

Chapitre 1

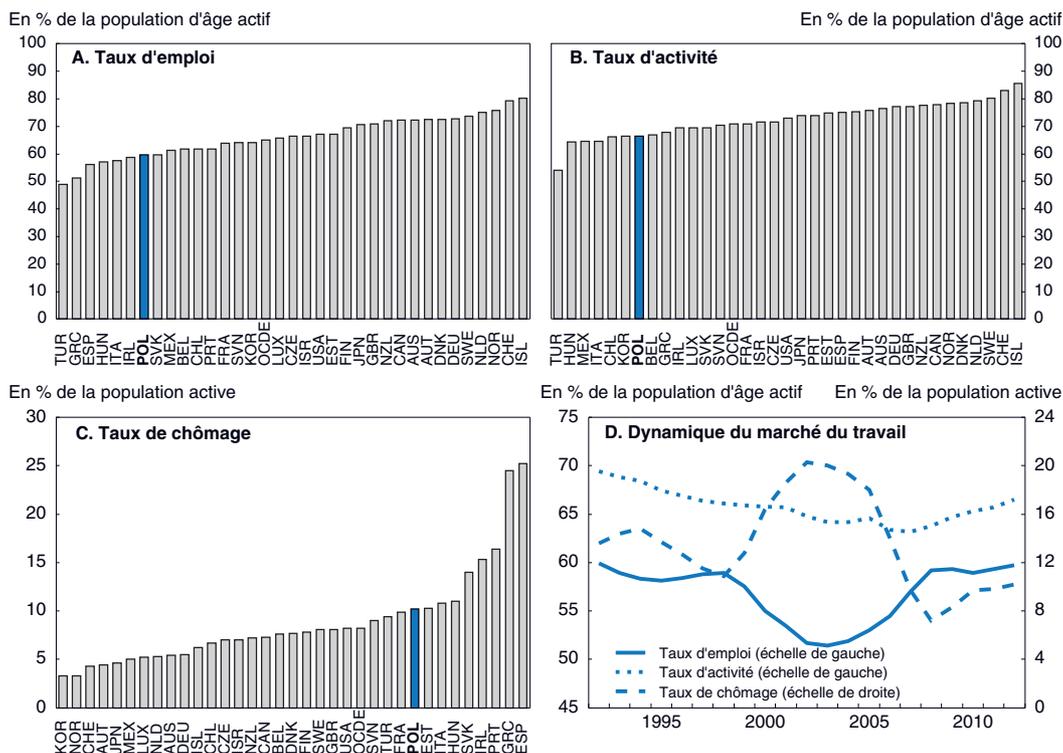
Améliorer le fonctionnement du marché du travail

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

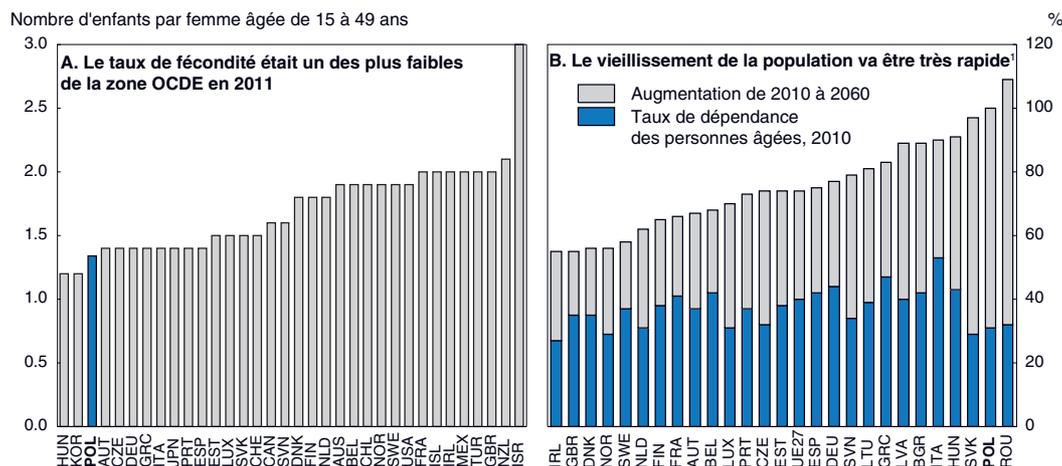


Source : OCDE, Base de données des Statistiques de la population active 2013.

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*.

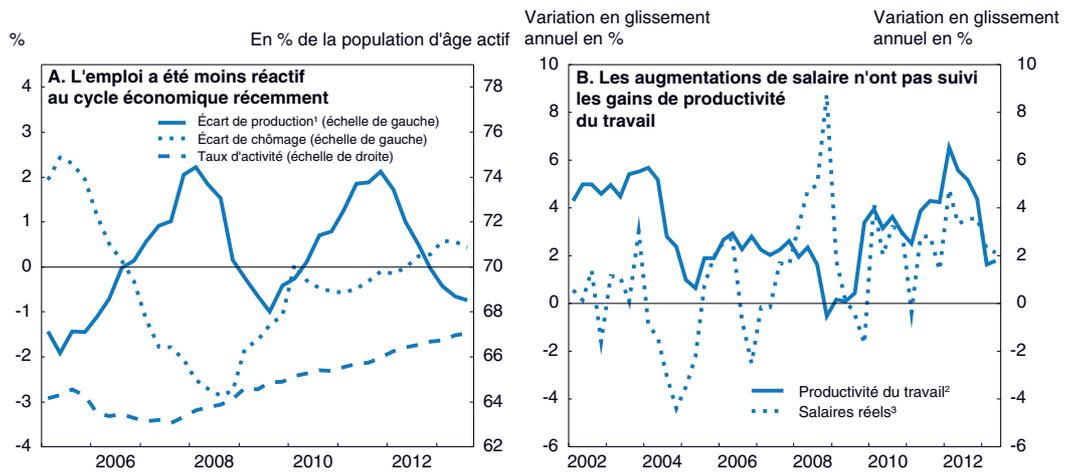
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932999260>

