



# Études économiques de l'OCDE POLOGNE

MARS 2018 (VERSION ABRÉGÉE)





# Études économiques de l'OCDE : Pologne 2018 (version abrégée)

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

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

OCDE (2018), *Études économiques de l'OCDE : Pologne 2018 (version abrégée)*, Éditions OCDE, Paris.  
[https://doi.org/10.1787/eco\\_surveys-pol-2018-fr](https://doi.org/10.1787/eco_surveys-pol-2018-fr)

ISBN 978-92-64-30803-9 (pdf)

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

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

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

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

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

© OCDE 2018

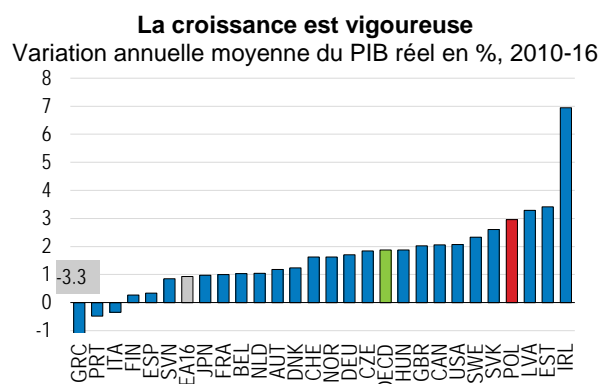
---

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

---

## RÉSUMÉ

### *La croissance est vigoureuse et le marché du travail est florissant*



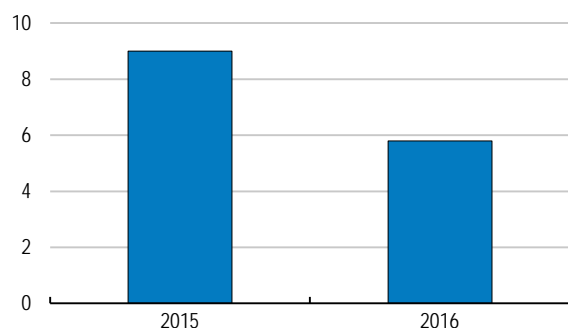
Source : OCDE (2017), *Perspectives économiques de l'OCDE : statistiques et projections* (base de données).

La croissance économique reste forte. L'augmentation des transferts sociaux et le marché du travail florissant soutiennent une croissance rapide de la consommation. Le taux de chômage a atteint un niveau exceptionnellement bas, les pénuries de main-d'œuvre se généralisent, et l'on observe des signes avant-coureurs d'accélération des salaires. Le marché du travail devrait se resserrer encore, ce qui devrait se traduire par une relative montée en régime de l'augmentation des salaires et des prix. Après une contraction marquée en 2016, l'investissement devrait se redresser, compte tenu du versement plus rapide des fonds structurels de l'Union européenne (UE), des contraintes de capacité et de la faiblesse des taux d'intérêt réels.

### *De nouvelles prestations publiques ont contribué à faire reculer la pauvreté*

#### **La proportion d'enfants en situation de pauvreté absolue a diminué**

En pourcentage des personnes âgées de 0 à 17 ans

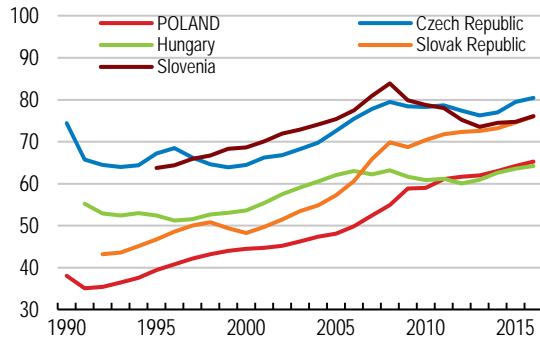


Source : Office statistique de la Pologne.

À la différence de nombreux autres pays, la Pologne a connu une diminution de la pauvreté et des inégalités de revenus, et les généreuses prestations familiales mises en place en 2016 ont contribué à réduire encore la pauvreté infantile. Elles ont également une visée nataliste, dans un contexte de vieillissement démographique très rapide. Cela dit, ces prestations risquent d'inciter les femmes peu qualifiées à se retirer du marché du travail plus longuement après la naissance d'un enfant, entraînant un raccourcissement de leur période de cotisation au système de retraite. Conjugué au fait que l'âge de la retraite a été ramené récemment à 60 ans seulement pour les femmes, cela va accentuer les risques de pauvreté parmi les personnes âgées. Le gouvernement s'emploie à améliorer l'accès, aujourd'hui limité, à des services abordables d'accueil des jeunes enfants. La prise en charge insuffisante des personnes âgées en établissement constitue un autre obstacle au travail féminin et à l'amélioration du bien-être des seniors.

**Renforcer la capacité d'innovation de la Pologne garantirait la poursuite de sa convergence vers les pays ayant un niveau de vie plus élevé**

**La convergence du PIB par habitant se poursuit**  
PPA constantes, indice (OCDE=100)



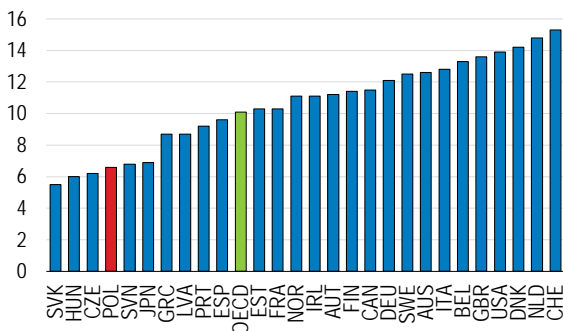
Sources : OCDE (2017), *Statistiques de l'OCDE sur les comptes nationaux et Perspectives économiques de l'OCDE : statistiques et projections* (bases de données).

La convergence de la Pologne en termes de revenus tient pour l'essentiel aux gains d'efficacité réalisés grâce à la restructuration sectorielle de son économie et à l'absorption de technologies étrangères. Dans la mesure où la productivité de sa main-d'œuvre est toujours inférieure de 40 % à la moyenne de l'OCDE, la Pologne doit maintenant progresser en matière d'adoption des technologies et renforcer ses propres capacités d'innovation. L'investissement dans la recherche-développement (R-D) est faible, de même que les activités d'innovation, en particulier dans les petites et moyennes entreprises (PME). Les infrastructures représentent toujours un goulet d'étranglement, et il existe des marges de progression considérables en termes de réduction de leur impact sur l'environnement. Dans sa Stratégie de développement responsable, le gouvernement prévoit de renforcer les incitations fiscales à la R-D tout en augmentant les aides publiques à l'innovation dans les PME, ainsi que de développer le marché du capital risque et les infrastructures, qui sont largement tributaires des financements accordés par les Fonds structurels de l'UE.

**Les investissements dans l'enseignement supérieur et la recherche renforceront l'innovation et l'absorption des technologies**

**La Pologne représente une faible part des publications scientifiques les plus citées au niveau mondial**

En pourcentage de l'ensemble des documents<sup>1</sup>, 2015



1. Voir le graphique 6 (partie A).

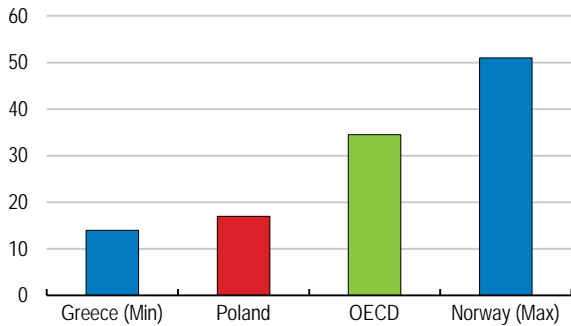
Source : OCDE (2017), *Science, technologie et industrie : Tableau de bord de l'OCDE 2017* (base de données).

Les dépenses consacrées par la Pologne à l'enseignement supérieur et à la recherche, la qualité de sa recherche et l'offre de chercheurs sont toutes relativement faibles, mais en progression. Le gouvernement prévoit d'engager une réforme indispensable de l'enseignement supérieur et de la recherche publique pour améliorer la qualité de la formation des étudiants et des chercheurs, ainsi que la collaboration entre les milieux scientifiques et les entreprises, qui laisse aujourd'hui à désirer. Le nouvel organisme d'échanges universitaires offre l'occasion de collaborer plus étroitement avec des chercheurs étrangers et polonais formés à l'étranger pour tirer parti de leurs connaissances et de leurs réseaux. Développer les services de tutorat et de conseil destinés aux petites entreprises, pour les aider à réaliser les démarches souvent complexes permettant de bénéficier des aides à l'innovation et à trouver des partenaires dans le monde scientifique, garantirait l'efficacité de l'action publique.

***Il est essentiel, pour les perspectives de croissance à long terme, d'améliorer les compétences à l'appui d'un renforcement de l'emploi***

**La participation à la formation tout au long de la vie reste faible**

Participation à la formation des adultes diplômés de l'enseignement secondaire ayant de faibles compétences en littératie, % de la population



1. Voir les notes du graphique 32.

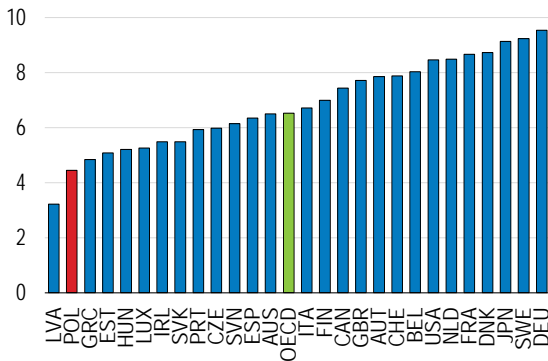
Source : OCDE (2016), *L'importance des compétences : Nouveaux résultats de l'Évaluation des compétences des adultes*, Éditions OCDE, Paris.

Un trop grand nombre de travailleurs ont un faible niveau de compétences de base et de compétences numériques. Collaborer avec les employeurs, en particulier dans les nombreuses PME relativement improductives que compte la Pologne, pour les associer à la définition des programmes d'enseignement professionnel et de formation des adultes et les amener à proposer des stages permettrait de créer davantage de possibilités de formation correspondant aux besoins du marché du travail. La poursuite du développement de services d'accueil des jeunes enfants de haute qualité améliorera leurs perspectives, en particulier pour les enfants issus de familles défavorisées. La forte immigration en provenance des pays voisins de l'est contribue à atténuer les pénuries de main-d'œuvre, mais une stratégie migratoire ainsi qu'une amélioration des mécanismes de suivi et des dispositifs d'intégration sont nécessaires.

***Un accroissement des recettes fiscales ou une hiérarchisation des dépenses seraient nécessaires pour financer l'augmentation prévue des dépenses***

**La charge fiscale est relativement faible**

En pourcentage du PIB, 2015<sup>1</sup>



1. Ou dernière année pour laquelle on dispose de données.

Source : OCDE (2017), *Statistiques de l'OCDE sur les recettes fiscales* (base de données).

Les autorités ont appliqué un ensemble de mesures pour renforcer la discipline fiscale, qui ont permis de réduire le déficit public malgré l'augmentation des transferts sociaux. Néanmoins, des recettes supplémentaires ou une hiérarchisation des dépenses restent nécessaires pour améliorer les infrastructures publiques, les soins de santé ainsi que l'enseignement supérieur et la recherche conformément aux projets du gouvernement. Celui-ci devrait également se préparer à l'éventualité d'une diminution des fonds structurels offerts par l'UE au cours de la prochaine période de financement. Limiter le champ d'application des taux réduits de taxe sur la valeur ajoutée (TVA), rehausser les taxes liées à l'environnement et donner davantage de poids à l'impôt progressif sur le revenu des personnes physiques se traduiraient par un accroissement des recettes, tout en contribuant à renforcer l'équité et à améliorer la protection de l'environnement. Moderniser l'infrastructure énergétique et se détourner du charbon permettrait de réduire la pollution atmosphérique en milieu urbain et les émissions de CO<sub>2</sub>, tout en améliorant la fiabilité des approvisionnements énergétiques, avec à la clé des répercussions positives sur la santé publique.

---

## PRINCIPALES CONCLUSIONS

---

## PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

---

### Préserver la stabilité macroéconomique et conserver une croissance durable

---

Si de nombreuses personnes cessent effectivement de travailler à l'âge légal de la retraite, qui a été abaissé à 60 ans pour les femmes et à 65 ans pour les hommes, la proportion de titulaires de la pension minimale et la pauvreté parmi les personnes âgées augmenteront, en particulier chez les femmes, ce qui aura un coût budgétaire et entraînera une diminution du revenu moyen.

La nouvelle allocation pour enfant à charge pourrait avoir un impact négatif sur la présence des femmes sur le marché du travail et, partant, sur leur durée de cotisation au système de retraite.

L'accroissement des dépenses sociales ainsi que l'amélioration des infrastructures publiques, des compétences et de la qualité de la recherche passent par une augmentation des recettes fiscales.

La politique macroéconomique tend à exercer un effet de stimulation : les taux d'intérêt réels sont proches de zéro et le budget suit une tendance expansionniste.

L'insécurité juridique freine l'investissement dans le secteur de l'énergie et dans le reste de l'économie. La transition vers un système d'enchères garantissant les prix comme nouveau mécanisme de soutien aux énergies renouvelables a pris plusieurs années, et l'organisation des futures enchères reste entourée d'incertitude. De nouvelles dispositions législatives ont créé des conditions prohibitives pour la création de parcs éoliens.

Le gouvernement est parvenu à améliorer la discipline fiscale, mais les procédures fiscales demeurent excessivement chronophages pour les petites et moyennes entreprises (PME).

Évaluer les effets de la réforme et lui apporter des ajustements, par exemple en alignant l'âge de la retraite des femmes et des hommes, et en l'indexant sur l'espérance de vie en bonne santé.

Informar la population sur l'effet d'un allongement de la vie active sur les revenus perçus à la retraite.

Investir dans les structures d'accueil des jeunes enfants et de soins de longue durée.

Donner un caractère dégressif à l'allocation pour enfant à charge pour le premier enfant.

Augmenter les taxes liées à l'environnement, limiter le recours aux taux réduits et aux exonérations de TVA et renforcer la progressivité de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, par exemple en abaissant le seuil de la première tranche d'imposition, en introduisant de nouvelles tranches intermédiaires, et en mettant fin au traitement fiscal préférentiel dont bénéficient les travailleurs indépendants.

Durcir la politique budgétaire en adoptant des réformes fiscales visant à augmenter les recettes ou en renforçant la hiérarchisation des dépenses.

Si l'évaluation économique de la Banque nationale de Pologne laisse entrevoir une menace croissante majeure sur la stabilité des prix, celle-ci doit relever en temps utile les taux d'intérêt afin de faire en sorte que l'inflation reste à l'intérieur de la fourchette retenue comme objectif.

Élaborer et mettre en œuvre une politique claire et stable en matière de lutte contre le changement climatique, qui soit conforme aux objectifs européens et internationaux, afin de réduire l'incertitude qui pèse sur les investissements verts innovants. Garantir la stabilité et la clarté des politiques influant sur les décisions d'investissement.

Intégrer dans la stratégie d'amélioration de la discipline fiscale du gouvernement un élément de simplification pour les PME.

---

### Renforcer l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation

---

Les fonds consacrés à l'enseignement supérieur sont relativement modestes ; la qualité de la recherche et la collaboration entre science et industrie laissent à désirer. Les activités réalisées en collaboration avec des entreprises, la formation des adultes et les dons constituent des sources limitées de financement des universités. Le gouvernement prépare actuellement une réforme majeure des systèmes d'enseignement supérieur et de recherche.

Renforcer la collaboration entre science et industrie. Continuer d'accroître les fonds consacrés à l'enseignement supérieur et à la recherche au fil du temps, de fusionner les petites universités et les établissements de recherche indépendants pour créer de solides universités de recherche, et de laisser disparaître les établissements aux résultats insuffisants qui n'affichent pas d'amélioration progressive.



La formation doctorale n'est pas structurée, est d'une longueur considérable et se caractérise par un faible taux de réussite. Les conditions d'emploi des chercheurs post-doctorants sont instables, leur rémunération demeure modeste, et leur progression de carrière n'est pas suffisamment liée à la qualité de leurs travaux de recherche. Remédier à ce problème permettrait d'attirer des chercheurs plus qualifiés, y compris des personnes formées à l'étranger.

Améliorer la qualité de la formation doctorale en la structurant de manière à donner davantage d'importance aux cours et au tutorat, et en durcissant les critères d'admission.

Offrir des postes universitaires bien rémunérés et fonder les avancements de carrière sur une évaluation de la qualité des activités de recherche et d'enseignement des personnes concernées, réalisée par des experts de la faculté et de l'extérieur.

---

---

**PRINCIPALES CONCLUSIONS**

Les dépenses de recherche-développement (R-D) du secteur privé sont très faibles, notamment dans les PME, ce qui entrave l'adoption des nouvelles technologies et l'innovation. Le financement de la R-D est excessivement tributaire des fonds de l'Union européenne (UE).

**PRINCIPALES RECOMMANDATIONS**

Si le recours au nouvel abattement fiscal en faveur de la R-D s'avère peu utilisé par les petites entreprises innovantes, adapter ce dispositif.

Prévoir un financement national des programmes d'innovation et de R-D des entreprises au-delà du cycle budgétaire actuel de l'UE, si nécessaire.

---

**Renforcer les compétences pour favoriser une croissance forte et inclusive**

La forte immigration en provenance des pays voisins de l'est atténue les tensions sur le marché du travail, mais un manque de suivi limite la capacité des pouvoirs publics d'améliorer son impact sur le marché de l'emploi, et les procédures simplifiées d'embauche de ressortissants étrangers font l'objet d'abus généralisés.

Un trop grand nombre d'adultes ont un faible niveau de compétences de base. L'enseignement professionnel n'est pas assez en phase avec les besoins du marché du travail. L'enseignement supérieur professionnel ne comporte pas suffisamment de programmes offrant des possibilités de formation en entreprise.

Élaborer une stratégie migratoire afin de mieux suivre l'intégration des étrangers et de s'assurer qu'elle correspond aux besoins du marché du travail, en veillant à ce que leurs droits soient protégés et à ce que ces personnes et leurs enfants aient accès au système d'enseignement et de formation.

Élaborer une stratégie nationale sur les compétences faisant une large place aux compétences de base.

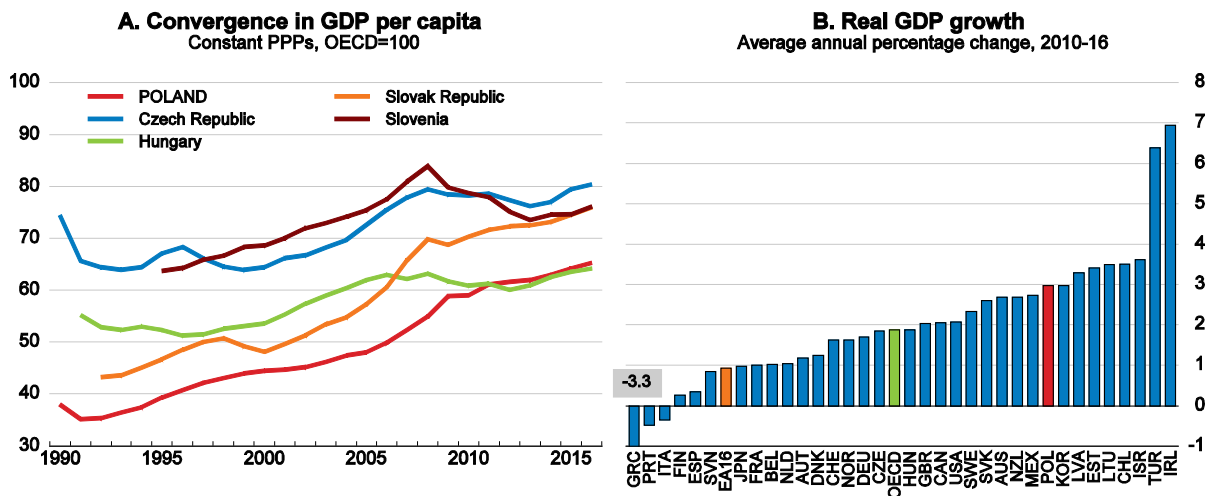
Inciter les employeurs à développer des programmes de formation des adultes et d'enseignement professionnel en entreprise.

## ÉVALUATION ET RECOMMANDATIONS

### Garantir la poursuite de la convergence vers les pays ayant un niveau de vie plus élevé

La Pologne connaît une vigoureuse expansion économique sans afficher de déséquilibre macroéconomique manifeste, le marché du travail est florissant et les perspectives sont positives. Cela tire le revenu des ménages vers le haut et contribue à rendre le développement économique plus inclusif. Le processus de rattrapage des autres pays de l'OCDE en termes de niveau de vie moyen se poursuit (graphique 1).

**Graphique 1. La croissance du PIB et le processus de rattrapage des autres pays de l'OCDE en termes de niveau de vie se poursuivent**

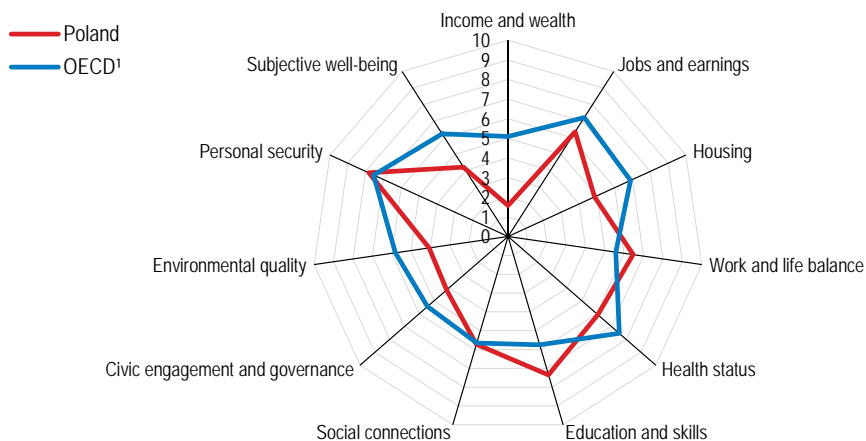


Source : OCDE (2018), *Statistiques des comptes nationaux de l'OCDE* et *Perspectives économiques de l'OCDE* : statistiques et projections (bases de données) et mises à jour.

La Pologne affiche des résultats égaux ou supérieurs à la moyenne des pays de l'OCDE en termes d'équilibre vie professionnelle-vie privée, de sécurité des personnes et d'éducation (avec des scores PISA supérieurs à la moyenne et un niveau moyen d'études élevé), à l'aune de l'Indicateur du vivre mieux de l'OCDE (graphique 2). Grâce au développement spectaculaire prolongé de l'enseignement supérieur en Pologne, celle-ci dispose d'une main-d'œuvre hautement qualifiée et elle a très bien réussi à s'intégrer dans les échanges mondiaux, ainsi que l'a illustré dernièrement son essor en tant que destination de délocalisation pour des services aux entreprises à valeur ajoutée croissante. L'espérance de vie a augmenté plus rapidement au cours des 25 dernières années que dans la plupart des autres pays de l'OCDE (graphique 3) et devrait s'allonger encore. À la différence d'autres pays, la Pologne a connu en fait un recul du taux de pauvreté et des inégalités, mesurées par le coefficient de Gini, un éventail relativement large de ménages ayant bénéficié du redressement du marché du travail et de la progression des revenus, et le niveau de pauvreté est maintenant proche de la moyenne de l'Union européenne (UE) (graphique 4). Ainsi, en 2015, le taux de risque de pauvreté (soit la proportion de personnes ayant un revenu inférieur à 60 % du revenu médian des ménages) était inférieur de 3 points de pourcentage à celui de 2004. La récente mise en place d'allocations pour enfant à charge a encore fait reculer sensiblement la pauvreté infantile, ce qui s'est traduit par des gains de bien-être et d'inclusivité.

La Pologne doit s'appuyer sur sa vigueur économique actuelle et ses progrès sociaux pour relever les défis auxquels elle est confrontée. Le pays obtient des résultats inférieurs à la moyenne de l'OCDE en termes d'état de santé de la population et de qualité de l'environnement, ainsi que de bien-être subjectif (graphique 2). L'accessibilité financière du logement pose également problème, dans la mesure où la part des revenus des ménages polonais consacrée au logement est supérieure à la moyenne de l'OCDE. L'espérance de vie demeure nettement inférieure à la moyenne de l'OCDE, et elle est particulièrement inégale, puisque la différence entre les hommes ayant les niveaux de formation le plus élevé et le plus bas est de 12 ans, contre 7 ans en moyenne dans la zone OCDE. En 2015, plus de 28 000 personnes sont mortes prématurément du fait de la pollution de l'air extérieur, ce qui représente une proportion de la population plus élevée que dans la quasi-totalité des autres pays de l'OCDE. La productivité horaire du travail était encore inférieure de 40 % environ à la moyenne de l'OCDE en 2016 et, comme dans d'autres pays, le taux de croissance de la productivité totale des facteurs (PTF) a diminué depuis 2008, freinant l'expansion économique. La Pologne est confrontée à un vieillissement démographique très rapide, puisque la population en âge de travailler pourrait diminuer de 40 % d'ici à 2060 selon certaines projections (graphique 5). Le récent abaissement de l'âge de la retraite pèsera sans doute davantage sur l'emploi des seniors et risque d'entraîner une augmentation de la pauvreté parmi les personnes âgées, en particulier chez les femmes. Malgré les efforts déployés pour améliorer l'accès aux services d'accueil des jeunes enfants, ceux-ci restent insuffisants et coûteux, en particulier dans les zones rurales, et l'offre de soins de longue durée en établissement pour les personnes âgées est très inférieure aux besoins.

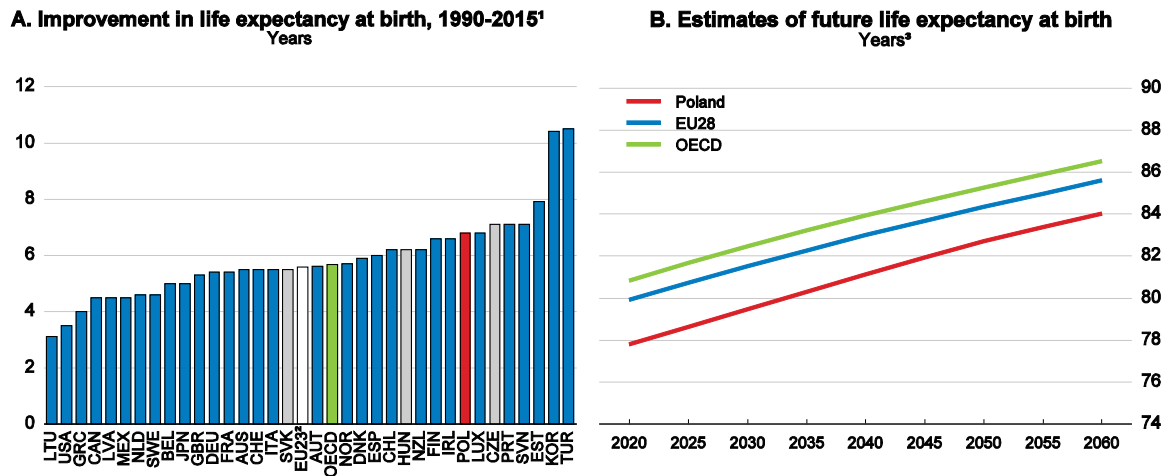
**Graphique 2. Les résultats de la Pologne sont mitigés à l'aune de l'Indicateur du vivre mieux de l'OCDE 2017**



1. Moyenne simple.

Source : OCDE (2017), *Indicateur du vivre mieux de l'OCDE*, [www.betterlifeinitiative.org/fr](http://www.betterlifeinitiative.org/fr).

Graphique 3. L'espérance de vie continue de s'améliorer

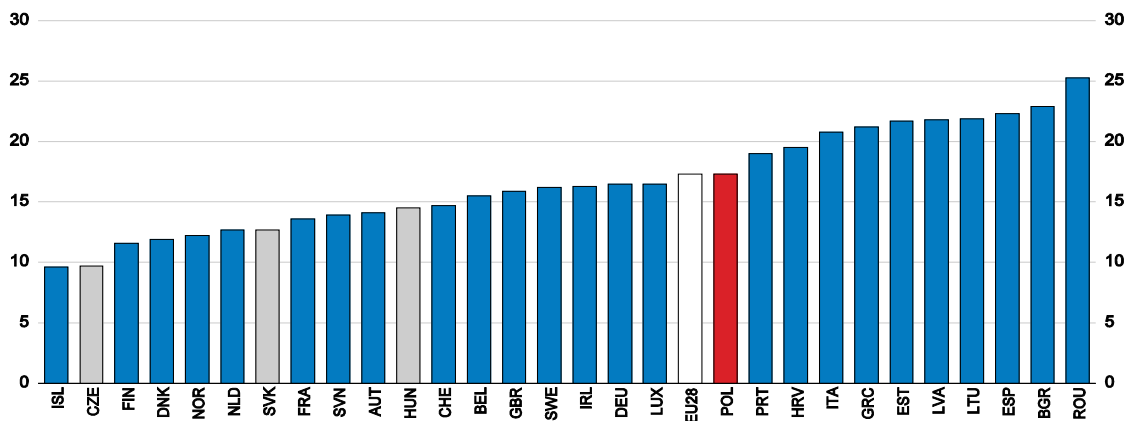


1. Ou dernière année pour laquelle on dispose de données ; 2002-15 pour la Lettonie.
2. Ensemble constitué par les pays membres de l'OCDE appartenant à l'Union européenne (UE) et la Lituanie.
3. Les données représentées sont des moyennes sur cinq ans.

Source : OCDE (2017), *Statistiques de l'OCDE sur la santé* (base de données) ; Nations Unies (2017), *World Population Prospects: The 2017 Revision*, Département des affaires économiques et sociales, Nations Unies, New York.

Graphique 4. Le taux de risque de pauvreté est proche de la moyenne de l'UE

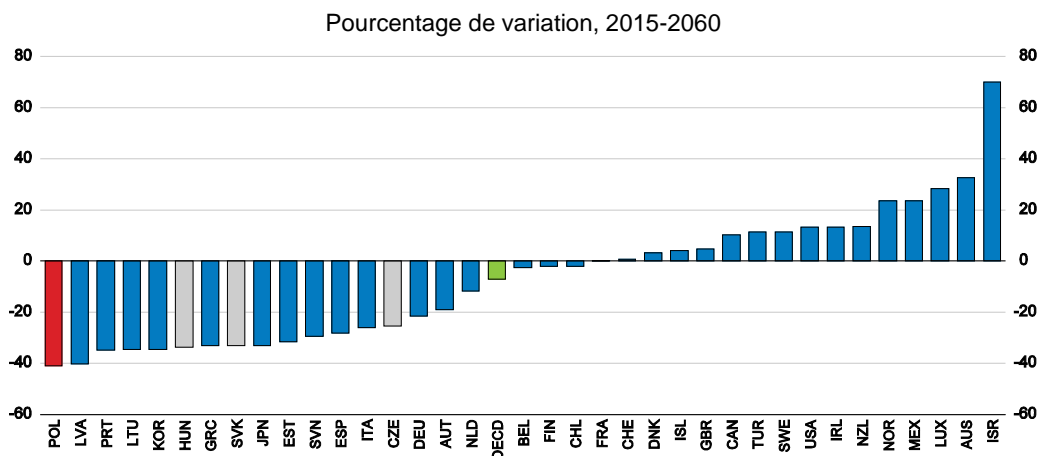
Au seuil de 60 % du revenu équivalent médian après transferts sociaux, 2016¹



1. Ou dernière année pour laquelle on dispose de données.

Source : Eurostat (2018), *Revenu et conditions de vie*, Base de données Eurostat.

