de la PMF est due en partie à la modestie des investissements directs étrangers (IDE) et à la charge globale significative de la réglementation pesant sur les entreprises et l'investissement (Égert et Kierzenkowski, 2013).

Néanmoins, le revenu par habitant était encore inférieur de près de 40 % à celui de la moyenne de l'OCDE en 2012, principalement du fait de la baisse de la productivité de la main-d'œuvre, qui était de 39 % inférieure, en parité de pouvoir d'achat, à la moyenne de l'OCDE (OCDE, 2013a). En outre, sur le moyen terme, le processus de rattrapage de la productivité pourrait être mécaniquement ralenti par le vieillissement démographique rapide associé à la faiblesse du taux de fertilité et à la progression régulière de l'espérance de vie.

### **Des réformes structurelles favorables à la concurrence pourraient stimuler la croissance et la compétitivité à long terme**

L'accélération des réformes structurelles favorables à la concurrence pourrait avoir des effets bénéfiques à long terme sur la croissance et la productivité. En matière de productivité, la Pologne rattrape son retard dans de nombreux secteurs et, dans ce contexte, l'intensification de la concurrence pourrait être particulièrement profitable pour la productivité (Acemoglu et al., 2006). En effet, la solidité des politiques et des institutions propres à promouvoir la concurrence pourrait stimuler l'augmentation de la productivité et la compétitivité du fait de l'action de trois principaux facteurs.

Premièrement, l'intensification des pressions concurrentielles inciterait les entreprises à améliorer en permanence leurs résultats et contraindrait les moins efficaces d'entre elles à quitter le marché. Il s'avère par exemple qu'une plus forte concurrence des importations augmente la productivité des entreprises polonaises par des effets de redéploiement (Goh et Javorcik, 2007). Par crainte de perdre des parts de marché au profit de concurrents, les dirigeants (et les salariés) peuvent accentuer leurs efforts et les entreprises peuvent être incitées à adopter de meilleures pratiques de gestion, tout en permettant à leurs actionnaires de mieux comparer et contrôler leurs dirigeants (Nickell, 1996 ; Bloom et al., 2013).

Deuxièmement, du fait que la concurrence semble faible dans certains secteurs (voir plus loin), l'amplification des pressions concurrentielles pourrait avoir des retombées bénéfiques sur l'innovation. L'accentuation de la concurrence, peu vigoureuse au départ, incite fortement les entreprises à moderniser leurs technologies et à innover (Aghion et al., 2005 ; Hashmi, 2013). Les nouveaux entrants peuvent livrer concurrence en apportant des technologies de pointe et en poussant les entreprises en place à investir dans le capital humain et physique, la seule crainte des nouveaux venus pouvant inciter celles-ci à se rapprocher de la frontière technologique (Alesina et al., 2005). L'ouverture à la concurrence d'entreprises étrangères via les échanges et les IDE multiplie en outre les transferts technologiques au sein des entreprises multinationales et les effets d'entraînement profitables aux entreprises locales (Nicoletti et Scarpetta, 2005).

Enfin, la Pologne peut gagner en productivité du fait d'effets d'entraînement importants entre les secteurs. Les réformes des marchés de produits dans les secteurs d'aval ne contribuent pas seulement à augmenter leur productivité, mais aussi celle des

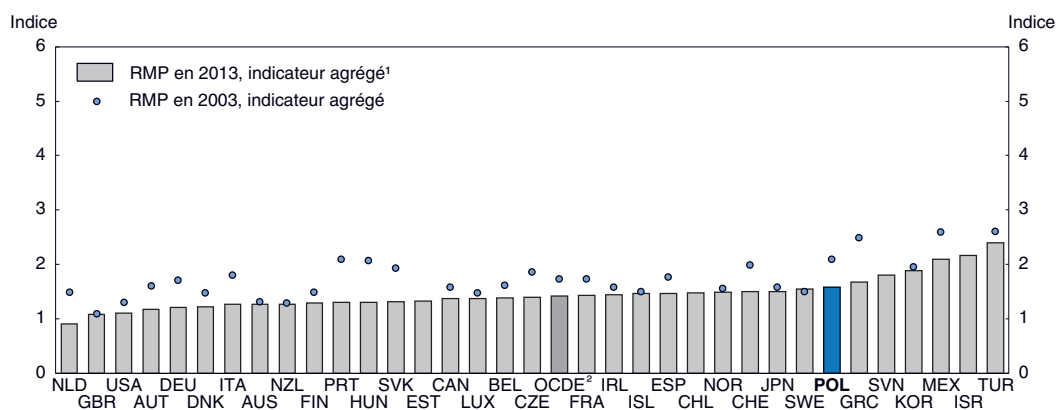
autres secteurs qui utilisent leurs produits (Javorcik, 2004 ; Goldberg et al., 2010). Selon de récents travaux de l'OCDE, la Pologne est le pays membre de l'Organisation en mesure d'augmenter le plus sa productivité en alignant ses réglementations des marchés de produits dans les industries de réseau, dans le commerce de détail et dans les services professionnels sur celles de la moyenne des trois pays de l'OCDE les plus performants à cet égard (Bourlès et al., 2010 ; Bouis et Duval, 2011). Même si la prudence doit être de mise pour interpréter l'ampleur exacte de cette estimation (OCDE, 2013b), des réformes propres à favoriser la concurrence pourraient se traduire par une hausse de 14 % de la productivité de la Pologne sur une période de 10 ans, à supposer qu'elles soient rapidement mises en œuvre.

### **Les indicateurs des marchés de produits révèlent une marge de progrès considérable**

Selon l'indicateur agrégé de RMP de l'OCDE, la Pologne a nettement allégé, de 2003 à 2013, la charge que fait peser la réglementation des marchés de produits sur l'économie (Koske et al., 2014). Cela étant, ces réglementations paraissent encore bien plus contraignantes que dans un pays moyen de l'OCDE et, en 2013, la Grèce et la Slovaquie étaient les seuls pays de l'UE dotés de RMP encore plus strictes (graphique 2.2).

**Graphique 2.2. Réglementation des marchés de produits dans les pays de l'OCDE, en 2003 et 2013**


Indice variant sur une échelle de 0 à 6 (du degré de restriction le plus faible au plus élevé)



1. 2008 pour les États-Unis.

2. La moyenne de l'OCDE ne comprend pas le Chili, l'Estonie, Israël et la Slovaquie pour lesquels les données pour 2003 ne sont pas disponibles.

Source : OCDE (2014), Base de données préliminaire sur la réglementation des marchés de produits.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933000096>

Les progrès accomplis à cet égard sont importants mais inégalement répartis entre les différents domaines. Selon les sous-indicateurs de RMP, le cadre polonais de politique de la concurrence (obstacles juridiques, dérogations au droit de la concurrence, obstacles à la concurrence dans les secteurs de réseau et dans le secteur tertiaire) était le deuxième facteur le moins propre à favoriser la concurrence en 2003 mais a été mieux classé que celui de la moyenne des pays de l'OCDE en 2013. De même, l'intervention des pouvoirs publics dans les activités des entreprises, par le biais d'obligations et de réglementations par exemple, s'est nettement atténuée de 2003 à 2013. La diminution des obstacles explicites et implicites aux échanges et à l'investissement est également impressionnante même si ces obstacles comptaient toujours parmi les plus importants de la zone OCDE en 2013. En revanche, la Pologne n'a guère progressé concernant les obstacles à la création

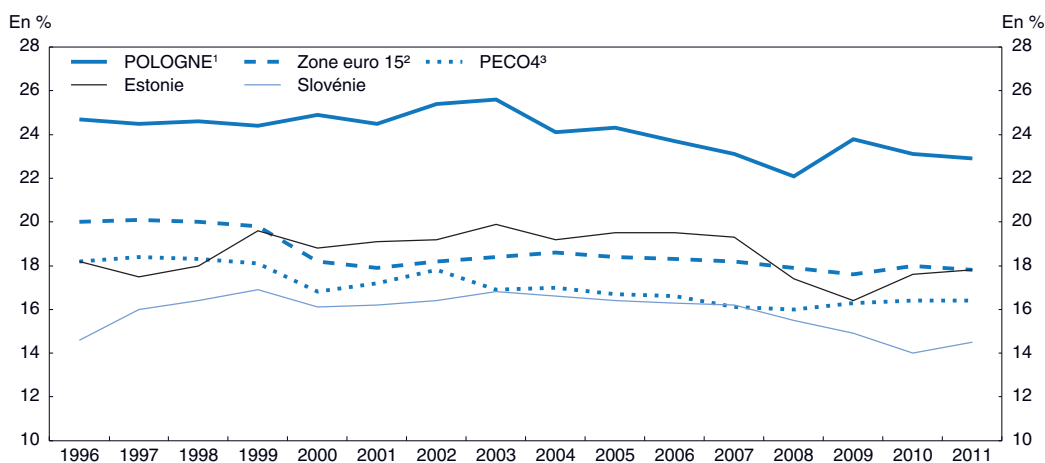
d'entreprise et continue de se classer parmi les plus mauvais élèves de l'OCDE s'agissant des formalités administratives, quantifiées en termes de charge administrative pesant sur les nouvelles entreprises et d'opacité administrative. En outre, l'emprise des pouvoirs publics sur l'économie reste l'une des plus fortes des pays de l'OCDE. Le sous-indicateur de l'actionnariat public était le plus élevé de tous les pays de l'OCDE en 2013, même si le programme de privatisation, lancé en 2008, n'a cessé de faire reculer le poids des participations publiques dans l'économie (voir plus loin).

D'autres indicateurs des conditions d'activité des entreprises font également ressortir que la charge de la réglementation reste élevée, malgré d'importantes améliorations. Selon l'enquête « *Doing Business* » menée en 2012 par la Banque mondiale, la Pologne est le pays qui a le plus progressé concernant la facilité à faire des affaires suite à quatre réformes ayant eu pour effet de faciliter l'enregistrement de la propriété, le paiement de l'impôt, l'exécution des contrats et les procédures de règlement de l'insolvabilité (World Bank, 2012). Cela étant, l'enquête confirme que les coûts administratifs imposés par la réglementation pèsent encore considérablement sur les entreprises : seuls neuf pays de l'OCDE se classaient moins bien que la Pologne en 2013 à cet égard (World Bank, 2013). Le processus de création d'entreprise semble y être particulièrement long. Selon l'enquête, les candidats doivent se soumettre à quatre procédures et le processus prend près d'un mois. Une réforme de ce processus, approuvée par le gouvernement début 2014, devrait ramener à sept jours le délai d'immatriculation (Ministry of Justice, 2014). À titre de comparaison, l'immatriculation d'une nouvelle entreprise ne prend qu'une journée en Nouvelle-Zélande. En outre, la Pologne est devancée par la plupart des pays de l'OCDE selon les critères que sont la complexité du régime fiscal, les difficultés pour régler les situations d'insolvabilité ou l'obtention d'un raccordement au réseau électrique pour les nouvelles entreprises (World Bank, 2013).

Les retombées sur le marché confirment l'existence d'importants obstacles à la concurrence et le fait que la Pologne peut encore améliorer ses résultats économiques grâce à une discipline de marché plus rigoureuse. La marge prix-coûts (ou indice de Lerner), mesure indirecte courante de la marge bénéficiaire brute sur les coûts marginaux et de l'ampleur de la concurrence sur les marchés de produits (Nickell, 1996 ; Aghion et al., 2005 et 2012 ; Boulhol, 2010), fait ressortir l'importance des réglementations ayant pour effet de restreindre la concurrence en Pologne. De fait, la marge prix-coûts moyenne, qui est de 23 points de pourcentage, est plus élevée de 5 à 7 points de pourcentage en Pologne que dans n'importe quel autre pays de la région (graphique 2.3). Elle a légèrement reculé en Pologne depuis 2003 mais est restée, en 2011, de 5 points de pourcentage supérieure à celle de la moyenne des 15 premiers pays ayant formé la zone euro (zone euro 15).

La structure intersectorielle de la marge prix-coûts en Pologne est analogue à celle des autres PECO4 (Hongrie, République tchèque et République slovaque) et des pays de la zone euro 15, mais elle est plus élevée dans tous les secteurs à l'exception des services administratifs (graphique 2.4). Le ratio prix/coûts moyens est déterminé par les pressions concurrentielles et les technologies de production propres à chaque secteur, exprimé par exemple en termes de rendements d'échelle et de coûts fixes. Comme on peut s'y attendre, la marge prix-coûts est faible dans le secteur manufacturier du fait que les concurrents étrangers tendent à comprimer les marges. En revanche, elle est particulièrement importante dans les secteurs orientés vers le marché intérieur et dans les secteurs protégés.

Graphique 2.3. Marge prix-coûts dans l'ensemble de l'économie de 1996 à 2011

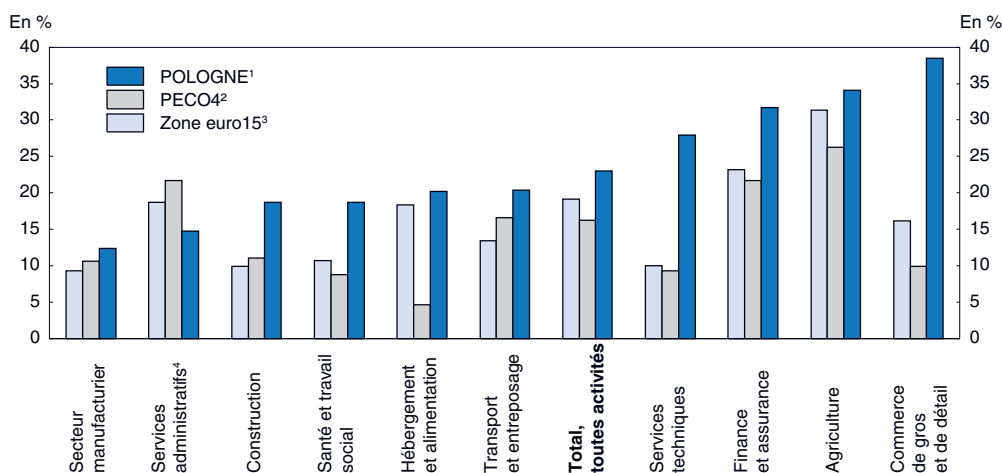


1. La marge prix-coûts est corrigée de l'emploi indépendant : les travailleurs indépendants sont supposés gagner le salaire moyen du secteur, sauf dans l'agriculture. Pour chaque pays la formule utilisée est la suivante :  $PCM = [VA - \sum_i (LABR_i - LABR_i/EMP_i \times SELF_i) - LABR_a]/OUTPUT$ , sachant que  $i$  est le secteur (sauf l'agriculture),  $VA$  la valeur ajoutée,  $LABR$  le coût de la main-d'œuvre,  $LABR_a$  le coût de la main-d'œuvre dans le secteur agricole,  $EMP$  l'emploi,  $SELF$  l'emploi indépendant et  $OUTPUT$  la production. Le coût de la main-d'œuvre n'est pas calculé pour la forte proportion que représentent les travailleurs indépendants dans l'agriculture (plus de 90 % en Pologne), qui donne à penser que le coût moyen de la main-d'œuvre contractuelle ne procurerait qu'une indication insuffisante du coût de la main-d'œuvre pour les travailleurs indépendants.
2. La zone euro 15 exclut l'Irlande pour laquelle les données ne sont pas disponibles.
3. Les PECO4 ne comprennent pas la Pologne.

Source : Base de données des comptes nationaux Eurostat et calculs de l'OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933000115>

Graphique 2.4. Marge prix-coûts en Pologne et dans les pays de comparaison de 2008 à 2011



1. Les travailleurs indépendants sont supposés gagner le salaire moyen du secteur, sauf dans l'agriculture. Les secteurs qui couvrent moins de 2 % de l'emploi en Pologne – principalement des activités publiques (enseignement, administration publique et défense) – ne sont pas mentionnés.
2. Les PECO4 ne comprennent pas la Pologne.
3. La zone euro 15 ne comprend pas l'Irlande pour laquelle les données ne sont pas disponibles.
4. Comprend les activités de ressources humaines, l'administration de bureaux, les activités de sécurité, les services aux bâtiments, les services d'agence de voyage et la location et location-bail de véhicules automobiles, d'effets personnels et d'appareils ménagers, ainsi que de machines et outillage et de propriété intellectuelle.

Source : Base de données des comptes nationaux Eurostat et calculs de l'OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933000134>

La Pologne a récemment mis en œuvre un important processus de déréglementation des services professionnels qui pourrait renforcer la concurrence dans ce secteur (voir plus loin). Cela étant, les pressions concurrentielles devraient rester faibles dans d'autres secteurs protégés. Plus précisément, la marge bénéficiaire brute moyenne est ainsi de 29 points de pourcentage supérieure à celle de la moyenne des autres PECO4 et de 22 points de pourcentage supérieure à celle de la zone euro 15 dans les secteurs du commerce de gros et de détail. Cela signifie que, malgré la pénétration croissante de chaînes de magasins et du commerce électronique, la concurrence dans les activités de gros et de détail reste peu vigoureuse. En effet, les réglementations relatives au commerce de détail y sont aussi restrictives qu'au Danemark et qu'en France. La réglementation la plus rigoureuse concerne l'octroi de licences d'ouverture de nouveaux points de vente, ce qui donne à penser que la réglementation en vigueur vise à protéger les acteurs déjà en place.

### **Politiques visant à améliorer le cadre réglementaire et la concurrence sur les marchés de produits**

Compte tenu de la rigueur des réglementations et de la faiblesse de la concurrence mesurées par des indicateurs de l'action publique et les marges prix-coûts, un renforcement supplémentaire de la discipline de marché pourrait avoir des effets bénéfiques à long terme sur la croissance de la productivité. Alors que l'actionnariat public demeure généralisé, la simplification et la rationalisation des aides d'État et le renforcement des compétences et de l'indépendance de l'autorité de la concurrence pourraient stimuler la concurrence. Pour accroître les pressions concurrentielles et permettre une meilleure affectation des ressources, il conviendrait en outre de donner aux consommateurs les moyens de faire respecter le droit de la concurrence, de simplifier les formalités administratives, de réformer les procédures de faillite inefficaces et de renforcer la transparence des procédures de passation des marchés publics et les capacités affectées à cette fin.

#### ***Du fait de son ampleur, l'actionnariat public fausse la concurrence***

Les économistes s'accordent largement à penser que le passage de l'actionnariat public à l'actionnariat privé renforce généralement l'efficacité et la rentabilité, notamment dans des secteurs où de fortes pressions concurrentielles peuvent s'exercer (Megginson et Netter, 2001). La privatisation est susceptible d'améliorer l'efficacité productive et l'affectation des ressources dans toute l'économie. Premièrement, l'actionnariat privé favorise et renforce les incitations à suivre de près les performances des dirigeants, en se fondant par exemple sur le prix des actions et des obligations, du fait que les actionnaires peuvent être d'autant mieux rémunérés que les résultats sont meilleurs alors que dans les entreprises publiques, toute augmentation des bénéfices revient aux contribuables qui ne peuvent exercer de contrôle direct sur la gestion. Le danger que représentent les OPA inamicales et les faillites et le marché concurrentiel des dirigeants d'entreprise du secteur privé peuvent inciter encore davantage ces derniers à s'efforcer de satisfaire aux objectifs de maximisation des bénéfices fixés par les actionnaires des entreprises privatisées plutôt qu'à gonfler les coûts du fait de ce que l'on appelle les « inefficacités-X ». À l'inverse, en raison des garanties implicites que peut induire la présence de l'État dans le capital des entreprises publiques, il existe un risque de relâchement de la discipline budgétaire.

