



Étude économique de la Pologne, 2001

Résumé

La Pologne a enregistré une performance économique impressionnante au cours de la seconde moitié des années 90 et elle est en bonne position pour une croissance relativement rapide de la production dans le moyen terme. Cependant, les signes de surchauffe apparus en 1999 ont fait place à un rapide affaiblissement de l'activité vers la fin de 2000. La progression du PIB réel s'est ralentie sensiblement, le chômage a fait un bond et l'inflation a reculé, et les conditions d'un assouplissement de la politique monétaire sont donc en place. Maintenir un taux d'inflation peu élevé et réduire le déficit de balance courante resteront néanmoins des tâches difficiles dans le moyen terme. Il faudra pour cela que la politique monétaire soit de plus en plus centrée sur des objectifs d'inflation pluriannuels. Il est tout aussi important que le budget soit déterminé dans un cadre à moyen terme, un premier objectif étant de dégager un excédent des administrations publiques d'ici à 2003. La mise en œuvre de réformes ambitieuses sur le marché du travail est essentielle pour favoriser la création d'emplois et absorber les ressources de main-d'œuvre largement sous-utilisées. En même temps, les autorités devraient réaffirmer leur intention d'abandonner le contrôle des entreprises publiques en procédant à une rapide privatisation, notamment dans les secteurs sensibles. Une réforme de la réglementation favorisant la restructuration des grandes industries de réseau comme les chemins de fer, les télécommunications et l'électricité devrait être mise en œuvre en vue de renforcer la concurrence. La Pologne a aussi besoin d'adopter une stratégie à long terme de réforme structurelle de son agriculture et d'intégrer davantage ce secteur aux marchés internationaux. Malgré le grand progrès réalisé en matière de réduction des dommages causés à l'environnement par les industries lourdes, il faut poursuivre l'action afin de supprimer les incitations perverses. En particulier, les écotaxes aideraient à améliorer la qualité de l'air dans le centre des villes et à réduire la contribution de la Pologne au réchauffement planétaire. Ces réformes seront essentielles pour parvenir à une croissance durable dans le moyen terme, ainsi que pour atteindre l'objectif à moyen terme des autorités, à savoir une intégration harmonieuse dans l'économie européenne. ■

Quels facteurs expliquent la croissance rapide de la Pologne ?

L'inflation et le déficit de la balance courante font-ils toujours peser une menace ?

Quelles orientations de la politique monétaire et de la politique budgétaire seraient souhaitables à ce stade ?

Quelles sont les perspectives de moyen terme pour la croissance de la production et pour le marché du travail ?

Comment encourager les créations d'emplois, combattre le chômage et réduire la pauvreté ?

Quelles politiques structurelles pourraient encourager la croissance de la production et les créations d'emplois ?

Quelles sont les réformes nécessaires dans les régions rurales ?

Comment renforcer les politiques de l'environnement de façon à améliorer la qualité de l'air et de l'eau ?

Pour plus d'informations

Cette Synthèse présente les évaluations et les recommandations de l'Étude économique de la Pologne pour 2001. Le Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement, composé des 30 pays Membres de l'Organisation et de la Commission européenne, est responsable de ces Études. Le Département des affaires économiques prépare un projet d'étude qui est ensuite modifié sur la base des délibérations et publié sous la responsabilité du Comité.

Quels facteurs expliquent la croissance rapide de la Pologne ?