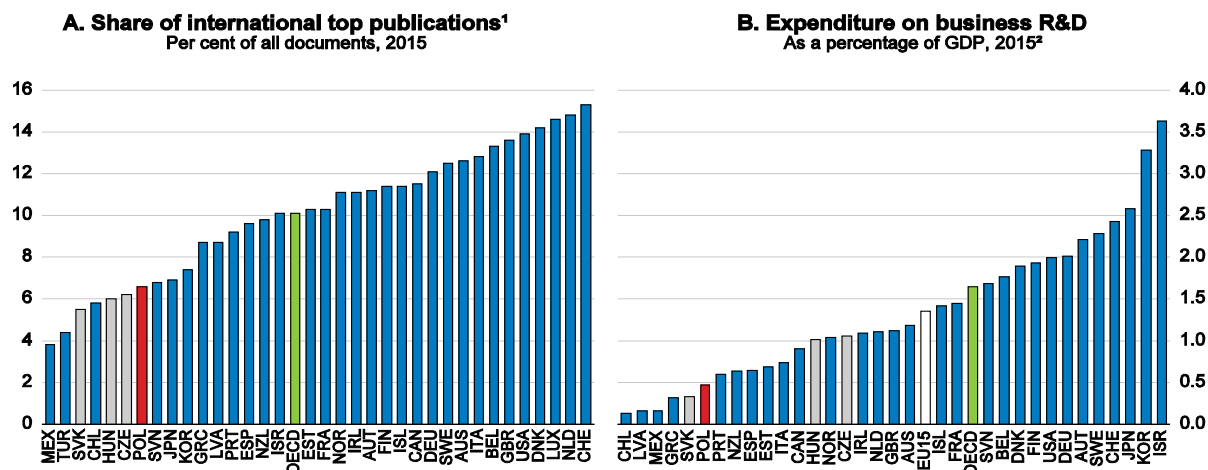
**Graphique 5. La population en âge de travailler va fortement diminuer**



Source : Nations Unies (2017), *World Population Prospects: The 2017 Revision*, Département des affaires économiques et sociales, Nations Unies, New York.

Pour préserver l'amélioration du niveau de vie de sa population, la Pologne doit renforcer sa capacité d'innover et d'investir dans les compétences et les infrastructures, qui constituent les sujets clés de cette *Étude*. Jusqu'à présent, le processus de rattrapage a reposé en grande partie sur une restructuration de l'économie caractérisée par un recul de l'agriculture au profit de secteurs plus productifs, ainsi que sur l'acquisition de technologies étrangères. Pour ce qui est des indicateurs de la qualité de la recherche scientifique, le pays affiche un retard par rapport aux pays de l'OCDE en tête dans ce domaine, et l'investissement en recherche-développement (R-D) des entreprises demeure faible, malgré la rapidité de la croissance récente (graphique 6). La formation professionnelle pâtit de l'implication limitée des entreprises, et la formation des adultes est insuffisamment développée, ce qui limite la capacité des citoyens d'acquérir des compétences de base et numériques plus solides. Cela pèse sur la capacité d'innovation de l'économie et sur la capacité de la multitude de petites entreprises que compte la Pologne d'adopter les nouvelles technologies, de moderniser leur organisation et leurs procédés de production et, partant, d'améliorer leur productivité et de se développer. Des mesures destinées à renforcer l'enseignement supérieur, la formation des adultes et la formation professionnelle sont donc examinées ci-après. Pour aider la Pologne à faire face au vieillissement rapide de sa population, il est également proposé dans cette *Étude* de prendre des initiatives pour tirer vers le haut l'emploi des seniors et des femmes et utiliser plus efficacement les compétences de la main-d'œuvre, tout en rendant la Pologne plus attrayante tant pour les travailleurs nationaux qu'étrangers. Une part importante des investissements publics en infrastructure est financée par les Fonds structurels de l'UE – environ 50 % dans le secteur du transport –, de même que 85 % des programmes d'aide à l'innovation dans le secteur privé, aux petites et moyennes entreprises (PME) et à l'entrepreneuriat (encadré 1). Compte tenu de l'incertitude qui entoure la disponibilité de ces ressources après 2022, il faut que des engagements soient pris maintenant pour garantir un financement pérenne à partir de sources internes par la suite. Il est donc proposé dans cette *Étude* d'adopter des mesures pour accroître les recettes publiques provenant de sources internes.

**Graphique 6. Des investissements sont nécessaires pour favoriser l'innovation dans les entreprises et des travaux scientifiques de haute qualité**



1. Part de la production scientifique des établissements de recherche nationaux figurant parmi les 10 % de publications les plus citées dans le domaine scientifique correspondant, sur la base d'un comptage fractionnaire.
2. Ou dernière année connue.

Source : OCDE (2017), *Science, technologie et industrie : Tableau de bord de l'OCDE 2017* et *Statistiques de recherche-développement de l'OCDE* (base de données).

Dans ce contexte, les quatre principaux messages de la présente *Étude économique* sont les suivants :

- L'investissement dans l'enseignement supérieur et la recherche est trop faible, et les conditions nécessaires, notamment en termes d'incitations, ne sont pas réunies pour favoriser l'excellence et un renforcement de la collaboration entre les entreprises et les milieux scientifiques.
- L'implication des entreprises dans l'enseignement professionnel est faible, de même que l'accès des travailleurs à la formation des adultes, ce qui a un impact négatif sur la productivité et l'égalité des chances.

#### Encadré 1. Financements au titre des Fonds structurels de l'Union européenne

Conformément au cadre financier pluriannuel 2014-2020 de l'UE, la Pologne percevra 86 milliards d'euros de fonds structurels européens par le biais de différents programmes. Elle devient ainsi le premier pays bénéficiaire de la politique de cohésion de l'UE en valeur absolue, et l'un des principaux bénéficiaires par habitant de ces aides. Le gouvernement polonais complètera le financement des projets cofinancés par l'UE à hauteur de 19 milliards d'euros. Les investissements dans les infrastructures de réseau dans les secteurs du transport et de l'énergie seront les principaux bénéficiaires de ces financements, suivis des investissements en faveur de la compétitivité des PME et de l'accélération de la transition énergétique, puis des investissements dans la recherche et l'innovation. Au total, les financements au titre des Fonds structurels européens devraient avoisiner 2.7 % du PIB annuel et 54 % de l'investissement public sur l'ensemble de l'horizon budgétaire en cours (Commission européenne, 2017a).

Comme ailleurs dans l'Union européenne, le décaissement des fonds est lent. À la fin 2017, seuls 13 % des fonds alloués à la Pologne avaient été dépensés et 55 % avaient été affectés à des projets spécifiques, contre respectivement 16 % et 53 % en moyenne dans l'UE. Ce taux d'absorption est certes lent mais il reste conforme à la précédente période de programmation budgétaire de l'UE (Commission européenne, 2017b). Il convient de noter que les fonds alloués par l'UE peuvent être décaissés jusqu'à deux ans après la fin de la période de programmation, ce qui explique la forte poussée de l'investissement public en Pologne en 2015 – dernière année pour demander le remboursement des dépenses au titre du cadre financier 2007-2013 – et son recul notable en 2016.

À l'avenir, plusieurs facteurs pourraient réduire les financements que percevra la Pologne lors de la prochaine période de programmation budgétaire de 2021-2027. Premièrement, la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne entraînera une réduction du budget de l'UE et ainsi, une diminution des financements au titre de la politique de cohésion de l'UE. Deuxièmement, la convergence relativement rapide de la Pologne vers le niveau de revenu moyen de l'UE limitera sûrement son accès au Fonds de cohésion de l'UE. Troisièmement, une évolution des critères d'attribution des Fonds structurels de l'UE – comme, par exemple, les critères reposant sur la mise en œuvre de réformes structurelles – pourrait également réduire les ressources du Fonds de cohésion de l'UE dont bénéficiera la Pologne.

- Pour neutraliser l'effet des évolutions démographiques sur l'emploi et éviter une augmentation de la pauvreté parmi les personnes âgées, en particulier chez les femmes, il faut : faire prendre conscience de l'effet positif induit par un allongement de la vie active sur les revenus perçus à la retraite ; investir dans les services d'accueil des jeunes enfants, les services de soins de longue durée et autres dispositifs facilitant la prise en charge des enfants et la conciliation entre vie professionnelle et vie de famille ; et rendre la Pologne attrayante tant pour les travailleurs étrangers que nationaux.
- Une réforme des impôts pourrait garantir le financement d'un accroissement des dépenses sociales, ainsi que d'investissements indispensables dans les compétences, la recherche et les infrastructures, tout en améliorant l'impact du système d'imposition sur les inégalités et l'environnement.

La Stratégie de développement responsable de la Pologne adoptée en février 2017 (encadré 2) vise à relever un certain nombre de ces défis.

### **Encadré 2. La Stratégie de développement responsable**

La Stratégie de développement responsable expose une vision du renforcement de l'industrie, de l'innovation et des infrastructures en Pologne et pose les fondements d'une hausse des revenus et d'une plus grande cohésion sociale. Les autorités se sont fixé pour but d'atteindre les objectifs du Programme de développement durable à l'horizon 2030. Elles proposent plus de 700 mesures, associées à plus de 70 indicateurs de suivi, afin de renforcer l'industrie, par exemple en encourageant la transformation numérique et en axant le soutien public sur les secteurs dans lesquels la Pologne est réputée détenir un avantage comparatif. Elles prévoient d'accroître l'aide aux PME, de simplifier la réglementation et le paiement des impôts, de promouvoir plus activement les exportations et de réformer la formation professionnelle et l'enseignement supérieur tout en accroissant le soutien à l'innovation et aux investissements en faveur des exportations et de l'énergie. La hausse des allocations pour enfant à charge et le développement des services d'accueil des jeunes enfants s'inscrivent dans une politique de réduction de la pauvreté infantile et de prise en compte des problématiques démographiques. La Stratégie mentionne aussi la nécessité de mettre au point des politiques d'immigration et des mesures qui incitent les travailleurs âgés à rester plus longtemps sur le marché du travail, sans donner de précisions cependant.

Les objectifs quantitatifs sont les suivants :

- Hausse des dépenses totales de R-D, qui doivent passer de 1 % du PIB en 2015 à 1.7 % en 2020 et à 2.5 % en 2030.
- Accroissement de l'investissement, de 20.7 % of PIB en 2015 à 22-25 % en 2020 et à 25 % en 2030.
- Baisse du taux de risque de pauvreté de 17.6 % en 2015 à 14 % en 2020 et à 12 % en 2030.

Le gouvernement a pris des mesures qui peuvent contribuer à la réalisation de ces objectifs, mais les tendances récentes indiquent qu'il faudra des progrès plus marqués à l'avenir. Les dépenses de R-D sont tombées à moins de 1 % du PIB en 2016. Il apparaît donc nécessaire de suivre avec attention les effets des dernières réformes et de les accompagner d'investissements dans l'enseignement supérieur et d'incitations à renforcer la coopération, aujourd'hui limitée, entre les milieux scientifiques et l'industrie. Par suite d'une contraction de l'investissement privé et public, due à la mise en place d'un nouveau cycle budgétaire des Fonds structurels de l'UE, mais aussi à une incertitude grandissante, le taux d'investissement a été ramené à moins de 20 % en 2016-17. Les nouvelles prestations familiales ont contribué à atténuer l'extrême pauvreté, en particulier parmi les enfants, mais le taux de pauvreté relative, c'est-à-dire le pourcentage de ceux qui vivent avec moins de 60 % du revenu médian des ménages, n'a que très peu baissé, pour s'établir à 17.3 % en 2016, avant que l'impact des nouvelles allocations pour enfant à charge ne se fasse sentir.

### **Les perspectives macroéconomiques sont positives**

L'activité économique se renforce : de fait, la croissance s'est établie à 4.6 % en 2017, même si elle devrait ralentir quelque peu en 2018-19 (tableau 1). Avec une croissance potentielle évaluée par l'OCDE à moins de 3 %, l'écart de production estimé a affiché une évolution positive en 2017. En revanche, de fortes incertitudes planent sur l'avenir de l'emploi et la croissance tendancielle de la productivité et les estimations d'écart de production d'autres institutions laissent entrevoir à l'avenir un fléchissement de la pression sur l'utilisation des capacités. La consommation privée a enregistré sa croissance la plus rapide depuis 2008,



grâce à la forte progression des salaires, dans un contexte d'accentuation des tensions sur le marché du travail, et au nouveau programme de prestations familiales, qui, selon les estimations, a fait monter le revenu disponible réel global de 2.2 %. La majeure partie de l'épargne intérieure émane du secteur des entreprises, même si le taux d'épargne des ménages devrait progresser dans les années à venir, sous l'effet de tensions croissantes sur le marché du travail et d'une accélération de l'augmentation des salaires. Après un net recul en 2016, l'investissement est reparti à la hausse en 2017 et devrait encore se renforcer, soutenu par des taux d'intérêt réels qui restent très bas et par un redressement de l'investissement public au moment de la mise à disposition de nouveaux Fonds structurels de l'UE.

Les exportations de biens de la Pologne sont diversifiées dans leur composition comme dans leur destination (graphique 7), et les performances à l'exportation ont continué de s'améliorer ces dernières années, grâce aux coûts du travail qui restent modérés et à la hausse de la demande de la zone euro. Les exportations de biens et de services en pourcentage du PIB sont passées de 46.3 % en 2013 à 52.3% en 2016. Les exportations de services s'accroissent plus vite que les exportations de biens depuis 2014, sous l'effet du développement rapide des services aux entreprises et du transport, alors que la Pologne apparaît comme une destination privilégiée de délocalisation des processus opérationnels et des services logistiques (graphique 8). La création d'emplois est particulièrement forte dans ces deux secteurs. Le pays dégage d'importants excédents commerciaux depuis 2013, mais le déficit de revenus primaires se creuse et compense en partie l'effet produit sur le solde des paiements courants.

**Tableau 1. Indicateurs et prévisions macroéconomiques**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
	Prix courants (milliards PLN)	Variation en pourcentage, en volume (prix de 2010)				
PIB	1 719.8	3.8	2.9	4.6	4.2	3.7
Consommation privée	1 032.6	3.0	3.9	4.7	4.4	3.9
Consommation publique	312.1	2.4	1.7	2.7	3.3	2.8
Formation brute de capital fixe (FBCF)	339.4	6.1	-7.9	5.2	9.0	5.9
<i>Dont : construction de logements</i>	52.2	-11.5	23.1	10.0	4.0	4.0
Demande intérieure finale	1 684.1	3.5	1.0	4.4	5.1	4.1
Variation des stocks <sup>1</sup>	10.9	-0.2	1.2	0.5	-0.3	0.0
Demande intérieure totale	1 695.0	3.3	2.2	4.9	4.6	4.0
Exportations de biens et services	818.4	7.7	8.8	6.7	7.0	6.0
Importations de biens et services	793.6	6.6	7.9	7.7	8.1	6.8
Exportations nettes <sup>1</sup>	24.8	0.6	0.7	-0.2	-0.2	-0.2
<b>Autres indicateurs</b> (variation en %, sauf indication contraire) :						
PIB potentiel	-	3.1	2.8	2.7	2.8	2.9
Écart de production <sup>2</sup>	-	-1.5	-1.4	0.4	1.8	2.6
Emploi	-	1.4	0.7	1.6	0.6	0.6
Taux de chômage <sup>3</sup>	-	7.5	6.2	4.9	4.2	3.8
Déflateur du PIB	-	0.8	0.4	2.0	2.4	2.5
Indice des prix à la consommation	-	-0.9	-0.6	2.1	2.6	2.9
Indice des prix à la consommation sous-jacent	-	0.5	-0.2	0.7	1.7	2.9
Taux de rémunération, ensemble de l'économie	-	1.4	4.6	6.6	7.5	7.8
Taux d'épargne net des ménages <sup>4</sup>	-	-0.4	1.7	2.1	2.6	2.8
Solde commercial <sup>5</sup>	-	3.1	4.0	4.0	3.6	3.2
Solde des paiements courants <sup>5</sup>	-	-0.6	-0.3	0.2	0.2	0.2
Solde des administrations publiques <sup>5</sup>	-	-2.6	-2.5	-2.0	-2.2	-2.2
Solde financier sous-jacent des administrations publiques <sup>2</sup>	-	-2.3	-2.4	-2.2	-3.0	-3.3
Solde primaire sous-jacent des administrations publiques <sup>2</sup>	-	-0.8	-0.9	-0.8	-1.4	-1.6
Dettes brutes des administrations publiques <sup>5</sup>	-	69.3	71.9	71.3	70.8	70.5
Dettes des administrations publiques, définition de Maastricht <sup>5</sup>	-	51.1	54.1	53.5	53.0	52.7
Dettes nettes des administrations publiques <sup>5</sup>	-	42.0	43.1	42.5	42.0	41.7
Taux du marché monétaire à trois mois, moyenne	-	1.7	1.7	1.7	1.9	2.9

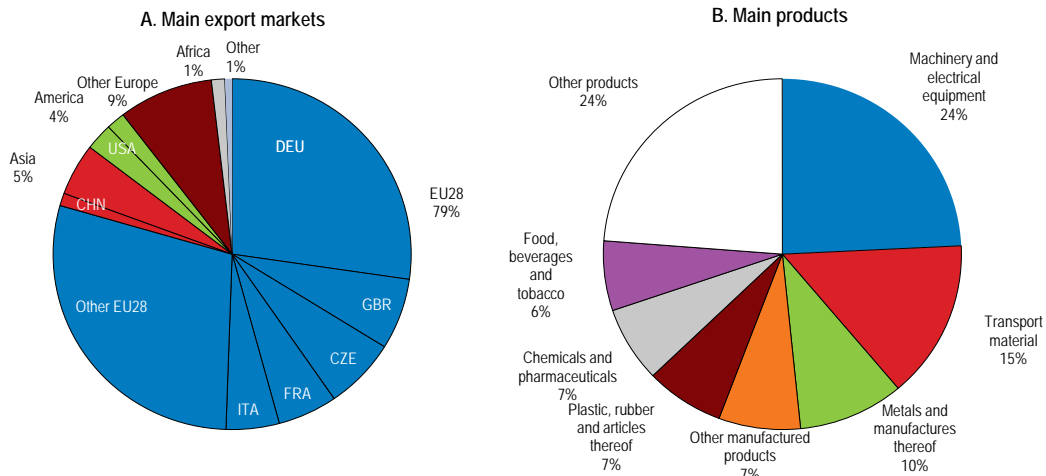
Rendement des obligations d'État à 10 ans, moyenne	-	2.7	3.0	3.4	3.5	4.5
--	---	-----	-----	-----	-----	-----

1. Contribution aux variations du PIB réel, montant effectif pour la première colonne.
2. En pourcentage du PIB potentiel.
3. En pourcentage de la population active.
4. En pourcentage du revenu disponible des ménages.
5. En pourcentage du PIB.

Source : Perspectives économiques de l'OCDE : statistiques et projections (base de données) et mises à jour.

Le marché du travail se resserre : le taux de chômage n'a jamais été aussi bas depuis 20 ans, tandis que les vacances d'emploi atteignent un niveau record (graphique 9, partie A). Les enquêtes de conjoncture montrent que les pénuries de personnel contribuent beaucoup à limiter la production et la croissance des entreprises (partie B ; Deloitte, 2017). De nombreux travailleurs ukrainiens s'installent en Pologne (où ils occupent surtout des emplois temporaires). Alors que leur part dans la population active du pays était estimée à 5 % en 2016, ce mouvement continue de s'accélérer et vient contrebalancer la baisse de la population d'âge actif amorcée en 2011 (graphique 10). Il pourrait s'agir là de l'un des principaux facteurs contribuant à contenir la hausse des salaires malgré le niveau historiquement bas du chômage. Les pressions sur les salaires devraient cependant se renforcer sous l'effet du resserrement du marché du travail. Il deviendra sans doute de plus en plus difficile d'attribuer les emplois à pourvoir à des immigrants d'Ukraine et d'autres pays voisins, alors que les secteurs touchés par des pénuries de main-d'œuvre sont de plus en plus nombreux et que la situation économique de l'Ukraine s'améliore. En outre, il est possible que le secteur public contribue à une accélération de la hausse des salaires, car le gel des traitements des fonctionnaires en place à l'heure actuelle ne pourra probablement pas durer.

**Graphique 7. Les échanges de biens de la Pologne présentent une structure diversifiée<sup>1</sup>**

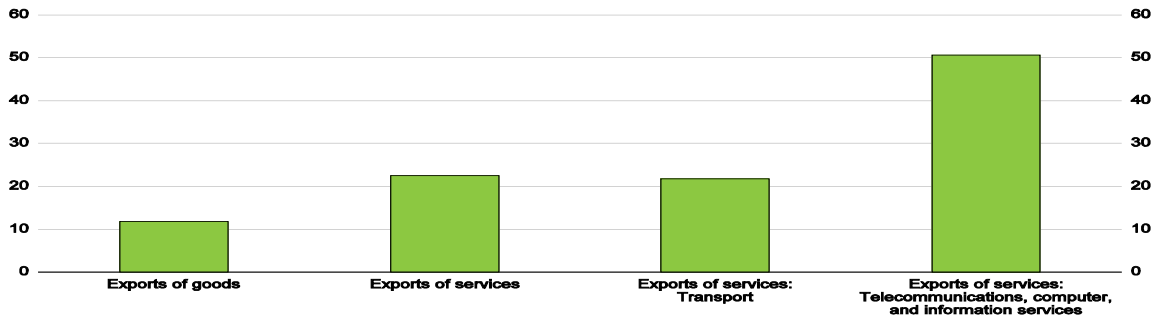


1. Flux cumulés sur 12 mois (valeurs) en juin 2017.

Source : Eurostat (2017), Base de données Comext.

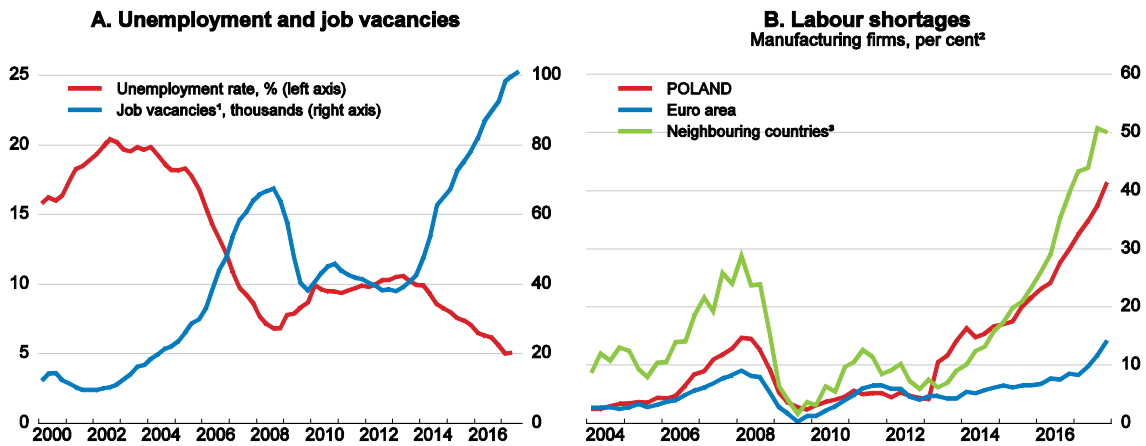
### Graphique 8. Les exportations de services enregistrent une forte croissance

Croissance des exportations de 2014 à 2016, variation en %



Source : Eurostat (2017), *Balance des paiements par pays (BPM6)*, Base de données Eurostat.

### Graphique 9. Le marché du travail se resserre



1. Moyenne mobile sur quatre trimestres.

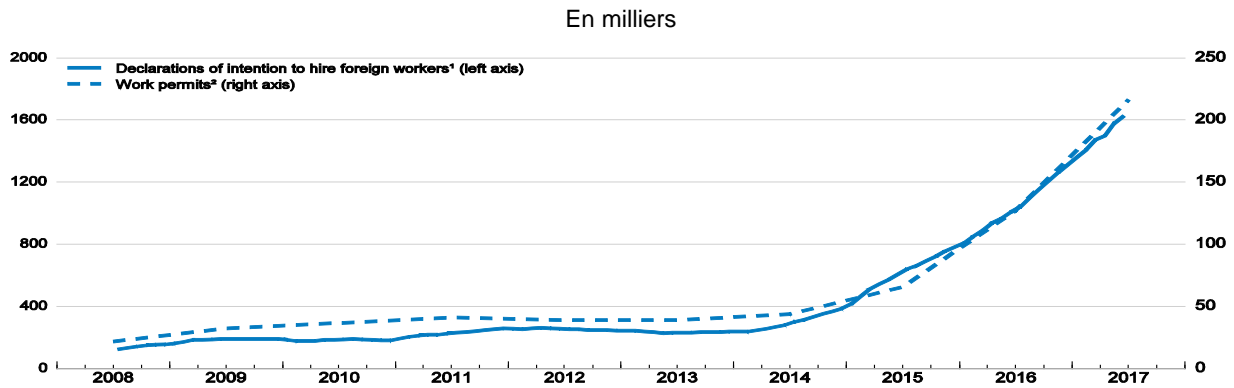
2. Pourcentage d'entreprises manufacturières désignant la pénurie de main-d'œuvre comme un facteur de limitation de la production.

3. Moyenne simple des données relatives à la Hongrie, à la République tchèque et à la République slovaque.

Source : OCDE (2017), *Perspectives économiques de l'OCDE : statistiques et projections* (base de données) ; Office statistique de la Pologne ; BEI (2017), *Enquête sur l'investissement*, Banque européenne d'investissement, Luxembourg.

L'investissement s'est fortement contracté en 2016 avec le passage au nouveau cycle budgétaire des Fonds structurels de l'UE. Comme dans d'autres pays qui bénéficient d'importants financements à ce titre, le cycle d'investissement est étroitement lié au calendrier de mise à disposition des Fonds structurels, d'où une grande dépendance de l'économie à leur égard. La part des entreprises qui considèrent l'incertitude comme l'un des principaux obstacles à l'investissement est supérieure de 10 points de pourcentage à la moyenne de l'Union européenne (European Investment Bank, 2017), et l'instabilité réglementaire dans certains secteurs pourrait avoir contribué à cette situation. En tout état de cause, il importe que les réformes des critères de nomination, d'affectation et de révocation des juges soient conformes aux normes internationales et respectent l'état de droit. La courbe de l'investissement a amorcé un redressement en 2017, mais le ratio investissement/PIB reste faible par rapport aux niveaux observés dans le passé (graphique 11). En outre, la qualité et l'efficacité environnementale du stock de capital de la Pologne sont insuffisantes (graphique 12), ce qui semble indiquer des besoins d'investissement supplémentaires. L'investissement doit normalement se renforcer, par une meilleure utilisation des fonds de l'UE.

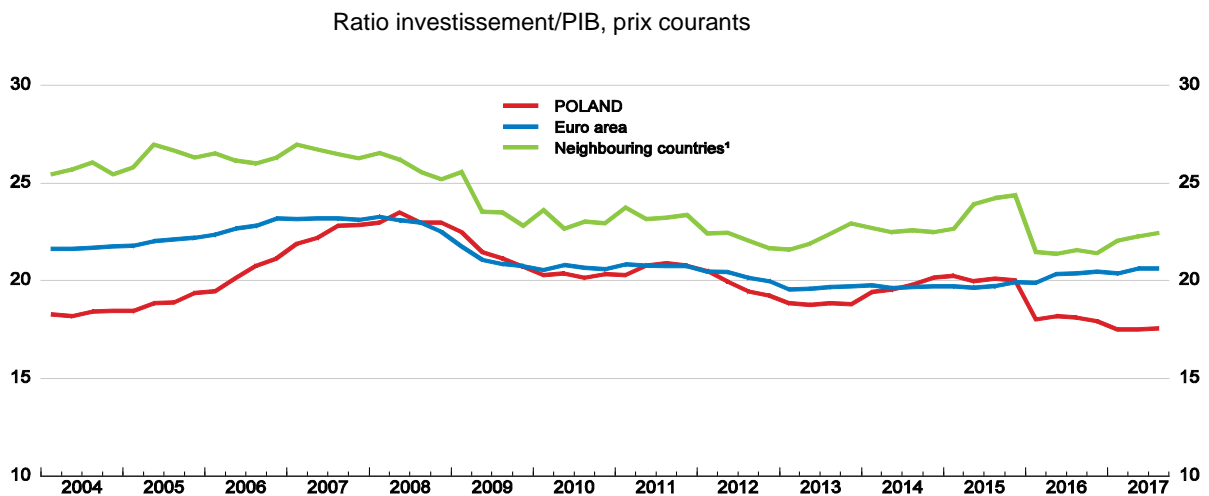
**Graphique 10. Le recrutement de travailleurs immigrés augmente fortement**



1. Somme mobile sur 12 mois.
2. Premier semestre en taux annualisé pour l'année 2017.

Source : Ministère de la Famille, du Travail et des Politiques sociales (<https://www.mpips.gov.pl/analizy-i-raporty/cudzoziemcy-pracujacy-w-polsce-statystyki/>).

**Graphique 11. L'investissement s'est fortement contracté en raison du passage au nouveau cycle budgétaire des fonds de l'UE**

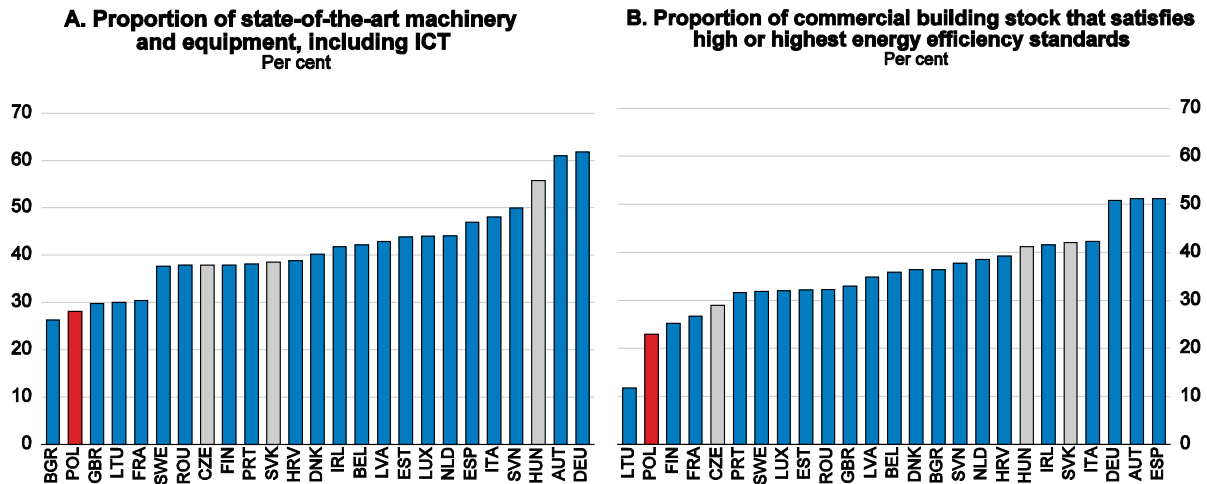


1. Moyenne simple des données relatives à la Hongrie, à la République tchèque et à la République slovaque.

Source : OCDE (2017), *Perspectives économiques de l'OCDE : statistiques et projections* (base de données) et mises à jour.

