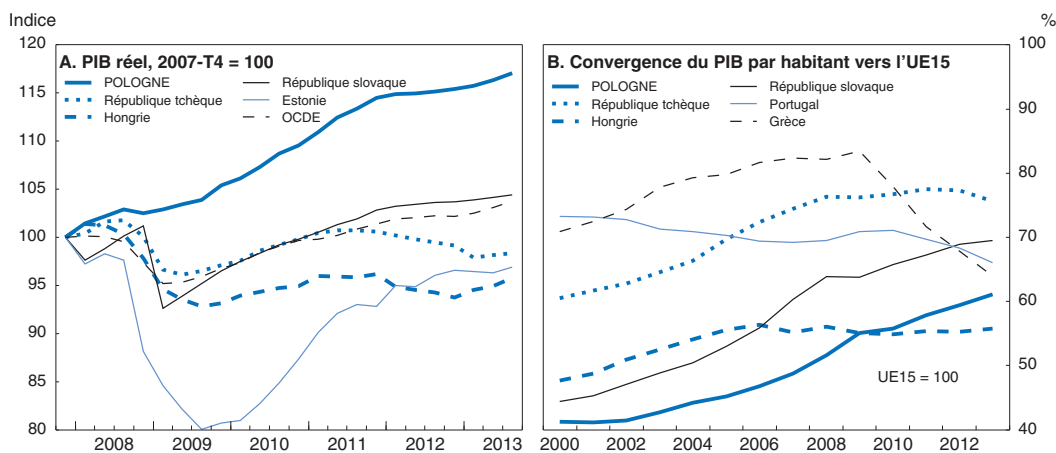


Évaluation et recommandations

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

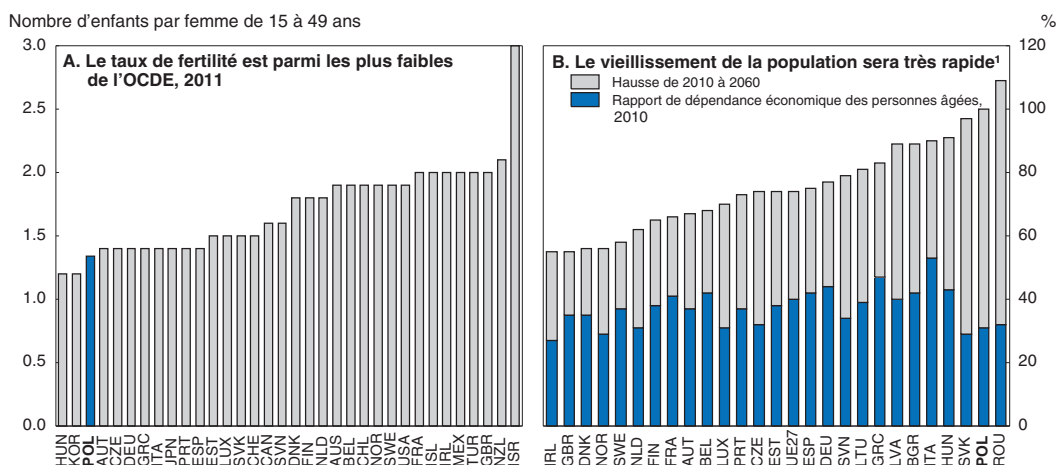
Après d'importantes réformes ayant profondément transformé la structure de l'économie, les performances économiques de la Pologne sont impressionnantes depuis le début des années 2000, ce qui lui permet de rattraper progressivement l'Union européenne à quinze (UE15) sur le plan du PIB par habitant (graphique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

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




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

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

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

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

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

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

La croissance devrait se rapprocher de son taux potentiel

L'activité économique a fortement ralenti en 2012-13, le taux de croissance du PIB réel en glissement annuel ayant chuté pour passer de 4,8 % à la mi-2011 à 0,8 % au début de 2013 (tableau 1 ; graphique 3, partie A). L'investissement public a très nettement fléchi au terme du boum de la construction de 2012 généré par d'importants investissements en infrastructures routières, financés surtout par les fonds européens, et par le championnat d'Europe de football (graphique 3, partie B). L'absorption de fonds en provenance de l'UE reste un élément déterminant de la composante propre au cycle conjoncturel polonais, mais la chute des investissements publics s'explique également par les difficultés budgétaires des collectivités locales. Cette fluctuation de grande ampleur a contribué à la croissance vigoureuse de 2010-11 et à la décélération brutale de 2012-13. En outre, la faiblesse de la demande externe due aux difficultés de la zone euro a lourdement pesé sur les exportations et l'investissement privé, tandis que l'augmentation du chômage et l'assainissement budgétaire ont freiné la consommation des ménages. Comme le recommandait l'*Étude économique* de 2010, la politique macroéconomique devrait bien prendre en compte l'incidence totale des transferts de l'UE et les déséquilibres qu'ils peuvent induire. Ainsi, il convient de satisfaire aux besoins de cofinancement en réduisant d'autres lignes budgétaires, tandis qu'un cadre budgétaire plus efficient (voir ci-dessous) permettrait de concevoir et d'appliquer la réaction appropriée.