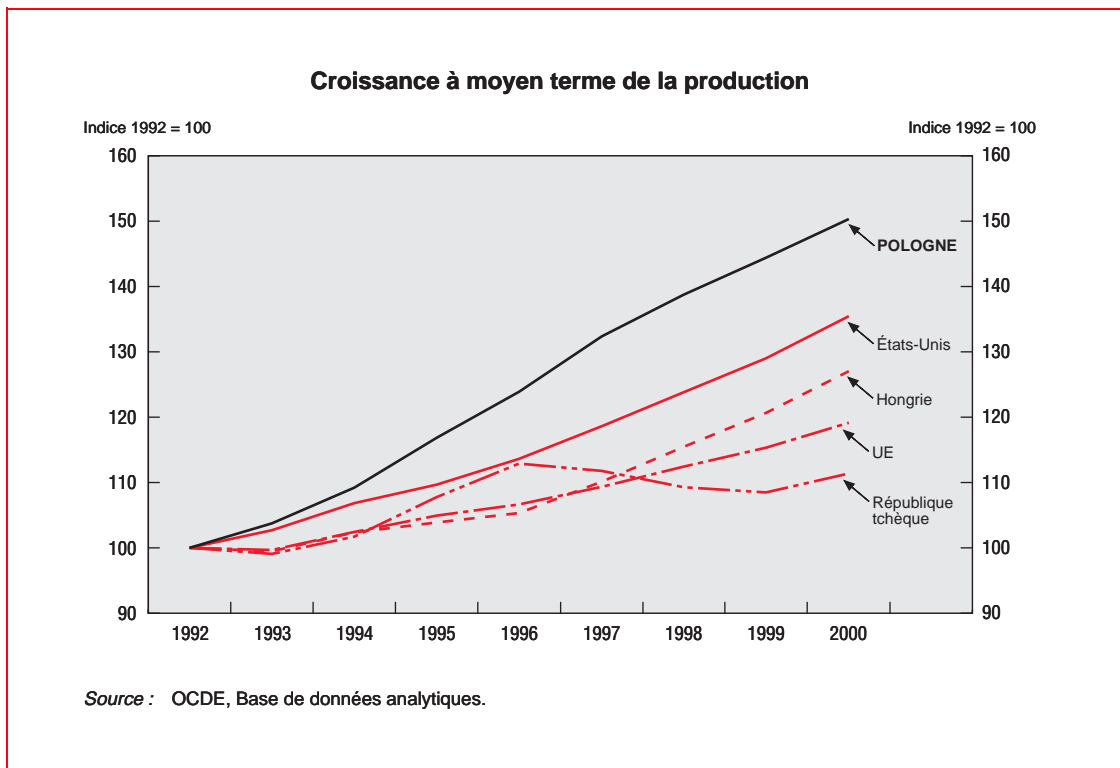
L'économie polonaise a obtenu des résultats spectaculaires pendant la seconde moitié des années 90. Le PIB réel s'est accru en moyenne de 5½ pour cent par an, l'inflation a fortement reculé, et le niveau de vie moyen s'est sensiblement amélioré. Ces résultats ont tenu aux efforts persistants déployés aussi bien par les pouvoirs publics que par le secteur privé pour jeter les bases d'une croissance dura-

ble. Bon nombre d'entreprises ont été privatisées, restructurées et modernisées. Les entrées cumulées d'investissements directs étrangers ont atteint l'équivalent de 20 pour cent du PIB sur la période 1996-99, assurant aux grandes entreprises des capitaux et du savoir-faire très nécessaires. Deux millions de petites et moyennes entreprises ont contribué de manière remarquable à la croissance économique. Même les entreprises d'État traditionnellement surdimensionnées semblent accélérer leurs efforts d'ajustement – notamment dans le secteur des charbonnages qui fait l'objet d'une très vaste réorganisation. La Pologne a donc été à de nombreux égards l'une des économies en

transition les plus performantes. Néanmoins, le taux de chômage est depuis un certain temps l'un des plus élevés de la zone de l'OCDE et continue donc de poser un très sérieux problème. ■

L'inflation et le déficit de la balance courante font-ils toujours peser une menace ?

Qui plus est, après plusieurs années de très bons résultats, l'économie a accusé



des signes de déséquilibres à partir du milieu de 1999. La hausse des prix à la consommation s'est accélérée pour s'établir pendant un temps au-dessus du taux de 10 pour cent, et elle a dépassé pendant deux années consé-

cutives les objectifs fixés par la Banque nationale de Pologne. Un autre signe de déséquilibre a été le creusement du déficit de la balance des opérations courantes, qui est passé temporairement à plus de 7 pour cent du PIB, en

partie du fait de l'emballement des cours mondiaux de l'énergie mais aussi de la vive croissance des importations en termes réels. Face à ces déséquilibres grandissants, le Conseil de politique monétaire (CPM) de la Banque