Deuxièmement, l'actionnariat privé limite la capacité des milieux politiques et des groupes de pression à fausser l'affectation des ressources. Les syndicats polonais exercent une influence politique non négligeable dans les entreprises publiques des secteurs minier

et du transport à l'origine d'éventuelles pratiques clientélistes (Capobianco et Christiansen, 2011). Il s'avère en outre que certaines entreprises publiques bénéficient d'avantages concurrentiels du simple fait de leurs liens étroits avec les pouvoirs publics locaux (OCDE, 2009a). Elles peuvent percevoir des subventions directes ou implicites prévues par la législation et les procédures administratives ou par les procédures de passation des marchés publics (voir plus loin). Ces subventions sont susceptibles d'avoir une incidence sur le coût du capital des entreprises privées, les possibilités de rachat et la probabilité de faillite et en dernier ressort, sur la charge fiscale globale.

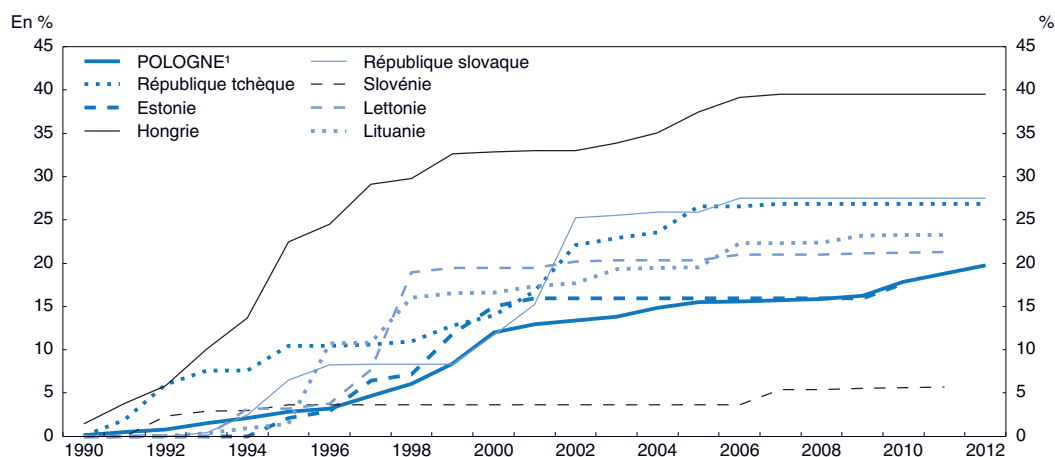
Cela étant, la privatisation n'est pas toujours une panacée. Ainsi, d'importantes composantes des industries de réseau sont des monopoles naturels, et la réglementation de monopoles privés puissants pose de grandes difficultés, comme le risque de capture de la réglementation. L'influence politique peut également perdurer si l'autorité de régulation sectorielle n'est pas indépendante de l'État. En outre, la séparation verticale des composantes potentiellement concurrentielles et du segment qui constitue le monopole naturel, suivie de la privatisation des activités concurrentielles, peut donner lieu à des problèmes d'agence. D'une part, l'autorité de régulation sectorielle peut fixer des prix d'accès qui ne couvrent pas les coûts de réseau et découragent l'investissement ; d'autre part, les prix peuvent aussi être fixés à un niveau trop élevé, ce qui crée des surcapacités. Renforcer l'indépendance de l'autorité de régulation sectorielle et ses capacités peut atténuer les risques de capture de la réglementation, l'influence politique et les problèmes d'agence (Nicoletti et Scarpetta, 2003 et 2005).

### ***L'actionnariat public reste généralisé***

La Pologne est devancée par les autres PECO concernant les recettes de privatisation cumulées depuis le lancement du processus de transition (graphique 2.5). Par voie de conséquence, l'actionnariat public reste l'un des plus prédominants de la zone OCDE selon l'indicateur de RMP de l'OCDE (graphique 2.6). La transformation des entreprises publiques en sociétés anonymes est, à tout le moins, une condition préalable à l'instauration d'une concurrence équitable entre les entreprises publiques et privées de sorte que le droit de la concurrence, celui des marchés publics et la législation générale sur les faillites s'appliquent de la même manière à ces deux catégories d'entreprises (OCDE, 2009a et 2012a). La restructuration du secteur des entreprises et le processus de privatisation ont débuté très modestement après 1992 et se sont accélérés vers la fin des années 90 avec le lancement d'un programme de privation de masse fin 1994 (OCDE, 2010a). En 1990, la Pologne comptait quelque 8 500 entreprises publiques. En 2012, 2 300 d'entre elles avaient été privatisées, 1 900 liquidées et environ 1 800 transformées en sociétés anonymes à vocation commerciale, alors que moins de 400 entreprises en activité sont encore entre les mains de l'État (Ministry of Treasury, 2013a ; OCDE, 2013c).

L'État polonais joue un rôle important dans de nombreux secteurs de l'économie où la concurrence pourrait s'exercer. En effet, la Pologne occupait, en 2008, la 6<sup>e</sup> position des pays de l'OCDE en termes de proportion des salariés des entreprises publiques dans l'emploi total (Christiansen, 2011). Les plus grandes entreprises publiques polonaises, qui se hissent au palmarès des 2000 plus grandes entreprises mondiales établi par Forbes (Forbes Global 2000), génèrent un chiffre d'affaires égal à plus de 12 % du RNB, leurs bénéfices atteignant 1.3 % du RNB et leur valorisation boursière s'établissant à quelque 15 % du RNB (Kowalski et al., 2013). La Norvège est le seul pays de l'OCDE pour lequel les chiffres en question sont plus élevés en raison de l'ampleur de son secteur pétrolier

Graphique 2.5. Recettes de privatisation cumulées en pourcentage du PIB



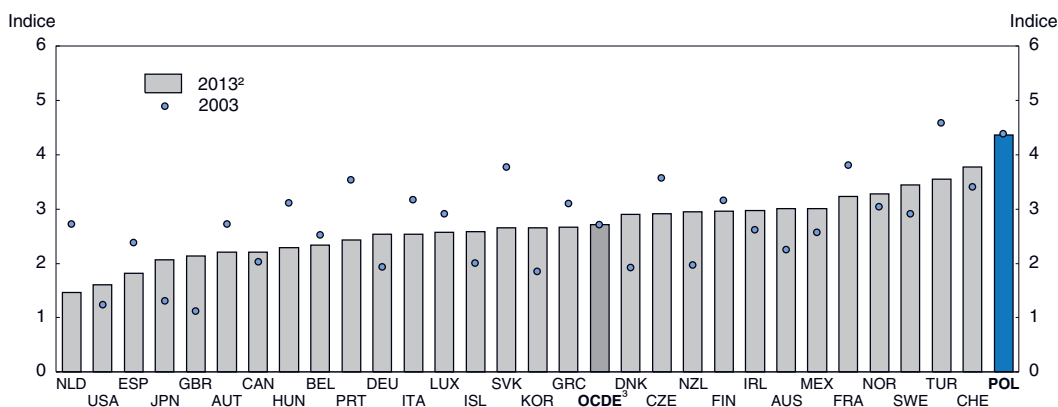
1. Les recettes de privatisation sont calculées en pourcentage du PIB de l'année concernée puis sont ensuite cumulées au fil des ans.

Source : Base de données de la Banque mondiale sur les privatisations, de 1990 à 2008, Indicateurs du développement mondial, Rapport Article IV du FMI et Base de données CESIFO DICE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933000153>

Graphique 2.6. Participation de l'État dans l'économie, indicateurs de RMP, 2003 et 2013

Indice variant sur une échelle de 0 à 6 (du degré de restriction le plus faible au plus élevé)<sup>1</sup>



1. L'indicateur de l'actionnariat public de l'OCDE (partie A) mesure la présence de l'actionnariat public dans 30 secteurs, l'ampleur de la participation de l'État dans les industries de réseau et le niveau du contrôle public dans les entreprises dans lesquelles l'État détient des participations. Cet indicateur est fondé sur les informations qualitatives, par exemple la présence ou l'absence d'entreprises publiques dans un secteur donné. Il mesure la portée de l'actionnariat public dans les différents secteurs plutôt que l'importance quantitative de la participation de l'État dans l'économie.

2. 2008 pour les États-Unis.

3. La moyenne de l'OCDE ne comprend pas le Chili, l'Estonie, Israël et la Slovaquie pour lesquels les données pour 2003 ne sont pas disponibles.

Source : OCDE (2014), Base de données préliminaire sur la réglementation des marchés de produits.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933000172>

(tableau 2.1). De plus, l'actionnariat public en Pologne ne couvre pas seulement quelques secteurs donnés, principalement des industries de réseau, comme c'est le cas dans nombre d'autres pays de l'OCDE. En 2008, on comptait en effet plus de 200 entreprises publiques dans le secteur manufacturier, employant au total quelque 80 000 salariés, ainsi que plus de 100 sociétés minières et près de 30 sociétés immobilières à capitaux publics (Christiansen, 2011).

Tableau 2.1. **Chiffre d'affaires, bénéfices, valorisation boursière et actifs des entreprises figurant au classement Forbes Global 2000 en % du RNB, 2011**

	Chiffre d'affaires	Bénéfices	Valorisation boursière
	En pourcentage		
Norvège	25.0	2.1	25.9
<b>Pologne</b>	<b>12.4</b>	<b>1.3</b>	<b>14.8</b>
France	7.9	0.4	7.1
Corée	6.8	0.2	4.0
Irlande	6.5	-1.9	0.3
Grèce	5.8	0.4	3.8
République tchèque	5.6	1.3	13.1
Suède	3.4	0.7	8.1
Finlande	3.3	0.7	10.6
Suisse	3.1	0.6	7.1
Royaume-Uni	2.8	-0.1	3.2
États-Unis	2.7	-0.1	0.4
Belgique	2.6	0.9	2.9
Autriche	1.1	0.1	3.1
Turquie	0.7	0.1	0.4
Japon	0.5	0.0	0.8
Italie	0.4	0.0	0.2
Allemagne	0.1	0.0	0.2

Source : Kowalski et al. (2013), « State-owned enterprises: Trade effects and policy implications », *OECD Trade Policy Papers*, n° 147.

En Pologne, la privatisation partielle des entreprises publiques suscite encore d'autres difficultés en matière de concurrence. Le gouvernement a généralement choisi de les introduire en bourse en cédant ses participations minoritaires ou majoritaires à un actionariat éparpillé. Le mode de privatisation a des répercussions importantes sur les gains d'efficacité, car il incite plus ou moins les dirigeants à procéder à la restructuration de leur entreprise (Djankov, 1999). Alors que l'effet global de la privatisation sur la productivité s'avère généralement positif dans les PECO, la concentration de l'actionariat privé semble avoir de meilleures retombées économiques que sa dissémination, sans doute du fait que l'État ne peut alors conserver un contrôle étroit sur l'entreprise même s'il en reste un actionnaire minoritaire (Estrin et al., 2009). En Pologne, 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, a été abrogée en 2010, la Commission européenne l'ayant jugée incompatible avec le droit de l'UE (OCDE, 2010a). Cela étant, l'État polonais a conservé une participation de contrôle dans de nombreuses entreprises dont il est resté l'actionnaire majoritaire ou un important actionnaire minoritaire. Cette forme de privation contrôlée par l'État peut être à l'origine de gains d'efficacité bien moindres qu'une privatisation à part entière. En effet, les entreprises sur lesquelles l'État continue d'exercer un contrôle peuvent bénéficier, par rapport aux entreprises privées, des mêmes distorsions de concurrence en leur faveur que les entreprises publiques.

### *L'intervention de l'État dans l'économie est susceptible de rester importante*

Le gouvernement a lancé un ambitieux programme de privatisation couvrant la période 2008-11, visant la cession de quelque 800 entreprises, ainsi qu'en 2012-13, et ce processus se poursuit encore. Il s'est accéléré en 2010-11, les produits de privatisation étant



passés de 0.2 % du PIB en 2008 à 1.0 % du PIB en 2011 ; le gouvernement escompte des recettes supplémentaires de l'ordre 0.2 % du PIB par an en 2013 et 2014. Cela étant, le gouvernement a classé quelque 50 entreprises publiques dans la catégorie des sociétés ayant une importance stratégique dans lesquelles il entend conserver une majorité de contrôle ou les céder par tranches d'une manière qui lui permette de conserver le contrôle en raison de l'éparpillement de leur actionnariat (Ministry of Treasury, 2013b). Ces entreprises publiques exercent principalement leurs activités dans les secteurs de l'énergie, de la finance et des industries extractives. Le tableau 2.2 ci-dessous en présente un échantillon. L'État souhaite de surcroît conserver le contrôle qu'il exerce sur des entreprises chimiques et minières qui ne sont pas considérées comme stratégiquement importantes.

**Tableau 2.2. L'État entend conserver le contrôle de certaines entreprises publiques même sur le long terme**

Échantillon d'entreprises publiques dans lesquelles l'État entend conserver une participation de contrôle

Entreprise	Secteur	En pourcentage	
		Participation de l'État en 2013	Participation de l'État visée
<b>Entreprises stratégiques</b>			
PGE	Énergie	62	50
Tauron	Énergie	30	25
PKO BP	Banque	31	25
PZU	Assurance	35	25
KGHM	Extraction de métaux	32	32
PGNiG	Pétrole et gaz	72	72
PKN Orlen	Pétrole et gaz	28	28
Grupa Lotos	Pétrole et gaz	53	53
<b>Maintien d'un contrôle sur des entreprises non stratégiques</b>			
Grupa Azoty	Produits chimiques	33	33
JSW	Exploitation minière – charbon	56	34
Komnpania Weglowa – NL	Exploitation minière – charbon	100	50
Katowicki holding Weglowy – NL	Exploitation minière – charbon	100	50
<b>Désengagement d'entreprises non stratégiques</b>			
Ciech	Produits chimiques	39	0
ENEA	Énergie	52	0
WSE	Secteur financier	35	0
PHN S.A.	Immobilier	75	0
Energa – NL	Énergie	84	0
Weglokoks – NL	Négoce – charbon	100	0

Source : Ministère du Trésor (2013b), « Poland: Privatisation plan & investment opportunities », juin.

Fin 2012, le Premier ministre a annoncé la création du Programme polonais d'investissement, dans le cadre duquel l'État mettra à profit les futures recettes de privatisation (tirées des cessions d'actifs et de participations publics), estimées à quelque 30 % du PIB, pour cofinancer des investissements dans les infrastructures, ainsi que dans les secteurs de la chimie, de l'énergie, du transport et des télécommunications (Ministry of Treasury, 2013). Si ce programme peut se justifier par la nécessité de remédier aux carences du marché qui ne procure pas suffisamment de financements à long terme pour les projets d'infrastructure, et pourrait de ce fait stimuler la croissance économique, il est également susceptible de se traduire par une intervention accrue de l'État dans certains secteurs concurrentiels de l'économie.

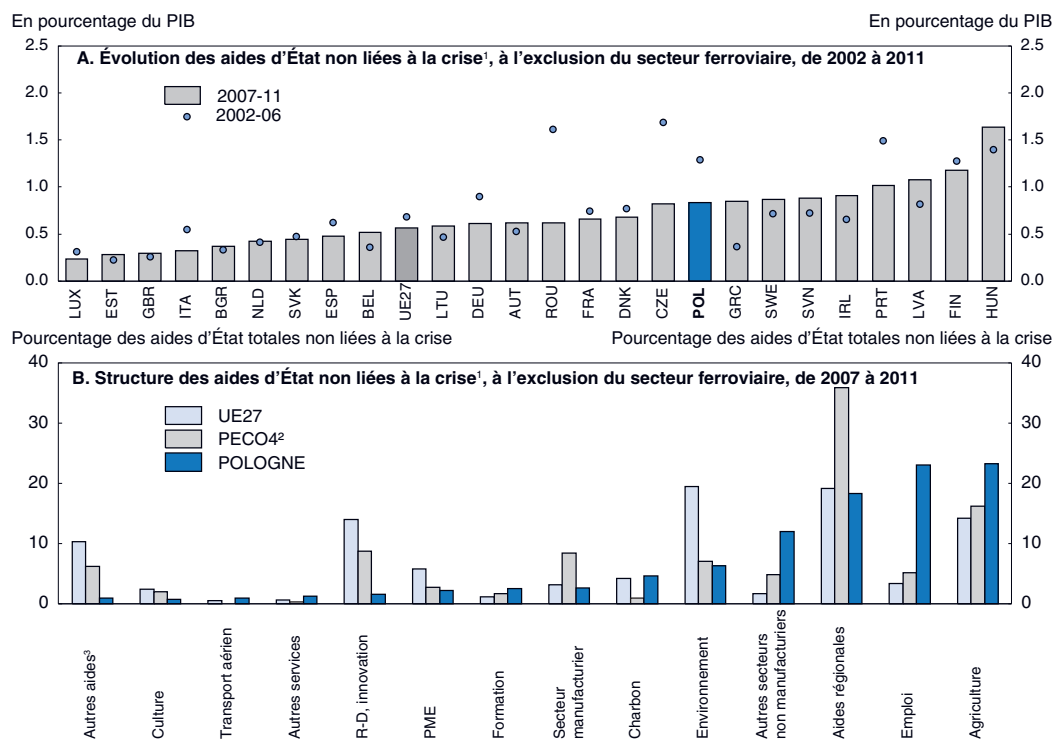
Le maintien d'une participation de contrôle majoritaire dans certaines entreprises actives dans les segments concurrentiels de l'économie peut limiter les avantages éventuels des programmes de privatisation de 2008-11 et de 2012-13. Même si l'État souhaite améliorer l'efficacité de ces entreprises en renforçant les normes de gouvernement d'entreprise plutôt qu'en les privatisant, un éventuel changement des priorités définies par le gouvernement peut facilement annuler le bénéfice de ces avancées et remettre en question le principe de l'indépendance du conseil d'administration. Ainsi, le Trésor a récemment exprimé sa volonté de renforcer, par le biais de leur conseil de surveillance, le contrôle qu'il exerce sur un certain nombre d'entreprises publiques (Polish News Bulletin, 2013b). En somme, l'État devrait nettement réduire ses participations dans les entreprises opérant sur des marchés concurrentiels, comme les institutions financières, les entreprises minières et chimiques, tout en assurant une gouvernance rigoureuse des entreprises qui lui appartiennent encore.

### **Les aides d'État devraient être mieux ciblées et périodiquement évaluées**

Les aides d'État, notamment les subventions et les dépenses fiscales visant certains secteurs et certaines entreprises donnés, pourraient aussi contribuer à fausser la concurrence. Les allègements fiscaux et les subventions, qui ont représenté environ 97 % des aides en 2011, en sont les formes les plus fréquentes (UOKIK, 2012). Ces aides, répertoriées par la Commission européenne, semblent élevées selon les normes européennes, même si leur part en pourcentage du PIB a reculé de 2002 à 2011 (graphique 2.7, panel A). La réglementation polonaise sur les aides d'État est conforme au droit européen. Les aides qui faussent la concurrence sont proscrites, même si certaines dérogations sont prévues pour sauver des entreprises, restructurer des secteurs d'activité ou des régions en difficulté, promouvoir le développement des PME ou stimuler l'emploi et la formation continue. Les dispositifs d'aide d'État ou la modification des modalités régissant leur emploi doivent être notifiés à la Commission européenne afin d'assurer l'égalité des conditions de concurrence. Les seules exceptions prévues sont les aides accordées en vertu de ce que l'on appelle les exemptions par catégorie et les aides *de minimis*. Les exemptions par catégorie visent à stimuler la création d'emplois, la compétitivité et l'activité des PME. Elles sont jugées compatibles avec les réglementations sur les aides d'État et sont exonérées de l'obligation de notification préalable. Au total, le montant maximal brut des aides *de minimis* ne doit pas dépasser 200 000 EUR par entreprise (ou 100 000 EUR pour le secteur du transport routier) sur une période de trois ans.