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

Tableau 1. Indicateurs et prévisions macroéconomiques

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

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

2. En pourcentage du PIB potentiel.

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

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

5. En pourcentage du revenu disponible des ménages.

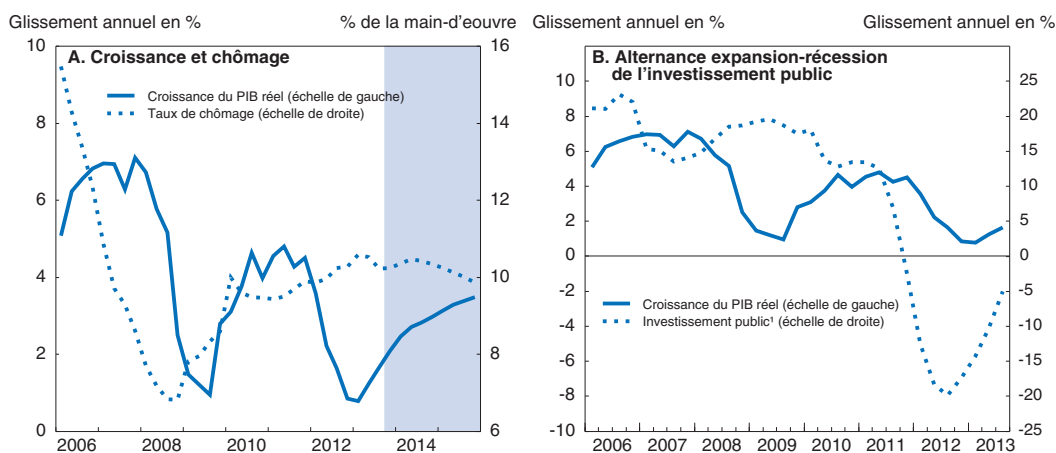
6. En pourcentage du PIB.

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

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

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

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



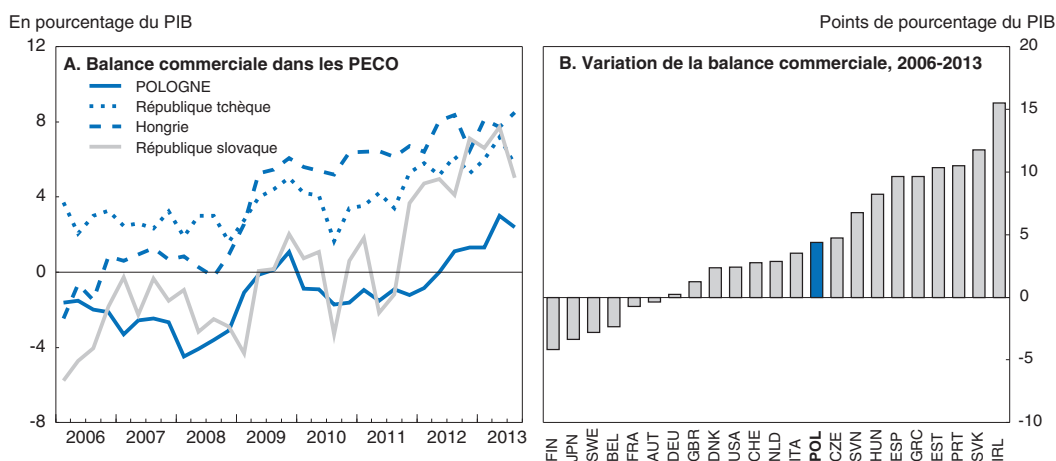
1. Corrigé du déflateur de la formation brute de capital fixe.

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

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

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

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

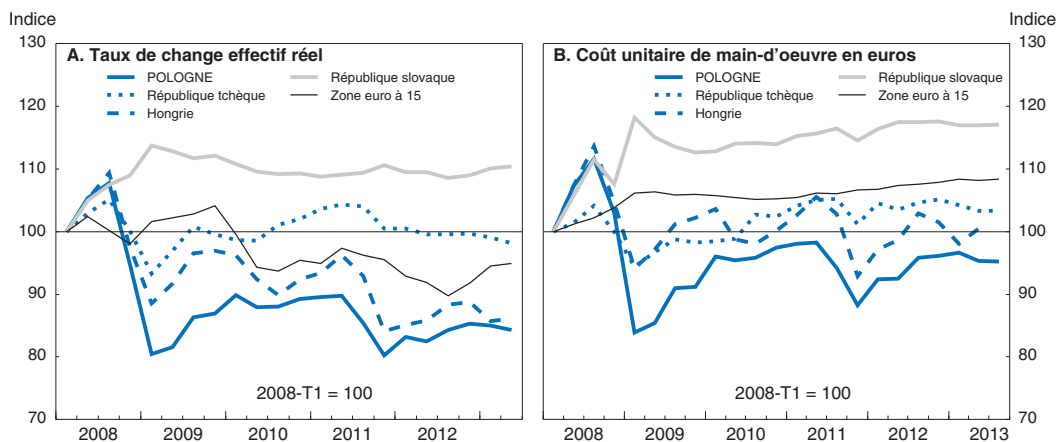
Graphique 4. Amélioration très marquée de la balance des biens et services¹

1. Sur la base des comptes nationaux.

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


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

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



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

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

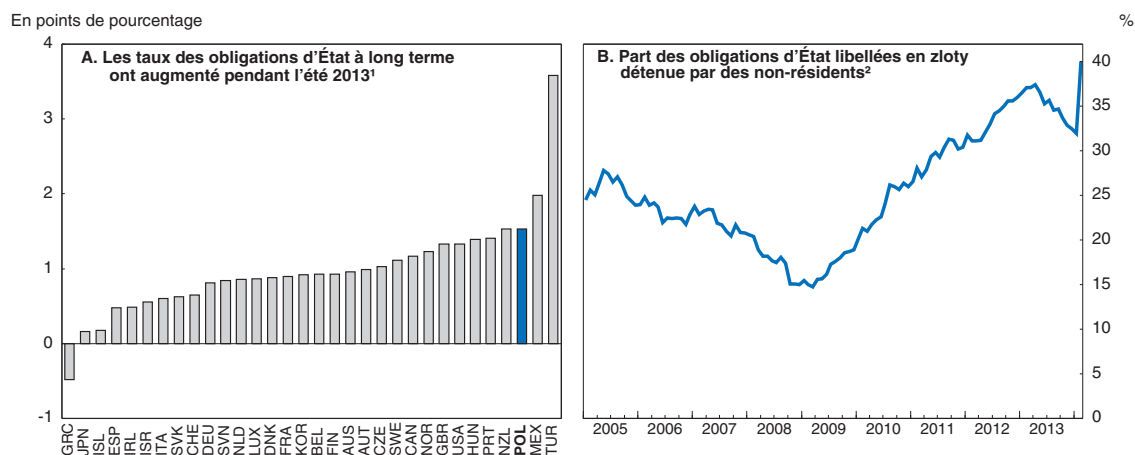
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932999317>