nationale de Pologne a relevé ses taux directeurs en plusieurs étapes. Dans un premier temps, ces mesures ont étroitement suivi l'évolution de l'inflation, mais vers la fin de 2000, les taux d'intérêt sont montés en termes réels et la liquidité s'est resserrée, freinant l'expansion du crédit et l'investissement. Un autre facteur de modération tout au long de l'année a été l'érosion de la croissance des revenus réels et l'affaiblissement de la confiance des consommateurs, avec pour conséquence une forte baisse des ventes de détail. L'activité a de ce fait beaucoup perdu de son dynamisme au cours des six derniers mois de 2000 et, au quatrième trimestre, la croissance du PIB réel n'était plus que de 2,4 pour cent en glissement annuel. Dans le même temps, le taux de chômage s'est accru pour s'établir au niveau sans précédent de 15 pour cent. Ces évolutions ont cependant aidé à stabiliser les déséquilibres macroéconomiques. A la fin de l'année, l'inflation était revenue à 8½ pour cent et le déficit de la balance des opérations courantes s'était contracté aux alentours de 6 pour cent du PIB.

Malgré l'ampleur de la récente décélération, les autorités tablent sur une croissance du PIB réel de 4½ pour cent en 2001, ce qui exigerait une nette reprise de l'activité. L'incertitude est grande, cependant, quant à la vigueur de l'activité dans le court terme. Le revenu réel des ménages sera stimulé par les versements de compensation au profit des retraités, les transferts aux victimes du travail obligatoire durant la seconde guerre mondiale et peut-être, une désinflation plus rapide que prévu. Mais les forces à l'œuvre dans l'économie internationale, notamment au sein de l'Union européenne, semblent moins expansionnistes que prévu, ce qui pourrait affecter la croissance des exportations dans l'avenir proche. La forte aggravation du chômage a une incidence négative sur la consommation privée, et les enquêtes de conjoncture font apparaître un tassement de la

confiance. Le volume des importations a pratiquement cessé d'augmenter, la raison en étant vraisemblablement l'atonie de la demande intérieure. ■

Quelles orientations de la politique monétaire et de la politique budgétaire seraient souhaitables à ce stade ?

Si le risque de faiblesse prolongée de l'activité tendait à se préciser, il deviendrait alors souhaitable de donner une orientation moins restrictive à la politique monétaire. Les deux baisses de taux directeurs de 1 pour cent chacune en mars étaient justifiées par l'apparition de plusieurs facteurs désinflationnistes : la demande intérieure était faible, le chômage avait fortement augmenté, les coûts unitaires de main-d'œuvre progressaient très lentement, les cours du pétrole avaient chuté et le taux de change était ferme. S'il se révèle nécessaire, tout nouvel assouplissement devra être opéré prudemment pour ne pas menacer l'objectif d'inflation à moyen terme, inférieur à 4 pour cent, que le CPM entend réaliser d'ici 2003. Les tensions inflationnistes risquent en effet de rester assez soutenues dans les années à venir dans la mesure où la convergence vers des niveaux de revenu plus élevés fera monter les salaires dans le secteur des biens non échangeables. Plusieurs leçons doivent être tirées de l'expérience des pays où l'inflation, déjà modérée, a pu être ramenée à de faibles niveaux. Le premier impératif est une politique budgétaire saine. Deuxièmement, la crédibilité de la banque centrale est également importante lorsqu'il s'agit d'influer sur les anticipations inflationnistes, pour lesquelles les évolutions passées paraissent avoir été déterminantes. Cela implique que des responsables gouvernementaux s'abstiennent de commen-

ter publiquement la politique monétaire avant même les réunions du CPM, notamment au cours de la phase actuelle où la crédibilité n'est pas encore totalement acquise. Troisièmement, étant donné la lenteur et le caractère imprévisible des mécanismes de transmission, le CPM devrait s'attacher de plus en plus à des objectifs d'inflation pluriannuels et non plus annuels. Quatrièmement, la politique monétaire devrait être plus expressément tournée vers l'avenir. Dans ce contexte, il faut se féliciter des mesures prises par la Banque nationale de Pologne pour améliorer ses outils de prévision. Enfin, pour juguler l'inflation, il est important d'ouvrir les marchés à la concurrence, notamment ceux des services privés, des services d'utilité publique et des produits agricoles. De telles réformes faciliteraient la conduite de la politique monétaire à moyen terme.