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



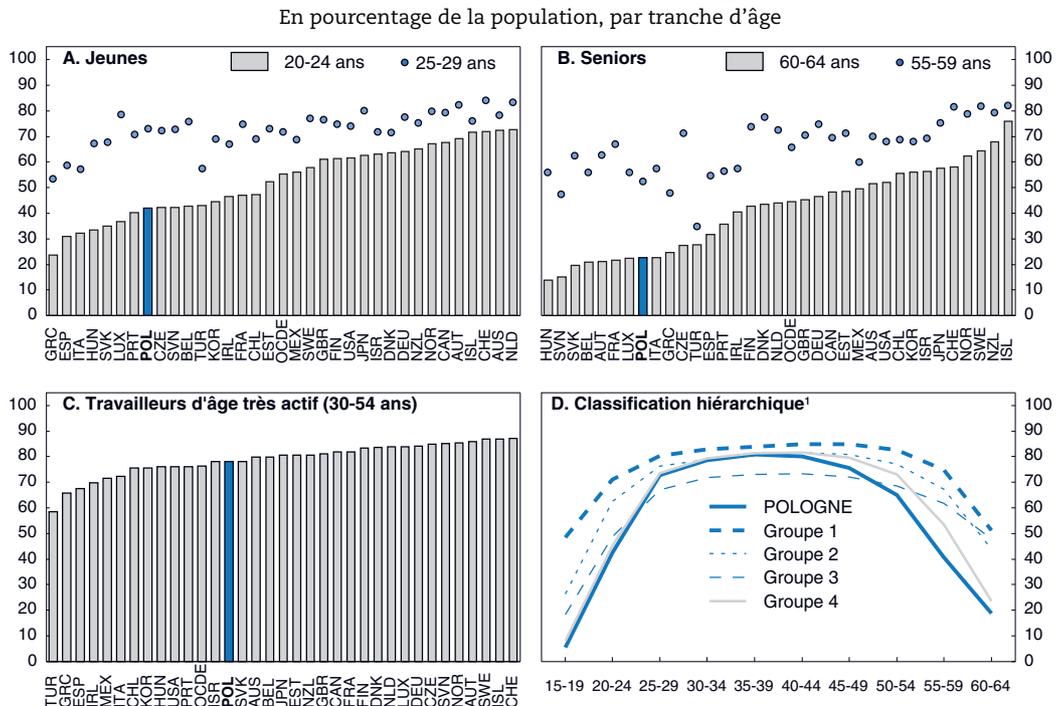
1. En pourcentage du PIB potentiel.
2. La productivité du travail est mesurée par le produit intérieur brut (PIB) réel par travailleur.
3. Rémunération des travailleurs salariés.

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.

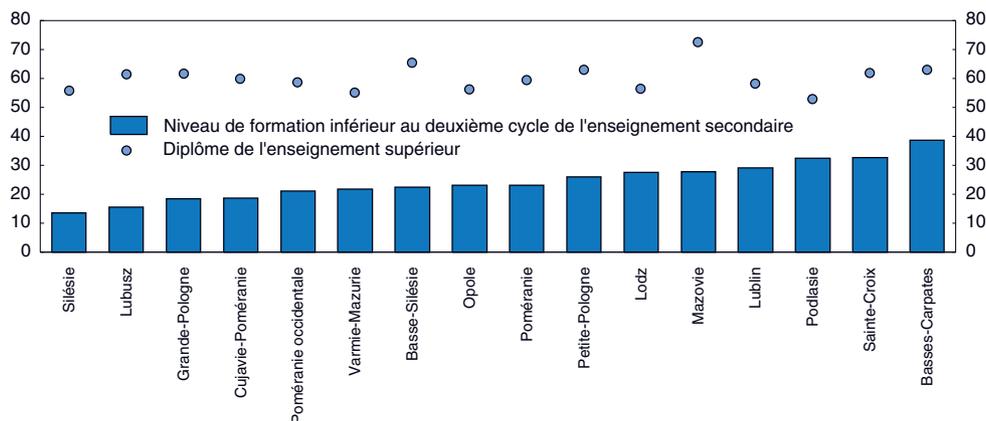
Source : OCDE, Base de données des Statistiques de la population active 2013 et calculs de l'OCDE.

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 transparaît 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

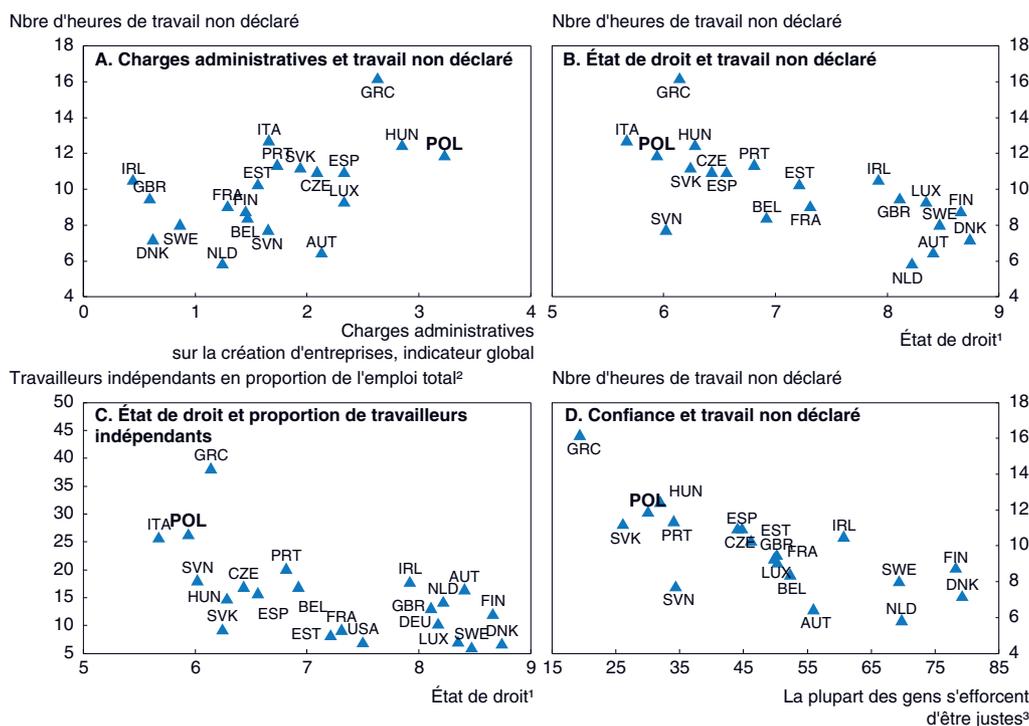
La Pologne a été identifiée comme étant un des pays de l'OCDE où l'emploi informel soulève les problèmes les plus graves (OCDE, 2008b). D'après l'étude ayant la couverture la plus vaste (Bühn et al., 2010, actualisée par Schneider, 2013), l'économie souterraine représente environ 24 % du PIB en Pologne, 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