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

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


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

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



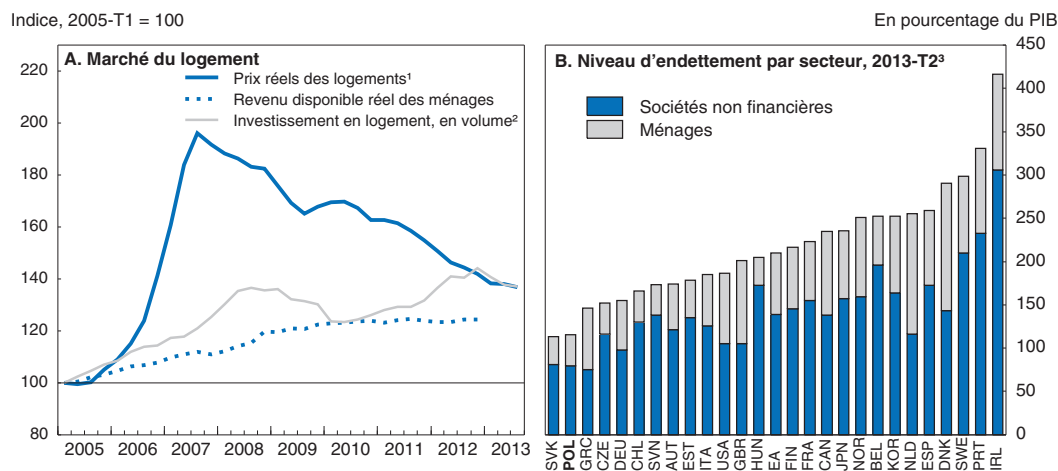
1. Différence en points de pourcentage entre le 1^{er} mai et le 5 septembre. Ces dates correspondent aux points le plus haut et le plus bas du rendement moyen des emprunts d'État à long terme dans les pays de l'OCDE hors Grèce. Les rendements grecs ont été exclus du calcul des moyennes à cause de leur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

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

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


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

Graphique 7. Marché du logement et endettement privé



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

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

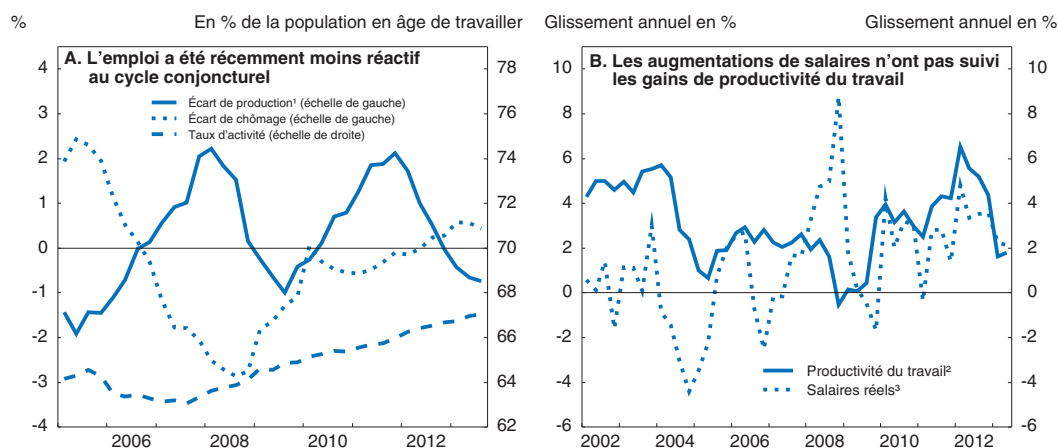
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932999355>

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

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

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


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



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

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

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

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

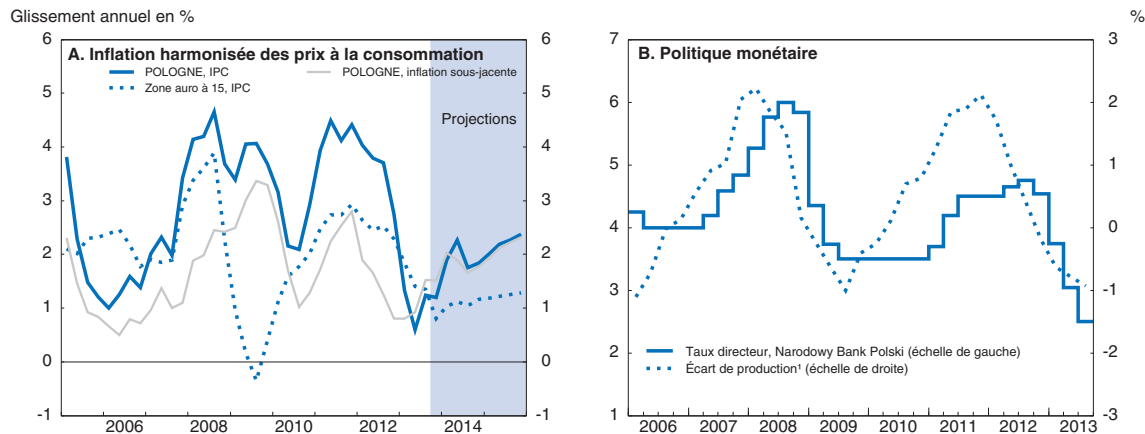
grande partie structurel, mais la faiblesse actuelle de l'inflation pourrait signifier que le NAIRU est surestimé, d'où l'existence d'un certain sous-emploi. De fait, les augmentations de salaires ont été constamment inférieures aux gains de productivité (partie B). Après l'expiration en décembre 2011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