Dans le même esprit, la politique budgétaire devrait elle aussi être guidée par des objectifs à moyen terme. Des dérapages sont intervenus au cours des deux dernières années, de sorte que le déficit des administrations publiques a été plus élevé que prévu en 2000. Ces dérapages ont résulté en partie d'une moins-value de recettes fiscales et des difficultés de démarrage associées à la réforme des systèmes de retraite, d'éducation et d'administration publique. La mise en œuvre de la réforme des soins de santé s'est également révélée plus difficile que prévu, en raison des problèmes financiers généralisés du secteur hospitalier public et du mécontentement grandissant des patients. Ces différents facteurs ont retardé l'assainissement prévu des finances publiques. Certes, le déficit du budget de l'État tient en partie aux dépenses liées au nouveau système de retraite, dépenses sans caractère inflationniste parce que contribuant à augmenter l'épargne individuelle. Malgré tout, les autorités devraient s'employer essentiellement à remettre le budget sur la voie de l'assainissement à moyen terme et viser à l'excédent du budget des administrations publiques d'ici 2003. Une telle stratégie se

justifierait pour de nombreuses raisons. Premièrement, la consolidation des finances publiques devrait contribuer à accroître l'épargne nationale et donc à faire reculer le déficit des opérations courantes. Bien que celui-ci ait baissé en 2000, il demeure excessivement important et son financement deviendra de plus en plus difficile à l'avenir dans la mesure où les ressources procurées par les privatisations se tariront. Deuxièmement, les autorités vont prochainement se trouver confrontées à un brusque gonflement de leurs obligations au titre du service de la dette lorsque le délai de grâce prévu dans le cadre des accords de rééchelonnement de la dette souveraine viendra à expiration. Troisièmement, d'importants investissements publics devront être faits en prévision de l'adhésion à l'UE et après cette adhésion. Les autorités n'ont donc guère d'autre choix que de durcir les finances publiques. Le budget 2001, qui vise à ramener le déficit « économique » des administrations publiques à 1.8 pour cent du PIB, constituera un premier pas dans ce sens. Il est absolument essentiel que les autorités évitent tout nouveau dérapage et entretiennent la dynamique d'assainissement, non seulement pour le budget de l'État mais aussi, plus généralement, pour les administrations publiques. Une plus grande transparence des comptes publics serait souhaitable à cet égard, en particulier pour l'administration de la sécurité sociale (ZUS) et les caisses d'assurance maladie. ■

Quelles sont les perspectives de moyen terme pour la croissance de la production et pour le marché du travail ?

Au-delà du ralentissement économique immédiat, les perspectives de croissance sont très encourageantes. L'économie polonaise a prouvé au fil des ans qu'elle pouvait s'adapter et se

redresser. Les efforts engagés pour préserver la stabilité macroéconomique et procéder à des réformes structurelles laissent bien augurer de la croissance future de l'activité. Le nouveau système de retraite, qui est très proche de la neutralité actuarielle, réduira très sensiblement au fil du temps les engagements au titre des retraites et contribuera à améliorer le potentiel de croissance à long terme. Les perspectives sont malheureusement beaucoup moins encourageantes en ce qui concerne la création nette d'emplois. Le modèle social défendu pendant les années 90 par les gouvernements de coalition comporte de nombreux aspects qui ne sont pas favorables à l'emploi. La protection de l'emploi est très développée, entraînant la rigidité du marché du travail. Les mécanismes d'indexation des salaires et l'absence de différenciation du salaire minimum conduisent à des coûts de main-d'œuvre élevés qui tendent à écarter les travailleurs les moins qualifiés du marché du travail. La générosité des pensions de retraite anticipée et d'invalidité a eu pour conséquence de très fortes hausses des cotisations de sécurité sociale. Les mesures destinées à réduire l'offre de main-d'œuvre n'ont pas réussi à atteindre l'objectif visé dans la mesure où bon nombre de bénéficiaires sont restés en activité. De plus, on a surtout cherché à faire baisser le chômage, sans s'attacher aux ressources de main-d'œuvre en tant que facteur de développement. Enfin, les services publics de l'emploi n'encouragent pas la recherche active d'un travail, et les chômeurs ne font pratiquement l'objet d'aucun suivi individuel. Dans ces conditions, il est probable que le chômage structurel se situe déjà à un niveau élevé. Une constatation particulièrement préoccupante est le faible taux d'emploi des jeunes sortis du système scolaire, et ses conséquences sociales inévitables. Ainsi donc, en l'absence de profondes réformes de la politique du marché du travail, la Pologne pourrait connaître les taux de chômage durablement élevés auxquels d'autres pays de l'OCDE se sont trouvés confrontés dans le passé. ■

Comment encourager les créations d'emplois, combattre le chômage et réduire la pauvreté ?