Graphique 12. La qualité du stock de capital de la Pologne est jugée faible

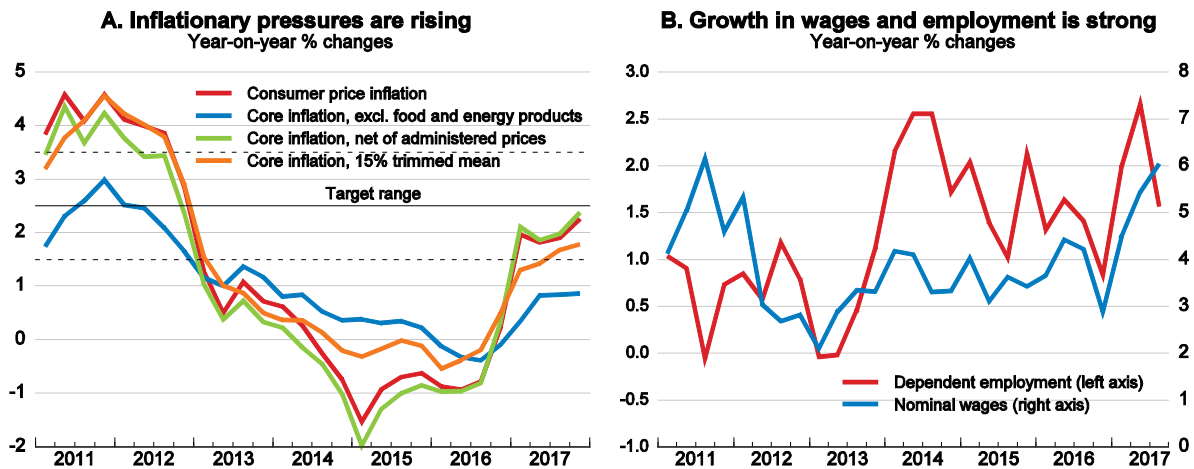
2015



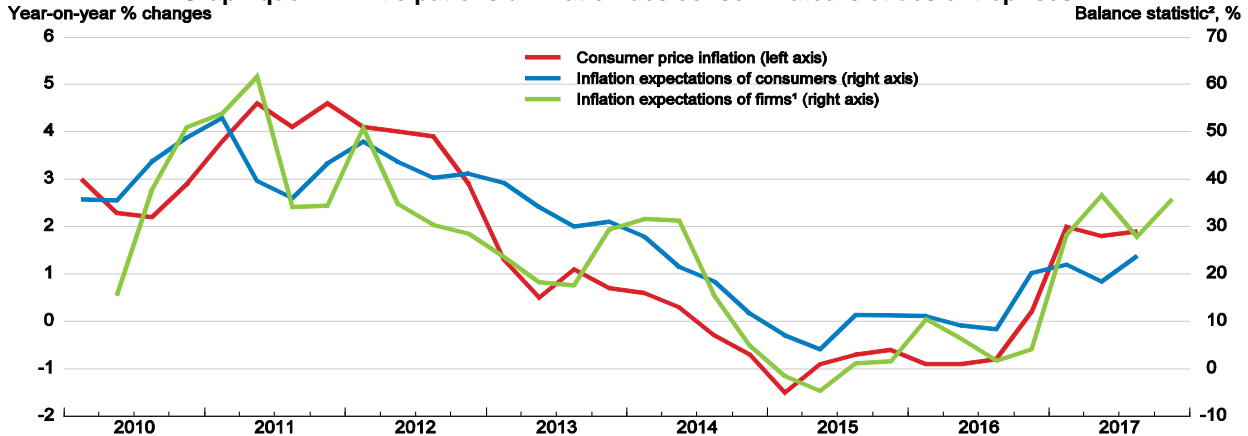
Source : BEI (2017), *Enquête sur l'investissement*, Banque européenne d'investissement, Luxembourg.

Après une période de déflation de la mi-2014 à fin 2016, la hausse des prix à la consommation a repris, principalement sous l'effet des prix croissants de l'énergie et des produits alimentaires. Elle reste cependant en deçà de l'objectif visé depuis cinq ans environ, de sorte que la banque centrale a maintenu à juste titre son principal taux directeur à un niveau historiquement bas de 1,5 % depuis mars 2015 (graphique 13, partie A). L'inflation, hors prix des produits alimentaires et de l'énergie, s'est accentuée depuis début 2017, mais reste faible. Cependant, d'autres mesures de l'inflation sous-jacente utilisées par la Banque nationale de Pologne accusent une plus forte hausse, qui s'accroîtra sans doute avec l'accélération de la croissance des salaires (partie B), à mesure du resserrement du marché du travail (graphique 9). Les répercussions du resserrement du marché du travail sur les prix paraissent néanmoins s'atténuer par rapport aux niveaux antérieurs enregistrés en Pologne comme dans d'autres pays. Cette hypothèse semble confirmée par le niveau des anticipations d'inflation des entreprises et des consommateurs qui reste relativement faible malgré les hausses observées fin 2016 (graphique 14). Si l'évaluation économique de la Banque nationale de Pologne laisse entrevoir une menace croissante majeure sur la stabilité des prix, celle-ci devra relever en temps utile les taux d'intérêt afin de faire en sorte que l'inflation reste dans la fourchette retenue comme objectif (2,5 +/- 1 %).

Graphique 13. L'inflation est proche de l'objectif de la banque centrale



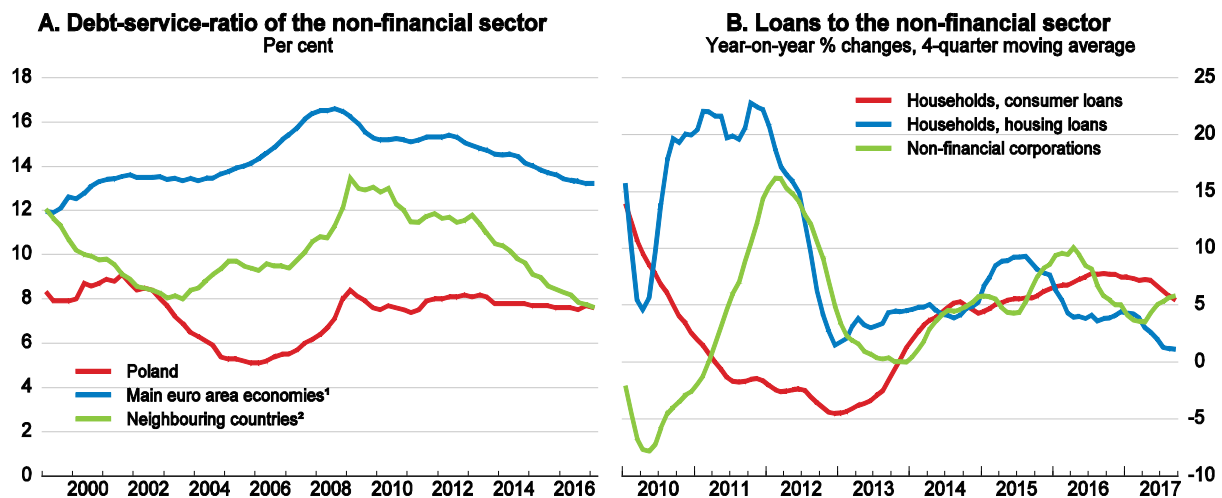
Graphique 14. Anticipations d'inflation des consommateurs et des entreprises



Sur la base des données accessibles au public, le secteur financier paraît solide. Le ratio du service de la dette du secteur des sociétés non financières, qui mesure la part du revenu affectée au remboursement des intérêts et du principal, est faible par rapport aux autres pays (graphique 15, partie A). Le fait que la dette du secteur des sociétés non financières rapportée au PIB ait progressivement augmenté, quoique partant d'un niveau peu élevé, explique la vulnérabilité croissante du secteur mise en évidence dans le graphique 16. Le ratio du noyau dur de fonds propres (« Core Tier 1 ») moyen des banques s'élevait à 17.2 % à fin septembre 2017, ce qui est nettement supérieur aux prescriptions de Bâle III. Les activités de prêts bancaires font preuve de résistance, sur fond d'accélération de l'économie (partie B), même si la rentabilité des banques est en repli depuis 2015, notamment en raison d'une nouvelle taxe sur les actifs des établissements bancaires et d'autres contraintes externes (graphique 16, partie B). La faiblesse des taux d'intérêt pèse sur la marge d'intérêt nette,

malgré une amélioration de ce ratio observée depuis 2015. Bien que les risques économiques associés au portefeuille de prêts hypothécaires libellés en devises paraissent limités et ne semblent pas de nature systémique (National Bank of Poland, 2016a), le détail des dispositions d'une loi destinée à faciliter la restructuration volontaire de tels prêts (afin de limiter les risques de change futurs pour les emprunteurs) par le biais de négociations bilatérales entre les banques et leurs clients, n'a pas encore été totalement arrêté, ce qui crée une certaine incertitude. Les discussions sur ce point, notamment sur le train de mesures réglementaires recommandé par l'autorité macroprudentielle (le Comité de stabilité financière) début 2017, se poursuivent depuis plus de deux ans et doivent être menées à terme dans les plus brefs délais. L'endettement des ménages est relativement modeste et s'établissait à 36.3 % du PIB au printemps 2017, contre 58.1 % du PIB dans la zone euro ; de plus, les prix des logements sont relativement stables et faibles par rapport aux revenus, l'offre et la demande restant équilibrées malgré un niveau de transactions soutenu. Le risque d'une demande excessive est contenu par la réglementation macroprudentielle, qui plafonne notamment à 80 % la quotité des prêts, et, à moyen terme, par le vieillissement de la population. Le niveau de la dette publique rapportée au PIB est plutôt modéré, tout comme les cours réels des actions.

**Graphique 15. Le secteur financier semble résilient**

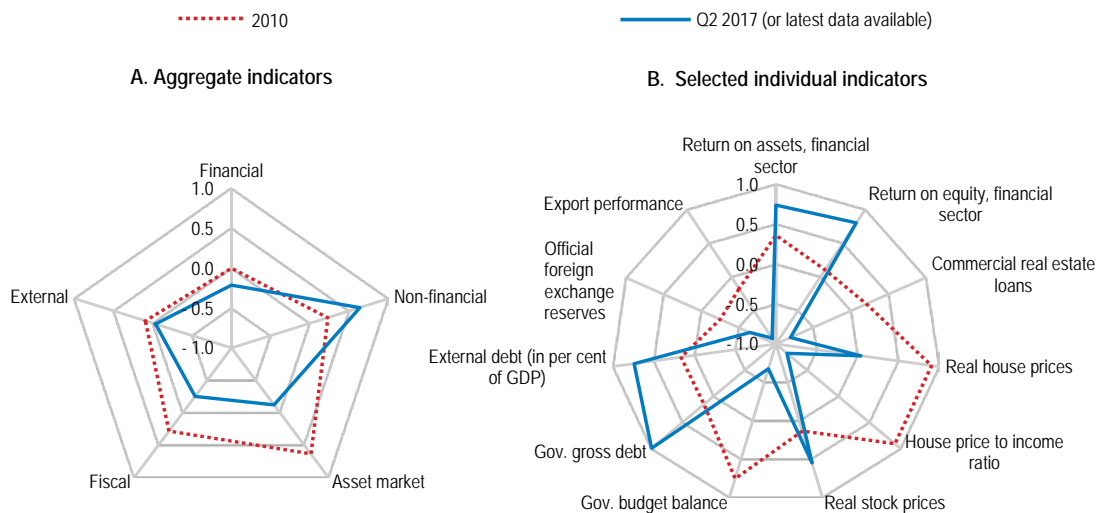


1. Moyenne simple de l'Allemagne, de l'Espagne, de la France et de l'Italie.
2. Moyenne simple de la Hongrie, de la République slovaque et de la République tchèque.
3. Corrigé des variations de taux de change.

Source : BRI (2018), *Debt Service Ratios for the Private Non-financial Sector* (base de données), Banque des règlements internationaux, <http://www.bis.org/statistics/dsr.htm> ; Narodowy Bank Polski, *Monetary and Financial Statistics* (base de données).

## Graphique 16. Évolution des facteurs de vulnérabilités macrofinancières

Indice variant sur une échelle de -1 à 1, du facteur de vulnérabilité le plus faible au plus fort<sup>1</sup>



1. Pour chaque indicateur global de vulnérabilité macrofinancière présenté dans la partie A, l'indice de vulnérabilité est calculé à partir d'une moyenne simple de l'ensemble des indicateurs de la Base de données de l'OCDE sur la résilience, lesquels sont regroupés sous la dénomination de la dimension concernée. Ces indicateurs individuels sont normalisés de telle sorte qu'ils varient sur une échelle de -1 à 1. Ils prennent une valeur positive lorsque la dernière observation de la série temporelle sous-jacente est supérieure à la moyenne sur longue période, ce qui dénote une plus grande vulnérabilité, et négative lorsque la dernière observation est inférieure à la moyenne sur longue période, signe d'une vulnérabilité moindre. Les moyennes sur longue période sont des estimations calculées sur l'ensemble de l'échantillon depuis 2000.

Source : Calculs d'après OCDE (2017), *Indicateurs de résilience de l'OCDE* (base de données), novembre.

Des risques de plusieurs natures pèsent sur ces projections. Une croissance plus forte que prévu dans la zone euro, principal marché d'exportation de la Pologne, doperait les exportations et le solde de la balance courante. Les pénuries de main-d'œuvre et les problèmes d'inadéquation des compétences pourraient se généraliser, ce qui pèserait sur la croissance de la productivité et sur l'activité économique. L'inflation pourrait être plus forte qu'escompté, en raison des pressions salariales qui pourraient s'accroître davantage qu'attendu sous l'effet de la fermeté du marché du travail et d'un risque de contraction du taux d'activité résultant de certaines mesures adoptées récemment. Si l'incertitude liée à l'action des pouvoirs publics devait s'intensifier ou si l'accélération des versements des fonds de l'UE s'avérait moins rapide que prévu, la croissance de l'investissement et du PIB pourrait ralentir. Le tableau 2 présente d'autres chocs difficiles à quantifier.

**Tableau 2. Événements susceptibles de modifier radicalement les perspectives**

Choc	Impact possible
Montée du protectionnisme à l'échelle mondiale.	Une telle évolution aurait des conséquences négatives sur les exportations et l'entrée de nouvelles entreprises, nuisant à la productivité et à la croissance potentielle.
Durcissement plus rapide que prévu des conditions financières mondiales.	Cette perspective pourrait conduire à une hausse des taux d'intérêt en Pologne et à une dépréciation du zloty, entraînant une augmentation des charges d'intérêts et des risques de dérapages budgétaires. Le lien étroit entre les secteurs souverain et bancaire, renforcé par l'exonération de la nouvelle taxe sur les actifs bancaires dont bénéficient les achats d'obligations d'État effectués par les banques et par la prise de participations par les autorités dans deux établissements bancaires, pourrait se traduire par la formation d'une boucle de rétroaction négative qui aurait des effets néfastes sur l'activité économique.



Sortie désordonnée du Royaume-Uni de l'Union européenne.

Une sortie désordonnée du Royaume-Uni de l'Union européenne affaiblirait considérablement les exportations polonaises, Londres étant le deuxième partenaire de la Pologne en termes d'exportations (voir graphique 7 ci-dessus).

---

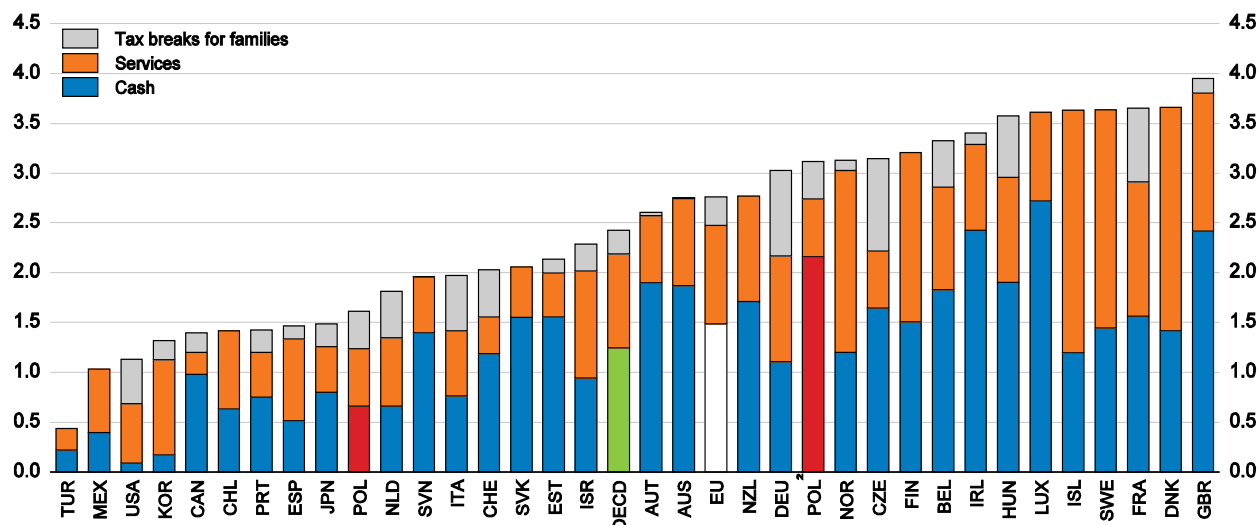
## **Financer la hausse des dépenses sociales et des investissements publics dans les compétences et la recherche**

Les dépenses publiques sont orientées à la hausse du fait de l'augmentation des transferts sociaux. Le coût de l'abaissement de l'âge minimum de départ en retraite mis en œuvre en octobre 2017 et de l'introduction, en avril 2016, du nouveau programme d'allocations familiales 500+, pourrait représenter approximativement 1.5 à 2 % du PIB par an. Cette nouvelle allocation familiale entraînera un doublement de l'aide publique aux familles qui atteindra environ 3 % du PIB (graphique 17). Le renforcement des investissements publics en lien avec les projets financés en coopération avec l'Union européenne contribuera aussi à une augmentation de la dépense publique. De ce fait, l'orientation de la politique budgétaire sera expansionniste en 2018, comme en témoigne la dégradation du solde primaire sous-jacent. Le déficit global devrait toutefois se maintenir sous la barre des 3 % du PIB, à la faveur de recettes fiscales dynamiques découlant d'une croissance soutenue, tirée par la consommation, et d'une amélioration de la perception de l'impôt, auxquelles s'ajoute l'effet restrictif de la règle de dépenses du gouvernement, qui s'applique à 90 % des dépenses des administrations publiques. Compte tenu de la robustesse de l'économie, il conviendrait de durcir la politique budgétaire par le biais de réformes fiscales visant à augmenter les recettes ou d'une hiérarchisation accrue des dépenses.

Plusieurs raisons laissent présager de nouvelles pressions sur les dépenses publiques à long terme. À mesure que les revenus augmentent, les demandes d'amélioration de la protection sociale et des services publics émanant de la population progressent également. En témoignent la récente mobilisation des médecins contre la faiblesse des salaires et les mauvaises conditions de travail. Les dépenses publiques de santé en Pologne sont parmi les plus faibles des pays de l'OCDE. La part élevée des dépenses de santé restant à la charge des ménages, le fait que 9 % environ de la population ne bénéficie d'aucune assurance et la pénurie de professionnels de santé sont autant de facteurs qui contribuent à l'inégalité d'accès aux soins de santé. Un tiers de la population, soit l'un des taux les plus élevés de l'OCDE, déclare renoncer à des consultations médicales pour des raisons financières. Le gouvernement prévoit d'augmenter les dépenses de santé pour les porter à 6 % du PIB à horizon 2025, contre 4.5 % en 2015. Il sera important de veiller à ce que cette hausse serve à réduire la participation financière des patients pour améliorer l'accès aux soins de santé. Une meilleure planification stratégique de la formation du personnel de santé et une amélioration des conditions de travail dans ce secteur sont également une nécessité pour faire face aux pénuries de main d'œuvre (Domagała and Klich, 2018). En vue de renforcer la capacité d'innovation de la Pologne, le gouvernement entend également augmenter les dépenses de R-D pour les porter à 1.7 % du PIB d'ici à 2020, notamment grâce à des incitations fiscales plus généreuses en faveur de la R-D (voir l'encadré 2). Considérant la part importante des investissements publics et du soutien à l'innovation financée par des fonds communautaires, le maintien des aides à l'investissement à destination du secteur privé pourrait nécessiter une augmentation significative des dépenses publiques après 2022, date à laquelle la disponibilité des financements de l'UE pourrait considérablement diminuer. L'analyse de la viabilité de la dette présentée dans l'encadré 3 montre que le pays devrait adopter de nouvelles mesures en vue d'accroître les recettes ou de hiérarchiser les dépenses s'il veut que les finances restent dans le cadre budgétaire fixé par le gouvernement et éviter une escalade rapide de la dette publique. Le cadre budgétaire ne vise pas seulement à éviter la hausse des dépenses non financées, mais impose également de réduire les dépenses dès lors que les seuils dette publique/PIB – 43 % et 48 % – sont dépassés ou que le déficit nominal des administrations publiques excède 3 % du PIB. Qui plus est, il est inscrit dans la constitution que la dette publique doit rester inférieure à 60 % du PIB.

## Graphique 17. L'aide publique aux familles en Pologne se situerait désormais au-dessus de la moyenne de l'OCDE

En pourcentage du PIB, 2013<sup>1</sup>



1. Ou dernière année pour laquelle des données sont disponibles.
2. Dépenses publiques au titre des prestations familiales en Pologne pour 2013, auxquelles vient s'ajouter le coût du nouveau programme d'allocations familiales 500+ lancé en 2016. D'autres modifications intervenues entre 2014 et 2016 ne sont pas prises en compte, faute de données ; par conséquent, on peut raisonnablement considérer que l'aide aux familles se situe désormais au-dessus de la moyenne de l'OCDE, malgré l'absence de données pour 2016.

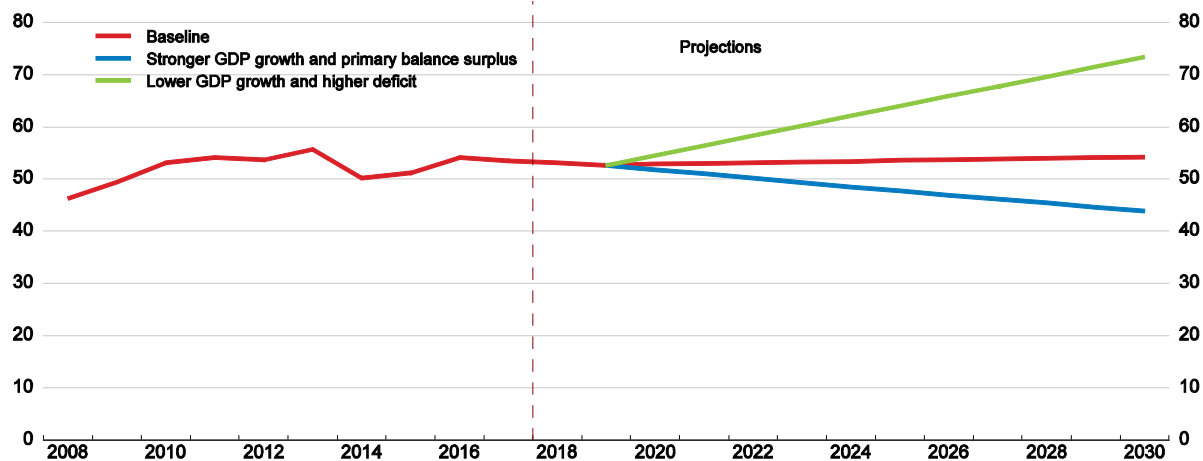
Source : OCDE (2017), *Statistiques de l'OCDE sur la famille* (base de données).

### Encadré 3. Analyse de la viabilité de la dette et quantification de l'effet des réformes structurelles

Dans un scénario de référence prévoyant un déficit primaire se maintenant à 0.5 % du PIB, le ratio dette/PIB reste à peu près stable (graphique 18). Toutefois, si le déficit primaire devait se creuser pour atteindre 2.0 % du PIB en 2020 puis se stabiliser à ce niveau du fait des hausses de dépenses non financées et d'une croissance nominale en repli de 0.5 point de pourcentage, la dette publique s'orienterait à la hausse. À l'inverse, une croissance nominale plus forte, sous l'effet de certaines des réformes favorables à la croissance préconisées dans cette *Étude* (tableau 3), et un accroissement des recettes, se traduisant par un excédent primaire de 0.25 % du PIB à partir de 2020, placeraient la dette publique sur une trajectoire descendante, et le ratio dette/PIB s'établirait à environ 43 % du PIB en 2030. Le tableau 4 montre que certaines hausses de dépenses envisagées dans le cadre des projets actuels du gouvernement ne seraient pas financées (scénario vert). Il présente également sous forme résumée des réformes envisageables en matière de dépenses et de fiscalité qui pourraient en revanche aider le gouvernement à concrétiser le scénario représenté par la ligne bleu, notamment si elles sont associées à des réformes structurelles. Il convient de noter que les effets des réformes structurelles sur la croissance, présentés dans le tableau 3, correspondent à une estimation basse des retombées positives des réformes structurelles recommandées dans cette *Étude*, étant donné que certaines mesures complémentaires ne sont pas quantifiées dans le tableau 3, comme une hausse des financements en faveur des universités publiques et de la production de la recherche scientifique, la mise en œuvre d'une stratégie d'acquisition des compétences de base à l'échelle nationale et un renforcement de l'enseignement professionnel et de la formation des adultes dispensés dans les entreprises.

**Graphique 18. Le ratio dette/PIB devrait rester stable**

Scénarios d'évolution de la dette publique, dette des administrations publiques au sens de Maastricht, en pourcentage du PIB<sup>1</sup>



1. Le scénario de référence repose sur les projections figurant dans le tableau 1 jusqu'en 2019. Ensuite, il se fonde sur les hypothèses suivantes : croissance nominale du PIB de 5.4 %, en ligne avec l'estimation de l'OCDE d'une croissance potentielle de 2.9 % et d'un déflateur du PIB de 2.5 %, taux d'intérêt effectif de 4.5 % et déficit primaire stable à 0.5 % du PIB. Le scénario d'une croissance du PIB plus forte et d'un excédent primaire plus important repose sur l'hypothèse d'une croissance nominale supérieure de 0.5 point de pourcentage par rapport à notre scénario de référence et d'un excédent primaire équivalent à 0.25 % du PIB à compter de 2020. Le scénario d'une croissance du PIB plus faible et d'une augmentation du déficit repose sur l'hypothèse d'une croissance nominale inférieure de 0.5 point de pourcentage par rapport à notre scénario de référence et d'un déficit primaire équivalent à 2.0 % du PIB à compter de 2020.

Source : OCDE (2017), *Perspectives économiques de l'OCDE : statistiques et projections* (base de données) et mises à jour ; calculs de l'OCDE.

**Tableau 3. Effets potentiels de certaines réformes structurelles<sup>1</sup>**

Effets sur le niveau du PIB

Politique	Mesure	Effets en 2025	Effets en 2030
Relèvement de l'âge de la retraite	Relèvement progressif de l'âge légal de départ en retraite de 60 à 65 ans pour les femmes entre 2019 et 2030.	0.45 %-1.02 %	1.02 %-2.32 %
Dépenses supplémentaires au titre de l'accueil des jeunes enfants et de la prise en charge de la dépendance	Augmentation progressive de 2 % en vue de se rapprocher de la moyenne de l'OCDE à horizon 2030. Le financement de cette mesure pourrait provenir à hauteur d'un tiers d'une transformation de certains transferts à destination des familles et crédits d'impôts en prestations en nature.	0.57 %	1.69 %
Dépenses supplémentaires au titre de la R-D des entreprises	Augmentation de 0.35 % du PIB d'ici à 2020.	0.31 %	0.59 %
Effets combinés des réformes structurelles		1.33 %-1.90 %	3.30 %-4.60 %
1.	Les effets sur le PIB liés au relèvement de l'âge de la retraite, aux dépenses au titre de l'accueil des jeunes enfants et à la prise en charge de la dépendance sont calculés à partir du modèle de Cavalleri et Guillemette (2017). La fourchette des estimations concernant le relèvement de l'âge de la retraite correspond à diverses estimations de l'élasticité de l'emploi des séniors par rapport à l'évolution de l'âge légal de départ à la retraite, qui sont extrapolées en fonction de l'évolution estimée de l'emploi des séniors en Pologne au cours du dernier trimestre 2017 du fait de l'abaissement de l'âge légal de la retraite (voir Guillemette et Guérin (2017) pour en savoir plus). Les estimations des effets sur le PIB d'une augmentation des dépenses de R-D des entreprises sont tirées de B. Égert et P. Gal (2017), « The Quantification of Structural Reforms: A New Framework », <i>Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE</i> , n° 1354.		

Le gouvernement envisage de financer la hausse des dépenses principalement grâce à la lutte contre la fraude fiscale. De fait, les efforts déployés pour améliorer la discipline fiscale en matière de TVA semble avoir été jusque-là très fructueux puisque les pertes imputables à la fraude pourraient avoir reculé d'environ 25 % en 2017. Si elles demeurent considérables (représentant environ 2 % du PIB (PwC, 2017)), les progrès accomplis n'en sont pas moins spectaculaires. Ce résultat a été obtenu grâce à la mise en œuvre d'un ensemble cohérent de mesures (encadré 4). Les pouvoirs publics tablent sur une poursuite des progrès dans les années à venir. Au vu des exemples des pays voisins ayant déjà réussi par le passé à renforcer la discipline fiscale en matière de TVA, les gains escomptés, en termes de recettes, portent à l'optimisme (FMI, 2017a). Il est toutefois peu probable que l'État parvienne à financer le nouveau programme d'allocations familiales et l'augmentation des dépenses de santé en s'appuyant uniquement sur un meilleur respect de leurs obligations fiscales par les contribuables (tableau 4, Partie A), ne serait-ce que parce que certaines améliorations peuvent n'être que temporaires sachant qu'il a été démontré que la discipline fiscale suit une évolution cyclique (Cabrillac et Pappadà, 2017).

**Tableau 4. Plans budgétaires du gouvernement jusqu'en 2025 et recommandations de l'OCDE**

**Partie A. Principales prévisions du gouvernement en matière de prélèvements fiscaux et de dépenses à l'horizon 2025**

***Prévisions de dépenses publiques***

Programme d'allocations familiales (500+) : 1.2 % du PIB en 2017.

Dépenses de santé supplémentaires : 1.3 % du PIB correspondant à une hausse des dépenses publiques de santé de 4.65 % du PIB en 2018 à 6 % du PIB en 2025 deux ans plus tôt dans chaque cas.

Dépenses de retraite supplémentaires du fait de l'abaissement de l'âge de la retraite : 0.5 % du PIB.

Accroissement des dépenses de R-D non financées par des fonds de l'UE : 0.35 % du PIB.

Total des prévisions de dépenses publiques : 3.35 % du PIB.

***Prévisions de recettes publiques***

Amélioration de la discipline fiscale : 1.5 % du PIB.

Imposition des actifs bancaires : 0.2 % du PIB.

Total des prévisions de recettes publiques : 1.7 % du PIB.