Politique monétaire et financière

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


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

Graphique 9. Inflation et politique monétaire



1. En % du PIB potentiel.

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

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

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

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

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

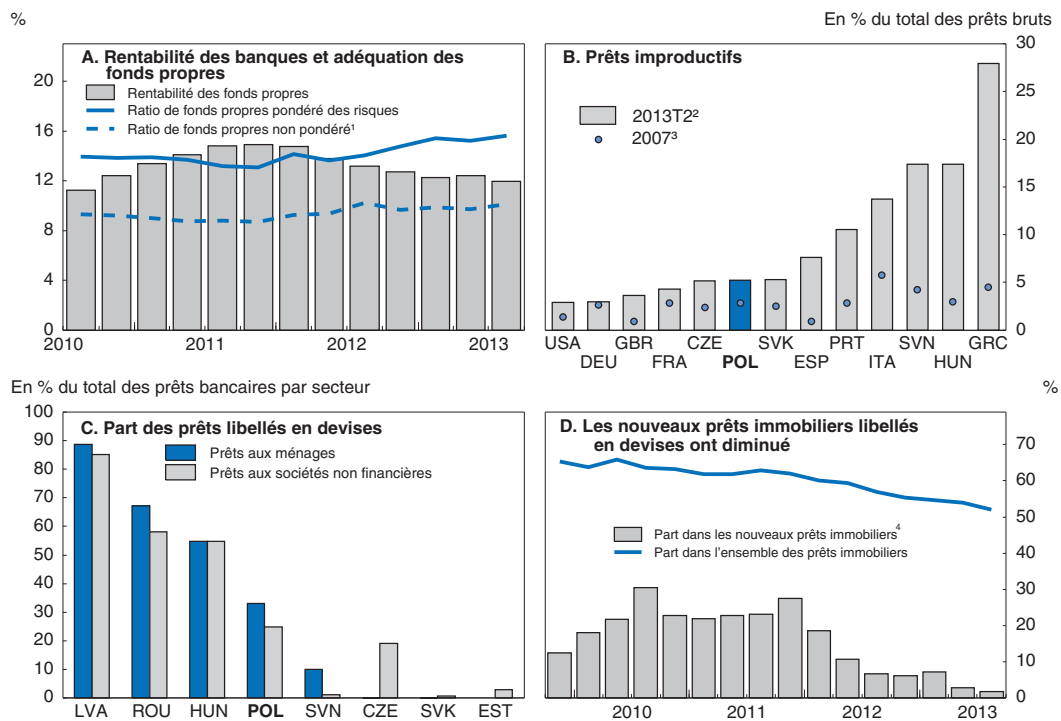
Bien que les gouvernements successifs aient eu pour objectif d'adopter l'euro, les difficultés économiques de la zone euro ont refroidi leur enthousiasme. L'*Étude économique* de 2010 a présenté les conditions à remplir pour que l'adoption de l'euro se passe sans encombre. En ce qui concerne le choix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

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

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


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

Graphique 10. Évolution du secteur bancaire



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

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

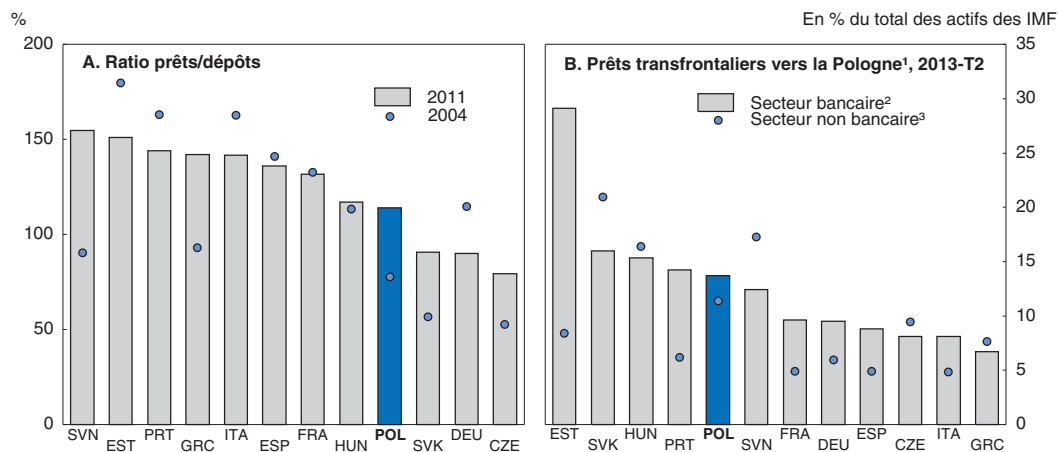
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932999412>

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

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


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

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



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

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

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

Renforcer les dispositifs macroprudentiels et les mécanismes de supervision

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

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

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

Recommandations de politique monétaire et financière

Principales recommandations :

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

Autres recommandations :