Les aides d'État peuvent contribuer à pallier certaines défaillances du marché et consolider la croissance économique et l'efficacité. Cela étant, c'est aussi un domaine dans lequel des groupes de pression peuvent tenter d'exercer une influence, ce qui peut fausser l'affectation des ressources (OCDE, 2010b ; Aghion et al., 2012). Globalement, ces aides semblent destinées à soutenir le secteur agricole et l'emploi, notamment celui des personnes handicapées, alors que les aides visant à favoriser la recherche-développement et la protection de l'environnement ont moins d'importance que dans l'UE27 et dans les autres PECO4 (graphique 2.7, partie B). Au niveau microéconomique, les aides d'État semblent dispersées, tant du point de vue des institutions qui les accordent que des bénéficiaires. En effet, un grand nombre d'organismes sont chargés de leur attribution. En 2011, 831 organisations, notamment des ministères, des organismes publics et des collectivités locales (389) ont accordé des aides d'État à quelque 81 000 bénéficiaires (UOKIK, 2012). Même si l'autorité de la concurrence enregistre les aides accordées, leur

Graphique 2.7. **Les aides d'État non liées à la crise sont élevées selon les normes européennes et sont ciblées sur l'agriculture et l'emploi**



1. Les aides d'État non liées à la crise ne comprennent pas les aides d'État liées à la crise financière et les aides d'État accordées, de 2008 et 2011, en vertu du cadre temporaire. Cette notion couvre les mesures autorisées par des décisions de la Commission européenne ou mises en œuvre par les États membres au titre d'une exemption par catégorie. Elle ne couvre pas les mesures qui ne favorisent pas des entreprises ou secteurs donnés et les subventions publiques qui n'ont pas d'incidence sur les échanges ou ne faussent pas la concurrence.
2. Les PECO4 représentent la moyenne non pondérée de la Hongrie, la République tchèque et la République slovaque.
3. Les autres aides regroupent les formes d'aide résiduelles qui représentent moins de 1 % des aides accordées en Pologne.

Source : Commission européenne (2012c), « Facts and figures on State aid in the EU Member States », *Commission Staff Working Paper*, n° 778.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933000191>

dispersion conduit à penser que la réduction du nombre d'institutions qui les attribuent pourrait renforcer le rapport coût-efficacité et faciliter leur suivi et leur évaluation économique.

En Pologne, un autre problème majeur concernant les aides d'État tient au fait que leurs retombées économiques, dont peuvent faire partie des distorsions de la concurrence, ne sont pas suffisamment évaluées. L'impact des aides d'État existantes devrait être minutieusement analysé et les éventuelles nouvelles aides devraient viser à pallier certaines carences particulières du marché, minimiser l'aléa moral et les risques d'anti-sélection et ne pas fausser la concurrence ou supplanter les financements privés. Le programme des zones spéciales d'entreprises (SPE) en est un exemple significatif. En Pologne, les investisseurs ont bénéficié d'incitations à implanter leurs activités dans 14 SPE depuis 1994 dans le cadre de politiques régionales de lutte contre le chômage structurel élevé frappant certaines régions périphériques. Font partie des avantages offerts dans ce cadre des abattements d'impôt, une aide à la gestion des formalités, la possibilité d'acquérir des terrains à un prix inférieur à celui du marché et des exonérations de taxe

foncière (OCDE, 2010a). L'année d'expiration de ce programme a été récemment reportée de 2020 à 2026. Cela étant, ses effets économiques doivent encore être évalués. Ce programme a en outre été critiqué par le ministère des Finances en raison de son incapacité à améliorer la croissance régionale (Ministry of Finance, 2013). Même s'il peut, en partie, avoir permis d'attirer des IDE et peut avoir notamment été motivé par la concurrence fiscale avec la Hongrie, la République slovaque et la République tchèque, il est susceptible d'engendrer d'importantes pertes nettes de bien-être en faussant la concurrence (OCDE, 2010a). En effet, des éléments économétriques relatifs à l'impact de ces zones économiques en France et au Royaume-Uni font apparaître des résultats contrastés. Ces éléments donnent à penser que certaines de ces zones peuvent être économiquement efficaces alors que d'autres peuvent générer d'importants effets de déplacement – sans avantages économiques – du fait de distorsions de concurrence affectant les entreprises du pays implantées à proximité (Criscuolo et al., 2012 ; Mayneris et al., 2012).

### ***L'autorité de la concurrence doit être plus indépendante et ses capacités doivent être renforcées***

La Pologne a fait beaucoup pour instaurer des politiques de la concurrence bien pensées et se situe à cet égard au-dessus de la moyenne de l'OCDE selon les indicateurs 2013 du droit et de la politique de la concurrence. Après le début du processus de transition, la politique de la concurrence était axée sur le contrôle des positions dominantes occupées par les monopoles publics classiques, notamment des fournisseurs d'infrastructure. Au fil des ans, le contrôle des aides d'État anticoncurrentielles est également devenu une priorité (Wise, 2003). La Loi de 2007 sur la concurrence et la protection des consommateurs a représenté une amélioration importante du dispositif en unifiant les règles de concurrence relatives aux violations du droit de la concurrence (accords verticaux et horizontaux et abus de position dominante) et aux fusions. En conséquence, selon les indicateurs 2013 du droit et de la politique de la concurrence, la Pologne semble mieux se classer que la moyenne des pays de l'OCDE en ce qui concerne le champ d'application des activités relevant du droit de la concurrence, les mesures prises à l'encontre des comportements anticoncurrentiels présumés et la capacité à promouvoir la concurrence à différents échelons de l'appareil d'État. Néanmoins, les informations sur la manière dont l'autorité de la concurrence lutte contre les comportements anticoncurrentiels présumés pourraient être encore approfondies. Il n'existe en effet aucune publication officielle expliquant les modalités d'évaluation des comportements anticoncurrentiels présumés que sont notamment l'abus de position dominante et les accords horizontaux et verticaux (Alemani et al., 2013).

Le sentiment qui domine globalement est que l'autorité de la concurrence est une instance efficace pour faire respecter le droit de la concurrence, même si les pressions concurrentielles dans l'économie sont faibles (voir plus haut) et en dépit de son budget limité. Dans l'édition 2013 du classement des autorités de la concurrence établi par la Global Competition Review (Global Competition Review, 2013), qui repose sur une enquête menée auprès de juristes, d'universitaires et de journalistes spécialistes du droit de la concurrence, l'autorité polonaise de la concurrence s'est vue attribuer la note de trois étoiles (le meilleur résultat étant de cinq étoiles). La mise en œuvre de la politique de la concurrence en Pologne est jugée analogue à l'action menée dans ce domaine en Finlande, en République tchèque ou en Suède mais nettement en deçà de celle des autorités allemande, américaine, britannique ou française (tableau 2.3). La Global Competition Review

Tableau 2.3. Classement des autorités de la concurrence

Élite (5 étoiles)		Très bonne (4 étoiles)	
Commission européenne	DG Concurrence	Japon	Fair Trade Commission (4.5 étoiles)
France	Autorité de la concurrence	Australie	Competition & Consumer Commission
Allemagne	Bundeskartellamt	Brésil	CADE
Royaume-Uni	Competition Commission	Pays-Bas	Nederlandse Mededingingsautoriteit
États-Unis	Department of Justice's antitrust division	Espagne	Comisión Nacional de la Competencia
États-Unis	Federal Trade Commission	Royaume-Uni	Office of Fair Trading
Bonne (3 étoiles)		Assez bonne (2 étoiles)	
Canada	Bureau de la concurrence (3.5 étoiles)	Belgique	Autorité belge de concurrence (2.5 étoiles)
Italie	Autorità garante della concorrenza e del mercato (3.5 étoiles)	Chili	Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (2.5 étoiles)
Corée	Fair Trade Commission (3.5 étoiles)	Danemark	Konkurrencestyrelsen (2.5 étoiles)
Nouvelle-Zélande	Commerce Commission (3.5 étoiles)	Mexique	Comisión Federal de Competencia Económica (2.5 étoiles)
Autriche	Bundeswettbewerbsbehörde (3.5 étoiles)	Pakistan	Competition Commission (2.5 étoiles)
République tchèque	Office for the Protection of Competition	Turquie	Rekabet Kuruma (figure au classement pour la 1 <sup>er</sup> fois) (2.5 étoiles)
Finlande	Finnish Competition Authority (Kilpailuvirasto)	Lituanie	Competition Authority
Grèce	Commission de la concurrence		
Hongrie	Office hongrois de la concurrence (Gazdasági Versenyhivatal)		
Irlande	Competition Authority		
Israël	Israel Anti-trust Authority		
Norvège	Autorité norvégienne de la concurrence (Konkurransetilsynet)		
<b>Pologne</b>	<b>Office of Competition and Consumer Protection</b>		
Portugal	Autoridade da Concorrência		
Russie	Federal Antimonopoly Service		
Afrique du Sud	Competition Commission		
Suède	Konkurrensverket		
Suisse	Commission de la concurrence		

Source : Global Competition Review (2013), *Rating Enforcement 2013*.

indique que la note attribuée aux autorités de la concurrence est déterminée en fonction de leur taille et de leur budget. L'autorité polonaise n'est pas particulièrement importante ni en termes de taille ni en termes de budget : avec quelque 130 personnes chargées de la concurrence, ses effectifs sont limités dans l'absolu et représentent une part plus restreinte dans l'emploi total que dans nombre d'autres pays. On peut en déduire de prime abord que la Pologne pourrait améliorer la mise en œuvre du droit de la concurrence en allouant plus de ressources à son autorité de la concurrence.

En plus des ressources limitées attribuées à son autorité de la concurrence, la Pologne se heurte à quatre sérieuses difficultés en matière de mise en œuvre du droit de la concurrence. La première tient au cadre juridique en vigueur qui ne confère guère de pouvoirs à l'autorité de la concurrence en matière d'application de mesures correctives structurelles. L'autorité de la concurrence peut lancer une étude de marché et en publier les conclusions, mais ne peut par exemple, imposer la scission d'entreprises occupant une position dominante. Cette incapacité est un problème important dans certains secteurs, comme les télécommunications, l'énergie, le transport ferroviaire, le transport aérien, les aéroports, qui sont très concentrés et en majeure partie aux mains de l'État. Ainsi, l'autorité ne peut imposer la séparation verticale des entreprises qui abusent de leur

pouvoir monopolistique en empêchant l'accès de tiers à leur infrastructure de réseau (comme les réseaux de transport et de distribution de gaz et d'électricité). Cette situation contraste avec celle prévalant dans des pays comme l'Allemagne, l'Autriche, le Canada, les États-Unis, l'Irlande, le Japon et le Royaume-Uni, où l'application de mesures de séparation structurelles est prévue par le droit interne de la concurrence (OCDE, 2012b). Un projet bienvenu de modification législative conférerait à l'autorité davantage de prérogatives lui permettant de réduire le pouvoir de marché et les rentes monopolistiques des entreprises publiques en imposant des mesures correctives structurelles.

Un deuxième problème est lié aux affaires d'entente et aux inefficiences du système juridique. Les parties concernées peuvent dans un premier temps faire appel des décisions de l'autorité de la concurrence auprès d'un tribunal spécialisé dans les questions de concurrence puis, en deuxième instance, devant une juridiction « normale ». Le délai entre la première décision rendue par l'autorité de la concurrence et la décision de justice finale peut donc être très long. Cela ne pose pas de problème majeur pour les fusions qui ne peuvent en tout état de cause être menées à bien avant la décision définitive, la longueur du délai peut avoir des conséquences économiques importantes dans les affaires d'entente, du fait que celles-ci peuvent perdurer tant que la décision définitive n'a pas été rendue. Ainsi, aucune décision n'a été rendue à ce jour dans une affaire d'entente présumée dans le secteur du ciment, communiquée par l'autorité de la concurrence en 2009. Un recours accru aux technologies de l'information et de la communication contribuerait à raccourcir la longueur des procédures judiciaires (Palumbo et al., 2013).

Le troisième problème est celui de l'indépendance politique du président de l'autorité de la concurrence, malgré d'importantes améliorations à cet égard. Si l'autorité de la concurrence a fait preuve d'une indépendance considérable dans les décisions qu'elle a rendues dans plusieurs affaires (Wise, 2003), une modification apportée à la loi de 2007 sur la concurrence a converti le mandat de cinq ans du président en contrat à durée indéterminée. Le Premier ministre qui a pris ses fonctions en 2008 a tiré parti de cette possibilité pour nommer un nouveau responsable qu'il a ensuite démis de ses fonctions en février 2014. Étant donné la durée indéterminée du contrat et la possibilité de révoquer son président sans justification, l'autorité de la concurrence peut se trouver exposée à des pressions politiques. Il serait bon que le président exerce un mandat non renouvelable d'une durée prédéterminée de cinq ou six ans, à cheval sur plusieurs cycles électoraux, et dispose d'un contrat assurant qu'il ne peut être révoqué sans faute. Dans le même temps, force est de constater qu'une procédure de recrutement formelle et concurrentielle a été mise en place pour la nomination d'un nouveau président et que des critères de sélection, comme l'expérience professionnelle et la formation, ont été instaurés pour assurer que le président est doté de compétences professionnelles de haut niveau ainsi que la transparence du processus de nomination. Le Premier ministre ne peut choisir le président que parmi les trois candidats sélectionnés par un groupe d'experts nommés sous son autorité. Ce groupe d'experts doit justifier par écrit les motifs de rejet des candidats non retenus sur la liste de présélection, les noms des personnes figurant sur cette liste étant publiés au journal officiel.

Enfin, le programme de clémence de lutte contre les ententes lancé en 2004 pourrait être plus incitatif. Le programme de clémence, qui accorde aux membres d'une entente qui divulguent des informations l'immunité ou un allègement des amendes qui leur sont infligées, est un moyen d'action important. De 2004 à 2011, l'autorité de la concurrence n'a reçu que 30 demandes de clémence, mais 16 entreprises ont demandé à en bénéficier en

2012 (UOKIK, 2013). Un récent projet de modification de la Loi sur la concurrence préparé par l'autorité améliorerait le fonctionnement du programme de clémence en récompensant mieux les membres des ententes qui les dénoncent. Dans le cadre d'un programme de clémence renforcé, inspiré de la législation américaine, les participants à une entente qui dénonceraient en deuxième ou troisième position l'existence de l'entente et qui ne rempliraient donc pas les conditions pour bénéficier des dispositions de départ prévues par le programme se verraient proposer une réduction d'amende s'ils signalaient l'existence d'une autre entente. Cette modification inciterait en outre davantage les personnes physiques, notamment les dirigeants et les représentants commerciaux des entreprises, à communiquer des éléments attestant de l'existence d'une entente. En vertu de la législation en vigueur, la responsabilité des personnes physiques, comme les hauts dirigeants ou les cadres des entreprises participant à une entente, se limite aux infractions procédurales. Le projet de modification de la loi étendrait leur responsabilité à tout comportement anticoncurrentiel, ce qui permettrait à l'autorité de la concurrence de leur infliger des amendes pouvant atteindre 2 millions PLN (environ 500 000 EUR) mais aussi de leur accorder le bénéfice de la clémence.

Le projet de modification prévoit également d'autres améliorations importantes : la simplification et le raccourcissement des procédures d'application du droit de la concurrence et l'ajout d'une liste des mesures correctives que l'autorité de la concurrence pourra imposer pour supprimer les obstacles à la concurrence. Ce projet introduirait notamment des mesures structurelles permettant de mettre en application la politique de la concurrence (voir plus haut). Une autre amélioration proposée vise à simplifier et à accélérer le processus de contrôle des fusions, ce qui permettrait à l'autorité de la concurrence de centrer plus facilement son action sur les opérations susceptibles de s'avérer les plus préjudiciables.

### ***Les actions privées visant à faire respecter le droit de la concurrence restent limitées***

Les actions privées désignent les actions portées par des particuliers et entreprises devant des juridictions ordinaires et visant la réparation des préjudices qu'ils ont subis du fait d'infractions au droit de la concurrence. L'action publique est depuis toujours prédominante en Pologne et les consommateurs s'en remettent largement à l'autorité de la concurrence pour contrôler les comportements anticoncurrentiels. Au moment de sa création en 1990, l'autorité de la concurrence avait pour principale mission de faire respecter le droit de la concurrence ; ce n'est qu'en 1996 qu'elle a été chargée de protéger les intérêts des consommateurs. En effet, de nombreux éléments économétriques confirment que le renforcement des droits, de la protection et de l'information des consommateurs va de pair avec l'intensification de la concurrence (OCDE, 2008b). La mise en œuvre de ces deux politiques sous une seule bannière assure une étroite coordination de l'action. La Loi sur la concurrence qui forme le fondement des activités de l'autorité de la concurrence depuis avril 2007 lui permet notamment d'imposer des sanctions pécuniaires à hauteur de 10 % du revenu net de l'exercice précédent des entreprises contrevenantes dont les pratiques portent atteinte aux intérêts collectifs des consommateurs.

La collecte des éléments de preuve étant relativement difficile et les procédures coûteuses dans les affaires de concurrence, les actions privées dans le domaine du droit de la concurrence sont vouées à être limitées dans la plupart des pays. Cela étant, les associations de consommateurs et les actions collectives peuvent inciter les plaignants privés à intenter des actions en justice (OCDE, 2011a). La notion d'action collective a été

introduite dans le droit polonais en juillet 2010 conformément à la Loi de décembre 2009 sur les recours collectifs (OCDE, 2011b). Les consommateurs et les chefs d'entreprise peuvent s'unir pour demander des dommages et intérêts lorsqu'ils subissent un même préjudice. Cette Loi ne limite pas les plaintes des consommateurs pour ce qui est de leur objet et ces plaintes peuvent dès lors faire suite à des atteintes à la concurrence et à des infractions au droit de la concurrence. Ainsi, en juillet 2013, le tribunal ayant jugé que la banque BRE avait illégalement prélevé à un groupe de 1 247 consommateurs une partie de leurs remboursements de prêts leur avait accordé le remboursement de ces sommes assorti des intérêts prévus par la loi. Il s'agissait là de l'une des premières actions collectives intentées en Pologne et de la plus importante par le nombre des plaignants. Cela étant, les atteintes à la concurrence demeurent rares et une seule action collective sur la quarantaine et plus intentées en 2010-11 a été engagée à ce titre, pour des faits de publicité mensongère (Piszcz, 2012 ; Tulibacka et Goral, 2013). Le petit nombre de juges ayant les compétences requises pour examiner les affaires relevant du droit de la concurrence, la connaissance limitée qu'ont les éventuels plaignants des procédures applicables et l'absence de dommages et intérêts punitifs expliquent en partie le développement restreint des actions privées (European Commission, 2008).