Malheureusement, peu de choses ont été faites depuis la dernière *Étude* pour réformer la politique du marché du travail. Il conviendrait donc de tirer les leçons de l'expérience des pays qui ont mieux réussi à faire reculer un chômage élevé et persistant. La réduction du coin fiscal ainsi que des coûts de main-d'œuvre est essentielle à cet égard. La récente réforme des retraites a constitué un pas dans ce sens, en transformant les cotisations au régime vieillesse en épargne – alors qu'il s'agissait auparavant d'un impôt – et en mettant fin aux dispositifs généralisés de préretraite. Mais il faudra du temps pour que les intéressés intègrent ces réformes et s'adaptent aux nouvelles incitations. En attendant, il serait particulièrement important, pour accroître l'employabilité des travailleurs peu qualifiés, d'alléger les cotisations au niveau du salaire minimum ou légèrement au-dessus. Les cotisations à l'assurance invalidité, actuellement élevées, pourraient être également réduites, à la fois en durcissant les conditions d'admissibilité et en faisant davantage appels aux impôts indirects, par exemple des écotaxes comme la suggestion en est faite plus loin. Il importerait en outre d'abaisser le taux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques pour atténuer la charge fiscale des travailleurs à bas salaire et rendre le travail plus attrayant. Il serait également bon d'introduire plus de flexibilité dans la durée du travail, pour permettre aux entreprises d'adapter leurs plans de production aux fluctuations de l'activité et pour leur éviter de devoir payer d'importantes primes au titre des heures supplémentaires. Une mesure concrète dans ce sens serait d'encourager l'annualisation du temps de travail. Il faudrait que les services de l'emploi soient plus volontaristes et assurent

un meilleur fonctionnement du marché du travail. Ceci supposerait qu'ils coopèrent plus étroitement avec les employeurs pour mieux apprécier leurs besoins spécifiques. Les services de l'emploi devraient également établir des plans individuels pour chaque chômeur, définissant des stratégies pour permettre le retour sur le marché du travail, notamment par le biais d'une formation de reconversion. Cet effort devrait principalement viser les jeunes chômeurs pour mobiliser leur capital humain et encourager leur participation au marché du travail, la transition de l'école à la vie active semblant être particulièrement difficile.

Il faudra cependant un certain temps pour que les politiques actives du marché du travail portent leurs fruits, et le chômage restera donc vraisemblablement le lot de nombreux travailleurs dans le proche avenir. Il en résultera une aggravation de la pauvreté qui, bien que n'étant pas généralisée, est loin d'être négligeable dans certaines régions. La décision des autorités d'instituer la couverture universelle des systèmes de pensions et d'assurance maladie a contribué dans une large mesure à protéger ces groupes de la population. Néanmoins, il s'agit désormais d'éviter que de nombreuses personnes défavorisées continuent de vivre dans la pauvreté et restent incapables de s'adapter à la nouvelle société. Pour ces individus et leurs familles, il faudra mieux cibler les prestations sociales pour qu'elles répondent aux besoins. ■

Quelles politiques structurelles pourraient encourager la croissance de la production et les créations d'emplois ?