**Partie B. Propositions de l'OCDE pour financer les plans de dépenses publiques et réformes préconisées par l'OCDE**

***Coûts estimés des propositions de réforme de l'OCDE***

Accroissement de l'investissement public destiné à compenser la réduction possible de 50 %, dans le prochain programme budgétaire de l'UE, des fonds alloués par l'UE en faveur des investissements dans les infrastructures et l'innovation : 1.3 % du PIB.

Accroissement net des dépenses consacrées aux services de garde d'enfants et aux soins de santé de longue durée : 0.7 % du PIB. L'accroissement, équivalent à 2 % du PIB d'ici à 2030, des dépenses consacrées aux services de garde d'enfants et aux soins de santé de longue durée pourrait être partiellement financé en supprimant les crédits d'impôt pour enfants à charge et les prestations familiales qui existaient avant l'adoption du programme de prestations 500+, représentant globalement 0.6 % du PIB. En valeur nette, l'accroissement des dépenses équivaldrait à environ 0.7 % du PIB d'ici à 2025.

Accroissement des dépenses publiques consacrées à l'enseignement supérieur et à la recherche : 0.5 % du PIB. Une augmentation de 0.5 % des financements publics alloués aux universités porterait les dépenses affectées en Pologne à l'enseignement supérieur à un niveau approximativement conforme à celui atteint au Royaume-Uni et aux Pays-Bas.

Alignement du régime de retraite spécial des agriculteurs et des mineurs sur le régime général et alignement de l'âge de la retraite pour les femmes sur celui en vigueur pour les hommes : -1.2 % du PIB.

Hausse totale des dépenses, compte tenu des prévisions de dépenses publiques : 4.7 % du PIB.

***Surcroît de recettes attendu de la mise en œuvre des propositions de réforme de l'OCDE***

Réduction de moitié des pertes de recettes de TVA dues aux taux réduits et aux exonérations : 1.2 % du PIB.

Accroissement des recettes tirées de l'impôt sur le revenu des personnes physiques afin de réduire de 25 % l'écart par rapport à la moyenne de l'OCDE : 0.9 % du PIB.

Augmentation des taxes environnementales : 0.8 % du PIB.

Accroissement total des recettes compte tenu des prévisions de recettes publiques : 4.7 % du PIB.

*Source* : Calculs de l'OCDE. Les chiffres ayant été arrondis, les totaux peuvent ne pas correspondre à la somme des éléments.

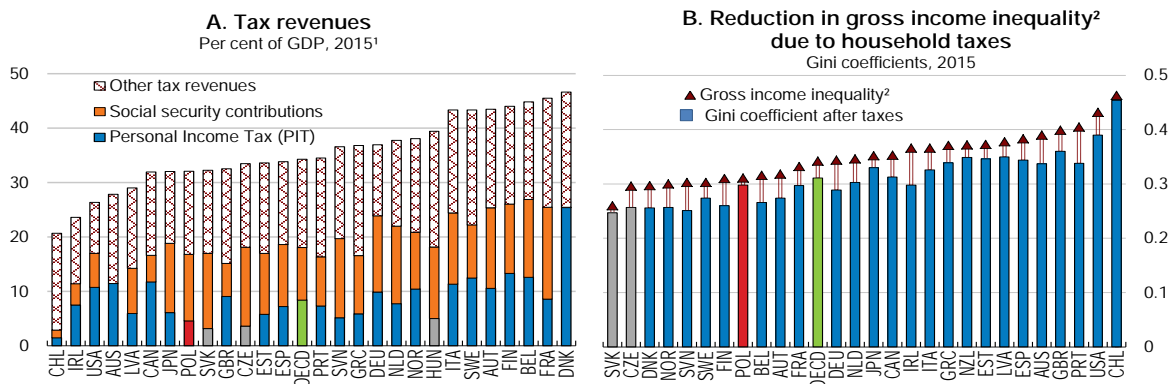
#### Encadré 4. La stratégie des pouvoirs publics pour améliorer la discipline fiscale

Un ensemble de mesures ont contribué à permettre à la Pologne de réaliser des progrès notables sur le plan de la discipline fiscale.

- Une Administration nationale des contributions (Krajowa Administracja Skarbowa, KAS), centralisant les activités de vérification des administrations des impôts, des douanes et du budget, a été créée en mars 2017. Un entrepôt de données centralisé a été mis en place et doté d'outils de modélisation des données plus perfectionnés pour détecter et prévoir les irrégularités.
- Les grandes entreprises ont l'obligation de fournir des données sur la TVA chaque mois et sous un format unifié (le Fichier normalisé d'informations comptables pour les impôts) depuis juillet 2016, et les PME, depuis janvier 2017, ce qui facilite les vérifications. À compter de janvier 2018, presque toutes les entreprises seront visées par cette obligation.
- Une série de mesures a été adoptée pour combattre la fraude à la TVA, notamment la fraude de type « carrousel » liée au commerce intra-UE de carburants liquides.
- Le 13 janvier 2018 est entrée en vigueur une nouvelle loi visant à permettre à l'administration fiscale de mieux contrôler le risque de fraude fiscale, en particulier de fraude à la TVA, par le biais du système bancaire. Dans certains cas, l'administration fiscale peut demander un gel temporaire de compte bancaire. L'objectif de cette loi est de mettre en œuvre un système TIC (STIR) facilitant la transmission de données bancaires et les analyses algorithmiques (de données massives) à des fins d'administration de la fiscalité.
- Un mécanisme de paiement fractionné de la TVA, dans lequel toutes les entités imposables immatriculées à la TVA auront l'obligation légale de disposer d'un compte TVA séparé lié à leurs comptes bancaires standard, doit être mis en place en juillet 2018. Les opérations liées à la TVA entrant dans le cadre de ce dispositif de paiement fractionné devront être effectuées exclusivement via ce compte, le but étant d'en faciliter le suivi par l'administration fiscale.
- Les sanctions en cas de fraude à la TVA ont été renforcées.
- Une règle de portée générale pour lutter contre la fraude à l'impôt sur les bénéfices des sociétés a été adoptée.

Les recettes sont inférieures à la moyenne de l'OCDE (graphique 19, Partie A) et la part de l'impôt progressif sur le revenu des personnes physiques dans les recettes totales perçues est faible par comparaison avec les autres pays. Le système fiscal n'est donc pas très progressif et ne contribue guère à faire reculer les inégalités (Partie B). La réforme fiscale pourrait favoriser un accroissement des recettes et de l'impact de la fiscalité sur l'environnement et les inégalités.

**Graphique 19. La charge fiscale est relativement faible, de même que l'impact de la fiscalité sur la redistribution**



1. Ou dernière année pour laquelle on dispose de données.
2. Après transferts sociaux.

Source : OCDE (2017), *Statistiques de l'OCDE sur les recettes publiques* et *Statistiques de l'OCDE sur la distribution des revenus et la pauvreté* (bases de données).

Les taux réduits de TVA et les exonérations amputent les recettes de 2.5 % du PIB (ministère des Finances, 2016). Limiter l'application de taux réduits permettrait d'abaisser dans une certaine mesure les taux de droit commun, tout en accroissant les recettes fiscales. Il est plus efficace de s'appuyer sur le système d'imposition du revenu des personnes physiques ou sur des transferts sociaux ciblés, lesquels sont actuellement peu développés en Pologne, pour atteindre des objectifs de politique sociale, que de recourir à des taux de TVA réduits. Ceux-ci bénéficient en outre aux ménages à revenu élevé, quelquefois de manière disproportionnée, par exemple dans le cas du taux réduit de TVA applicable aux services d'hôtellerie et de restauration.

En donnant plus de place à l'impôt sur le revenu des personnes physiques, on rendrait le système fiscal plus progressif tout en favorisant un gonflement des recettes fiscales. En Pologne, il n'existe que deux tranches de revenu, et le taux maximal de 32 % s'applique à partir d'un seuil relativement élevé puisque 3 % seulement des contribuables y sont soumis (ministère des Finances, 2017). Les travailleurs indépendants peuvent choisir d'être imposés au taux forfaitaire de 19 %. Les taux d'imposition marginaux maximums, cotisations sociales comprises, se situent parmi les moins élevés de la zone OCDE (Base de données fiscales de l'OCDE). Les données laissent à penser qu'un renforcement de la progressivité de l'impôt sur le revenu à partir de niveaux modérés peut concourir à un recul notable des inégalités sans faire craindre d'impact négatif sur la croissance économique (FMI, 2017b). Il serait envisageable de créer une nouvelle tranche d'imposition pour les revenus moyens à élevés, imposable à un taux se situant entre le taux le plus bas, soit 18 %, et le plus élevé, soit 32 %, et aussi d'abaisser le seuil d'application du taux maximum. Parce que l'imposition au taux de 18 % est relativement forte, il conviendrait en outre de réfléchir à l'adoption d'un taux de droit commun plus bas pour les revenus les plus faibles. Les travailleurs indépendants devraient par ailleurs être assujettis à des impôts sur le revenu progressifs de façon à garantir une équité tant horizontale que verticale, et à restreindre les possibilités de fraude fiscale. Les revenus du capital sont soumis à un taux forfaitaire de 19 %, qui figurent parmi les plus faibles de la zone OCDE (OCDE, 2017a). Un relèvement du taux d'imposition des revenus du capital au niveau des personnes physiques renforcerait le caractère progressif de l'ensemble de la fiscalité étant donné que les revenus du capital sont plus inégalement répartis que les revenus du travail. Une hausse des impôts fonciers, qui n'apportent qu'une contribution relativement maigre aux recettes globales, serait une mesure qui viendrait appuyer cette réforme (tableau 5). L'augmentation en 2017 de l'abattement forfaitaire accordé aux ménages à revenus modestes a contribué à rendre le système fiscal plus progressif, et il y a lieu de s'en féliciter.

**Tableau 5. Recommandations antérieures de l'OCDE concernant la politique budgétaire, l'investissement public et la croissance verte**

Principales recommandations récentes de l'OCDE	Mesures prises depuis l'Étude de 2016
Accroître les recettes en élargissant l'assiette de la TVA, en supprimant les taux réduits et les exonérations et en relevant les taxes immobilières et environnementales.	L'exonération applicable à certains services spécifiques liés à des services financiers et d'assurance a été supprimée à compter de juillet 2017. Par ailleurs, un texte de loi mettant fin au taux de TVA réduit sur certains produits hygiéniques et pharmaceutiques est entré en vigueur en janvier 2018. Le gouvernement a créé une administration fiscale et investi dans les nouvelles TIC.
Pour améliorer la discipline fiscale, mettre en place une solide gestion centralisée de l'administration fiscale, améliorer la coordination, investir dans les technologies de l'information et de la communication et affecter davantage de ressources aux vérifications des grands contribuables.	
Réaménager et privilégier les impôts les moins générateurs de distorsions en créant des taxes foncières assises sur la valeur marchande des biens, et en imposant les plus-values réalisées sur la cession de placements immobiliers.	Aucune mesure prise.
Soutenir les capacités des collectivités locales grâce à une assistance technique dispensée par l'administration	Les procédures de passation électronique des marchés publics seront obligatoires à compter de 2018.



centrale et via des procédures intégrées de passation électronique des marchés publics.

Faire en sorte que les politiques de lutte contre le changement climatique soient claires et conformes aux objectifs européens et internationaux. Investir dans les interconnexions avec les pays voisins dans les secteurs du gaz et de l'électricité.

La transition des certificats verts au système d'enchères garantissant les prix, comme nouveau mécanisme de soutien, s'est échelonnée sur plusieurs années, et le manque de clarté en ce qui concerne les volumes, les prix de référence et les périodes couvertes pour les enchères futures entretient une grande incertitude. La législation de 2016 a défini des conditions prohibitives pour l'implantation de parcs d'éoliennes et de nouvelles exigences administratives coûteuses pour les installations existantes, et introduit une insécurité juridique en matière de fiscalité. Les investissements dans les infrastructures d'interconnexion avec la Lituanie et la République tchèque sont retardés, et le niveau d'interconnexion demeure le plus bas de l'UE.

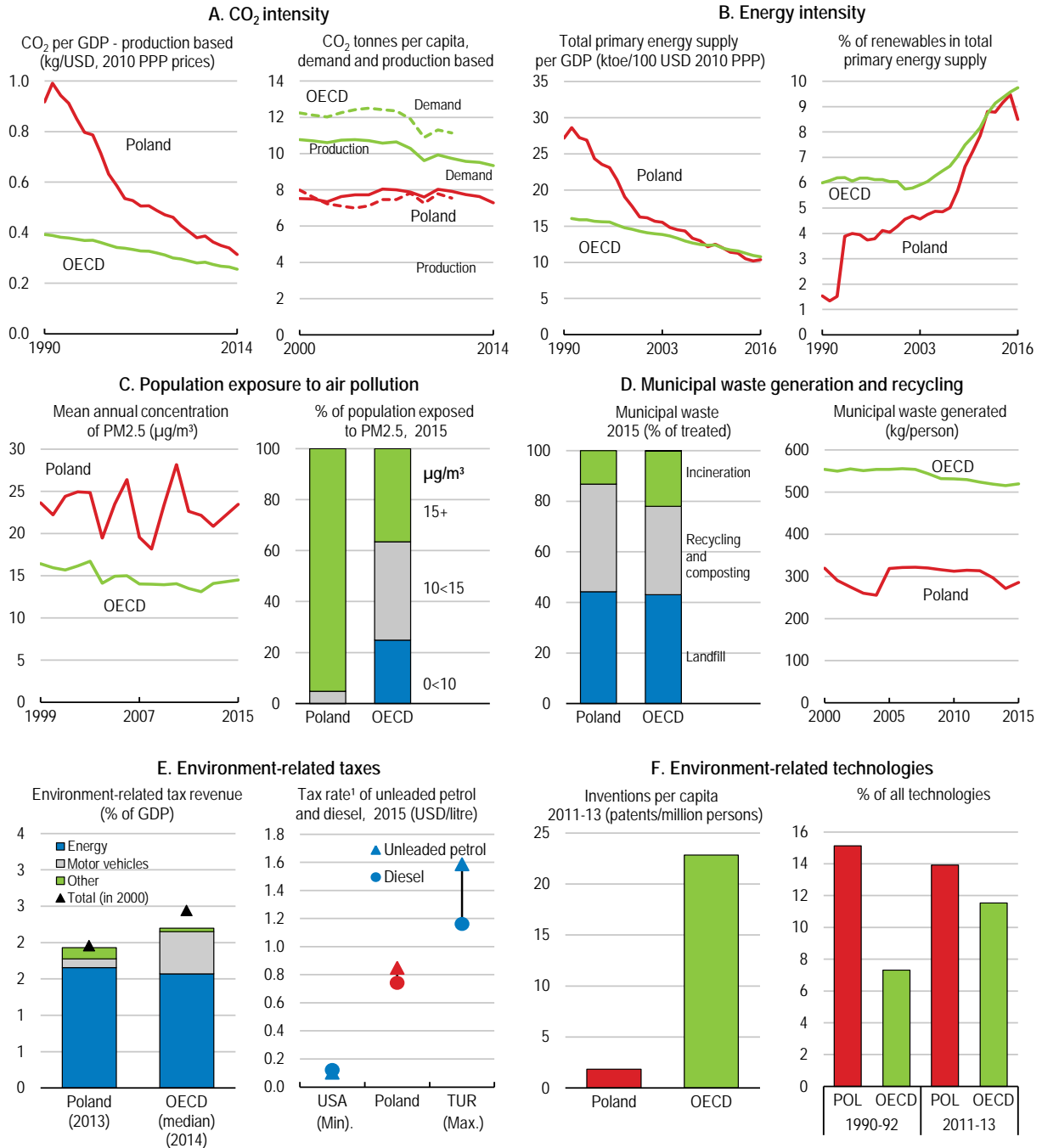
En janvier 2017, le gouvernement a instauré un taux réduit d'imposition des bénéficiaires des sociétés, fixé à 15 % et applicable aux entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 1.2 million EUR, alors que le taux de droit commun, soit 19 %, figure parmi les plus faibles de la zone OCDE (OCDE, 2017a). À peu près la moitié des pays de l'OCDE appliquent des taux réduits aux petites entreprises (OCDE, 2015a), mais cette pratique est une incitation à sous-estimer le chiffre d'affaires déclaré, au détriment de la discipline fiscale. Elle peut également être un obstacle à la croissance des entreprises (FMI, 2017c). Si de tels effets sont réellement observés, il faudra revoir la politique du taux réduit. Le gouvernement a entrepris de s'attaquer aux brèches permettant d'échapper à l'impôt sur les bénéficiaires des sociétés, notamment en resserrant les critères d'obtention des déductions accordées aux sociétés étrangères. Le fait de limiter la déductibilité des intérêts de la base d'imposition des sociétés, conformément à ce que préconise le Projet de l'OCDE sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéficiaires (BEPS) (OCDE, 2015b), favoriserait l'émergence d'une structure de financement plus efficiente au sein de l'économie tout en permettant d'élargir la base d'imposition.

Augmenter les taxes environnementales serait une autre solution pour accroître les recettes, renforcer les incitations à investir dans des infrastructures vertes et promouvoir le bien-être. Si le montant des recettes provenant de ces taxes est proche du chiffre médian des pays de l'OCDE (graphique 20, Partie E), c'est principalement à cause de la forte teneur en carbone des carburants utilisés pour alimenter un parc automobile nombreux et très polluant. Les taux d'imposition applicables à la pollution atmosphérique et à la pollution de l'eau ainsi qu'aux émissions de CO<sub>2</sub> sont bas, et de nombreuses utilisations de carburants dommageables à l'environnement sont exonérées d'impôt. Améliorer la convergence entre les prélèvements fiscaux et les externalités environnementales pourrait favoriser une progression notable des recettes (OCDE, 2016a), renforcer les incitations à remplacer des infrastructures et des installations de chauffage vieillissantes dans les habitations par des solutions plus écologiques, et enfin promouvoir l'innovation dans le domaine de l'environnement, qui reste poussive (Partie F).

Les propositions de réformes fiscales offrent au gouvernement le choix entre plusieurs options pour financer ses plans de dépenses et préparer la possible baisse des fonds mis à sa disposition par l'UE. Ces différentes options ménageraient également une marge de manœuvre à plus long terme pour l'accroissement des dépenses consacrées à l'enseignement supérieur et à la recherche, de même qu'aux services de garde d'enfants et aux soins de santé de longue durée, comme le préconisent dans d'autres sections les auteurs de cette Étude. Les chiffres correspondants sont représentés graphiquement dans la Partie B du tableau 4.



**Graphique 20. Indicateurs de croissance verte : Pologne**



1. Droits d'accise, à l'exclusion de toutes les taxes de type TVA ou équivalent perçues sur la consommation d'énergie.

Source : OCDE (2017), *Indicateurs de croissance verte* (base de données). Les métadonnées détaillées sont consultables à l'adresse : <http://stats.oecd.org/wbos/fileview2.aspx?IDFile=7ad102d4e16d-4da0-a20c-624582b9984e>.

**Verdir davantage l'investissement et en améliorer l'impact sur l'innovation et la productivité**

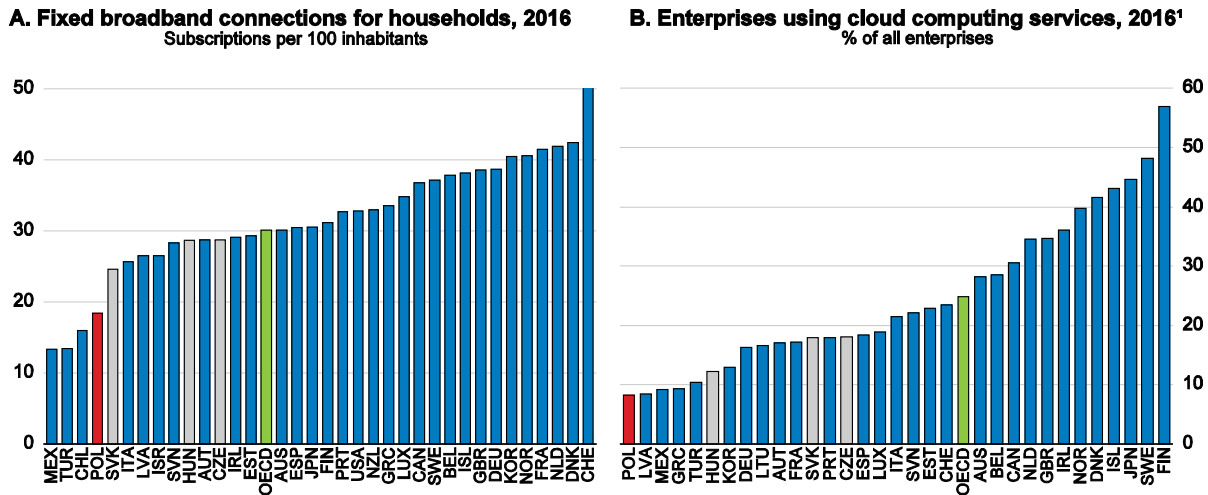
Grâce à la grande disponibilité des Fonds structurels de l'UE, la Pologne a massivement investi dans ses infrastructures de transport et numériques. Cela étant, en améliorant la qualité de ses investissements, elle en renforcerait l'impact sur l'innovation, l'efficacité environnementale et le développement économique (OCDE, 2016a). Les administrations locales sont chargées d'une part importante des investissements

infrastructurels, mais il leur manque les capacités de gestion et, parfois, les incitations nécessaires pour superviser des projets d'envergure, et élaborer des plans locaux d'urbanisme et des stratégies d'efficacité énergétique. L'assistance technique de l'administration centrale leur serait utile (tableau 5), sans compter qu'elle aiderait aussi certaines régions à combler leur retard à cet égard.

L'amélioration des procédures de passation des marchés publics contribuerait aussi à relever la qualité des investissements publics. Bien que la situation se soit quelque peu améliorée ces dernières années, la Pologne est l'un des pays de l'UE où l'attribution des marchés publics à un soumissionnaire unique est la plus répandue (European Commission, 2017b). De plus, l'impact des investissements infrastructurels publics sur l'efficacité environnementale et l'innovation est freiné par la réticence des autorités locales à attribuer des marchés selon d'autres critères que le prix, même si l'on note un certain progrès depuis qu'une modification de la loi sur les marchés publics a introduit l'obligation de prendre en compte ces autres critères également (OECD, 2017b). La passation électronique des marchés publics sera obligatoire à compter de 2018. La mise en place de processus intégrés de passation électronique des marchés publics pour tous les niveaux d'administration améliorerait la transparence du marché et stimulerait la concurrence. Une réforme de la loi sur les marchés publics et des politiques en matière d'achats publics est en cours de préparation. Elle vise à renforcer la concurrence et accroître le recours à des critères liés à l'environnement et à l'innovation. Le fait de faciliter la collecte de données au niveau central pour mener des analyses d'impact aiderait à définir une stratégie pour renforcer encore davantage la concurrence et l'innovation dans la passation des marchés publics. Enfin, conformément au projet de la Pologne d'améliorer la discipline fiscale et la lutte contre la corruption, l'adhésion au Parquet européen nouvellement institué, dans le sillage de la plupart des autres pays de l'UE, pourrait aider le pays à lutter contre la fraude fiscale transnationale et l'utilisation abusive des Fonds structurels de l'Union.

La poursuite de l'amélioration de l'infrastructure numérique, notamment par une utilisation rapide des ressources des Fonds de l'UE affectées au développement des TIC, contribuerait à stimuler l'investissement dans l'innovation et l'efficacité du secteur public. L'infrastructure numérique s'améliore rapidement, mais la part des ménages qui ont accès au haut débit demeure faible, et la Pologne accuse du retard en termes d'utilisation des services d'informatique en nuage (graphique 21) et d'analyse de données massives par les entreprises (OECD, 2017c). Ce retard freine les investissements dans l'innovation et entrave la capacité des entreprises à fabriquer de nouveaux produits et à adopter de nouveaux processus de production. Le renforcement de l'administration électronique figure, à juste titre, en bonne place dans la stratégie numérique du gouvernement. Les données de l'OCDE confirment que la Pologne a du chemin à faire pour rattraper les autres pays de l'Organisation en termes de mise en ligne de procédures administratives. À cet égard, la création d'un conseil de la transformation numérique, sur le modèle de la Norvège, chargé de conseiller les organismes publics engagés dans des projets de TIC pourrait être utile.

Graphique 21. Pénétration du haut débit fixe et utilisation des TIC dans les entreprises



1. Les services infonuagiques désignent les services TIC utilisés *via* l'internet en tant que ressources informatiques pour accéder à des logiciels, de la puissance de calcul, des capacités de stockage, etc.

Source : OCDE (2017), *Portail de l'OCDE sur le haut débit* ([www.oecd.org/sti/broadband/broadband-statistics/](http://www.oecd.org/sti/broadband/broadband-statistics/)) et *Perspectives de l'économie numérique de l'OCDE 2017*, Éditions OCDE, Paris.

L'instabilité de la réglementation entrave le développement des énergies renouvelables et d'autres technologies qui amélioreraient la qualité de l'air. La Pologne a certes réduit ses émissions de gaz à effet de serre (GES) et l'intensité énergétique de son économie, mais l'utilisation de charbon de mauvaise qualité pour le chauffage domestique, souvent inefficace, et la production d'électricité est plus répandue que dans d'autres pays européens, ce qui contribue à des niveaux élevés d'émissions de CO<sub>2</sub> et à la pollution de l'air (graphique 20). La majorité de la population est exposée à des niveaux dangereux de particules (partie C), d'où le risque élevé de maladie respiratoire et de décès prématuré mentionné plus haut. La production d'énergies renouvelables a augmenté rapidement jusqu'en 2015, mais elle est à 80 % constituée de biomasse, dont la combustion contribue davantage à la pollution de l'air que le gaz auquel elle se substitue. La transition entre le soutien aux énergies renouvelables sous la forme de certificats verts et le système d'enchères a duré plusieurs années, et il subsiste encore passablement d'incertitude (tableau 5). De nombreuses centrales fonctionnant à la biomasse et aux combustibles fossiles ont dû être fermées, et la part des énergies renouvelables a nettement chuté en 2016, dès lors que la baisse du prix des certificats verts en a rendu la production non rentable. Si cela est de bon augure en termes de pollution atmosphérique, les investissements dans des sources d'énergie renouvelables plus respectueuses de l'environnement sont néanmoins freinés par d'autres obstacles. Une loi de 2016 a introduit des conditions prohibitives applicables aux nouveaux parcs d'éoliennes terrestres, ainsi que des coûts élevés et de l'incertitude pour les parcs existants (European Commission, 2017a). Le renforcement des capacités de transport, de distribution et d'interconnexion dans le secteur de l'électricité, qui demeurent faibles, ainsi que la facilitation de l'accès au réseau par une rationalisation des procédures administratives encourageraient le développement des renouvelables et amélioreraient la sécurité énergétique. L'amélioration de l'efficacité énergétique des habitations et du rendement de combustion des chaudières contribuerait à améliorer la qualité de l'air et à réduire la facture énergétique. Une hausse de la fiscalité environnementale est un complément essentiel pour garantir l'efficacité des programmes d'incitation au changement de technologie, notamment au remplacement des chaudières inefficaces, et pour promouvoir l'innovation verte, comme l'illustre l'expérience de la Suède en ce qui concerne la taxe sur les émissions de NO<sub>x</sub> (OECD, 2010a).

## Évolution du marché du travail

### *Le chômage recule, mais la poursuite des avancées enregistrées sur le front de l'emploi des travailleurs âgés semble compromise*

Le chômage recule rapidement, à la faveur d'une hausse de l'emploi mais aussi d'une contraction de la main-d'œuvre. À partir d'un niveau modeste, le taux d'emploi des travailleurs de plus de 55 ans progresse de manière particulièrement rapide, contribuant à hauteur de moitié à l'augmentation du taux d'emploi total entre 2006 et 2015 (Lewandowski, 2017). L'analyse statistique montre que les réformes des retraites menées en 2009 et en 2013, afin de réguler la retraite anticipée et de relever progressivement l'âge légal de la retraite à 67 ans, ont été décisives, puisque le taux d'activité des cohortes concernées par les réformes a considérablement augmenté par rapport à celui des cohortes non concernées. Le taux de chômage des travailleurs plus âgés a reculé parallèlement à celui des autres classes d'âge. Le retour en arrière récemment opéré par rapport à la réforme de 2013 est le fruit d'une forte demande populaire. Mais il pourrait compromettre les avancées réalisées sur le front de l'emploi des travailleurs âgés. Pour les travailleurs qui entrent aujourd'hui sur le marché du travail et qui prendront leur retraite au nouvel âge fixé par la loi, le taux de remplacement assuré par la pension de retraite sera l'un des plus bas de la zone OCDE (tableau 6). Ce sera d'autant plus vrai pour les femmes, dont l'âge de départ à la retraite restera exceptionnellement bas par comparaison avec les autres pays de l'OCDE. À l'heure actuelle, l'âge moyen auquel les Polonaises se retirent du marché du travail est l'un des plus bas de l'OCDE (graphique 22).

**Tableau 6. Taux de remplacement brut assuré par les pensions de retraite pour les personnes au revenu moyen qui entrent sur le marché du travail en 2017**

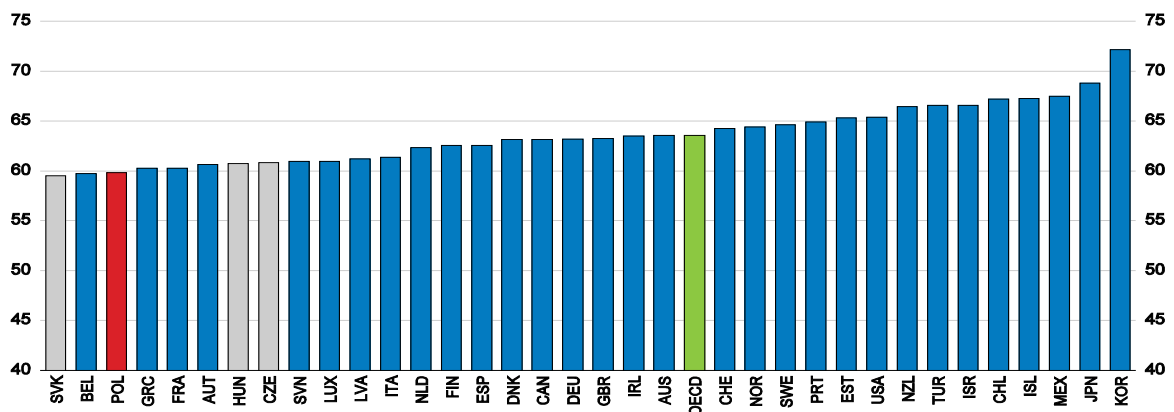
En % du revenu antérieur à la retraite, revenus individuels (femmes si différent)

Membres de l'OCDE	Âge de la retraite		Hommes
	Hommes	Femmes	
Australie		67	
Autriche		65	
Belgique		65	
Canada		65	
Chili		65	
République tchèque		65	
Danemark		74	
Estonie		65	
Finlande		68	
France		64	
Allemagne		65	
Grèce		62	
Hongrie		65	
Islande		67	
Irlande		68	
Israël		67	(64)
Italie		71	
Japon		65	
Corée		65	
Lettonie		65	
Luxembourg		60	
Mexique		65	
Pays-Bas		71	

Source : Résultats du modèle de l'OCDE sur les retraites, tels que publiés dans OCDE (2017), *Panorama des pensions 2017*.