### ***Les formalités administratives et l'inefficience des procédures de faillite sont un frein à l'entrepreneuriat***

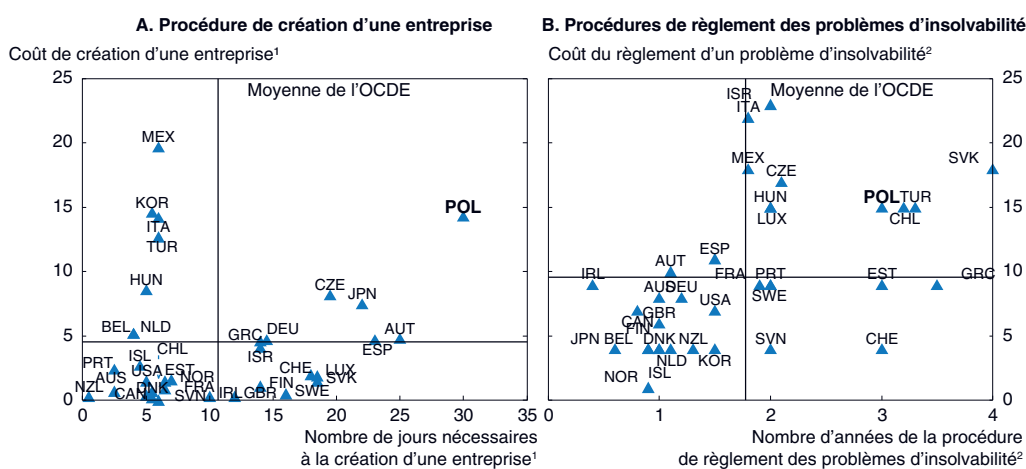
La concurrence et l'entrepreneuriat pâtissent des nombreux obstacles à l'entrée et à la sortie des entreprises. En effet, des éléments économétriques recueillis dans différents pays montrent que les formalités administratives pèsent sur la création d'entreprises et d'emplois (Ciccone et Papaioannou, 2007). Les autorités estiment que la charge administrative imposée aux entreprises par la réglementation représente plus de 5 % du PIB par an (OCDE, 2012c). Les formalités administratives et la pesanteur des procédures d'immatriculation sont susceptibles de freiner particulièrement l'implantation des entreprises étrangères par le biais des IDE ou de toute autre façon. Pour attirer des investisseurs plus mobiles à l'échelon international, il sera indispensable d'améliorer l'environnement des entreprises. Plus précisément, certaines réglementations applicables aux services professionnels peuvent entraver la concurrence étrangère. Ainsi, la Commission européenne (2012a) fait valoir que la transposition rudimentaire, par la Pologne, de la législation du marché unique a une incidence négative sur les conditions d'activité des entreprises, en particulier celles des entreprises étrangères. Même si la Pologne a transposé la directive « services », l'impact de la loi transversale qui en a découlé sur plusieurs textes de loi sectoriels reste incertain, notamment en ce qui concerne la fourniture de certains services, comme les services de formation et touristiques, par des prestataires étrangers (qui sont soumis à des règles d'établissement et d'enregistrement et à une obligation de posséder un document d'identité spécial par exemple).

L'État a lancé un programme visant à alléger les formalités administratives (OCDE, 2012c). En 2011, plusieurs améliorations importantes apportées au droit économique et aux procédures d'immatriculation des entreprises ont été mises en œuvre. Elles visent à simplifier les formalités administratives permettant la création et l'exploitation des entreprises en remplaçant les quelque 200 certificats délivrés par l'administration publique par un système d'auto-certification, et en réduisant le nombre de pièces à produire pour créer une entreprise. Le volume d'informations à communiquer pour exploiter une entreprise a également été réduit. Cela étant, le délai d'immatriculation à



l'issue duquel les entreprises sont habilitées à exercer leur activité reste long. Si les nouvelles entreprises peuvent s'immatriculer en ligne depuis la mi-2011 et si un jour suffit désormais pour l'enregistrement des sociétés à responsabilité limitée, le coût et le délai habituels nécessaires pour créer une entreprise, mesurés par l'enquête « *Doing Business* » de la Banque mondiale, restent importants selon les normes de l'OCDE (graphique 2.8, panel A). Les autorités projettent d'alléger encore la charge administrative, en adoptant de nouvelles mesures de simplification et en réduisant la paperasserie liée à la perception des impôts et des cotisations de sécurité sociale. Ainsi, des procédures en ligne bienvenues permettraient aux créateurs d'entreprise de ne soumettre qu'une seule demande au registre des sociétés, à l'administration fiscale, à la caisse de sécurité sociale et à l'institut de la statistique (Polish News Bulletin, 2014).

Graphique 2.8. **Les procédures de création d'entreprises et de règlement des problèmes d'insolvabilité restent longues et coûteuses**



Note : L'abscisse et l'ordonnée représentent respectivement la durée et les coûts moyens du processus dans les pays de l'OCDE.

1. Le coût de création d'une entreprise est indiqué en pourcentage du PIB annuel par habitant. Il comprend l'ensemble des frais officiels ainsi que les coûts des services juridiques ou professionnels si ceux-ci sont requis par la loi. Le délai de création d'une entreprise correspond à la durée moyenne que les juristes d'entreprise estiment nécessaire, dans la pratique, pour mener la procédure à terme, sur la base d'un suivi minimal de la part des organismes publics et de l'absence de frais supplémentaires.
2. Le coût du règlement d'un problème d'insolvabilité est exprimé en pourcentage de la valeur des passifs du débiteur. Le délai de règlement d'un problème d'insolvabilité correspond au temps requis (en années civiles) pour que les créanciers soient remboursés. La période mesurée par *Doing Business* correspond au laps de temps qui s'écoule entre la défaillance de l'entreprise et le remboursement d'une partie ou de la totalité des sommes dues.

Source : Banque mondiale (2013), *Doing Business*, 2014.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932999621>

La longueur et le coût des procédures de faillite découragent également l'entrepreneuriat et limitent la capacité à sauver des entreprises viables, notamment en période de ralentissement de l'activité. Ces facteurs peuvent en outre entraver la sortie des entreprises inefficaces, ce qui limite la réaffectation des ressources. La caractéristique la plus importante d'un bon régime de faillite tient à sa capacité à traiter les problèmes clairement, équitablement et rapidement. Si ce régime prévoit en outre une certaine clémence vis-à-vis des entreprises endettées, ces dispositions sont avantageuses pour l'entrepreneuriat du fait que les coûts liés aux faillites s'en trouvent réduits, et donc aussi les risques de dégradation de la situation, tout en permettant aux débiteurs de se redresser et de lancer de nouveaux projets. Ces avantages doivent toutefois être mis en balance avec les

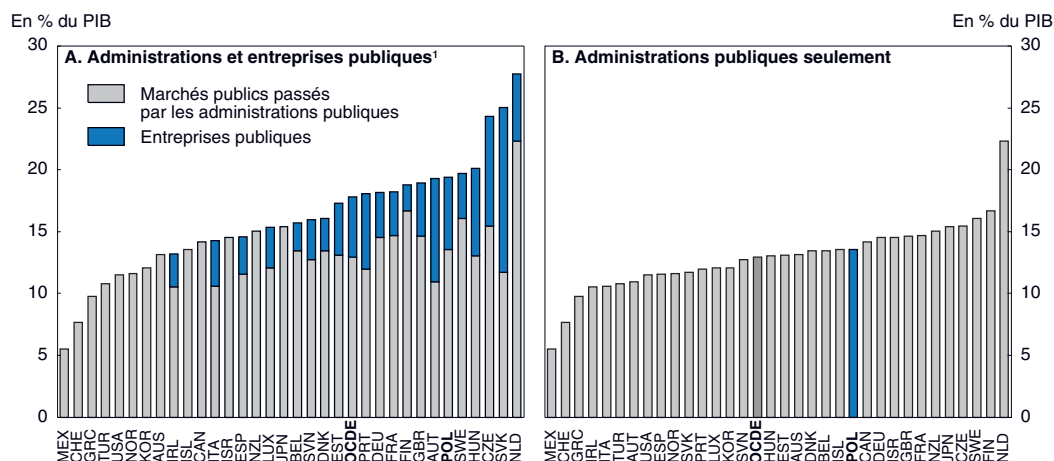
inconvenients et notamment le fait que l'accès aux capitaux est limité étant donné que les droits des créanciers en sont affaiblis (Bravo-Biosca et al., 2013). Dans ce domaine, la Pologne ne se classe pas particulièrement bien (graphique 2.8, panel B). Selon l'enquête « *Doing Business* » de la Banque mondiale, la procédure de faillite dure environ un an de plus que dans un pays moyen de l'OCDE et le coût qui en découle est aussi largement plus élevé. La procédure de faillite reste ouverte tant que des créances restent impayées, et peut donc durer longtemps. Ce n'est qu'une fois cette procédure parvenue à son terme, et à supposer que ne se pose aucun problème de mauvaise foi, que le chef de l'entreprise en faillite peut créer une nouvelle société. Ce dispositif a pour effet de limiter relativement, dans les faits, le nombre de faillites. Ainsi, en 2012, 4 313 entrepreneurs ont déposé une demande de constatation de dépôt de bilan, mais seulement 916 ont été déclarés faillis. Fait encourageant, le discrédit lié à une faillite semble avoir diminué et la société polonaise paraît de plus en plus disposée à accorder une seconde chance aux entrepreneurs défaillants (European Commission, 2012b). En outre, en 2014, un projet de réformes des procédures de faillite permettrait aux entreprises d'engager très tôt un processus de restructuration, introduirait des dispositions simplifiées et prévoirait l'instauration de mesures donnant une seconde chance aux entrepreneurs défaillants.

Les personnes physiques exploitant une entreprise dont elles sont les seules propriétaires ne peuvent déposer leur bilan qu'en vertu de la loi sur les entreprises, puisque la Loi sur la faillite personnelle ne s'applique pas aux entrepreneurs (OCDE, 2010b ; Ministry of Economy, 2012). Les bailleurs de fonds des petites entreprises imposant souvent à leur propriétaire de leur fournir une garantie personnelle pour couvrir le prêt consenti, sous la forme, par exemple, d'une deuxième hypothèque sur leur logement, la garantie personnelle d'un propriétaire d'entreprise et l'encours de sa dette en cas de faillite peuvent dans les faits l'empêcher de créer une nouvelle société et décourager par conséquent l'entrée sur le marché (Polish Agency for Enterprise Development, 2011).

### **Le renforcement des capacités de passation des marchés publics accroîtrait la concurrence**


L'élaboration et la mise en œuvre de politiques de passation des marchés publics ont d'importantes répercussions sur la concurrence qui s'exerce sur les marchés de produits, les finances publiques et la croissance à long terme. En Pologne, les marchés publics passés par l'administration générale ont représenté, selon les estimations, plus de 13 % du PIB en 2011 ; en prenant aussi en compte les marchés publics des entreprises publiques, ce pourcentage aurait été de 19 % du PIB (graphique 2.9). La valeur des marchés publics est importante : le montant de ceux attribués conformément à la loi polonaise sur les marchés publics a représenté 9.5 % du PIB en 2011 (Public Procurement Office, 2012). Si la procédure de passation des marchés publics ne garantit pas la neutralité concurrentielle, autrement dit le choix de fournisseurs offrant le meilleur rapport qualité-prix, les entreprises sont moins incitées à se livrer concurrence pour remporter un marché. De plus, des politiques faussées de passation des marchés publics ont un impact indirect préjudiciable sur la croissance à long terme, car elles ont généralement trait aux infrastructures physiques, ce qui a un impact important sur la compétitivité internationale (OCDE, 2011c). Outre l'adoption d'un cadre général approprié de politique de la concurrence, prévoyant notamment des dispositions de justice pénale, l'OCDE préconise une série de règles pour assurer la meilleure conception possible des procédures de passation des marchés publics afin de limiter les comportements anticoncurrentiels

Graphique 2.9. **Marchés publics en pourcentage du PIB dans les pays de l'OCDE, 2011**



1. Les données sur les marchés publics passés par des entreprises publiques sont celles de 2008. Les estimations relatives aux marchés publics passés par des entreprises publiques ne sont disponibles que pour certains pays de l'OCDE qui sont également membres de l'UE. Les pays qui ne font pas partie de ce groupe ne sont pas inclus dans la moyenne de l'OCDE pour ce calcul.

Source : OCDE (2011d et 2013d), *Panorama des administrations publiques*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933000210>

(autrement dit la collusion) et la corruption. De manière générale, la mise en œuvre de ces règles devrait s'accompagner d'une ouverture du marché intérieur à la concurrence internationale, d'une plus grande dématérialisation des procédures de passation des marchés publics, d'une formation plus poussée des agents publics, d'un examen systématique des adjudications de marchés publics et d'une vérification des procédures de passation des marchés publics (OCDE, 2011c). En Pologne, les marchés publics sont ouverts à la concurrence internationale et l'Office des marchés publics contrôle les modalités d'attribution des contrats et les procédures d'adjudication, mais certains facteurs spécifiques limitent l'efficacité des pratiques en vigueur dans ce domaine.

L'ampleur de l'actionnariat public dans des segments dans lesquels la concurrence pourrait s'exercer compromet la neutralité concurrentielle entre les soumissionnaires aux appels d'offre de marchés publics. Même si les règles de passation des marchés publics sont les mêmes pour les entreprises privées et publiques (des dispositions spéciales s'appliquent à la passation de marchés internes dans certains cas particuliers définis par la jurisprudence de la Commission européenne (OCDE, 2012a) et aux secteurs du gaz, de l'eau et de l'électricité), les pouvoirs publics peuvent être tentés de favoriser les entreprises publiques lors des appels d'offres. Ces pressions anticoncurrentielles peuvent être particulièrement fortes dans les secteurs dominés par les collectivités locales dans lesquels les relations personnelles peuvent jouer un rôle plus important. Si les collectivités locales décentralisées peuvent être plus à même que l'administration centrale de connaître les préférences de la population et de lui procurer des services adaptées à ses besoins, les ressources publiques locales peuvent facilement être détournées par les élites locales et des groupes politiquement puissants. En Pologne, les collectivités locales ont souvent tenté de mettre les entreprises publiques locales à l'abri de la concurrence. Ainsi, des municipalités se sont efforcées d'empêcher l'accès d'entreprises de pompes funèbres aux cimetières municipaux et, dans de nombreux cas, la concurrence dans les services d'eau et de transport locaux n'est guère développée (OCDE, 2009a). Il s'avère de même que

certaines municipalités protègent les monopoles locaux sur les marchés de la collecte des déchets en imposant leur entreposage sur des sites municipaux, même lorsqu'il existe d'autres lieux de stockage moins onéreux à proximité. La Loi de juin 2013 transférant aux collectivités locales la responsabilité de la gestion des déchets, qui leur impose d'instaurer des procédures de passation des marchés publics, implique aussi de mettre en place des capacités en la matière à l'échelon local. Les collectivités locales pourraient en outre créer un organisme public commun chargé du marché de la gestion des déchets, ce qui leur permettrait de dégager des économies d'échelle dans le domaine des ressources humaines et d'assurer l'équité de la concurrence dans le cadre des appels d'offres.

En Pologne, le prix est de loin le principal critère d'attribution des marchés publics : l'offre la moins disante est presque systématiquement retenue. Dans près de 90 % des marchés adjugés en 2011, le prix a été le seul critère d'attribution (Public Procurement Office, 2012). Ce choix s'explique principalement par le fait que les agents publics craignent d'être accusés de corruption. Pour des travaux simples, on peut comprendre que le prix soit le facteur le plus important retenu par les décideurs, mais pour des projets plus compliqués, il conviendrait de prendre aussi en compte les particularités et méthodologies techniques, les délais, l'exécution, l'organisation, les garanties et les références pour élaborer le cahier des charges comme pour évaluer les offres. L'impact environnemental devrait en particulier être expressément pris en compte. Le secteur public étant le principal acquéreur de toute une série de produits, les achats qu'il réalise peuvent promouvoir des avancées technologiques qui améliorent la qualité de la production, la santé publique et, au final, le bien-être de la population (OCDE, 2011c). En revanche, le recours excessif aux soumissionnaires les moins disants peut engendrer une concurrence déloyale, une détérioration de la qualité et des risques accrus d'inexécution des projets si les adjudicataires font faillite. Une affaire bien connue est celle de la COVEC, une entreprise chinoise qui était censée construire un tronçon de l'autoroute A2 mais qui y a renoncé car les coûts finaux qu'elle aurait encourus auraient été deux fois plus élevés que le montant de son offre initiale.

Dans l'ensemble, les autorités adjudicatrices devraient s'efforcer de développer des compétences permettant de mieux évaluer les aspects techniques des offres. Pour les projets particulièrement complexes, la mise en œuvre de procédures de dialogue compétitif, comme celles en vigueur au Royaume-Uni par exemple, pourrait aider les agents publics à évaluer les spécificités techniques. Dans le cadre de ces procédures, les candidats concurrents sont associés à la réflexion et dialoguent entre eux en toute transparence pour définir les solutions de nature à répondre aux besoins et soumettent donc un prix sur la base de spécifications très similaires. Un cadre plus stable de passation des marchés publics contribuerait en outre à atténuer l'incertitude et à faire baisser les coûts de soumission (OCDE, 2013e). Assurer une meilleure information dans le cadre des appels d'offres, axer le cahier des charges sur la performance fonctionnelle et imposer des sanctions appropriées en cas de comportements anticoncurrentiels pourraient renforcer l'équité et la transparence des marchés publics et permettraient d'obtenir une meilleure contrepartie de l'argent dépensé (OCDE, 2009b). Conformément à la modification de la Loi sur les marchés publics proposée en août 2013 par l'Office des marchés publics, les candidats aux appels d'offres qui soumettent des prix inhabituellement bas devraient être priés de produire des éléments confirmant qu'ils seront en mesure d'assurer la bonne fin du contrat sans dépasser les coûts annoncés (Polish News Bulletin, 2013c). La modification législative proposée prévoit en outre les sanctions dissuasives qui seront applicables à

ceux qui contreviendraient à ces dispositions : les soumissionnaires pourront être exclus de futurs appels d'offres et ne pas recouvrer leur garantie de soumission s'ils ne présentent pas les éléments voulus.

## Des progrès inégaux selon les secteurs

La réglementation polonaise des services privés est d'ampleur variable. D'abord, les industries de réseau se caractérisent par l'existence de segments en situation de monopole naturel sur lesquels la concurrence est difficile (sinon impossible) à instaurer. En pareil cas, le cadre réglementaire doit être conçu de manière à assurer l'accès non discriminatoire des tiers aux réseaux et à ouvrir à la concurrence les segments potentiellement concurrentiels. Ensuite, certains secteurs comme ceux des services professionnels, du commerce de détail, des services financiers et de l'agriculture sont par nature concurrentiels, mais l'intensité de la concurrence semble y être amoindrie par des réglementations génératrices de distorsions et par l'ampleur des participations publiques. Les réglementations internes adoptées par les associations professionnelles, par exemple, renforcent souvent la position des entreprises en place. Certaines réglementations favorisent en outre les monopoles locaux dans le commerce de détail et limite les entrées et sorties d'entreprises dans l'agriculture. Enfin, dans le secteur des services financiers, le contrôle des entreprises par l'État semble aussi de nature à réduire les pressions concurrentielles.

### ***La concurrence est encore faible dans la plupart des industries de réseau***

Dans les industries de réseau comme l'électricité et le gaz, lorsque l'entreprise qui possède et qui gère le segment du monopole naturel (les réseaux de transport et de distribution) est également présente sur le segment potentiellement concurrentiel (la production et l'approvisionnement), elle peut être tentée de protéger ses activités à ce niveau en empêchant les concurrents (éventuels) d'accéder aux infrastructures dont elle a le monopole ou en rendant cet accès difficile. La séparation des compagnies verticalement intégrées en différentes entités chargées respectivement de l'infrastructure de réseau et des activités concurrentielles peut donc faciliter l'accès des tiers. Il peut s'agir d'une séparation comptable au sein de la même entreprise, d'une séparation juridique et fonctionnelle lorsque l'entreprise est scindée en deux entités découplées placées sous le contrôle du même propriétaire, ou d'une séparation de la propriété. Celle-ci supprime en principe tout biais associé au propriétaire et exploitant de l'infrastructure en ce qui concerne l'accès des tiers au réseau. Bien que la séparation verticale soit souvent accusée de conduire à un sous-investissement dans l'infrastructure physique, une entreprise verticalement intégrée peut très bien elle aussi sous-investir dans son réseau pour des raisons stratégiques, de manière à empêcher l'arrivée de nouveaux venus sur les segments ouverts à la concurrence. Le fait d'intensifier la concurrence sur les segments libéralisés par suite de la séparation verticale devrait donc se traduire par d'importants investissements de la part des nouveaux arrivants (OCDE, 2012b). Des données empiriques relatives aux pays de l'OCDE montrent qu'une réglementation incitative du monopole naturel et l'existence d'une autorité de régulation sectorielle indépendante ont pour effet d'accroître l'investissement (Égert, 2009).