L'ampleur du chômage ne devrait pas empêcher de lever les contrôles exercés par l'État sur le secteur des entreprises. La Pologne a été largement récompensée de ses efforts ambitieux de privati-

sation et de restructuration, et elle devrait continuer de mettre en œuvre son programme. Pour 2001, le gouvernement attend 18 milliards de zlotys des privatisations, essentiellement grâce à la vente de blocs supplémentaires d'actions de TPSA (télécommunications), PZU (assurance) et LOT (compagnie aérienne), objectif qui semble difficile à atteindre. Le processus de privatisation a été temporairement remis en question lorsque les autorités ont commencé à reprendre le contrôle d'une société partiellement privatisée (PZU), ce qui a créé un certain désarroi parmi les investisseurs étrangers. Pour rétablir la confiance, il faudrait que les autorités précisent qu'elles acceptent de perdre le contrôle de la gestion des entreprises après leur privatisation. Une telle déclaration est d'autant plus nécessaire que la présence de l'État dans l'économie est encore excessivement importante. La part de la valeur ajoutée générée par le secteur privé en Pologne est l'une des plus faibles des économies en transition. Rien ne permet d'affirmer que les autorités vont parvenir, conformément à l'objectif qu'elles se sont fixées, à céder 70 pour cent des actifs des entreprises d'État d'ici la fin de 2001. En conséquence, atteindre les objectifs du programme de privatisation reste hautement prioritaire. Les autorités devraient également prendre des mesures concrètes pour faire progresser la privatisation dans des secteurs sensibles, tels que les charbonnages, la sidérurgie et l'armement. Dans certains de ces secteurs, elles envisagent de suspendre les mécanismes du marché pendant la période d'ajustement, par exemple en organisant des cartels de crise. Ces interventions de l'État devraient être transparentes, strictement limitées dans le temps et adoptées après publication des avis de l'Office pour la concurrence et la protection des consommateurs. Elles devraient aussi respecter les réglementations de l'UE interdisant les ententes pour ne pas nuire aux intérêts des consommateurs.

Dans le secteur de l'électricité, pour procéder à la privatisation et à la réforme

de la réglementation, les autorités séparent verticalement les centrales électriques, les compagnies régionales de distribution et le réseau de transport. Une Autorité de Régulation de l'Énergie octroie des licences énergie aux nouveaux entrants et approuve les tarifs de l'électricité, tandis que les gros utilisateurs ont la liberté du choix de leur fournisseur d'énergie. Une Bourse de l'électricité a été créée pour compenser les transactions journalières. Néanmoins, du fait de dispositifs institutionnels hérités du passé, les contrats d'achat à long terme conclus entre les centrales et les gros consommateurs à des tarifs préétablis empêchent toute concurrence effective. En conséquence, à la fin de 2000, 1 pour cent seulement des échanges d'électricité avait été traité par la Bourse de l'électricité. Le gouvernement a décidé de mettre en place un système de compensation pour amortir le fardeau financier imposé aux consommateurs d'électricité. Des mesures propres à encourager les transactions à la Bourse de l'électricité seraient effectivement souhaitables pour faire progresser la réforme, y compris pour ce qui concerne la libéralisation des prix et la privatisation de ce secteur. La mise en place d'un cadre réglementaire doit cependant se faire avec prudence, toutefois, si l'on veut préserver les incitations à développer les capacités à long terme et assurer la sécurité des approvisionnements face aux perspectives imprévisibles de la demande.

Dans le secteur du charbon, les programmes de restructuration avancent bien. L'objectif est de réduire considérablement les coûts d'exploitation, ce qui devrait aider à rétablir une certaine viabilité financière. Les suppressions d'emplois massives se sont accompagnées d'un certain nombre de mesures destinées à atténuer les effets sociaux de ces programmes et à faciliter le recyclage des jeunes travailleurs. En ce qui concerne la sidérurgie, la réduction de l'activité et la privatisation se sont étalées sur toute la décennie, mais des problèmes majeurs subsistent sur les deux principaux sites de production, qui représentent à eux deux plus de 50 pour cent de la pro-

duction du secteur. Le gouvernement a élaboré un programme de restructuration pour ce secteur et cherche activement des partenaires commerciaux pour le mettre en œuvre. Éviter une impasse politique ou maîtriser les coûts budgétaires, il faudra trouver un équilibre entre les deux.

Une autre tâche difficile pour les autorités réside dans la réforme du secteur des chemins de fer. Cette réforme est d'autant plus importante qu'il existe un important potentiel de transport ferroviaire sur l'ensemble du territoire plat de la Pologne et qu'il faut décongestionner le réseau routier et en profiter pour améliorer l'environnement. Plusieurs mesures visent à restructurer le monopole des chemins de fer de PKP : sauvetage financier grâce à des obligations garanties de restructuration, séparation verticale de l'infrastructure, du transport de voyageurs et du fret, et ouverture progressive des services à la concurrence. Il importe que la réforme qui vient d'être lancée ne butte pas contre les intérêts en place et que tous les participants potentiels au développement à long terme des chemins de fer se voient offrir des incitations à investir.