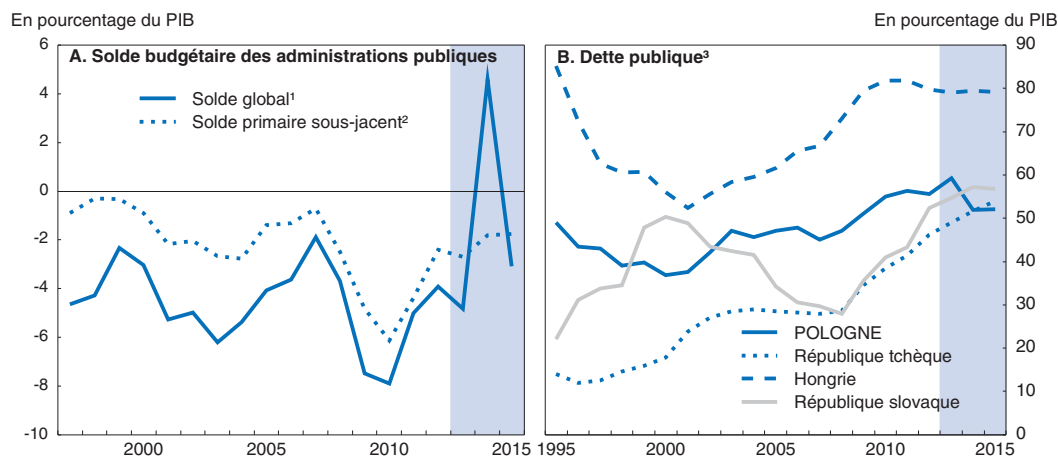
- Surveiller attentivement les ratios service de la dette/revenu et les plafonner si l'endettement des ménages devient excessif. Réduire la vulnérabilité externe des banques en développant le marché interne des obligations garanties.
- Nommer les membres du CPM avec des mandats non renouvelables et échelonnés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

Politique budgétaire

Les objectifs de politique budgétaire n'ont pas été atteints

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

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




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

2. En pourcentage du PIB potentiel.

3. Définition de Maastricht.

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

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

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

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

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

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

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

1. Projections de l'OCDE pour 2013.

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

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

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

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

En % du PIB

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

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

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

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

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

Poursuivre l'assainissement à moyen terme

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

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

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

Renforcer encore le cadre budgétaire

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

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

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

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

Recommandations de politique budgétaire

Principales recommandations :

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

Autres recommandations :

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

Recommandations de politique budgétaire (suite)

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

Parvenir à une croissance durable et solidaire

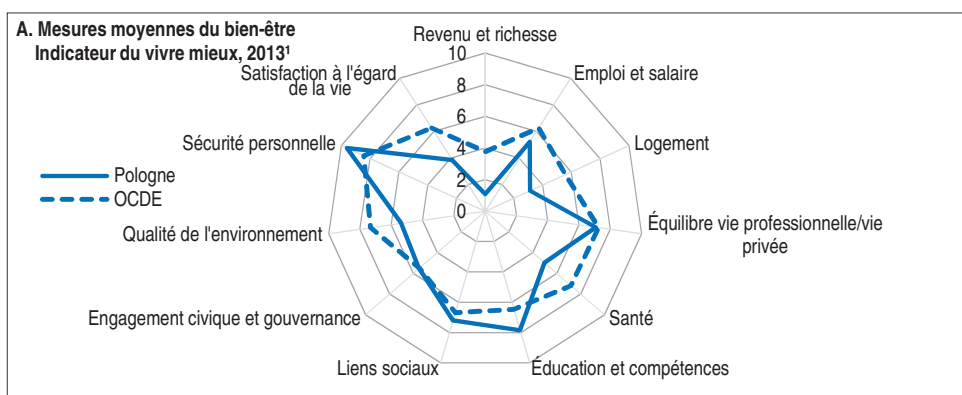
Il est indispensable d'obtenir une croissance durable pour que la Pologne continue à se rapprocher des pays les plus performants sur le plan du bien-être (graphique 13, parties A et B). Les retards en matière de bien-être sont liés à un état de privation matérielle encore relativement répandu, malgré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

Veiller à la qualité de l'environnement

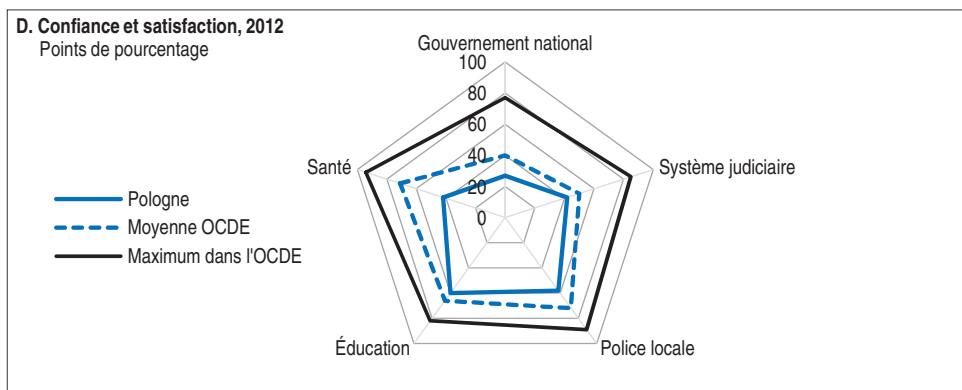
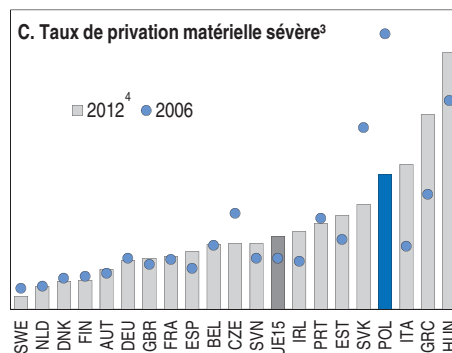
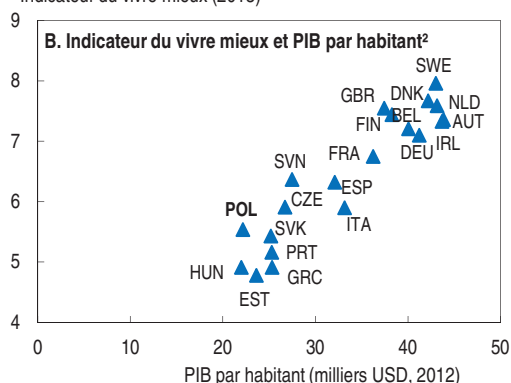
Le chapitre de la dernière *Étude* consacré aux politiques liées au changement climatique (OCDE, 2012 ; Égert, 2012b) indiquait que des progrès avaient été accomplis au cours de la décennie écoulée en matière de réduction de l'intensité énergétique et des émissions de gaz à effet de serre (graphique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