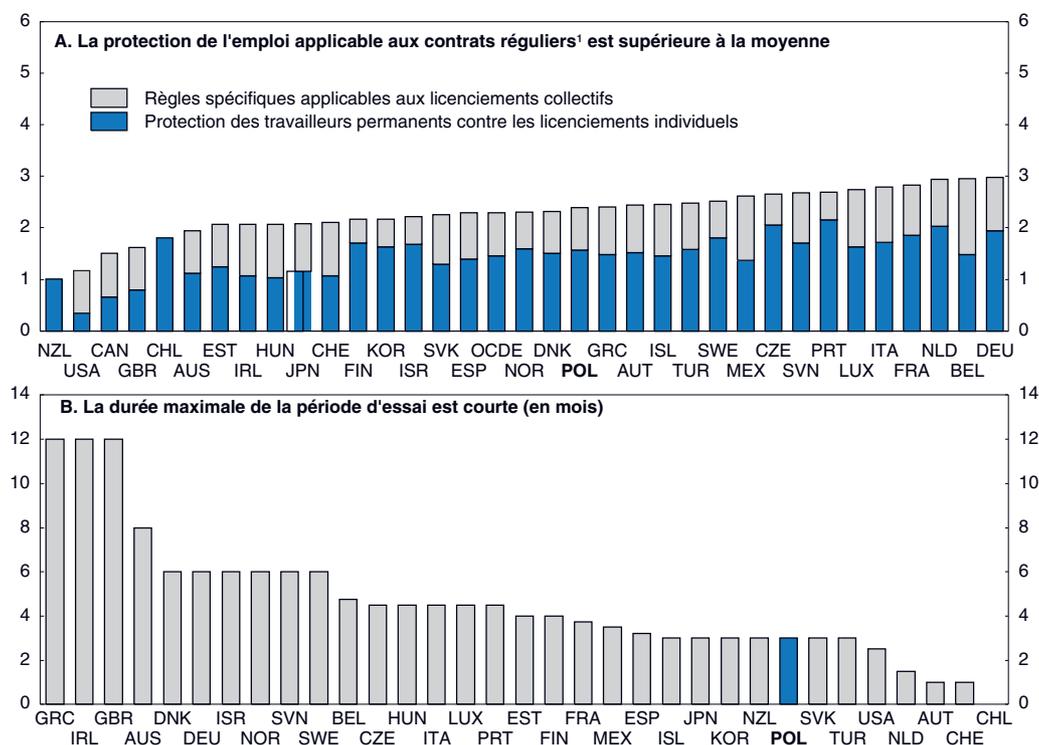
que peu de citoyens s'efforcent d'être justes, utilisé comme mesure du degré de confiance entre les citoyens et les pouvoirs publics (partie D). Améliorer l'efficacité des administrations publiques et lutter contre la corruption en améliorant la confiance à l'égard de l'État peut renforcer le consentement 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



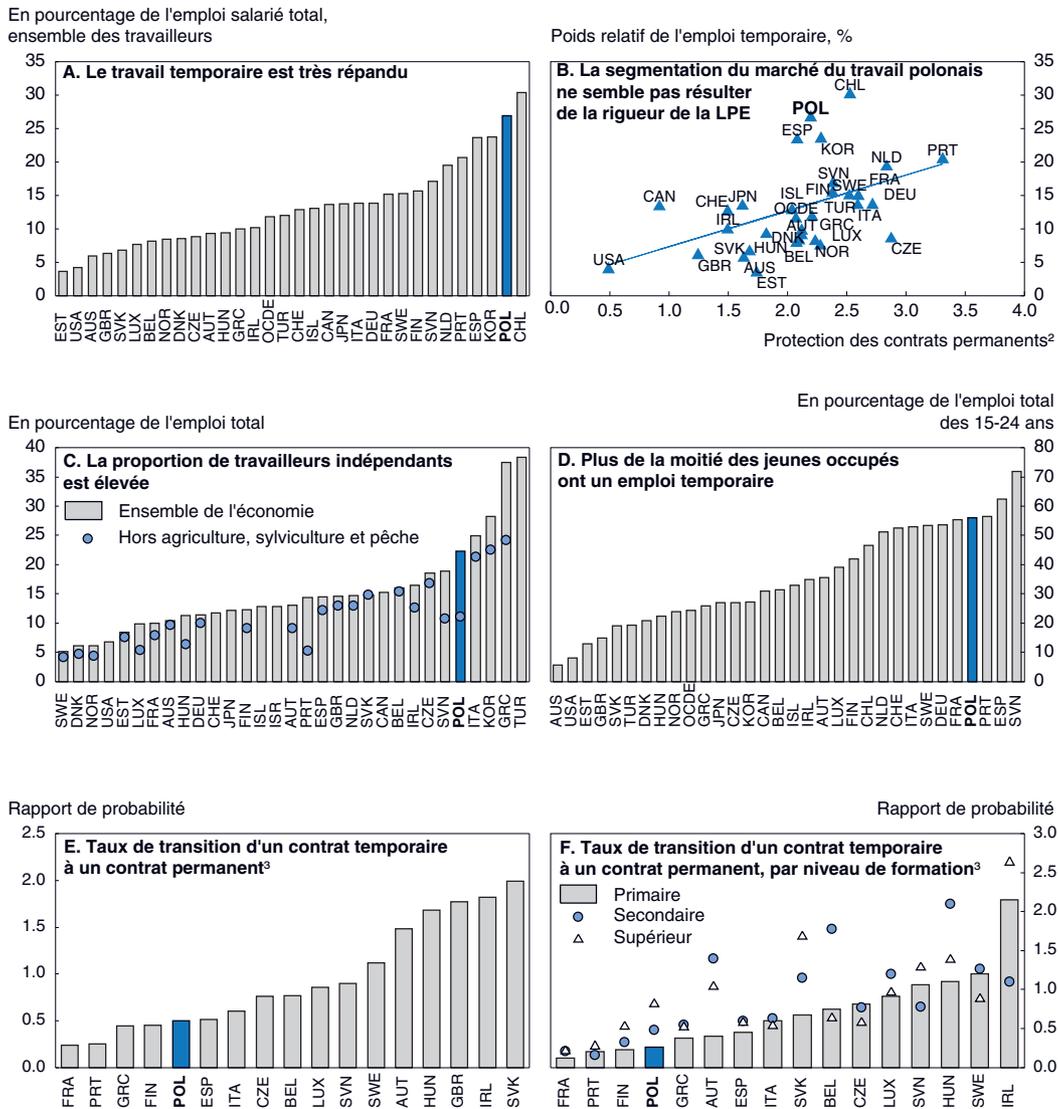
1. Indice variant sur une échelle de 0 à 6, du degré de restriction le plus faible au plus élevé ; les indicateurs sont représentés ici dans leur version pondérée.

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, 2012¹**



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.

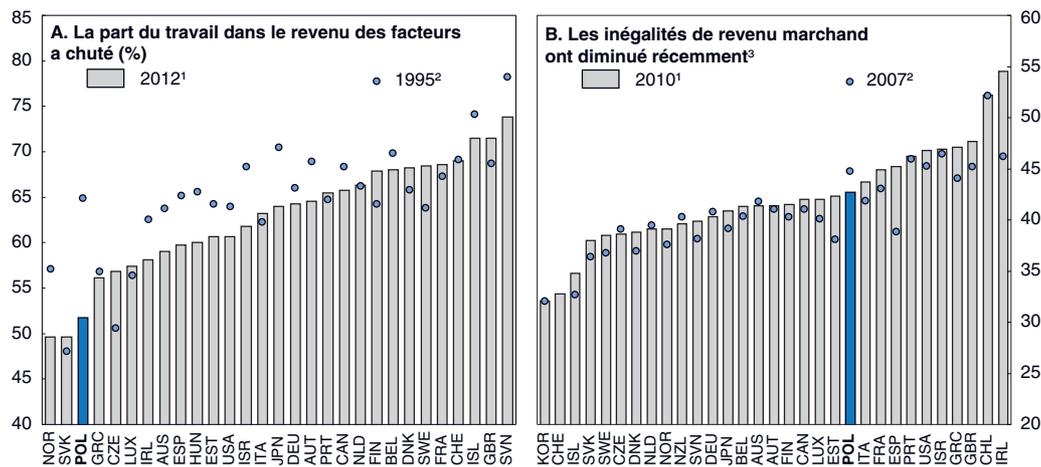
Une des formes d'emploi temporaire, les contrats d'intérim, est soumise à d'importantes restrictions, qu'il faudrait alléger : il est uniquement permis d'y recourir pour les tâches que les effectifs permanents de l'entreprise considérée ne pourraient accomplir en temps voulu. Les travailleurs intérimaires 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).