### ***L'actionnariat public fausse la concurrence dans les secteurs du gaz et de l'électricité***

En Pologne, la séparation verticale dans les secteurs du gaz et de l'électricité a commencé en 2004 sous l'influence de la réglementation européenne. Les premières mesures pour

ouvrir le marché de gros du gaz à la concurrence ont été prises cette année-là, lorsque l'exploitant du réseau de transport de gaz, Gaz-System, a été séparé de l'opérateur historique contrôlé par l'État, PGNiG. Le Trésor détient une participation de contrôle dans les deux entreprises, mais la règle de l'accès des tiers au réseau a été introduite. La modification apportée à la loi sur l'énergie en septembre 2013 contient de nouvelles améliorations. L'exploitant du réseau de transport est maintenant placé sous la tutelle du ministère de l'Économie, tandis que PGNiG reste sous celle du ministère du Trésor. Les deux ministères sont toutefois eux-mêmes placés sous le contrôle du Premier ministre. Le découplage juridique et fonctionnel des distributeurs de gaz a eu lieu en 2007 avec la création de six distributeurs régionaux au sein du groupe PGNiG (OCDE, 2012b). En 2013, ces six opérateurs ont été fusionnés pour former un seul distributeur, qui reste dissocié du fournisseur (PGNiG S.A.) à l'intérieur du groupe PGNiG.

La libéralisation du marché du gaz est en cours. Cependant, malgré le découplage juridique et fonctionnel, l'amélioration de l'accès des tiers et le développement des capacités d'interconnexion avec les pays voisins, l'opérateur historique PGNiG contrôlait encore 95 % du marché du gaz en 2012, de la production à la distribution, en passant par les importations, le stockage, les ventes de gros et de détail (ERO, 2012). Une bourse du gaz a été créée à la fin de 2012 et 97 entités ont été habilitées à y intervenir. Le gouvernement a pris des dispositions obligeant PGNiG et d'autres grands négociants en gaz à y vendre respectivement 30 %, 40 % et 55 % du gaz entrant dans le réseau polonais en 2013, 2014 et 2015. En juillet 2013, une modification apportée à la loi sur l'énergie a permis d'assouplir les conditions d'entrée des petits distributeurs en leur donnant le droit de ne pas dégroupier leurs activités d'approvisionnement et de distribution du moment qu'elles ne faussent pas la concurrence. Ces évolutions vont dans la bonne direction et devraient introduire davantage de transparence dans les règles applicables au commerce du gaz naturel, mais il y aurait lieu de renforcer encore la concurrence. La part de marché actuellement faible des autres fournisseurs de gaz indique que l'accès des tiers au réseau ne s'effectue pas correctement, et l'on ne voit pas bien comment la création d'une bourse d'échanges peut améliorer la concurrence étant donné la position dominante de PGNiG. D'ailleurs, l'autorité de la concurrence a récemment découvert que les conditions contractuelles appliquées par l'opérateur historique étaient désavantageuses pour les acheteurs de gaz en gros ou au détail (UOKiK, 2014). Le gouvernement devrait envisager d'accroître le nombre de nouveaux entrants dans les secteurs de la production et de la distribution du gaz, en opérant éventuellement une séparation totale de la propriété : i) entre la production et le transport, ces deux activités étant aux mains d'entreprises publiques ; ii) entre la production et la vente de gros, d'une part, et la distribution, de l'autre ; et iii) entre les distributeurs et les fournisseurs. La séparation complète de la propriété, qui entraînerait la privatisation de l'activité de fourniture de gaz de PGNiG, faciliterait l'arrivée sur le marché de nouveaux acteurs et limiterait les possibilités d'interférence politique via l'autorité de régulation du secteur.

La production d'électricité est elle aussi dominée par un petit nombre d'entreprises, la plupart étant publiques. La plus grande d'entre elles, PGE, dont l'État est l'actionnaire majoritaire, fournit près de 40 % de l'électricité polonaise, et les quatre principaux producteurs près de 70 % (ERO, 2013) ; trois d'entre eux sont directement contrôlés par l'État. Une bourse de l'électricité a été créée en 2010 et la loi fait obligation aux producteurs d'y vendre au moins 15 % de leur production. Parallèlement, les producteurs couverts par une clause d'indemnisation des coûts échoués dans le cadre d'accords d'achat d'électricité

à long terme ont été obligés d'écouler la totalité de leur production par l'intermédiaire de la nouvelle bourse. L'exploitant du réseau de transport, PSE, est juridiquement dissocié des grands producteurs publics mais il est détenu à 100 % par l'État. Comme dans le secteur du gaz, en septembre 2013, le gouvernement a transféré le contrôle de PSE du Trésor au ministère de l'Économie, le Trésor restant chargé des producteurs. Cette mesure est encourageante, mais la séparation totale de la propriété doit rester un objectif, et l'autorité de la concurrence devrait être habilitée à réduire les positions dominantes en cas d'infraction au droit de la concurrence.

Le Trésor est un actionnaire majeur de quatre des cinq principaux distributeurs d'électricité, qui sont indirectement détenus par l'État et verticalement intégrés par leurs liens de propriété avec les grands producteurs. Ces quatre groupes sont également très actifs en tant que fournisseurs sur le marché des entreprises et des particuliers. L'autorité de régulation du secteur estime que cette situation pose un problème de réglementation (ERO, 2012). L'accès des tiers au réseau de distribution, dont l'application relève de l'Office de régulation de l'énergie, a été renforcé en 2013 lorsqu'il est apparu qu'il était plus facile de changer de fournisseur sur le papier que dans la réalité du fait des pratiques de certains distributeurs et fournisseurs : longs délais, mauvaise information des clients et menaces d'interruption de la fourniture pour les inciter à changer d'avis (ERO, 2012). Environ 35 % de la fourniture d'électricité des cinq grands réseaux de distribution en 2012 étaient assurés par des fournisseurs alternatifs (dans la plupart des cas les autres opérateurs historiques). Néanmoins, il est naturel que les distributeurs soient tentés de favoriser les fournisseurs de leur groupe au détriment des autres ; la séparation totale de la propriété – et par conséquent la privatisation des producteurs appartenant à l'État – est le seul moyen d'éliminer complètement ce biais potentiel.

Le Plan d'action national en faveur des énergies renouvelables fixe un objectif de 15 % pour la part des énergies renouvelables en 2020. Les formes renouvelables de production d'électricité sont toutefois sous-développées. Depuis 2005, la mise en place de quotas obligatoires pour les compagnies d'électricité et le marché des certificats verts ont incité de nombreuses centrales au charbon détenues par l'État à opter pour la cocombustion charbon-biomasse, mais le développement des autres technologies demeure limité. Si les externalités étaient mieux prises en compte dans la fixation des prix, les autres énergies renouvelables seraient plus compétitives, mais il faudrait alors améliorer les capacités et la gestion du réseau. Le développement prévu des capacités d'interconnexion avec les pays voisins devrait encourager la concurrence entre les producteurs d'énergies renouvelables et faciliter l'équilibrage de l'offre et de la demande, tâche particulièrement difficile compte tenu du caractère par nature intermittent de la production d'énergie solaire et éolienne (OCDE, 2012c).

Les composantes du secteur qui sont des monopoles naturels (les réseaux de transport et de distribution) doivent être placées sous le contrôle d'un régulateur sectoriel indépendant qui stimulerait la concurrence au moyen d'une réglementation incitative et forcerait ainsi l'opérateur historique à être plus efficace. En Pologne, l'Office de régulation de l'énergie établit le cadre réglementaire auquel sont soumis les distributeurs et l'exploitant du réseau de transport. C'est lui qui détermine notamment la fixation des prix selon une formule de type « RPI-X » imposée aux compagnies pour une période de quatre ans (2012-15), ce qui leur laisse assez de temps pour tirer parti de gains d'efficacité. Néanmoins, il peut être délicat pour le régulateur d'imposer des objectifs d'efficacité rigoureux étant donné que la quasi-totalité des opérateurs sont contrôlés par l'État. Il est donc essentiel de renforcer son indépendance politique. En septembre 2013, le contrat à

durée indéterminée du président de l'Office de régulation de l'énergie a été converti en contrat à durée déterminée de cinq ans, renouvelable une fois seulement. Dans l'idéal, ce contrat ne devrait pas être renouvelable et il faudrait également empêcher le président d'accepter immédiatement un autre poste dans le secteur de l'énergie à la fin de son mandat, afin de prévenir les possibilités de « pantouflage ».

### ***La libéralisation du marché des télécommunications a accru la concurrence***

La libéralisation du marché des télécommunications est assez avancée. Le secteur est donc de plus en plus concurrentiel, surtout dans les services mobiles. Le renforcement de l'indépendance de l'autorité de régulation sectorielle, UKE (Urząd Komunikacji Elektronicznej), qui a fait suite aux procédures engagées contre la Pologne par la Commission européenne en 2009, est un changement à signaler. Le président de l'UKE est maintenant nommé pour une durée déterminée de cinq ans et les conditions dans lesquelles il peut être démis de ses fonctions sont clairement énoncées, ce qui n'est pas le cas pour d'autres régulateurs sectoriels ni pour l'autorité de la concurrence. En outre, il n'a pas le droit de prendre un emploi dans le secteur des télécommunications au cours de l'année qui suit son départ de l'UKE, cela afin de prévenir les conflits d'intérêts. En tant qu'autorité chargée de faire appliquer la réglementation des télécommunications, l'UKE contrôle les redevances d'accès (sur la base d'un audit des coûts) pour vérifier qu'elles n'ont pas d'effet d'éviction et surveille les délais dans lesquels les clients peuvent changer de fournisseur. Entre 2006 et 2013, l'UKE a rendu quelque 400 décisions à la suite de plaintes concernant l'accès des tiers. Toutefois, ces décisions font souvent l'objet de recours devant les tribunaux et les juridictions administratives ce qui retarde leur application ; dans un cas portant sur les tarifs de terminaison d'appel mobile, l'affaire a même suscité le déclenchement d'une procédure extraordinaire par la Commission européenne (European Commission, 2012c).

Le secteur des télécommunications se distingue aussi des autres industries de réseau par le fait que la présence de l'État dans les entreprises y est relativement limitée. L'opérateur historique, Telekomunikacja Polska (TPSA), a été entièrement privatisé en 2010. Les obstacles au changement de fournisseur ont été abaissés ces dernières années, comme l'atteste le délai requis pour changer d'opérateur de téléphonie fixe tout en conservant son numéro (« portabilité »), qui est passé de 23 jours en 2009 à 7 jours en moyenne en 2013 (un jour pour les demandes soumises directement par les abonnés et 14 jours pour les autres). Toutefois, TPSA domine encore le marché de la téléphonie fixe et, dans une moindre mesure, celui du haut débit fixe. Dans le secteur des télécommunications mobiles, l'arrivée d'un nouvel opérateur a récemment renforcé la concurrence, faisant baisser les prix à des niveaux largement inférieurs à la moyenne de l'UE, tandis que les tarifs de terminaison d'appel mobile ne cessent de diminuer (OCDE, 2012d).

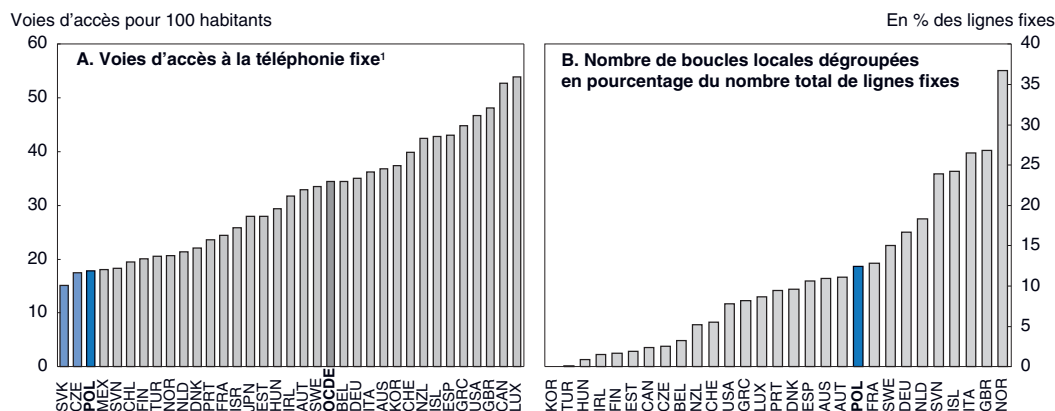
Malgré ces pressions concurrentielles, plusieurs problèmes importants subsistent dans le secteur des télécommunications. Premièrement, la privatisation de TPSA a suspendu le processus de séparation entre activités de détail et activités de gros. Or, si l'on en juge par les manœuvres de TPSA pour retarder l'accès des tiers, c'est un point sur lequel l'UKE devrait rester très vigilante. Malgré l'accord passé en 2009 entre l'UKE et TPSA sur la question de l'accès des tiers à l'infrastructure physique, en 2011, la Commission européenne a infligé une amende à l'opérateur pour abus de position dominante sur le marché du haut débit. Dans sa décision, la Commission indique que TPSA proposait des conditions abusives, retardait les négociations, rejetait les demandes de manière injustifiable et refusait de fournir des informations fiables et précises aux autres opérateurs (OCDE, 2012d).



Deuxièmement, le réseau téléphonique fixe est sous-développé et obsolète. La téléphonie fixe est assez limitée et les prix supérieurs à la moyenne de l'OCDE pour la plupart des services (OCDE, 2013f). En 2011, le nombre de lignes téléphoniques par habitant était parmi les plus bas de la zone OCDE (graphique 2.10, partie A). À côté de TPSA, d'autres entreprises publiques possèdent et exploitent une infrastructure dorsale (TK Telekom – propriété de compagnies de chemin de fer et d'énergie publiques – et Exatel, contrôlé par la compagnie publique du gaz). La pénétration du mobile et de l'Internet connaît une progression rapide depuis quelques années mais elle repose sur des réseaux de transmission aménagés pour les connexions haut débit. Le réseau principal est incomplet, mais il pourrait être coûteux de l'étendre, surtout dans les zones rurales faiblement peuplées. Pour ces zones, un réseau haut débit qui fonctionne bien suppose le déploiement de plateformes sans fil fixes ou mobiles. Si le déploiement du haut débit fixe sur le dernier kilomètre est jugé trop coûteux, il faudra peut-être alors étendre les réseaux sans fil, ce qui suppose malgré tout d'amener le réseau de fibre jusqu'aux antennes.

Graphique 2.10. **Le réseau téléphonique fixe est sous-développé**

2011 ou dernière année disponible



1. Les voies d'accès à la téléphonie fixe comprennent les lignes analogiques et RNIS.

Source : OCDE (2013f), *Communications Outlook 2013* (partie A) et OCDE (2011d et 2013f) *Communications Outlooks 2011* et 2013 (partie B).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933000229>

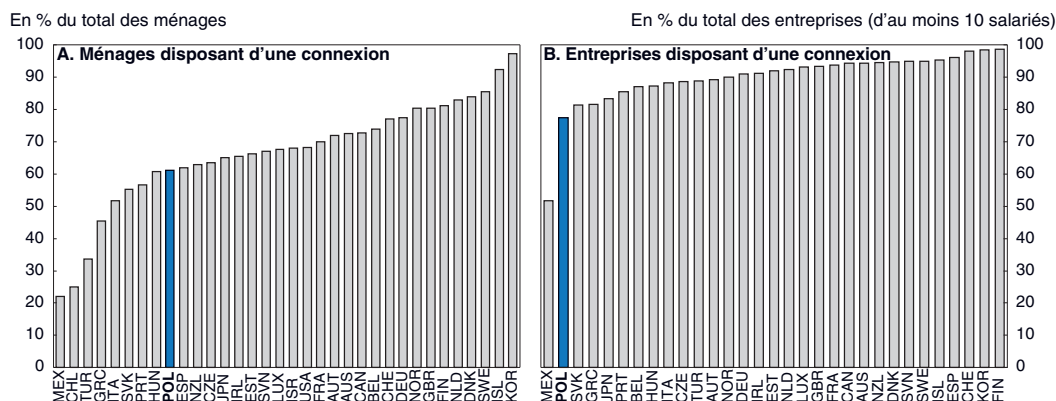
Troisièmement, le sous-développement du réseau fixe risque de créer des problèmes de concurrence au niveau local pour les fournisseurs d'accès à Internet, avec pour conséquence un choix qui pourrait être limité pour les consommateurs. Compte tenu des problèmes soulevés par la Commission européenne en 2011 au sujet de l'accès des tiers au réseau, on peut penser que le dégroupage de la boucle locale (DBL) n'est pas encore entièrement fonctionnel (OCDE, 2012b). Les progrès accomplis en matière de DBL sont rapides, mais le niveau initial était bas (graphique 2.10, partie B) : par rapport au nombre total de lignes téléphoniques fixes, la proportion de boucles locales dégroupées est passée de 5,3 % en 2009 à 12,4 % en 2011 ; d'importants investissements seraient nécessaires pour poursuivre la mise à niveau (OCDE, 2011d et 2013f).

Enfin, la faible pénétration de l'Internet et du haut débit peut empêcher la diffusion rapide des idées et de l'information, mettant ainsi un frein à la concurrence et à la croissance économique (OCDE, 2011e). La proportion de ménages disposant d'un accès à Internet est faible comparée aux moyennes internationales (environ 72 % en 2013), alors qu'elle frise

les 100 % en Corée (graphique 2.11). De plus, la Pologne occupe l'avant-dernière place du classement des pays de l'OCDE pour ce qui est de l'accès des entreprises au haut débit. Plus de 20 % des entreprises de 10 salariés ou plus n'avaient toujours pas de connexions haut débit en 2011.

Graphique 2.11. **L'accès à Internet est encore limité en comparaison internationale**

Connexions haut débit, 2011 ou dernière année disponible



n'est pas entre les mains d'une collectivité locale (le groupe Saur à Gdansk, qui est contrôlé par une entreprise publique française). Le paysage de la gestion de l'eau est aussi très fragmenté : on compte quelque 1 600 compagnies des eaux pour un peu moins de 2 500 municipalités. Il n'y a pas d'autorité de régulation sectorielle nationale et c'est au maire de chaque commune qu'il appartient d'exercer sa tutelle sur la compagnie locale des eaux. Les compagnies proposent des tarifs qui doivent être approuvés par les conseils municipaux. Dans l'ensemble, elles n'ont pas l'air très efficaces, étant pénalisées par des effectifs pléthoriques, un faible degré d'automatisation et de bas salaires (OCDE, 2011e) ; en 2008, sur 22 pays de l'OCDE examinés, les Polonais avaient la facture d'eau la plus lourde en proportion de leur revenu disponible (OCDE, 2010c).

La création d'une autorité sectorielle nationale indépendante pourrait améliorer l'efficacité du secteur. Il y a quelques années, l'autorité de la concurrence a été saisie d'un certain nombre de cas de clauses abusives dans des contrats passés avec des petites entreprises et des particuliers. Un régulateur national pourrait fixer des normes sectorielles pour la facturation et d'autres procédures relatives aux positions monopolistiques des fournisseurs. Il pourrait assigner des objectifs de productivité à chaque compagnie en se fondant sur des évaluations comparatives internationales et des critères de référence, ce qui favoriserait la concurrence et inciterait peut-être les divers acteurs à fusionner afin de tirer parti d'économies d'échelle. On pourrait aussi inclure les services de collecte et de traitement des eaux usées dans le champ de compétence de cette autorité nationale de régulation de l'eau. Une plus grande efficacité au niveau de l'exploitation permettrait de dégager des marges pour financer les investissements qui font cruellement défaut dans les infrastructures de distribution d'eau et d'évacuation des eaux d'égout. La Pologne est l'un des rares pays de l'OCDE où une part non négligeable de la population, 13 %, n'était pas encore raccordée au réseau de distribution d'eau en 2009. La mise en conformité avec la réglementation de l'UE en matière d'assainissement appelle elle aussi d'importants investissements.