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

Graphique 13. Indicateurs sociaux




Indicateur du vivre mieux (2013)



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

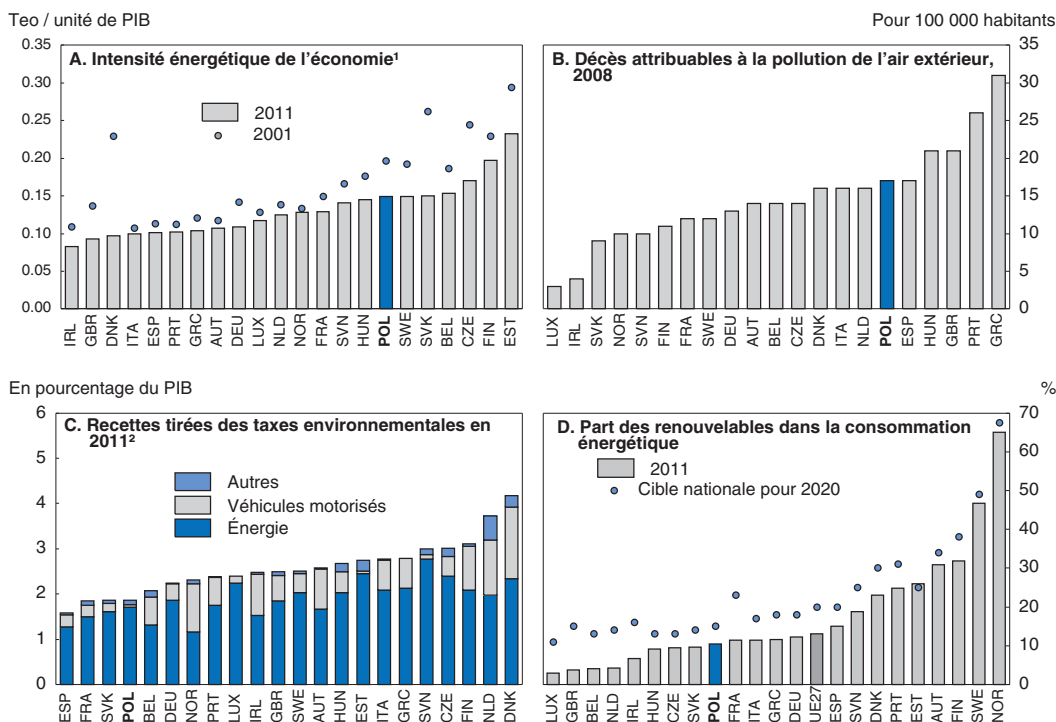
Source : OCDE (2013), *Statistiques des comptes nationaux de l'OCDE* (base de données), juin et indicateur du vivre mieux de l'OCDE ; *Panorama des administrations publiques 2013* ; Eurostat (2013), *Revenu et conditions de vie*, Base de données Eurostat, juin.

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

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


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

Graphique 14. Indicateurs environnementaux



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

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

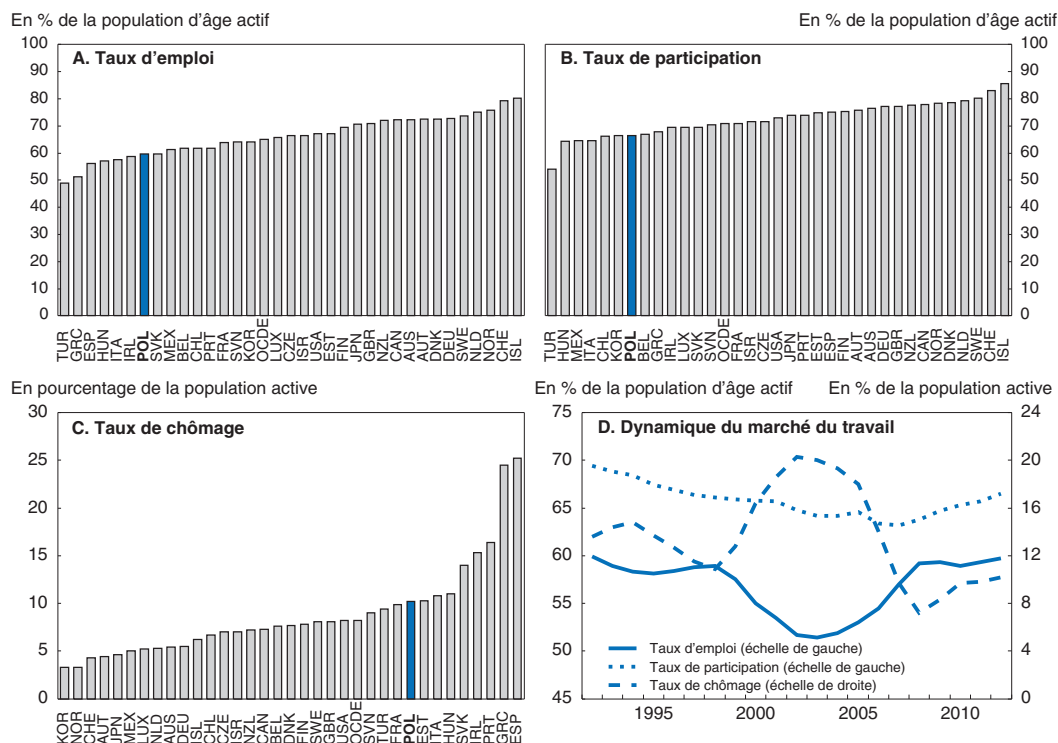
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932999488>