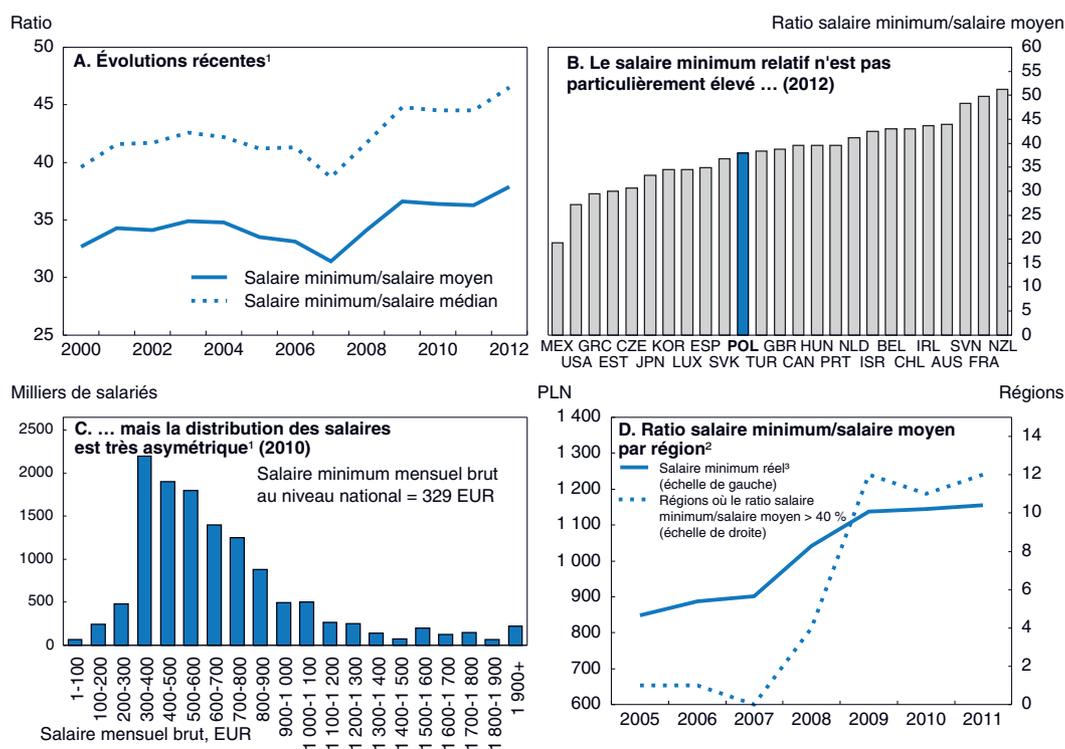
La distribution des salaires est beaucoup plus resserrée dans le secteur public que dans le secteur privé, même en tenant compte du niveau de formation. Le secteur privé offre des rémunérations plus élevées en moyenne aux travailleurs les plus qualifiés, tandis que les personnes peu qualifiées sont relativement 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>

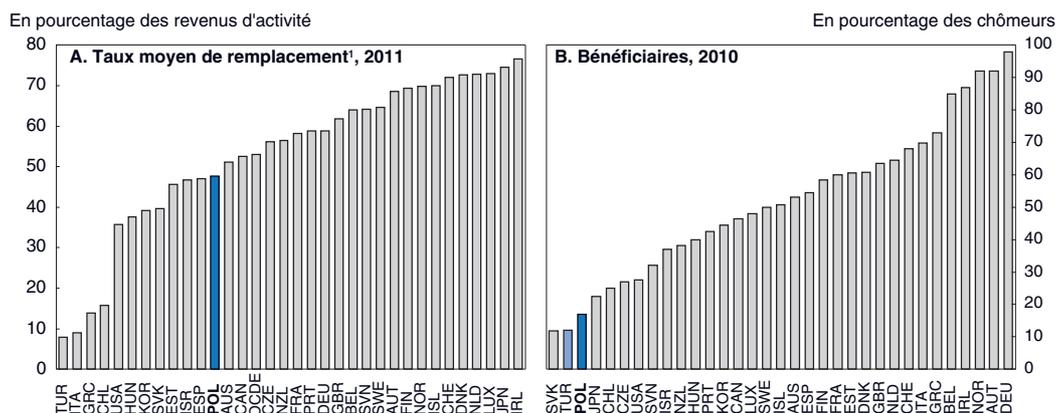
Le coût de la vie varie également fortement à l'intérieur du pays, ce qui se traduit par d'amples écarts de pouvoir d'achat du salaire minimum entre régions. Par conséquent, comme indiqué dans les précédentes *Études économiques* de la Pologne (voir par exemple OCDE, 2010a), il serait possible d'obtenir 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.

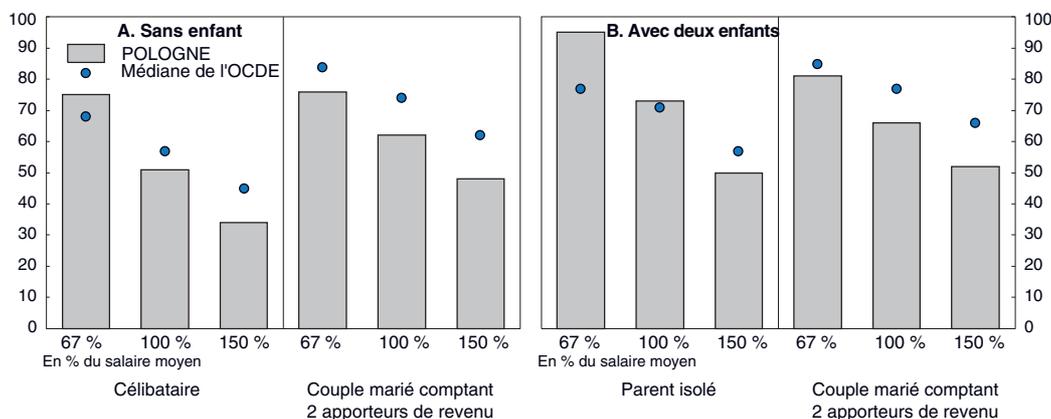
Les chômeurs sont théoriquement tenus d'accepter toute offre d'emploi convenable – c'est-à-dire pour lequel la durée des migrations quotidiennes domicile-travail n'excéderait pas trois heures – et ne peuvent restreindre leur recherche d'emploi à leur domaine ni à leur niveau de qualification professionnelle. 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 salaires¹