Même si, du point de vue de la loi, rien n’empêche les individus de continuer de travailler au-delà de l’âge légal de la retraite, la réforme des retraites devrait avoir des répercussions sur le taux d’emploi des travailleurs âgés. Il ressort des études déjà menées que l’âge légal de la retraite est un point de convergence puissant qui exerce généralement une forte influence sur les décisions de départ à la retraite en dehors de toute incitation d’ordre financier (Seibold, 2016 ; Cribb et al., 2016). En fait, la quasi-totalité des travailleurs concernés par la récente réforme de l’âge légal de la retraite semblent déjà avoir fait valoir leurs droits à pension. En revanche, les incidences sur l’emploi restent à déterminer, car certains demandeurs pourraient rester sur le marché du travail. Qui plus est, seuls 40 % de l’actuelle cohorte de personnes concernées par la réforme occupaient un emploi. Il n’en reste pas moins que si les personnes tendent effectivement à prendre leur retraite dès qu’elles en ont la possibilité, on pourrait assister à un accroissement des risques de pauvreté selon les simulations fondées sur un modèle à générations imbriquées, avec à la clé une augmentation sensible de la proportion de retraités qui perçoivent uniquement la pension minimum (graphique 23 ; Tyrowicz and Brandt, 2017). Or, cela pourrait induire une hausse des frais budgétaires pouvant aller jusqu’à 0.9 % du PIB par an en moyenne jusqu’en 2030. L’alignement de l’âge légal de la retraite des femmes sur celui des hommes, soit 65 ans, aurait pour conséquence de limiter la progression du taux de pauvreté des femmes âgées et de réduire les coûts budgétaires supplémentaires de 0.9 % à 0.3 % du PIB. Le modèle ne tient pas compte du fait que les femmes ont souvent des parcours professionnels morcelés une fois qu’elles ont des enfants, ce qui signifie que les chiffres fournis représentent la limite inférieure de la fourchette d’estimations.

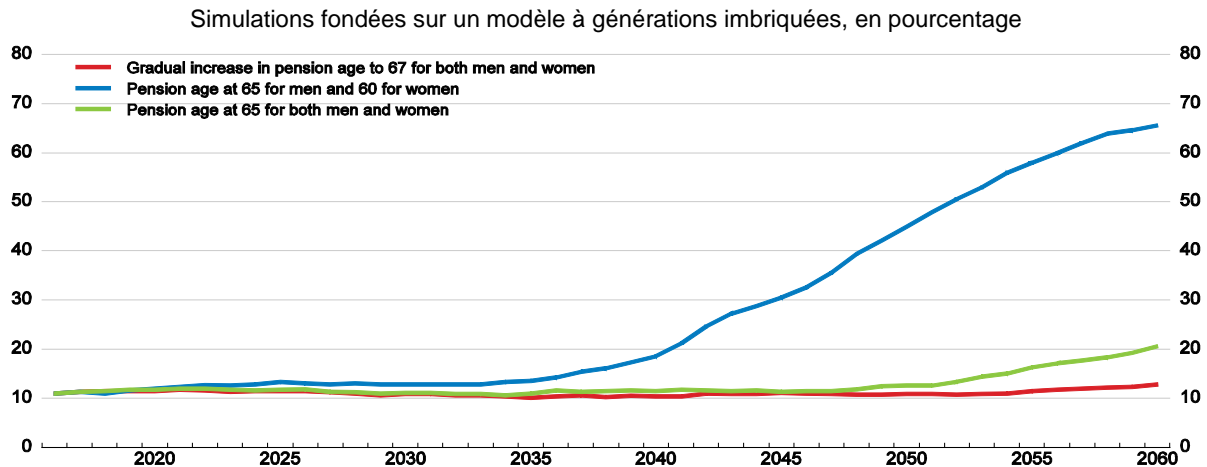
**Graphique 22. L’âge effectif moyen de la retraite des femmes est l’un des plus bas de l’OCDE, 2016<sup>1</sup>**



1. L’âge effectif moyen de la retraite correspond à la moyenne pondérée des sorties (nettes) du marché du travail à différents âges sur une période de 5 ans pour les travailleurs initialement âgés de 40 ans et plus. Pour faire abstraction des effets de composition dans la structure par âge de la population, on estime les sorties du marché du travail en s’appuyant sur l’évolution des taux d’activité plutôt que sur les niveaux de main-d’œuvre. Cette évolution est calculée pour chaque cohorte (synthétique) divisée en classes d’âge de 5 ans.

Source : OCDE (2017), *Panorama des pensions*, Éditions OCDE, Paris ; estimations tirées des enquêtes sur la population active nationales et européennes (<http://oe.cd/pag>).

**Graphique 23. La proportion de retraitées qui perçoivent la pension minimum devrait augmenter fortement**



Source : Tyrowicz, J. et N. Brandt (2017), « Simulating the effects of pension reforms in Poland in an overlapping generations model », *Technical Background Paper*, Éditions OCDE, Paris.

L'amélioration des informations fournies aux travailleurs quant à leur situation au regard de la retraite pourrait les inciter à repousser leur départ. De nombreux éléments montrent que, dans le monde entier, les travailleurs méconnaissent les mécanismes de base des régimes de retraite, ainsi que l'influence qu'exerce l'âge de leur départ sur la pension qu'ils perçoivent (OCDE, 2016b). Depuis peu, l'État envoie chaque année des informations plus détaillées et plus claires aux travailleurs sur leurs droits à la retraite. Il est crucial de veiller à ce que ces informations soient aisément compréhensibles, même si l'on sait qu'il est particulièrement difficile de faire comprendre l'incertitude qui entoure les pensions futures dans un régime notionnel à cotisations définies sans susciter le trouble (Antolín and Harrison, 2012). Ainsi, les informations personnalisées qui ont été communiquées reposaient sur des exemples simples comparant la pension qui sera perçue si le travailleur décide de prendre sa retraite à l'âge légal qui vient d'être fixé ou s'il attend 5 à 10 années supplémentaires. Elles devraient aussi englober l'évolution des pensions tout au long de la vie du bénéficiaire, tandis que les retraités qui perçoivent la pension minimum devraient être informés du nombre d'années supplémentaires qu'il leur faudrait travailler pour pouvoir prétendre à une pension nettement supérieure. Il faut également réaliser une étude afin de déterminer si les travailleurs polonais lisent bien les informations qu'ils reçoivent et les comprennent, étant donné que l'expérience du Chili donne à penser que c'est rarement le cas. En outre, l'État doit continuer de mener régulièrement des campagnes nationales de sensibilisation, comme cela se pratique au Chili, au Royaume-Uni et aux Pays-Bas, proposer des outils simples pour calculer sa retraite, comme le font le Canada, la France et le Chili, et organiser des séances d'information en ciblant les groupes de population ayant les plus faibles niveaux de culture financière. Les séminaires d'information organisés dans le cadre de l'entreprise, notamment aux États-Unis, donnent de très bons résultats car il semble que les individus suivent l'avis ou les décisions de leurs collègues, amis ou voisins (OCDE, 2016b ; Duflo and Saez, 2003). En 2017, les conseillers de l'organisme d'assurance sociale ont fourni des conseils individuels sur la retraite à 1.1 million de citoyens.

Les pouvoirs publics prévoient d'instaurer plus systématiquement des plans de retraite professionnels afin d'assurer une retraite complémentaire à tous les travailleurs. Le pilier retraite privée a fait l'objet d'une refonte en 2014 ; les autorités avaient alors transféré près de la moitié des actifs des fonds de pension ouverts à l'organisme public en charge des retraites (ZUS), enregistrant ces fonds sur des comptes de retraite individuels (voir OCDE (2014) pour de plus amples informations). Le pays envisage désormais de transférer 25 % supplémentaires des actifs des fonds de pension ouverts au Fonds de réserve démographique et de transformer le reste en fonds communs de placement. Par ailleurs, un projet de loi vise à porter création de programmes de capitaux professionnels (PPK) auxquels cotiseront les employeurs et les salariés, et qui feront l'objet d'incitations de la part du gouvernement. Il s'agit d'un régime volontaire, puisque les salariés auront

la possibilité de se retirer. Pour mettre en place un tel régime, il faudra offrir aux salariés les gages d'une plus grande stabilité réglementaire – les fonds de pension ouverts ont très souvent été remaniés, de manière parfois importante – et organiser des campagnes efficaces d'éducation financière. La « contrainte douce », comme l'adhésion automatique ou les niveaux de cotisation minimum par défaut envisagés par le gouvernement, a démontré son efficacité dans plusieurs pays comme le Chili, l'Australie, le Royaume-Uni et les États-Unis, la solution la plus facile étant souvent privilégiée (OECD, 2016b ; Choi et al., 2002).

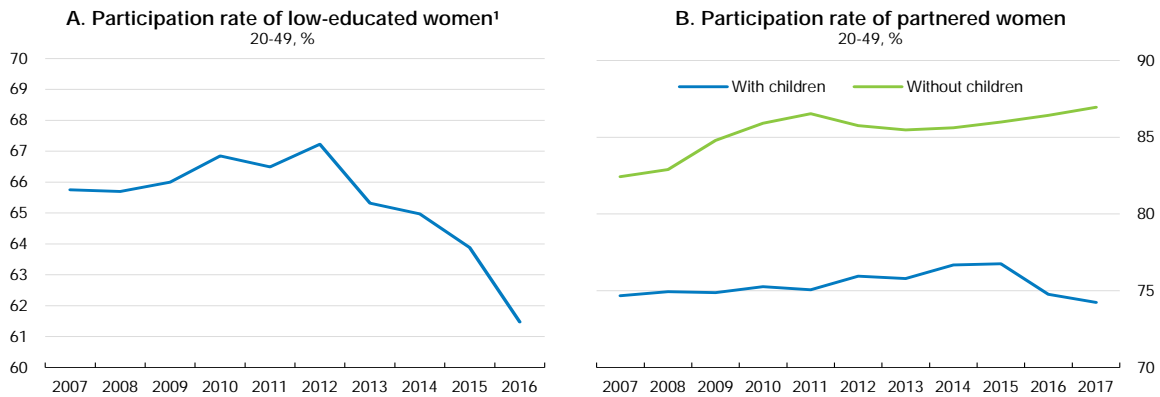
Il convient par ailleurs de déployer des efforts afin de renforcer les programmes d'aide à la recherche d'emploi et de formation ciblés sur les travailleurs âgés. D'autres mesures pourraient inciter les travailleurs âgés à prolonger leur activité professionnelle : i) aligner les règles des régimes de retraite spéciaux, qui sont beaucoup plus généreux pour les exploitants agricoles et les mineurs en particulier mais aussi pour d'autres professions, sur le régime général, ii) harmoniser la protection de l'emploi pour toutes les classes d'âge afin d'éviter les contre-incitations à l'embauche de travailleurs âgés, qui sont actuellement mieux protégés, et iii) offrir un soutien public à la diffusion de bonnes pratiques concernant l'encadrement des travailleurs âgés, en particulier à l'intention des PME (OECD, 2015c).

### *Stimuler l'emploi des femmes*

L'entrée en vigueur de la nouvelle prestation familiale a réduit la pauvreté et pourrait avoir un effet dopant sur la fécondité. Jusqu'à présent, les dépenses sociales étaient peu élevées, avec un effet limité sur la pauvreté. L'allocation 500+ permet quasiment de quintupler les prestations familiales perçues par bénéficiaire, tout en multipliant par plus de deux le nombre de bénéficiaires. L'extrême pauvreté a reculé de 1.4 point de pourcentage en 2016, après une contraction de 1 point de pourcentage en 2015. L'extrême pauvreté chez les enfants a diminué de plus de 3 points de pourcentage (Office statistique de la Pologne, 2017a et b), et une nouvelle diminution devrait avoir été enregistrée en 2017, la nouvelle prestation n'ayant commencé à être versée qu'à l'été 2016. Il ressort de certaines études que des prestations familiales généreuses peuvent aussi avoir un impact positif sur la fécondité, même si les effets estimés varient considérablement et sont limités dans certaines études (Laroque and Salanié, 2014 ; Luci-Greulich and Thévenon, 2013 ; Riphahn and Wijnck, 2016).

Mais il y a aussi des risques. Les données recueillies dans d'autres pays donnent à penser que les prestations pour enfants à charge peuvent avoir une incidence négative sur l'offre de main-d'œuvre féminine, surtout si les mères concernées ont un faible niveau d'études (Schirle, 2015 ; Haan and Wrohlich, 2011). Le taux d'activité des Polonaises peu qualifiées avait déjà commencé à diminuer en 2013, lorsque le congé de maternité et le congé parental rémunérés avaient été considérablement allongés, et cette tendance s'est poursuivie après l'introduction de la nouvelle allocation pour enfant à charge en 2016 (graphique 24, partie A). Le taux d'activité des femmes en couple mères de un ou deux enfants a chuté après l'introduction de l'allocation pour enfant à charge, alors qu'il a continué d'augmenter pour les femmes sans enfant (partie B). Selon les estimations, le taux d'activité des femmes en couple avec enfants a reculé de près de 3 points de pourcentage au premier semestre 2017 sous l'effet de la réforme (Magda et al., 2017). De même, un modèle de microsimulation révèle que l'emploi des mères diminuerait à plus long terme, avec des incidences particulièrement marquées dans les villages et les petites villes ; toutefois, le modèle est calé sur des données quelque peu anciennes (Myck, 2017). Conjugués à l'abaissement de l'âge légal de la retraite, les parcours professionnels encore plus morcelés des femmes peu qualifiées pourraient augmenter les risques de pauvreté au moment de la vieillesse.

**Graphique 24. Le taux d'activité des femmes peu qualifiées recule**



1. Diplômées du premier cycle du secondaire voire en deçà, ou de l'enseignement professionnel élémentaire.

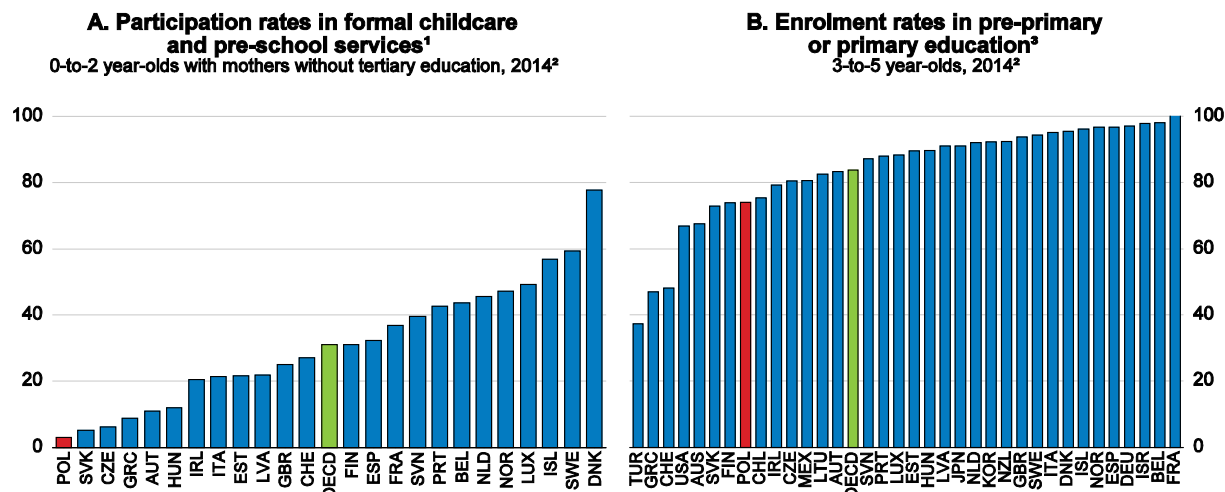
Source : Magda, I., A. Kielczewska et N. Brandt (2017), « The impact of large child benefits on female labour supply – The case of Poland's 500+ programme », *Technical Background Paper*, Éditions OCDE, Paris.

Le modèle impôts-prestations de l'OCDE confirme que les parents qui trouvent un emploi susceptible de porter le revenu du ménage juste au-dessus du seuil leur permettant d'accéder à l'allocation pour le premier enfant peuvent être perdants sur le plan financier. Ainsi, une mère de deux enfants célibataire et sans emploi qui accepte un emploi rémunéré au salaire moyen conserverait, après impôts et dégressivité des prestations, moins de 20 % de son salaire. Si l'on tient compte des frais de garde d'enfant, qui peuvent être très élevés dans le secteur privé (souvent la seule option possible), elle perdrait en fait de l'argent en acceptant cet emploi. Il faudrait que l'État subventionne au moins 50 % de ces frais avant qu'il soit rentable pour elle d'occuper un emploi rémunéré au salaire moyen. Certaines villes, comme Szczecin, testent des chèques-services pour la garde des enfants. Une autre solution pour atténuer les contre-incitations au travail consisterait à limiter la dégressivité des prestations pour le premier enfant. Il pourrait aussi être envisagé d'appliquer une réduction progressive des prestations pour tous les enfants, moyennant un plafond de revenu beaucoup plus élevé.

Il sera essentiel de continuer d'étoffer l'offre de services d'accueil des jeunes enfants de qualité pour encourager les femmes à travailler et aider les ménages à avoir autant d'enfants qu'ils le souhaitent. Plus de 45 % des femmes inactives qui appartiennent aux classes d'âge de forte activité déclarent ne pas travailler car elles doivent s'occuper de leurs enfants, selon les données de l'enquête sur la population active. Des études portant sur d'autres pays montrent que l'offre de services subventionnés d'accueil des jeunes enfants a une incidence positive sur l'emploi des femmes (Nollenberger and Rodríguez-Planas, 2015 ; Givord and Marbot, 2015). Par exemple, les recherches montrent qu'en Allemagne, le taux de fécondité, qui était bas, commence à augmenter sous l'effet notamment des investissements massifs consentis dans les services d'accueil des jeunes enfants (Haan and Wrohlich, 2011). L'accès aux services d'accueil des jeunes enfants s'améliore et affiche un niveau plutôt satisfaisant pour les 3-5 ans – l'accès de cette classe d'âges a continué à progresser depuis 2014 pour atteindre 84,8 % –, grâce au soutien apporté par les fonds de l'UE et aux subventions publiques. Pour autant, il reste insuffisant, en particulier pour les enfants les plus jeunes vivant dans les zones rurales et pour les femmes n'ayant pas bénéficié d'un enseignement supérieur (graphique 25, partie A). C'est donc là qu'il convient de déployer le plus d'efforts pour étendre l'offre de services de ce type, et la compléter par des programmes renforcés d'aide à la recherche d'emploi et de formation ciblés sur les femmes.



**Graphique 25. Le recours aux services formels d'accueil des jeunes enfants est limité, surtout de la part des mères peu qualifiées**



1. Les données font référence aux enfants accueillis en structure (par exemple, garderies, crèches ou établissements préscolaires, publics et privés), à la garde organisée dans une famille hôte, et aux services d'accueil fournis par des assistantes maternelles professionnelles (rémunérées). Elles excluent les services informels gratuits fournis par des parents, des amis ou des voisins.
2. Ou dernière année pour laquelle on dispose de données.
3. Des décalages éventuels entre les données relatives à la scolarisation et la couverture des données démographiques (couverture géographique et/ou données de référence utilisées) peuvent conduire à une surestimation ou une sous-estimation des taux de scolarisation.

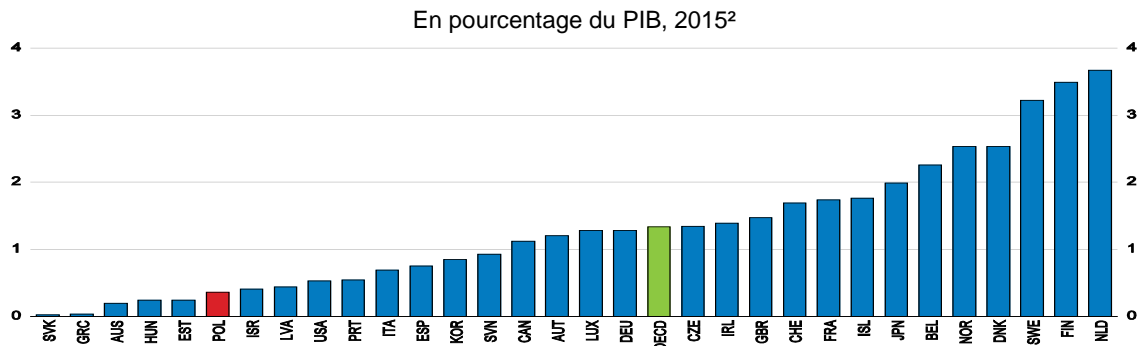
Source : OCDE (2017), *Statistiques de l'OCDE sur la famille* (base de données).

Les enfants dont les parents sont peu instruits auraient notamment un grand avantage à tirer de la préscolarisation dans une structure de qualité, dont on a démontré qu'elle est particulièrement bénéfique sur le plan du développement des compétences cognitives (Felfe et al., 2015). La décision de relever l'âge de la scolarisation obligatoire dans le primaire à 7 ans et d'abandonner la préscolarisation obligatoire à partir de 5 ans a entraîné une chute temporaire du taux de préscolarisation des 3-5 ans (voir également tableau 7). Accélérer le développement de l'offre de services d'accueil et de préscolarisation, et sensibiliser les parents aux bienfaits de l'accueil et de l'éducation des jeunes enfants permettraient d'améliorer les résultats scolaires des élèves issus de milieux défavorisés et leur servirait tout au long de leur vie ; cela mettrait également fin à l'obstacle que représente l'offre insuffisante de services d'accueil et d'éducation des jeunes enfants pour l'emploi des femmes. Les projets visant à accroître les financements alloués à l'éducation des jeunes enfants sont les bienvenus. Il sera en outre déterminant de développer les structures de soins de longue durée pour les personnes âgées, afin de permettre aux aidants de mieux concilier activité professionnelle et obligations familiales et d'assurer l'accès aux soins. À l'heure actuelle, les soins de longue durée sont principalement dispensés par les membres de la famille, puisque les structures spécialisées sont très peu développées. L'offre de soins formels est très limitée puisqu'elle ne couvre que moins de 5 % des personnes dépendantes, et les financements publics sont restreints (graphique 26). Les possibilités d'emploi à temps partiel sont très limitées en Pologne. C'est pourquoi des campagnes visant à informer les employeurs des avantages du travail à temps partiel et des moyens à leur disposition pour gérer ces modalités de travail seraient utiles. Il ressort de simulations réalisées par l'OCDE qu'une hausse des dépenses consacrées aux services d'accueil des jeunes enfants et de soins de longue durée, correspondant à 2 % du PIB d'ici à 2030, pour les porter à un niveau proche de la moyenne de l'OCDE, conjuguée au relèvement de l'âge de la retraite à 65 ans pour les hommes comme pour les femmes, pourraient déboucher sur une augmentation relativement substantielle du PIB (tableau 3 ci-dessus), sous l'effet de la progression de l'emploi. Le crédit d'impôt pour enfant à charge et les prestations familiales sous conditions de ressources, qui ont été maintenus après l'introduction des nouvelles prestations pour enfant à charge, pourraient être transformés en une aide à la garde des enfants, afin d'améliorer la faisabilité budgétaire d'une telle réforme et de simplifier l'aide apportée aux familles.

**Tableau 7. Recommandations antérieures de l'OCDE sur la politique du marché du travail**

Principales recommandations récentes de l'OCDE	Mesures prises depuis l'Étude 2016
Renforcer la mise en œuvre du droit du travail et poursuivre l'alignement des cotisations entre les contrats de droit civil et les contrats régis par le droit du travail.	Les cotisations sociales sur les contrats de droit civil les plus courants ont été relevées au montant applicable au salaire minimum, et certains contrats de droit civil doivent désormais intégrer un salaire horaire minimum.
Relever l'âge légal de la retraite comme prévu antérieurement. Si un départ anticipé à la retraite est admis, il doit se faire au même âge pour les hommes et les femmes et moyennant la neutralité actuarielle des décotes appliquées. Supprimer la disposition qui interdit aux entreprises de licencier un travailleur moins de quatre ans avant son départ à la retraite.	L'âge de la retraite a été ramené à 65 ans pour les hommes et à 60 ans pour les femmes.
Mettre en place des modalités simplifiées de reconnaissance des diplômes étrangers et de validation de l'expérience et des compétences acquises à l'étranger. Mobiliser la diaspora pour promouvoir les opportunités d'investissement, de commerce et d'emploi en Pologne. Fournir des informations sur les modalités d'installation et de travail en Pologne.	La politique migratoire mise au point par le précédent gouvernement a été abandonnée, et une nouvelle stratégie doit être élaborée. Le système intégré de certification des compétences adopté en 2016, conforme au cadre européen des certifications, facilite la comparaison des compétences entre les pays.
Continuer de développer l'accès aux structures d'éducation et d'accueil des jeunes enfants, en particulier pour les familles les plus modestes.	Des places supplémentaires ont été créées dans les structures d'éducation des jeunes enfants, mais le taux de fréquentation des 3-5 ans a temporairement reculé depuis qu'il a été décidé, en 2016, de faire passer à 7 ans l'âge de la scolarité obligatoire et de supprimer l'obligation de fréquenter un établissement préscolaire pour les enfants âgés de 5 ans. L'obligation s'applique en revanche aux enfants de 6 ans. Sous l'effet de l'introduction en janvier 2017 de subventions publiques plus élevées en faveur de l'éducation préscolaire, et de l'adoption, à partir de janvier 2017, de nouvelles réglementations, la capacité d'accueil des établissements préscolaires a fortement augmenté. Les fonds alloués au développement de structures d'accueil des jeunes enfants vont augmenter en 2018.
Outre les services d'accueil des jeunes enfants, développer l'offre de soins de longue durée, et passer à un système exclusivement fondé sur l'imposition individuelle.	Certaines villes testent un système de chèques-services pour la garde des enfants ; en outre, l'administration centrale et des fonds régionaux de l'UE fournissent des subventions visant à aider les administrations locales et les établissements privés à développer une offre de services d'accueil des jeunes enfants de moins de trois ans.

**Graphique 26. En Pologne, les dépenses publiques allouées aux soins de longue durée sont limitées<sup>1</sup>**



1. Correspond aux dépenses publiques totales déclarées affectées aux soins de santé ou aux soins de longue durée conformément aux définitions du Système de comptes de la santé.
2. Ou dernière année pour laquelle on dispose de données.

Source : OCDE (2017), *Statistiques de l'OCDE sur la santé* (base de données).

### ***Tirer le meilleur parti des migrations et améliorer la qualité des emplois***

Pour atténuer les pressions causées par le vieillissement de la population et les pénuries de main-d'œuvre, il serait également utile de prendre contact avec la diaspora polonaise pour promouvoir les possibilités d'emploi et les opportunités commerciales intéressantes en Pologne (tableau 7) et faciliter l'intégration des immigrants. Les flux d'émigration annuels se sont stabilisés à 1 % environ de la population en âge de travailler. Fin 2016, environ 2.5 millions de Polonais résidaient hors de Pologne pour une durée supérieure à trois mois, principalement au Royaume-Uni et en Allemagne (Office statistique de la Pologne, 2017c). Les flux d'immigrés en provenance d'Ukraine enregistrés actuellement compensent en partie cette forte émigration, mais nombre d'entre eux occupent des emplois pour lesquels ils sont souvent surqualifiés. Il est nécessaire d'améliorer la reconnaissance des diplômes étrangers afin d'optimiser la mise en correspondance entre l'offre et la demande de compétences et de remédier aux pénuries de main-d'œuvre constatées dans certaines professions très qualifiées. L'afflux massif d'immigrés ukrainiens n'étant pas nécessairement amené à se poursuivre, la Pologne devrait ouvrir son marché du travail à un éventail plus vaste de pays. Pour ce faire, il faudra toutefois fournir des cours de langue aux travailleurs immigrés et assurer l'accès à l'éducation dès le plus jeune âge à leurs enfants (tableau 7). Or cela n'est pas garanti compte tenu de l'expérience relativement récente de la Pologne en matière d'immigration et de l'abandon de la politique migratoire en 2017, qui n'a pas encore été remplacée. Il sera donc crucial de mettre au point une nouvelle stratégie, conformément à la Stratégie de développement responsable.

Pour embaucher des travailleurs de pays voisins non membres de l'Union européenne dans le cadre de contrats de courte durée, les employeurs polonais n'ont qu'à produire une déclaration d'intention, ce qui fait de la Pologne l'un des pays les plus ouverts de l'OCDE. Selon les organisations syndicales, les abus sont courants, et des dizaines de plaintes sont déposées chaque jour par des travailleurs ukrainiens venus s'installer en Pologne après avoir payé pour ce qui s'est révélé une fausse déclaration d'intention d'embauche. L'instauration d'un système de suivi des compétences des travailleurs immigrés et de leur volonté de rester en Pologne à l'issue d'un contrat de courte durée permettrait au gouvernement de mieux comprendre l'impact de l'immigration sur le marché du travail et d'élaborer des politiques publiques en conséquence.

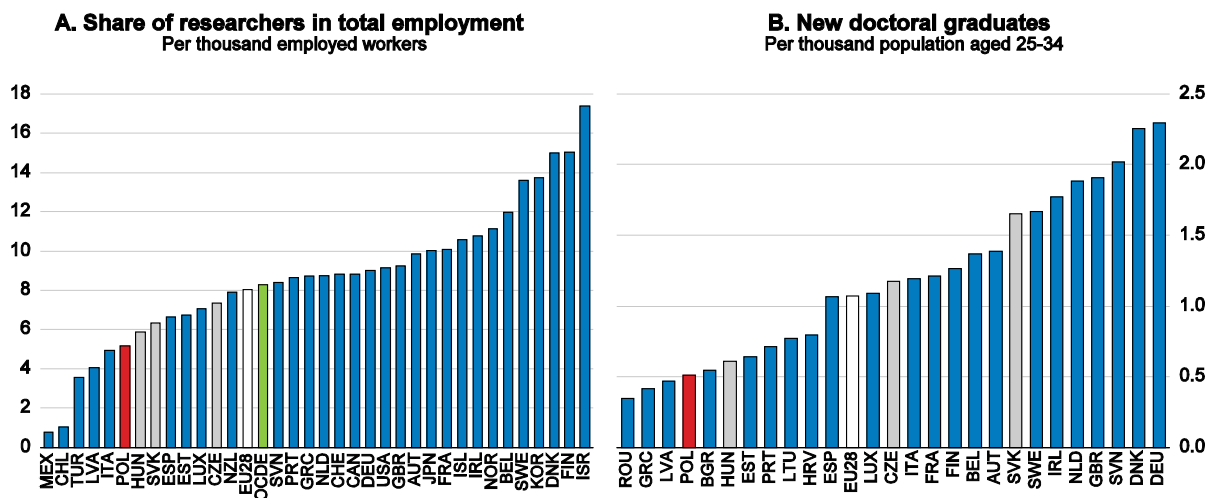
Si la proportion de travailleurs temporaires a diminué en Pologne, elle n'en demeure pas moins l'une des plus élevées de l'Union européenne (à 26 %). Outre le désavantage salarial qu'ils subissent, ces travailleurs pâtissent d'une certaine précarité de l'emploi et occupent souvent des emplois de mauvaise qualité (Gora et al., 2017) par comparaison avec les travailleurs permanents ayant des caractéristiques comparables aux leurs. Plus de 14 % des travailleurs temporaires sont titulaires de contrats à titre d'indépendants ; régis par le droit civil général et non par le droit du travail, ces contrats ne sont pas entièrement couverts par le régime de sécurité sociale et n'offrent pas les mêmes droits aux travailleurs. L'utilisation de tels contrats de droit civil est souvent illégale, mais la probabilité qu'une enquête soit menée auprès d'un employeur pour vérifier qu'il n'y a pas recours est inférieure à 1 % (Gora et al., 2017). Rares sont les infractions qui font l'objet d'amendes, et ces dernières sont limitées en moyenne (OECD, 2016a). C'est pourquoi il convient de renforcer l'application du droit du travail, conformément à ce que préconisaient les précédentes *Études économiques* (tableau 7). Selon les statistiques relatives à la population active, environ 3 % des travailleurs ne bénéficient d'aucun contrat écrit. L'office statistique de Pologne estime à 5 % la part de l'emploi dans l'économie informelle ou souterraine.