### ***La concurrence dans le secteur ferroviaire reste limitée***

Le renforcement de la concurrence dans le secteur ferroviaire devrait se traduire par une plus grande concordance entre les prix et la qualité des services, ce qui pourrait contribuer à la compétitivité du transport intermodal, accroître la part du rail dans l'ensemble du trafic et réduire les émissions de gaz à effet de serre ainsi que la pollution atmosphérique. Comme il était indiqué dans l'*Étude* de 2008, qui comportait un chapitre consacré aux infrastructures de transport, le secteur ferroviaire polonais était particulièrement inefficace (OCDE, 2008a ; Kierzenkowski, 2008). Malgré certains progrès, la qualité de l'infrastructure ferroviaire est encore perçue par les chefs d'entreprise mondiaux comme la plus mauvaise des pays de l'OCDE (World Economic Forum, 2013). Plusieurs programmes de restructuration ont été mis en œuvre pour accroître l'efficacité de la compagnie publique de chemins de fer (PKP). Elle a été scindée en une société holding, qui a conservé le transport de marchandises et le transport national et régional de voyageurs, et plusieurs entités chargées de la gestion des infrastructures. En 2007, le gouvernement a lancé un plan intitulé « Stratégie pour le transport ferroviaire jusqu'en 2013 », dont le principal objectif était de préparer la privatisation des activités de fret et de transport transnational de voyageurs de PKP. Les activités de transport de marchandises (PKP Cargo) ont été partiellement privatisées en octobre 2013, mais l'État a conservé une participation majoritaire, et la privatisation des activités de transport de voyageurs (PKP Intercity) n'a pas encore commencé.

À travers PKP Intercity et plusieurs compagnies régionales, les entreprises publiques continuent de dominer le transport de voyageurs. En 2011, les cinq premiers exploitants se partageaient plus de 90 % du marché en termes de nombre de voyageurs (UTK, 2012). La seule compagnie qui ne soit pas contrôlée par l'État ou les collectivités locales, Arriva RP, propriété de Deutsche Bahn, détient 1 % de part de marché. On peut penser qu'une plus grande concurrence donnerait lieu à des gains de productivité considérables. D'après l'Étude de 2008 (OCDE, 2008a), cette concurrence pourrait être encouragée au moyen d'appels d'offres pour la fourniture des services dans des régions spécifiques. Toutefois, il importe aussi que l'organisation du transport de voyageurs à l'échelle régionale ne conduise pas à des comportements anticoncurrentiels de la part d'opérateurs restreignant le trafic entre les régions.

La libéralisation du fret ferroviaire a commencé en 2003 et un grand nombre de licences ont été rapidement octroyées par l'Office du transport ferroviaire (UTK), l'autorité de régulation sectorielle, pour le transport des marchandises et pour la location du matériel roulant. Du coup, les tarifs ont fortement baissé, de nouveaux services ont été développés et la part de marché de l'opérateur en place (PKP Cargo) a diminué. Cela dit, PKP Cargo détenait encore 60 % du marché en 2012 (contre 80 % en 2006) et d'autres entreprises publiques, dont PKP LHS, spécialisée dans l'industrie lourde, et Lotos Kolej, le transporteur de la compagnie pétrolière publique Lotos, jouaient toujours un rôle important, bien que moindre qu'auparavant, sur le marché du fret. Le fait que l'entreprise publique PKP PLK S.A., qui fait partie du groupe PKP, continue d'avoir la haute main sur l'infrastructure ferroviaire constitue assurément un obstacle à la concurrence. Le fait est que PKP Cargo a bénéficié d'un traitement préférentiel en ce qui concerne l'attribution de liaisons par PKP PLK S.A. (OCDE, 2008a). De plus, 6 des 28 terminaux de transbordement en service (dont le plus important d'entre eux – Malaszewicze – sur la frontière orientale) sont la propriété de PKP Cargo ou de sa filiale, Cargosped Sp. z o.o. L'Étude de 2008 préconisait la séparation verticale de la propriété, de préférence à la séparation juridique ou comptable, entre le principal gestionnaire public de l'infrastructure (PKP PLK S.A.) et le groupe PKP, afin de favoriser la neutralité concurrentielle entre les transporteurs publics et privés et d'améliorer la transparence des tarifs d'accès en supprimant la possibilité de subventions croisées au sein du groupe PKP.

Un effort pourrait être fait pour renforcer l'indépendance de l'UTK. Comme dans d'autres industries de réseau où l'État est très présent, le président de l'UTK est nommé pour une période indéterminée et peut être révoqué de façon discrétionnaire par le Premier ministre (Krol, 2010). En fait, le Premier ministre a usé de cette prérogative en 2012 pour démettre le dernier président de l'UTK. Un mandat à durée déterminée et non renouvelable, définissant clairement les conditions de révocation de son titulaire, doublé d'une séparation verticale entre le gestionnaire de l'infrastructure et le transporteur public, renforcerait l'indépendance politique de l'autorité de régulation et aiderait à garantir l'accès des tiers au réseau, notamment grâce à une tarification non discriminatoire. Il semble en effet que l'UTK ait eu tendance à approuver sans difficulté les tarifs proposés par le gestionnaire de l'infrastructure, PKP PLK S.A. (OCDE, 2008a), d'où une inflation des redevances qui a suscité des plaintes de la part des utilisateurs du réseau ferré. En mai 2013, la Cour de justice de l'Union européenne a jugé excessives les redevances d'accès aux infrastructures (Court of Justice of the European Union, 2013). Depuis quelque temps, l'UTK fait preuve d'une plus grande vigilance en matière de tarifs : en avril 2013, elle a obligé le gestionnaire PKP PLK S.A à modifier sensiblement les redevances qu'il proposait, avant de les approuver.

### **La présence de l'État est importante dans les secteurs de l'aviation et des ports maritimes**

La Pologne possède 13 aéroports. Les acteurs du secteur aéroportuaire sont la Société publique nationale des aéroports (PPL) (sous la tutelle du ministère des Infrastructures et du Développement), les municipalités et les régions. Les aéroports de Varsovie et de Zielona Góra sont administrés par PPL, tandis que les 11 autres aéroports sont exploités en tant que sociétés commerciales distinctes, bien que PPL y conserve souvent une participation importante. Cette structure du capital n'est pas propice à la concurrence entre les aéroports. Une solution consisterait à instaurer l'indépendance totale du gestionnaire d'infrastructures à l'égard des exploitants d'aéroport, afin de favoriser des politiques de tarification plus compétitives et transparentes. Les propriétaires d'aéroport pourraient accorder des contrats de concession de longue durée pour les différents aéroports. L'essentiel, bien sûr, est que les enchères et les concessions soient bien conçues et mises en œuvre de façon à prévenir les comportements collusoires et à attirer les entrants potentiels, tout en évitant des renégociations opportunistes et en prévoyant des incitations suffisantes en faveur de l'investissement à long terme (OCDE, 2007). Le gouvernement a pour objectif de transformer PPL en société commerciale afin d'accroître son efficacité et ses possibilités de financement. Cette mesure pourrait être un premier pas vers la privatisation, recommandée dans l'Étude de 2008.

Les aéroports polonais détiennent un certain pouvoir de monopole régional, mais le chevauchement de leurs zones de chalandise ainsi que la place importante qu'occupent les compagnies aériennes à bas coût dans le secteur, celles-ci changeant facilement d'aéroport, exercent des pressions à la baisse sur les redevances aéroportuaires. Depuis janvier 2014, l'autorité de l'aviation civile contrôle les redevances aéroportuaires en fonction des coûts prévus. L'autorité jouit d'une certaine indépendance dans la mesure où les droits et les fonctions de son président sont définis dans la Loi sur l'aviation. Ce dernier, qui est nommé par le Premier ministre, dispose d'un contrat de durée indéterminée. Bien que le recrutement du président se fasse par voie de concours ouvert, l'indépendance de l'autorité pourrait être renforcée si celui-ci exerçait ses fonctions dans le cadre d'un contrat de durée déterminée non renouvelable, garantissant qu'il ne pourrait être révoqué que pour faute. S'agissant des aéroports accueillant plus de cinq millions de passagers, l'autorité de l'aviation civile peut accepter ou rejeter les redevances proposées par les gestionnaires d'aéroport, tandis que pour les aéroports plus petits, elle peut exiger la modification des redevances établies. Elle ne peut cependant le faire qu'en déterminant si les procédures prévues dans le cadre juridique de fixation des redevances ont été respectées, et elle ne peut vérifier, du point de vue économique, les coûts qui sous-tendent les propositions de redevances (Wolszczak, 2009). La possibilité, pour le régulateur, de vérifier les coûts économiques censés être couverts par les redevances aéroportuaires renforcerait probablement la pression concurrentielle.

Le transport aérien se développe rapidement, depuis la libéralisation des vols intérieurs et internationaux consécutive à l'adhésion de la Pologne à l'UE et l'arrivée sur le marché d'un certain nombre de compagnies à bas coût. Malgré tout, la part de marché de la compagnie aérienne d'État (LOT), en termes de passagers transportés, est de 28 % (ce qui est comparable à celle de Ryanair mais plus que celle de Wizz Air, qui est de 20 %, selon le Warsaw Business Journal, 2013). Le gouvernement a plusieurs fois tenté en vain de privatiser LOT. Cette compagnie appelle une restructuration urgente ; elle est déficitaire depuis plusieurs années et nécessite des subventions publiques, qui font actuellement

l'objet d'une enquête de la Commission européenne. L'existence d'une grande compagnie aérienne subventionnée et d'aéroports détenus par l'État risque de porter atteinte à la neutralité concurrentielle. Bien que la Loi sur l'aviation assure une certaine indépendance à l'égard des propriétaires d'aéroport et des compagnies aériennes pour l'attribution des créneaux d'atterrissage, les aéroports publics peuvent être tentés d'utiliser des redevances d'accès pour protéger LOT contre ses concurrents.

Selon le Forum économique mondial (2013), la qualité des infrastructures portuaires maritimes de la Pologne est considérée comme médiocre, le pays se classant au 97<sup>e</sup> rang sur 148. Cela tient notamment au fait que les grands ports maritimes appartiennent à l'État et que leur gestion laisse à désirer. Toutefois, comme le préconisait l'Étude de 2008, ils ont engagé la modernisation de leur stock d'équipements obsolètes. Bien que les ports demeurent propriété publique, des investisseurs privés ont créé des sociétés qui y exercent leurs activités, contribuant ainsi à leur renouveau. Dans le même temps, des ports géographiquement proches, tels que Gdansk et Gdynia, ont commencé à se faire concurrence. Une privatisation plus large pourrait favoriser davantage la concurrence et l'efficacité. Les ports bénéficient toutefois d'un traitement fiscal favorable, qui est de nature à fausser la concurrence intermodale et devrait être progressivement abandonné (OCDE, 2008a).

### **Les services professionnels sont en partie déréglementés**

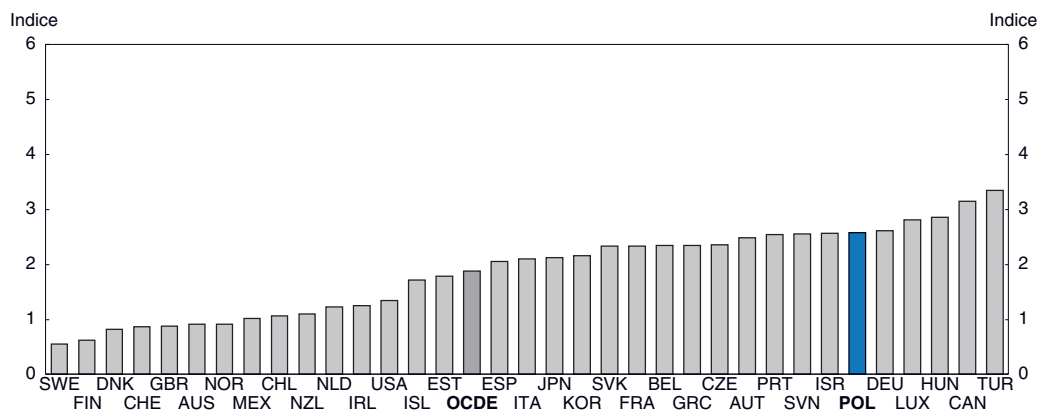
L'autoréglementation des services professionnels, ou des règles analogues inscrites dans les textes législatifs, sont relativement courantes dans les pays de l'OCDE, mais elles peuvent inutilement restreindre la concurrence. Ainsi, la Pologne comptait environ 350 professions réglementées en 2011 (Rojek, 2013). Le niveau moyen de réglementation des professionnels des domaines financier et juridique ainsi que des architectes et des ingénieurs se situait en 2013 au-dessus de la moyenne de l'OCDE et nettement au-dessus des niveaux les plus bas observés dans des pays comme la Finlande, la Suède ou le Royaume-Uni (graphique 2.12). Des indicateurs de niveau inférieur montrent que la réglementation, lourde, prend le plus souvent la forme de règles strictes d'accès aux professions (obligations en matière d'autorisation d'exercice et de formation), tandis que la réglementation concernant la conduite n'est guère contraignante. Il y aurait donc lieu de croire qu'un assouplissement de la réglementation de l'accès aux professions favoriserait probablement la concurrence, sans être préjudiciable à la qualité des services.

Dans ce contexte, le gouvernement a récemment lancé un vaste programme de déréglementation. En 2011, près de 70 % des professions actuellement réglementées ont été sélectionnées en vue de leur déréglementation complète ou partielle. Cette démarche ne fera certes que ramener la Pologne au niveau moyen de l'UE, mais elle constituera une étape très importante en vue d'assouplir l'accès aux professions et d'exposer les professions concernées à une plus grande concurrence. Elle aura vraisemblablement pour effet de faire baisser les prix, et donc les rentes monopolistiques, et de créer des emplois dans l'économie, surtout chez les jeunes. La productivité va probablement augmenter dans les professions déréglementées, et la simplification des formalités administratives et la baisse des coûts des moyens de production devraient contribuer aussi à améliorer la compétitivité dans d'autres secteurs faisant appel à ces services professionnels.

Le programme de déréglementation concerne quelque 250 professions qui représentent 6 % de la population active (environ 1 million de personnes), dont 3 % de la population active dans les secteurs devant faire l'objet d'une déréglementation totale. La déréglementation sera conduite en trois vagues. La première, adoptée par le Parlement en


### Graphique 2.12. L'indicateur OCDE de la rigueur de la réglementation des services professionnels en 2013<sup>1</sup>

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



1. 2008 pour les États-Unis.

Source : OCDE (2014), Base de données préliminaire sur la réglementation des marchés de produits.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933000267>

juin 2013, touche 51 professions, notamment juridiques. Elle vise à accélérer et à simplifier les examens d'entrée ainsi qu'à étendre l'admissibilité pour les avocats et les huissiers de justice, supprimer les exigences relatives à la nationalité applicables aux notaires, de même que l'obligation de détenir un diplôme universitaire pour les personnels de justice et du ministère public, les agents et gérants immobiliers, ainsi que les moniteurs d'auto-école, et à raccourcir la durée d'apprentissage obligatoire pour un certain nombre de professions. Bien que les associations professionnelles soient opposées à la déréglementation et prétendent que cette démarche risque d'aller trop loin et de porter atteinte à la qualité des services, le public y est favorable, comme le révèlent un récent sondage d'opinion et l'approbation du premier projet de loi par le gouvernement et les députés de l'opposition (Rojek, 2013).

La deuxième vague de déréglementation, lancée au cours du second semestre de 2013, concerne 91 professions. Elle devrait avoir atteint son objectif au cours du premier semestre 2014. Les professions concernées comprennent les ingénieurs de divers secteurs, les comptables et conseillers fiscaux, les techniciens de diagnostic automobile, les pilotes commerciaux, les professionnels du rail et les courtiers d'assurance. Par exemple, les personnes qui détiennent un diplôme approprié et font état d'au moins trois ans d'expérience dans une maison de courtage n'auront plus à passer d'examen spécial pour devenir courtier en valeurs mobilières (Polish News Bulletin, 2013a). Certains doubles examens, dans certaines professions, seront également supprimés. Un diplôme universitaire sera donc suffisant pour accéder à ces professions ; les examens professionnels correspondants, qui recoupent dans une certaine mesure le contenu des programmes d'enseignement, seront supprimés.

La troisième vague a également été lancée en 2013, sous la forme d'une consultation interministérielle publique menée au cours de l'été, suivie d'un projet de loi qui a été avalisé par le Comité permanent du Conseil des ministres en décembre 2013. La déréglementation concernerait plus d'une centaine de professions restantes, essentiellement dans le secteur financier, les mines et certaines activités artisanales. D'autres professions, notamment médicales, et les métiers relatifs à la sécurité au travail,

pourraient s'ajouter à la liste, ce qui pourrait éventuellement donner lieu à une quatrième vague de déréglementation.

Ce programme impressionnant s'accompagnera, pour les situations les plus importantes, d'une évaluation d'impact *ex post* du processus de déréglementation, qui visera à en cerner les effets sur les prix, les revenus et l'emploi. Les résultats de cette évaluation pourraient déboucher sur des mesures correctives en ce qui concerne les conditions d'accès aux professions. De fait, il importe de maintenir un équilibre minutieux entre l'assouplissement de ces conditions et le maintien de la qualité, et les évaluations *ex post* permettront de déterminer si cet équilibre est respecté. D'un côté, il existe le risque qu'une réglementation inutile demeure en place ; de l'autre, certaines réglementations peuvent effectivement favoriser une meilleure qualité.

Le gouvernement entend également réduire davantage le nombre de doubles examens dans certaines professions, sous réserve qu'aboutisse la restructuration en cours du système d'enseignement supérieur. Parallèlement à la déréglementation des professions, il envisage deux autres changements. D'abord, il souhaiterait faire en sorte que la mise en œuvre des directives de l'UE en Pologne ne se double pas de règlements additionnels au niveau national. Ensuite, il se propose d'examiner les organes d'autoréglementation professionnelle prévus par la loi. Par exemple, à la suite d'un examen de la Chambre professionnelle des urbanistes, à laquelle l'adhésion est obligatoire, le gouvernement a proposé la dissolution de ladite Chambre au cours de la deuxième vague de déréglementation.