Ménages remplissant les conditions requises pour bénéficier de l'aide sociale², 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

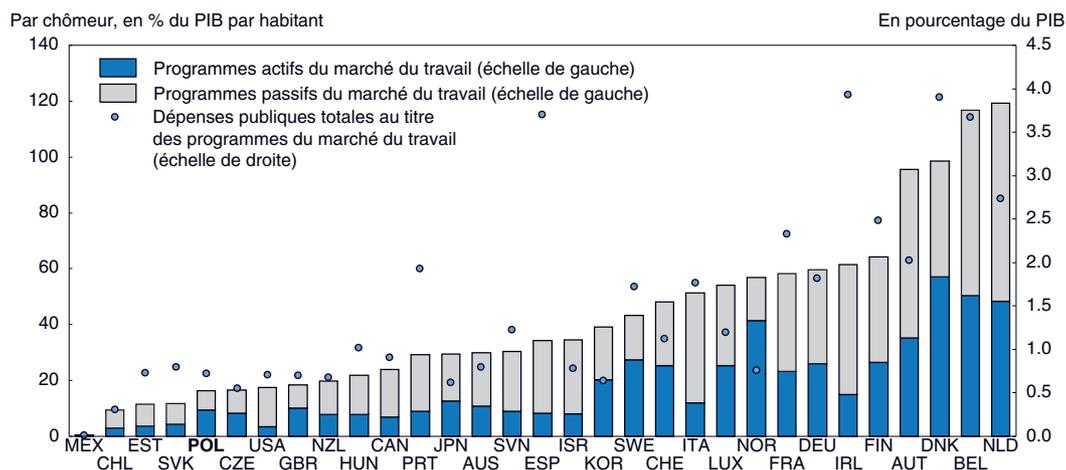
suivi de pas moins de 595 chômeurs inscrits en moyenne (contre 1 132 en 2006 et 1 637 en 2000). Deuxièmement, alors qu'elles sont insuffisantes, les ressources humaines disponibles ne sont pas utilisées efficacement : un grand nombre de ces personnes sont affectées à des tâches de soutien administratif, 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, 2011¹**



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

certaines 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 ¹	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).

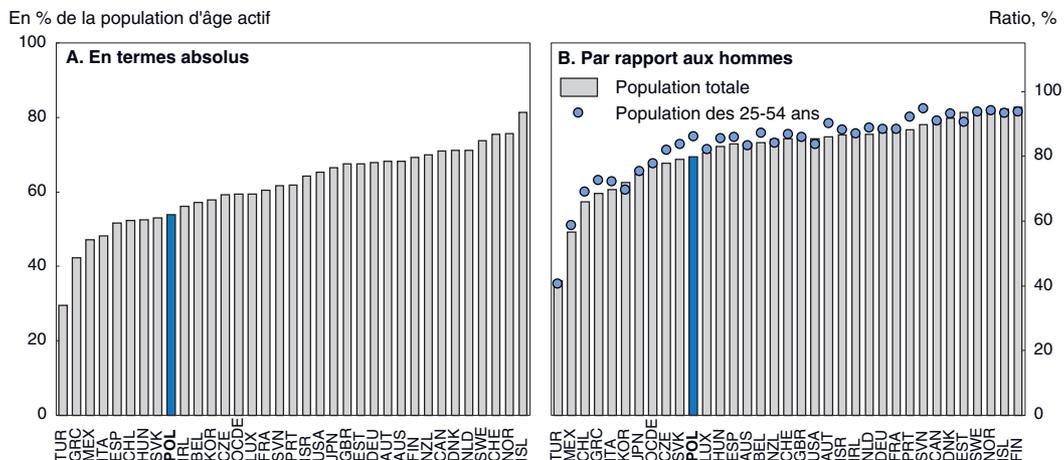
L'externalisation des activités relevant du SPE est autorisée en Pologne depuis 2004, mais il n'existe pour l'instant que quelques agences pour l'emploi privées. Le gouvernement prévoit de sous-traiter uniquement la gestion des dossiers les plus difficiles. Récemment, des services de l'emploi ont été 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**

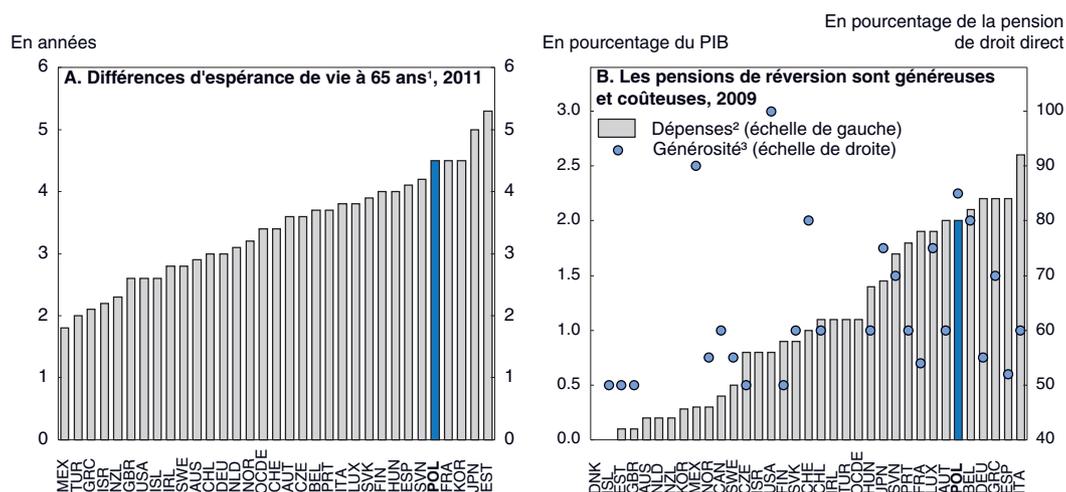


Source : OCDE, Base de données des Statistiques de la population active 2013.