Améliorer le fonctionnement du marché du travail


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

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

Graphique 15. Indicateurs du marché du travail, 2012



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

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

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

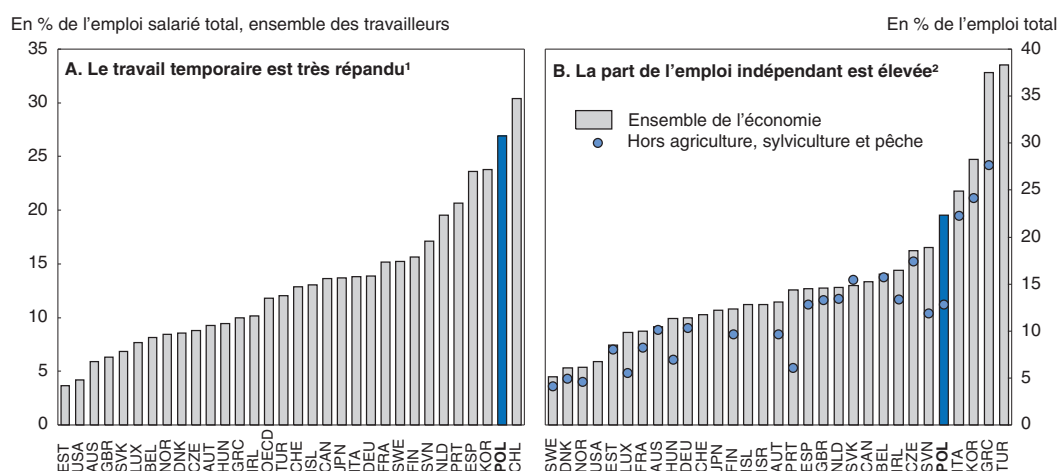
ont été introduits en 2012, conformément aux recommandations de l'OCDE. La mobilité de la main-d'œuvre est également freinée par les distorsions salariales et la conception des dispositifs d'indemnisation du chômage et d'aide sociale (voir chapitre 1 de l'Étude). En particulier, les avantages procurés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

Réduire la segmentation du marché du travail

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

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

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



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

2. 2011 pour l'Australie.

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

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

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

Améliorer l'activation des chômeurs

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

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

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

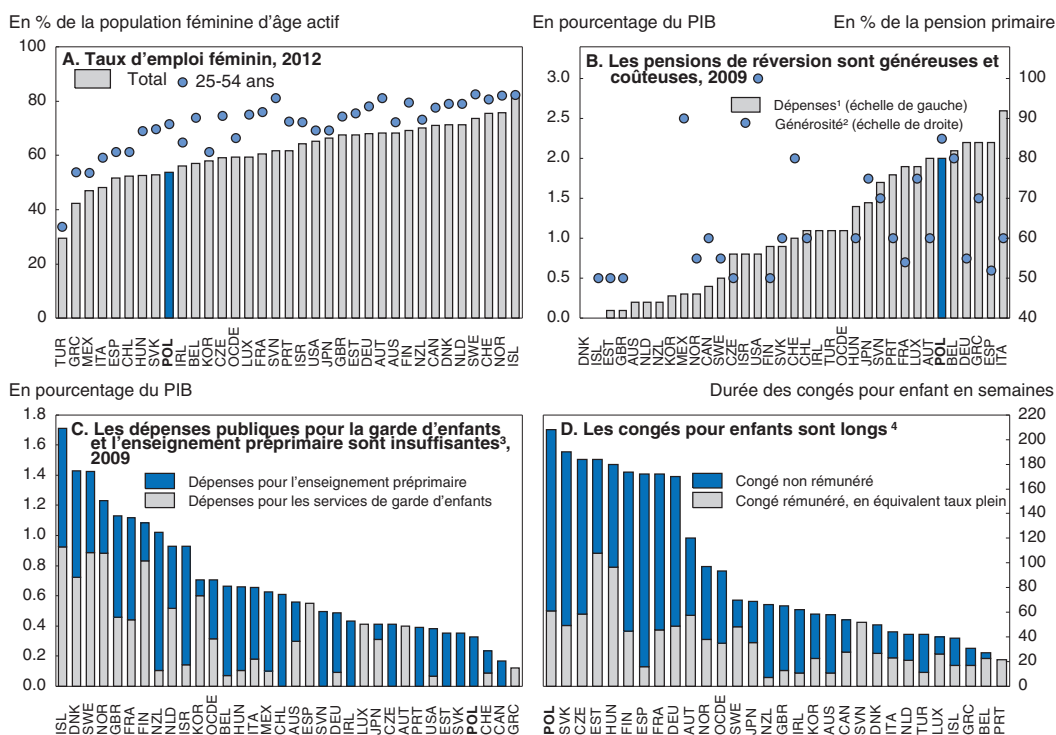
chômage sont bas, les taux effectifs peuvent devenir très élevés lorsque les indemnités sont associées à d'autres transferts et aux coins fiscaux relativement élevés qui existent sur les bas revenus. Si une aide accrue était mobilisée en faveur des personnes qui exercent un emploi, le travail serait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