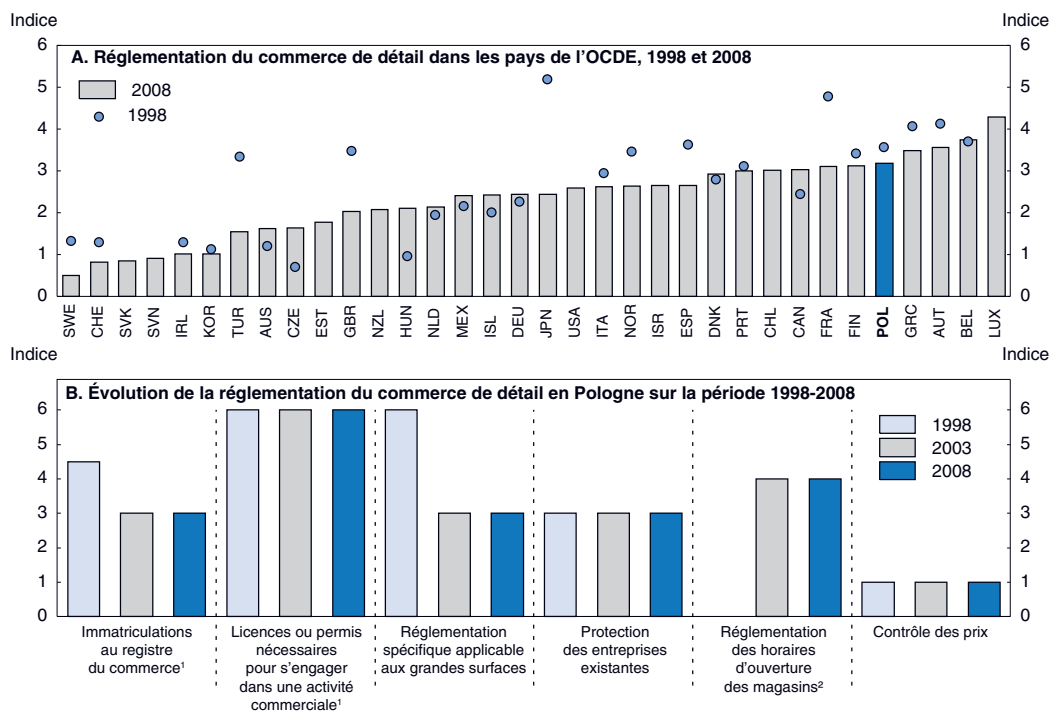
### **Les pressions concurrentielles semblent faibles dans le commerce de détail**

Bien que la réglementation du secteur de la distribution au détail ait été réduite dans une certaine mesure entre 1996 et 2008, la Pologne demeurait en 2008 l'un des pays de l'OCDE appliquant la réglementation la plus contraignante dans ce secteur (graphique 2.13, partie A). Des indicateurs ventilés montrent que les formalités de licences sont extrêmement lourdes, et n'évoluent guère dans le temps (partie B). La réglementation concernant les gros points de vente a été progressivement quelque peu assouplie et la protection des entreprises existantes demeure stable, avec des niveaux de réglementation modérés. En revanche, la réglementation souple des heures d'ouverture des magasins a été durcie entre 1996 et 2003 : les municipalités ont le droit de fixer les limites des heures d'ouverture du commerce de détail mais il est rare qu'elles imposent une plage horaire stricte. Les magasins peuvent ouvrir le dimanche. Néanmoins, depuis 2007, ils doivent fermer la plupart des jours fériés, sauf les stations d'essence et les petits magasins exploités par leur propriétaire. Les grands magasins sont autorisés à proposer des soldes d'un mois deux fois par an, à la fin de l'été et de l'hiver. Cependant, les gros détaillants peuvent réduire leurs prix si cela est économiquement raisonnable (par exemple, en raison de stocks élevés) et n'a pas pour but de compliquer l'accès au marché des plus petits détaillants. L'ampleur des réductions de prix ne fait l'objet d'aucune restriction.

Malgré l'expansion récente de certains grands groupes internationaux de vente au détail et du commerce électronique en Pologne, le secteur du commerce de détail est dans une large mesure constitué de très petits magasins, auxquels revenait, en 2007, près de la moitié du chiffre d'affaires total du secteur, ce qui classe à cet égard la Pologne au troisième rang, après l'Italie et la Grèce (graphique 2.14). Cela donne à penser que la réglementation actuelle protège les commerçants locaux en place contre l'entrée de nouveaux concurrents. La structure du secteur se traduit également par de fortes marges (graphique 2.14) et des gains d'efficacité apparemment limités : entre 2004 et 2011, la croissance annuelle



Graphique 2.13. **Réglementation du commerce de détail**  
Échelle de 0 à 6, de la réglementation la moins restrictive à la plus restrictive



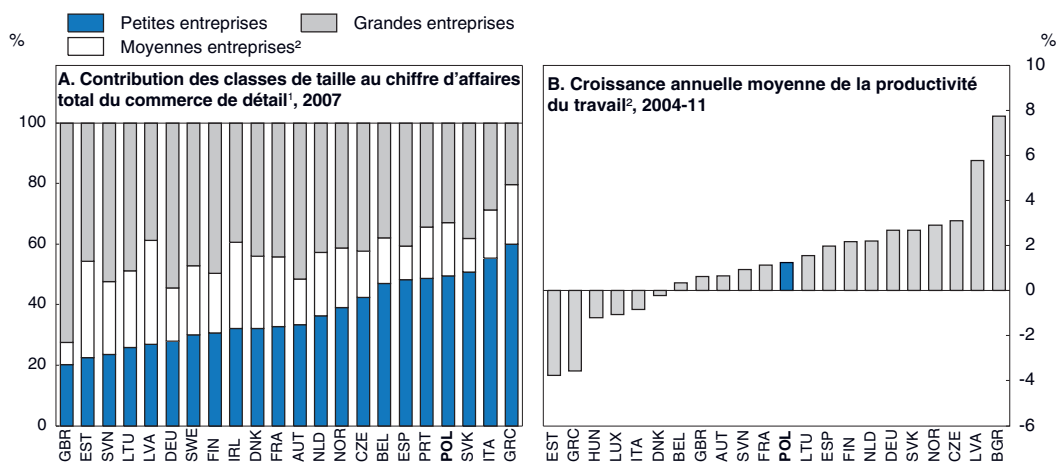
1. Licences et permis nécessaires aux magasins d'alimentation.

2. Le sous-indicateur de la réglementation des heures d'ouverture des magasins se situait à 0 en 1998.

Source : Update of Conway et al. (2006), « Regulation, Competition and Productivity Convergence », OECD Economics Department Working Papers, n° 509, Éditions OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933000286>

Graphique 2.14. **Les secteurs du commerce de gros et de détail**



1. Les petites entreprises sont celles qui comptent moins de 20 salariés, les moyennes entreprises entre 20 et 249 salariés et les grandes entreprises 250 salariés ou plus.

2. La productivité du travail est calculée comme suit : valeur ajoutée brute en prix constants, divisée par l'emploi total dans les secteurs du commerce de gros et de détail, et de la réparation des véhicules automobiles et des motocycles. Les données utilisées sont celles ventilées entre dix secteurs.

Source : Base de données de l'OCDE sur les statistiques structurelles des entreprises pour la partie A ; calculs de l'OCDE fondés sur la Base de données des comptes nationaux d'Eurostat pour la partie B.

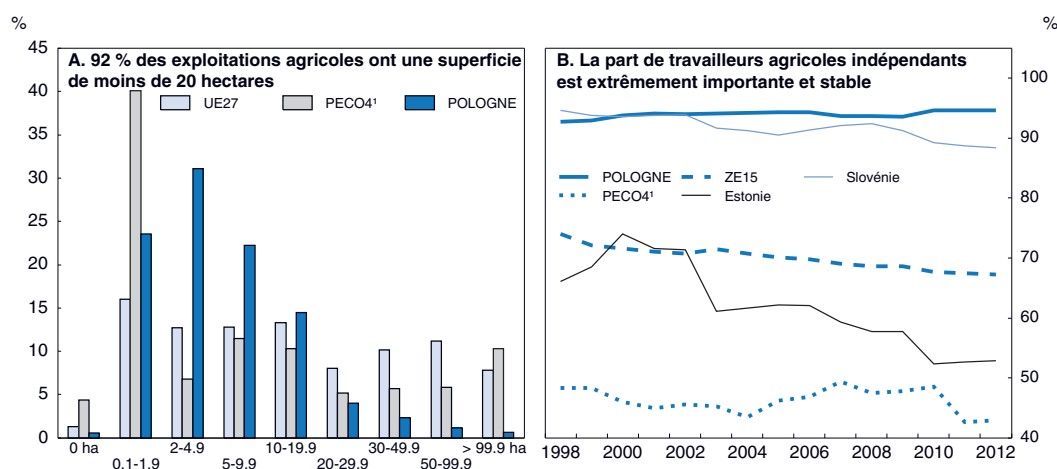
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933000305>

moyenne de la productivité du travail dans le secteur n'a guère dépassé 1 %, tandis qu'elle atteignait environ 6 % par an en Bulgarie et en Lettonie. Ces évolutions portent à croire que la réduction des obstacles à l'entrée pourrait favoriser davantage la concurrence dans le secteur de la vente au détail bien que cela puisse s'expliquer aussi en partie par la préférence du consommateur polonais pour les petits magasins.

### Le secteur agricole est très fragmenté


Le secteur agricole semble fragmenté et n'est guère propice à l'emploi contractuel. En 2010, la superficie moyenne ne représentait encore que la moitié de la moyenne ZE15 (graphique 2.15, partie A). Les exploitations de moins de 20 hectares représentaient 92 % du secteur et 85 % de l'emploi agricole, mais seulement 55 % de la production agricole totale (Eurostat, 2010). Dans le même temps, la part des travailleurs agricoles indépendants en 2012, soit 95 %, était beaucoup plus élevée que dans la ZE15 ou le reste des PECO4, et stable depuis 1998 (graphique 2.15, partie B). Par rapport aux pays comparables, seule la Slovaquie affiche une part similaire de travailleurs agricoles indépendants, bien qu'elle soit en baisse.

Graphique 2.15. **Les distorsions de concurrence contribuent au maintien d'un secteur agricole fortement fragmenté**



1. Dans les deux parties, PECO4 indique la moyenne non pondérée de la Hongrie ainsi que de la République tchèque et de la République slovaque.

Source : Enquête 2010 d'Eurostat sur la structure des exploitations agricoles (partie A) et statistiques d'Eurostat sur la main-d'œuvre agricole 2012 (partie B).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933000324>

Certaines subventions au secteur agricole entravent une concentration efficiente du secteur et faussent la concurrence entre exploitants. Les agriculteurs individuels bénéficient d'un système de sécurité sociale avantageux, le KRUS, ainsi que d'aides fiscales spécifiques. La générosité des subventions qui leur sont accordées, y compris pour les personnes à leur charge, dans le cadre du KRUS dissuade les agriculteurs de quitter le secteur, d'autant plus qu'ils bénéficient par ailleurs de certaines dispositions de la politique agricole commune (OCDE, 2008c). L'écart important en termes de taux de contribution – pour les retraites et la sécurité sociale –, conjugué à des avantages du même ordre, encouragent les agriculteurs individuels à conserver une petite superficie afin de s'assurer d'être admissible au KRUS, malgré leur productivité extrêmement faible (OCDE, 2004 et 2006 ; Tompson, 2009). En revanche, les agriculteurs employant des travailleurs agricoles, les coopératives ainsi que

les grandes exploitations doivent assurer leur personnel au système de sécurité sociale publique, le ZUS, et versent des contributions plus élevées pour les retraites de leur personnel que celles des agriculteurs individuels (Commission européenne, 2003). En outre, depuis 2009, le niveau des cotisations de retraite des agriculteurs individuels polonais au KRUZ dépend de la taille de l'exploitation, mais les prestations n'augmentent pas en fonction des cotisations, ce qui ajoute aux distorsions entre exploitations de tailles différentes.

Les aides fiscales spécifiques ralentissent également la concentration du secteur agricole et réduisent la concurrence entre les exploitations agricoles individuelles et les grandes entreprises agricoles en augmentant le coût de l'entrée. Les agriculteurs individuels sont exemptés de l'impôt sur le revenu des particuliers et sont tenus de verser une taxe agricole. Le calcul de cette taxe dépend de la superficie, du type de terre arable, ainsi que de la catégorie et de la situation géographique de l'exploitation. Cependant, les actionnaires des grandes entreprises agricoles sont imposés comme ceux des sociétés des autres secteurs. Le gouvernement actuel a prévu d'harmoniser les cotisations de sécurité sociale et la fiscalité des agriculteurs avec le système général (Tusk, 2012). Les choses n'ont toutefois guère avancé à ce jour, bien que les agriculteurs bénéficiant du régime KRUZ doivent verser, depuis 2012, une cotisation modeste au système de santé. De fait, l'assurance-maladie des agriculteurs individuels possédant moins de six hectares (soit 60 % de l'ensemble des exploitations) demeure totalement prise en charge par le budget de l'État.

### **Les services financiers sont en général concurrentiels**

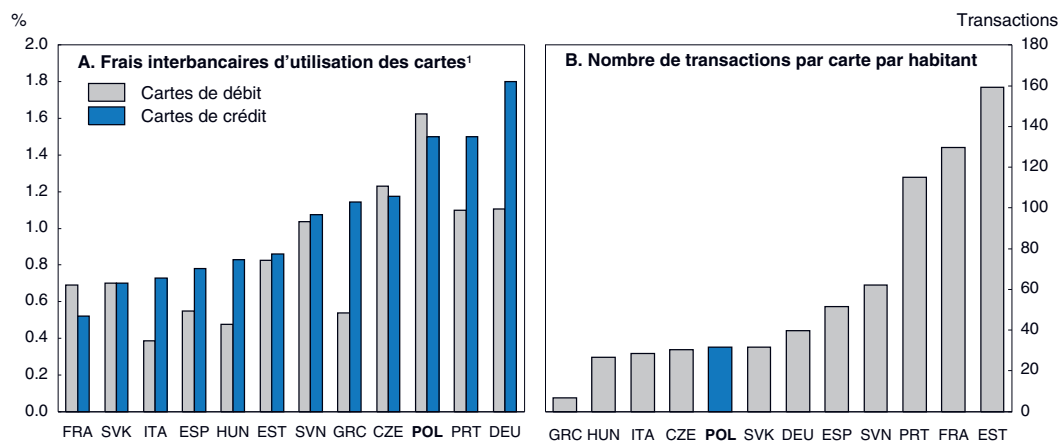
Les services financiers sont en général concurrentiels en Pologne et toute augmentation de la concurrence entre institutions financières devrait être pondérée par rapport aux risques d'aggravation de l'instabilité financière et macroéconomique (OCDE, 2011f ; Ratnovski, 2013). Le Trésor continue de contrôler la plus importante banque commerciale ainsi que deux autres banques, qui représentent environ le cinquième des actifs totaux du secteur bancaire, en plus de la banque d'investissement public, BGK. Les institutions financières étrangères possédaient 37 banques et 19 succursales d'établissements de crédit, qui détenaient ensemble 65 % des actifs totaux du secteur. La participation étrangère semble relativement diversifiée en termes de pays d'origine et d'entités dominantes : l'Italie, l'Allemagne, les Pays-Bas et l'Espagne détiennent des parts comparables. Les six banques privées à participation polonaise majoritaire représentaient 6.7 % des actifs totaux du secteur et les 572 banques coopératives 6.1 %. La position des dix banques les plus importantes a un impact déterminant sur le secteur dans son ensemble. À la fin de 2011, leurs actifs représentaient 62.1 % des actifs bancaires totaux, mais en évaluant la concurrence à l'aide de variables de substitution sectorielles telles que les marges prix-coûts, les marges d'intérêt nettes et les indices de concentration, on constate qu'elle a tendance à s'intensifier (Pawlowska, 2012). L'autorité de supervision financière (KNF) encadre le secteur bancaire, les assurances, les fonds de pension ainsi que les valeurs mobilières et les institutions de paiement. Elle est également chargée de la concurrence (comme moyen d'assurer la stabilité financière), de la conduite des entreprises et des problèmes de développement, tandis que l'autorité de la concurrence est chargée de la concurrence en général et de la protection des consommateurs. La KNF a été vantée pour sa gouvernance et son indépendance (Kowalski et Rybinski, 2011).

Bien que les pressions concurrentielles semblent importantes, la présence de l'État pourrait menacer la neutralité concurrentielle entre institutions financières et, étant donné le caractère par définition concurrentiel des services bancaires grand public, le gouvernement

devrait envisager de privatiser entièrement les banques commerciales publiques à moyen terme. De plus, les banques coopératives polonaises, qui sont particulièrement importantes pour le secteur agricole, semblent moins efficaces dans leur fonctionnement que les banques commerciales (FMI, 2013b). Cela peut s'expliquer par le fait que les droits de vote sont indépendants du nombre de parts détenues par un membre, ce qui réduit la probabilité de prise de contrôle d'institutions inefficaces. Les banques coopératives peuvent également réduire les pressions concurrentielles dans le secteur des services bancaires grand public. De fait, trois éléments peuvent accroître la puissance de marché : i) la réglementation peut être discriminatoire en faveur des banques coopératives ; ii) les pratiques de coopération en réseau peuvent restreindre la concurrence et iii) les liens avec les politiciens locaux peuvent créer des barrières à l'entrée (Commission européenne, 2007 ; Fonteyne, 2007). Cependant, à moyen terme, la concurrence des banques commerciales est appelée à s'intensifier, car celles-ci commencent à empiéter sur les petites villes et régions rurales qui constituent le territoire traditionnel des banques coopératives.


Les frais interbancaires applicables aux paiements par carte sont très élevés en Pologne, ce qui serait révélateur de problèmes de concurrence (graphique 2.16, partie A). De fait, les deux principaux acteurs de ce secteur, Visa et MasterCard, contrôlent 99 % du marché polonais, comme dans beaucoup d'autres pays européens (Commission européenne, 2013). Les prix élevés occasionnés par les frais interbancaires sont préjudiciables aux consommateurs, qui ne sont en général pas conscients de ce que paient les commerçants pour utiliser ces instruments de paiement. Dans le même temps, une série de pratiques incitatives dont usent les prestataires (chèques-voyages, bonus, remises, etc.) incitent les consommateurs à utiliser les instruments de paiement générateurs de frais élevés. Dans ce contexte, l'autorité polonaise de la concurrence a rendu en 2006 une décision selon laquelle les accords entre banques sur le niveau des frais interbancaires enfreignaient le droit de la concurrence. L'affaire est toutefois toujours devant les tribunaux. Plus récemment, le Parlement a décidé de plafonner les frais interbancaires à 0.5 % des transactions à compter de juillet 2014. La réglementation polonaise serait en phase avec les récentes propositions européennes de plafonner les frais interbancaires à 0.2 % pour les cartes de

Graphique 2.16. **Les frais d'utilisation des cartes sont élevés par rapport aux standards européens, 2012**



1. Frais interbancaires pondérés moyens perçus par Visa et MasterCard pour les cartes de particuliers.

Source : Commission européenne (partie A) et Banque centrale européenne (partie B).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933000343>

débit et à 0.3 % pour les cartes de crédit (Commission européenne, 2013). Cette réduction sur les frais d'utilisation des cartes devrait favoriser l'acceptation et l'utilisation des cartes en Pologne (partie B).

### **Recommandations pour renforcer la concurrence sur les marchés de produits**

#### **Obstacles à l'entrepreneuriat et participation de l'État**

- Continuer à réduire les coûts d'entrée et de sortie, notamment ceux induits par les formalités administratives. Réduire la durée et le coût des procédures de faillite.
- Poursuivre la privatisation et réduire de manière substantielle les participations de l'État dans les secteurs concurrentiels de l'économie tout en veillant à la bonne gouvernance des entreprises restant détenues par l'État. Au minimum, il conviendrait de supprimer les règlements et les subventions implicites qui faussent la concurrence entre entreprises publiques et privées.

#### **Droit et politique de la concurrence**

- Mettre en place des mandats à durée déterminée et non renouvelables pour les présidents de l'autorité de la concurrence et des instances de réglementation sectorielles pendant la durée desquels ils ne pourront être démis de leurs fonctions que pour faute, et prévenir les possibilités de « pantouflage ».
- Donner à l'autorité de la concurrence des pouvoirs plus étendus, afin qu'elle puisse scinder les entreprises, réduire les positions dominantes et imposer la séparation verticale pour remédier aux problèmes d'accès des tiers dans les industries de réseau.
- Accélérer le fonctionnement du système judiciaire afin de réduire le délai entre la décision de l'autorité de la concurrence et la décision de justice finale dans les affaires de droit de la concurrence, par exemple en développant l'utilisation des technologies de l'information et des communications.
- Modifier les pratiques de passation des marchés publics, de sorte que soient sélectionnés les soumissionnaires qui proposent le meilleur rapport qualité-prix plutôt que les prix les plus bas. Fonder les décisions d'adjudication des marchés sur un ensemble de critères liés aux prix et aux caractéristiques techniques, ce qui nécessitera de développer les compétences du personnel pour qu'il soit en mesure de manier des critères de sélection complexes.
- Améliorer les possibilités d'introduire des actions de groupe suite à des infractions au droit de la concurrence.