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>

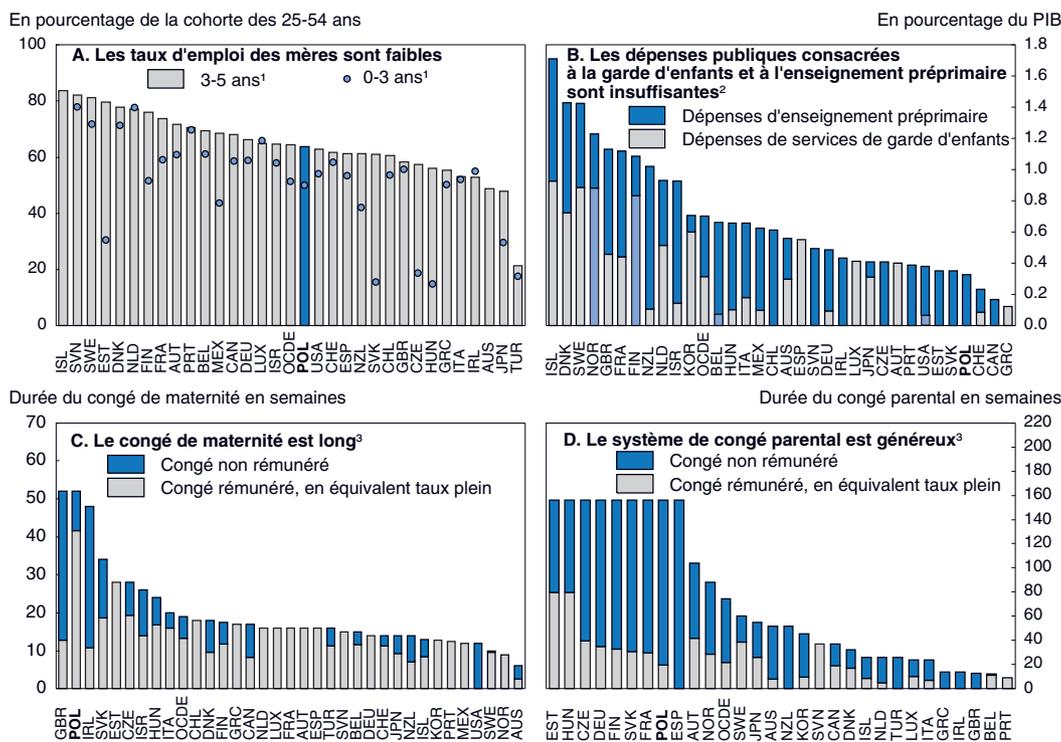
partie B). Alors que le principal objectif de ce type de prestation est de maintenir ou préserver le niveau de vie de la personne dont le conjoint est décédé, celle-ci reçoit en Pologne 85 % de la pension du défunt, soit une proportion qui tend à rehausser sensiblement son niveau de vie et qui figure 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.

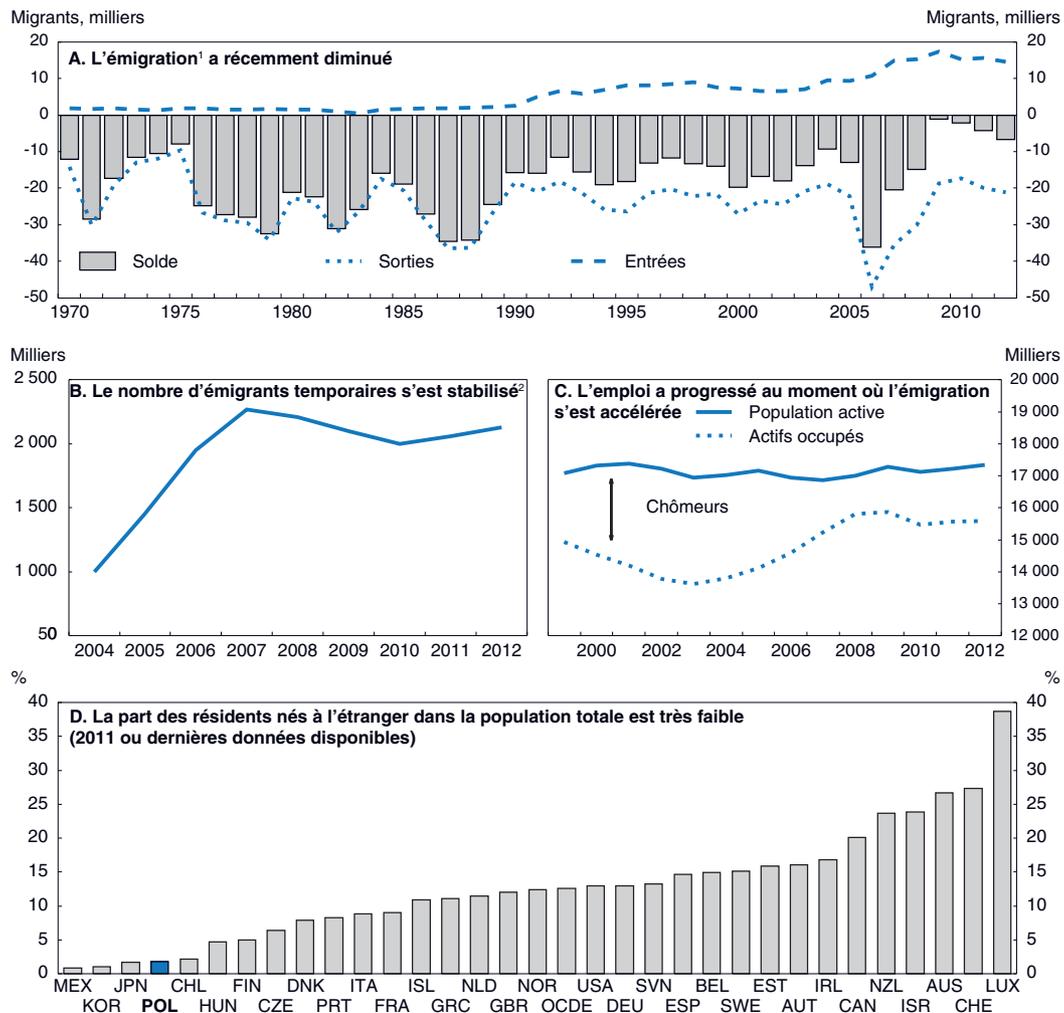
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932999887>

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 (Iglicka 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