Améliorer les politiques ciblées sur des groupes particuliers

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

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

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



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

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

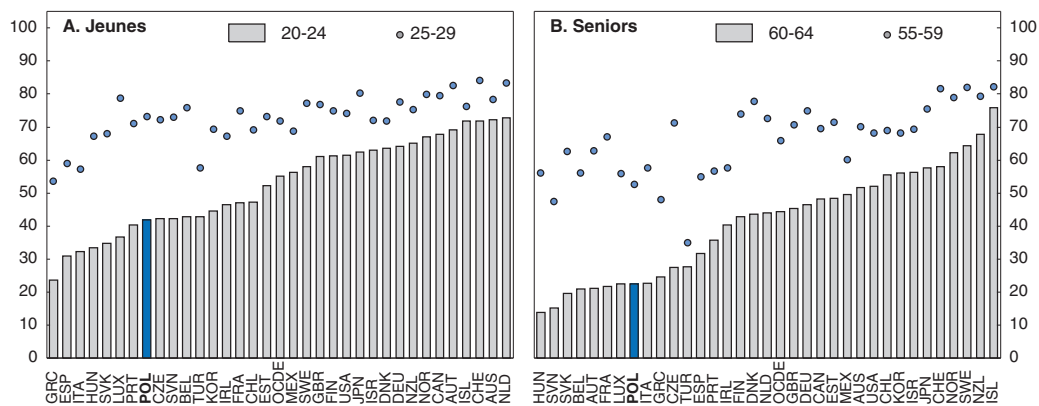
Comment lire la partie D du graphique : On obtient ce graphique en ajoutant les périodes rémunérées et non rémunérées de congé de maternité et de congé parental. En Pologne, par exemple, le congé de maternité se compose de 26 semaines rémunérées à hauteur de 100 % du salaire et de 26 semaines rémunérées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

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


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

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

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



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

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

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

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

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

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

Recommandations pour stimuler l'emploi

Principales recommandations :

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

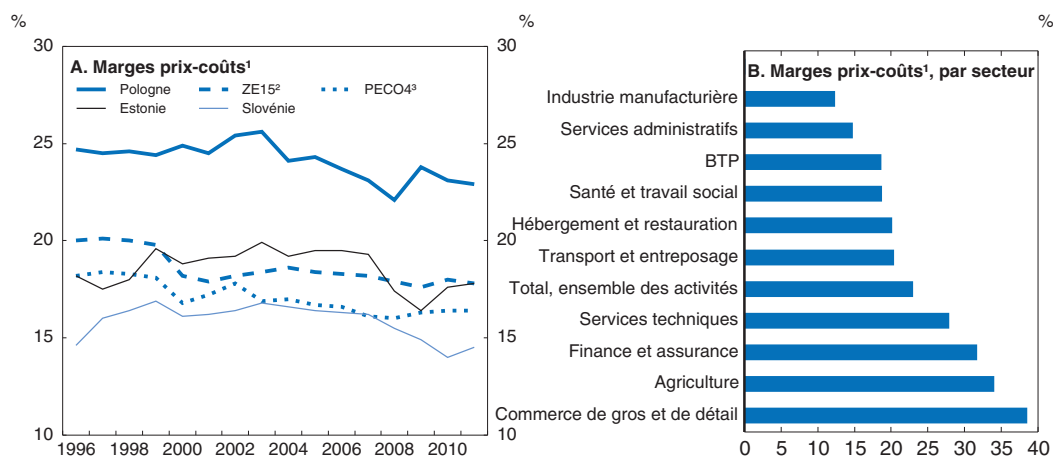
Autres recommandations :

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

Renforcer la concurrence sur les marchés de produits

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


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



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

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

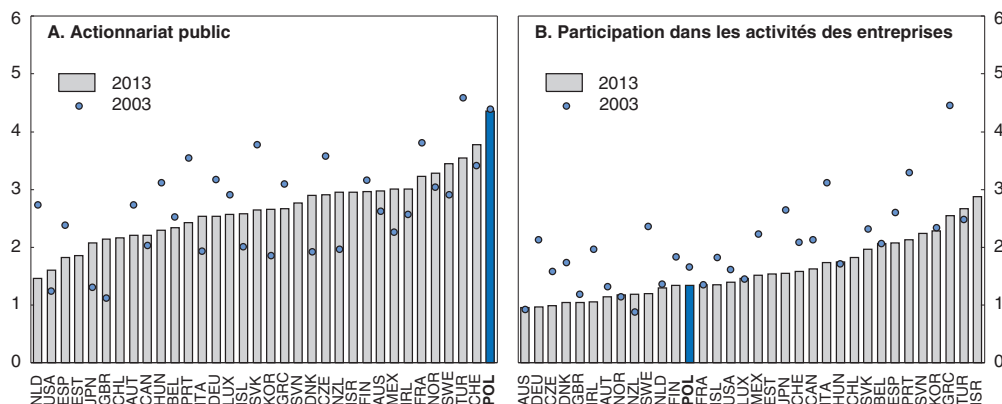
Comment lire ce graphique : La marge prix-coûts correspond à la différence entre le chiffre d'affaires et les coûts variables (intrants intermédiaires et main-d'œuvre) divisée par le chiffre d'affaires. Une marge plus élevée signifie que les pressions concurrentielles sont plus faibles et les rentes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

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

Réduire l'actionnariat public, qui fausse la concurrence

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


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



1. 2008 pour les États-Unis.

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

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

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

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

Renforcer l'application du droit de la concurrence

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

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

Améliorer les procédures de passation des marchés publics

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

Renforcer la concurrence dans les industries de réseau

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

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

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

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

Renforcer la concurrence dans les services professionnels

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

Recommandations pour renforcer la concurrence sur les marchés de produits

Principales recommandations :

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

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

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

Autres recommandations :

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

Bibliographie

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

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



Extrait de :
OECD Economic Surveys: Poland 2014

Accéder à cette publication :
https://doi.org/10.1787/eco_surveys-pol-2014-en

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2015), « Évaluation et recommandations », dans *OECD Economic Surveys: Poland 2014*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: https://doi.org/10.1787/eco_surveys-pol-2014-3-fr

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

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

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