## Investir dans l'enseignement supérieur et la recherche

### *Faire un effort sur le financement, la formation des chercheurs et leur évolution professionnelle*

La qualité de l'enseignement supérieur et de la recherche – deux éléments essentiels pour rendre le pays mieux à même d'innover et d'adopter de nouvelles technologies – laisse à désirer en Pologne. On a constaté que l'excellence dans le domaine de la recherche et la présence d'un effectif suffisant de chercheurs stimulaient la croissance de la R-D industrielle d'un pays, tant les dépenses intérieures que les dépenses financées de l'étranger (Abramovsky et al., 2007 ; Belderbos et al., 2014 ; Siedschlag et al., 2013). La Pologne profite d'un essor sans précédent de l'enseignement supérieur, mais la qualité de certains établissements et les résultats de la recherche en général supportent encore mal la comparaison internationale en dépit de progrès remarquables. Les chercheurs sont certes trop peu nombreux, mais leur nombre progresse (graphique 27, partie A). Le gouvernement prépare actuellement un projet de loi couvrant la plupart de ces problématiques.

Graphique 27. L'offre de chercheurs est insuffisante, 2015<sup>1</sup>



1. Ou dernière année pour laquelle on dispose de données.

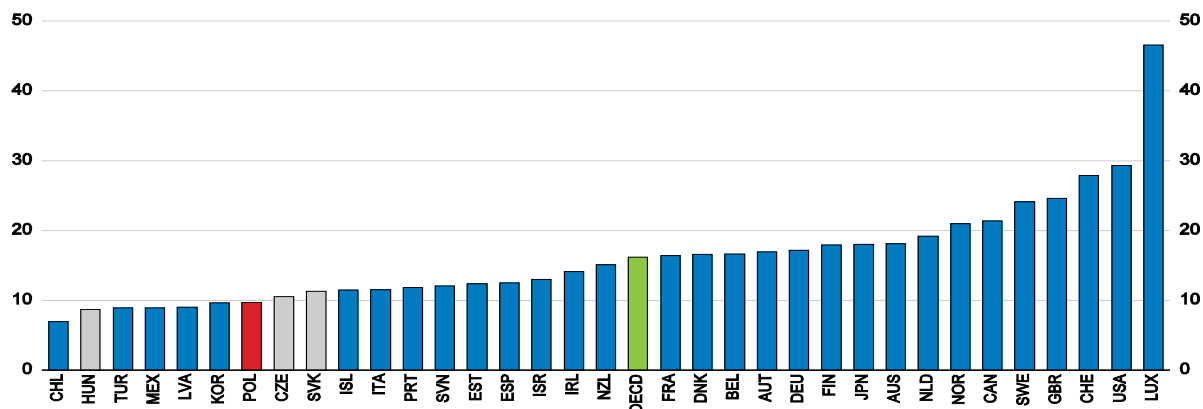
Source : OCDE (2017), *Base de données de l'OCDE sur les statistiques de recherche-développement* ; Commission européenne (2017), *Research and Innovation Observatory - Horizon 2020 Policy Support Facility*, <https://rio.irc.ec.europa.eu/en/stats>.

Malgré leur progression, les dépenses consacrées à l'enseignement supérieur n'en demeurent pas moins faibles rapportées aux effectifs élevés d'étudiants (graphique 28). Il faut définir un plan pluriannuel prévoyant une augmentation des moyens financiers alloués de pair avec une rationalisation des dépenses. L'enseignement supérieur est un secteur morcelé, comptant de nombreux établissements spécialisés de faible envergure. Faire naître des universités de plus grande envergure, plus polyvalentes, en soutenant financièrement les rapprochements entre établissements pourrait être le moyen de garantir une utilisation plus efficiente des infrastructures et des ressources humaines. Avec son projet de réforme de l'enseignement supérieur, la Pologne entend encourager les rapprochements volontaires, l'idée étant de former des « fédérations » d'établissements d'enseignement supérieur en préalable à une fusion pleine et entière. À en juger toutefois par l'exemple d'autres pays de l'OCDE, dont la France, il semble qu'un minimum de contrainte soit nécessaire pour que les fusions escomptées aient bien lieu. L'intégration de l'élite des établissements publics de recherche, qui sont à l'heure actuelle indépendants et entretiennent peu de rapports avec les universités, aiderait en outre à tirer meilleur parti de leur personnel expérimenté et de leurs infrastructures et donnerait au pays plusieurs universités de recherche de premier plan, ce dont il est actuellement dépourvu. Le gouvernement envisage d'octroyer des fonds supplémentaires, plusieurs années durant, en récompense aux universités les plus performantes. Si cette décision peut concourir à l'émergence de quelques universités dynamiques axées sur la recherche, il convient qu'elle ne s'applique pas aux dépens

d'établissements d'enseignement supérieur investis d'autres missions importantes, comme la formation professionnelle.

**Graphique 28. Les dépenses d'enseignement supérieur par étudiant sont faibles**

En milliers USD à PPA, 2014



1. Services d'enseignement proprement dits, services auxiliaires et R-D.

Source : OCDE (2017), *Regards sur l'éducation 2017* (base de données).

La formule appliquée pour calculer la dotation financière des établissements d'enseignement supérieur et des instituts de recherche les incite à accueillir un grand nombre de doctorants sans considération aucune pour la qualité. Chacun de ces étudiants est en règle générale suivi par un seul professeur, qui bien souvent n'est pas un brillant chercheur lui-même. Les programmes structurés de formation doctorale sont inexistantes, aussi la moitié environ des doctorants polonais ne travaillent-ils pas à la préparation de leur thèse et le pourcentage de diplômés est-il peu élevé (European Commission, 2017c ; graphique 27). Les critères d'admission en doctorat doivent être plus sévères et la durée de ce cycle d'études raccourcie, la transmission des savoirs disciplinaires et des compétences transversales devant quant à elle être mieux encadrée. Des bourses doctorales pourraient être attribuées sur concours. Les autorités entendent mettre en place des formations doctorales plus ordonnées, avec l'octroi de bourses sur la base d'une mise en concurrence et des conditions de délivrance du diplôme plus exigeantes. Cette mesure serait propice à l'efficacité, à la mobilité et à la collaboration entre les universités polonaises et étrangères, pour l'heure insuffisantes.

Les critères d'appréciation des établissements d'enseignement supérieur utilisés par la Commission d'évaluation des établissements scientifiques (KJEN) doivent être liés davantage à la qualité qu'à la quantité, une importance plus grande étant par exemple accordée à l'impact des publications qu'à leur nombre ou à l'effectif de doctorants. Il convient également de continuer de laisser disparaître les établissements qui ne parviennent pas à accomplir de progrès après avoir fait l'objet, plusieurs années de suite, d'évaluations négatives de la part de l'organisme indépendant chargé de délivrer les agréments (PKA). Il serait bon à ce propos que le PKA soit habilité à évaluer les établissements pour les aider à s'améliorer, plutôt que de cantonner ses activités à l'évaluation des programmes d'études. Le nouveau système de suivi des diplômés aura son utilité à cet égard puisqu'il contribuera à jeter plus de lumière sur la capacité des établissements d'enseignement supérieur d'ouvrir à leurs étudiants des perspectives professionnelles satisfaisantes.

La situation professionnelle des jeunes chercheurs est précaire en Pologne, la rémunération offerte demeure relativement faible quoiqu'elle soit en progression, et les conditions de travail n'ont souvent rien de gratifiant. Ainsi, même les plus prestigieuses facultés de sciences sociales et humaines manquent d'espace de bureau pour les chercheurs en post-doctorat, et parfois pour les professeurs titulaires également, ce qui nuit à la collaboration. Les maîtres de recherche sont pratiquement inamovibles, quelle que soit la valeur de leurs activités de chercheur et d'enseignant. Des réformes doivent avoir lieu afin que les universités soient en mesure de proposer aux chercheurs débutants des postes bien rémunérés à occuper pendant une durée

limitée mais suffisante néanmoins pour qu'ils puissent mener à bien leurs travaux. Ce premier poste devrait déboucher sur une titularisation, dans la même université ou non, pour autant que les recherches effectuées soient jugées de qualité et d'impact satisfaisants par des universitaires et des experts indépendants, éventuellement aussi de pays étrangers. Il conviendrait que, par la suite, leur évolution salariale et professionnelle soit subordonnée à des évaluations analogues. Des carrières universitaires plus attractives car plus proches de celles offertes ailleurs dans le monde favoriseraient en outre le retour de chercheurs émigrés et l'arrivée dans le pays de chercheurs étrangers, même s'il faut aussi instituer des bourses pour les courts séjours au sein des universités polonaises. Le gouvernement polonais entend promouvoir les échanges universitaires par l'intermédiaire d'un nouvel organisme créé à cet effet. L'introduction d'éléments de souplesse permettant de conjuguer travail et responsabilités familiales, comme le prolongement des contrats initiaux en compensation des interruptions de parcours et le report en conséquence de l'évaluation finale, encouragera les femmes à faire carrière dans la recherche. Relativement bien représentées aux postes subalternes, celles-ci deviennent en effet moins nombreuses au fur et à mesure que l'on s'élève dans la hiérarchie.

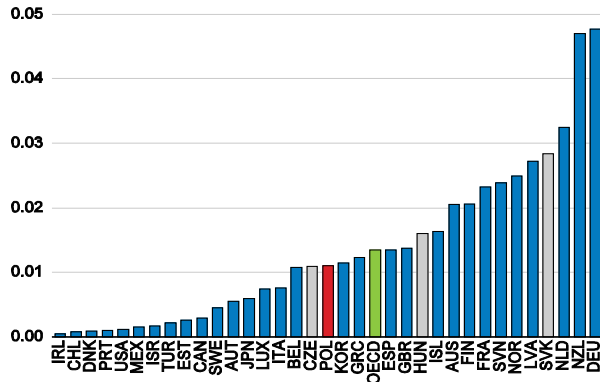
### ***Intensifier la coopération entre le secteur privé et le monde scientifique***

Les autorités veulent encourager plus efficacement la commercialisation des résultats de la recherche, les entreprises et les milieux scientifiques étant généralement peu portés à collaborer ensemble en Pologne (graphique 29). Elles entendent pour cela donner davantage de poids aux réussites commerciales dans les évaluations institutionnelles et individuelles qui déterminent le financement de la recherche. Les premières mesures en ce sens ont été prises en 2017, avec notamment l'introduction d'un nouveau programme visant à inciter les doctorants, dans le cadre de leur cursus, à réaliser des travaux de recherche appliquée en tant que salariés d'une entreprise liée par un partenariat à une université de renom. Il serait souhaitable, dans l'élan, que les professeurs eux aussi reçoivent l'autorisation d'occuper un emploi à temps partiel dans le secteur privé. Si certains bureaux de transfert de technologie aident activement les entreprises du lieu à tirer parti du savoir-faire et des travaux de recherche des universités auxquelles ils se rattachent, la plupart d'entre eux manquent de moyens financiers et peinent à recruter et fidéliser un personnel qualifié. En vertu d'une loi de 2016, 2 % du financement institutionnel de la R-D doit servir à commercialiser les résultats de la recherche. La mutualisation de ces fonds entre les universités selon des critères de proximité favoriserait les économies d'échelles et inciterait à la collaboration dans le domaine de la recherche.

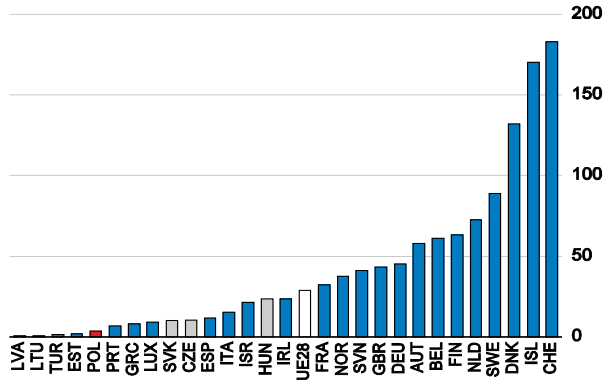
L'essentiel des actifs détenus par les universités, y compris les actifs incorporels, demeure régit par les dispositions de la loi sur les finances publiques, ce qui a pour effet d'allonger et compliquer les procédures, et, compte tenu de l'évolution rapide du marché des innovations, peut compromettre sérieusement les chances de réussite commerciale. On manque en effet de marge de manœuvre : à titre d'exemple, les établissements de recherche ne peuvent consentir un tarif préférentiel sur leur savoir-faire aux entreprises qui sont en partenariat avec eux en contrepartie de la location de laboratoires. Ce système fait entrave à la coopération entre les universités et les entreprises, en particulier les PME qui ne peuvent payer le capital intellectuel au prix fixé par des experts indépendants et réclament des procédures plus simples. Dans la plupart des autres pays de l'OCDE, les actifs incorporels des établissements d'enseignement supérieur et des centres de recherche n'appartiennent pas au domaine des finances publiques, ce qui laisse davantage de latitude.

Graphique 29. Peu de coopération entre secteur privé et milieux scientifiques

A. Industry-financed public R&D  
Per cent of GDP, 2015<sup>1</sup>



B. Public-private co-publications  
Per million population, 2015



1. Ou dernière année pour laquelle on dispose de données.

Source : OCDE (2017), Base de données de l'OCDE sur les statistiques de recherche-développement ; Eurostat (2017), Tableau de bord européen de l'innovation 2017, [http://ec.europa.eu/growth/industry/innovation/facts-figures/scoreboards\\_en](http://ec.europa.eu/growth/industry/innovation/facts-figures/scoreboards_en).

## Investir dans la formation des adultes et la formation professionnelle

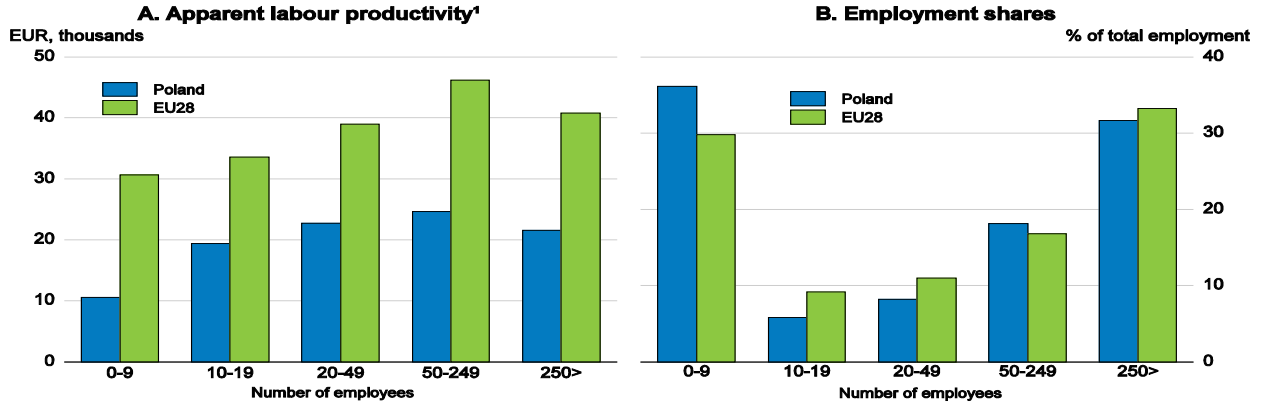
Un effort sur l'enseignement et la formation sera indispensable pour aider les entreprises polonaises, de petite taille et plutôt improductives pour beaucoup d'entre elles, à devenir plus efficaces. Il ne suffira pas de faire la part belle aux *start-ups* du secteur des technologies de pointe pour améliorer les résultats de l'économie nationale. Des microentreprises à la productivité relativement nulle, appartenant à des secteurs arrivés à maturité, emploient une part importante de la population active et ont besoin d'aide pour se moderniser et gagner en efficacité (graphique 30). Nombreux sont les adultes qui présentent les plus grandes faiblesses en compréhension de l'écrit, en mathématiques et, surtout, dans le domaine du numérique, et ayant toutes les difficultés à comprendre un énoncé, si simple soit-il, à effectuer une opération mathématique de base ou encore à se servir d'un ordinateur. Les cadres ne font pas exception (graphique 31). Les pourcentages d'individus n'ayant jamais utilisé l'informatique ou ayant échoué au test TIC de base de l'Évaluation des compétences des adultes (PIAAC) sont parmi les plus élevés de l'OCDE (OECD, 2016). Le recours à la formation s'impose pour les chefs responsables de ces travailleurs peu ou pas familiarisés avec les nouveaux outils et pour l'ensemble de la population active.

Le gouvernement polonais compte, avec l'OCDE, définir une stratégie sur les compétences à laquelle seraient associées l'administration dans son ensemble ainsi que les parties prenantes concernées, y compris dans le domaine de l'éducation préscolaire et de l'enseignement obligatoire, ce dont on peut se féliciter. Priorité doit être donnée dans cette stratégie aux savoirs fondamentaux, sachant qu'il manque actuellement à la Pologne un plan en faveur de la maîtrise de ces savoirs permettant d'élargir l'horizon économique des plus pauvres et d'améliorer leurs conditions de vie. On note un manque de sensibilisation aux lacunes en compétences et à la nécessité de mettre en point des programmes adaptés pour y remédier. En Allemagne, en France et au Royaume-Uni, les stratégies de développement des compétences élémentaires consistent à conduire des campagnes d'information et de sensibilisation, prendre des mesures de formation spécialisée à l'intention des formateurs appelés à intervenir dans ce domaine, nouer des partenariats avec les écoles et les chefs d'entreprise pour atteindre les travailleurs et les parents ayant un faible bagage minimum, et apprendre aux personnes qui conseillent les chercheurs d'emploi ou dispensent des formations continues à repérer parmi le public qu'elles rencontrent les individus qui maîtrisent mal les fondamentaux (OECD, 2016a). Une formation sur les savoirs fondamentaux doublée d'une expérience professionnelle en entreprise peut s'avérer particulièrement efficace pour motiver des candidats.



**Graphique 30. La productivité du travail est faible, quelle que soit la taille de l'entreprise**

2015, ensemble de l'économie marchande<sup>1</sup>

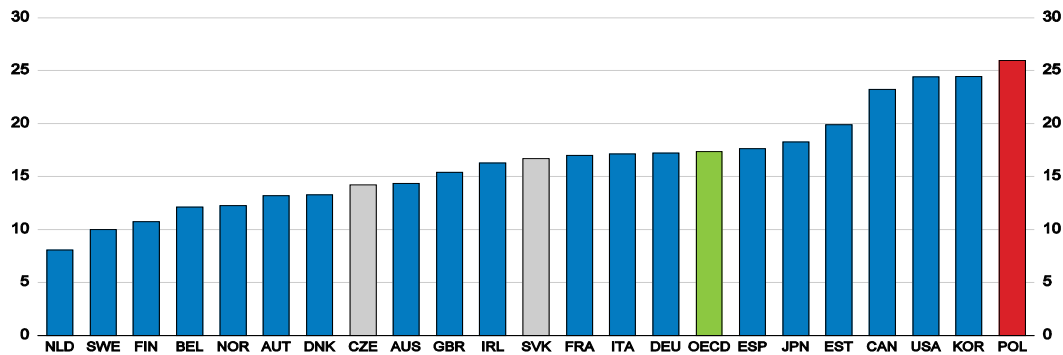


1. Pour l'UE-28, les données se rapportent à 2014.
2. Valeur ajoutée brute par salarié.

Source : Eurostat ; OCDE (2018), *Statistiques structurelles et démographiques des entreprises - SSIS* (base de données).

**Graphique 31. De nombreux cadres polonais ont un faible niveau de compétences<sup>1</sup>, 2012**

**Cadres peu qualifiés âgés de 20 à 65 ans ayant achevé au moins le second cycle de l'enseignement secondaire, en pourcentage de l'emploi total**



1. Pourcentage de cadres ayant achevé au moins le second cycle de l'enseignement secondaire et obtenant dans l'un au moins des trois domaines couverts par le Programme pour l'évaluation internationale des compétences des adultes (PIAAC), à savoir la compréhension de l'écrit, le calcul et la résolution de problèmes en environnement à forte composante technologique, un score inférieur au niveau 2 de l'échelle de compétences correspondante.

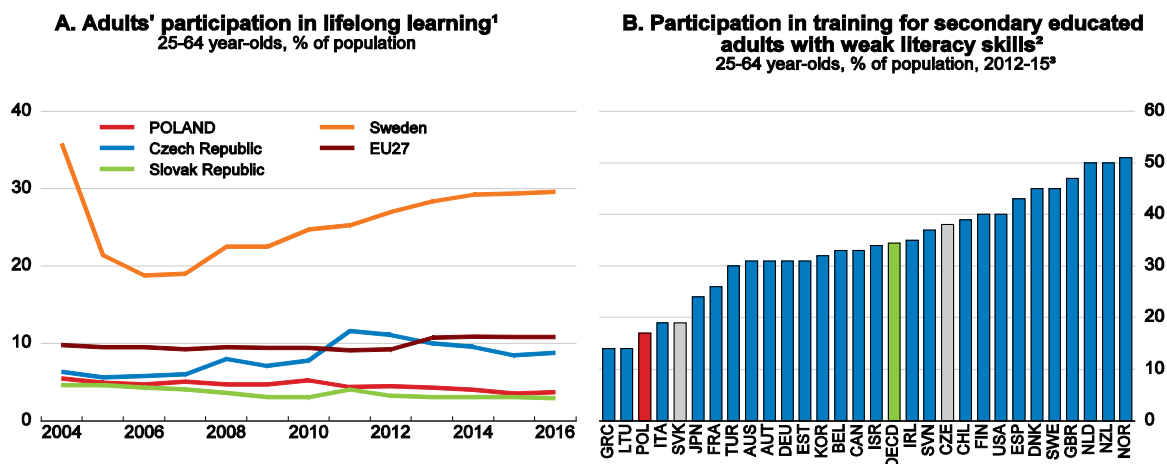
Source : OCDE (2013), *Perspectives de l'OCDE sur les compétences 2013* (base de données).

Les activités de formation pour adultes sont peu suivies, avec une participation en baisse durant la dernière décennie (graphique 32), notamment parmi les travailleurs âgés et les individus ayant un faible niveau de compétences, quoique leurs besoins soient particulièrement importants. Il ressort des données de l'Évaluation des compétences des adultes que plus de 60 % des polonais n'ont aucune intention de prendre part à une telle activité, contre une moyenne de 40 % dans les autres pays. Au surplus, si les trois-quarts des entreprises polonaises déplorent un manque de personnel qualifié, bien peu se montrent prêtes à investir dans la formation de leurs salariés (PARP, 2015). Cette attitude peut dénoter, du côté des PME, une absence de stratégie à long terme en matière de développement des compétences et une méconnaissance des avantages conférés par la formation, mais aussi des doutes quant à la nécessité des formations. Les pouvoirs publics doivent s'employer à les convaincre que, sans formation, elles ne peuvent espérer trouver des travailleurs dotés des compétences qu'elles recherchent. Il y aurait lieu de donner du retentissement aux expériences réussies, par exemple aux programmes de formation mis en place dans le pays par divers investisseurs



allemands (chapitre 1) ainsi qu'aux études soulignant les rendements nets à long terme des investissements dans la formation (voir, par exemple, BIB, 2015). Depuis 2016, l'Agence polonaise pour le développement des entreprises (PARP) délivre un agrément aux prestataires de formations et aux autres structures d'aide aux entreprises, comme les services de conseils et de tutorat, par l'intermédiaire d'organismes d'accréditation privés ; une pratique qui devrait devenir la norme pour que les personnes susceptibles de suivre une formation sachent mieux ce que valent les prestataires. La constitution, dans le cadre d'un projet pilote décidé par le gouvernement, d'un réseau de centres locaux de formation pour adultes peu qualifiés et inactifs, faisant l'objet d'évaluations régulières (tableau 8), sera l'occasion de relever les exigences de qualité.

**Graphique 32. La participation des adultes à la formation continue est toujours faible**



1. Pourcentage d'individus âgés de 25 à 64 ans ayant suivi une formation, formelle ou informelle, au cours des quatre semaines précédant l'enquête.
2. Accès à la formation, formelle ou informelle, des 25-64 ans obtenant un score inférieur au niveau 2 de l'échelle de compétences en compréhension de l'écrit du PIAAC.
3. Les données relatives à la Belgique portent uniquement sur la Flandre, celles concernant le Royaume-Uni uniquement sur l'Angleterre.

Source : Eurostat (2017), *Apprentissage des adultes*, base de données Eurostat ; OCDE (2016), *L'importance des compétences : Nouveaux résultats de l'Évaluation des compétences des adultes*, Éditions OCDE, Paris.

**Tableau 8. Recommandations antérieures de l'OCDE concernant le renforcement des compétences**

Principales recommandations récentes de l'OCDE	Mesures prises depuis l'Étude de 2016
Faire que les perspectives de rémunération et de carrière des professeurs d'université dépendent de leurs résultats et continuer de renforcer les liens avec les entreprises et les universités étrangères.	La rémunération du personnel universitaire a augmenté ces dernières années et d'autres hausses devraient intervenir. En octobre 2017, les autorités ont mis en place un organisme dédié, chargé de promouvoir la mobilité des universitaires et la coopération internationale des établissements polonais d'enseignement supérieurs (NAWA).
Poursuivre le renforcement du soutien individuel aux élèves dans l'enseignement primaire et dans le premier cycle de l'enseignement secondaire, et attirer les meilleurs enseignants dans les établissements d'enseignement professionnel élémentaire, par exemple en améliorant leurs perspectives de rémunération et de carrière.	Les plafonds de rémunération appliqués aux personnes enseignant dans les établissements de formation professionnelle ont été supprimés en 2017.
Encourager davantage d'entreprises à accueillir en stage des élèves de l'enseignement professionnel.	La PARP met actuellement en place des conseils sectoriels sur les compétences, avec des représentants des entreprises, pour définir les besoins en compétences et développer des stratégies en la matière. Des stages obligatoires, d'une durée de six mois, ont été introduits

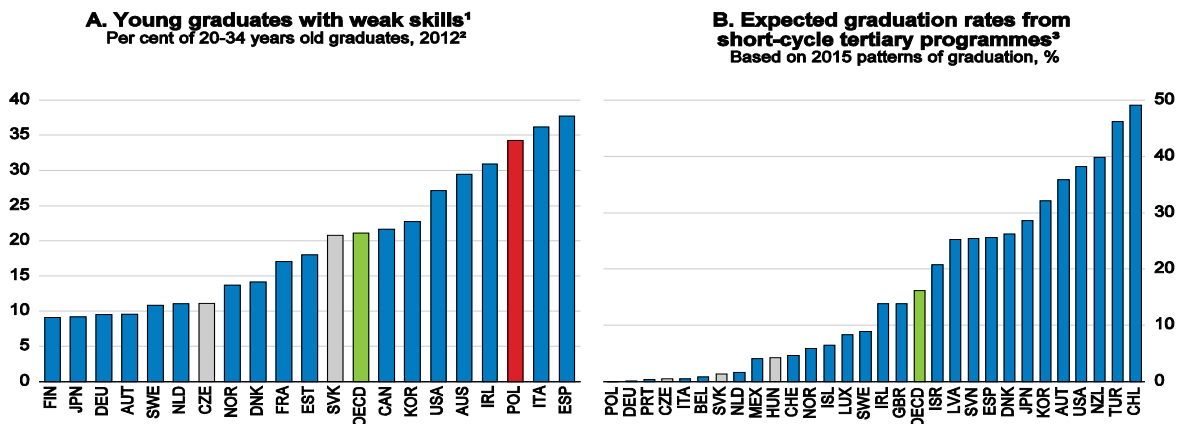
	progressivement dans les établissements d'enseignement supérieur à finalité professionnelle.
Définir une stratégie sur les compétences de base.	Il est prévu de constituer, à titre expérimental, un réseau de centres locaux de formation pour adultes ( <i>Lokalny Ośrodek Wiedzy i Edukacji</i> , LOWE). La Pologne coopère avec l'OCDE à la définition d'une stratégie nationale sur les compétences associant l'administration dans son ensemble et les parties prenantes.

Si le niveau de compétence en lecture, mathématiques et sciences des jeunes de 15 ans place la Pologne au-dessus de la moyenne de l'OCDE, l'enseignement professionnel de base, au secondaire, a mauvaise réputation et pâtit d'une participation trop timide des entreprises. C'est là que la plupart des élèves en grande difficulté se retrouvent, dans des établissements dont la fréquentation est en recul depuis de nombreuses années. Une réforme de 2017 leur a substitué des écoles dites « sectorielles » permettant d'obtenir une première qualification en trois ans, puis une seconde en deux années supplémentaires avec, de là, la possibilité de se présenter à l'examen de fin d'études secondaires (*matura*) pour accéder à l'enseignement supérieur au même titre que les élèves issus d'un second cycle général. Un examen de fin d'études mettant davantage l'accent sur les savoir-faire acquis dans le domaine de spécialisation, à l'instar de la maturité professionnelle suisse, correspondrait mieux à l'éventail de compétences acquis par les élèves de l'enseignement professionnel. Il faudrait d'abord convaincre les employeurs de proposer des places de stage et de prendre part à l'élaboration des programmes et aux examens, comme c'est le cas dans les systèmes d'apprentissage des pays germanophones. Les pénuries de personnel qualifié allant s'aggravant, les employeurs portent depuis peu un intérêt accru à la formation. Les autorités se concertent actuellement avec des employeurs appartenant à des secteurs d'activité très divers, y compris sous l'égide des conseils sectoriels sur les compétences établis par la PARP (tableau 8), pour définir les besoins en termes de nouveaux programmes de formation et donner un cadre à la coopération entre établissements d'enseignement et entreprises, puisqu'il n'y a guère de précédent en la matière. La pléthore de PME polonaises est souvent rebutée par les difficultés pratiques et les coûts que la mise en place d'une formation entraîne. Le recours à des organismes de formation groupée, qui, en Australie, permettent de mutualiser le recrutement et le placement des apprentis, le contrôle qualité et la gestion des responsabilités qui incombent aux employeurs, serait une solution à envisager (OECD, 2016d). On ne pourra faire à moins d'offrir une rémunération valorisante et des perspectives de carrière intéressantes pour attirer à l'enseignement professionnel des pédagogues chevronnés, qui pourront entretenir leurs connaissances du monde de l'entreprise en y travaillant à temps partiel, si l'on veut aider les élèves en difficulté à progresser, et ce d'autant plus qu'une bonne partie du corps enseignant est proche de la retraite (tableau 8).