La privatisation et la déréglementation rapides de l'économie devraient conduire à des gains appréciables de bien-être et d'efficacité. L'amélioration du gouvernement d'entreprise, notamment en renforçant la surveillance que peuvent exercer les petits actionnaires en est un des ingrédients primordiaux. Le marché boursier ne joue pas encore un rôle important dans le financement du secteur des entreprises, les investisseurs institutionnels nationaux (principalement les organismes de retraite) n'exigent pas des normes élevées de gouvernement d'entreprise. Les introductions en bourse sont rares, seule une minorité d'actions est échangée pour la plupart des entreprises, et les participations dominantes restent aux mains de leurs investisseurs stables et stratégiques, notamment le Trésor. Cette structure du capital explique le nombre limité de fusions et d'acquisitions qui s'opèrent sur le marché. Dans ces conditions, le gouvernement

d'entreprise n'est toujours pas satisfaisant sous certains aspects, les droits des investisseurs minoritaires n'étant pas représentés à hauteur de leur participation, en particulier dans les décisions majeures de réorganisation. Un nouveau code du commerce, qui s'appliquera en 2001, devrait contribuer à renforcer le marché boursier et la qualité du gouvernement d'entreprise. Le nouveau code interdira l'utilisation d'actions à droits de vote multiples et accroîtra les pouvoirs des conseils de surveillance et des assemblées annuelles des actionnaires. La loi sur les prises de contrôle doit aussi être révisée afin de d'améliorer la transparence sur le marché du contrôle des entreprises. Ces efforts juridiques devraient être soutenus par des actions collectives de la communauté des investisseurs visant à définir des principes directeurs concernant les bonnes pratiques en matière de gouvernement d'entreprise attendues des sociétés polonaises cotées en bourse. ■

Quelles sont les réformes nécessaires dans les régions rurales ?

Le secteur agricole est resté en grande partie à l'écart des vastes efforts de restructuration et de modernisation. La politique agricole a tenté de préserver les revenus des agriculteurs en soutenant les prix et en limitant l'exposition à la concurrence internationale. Cela n'a pas empêché une baisse progressive des revenus agricoles au cours de la décennie passée. L'ampleur du chômage en zone rurale a également ralenti la restructuration et la modernisation des exploitations, facteurs d'amélioration de la productivité. La politique agricole devrait avoir pour objectif de promouvoir les activités concurrentielles et l'emploi. Une inflexion de la politique agricole sera de toute façon indispensable pour l'entrée dans l'Union européenne, qui exigera la suppression de la protection commerciale intracommunautaire, tout

en augmentant peut-être la protection vis-à-vis des pays tiers. À l'avenir, il faudrait autant que possible renoncer aux interventions qui créent des distorsions sur le marché et chercher à mettre en place une stratégie intégrée de développement rural durable, qui devrait s'appliquer dans tous les secteurs et aller au-delà de l'agriculture. Avec des conditions propices à l'entreprise et des politiques sociale et de la main-d'œuvre bien adaptées, les zones rurales devraient pouvoir se développer en s'appuyant sur leurs atouts spécifiques, notamment l'agriculture biologique, les industries alimentaires rurales et le tourisme vert. Il faudrait aussi centrer l'effort sur l'éducation en milieu rural car le niveau actuel d'instruction désavantage nettement les agriculteurs sur le marché du travail. Les aides pré-adhésion de l'Union européenne pourraient contribuer à cette action. ■

Comment renforcer les politiques de l'environnement de façon à améliorer la qualité de l'air et de l'eau ?