#### **Mesures réglementaires dans les industries de réseau**

- Réduire encore les participations de l'État dans les segments concurrentiels des secteurs de l'énergie et de l'eau.
- Créer une instance de réglementation indépendante pour les services de distribution d'eau et d'assainissement.
- Renforcer la concurrence dans le transport ferroviaire. Assurer une indépendance totale entre le principal gestionnaire public des infrastructures et les exploitants. Réduire les pressions anti-concurrentielles résultant de la participation de la Société publique nationale des aéroports (PPL) à de nombreuses entités aéroportuaires et envisager, pour ces entités, l'octroi de concessions de longue durée ou la privatisation. Privatiser la compagnie aérienne nationale (LOT).

### **Recommandations pour renforcer la concurrence sur les marchés de produits (suite)**

#### **Mesures réglementaires dans les secteurs concurrentiels**

- Mener à terme les deuxième et troisième vagues de la libéralisation des services professionnels.
- Accélérer la réduction des subventions publiques aux agriculteurs individuels par rapport aux grandes entreprises agricoles. En particulier, aligner progressivement sur le régime général les cotisations de sécurité sociale et l'impôt sur le revenu des agriculteurs.
- Plafonner les frais interbancaires applicables aux paiements par carte de crédit afin de réduire les effets de la concentration du marché, dans l'esprit de la proposition de 2013 de l'UE.

#### **Bibliographie**

- Acemoglu, D., P. Aghion and F. Zilibotti (2006), "Distance to Frontier, Selection and Economic Growth", *Journal of the European Economic Association*, Vol. 4, No. 5, pp. 37-74.
- Aghion, P., N. Bloom, R. Blundell, R. Griffith and P. Howitt (2005), "Competition and Innovation: An Inverted-U Relationship", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 120, No. 2, pp. 701-28.
- Aghion, P., M. Dewatripont, L. Du, A. Harrison and P. Legros (2012), "Industrial Policy and Competition", *NBER Working Papers*, No. 18048.
- Alemanì, E., C. Klein, I. Koske, F. Vitale and I. Wanner (2013), "New indicators of competition law and policy in 2013 for OECD and non-OECD countries", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1104, OECD Publishing.
- Alesina, A., S. Ardagna, G. Nicoletti and F. Schiantarelli (2005), "Regulation and Investment", *Journal of the European Economic Association*, Vol. 3, No. 4, pp. 791-825.
- Bloom, N., C. Propper, S. Seiler and J. Van Reenen (2013), "The Impact of Competition on Management Quality: Evidence from Public Hospitals", *CEPR Discussion Papers*, No. 9083.
- Bouis, R. and R. Duval (2011), "Raising Potential Growth After the Crisis: A Quantitative Assessment of the Potential Gains from Various Structural Reforms in the OECD Area and Beyond", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 835, OECD Publishing.
- Boulhol, H. (2010), "Pro-competitive effect of trade and non-decreasing price-cost margins", *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, Vol. 72, No. 3, pp. 326-56.
- Bourlès, R., G. Cette, J. Lopez, J. Mairesse and G. Nicoletti (2010), "Do Product Market Regulations in Upstream Sectors Curb Productivity Growth?: Panel Data Evidence for OECD Countries", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 791, OECD Publishing.
- Bravo-Biosca, A., C. Criscuolo and C. Menon (2013), "What Drives the Dynamics of Business Growth?", *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, No. 1, OECD Publishing.
- Capobianco, A. and H. Christiansen (2011), "Competitive Neutrality and State-Owned Enterprises: Challenges and Policy Options", *OECD Corporate Governance Working Papers*, No. 1, OECD Publishing.
- Christiansen, H. (2011), "The size and composition of the SOE sector in OECD countries", *OECD Corporate Governance Working Papers*, No. 5, OECD Publishing.
- Ciccone, A. and E. Papaioannou (2007), "Red Tape and Delayed Entry", *Journal of the European Economic Association*, Vol. 5, No. 2-3, pp. 444-58.
- Ciensi, J. (2013), "Polish post office set for a revival", *Financial Times*, 11 January.
- Court of Justice of the European Union (2013), "Poland failed to fulfil some of its obligations under EU law in the area of rail transport", *Press Release*, No. 64/13.
- Criscuolo, C., R. Martin, H. Overman and J. Van Reenen (2012), "The Causal Effects of an Industrial Policy", *NBER Working Papers*, No. 17842.
- Djankov, S. (1999), "The restructuring of insider-dominated firms: A comparative analysis", *Economics of Transition*, Vol. 7, pp. 467-479.

- Égert, B. (2009), "Infrastructure Investment in Network industries: The Role of Incentive Regulation and Regulatory Independence", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 688, OECD Publishing.
- Égert, B. and R. Kierzenkowski (2013), "Challenges to Sustain Poland's Growth Model", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1054, OECD Publishing.
- ERO (2012), *National Report 2012*, Energy Regulatory Office, July.
- ERO (2013), "Sprawozdanie z działalności Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki w 2012 r", *Report of the Energy Regulatory Office*.
- Estrin, S., J. Hanousek, K. Evzen and J. Svejnar (2009), "The effects of privatisation on ownership in transition economies", *Journal of Economic Literature*, Vol. 47, No. 3, pp. 699-728.
- European Commission (2003), *Social Security Systems and Demographic Developments in Agriculture in the CEE Candidate Countries*, Directorate General for Agriculture.
- European Commission (2007), "Report on the Retail Banking Sector Enquiry", *Commission Staff Working Document*, No. 106.
- European Commission (2008), "Executive summary and overview of the national report for Poland", [http://ec.europa.eu/competition/antitrust/actionsdamages/executive\\_summaries/poland\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/antitrust/actionsdamages/executive_summaries/poland_en.pdf).
- European Commission (2012a), *Assessment of the 2012 national reform programme and convergence programme for Poland*, COM(2012)323 final.
- European Commission (2012b), *Enterprise and Industry SBA Fact Sheet 2012 Poland*.
- European Commission (2012c), *Poland 2011: Telecommunication Market and Regulatory Developments*.
- European Commission (2013), *Proposal for a regulation of the European parliament and of the Council on interchange fees for card-based payment transactions*, SWD(2013)288.
- Eurostat (2010), *Farm Structure Survey 2010*, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_SDDS/EN/ef\\_esms.htm](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_SDDS/EN/ef_esms.htm).
- Fonteyne, W. (2007), "Cooperative Banks in Europe, Policy Issues", *IMF Working Paper*, No. 07-159.
- Global Competition Review (2013), *Rating Enforcement 2013*, May 2013.
- Goh, C. and B. Javorcik (2007), "Trade Protection and Industry Wage Structure in Poland" in *Globalization and Poverty*, NBER, Chapters, pp. 337-72.
- Goldberg, P.K., A.K. Khandelwal, N. Pavcnik and P. Topalova (2010), "Imported Intermediate Inputs and Domestic Product Growth: Evidence from India", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 125, No. 4, pp. 1727-67.
- Hashmi, A.R. (2013), "Competition and Innovation: The inverted-U Relationship Revisited", *Review of Economic and Statistics*, Vol. 95, No. 5, pp. 1653-68.
- IMF (2013a), "German-Central European Supply Chain Cluster Report", *IMF Country Report*, No. 13/263.
- IMF (2013b), "Republic of Poland: Financial System Stability Assessment", *IMF Country Report*, No. 13/221.
- Integer (2012), "The postal market battle continues escalating! Polish postal sector on the eve of market liberalization", *Press News*, 10 October, [www1.integer.pl/biuroPrasowe/the\\_postal\\_market\\_battle\\_continues\\_escalating,478.html](http://www1.integer.pl/biuroPrasowe/the_postal_market_battle_continues_escalating,478.html).
- 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, No. 3, pp. 605-27.
- Johansson, A., Y. Guillemette, F. Murtin, D. Turner, G. Nicoletti, C. de la Maisonnette, P. Bagnoli, G. Bousquet and F. Spinelli (2013), "Long-term global growth scenarios", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1000, OECD Publishing.
- Kierzenkowski, R. (2008), "The Challenge of Rapidly Improving Transport Infrastructure in Poland", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 640, OECD Publishing.
- Koske, I., I. Wanner, R. Bitetti and O. Barbiero (2014), "The 2013 Update of the OECD Product Market Regulation Indicators: Policy Insights for OECD and non-OECD Countries", *OECD Economics Department Working Papers*, OECD Publishing forthcoming.
- Kowalewski, O. and K. Rybinski (2011), "The hidden transformation: the changing role of the state after the collapse of communism in Central and Eastern Europe", *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 27, No. 4, pp. 634-57.
- Kowalski, P., M. Büge, M. Sztajerowska and M. Egeland (2013), "State-owned enterprises: trade effects and policy implications", *OECD Trade Policy Papers*, No. 147, OECD Publishing.

- Krol, M., (2010), "Liberalization without a Regulator. The Rail Freight Transport Market in Poland in the Years 1996-2009", *Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies*, Vol. 3, No. 3, pp. 165-78.
- Mayneris, F., T. Mayer and L. Py (2012), "The Impact of Urban Enterprise Zones on Establishments' Location Decisions: Evidence from French ZFUs", *CEPR Discussion Paper*, No. 9074.
- Meggison, W.L. and J.M. Netter (2001), "From state to market: a survey of empirical studies on privatisation", *Journal of Economic Literature*, Vol. 39, No. 2, pp. 321-89.
- Ministry of Economy (2012), *Entrepreneurship in Poland*, [www.mg.gov.pl/files/upload/9144/Entrepreneurship%20in%20Poland\\_2012.pdf](http://www.mg.gov.pl/files/upload/9144/Entrepreneurship%20in%20Poland_2012.pdf).
- Ministry of Finance (2013), *Preferencje podatkowe w Polsce 2012*, [www.finanse.mf.gov.pl/pl/abc-podatkow/preferencje-podatkowe-w-polsce](http://www.finanse.mf.gov.pl/pl/abc-podatkow/preferencje-podatkowe-w-polsce).
- Ministry of Justice (2014), "Draft bill amending the bill on The National Court Register and other act", [www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?documentId=0FA632C5B796AE87C1257C6F0039E094](http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?documentId=0FA632C5B796AE87C1257C6F0039E094).
- Ministry of Treasury (2013a), *Ownership transformation processes – status as of 31 December 2012*, [www.msp.gov.pl/download/3/3141/2013\\_02\\_18\\_przekształcenia\\_zalacznik\\_en.pdf](http://www.msp.gov.pl/download/3/3141/2013_02_18_przekształcenia_zalacznik_en.pdf).
- Ministry of Treasury, (2013b), *Poland: privatisation plan & investment opportunities*, June.
- Nicoletti, G. and S. Scarpetta (2003), "Regulation, productivity and growth: OECD evidence", *OECD Economics Department Working Paper No. 347*, OECD Publishing.
- Nicoletti, G. and S. Scarpetta (2005), "Regulation and economic performance: product market reforms and productivity in the OECD", *OECD Economics Department Working Paper*, No. 460, OECD Publishing.
- Nickell, S. (1996), "Competition and Corporate Performance", *Journal of Political Economy*, Vol. 104, No. 4, pp. 724-46.
- OECD (2004), *OECD Economic Surveys: Poland 2004*, OECD Publishing.
- OECD (2006), *OECD Economic Surveys: Poland 2006*, OECD Publishing.
- OECD (2007), "Competition Policy and Concessions", *Policy Brief*, OECD Publishing.
- OECD (2008a), *OECD Economic Surveys: Poland 2008*, OECD Publishing.
- OECD (2008b), "The Interface between Competition and Consumer Policies", *Global Forum on Competition*, DAF/COMP/GF(2008)10, OECD Publishing.
- OECD (2008c), *OECD Territorial Reviews: Poland 2008*, OECD Publishing.
- OECD (2009a), *State owned enterprises and the principle of competitive neutrality*, *Competition Law & Policy* OECD, OECD Publishing.
- OECD (2009b), *OECD Principles for Integrity in Public Procurement*, OECD Publishing.
- OECD (2010a), *Economic Surveys Poland 2010*, OECD Publishing.
- OECD (2010b), *Poland: Key Issues and Policies*, *OECD Studies on SMEs and Entrepreneurship*, OECD Publishing.
- OECD (2010c), *Pricing water resources and water and sanitation services*, OECD Publishing.
- OECD (2011a), "Private remedies", *OECD Journal: Competition Law and Policy*, Vol. 11, No. 2, OECD Publishing.
- OECD (2011b), *Institutional and Procedural Aspects of the Relationship between Competition Authorities and Courts, and Update on Developments in Procedural Fairness and Transparency*, DAF/COMP(2011)122, OECD Publishing.
- OECD (2011c), *Government at a Glance*, OECD Publishing.
- OECD (2011d), *OECD Communications Outlook 2011*, OECD Publishing.
- OECD (2011e), *Ten years of water sector reform in Eastern Europe, Caucasus and Central Asia*, OECD Publishing.
- OECD (2011f), *Bank competition and financial stability*, OECD Publishing.
- OECD (2012a), *Competitive neutrality: maintaining a level playing field between public and private business*, OECD Publishing.
- OECD (2012b), *Report on experiences with structural separation*, *Competition Committee*, OECD Publishing.
- OECD (2012c), *Economic Surveys Poland 2012*, OECD Publishing.



- OECD (2012d), "Developments in Mobile Termination", *OECD Digital Economy Papers*, No. 193, OECD Publishing.
- OECD (2013a), *Productivity database*, OECD Publishing.
- OECD (2013b), *OECD Economic Surveys: Italy 2013*, OECD Publishing.
- OECD (2013c), "The size and sectoral distribution of SOEs in OECD and partner countries", *Working Party on State Ownership and Privatisation Practices*, DAF/CA/SOPP(2013)9/REV1.
- OECD (2013d), *Government at a Glance*, OECD Publishing.
- OECD (2013e), *Investing Together, Working Effectively across Levels of Government*, OECD Publishing.
- OECD (2013f), *OECD Communications Outlook 2013*, OECD Publishing.
- Palumbo, G., G. Giupponi, I. Nunziata and J. Mora Sanguinetti (2013), "Judicial Performance and its Determinants: A Cross Country Perspective", *OECD Economic Policy Papers*, No. 5, OECD Publishing.
- Pawlowska, M. (2012), "Competition, concentration and foreign capital in the Polish banking sector (prior and during the financial crisis)", *National Bank of Poland Working Papers*, No. 130.
- Piszcz, A. (2012), "Still Unpopular Sanctions: Developments in Private Antitrust Enforcement in Poland After the 2008 White Paper", *Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies*, Vol. 5(7), pp. 55-77.
- Polish Agency for Enterprise Development (2011), "Second Chance Policy. Demand for advisory services and tools to support entrepreneurs who start a new venture after a business closure", Research commissioned by the Polish Agency for Enterprise Development.
- Polish News Bulletin (2013a), "100+ professions to be deregulated", Vol. 86, No. 7, 21 June.
- Polish News Bulletin (2013b), "Treasury to increase supervision over State-owned companies", Vol. 88, No. 2, 12 July.
- Polish News Bulletin (2013c), "Unreliable Tenderers May Lose Bid Bonds", Vol. 90, No. 8, 20 August.
- Polish News Bulletin (2014), "PM Promises Easier Procedures for New Companies", Vol. 95, No. 22, 8 January.
- Public Procurement Office (2012), *Report on functioning of public procurement system in 2011*, Public Procurement Office, May.
- Ratnovski, L. (2013), "Competition Policy for Modern Banks", *IMF Working Paper* 13/126.
- Rojek, M. (2013), "Deregulating access to professions in Poland", *Presentation at the workshop on Regulating access to professions: national perspectives*, Brussels, 17 June.
- Tompson, W. (2009), *The Political Economy of Reform, Lessons from Pensions, Product Markets and Labour Markets in Ten OECD countries*, OECD Publishing.
- Tulibacka, M. and R. Goral (2013), "An Update on Class Actions and Litigation Funding in Poland", unpublished *Stanford University Working Paper*.
- Tusk, D. (2012), *Exposé implementation status – as at 9 October 2012*, [www.premier.gov.pl/en/news/news/expose-implementation-status-as-at-9-october-2012.html](http://www.premier.gov.pl/en/news/news/expose-implementation-status-as-at-9-october-2012.html).
- UOKiK (2012), "Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2011 roku", *Report of the Office of Competition and Consumer Protection*.
- UOKiK (2013), *Report on Activity 2012*, Office of Competition and Consumer Protection.
- UOKiK (2014), "PGNiG – UOKiK's decision", 24 January, [www.uokik.gov.pl/news.php?news\\_id=10825](http://www.uokik.gov.pl/news.php?news_id=10825).
- UTK (2012), *Polish railway market in 2011*, Polish Office of Rail Transportation.
- Warsaw Business Journal (2013), "Ryanair becomes the most popular airline in Poland", 3 July, [www.wbj.pl/article-63205-ryanair-becomes-the-most-popular-airline-in-poland.html](http://www.wbj.pl/article-63205-ryanair-becomes-the-most-popular-airline-in-poland.html).
- WIK-Consult (2013), "Main Developments in the Postal Sector (2010-2013)", *Study for the European Commission, Directorate General for Internal Market and Services*, August.
- Wise, M. (2003), "Review of competition law and policy in Poland", *OECD Journal: Competition Law and Policy*, Vol. 5, No. 2, pp. 83-132.
- Wolszczak, G. (2009), "Airport charges regulation: the impact of the institutional structure on the regulatory process", *Hertie School of Governance*.

World Bank (2012), *Doing Business 2013: Smarter Regulations for Small and Medium-Size Enterprises*, The World Bank.

World Bank (2013), *Doing Business 2014: Understanding Regulations for Small and Medium-Size Enterprises*, The World Bank.

World Economic Forum (2013), *Global Competitiveness Report 2013-14*, Data Appendix, [www.weforum.org/issues/competitiveness-0/gci2012-data-platform/](http://www.weforum.org/issues/competitiveness-0/gci2012-data-platform/).

## **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, l'Estonie, 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 Slovénie, 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.

# Études économiques de l'OCDE

## POLOGNE

THÈMES SPÉCIAUX : POLITIQUES DU MARCHÉ DU TRAVAIL ;  
POLITIQUES DE LA CONCURRENCE

### Dernières parutions

Afrique du Sud, mars 2013  
Allemagne, mai 2014  
Australie, décembre 2014  
Autriche, juillet 2013  
Belgique, février 2015  
Brésil, octobre 2013  
Canada, juin 2014  
Chili, octobre 2013  
Chine, mars 2013  
Colombie, janvier 2015  
Corée, juin 2014  
Danemark, janvier 2014  
Espagne, septembre 2014  
Estonie, janvier 2015  
États-Unis, juin 2014  
Fédération de Russie, janvier 2014  
Finlande, février 2014  
France, mars 2013  
Grèce, novembre 2013  
Hongrie, janvier 2014  
Inde, novembre 2014  
Indonésie, septembre 2012

Irlande, septembre 2013  
Islande, juin 2013  
Israël, décembre 2013  
Italie, mai 2013  
Japon, avril 2013  
Luxembourg, décembre 2012  
Mexique, janvier 2015  
Norvège, mars 2014  
Nouvelle-Zélande, juin 2013  
Pays-Bas, avril 2014  
**Pologne, mars 2014**  
Portugal, octobre 2014  
République slovaque, novembre 2014  
République tchèque, mars 2014  
Royaume-Uni, février 2013  
Slovénie, avril 2013  
Suède, décembre 2012  
Suisse, novembre 2013  
Turquie, juillet 2014  
Union européenne, avril 2014  
Zone euro, avril 2014

Veillez consulter cet ouvrage en ligne : [http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-pol-2014-fr](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-pol-2014-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) pour plus d'informations.

Volume 2014/4  
Mars 2014

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



ISSN 0304-3363  
ABONNEMENT 2014  
(18 NUMÉROS)

ISBN 978-92-64-20673-1  
10 2014 02 2 P



9 789264 206731