Il faut par ailleurs que les entreprises s'engagent plus activement dans l'enseignement supérieur à vocation professionnelle. Une forte proportion de jeunes diplômés de l'enseignement supérieur présentent un niveau de compétences pratiquement nul en compréhension de l'écrit et en calcul (graphique 33, partie A), ce qui signifie que bien trop de jeunes gens entrent à l'université quand leur place serait plutôt dans une filière à caractère professionnel où ils pourraient en parallèle consolider leurs savoirs fondamentaux. Les établissements publics d'enseignement supérieur à vocation professionnelle se concentrent pour l'essentiel dans les anciennes capitales régionales. Ils sont pénalisés par des inscriptions en berne, une offre insuffisante de formations de cycle court assorties d'un apprentissage en milieu professionnel (partie B) et un certain décalage par rapport aux besoins des marchés du travail régionaux. La plupart des diplômés ont suivi un cursus en sciences sociales ou en sciences médicales et trouvent au bout du compte, dans le premier cas en particulier, un horizon professionnel relativement bouché (European Commission, 2017c). Le gouvernement compte ouvrir de nouvelles filières courtes, mais ce dont la Pologne a besoin également c'est d'une stratégie pour faire participer les employeurs à l'élaboration de programmes de qualité pour la formation professionnelle. L'introduction, dans les cursus, d'un stage d'une durée minimale de six mois, comme on

l'envisage actuellement, peut être un bon début, il convient cependant de viser à terme une participation financière des entreprises du début à la fin de la formation, comme c'est le cas aux Pays-Bas et en Allemagne, où les entreprises partenaires embauchent les élèves pour la durée de celle-ci. Ce modèle serait mieux à même de garantir des formations adaptées aux besoins du marché du travail et davantage en adéquation avec les attentes et les centres d'intérêts des jeunes ayant peu de dispositions pour les études classiques. Les établissements d'enseignement supérieur à vocation professionnelle pourraient jouer un rôle important dans la formation des adultes et par la mise en place de solutions d'enseignement, à distance ou hybride, d'une bonne efficacité par rapport au coût, qui soient accessibles aux étudiants des périphéries ou issus de milieux socioéconomiques défavorisés. Ils pourraient de même dispenser des formations pour le compte des petites entreprises de leur région et leur offrir la possibilité de mener des activités de R-D.

**Graphique 33. Il conviendrait de renforcer les formations de cycle court du supérieur**



1. Pourcentage d'adultes âgés de 20 à 34 ans obtenant un score inférieur au niveau 2 de l'échelle de compétences en calcul du PIAAC.
2. Les données relatives à la Belgique portent uniquement sur la Flandre, celles concernant le Royaume-Uni uniquement sur l'Angleterre et l'Irlande du Nord.
3. Les taux nets d'obtention d'un (premier) diplôme de l'enseignement supérieur correspondent à la probabilité qu'ont les jeunes de réussir une formation de cycle court du supérieur durant leur existence, dans l'hypothèse du maintien des tendances actuelles.

Source : OCDE (2013), *Perspectives de l'OCDE sur les compétences 2013* (base de données) ; OCDE (2017), *Regards sur l'éducation 2017*, tableau C3.3, Éditions OCDE, Paris.

## Promouvoir l'innovation et l'investissement

### Accroître l'efficacité du soutien à l'innovation

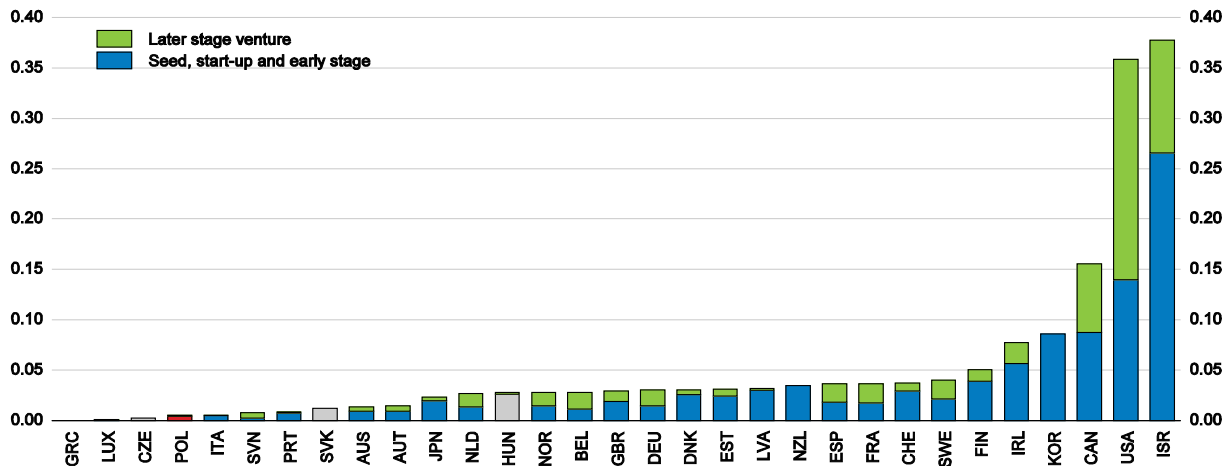
Les autorités mettent en place, principalement au moyen de fonds communautaires, des financements de capital-risque à l'intention des jeunes entreprises innovantes qui prennent des risques. Ces fonds ont vocation à accompagner les entrepreneurs qui dirigent des sociétés innovantes durant toutes les étapes de développement de l'activité. L'offre de capital-risque disponible en Pologne, qui était jusqu'à présent limitée (graphique 34), va donc connaître une forte augmentation, mais pourrait ne pas rencontrer une demande suffisamment élevée en termes de jeunes entreprises de haute technologie. En effet, par le passé, des programmes bien plus modestes d'aide aux investissements de capital-risque ont dû être considérablement revus à la baisse faute d'un nombre suffisant de projets viables. Aux États-Unis et en Israël, les pays de l'OCDE qui présentent la base de capital-risque la plus large, la qualité des résultats des activités de recherche (graphique 6) comme l'offre de chercheurs (graphique 27) affichent des niveaux bien plus élevés qu'en Pologne. Il apparaît donc que des investissements dans l'enseignement supérieur et la recherche sont une condition préalable incontournable au développement des activités de capital-risque. Le Conseil pour l'innovation, qui permet depuis 2016 une coordination interministérielle de haut niveau autour des politiques d'innovation, devrait conduire une évaluation de l'efficacité du programme et pourrait, si l'offre de fonds se révélait supérieure à la demande, envisager d'en réorienter une partie au profit d'autres innovations

présentant une composante technologique moindre et d'autres de petites entreprises innovantes. Si un comité lié au Conseil pour l'innovation tient des réunions hebdomadaires, invitant souvent des représentants des entreprises pour débattre de sujets particuliers, la participation plus systématique du public aux travaux du Conseil pour l'innovation, via l'adhésion de plein droit de représentants du secteur privé, pourrait permettre à celui-ci d'enrichir ses analyses et donc concourir à l'élaboration de politiques efficaces. D'ailleurs, des organismes en charge des questions de productivité dans plusieurs pays de l'OCDE, comme l'Australie, le Danemark et la Nouvelle-Zélande, comptent déjà des membres du secteur privé (Banks, 2015).

Le gouvernement a porté les crédits d'impôts au titre de la R-D à 100 % pour toutes les entreprises à compter de 2018 (et jusqu'à 150 % pour les centres de recherche), contre 30 à 50 % précédemment. Cette mesure est bienvenue au regard de la faiblesse passée des aides publiques à la R-D des entreprises (graphique 35). La liste des dépenses éligibles, qui a suscité de nombreuses confusions et limité le taux d'utilisation du dispositif, sera complétée et clarifiée (Deloitte, 2016). L'efficacité de cette initiative suppose de fournir aux contribuables des informations claires, et d'appliquer des règles cohérentes lors du traitement des demandes de crédit d'impôt. À cet égard, une centralisation de la gestion des demandes des entreprises et la mise en place de programmes de formation continue des agents de l'administration fiscale seraient deux mesures utiles. Le projet de loi prévoit un report possible des crédits d'impôts sur une période maximale de six ans. L'objectif est d'aider les jeunes entreprises innovantes qui sont de petites structures et qui enregistrent fréquemment des pertes ou sont confrontées à des problèmes de trésorerie dans les phases initiales de leur développement. Si, malgré tout, la proportion d'entreprises utilisant ce dispositif restait faible, les autorités devraient envisager de procéder à des ajustements (par exemple, en étendant les possibilités de remboursement en numéraire pour ne plus les limiter aux entreprises les plus jeunes) afin d'orienter à la hausse les dépenses privées de R-D.

**Graphique 34. L'investissement en capital-risque est très faible en Pologne**

En pourcentage du PIB<sup>1</sup>, 2016<sup>2</sup>

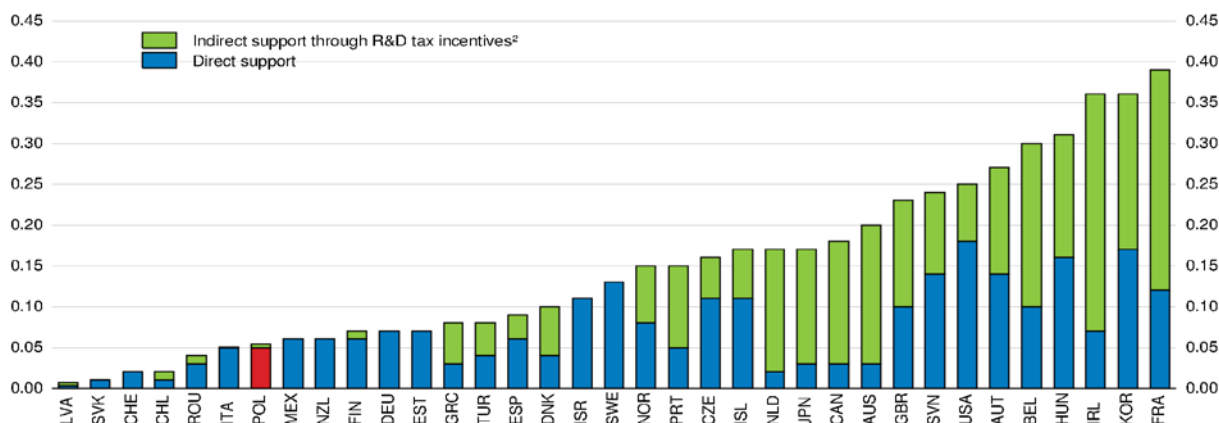


1. Pour la Corée et la Nouvelle-Zélande, seule la valeur des investissements totaux de capital-risque est disponible.
2. Ou dernière année pour laquelle on dispose de données.

Source : OCDE (2017), *Panorama de l'entrepreneuriat 2017*, Éditions OCDE, Paris.

### Graphique 35. La R-D des entreprises reçoit peu d'aides publiques

En pourcentage du PIB, 2014<sup>1</sup>



1. Ou dernière année pour laquelle on dispose de données.
2. Les aides indirectes correspondent à des exonérations fiscales au titre de l'impôt sur les sociétés de 284 millions PLN accordées en lien avec activités d'innovation en 2014.

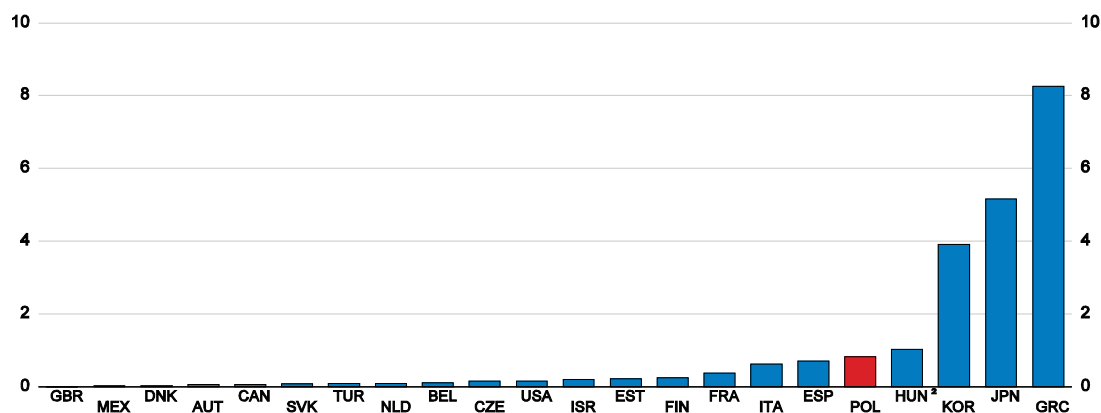
Source : OCDE (2015), *Science, technologie et industrie : Tableau de bord de l'OCDE 2015* (base de données).

Le système de subventions à l'innovation doit mieux orienter les fonds vers les projets les plus innovants, y compris ceux portés par de petites entreprises. Ce système devrait être utilisé pour soutenir les activités de recherche à niveau de risque élevé, sur le long terme, ou dans des domaines spécifiques dans lesquels l'innovation conduit au développement de biens publics (Appelt *et al.*, 2017). Cependant, par le passé, de nombreux programmes ont octroyé des subventions pour l'achat d'actifs immobilisés, ce qui induit généralement peu de retombées positives, voire pas du tout. Les procédures longues et compliquées permettant de solliciter ces aides et la publication d'informations qui prêtaient souvent à confusion au sujet des dispositifs d'aide ont constitué des obstacles rédhibitoires pour de nombreuses PME (Kapil *et al.*, 2013 ; NIK, 2016). Le gouvernement a simplifié les démarches liées au dépôt des demandes, qui peuvent désormais être réalisées en ligne. De plus, pour éviter que complexité excessive des démarches ne fasse échouer des projets prometteurs, les autorités envisagent de supprimer totalement les critères formels aujourd'hui appliqués pour procéder à une première sélection des projets. Selon la nouvelle approche envisagée, l'administration accompagnerait les candidats aux projets prometteurs dans chacune des étapes décisives de leur demande et accorderait une place accrue aux entretiens en face à face afin que les candidats présentent leurs projets en personne. Ces mesures sont les bienvenues. Le gouvernement devrait également envisager d'apporter une assistance technique aux régions, qui gèrent en grande partie les aides à l'innovation financées par des fonds de l'UE, pour qu'elles élaborent des instructions claires et précises à l'intention des candidats. Cette mission pourrait par exemple être confiée au Centre national de recherche et de développement (NCBiR), qui a déjà fait ses preuves dans ce domaine. Il serait par ailleurs utile de développer davantage la base de données de l'Agence polonaise pour le développement des entreprises (PARP), en proposant des services de mentorat et de conseil certifiés pour aider les entreprises à solliciter des fonds et à mettre en œuvre leurs projets. L'expérience acquise par l'OCDE suggère que des services de mise en relation entre les PME et des partenaires de recherche pourraient accroître l'utilisation des dispositifs de « chèques-innovation », et ouvrir aux petites entreprises l'accès à des services de R-D (OECD, 2010b). À ce jour, les entreprises qui formulent une demande d'aide par un institut de recherche doivent publier leur demande au travers d'une base de données publique sur la concurrence. Il s'agit d'une tâche astreignante pour les PME, dont la pertinence devrait être réévaluée avec la Commission européenne qui en est à l'origine.

## Renforcer l'efficacité du cadre d'investissement

L'accès des PME aux financements s'est amélioré ces dernières années, et la part des PME polonaises citant l'accès au financement comme étant leur principale préoccupation était de 7 % en 2017, ce qui correspond à la moyenne de l'UE (European Commission, 2017d). Comme dans d'autres économies de l'OCDE, la mise en place de prêts garantis par l'État sont l'instrument le plus utilisé pour faciliter l'accès des PME aux financements. Au total, les garanties de prêts représentaient environ 0.8 % du PIB en 2016, soit l'un des taux les plus élevés des pays de l'OCDE (graphique 36). La banque publique BGK gère le plus important des programmes existants, baptisé « garantie de minimis ». Ce programme, mis en place à titre temporaire en 2013, lorsque l'activité connaissait un ralentissement, est en train d'être converti en instrument permanent. La banque BGK a mené une enquête en 2017 pour établir si, en l'absence de la garantie de l'État, les entreprises auraient obtenu un prêt comparable : 11 % des entreprises ont répondu par l'affirmative et 18 % ont indiqué qu'il leur était « difficile de se prononcer » (BGK, 2017), ce qui semble indiquer que le programme pourrait être mieux ciblé. Pour autant, l'existence de programmes de garantie importants peut inciter les banques à se montrer moins exigeantes – ce qui peut conduire à la survie d'entreprises à faible productivité et avoir des effets négatifs sur l'efficacité à long terme (Adalet McGowan *et al.*, 2017) – et avoir pour effet d'évincer d'autres sources de financement. Comme c'est le cas dans d'autres économies de l'OCDE (OECD, 2017d), aucune évaluation rigoureuse de la rentabilité du programme en cours n'a été réalisée, ce à quoi il conviendrait de remédier. À ce propos, il serait utile d'ouvrir l'accès aux données à des tiers (y compris des chercheurs externes), à l'image de l'approche retenue aux États-Unis par la Small Business Administration, organisme public d'aide aux PME. À l'issue d'une telle évaluation, les critères d'éligibilité au programme pourraient être modifiés en tant que de besoin de manière à cibler les entreprises les plus susceptibles de manquer d'un accès aux financements externes, telles que les petites entreprises, les entreprises du secteur des services et les entreprises innovantes qui peuvent faire valoir, à titre de garantie, un capital intellectuel mais pas de capital matériel.

**Graphique 36. Les garanties publiques de prêts en faveur des PME sont élevées en Pologne**  
En pourcentage du PIB, 2015<sup>1</sup>



1. Ou dernière année pour laquelle on dispose de données.

2. Pour la Pologne, les données concernent 2016. Elles regroupent 13.9 milliards PLN d'en cours du programme de garantie de minimis à fin 2016 et 1.59 milliard PLN de garanties de fonds octroyées à l'échelon local ou régional.

Source : OCDE (2017), *Financement des PME et des entrepreneurs 2017*, tableau de bord de l'OCDE, Éditions OCDE, Paris ; NBP (2016), *Financial Stability Report*, décembre, Narodowy Bank Polski.

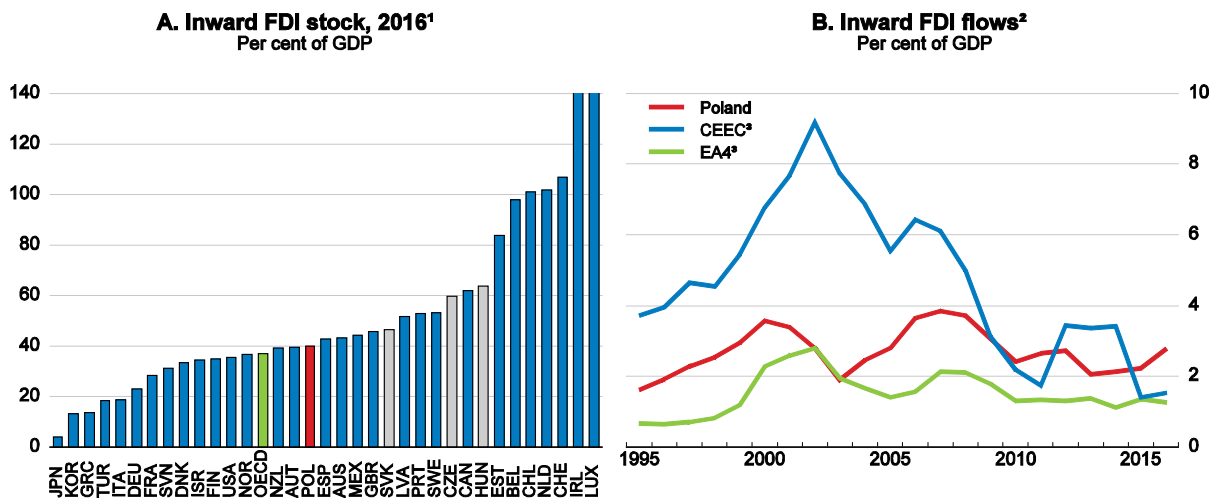
Un renforcement de la concurrence favoriserait également l'investissement. Un vecteur efficace à cette fin pourrait être l'investissement direct étranger (IDE). Celui-ci, qui tend à augmenter lorsque des règles du jeu équitables sont en place dans tous les secteurs de l'économie, dynamiserait les transferts de technologie en faisant intervenir des entreprises multinationales, dont la présence pourrait induire des retombées positives pour les entreprises locales. Récemment encore, les entrées d'IDE en Pologne, exprimées en pourcentage du



PIB, étaient inférieures à celles relevées dans les pays voisins (graphique 37), ce qui peut s'expliquer pour partie par la présence d'obstacles réglementaires plus contraignants (graphique 38). De plus, les autorités disposent d'une marge de manœuvre importante pour limiter les fusions au nom de la protection de l'intérêt public. La concurrence pourrait être accrue dans les services, en assouplissant par exemple des conditions d'entrée relativement limitatives dans les secteurs qui représentent des intrants décisifs pour d'autres activités, comme le conseil juridique, l'architecture ou l'ingénierie, ce qui contribuerait à dynamiser les exportations et la croissance. Il conviendrait aussi de renforcer l'indépendance de l'Autorité de la concurrence et des diverses instances de réglementation sectorielle (tableau 9).

Le gouvernement a entrepris de réformer les crédits d'impôts accordés aux investissements de manière à allouer les aides selon le critère de la qualité des investissements plutôt que de leur localisation. Les mesures d'aide fiscale prévues comprennent une exemption de l'impôt sur le bénéfice des sociétés pendant une période pouvant atteindre 15 ans, que l'investissement soit ou non situé dans l'une des zones économiques spéciales du pays. Le montant minimum des dépenses d'investissement ouvrant éligibilité tiendra compte des taux de chômage à l'échelle locale. Des critères qualitatifs, qui n'ont pas été précisés à ce jour dans la réglementation, devraient également être appliqués. Ils pourraient porter sur le fait que les investissements concernent des activités de recherche ou de formation, ou l'établissement d'une coopération avec des entreprises locales. Les critères qualitatifs et quantitatifs ont été adaptés aux capacités des PME, de manière à accroître les investissements de cette catégorie d'entreprises. Le projet de loi prévoit la possibilité pour l'administration de suspendre l'octroi d'aides fiscales au titre de nouveaux investissements si la situation des finances publiques venait à l'exiger. À cet égard, il conviendrait de préciser les conditions de retrait des aides, pour limiter l'incertitude réglementaire et maximiser les effets du dispositif en termes de hausse des investissements. Certains organismes chargés de la gestion des zones économiques spéciales ont mis en place des collaborations très fructueuses entre des investisseurs et des universités, des établissements d'enseignement professionnels et des entreprises locales pour faciliter les investissements dans la recherche, la formation et la création de réseaux professionnels. La mise en place d'échanges de pratiques exemplaires entre ces organismes de gestion sera déterminante pour attirer des investissements de qualité en Pologne. De plus, le gouvernement modifie actuellement le programme de soutien aux investissements revêtant une importance majeure pour l'économie polonaise. Les aides seront centrées sur les investissements des entreprises polonaises et étrangères qui seront essentiels pour doper l'innovation et la compétitivité de l'économie.

**Graphique 37. Jusqu'à une période récente, la Pologne recevait moins d'IDE que les PECO qui sont ses voisins**

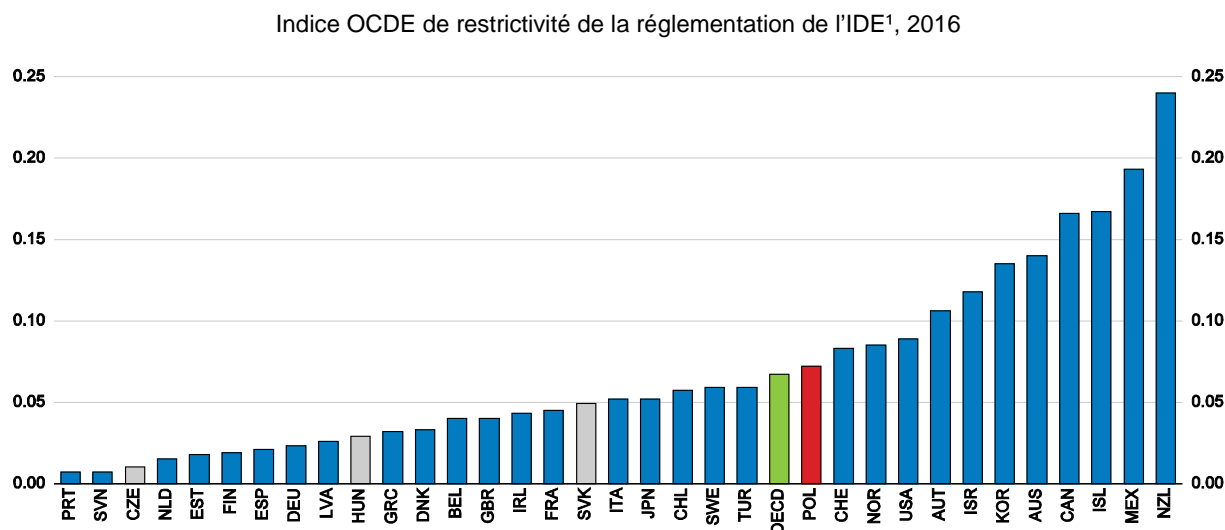


1. Ou dernière année pour laquelle on dispose de données.

- Moyenne mobile sur trois ans ; pour chaque pays considéré, les entrées d'IDE annuelles moyennes exprimées en pourcentage du PIB ont été, par convention, considérées comme nulles dans les rares occurrences de soldes nets négatifs (désinvestissements).
- ZE-4 (Zone euro-4) représente la moyenne de l'Allemagne, de l'Espagne, de la France et de l'Italie ; PECO (pays d'Europe centrale et orientale) correspond ici à la moyenne simple de la Hongrie, de la République slovaque et de la République tchèque.

Source : OECD (2018), *Statistiques de l'OCDE sur l'investissement direct étranger (IDE)* (base de données).

**Graphique 38. Les restrictions à l'IDE qui découlent des réglementations nationales pourraient être davantage assouplies**



- Indice sur une échelle allant de 0 (réglementation la moins restrictive) à 1 (réglementation la plus restrictive).

Source : OCDE (2018), *Statistiques de l'OCDE sur l'IDE* (base de données).

L'Indice de la facilité de faire des affaires de la Banque mondiale montre une amélioration de la performance de la Pologne (graphique 39, partie A). Néanmoins, le classement de la Pologne selon l'indicateur de réglementation des marchés de produits de l'OCDE reste desservi par l'implication importante de l'État dans l'économie (partie B). Les entreprises publiques sont très présentes dans des secteurs de premier plan de l'économie nationale qui sont soumis à la réglementation, comme les services d'utilité publique et le secteur financier. À cet égard, l'adhésion de la Pologne aux Lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques constituerait un signal sans équivoque et écarterait les risques de voir les investissements privés se détourner de ces secteurs. Le fait que la supervision des entreprises publiques soit exercée par les ministères qui sont également en charge de la réglementation sectorielle (le Cabinet du Premier Ministre n'exerçant qu'un contrôle limité) est susceptible d'induire des conflits d'intérêts, dans la mesure où certains freins à la concurrence peuvent concourir à une hausse des revenus d'entreprises publiques. Il serait également utile d'établir si la détention de participations par l'État est justifiée dans tous les cas. En l'absence de défaillances évidentes du marché, des privatisations sembleraient souhaitables ; à l'inverse, l'extension du contrôle de l'État est contre-indiquée dans la mesure où elle compromet le jeu de la concurrence. Par exemple, le poids des banques contrôlées par l'État, qui s'est accru depuis les récentes prises de participation des autorités dans le capital de deux grandes banques, atteint désormais près de 40 % des actifs du secteur bancaire, un niveau inhabituellement élevé parmi les économies de l'OCDE.

**Tableau 9. Recommandations antérieures de l'OCDE concernant l'amélioration du cadre d'investissement**

Principales recommandations récentes de l'OCDE	Mesures prises depuis l'Étude de 2016
--	---------------------------------------



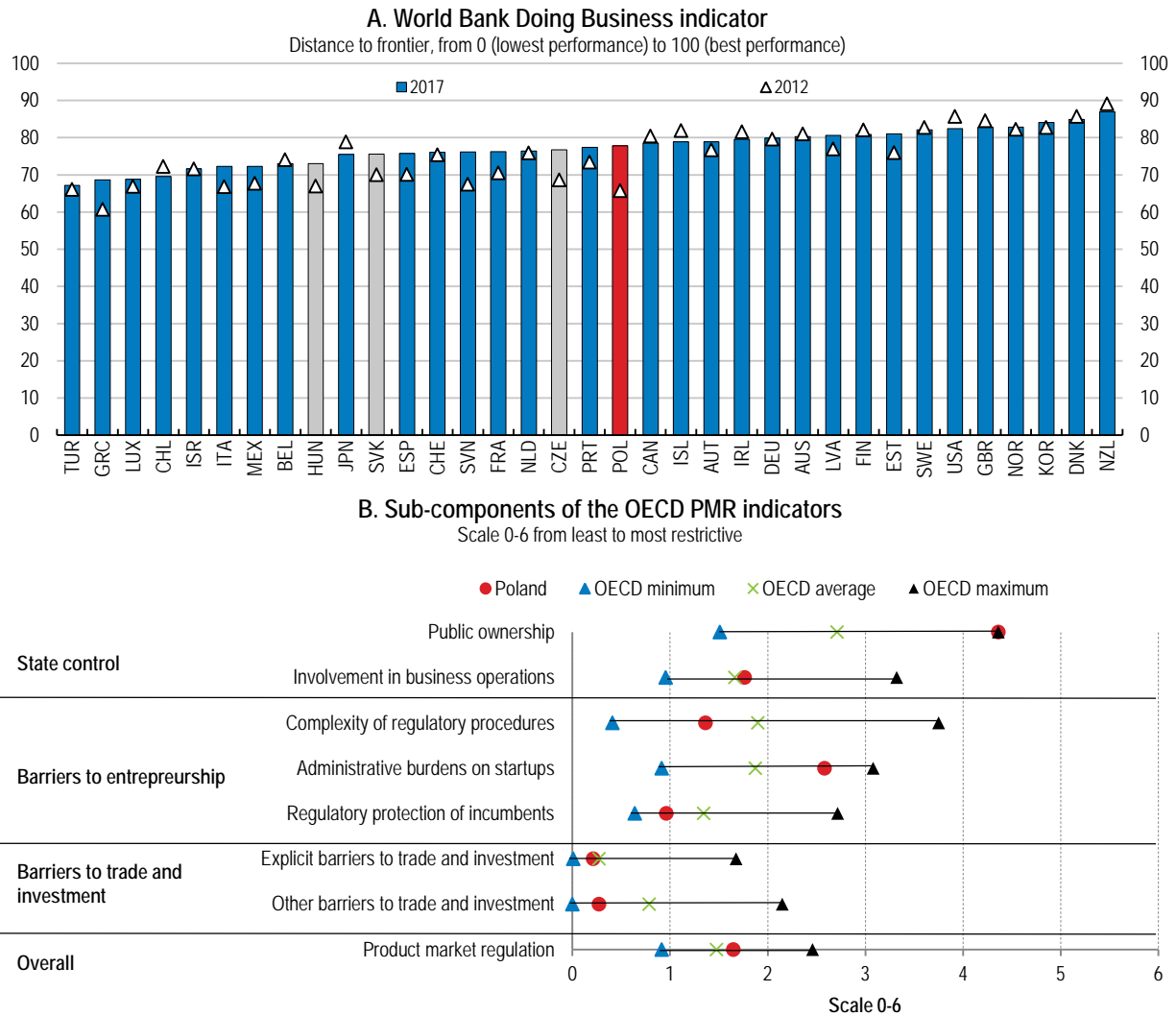
Rationaliser les procédures d'immatriculation des entreprises et suivre l'impact de la réforme récente du droit des faillites.