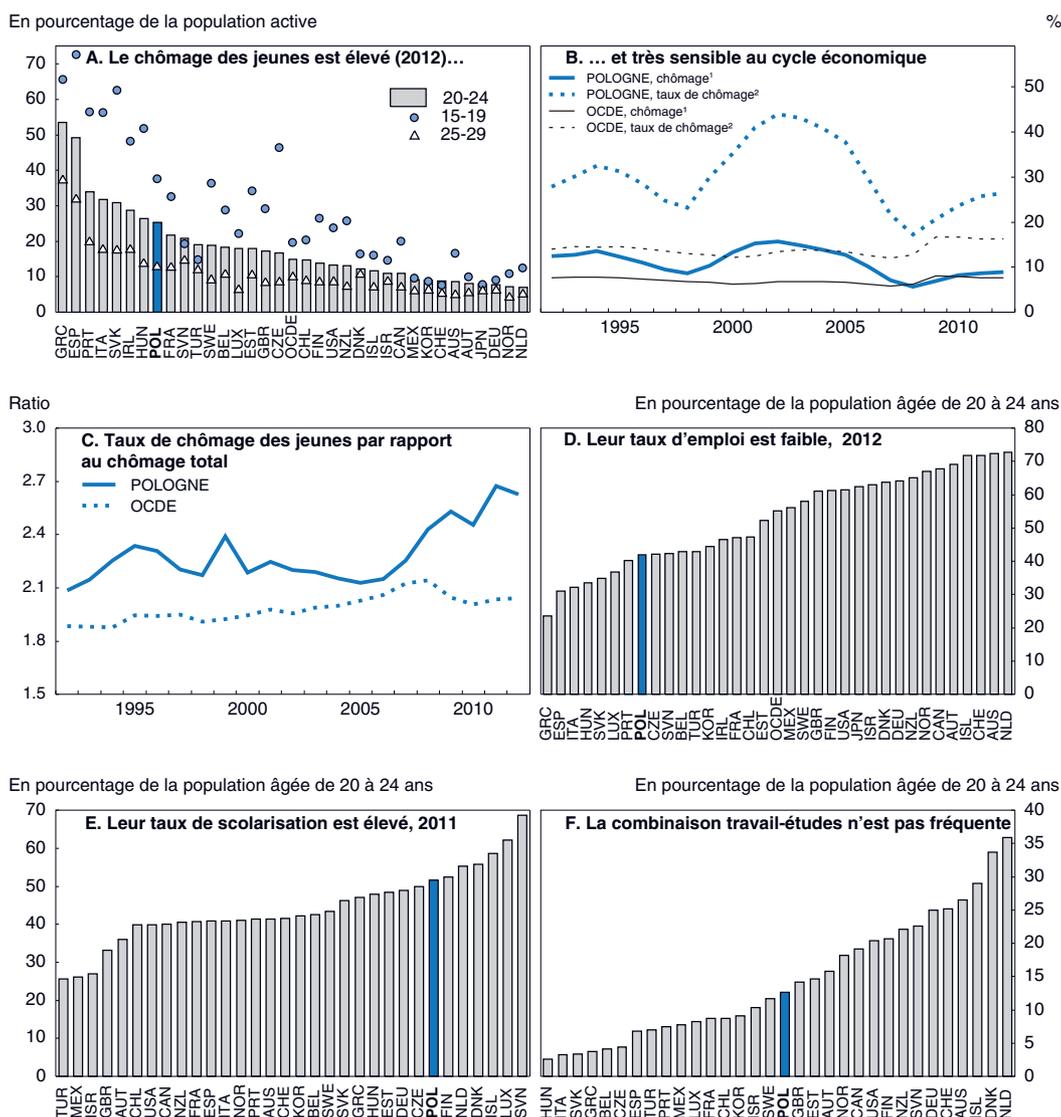
actions envisagées ». De manière générale, la Pologne est encore en retard sur les autres pays de l'UE pour ce qui est de la mise en œuvre d'une politique globale d'intégration et de l'offre de services destinés aux immigrants (Iglicka et Ziolk-Skrzypczak, 2010). De l'avis de certains experts, bien que 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

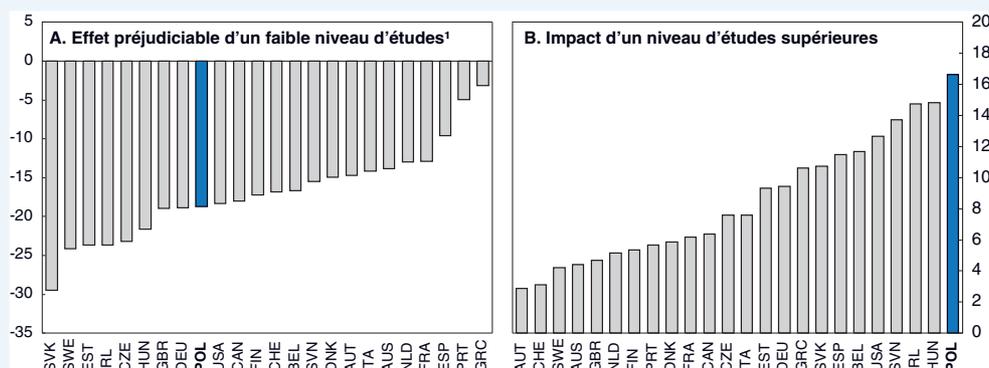
Pour mesurer cet effet, on a estimé la spécification suivante pour chaque pays sur la base de données de 2011 :

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

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.

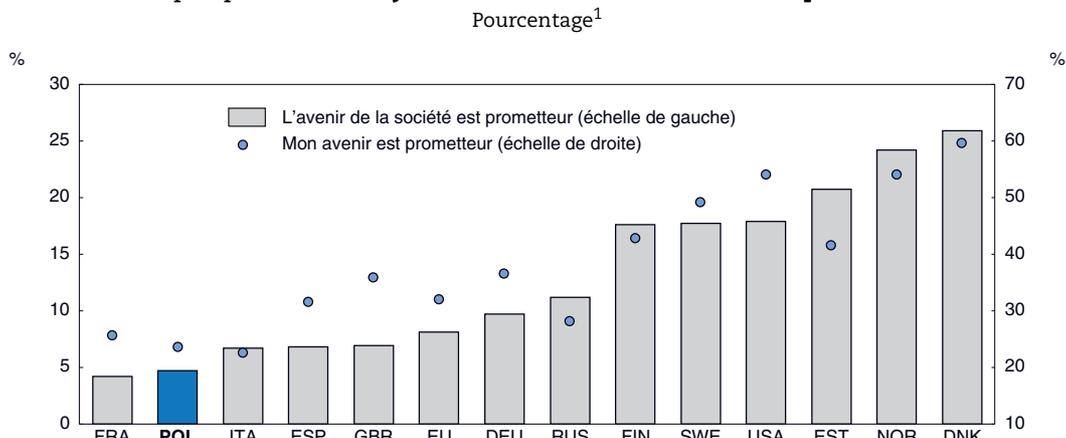
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932999944>

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.

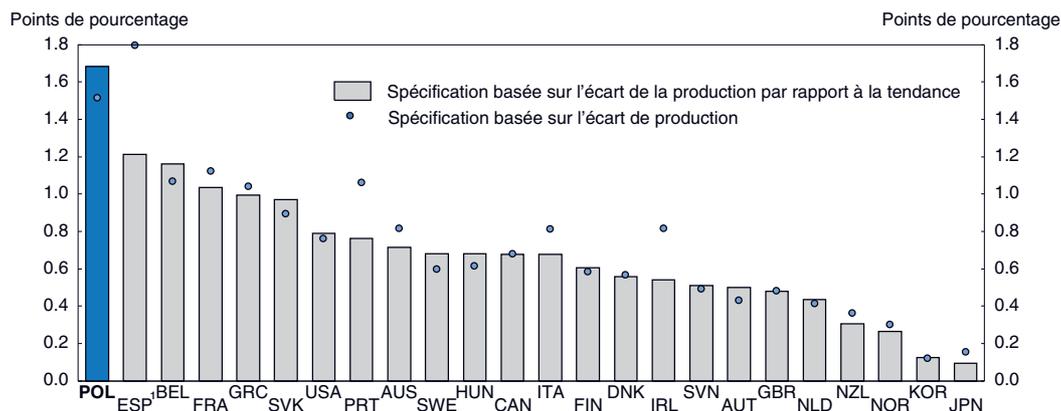
Source : *Les jeunes face à leur avenir: une enquête internationale*, Fondation pour l'innovation politique, 2008.