Le gouvernement a engagé la rationalisation des réglementations applicables aux entreprises. Parmi les mesures clés figurent le relèvement du plafond de revenu annuel permettant d'être considéré comme un petit contribuable, porté à 2 millions EUR (précédemment : 1.2 million EUR). Les microentreprises qui réalisent un chiffre d'affaires inférieur à 50 % du salaire minimum ne seront plus tenues de s'enregistrer et les start-ups seront exonérées de cotisations sociales durant les six premiers mois de leur activité, et bénéficieront de cotisations sociales allégées pendant deux ans au maximum. Les ministères seront tenus de publier des orientations explicatives simples détaillant les règlements administratifs et le droit fiscal en vigueur, et les entreprises qui respecteront ces orientations seront considérées comme ayant satisfait à leurs obligations légales.

Mettre en place des mandats à durée déterminée et non renouvelables pour les présidents de l'autorité de la concurrence et des instances de réglementation sectorielles pendant la durée desquels ils ne pourront être démis de leurs fonctions que pour faute, et prévenir les possibilités de « pantouflage ». Poursuivre les privatisations dans les secteurs concurrentiels de l'économie.

L'État a acquis des participations dans deux banques, par l'intermédiaire de la société d'assurances publique (PZU). En conséquence, la part des actifs bancaires polonais placés sous le contrôle de l'État s'est accrue. Cette mesure, ainsi que l'exonération fiscale visant les obligations d'État détenues par les banques, ont resserré les liens entre l'État et le secteur bancaire, avec à la clé une vulnérabilité accrue et une possible limitation de la concurrence.

**Graphique 39. L'environnement des entreprises s'améliore, mais l'État demeure très présent dans toute l'économie**



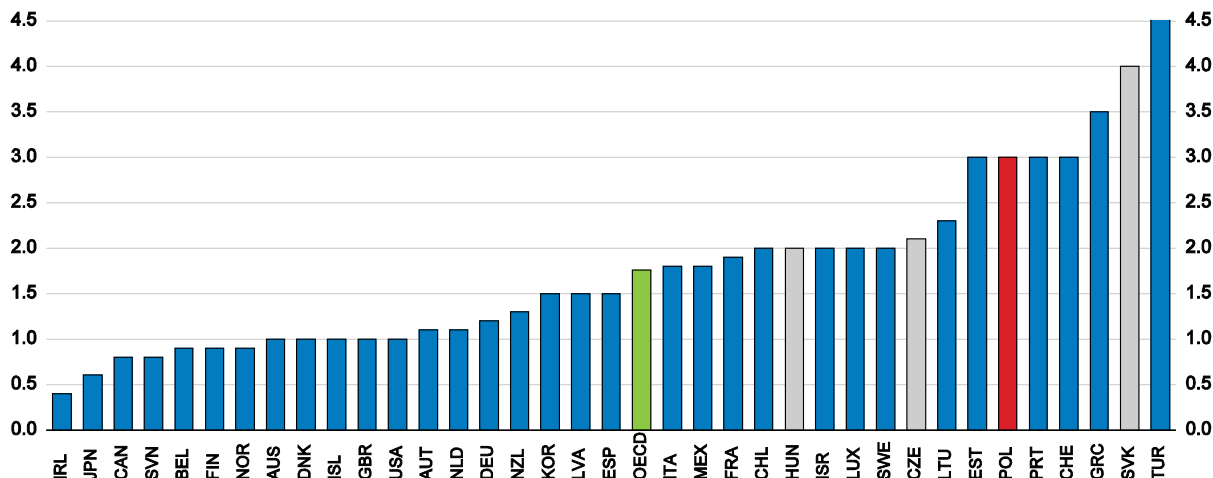
Source : Banque mondiale (2017), *Doing Business 2018* (base de données), Groupe de la Banque mondiale, Washington ; OCDE (2017), *Indicateurs de réglementation des marchés de produits de l'OCDE* (base de données).

La mise en place de procédures d'insolvabilité plus rapides et efficaces pourrait améliorer la réaffectation du capital de manière à accroître la productivité (Adalet McGowan *et al.*, 2017). La réforme du droit de l'insolvabilité des entreprises adoptée en 2016 a permis des améliorations significatives, en proposant de nouvelles procédures de restructuration qui permettent d'éviter des faillites non nécessaires. Un tribunal spécial chargé des restructurations d'entreprises a également été créé, tandis qu'un registre des faillites devrait être opérationnel à compter de 2018. Néanmoins, les procédures de faillite demeurent longues et complexes (graphique 40) et contribuent toujours à ralentir la réallocation des ressources. La Stratégie de développement responsable du gouvernement a retenu pour objectif de limiter la durée de ces procédures à deux ans d'ici à 2030, ce qui ne semble pas suffisamment ambitieux. Les greffiers (*referendarz*) pourraient notamment être habilités à traiter les petites affaires non litigieuses, de manière à décharger l'emploi du temps des juges (World Bank, 2013). La promotion de voies de règlement extrajudiciaires, reposant par exemple sur la médiation, pourrait également accélérer le fonctionnement du système judiciaire. Enfin, la mise en place de procédures d'insolvabilité réservées aux PME, comparables à celles qui existent dans

d'autres pays de l'OCDE, serait opportune, car les petites entreprises sont souvent incapables d'assumer les coûts liés aux procédures d'insolvabilité.

**Graphique 40. Les procédures d'insolvabilité des entreprises sont longues<sup>1</sup>**

Nombre d'années, juin 2017

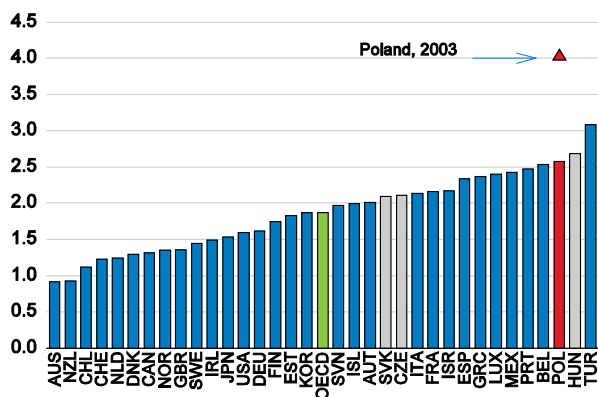


1. Délai compris entre la date de défaut de paiement et le règlement de tout ou partie des sommes dues à la banque.

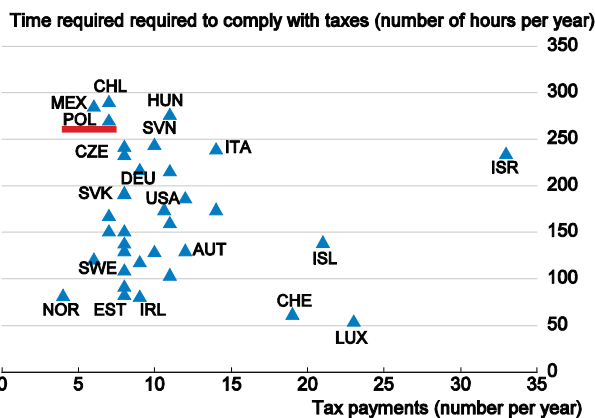
Source : Banque mondiale (2017), *Doing Business 2018: Reforming to Create Jobs* (base de données), Groupe de la Banque mondiale, Washington.

**Graphique 41. Créer une entreprise et satisfaire aux obligations fiscales restent des démarches onéreuses**

**A. Administrative burdens on start-ups remain relatively stringent despite improvements**  
Index<sup>1</sup>, 2013



**B. Business tax procedures remain time-consuming**  
2016



1. Indice sur une échelle allant de 0 (réglementation la moins restrictive) à 6 (réglementation la plus restrictive).

Source : OCDE (2017), *Indicateurs de réglementation des marchés de produits de l'OCDE* (base de données) ; Banque mondiale (2016), *Paying Taxes 2017* (base de données), Groupe de la Banque mondiale, Washington.

En dépit de certaines améliorations, les obstacles administratifs à l'entrée de nouveaux acteurs restent élevés, et les entreprises doivent consacrer beaucoup de temps aux démarches requises pour être à jour de leurs obligations fiscales (graphique 41). Le gouvernement a lancé deux programmes, « 100 changements pour les entreprises » et « Création d'entreprises » qui visent à alléger la charge administrative des entreprises et à expliquer plus clairement la réglementation fiscale en vigueur (tableau 9). Cependant, en parallèle, les autorités étendent progressivement l'interdiction de l'ouverture des commerces le dimanche et les possibles retombées négatives de cette mesure sur l'emploi devraient être analysées avec soin (Genakos and Danchev,

2015). Des initiatives complémentaires de simplification devraient être lancées, avant pour lever les obstacles restants à la création d'entreprises et faciliter le paiement des obligations fiscales. La collaboration entre l'administration fiscale et les petites entreprises devrait être renforcée, puisqu'aujourd'hui, le temps consacré par les PME polonaises à régler leurs impôts est le troisième le plus long de l'Union européenne (European Commission, 2017e). Pour autant, ces démarches de simplification devraient également tenir compte des conséquences environnementales et sociales. Par exemple, la suppression de l'obligation d'obtenir un permis de construire pour les dépendances et remises de plain-pied est discutable, sachant que l'étalement urbain et déjà très important en Pologne.

## Bibliography

- Abramovsky, L., R. Harrison and H. Simpson (2007), "University research and the location of business R&D", *The Economic Journal*, Vol. 117, pp. C114-C141.
- Adalet McGowan, M., D. Andrews and V. Millot (2017), "The Walking Dead? Zombie Firms and Productivity Performance in OECD Countries", *OECD Economics Department Working Paper*, No. 1372, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/180d80ad-en>.
- Antolín, P. and D. Harrison (2012), "Annual DC pension statements and the communications challenge", *OECD Working Papers on Finance, Insurance and Private Pensions*, No. 19, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5k97gkd06kth-en>.
- Appelt, S., M. Bajgar, C. Criscuolo and F. Galindo-Rueda (2017), "R&D Tax Incentives: Evidence on design, incidence and impacts", *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, No. 32, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/5jlr8fldqk7j-en>.
- Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK) (2017), *Outcomes of de minimis Guarantee Scheme*, Warsaw, [www.bgk.pl/files/public/Pliki/news/Ekspertyzy\\_BGK/Efekty\\_Programu\\_Gwarancji\\_de\\_minimis/Brzoszura\\_PLDII\\_eng.pdf](http://www.bgk.pl/files/public/Pliki/news/Ekspertyzy_BGK/Efekty_Programu_Gwarancji_de_minimis/Brzoszura_PLDII_eng.pdf).
- Banks, G. (2015), "Institutions to promote pro-productivity policies: Logic and lessons", *OECD Productivity Working Papers*, No. 1, OECD Publishing, Paris.
- Belderbos, R., V. van Roy, B. Leten and B. Thijs (2014), "Academic research strengths and multinational firms' foreign R&D location decisions: Evidence from R&D investments in European regions", *Environment and Planning*, Vol. 46, pp. 920-42.
- Bundesinstitut für berufliche Bildung (BIBB) (2015), *Kosten und Nutzen der betrieblichen Ausbildung*, Bonn.
- Cabrillac, B. and F. Pappadà (2017), "Tax compliance, default risk and GDP linked bonds", *Banque de France Eco Notepad*, Paris, <https://blocnotesdeleco.banque-france.fr/en/blog-entry/tax-compliance-default-risk-and-gdp-linked-bonds>.
- Cavalleri, M. C. and Y. Guillemette (2017), "A revised approach to trend employment projections in long-term scenarios", *OECD Economics Department Working Paper*, No. 1384, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/075f0153-en>.
- Choi, J., D. Laibson, B. Madrian and A. Metrick (2002), "Defined contribution pensions: Plan rules, participant choices, and the path of least resistance", *Tax policy and the economy*, Vol. 16, pp. 67-113.

- Cribb, J., C. Emmerson, and G. Tetlow (2016), "Signals matter? Large retirement responses to limited financial incentives", *Labour Economics*, Vol. 42, pp. 203-12.
- Deloitte (2016), *Poland - Corporate R&D Report 2016*, Warsaw, [www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/pl/Documents/Reports/pl\\_RD-2016-Poland-EN%20\(1\).pdf](http://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/pl/Documents/Reports/pl_RD-2016-Poland-EN%20(1).pdf).
- Deloitte (2017), *European CFO Survey Q1 2017*, [www2.deloitte.com/uk/en/pages/finance/articles/european-cfo-survey.html](http://www2.deloitte.com/uk/en/pages/finance/articles/european-cfo-survey.html).
- Domagała, A. and J. Klich (2018), "Planning of Polish physician workforce – Systemic inconsistencies, challenges and possible ways forward", *Health Policy*, Vol. 122, pp. 102-108.
- Duflo, E. and E. Saez (2003), "The role of information and social interactions in retirement plan decisions: Evidence from a randomized experiment", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 118, pp. 815-42.
- European Commission (2017a), *Country Report Poland*, Brussels.
- European Commission (2017b), *Seventh Report on Economic, Social and Territorial Cohesion*, Brussels.
- European Commission (2017c), *Poland's Higher Education and Science System – Horizon 2020 Peer Review*, Brussels.
- European Commission (2017d), *Survey on the Access to Finance of Enterprises (SAFE)*, Brussels.
- European Commission (2017e), *Annual Report on European SMEs*, Brussels.
- European Investment Bank (2017), *Surveying Corporate Investment Activities, Needs and Financing in the EU 2016/2017*, Brussels.
- Felfe, C., N. Nollenberger and N. Rodríguez-Planas (2015), "Can't buy mommy's love? Universal childcare and children's long-term cognitive development", *Journal of Population Economics*, Vol. 28, No. 2, pp. 393-422.
- Genakos, C. and S. Danchev (2014), "Evaluating the impact of Sunday trading deregulation", *Working Party No. 2 on Competition and Regulation*, [DAF/COMP/WP2\(2014\)1](http://daf.comp/wp2(2014)1).
- Givord, P. and C. Marbot (2015), "Does the cost of child care affect female labor market participation? An evaluation of a French reform of childcare subsidies", *Labour Economics*, Vol. 36, pp. 99-111.
- Góra, M., P. Lewandowski and M. Lis (2017), "Temporary employment boom in Poland—a job quality vs. quantity trade-off?", *Instytut Badan Strukturalnych Working Paper No. 04/2017*, Warsaw.
- Guillemette, Y. and P. Guérin (2017), "Simulating the effect of reforms to strengthen employment in Poland", *Technical Background Paper*, OECD Publishing, Paris.
- Haan, P. and K. Wrohlich (2011), "Can child care policy encourage employment and fertility? Evidence from a structural model", *Labour Economics*, Vol. 18, pp. 498-512.
- International Monetary Fund (2017a), *Republic of Poland – 2017 Article IV Consultation*, July, Washington, DC.
- International Monetary Fund (2017b), "Tackling inequality", *Fiscal Monitor*, October, Washington, DC.

- International Monetary Fund (2017c), "Achieving more with less", *Fiscal Monitor*, April, Washington, DC.
- Kapil, N., M. Piatkowski, I. Radwan and J. Gutierrez (2013), "Poland enterprise innovation support review: From catching up to moving ahead", *World Bank Working Paper*, No. 75325, Washington, DC.
- Laroque, G. and B. Salanié (2014), "Identifying the response of fertility to financial incentives", *Journal of Applied Econometrics*, Vol. 29, pp. 314-32.
- Lewandowski, P. (2017), "Employment in Poland – old is the new young", in *Population Ageing, Labour Market and Public Finance in Poland*, Instytut Badań Strukturalnych, Warsaw.
- Luci-Greulich, A. and O. Thévenon (2013), "The impact of family policies on fertility trends in developed countries", *European Journal of Population/Revue européenne de Démographie*, Vol. 29, pp. 387-416.
- Magda, I., A. Kielczewska and N. Brandt (2017), "The impact of large child benefits on female labour supply – the case of Poland's 500+ programme", *Impact of Large Child Benefits on Female Labour Supply – the Case of Poland's 500+ programme*, *Technical Background Paper*, OECD Publishing, Paris
- Ministry of Finance (2016), *Preferencje podatkowe w Polsce*, Warsaw, [www.finanse.mf.gov.pl/documents/766655/5738108/20160804\\_Raport\\_Preferencje\\_Podatkowe\\_w\\_Polsce\\_nr\\_6.pdf](http://www.finanse.mf.gov.pl/documents/766655/5738108/20160804_Raport_Preferencje_Podatkowe_w_Polsce_nr_6.pdf).
- Ministry of Finance (2017), *Informacja dotycz ca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2016 rok*, Warsaw.
- Myck, M. (2017), "Estimating the labour supply response to the introduction of the 500+ programme", *Center for Economic Analysis Working Paper*, No. 01/16, Szczecin.
- National Bank of Poland (2016a), *Financial Stability Report*, December, Warsaw.
- NIK (2016), *NIK o obsłudze programów rz dowych przez BGK – informacje szczegółowe*, Najwyższa Izba Kontroli.
- Nollenberger, N. and N. Rodríguez-Planas (2015), "Full-time universal childcare in a context of low maternal employment: Quasi-experimental evidence from Spain", *Labour Economics*, Vol. 36, pp. 124-36.
- OECD (2010a), *Taxation, Innovation and the Environment*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264087637-en>.
- OECD (2010b), *Innovation Vouchers*, [www.oecd.org/innovation/policyplatform/48135973.pdf](http://www.oecd.org/innovation/policyplatform/48135973.pdf).
- OECD (2014), *OECD Economic Survey Poland*, OECD Publishing, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-pol-2016-en](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-pol-2016-en).
- OECD (2015a), *Taxation of SMEs in OECD and G20 Countries*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264243507-en>.

- OECD (2015b), *Limiting Base Erosion Involving Interest Deductions and Other Financial Payments, Action 4 - 2015 Final Report*, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2015c), *Ageing and Employment Policies: Poland 2015*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264227279-en>.
- OECD (2016a), *OECD Economic Survey Poland*, OECD Publishing, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-pol-2016-en](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-pol-2016-en).
- OECD (2016b), *OECD Pensions Outlook 2016*, OECD Publishing, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/pens\\_outlook-2016-en](http://dx.doi.org/10.1787/pens_outlook-2016-en).
- OECD (2016c), *Skills Matter – Further Results from the Survey of Adult Skills*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2016d), *Investing in Youth: Australia*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2017a), *Revenue Statistics 1965-2016*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2017b), "Public Procurement for Innovation: Good Practices and Strategies", *OECD Public Governance Reviews*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264265820-en>.
- OECD (2017c), *OECD Digital Economy Outlook 2017*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2017d), *Evaluating Publicly Supported Credit Guarantee Programmes for SMEs*, OECD Publishing, Paris, [www.oecd.org/finance/financial-markets/Evaluating-Publicly-Supported-Credit-Guarantee-Programmes-for-SMEs.pdf](http://www.oecd.org/finance/financial-markets/Evaluating-Publicly-Supported-Credit-Guarantee-Programmes-for-SMEs.pdf).
- PARP (2015), *The Study of Human Capital in Poland*, Warsaw.
- PwC (2017), *Wyludzenia VAT – luka podatkowa w 2016 r. i prognoza na 2017 r.*, Warsaw, [www.pwc.pl/pl/media/2017/2017-10-19-pwc-luka-vat-2017.html](http://www.pwc.pl/pl/media/2017/2017-10-19-pwc-luka-vat-2017.html).
- Riphahn, R. and F. Wijnck (2016), "Fertility effects of child benefits", *Bavarian Graduate Programme in Economics Research Paper*, No. 164, Munich.
- Schirle, T. (2015), "The effect of universal child benefits on labour supply", *Canadian Journal of Economics/Revue canadienne d'économie*, Vol. 48, pp. 437-63.
- Seibold, A. (2016), "Statutory ages and retirement: Evidence from Germany", *Working Paper*, London School of Economics.
- Siedschlag, J., D. Smith, and X. Zhang (2013), "What determines the location choice of R&D activities by multinational firms?", *Research Policy*, Vol. 42, pp. 1420-30.
- Statistics Poland (2017a), "Zasięg ubóstwa ekonomicznego w Polsce w 2016 r.", Warsaw, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/ubostwo-pomoc-spoeczna/zasieg-ubostwa-ekonomicznego-w-polsce-w-2016-r-,14,4.html>.
- Statistics Poland (2017b), *Budęty gospodarstw domowych w 2016 r.*, Warsaw, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/dochody-wydatki-i-warunki-zycia-ludnosci/budzety-gospodarstw-domowych-w-2016-r-,9,11.html>.

Statistics Poland (2017c), *Informacja o rozmiarach i kierunkach czasowej emigracji z Polski w latach 2004-2016*, Warsaw, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/migracje-zagraniczne-ludnosci/informacja-o-rozmiarach-i-kierunkach-emigracji-z-polski-w-latach-20042016,2,10.html#>.

Tyrowicz, J. and N. Brandt (2017), "Simulating the effects of pension reforms in Poland in an overlapping generations model", *Technical Background Paper*, OECD Publishing, Paris.

World Bank (2013), *The status of contract enforcement in Poland*, World Bank, Washington, DC.



## ANNEXE

### Progrès en matière de réformes structurelles

*Dans cette annexe sont passées en revue les mesures prises sur la base des recommandations formulées dans les Études précédentes et qui ne sont pas citées dans les tableaux figurant dans le corps du texte de la section Évaluation et recommandations. Les nouvelles recommandations émanant de la présente Étude figurent à la fin des différents chapitres.*

## *Concurrence sur les marchés de produits et le marché des services financiers*

<b>Recommandations</b>	<b>Mesures prises depuis la précédente Étude (mars 2016)</b>
<p>Modifier les pratiques de passation des marchés publics, de sorte que soient sélectionnés les soumissionnaires qui proposent le meilleur rapport qualité-prix plutôt que les prix les plus bas. Fonder les décisions d'adjudication des marchés sur un ensemble de critères liés aux prix et aux caractéristiques techniques et prenant en compte les incidences environnementales. Renforcer l'aptitude des agents à gérer des critères de sélection complexes.</p> <p>Améliorer les possibilités d'introduire des actions de groupe suite à des infractions au droit de la concurrence. Accélérer le fonctionnement du système judiciaire afin de réduire le délai entre la décision de l'autorité de la concurrence et la décision de justice finale dans les affaires de droit de la concurrence.</p>	<p>Le Bureau des marchés publics collecte des données afin d'évaluer les aspects environnementaux, sociaux et, dans une certaine mesure, innovants des marchés publics, mais ne procède pas à des analyses d'impact.</p>
<p>Réduire les pressions anti-concurrentielles résultant de la participation de la Société publique nationale des aéroports (PPL) à de nombreuses entités aéroportuaires et envisager, pour ces entités, l'octroi de concessions de longue durée ou la privatisation. Privatiser la compagnie aérienne nationale (LOT).</p>	<p>Deux lois adoptées en 2017 facilitent l'introduction d'actions de groupe. D'une part, une loi adoptée le 21 avril 2017, régit la responsabilité en cas d'infraction au droit de la concurrence, dans le cadre de procédures civiles. D'autre part, une loi adoptée le 7 avril 2017 amende des textes législatifs antérieurs afin de faciliter les poursuites pour dettes, de manière à rendre les actions de groupe plus accessibles et efficaces.</p>
<p>Approfondir le système financier par un regroupement des banques coopératives et l'amélioration du cadre juridique des sûretés.</p>	<p>Aucune mesure prise.</p> <p>L'Autorité polonaise de supervision financière préconise un regroupement des banques coopératives.</p>

## *Politique et cadre budgétaires*

<b>Recommandations</b>	<b>Mesures prises depuis la précédente Étude (mars 2016)</b>
<p>Améliorer le respect des obligations fiscales et réduire les dépenses fiscales. Simplifier la réglementation fiscale. Renforcer le suivi et la mise en œuvre du système fiscal. Supprimer les régimes préférentiels dont bénéficient les travailleurs indépendants et calculer leurs cotisations sociales en fonction de leurs revenus réels. Élargir la base d'imposition en rendant obligatoires les caisses enregistreuses pour tous les services professionnels afin d'améliorer le recouvrement de la TVA et en durcissant sensiblement les conditions d'admissibilité au régime d'imposition forfaitaire du revenu. Étendre l'assiette des cotisations sociales aux revenus non pris en compte. Pour améliorer la discipline fiscale, mettre en place une solide gestion centralisée de l'administration fiscale, améliorer la coordination, investir dans les technologies de l'information et de la communication et affecter davantage de ressources aux vérifications des grands contribuables.</p>	<p>L'amélioration de la discipline fiscale se traduit par une augmentation des recettes de la TVA et de l'impôt sur les sociétés. Cette hausse résulte de l'adoption d'un ensemble de mesures visant à prévenir la fraude fiscale dans le commerce intracommunautaire de carburants ainsi que de la mise en place d'un nouveau système de contrôle du transport routier de marchandises spécifiques (par exemple, carburants et tabac) et d'une analyse détaillée et automatisée des comptes fiscaux. L'administration fiscale et celle des douanes ont été fusionnées au sein de l'Administration nationale des contributions. La Pologne élargit progressivement le recours aux caisses enregistreuses afin de couvrir de plus en plus de biens et services, et travaille à la mise au point d'un système de caisse enregistreuse en ligne.</p>

## *Marché du travail*

<b>Recommandations</b>	<b>Mesures prises depuis la précédente Étude (mars 2016)</b>
<p>Autoriser les services publics de l'emploi à recruter du personnel plus qualifié et veiller à ce que les ressources profitent davantage dans leur ensemble aux missions prioritaires de placement. Encourager l'adoption de pratiques exemplaires avec le management par la performance et l'analyse comparative des prestataires de services de l'emploi.</p>	<p>Aucune mesure prise.</p>
<p>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</p>	<p>Au titre des activités financées par des fonds de l'UE, les organismes d'aide sociale mettent au point des outils de surveillance de leurs programmes afin d'améliorer la situation des demandeurs d'emploi sur le marché du travail et leur situation sociale.</p>

Recommandations	Mesures prises depuis la précédente Étude (mars 2016)
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.	
Envisager de fusionner les agences locales pour 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 pour l'emploi, les entreprises, les centres d'assistance et les établissements éducatifs.	Au titre des programmes financés par l'UE, l'administration en charge de l'aide sociale et les agences locales pour l'emploi sont tenues de coopérer afin de mieux répondre aux besoins de leurs clients et de mieux tenir compte de leurs potentialités.
Éviter que le rapport entre le salaire minimum et le salaire moyen n'augmente. Envisager une différenciation du salaire minimum selon les régions, en fonction de la situation sur le marché du travail local. 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.	Le salaire minimum a été relevé de 8.1 % en janvier 2017 et de 5 % en janvier 2018 ; par conséquent, le rapport entre le salaire minimum et le salaire moyen devrait rester relativement stable en 2017-18.
Envisager d'instaurer un crédit d'impôt au titre des revenus du travail en guise d'incitation au travail en faveur des groupes marginaux.	Aucune mesure prise.
Supprimer les régimes de préretraite et faire que les pensions d'invalidité ne deviennent pas plus intéressantes que les pensions de vieillesse. Supprimer la disposition qui interdit aux entreprises de licencier un travailleur moins de quatre ans avant son départ à la retraite. Abaisser les pensions de réversion afin de réduire le coïn fiscal sur le travail.	La possibilité d'obtenir une pension d'invalidité après avoir atteint l'âge de la retraite a été abolie le 1 <sup>er</sup> décembre 2017.
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.	Aucune mesure prise.

## Santé

Recommandations	Mesures prises depuis la précédente Étude (mars 2016)
Élargir l'accès aux soins et réduire les inégalités en mobilisant des ressources supplémentaires pour réduire les délais d'attente ; en étoffant les soins dentaires pris en charge par l'assurance publique ; en introduisant une participation financière pour les services médicaux, assortie d'une limitation des dépenses à la charge du patient au moyen d'un plafond lié au revenu annuel ; et en améliorant la transparence en matière d'emploi simultané des praticiens dans le secteur public et dans le secteur privé.	Le gouvernement a adopté une loi (entrée en vigueur le 1 <sup>er</sup> janvier 2018) visant à porter les dépenses publiques de santé d'ici à 2025 à 6 % du PIB avec deux ans d'avance. Depuis 2016, le programme baptisé Médicaments 75+ assure la gratuité des médicaments pour les patients de plus de 75 ans.
Améliorer l'affectation et l'utilisation des ressources existantes par les mesures suivantes : réorienter une partie de ces ressources des hôpitaux vers les soins primaires et de longue durée, éventuellement grâce à des modèles de prestation intégrée des soins de santé ; renforcer le rôle de filtrage de la médecine de base ; inciter davantage les hôpitaux à respecter leurs engagements financiers et à rationaliser l'utilisation de leurs ressources ; favoriser le développement des compétences en gestion hospitalière ; et mieux délimiter les responsabilités du NFZ et des administrations centrale et locales.	Les principales mesures modifiant le système de soins de santé sont les suivantes : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Modification du système d'organisation des soins primaires (POZ) d'après la loi sur les soins primaires (POZ) entrée en vigueur en décembre 2017 ;</li> <li>• Mise en place du réseau d'hôpitaux, opérationnel depuis octobre 2017 ;</li> <li>• Introduction du programme de cartographie des besoins en termes de soins de santé (<i>Healthcare Needs Maps</i>), pour les soins hospitaliers (en avril 2016) et pour 30 groupes de pathologies (décembre 2016 et décembre 2017).</li> </ul>

---

**Recommandations**Mesures prises depuis la précédente Étude  
**(mars 2016)**

Élaborer une stratégie d'ensemble pour faire face aux besoins croissants en soins de longue durée. Éviter les pénuries de personnel dans le secteur de la santé par : la formation de davantage de professionnels ; leur maintien en poste, grâce notamment à l'amélioration des politiques de gestion et au report de l'âge de départ à la retraite ; la réintégration au sein du secteur de la santé de ceux qui l'ont quitté ; une répartition des compétences plus efficace en valorisant le rôle des auxiliaires médicaux et des infirmiers qui exercent à haut niveau ; l'établissement d'un lien entre rémunération et performances et la mise au point de politiques d'immigration ciblées.

Les solutions mises en œuvre pour faire face aux pénuries de personnel dans le secteur de la santé vont de la création de près de 1 500 places supplémentaires pour les étudiants en médecine à l'adoption de la loi sur le salaire minimum des professionnels de santé. De plus, à compter de 2017, un dialogue a été instauré entre le ministre de la Santé, les diplômés en médecine, les infirmiers et sages-femmes, ainsi que les syndicats, afin d'améliorer l'efficacité de la gestion du personnel de santé.

# **ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES**

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

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

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

Études économiques de l'OCDE

## POLOGNE (VERSION ABRÉGÉE)

La Pologne connaît une vigoureuse expansion économique sans afficher de déséquilibre macroéconomique manifeste, le marché du travail est florissant et les perspectives sont positives. Cela tire le revenu des ménages vers le haut et contribue à rendre le développement économique plus inclusif. Le processus de rattrapage des autres pays de l'OCDE en termes de niveau de vie moyen se poursuit.

Veillez consulter cet ouvrage en ligne : [https://doi.org/10.1787/eco\\_surveys-pol-2018-fr](https://doi.org/10.1787/eco_surveys-pol-2018-fr).

Cet ouvrage est publié sur OECD iLibrary, la bibliothèque en ligne de l'OCDE, qui regroupe tous les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'Organisation.

Rendez-vous sur le site [www.oecd-ilibrary.org](http://www.oecd-ilibrary.org) pour plus d'informations.

**Volume 2018/8**  
**Mars 2018**

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



ISSN 0304-3363  
ABONNEMENT 2018  
(18 NUMÉROS)

ISBN 978-92-64-30803-9  
10 2018 08 2 E



9 789264 308039