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

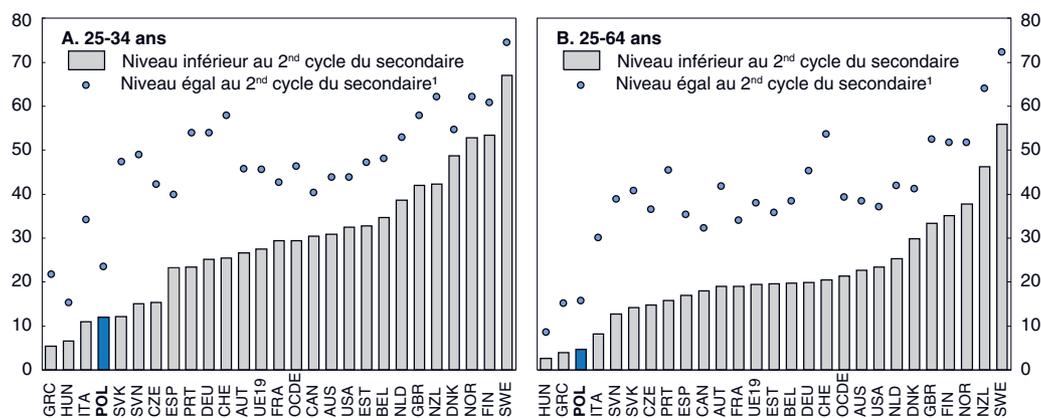
De l'avis général, il existe encore en Pologne un large fossé entre les compétences produites par le système éducatif et celles que demandent les entreprises. Au-delà de la contraction conjoncturelle de la demande de travail, beaucoup d'employeurs polonais estiment en effet que la pénurie de qualifications 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>

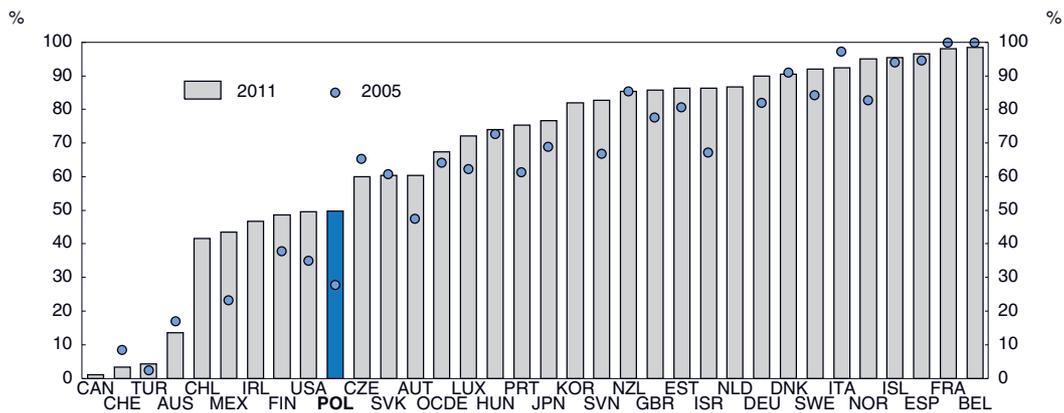
Améliorer encore les résultats du système éducatif

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.

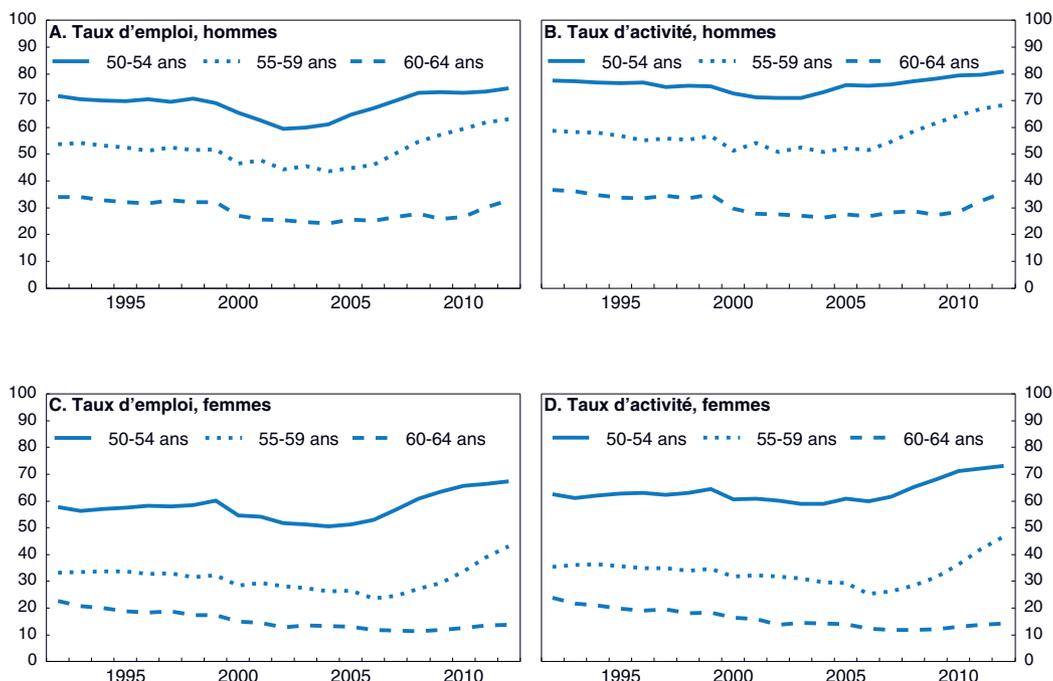
En outre, les établissements d'enseignement supérieur sont tenus d'assurer un suivi des diplômés au début de leur carrière. Un système de financement fondé sur des critères de qualité, représentant environ 2 % du budget de l'enseignement supérieur, a été mis en place, et les postes d'enseignants et de 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 ¹		
	2002	2007	2012	2002	2007	2012
Emploi						
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
Qualité de l'emploi						
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 ² , 55-59 ans par rapport aux 25-29 ans (ratio)	1.39	1.61	-	1.32	1.34	1.34
Âge effectif de cessation d'activité³ (années)						
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
Chômage						
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 ⁴ , 55 ans et plus (% du chômage total)	57.7	57.0	43.9	43.6	45.9	46.9
Employabilité						
Part des 55-64 ans ayant fait des études supérieures ⁵ (% du groupe d'âge)	12.7	12.3	12.8	20.0	21.1	23.8
Participation à la formation ⁶ , 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^{er} 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.

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^e 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 coin fiscal 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. Lisser 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.
- 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.



Extrait de :
OECD Economic Surveys: Poland 2014

Accéder à cette publication :

https://doi.org/10.1787/eco_surveys-pol-2014-en

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2015), « Améliorer le fonctionnement du marché du travail », dans *OECD Economic Surveys: Poland 2014*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: https://doi.org/10.1787/eco_surveys-pol-2014-5-fr

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

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.

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