Un des points forts de l'agriculture polonaise est le respect de l'environnement. Hors du secteur agricole, la gestion du lourd héritage du passé en matière de dommages à l'environnement est en bonne voie. Les rejets de polluants atmosphériques par les secteurs industriel et énergétique – surtout les industries lourdes, qui sont les plus polluantes – ont été réduits. Les prélèvements d'eau ont été ramenés à des niveaux plus raisonnables. La situation concernant les « points chauds » de la pollution qui étaient dangereux pour la santé humaine a été améliorée. Même si la pollution a été sensiblement réduite, les autorités se trouvent maintenant confrontées à des tâches plus lourdes et plus complexes. La principale difficulté dans ce processus sera d'élaborer des politiques de

développement durable qui soient à la fois efficaces du point de vue de l'environnement et favorables au marché. Il faudra pour cela s'abstenir de recourir outre mesure à certaines « réglementations contraignantes », notamment des normes techniques obligatoires, qui entraîneraient des coûts excessifs pour l'économie. Pour les objectifs environnementaux les plus ambitieux, il faudrait que la Pologne mette sur pied des programmes de mise en œuvre axés sur une amélioration rapide de la qualité de l'environnement.

La Pologne devrait en outre continuer de développer le type d'instruments économiques qu'elle a utilisés de façon si efficace au cours de la décennie passée. Par exemple, pour certains polluants, un système de permis d'émission négociables, doublé de permis intégrés pour chaque entreprise, offrirait un moyen favorable au marché de réduire les émissions et assouplirait un peu la rigidité du système de permis. Par ailleurs, le système existant d'écotaxes et de redevances sur produit très spécifiques devrait être rationalisé et centré sur les quelques redevances réellement importantes. Les droits d'accise sur l'énergie devraient aussi être remaniés de façon à fournir des incitations neutres du point de vue de la teneur en carbone, ce qui nécessiterait l'instauration d'une taxe sur la consommation de charbon, même si cela risque, dans le court terme, d'ajouter aux difficultés du secteur des charbonnages. Cela simplifierait le système de taxes environnementales et ouvrirait la voie à un véritable système d'écotaxes générales. Cette réforme devrait être

conçue dans une optique de neutralité pour les recettes publiques, par exemple en abaissant les cotisations de sécurité sociale en même temps que l'on majore les taxes d'environnement. Cela déplacerait suffisamment la charge fiscale des ressources sous-utilisées (main-d'œuvre) vers les ressources naturelles rares.

De lourds investissements publics sont nécessaires pour assainir l'environnement en vue de l'entrée dans l'UE. Ces investissements sont importants pour assurer à l'ensemble de la population un certain degré de protection de l'environnement et de la santé, mais ils doivent être efficaces par rapport à leur coût, ce qui exigera la fixation d'objectifs écologiques clairs. Il faudrait par exemple chercher surtout à améliorer la qualité de l'eau des rivières et des lacs. A cette fin, le système de gestion intégrée de bassin devrait être étendu à la gestion des ressources financières liées à l'eau. Il serait rationnel, comme l'a demandé le gouvernement polonais lors des discussions en vue de l'adhésion, de différer la mise en place, dans les petits villages, de systèmes d'égout et de stations d'épuration qui coûtent cher. Ces investissements devraient être financés de plus en plus par une augmentation des redevances d'utilisation des infrastructures environnementales, comme les redevances pour l'eau et pour l'assainissement, ce qui inciterait aussi à économiser cette ressource. Actuellement, contrairement à ce qui se passe dans d'autres pays, le secteur privé est découragé d'investir dans la protection de l'environnement. Il faut réformer la réglementation afin d'encourager la participation

du secteur privé à la protection de l'environnement.

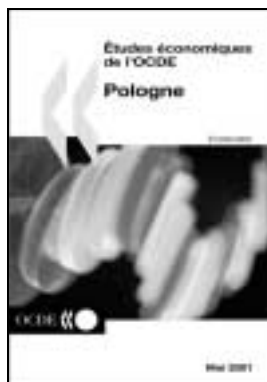
Il faut revoir le rôle des Fonds pour l'Environnement. Ces Fonds ont joué un rôle important au cours de la période de transition en mettant en place un système de financement de la protection de l'environnement. Cependant, des sources de financement privées provenant du marché deviennent maintenant disponibles pour des investissements bien conçus dans le domaine de la protection de l'environnement et les Fonds pour l'Environnement, qui reçoivent des ressources fiscales, livrent par conséquent une concurrence déloyale aux sources privées sur certains segments du marché. Il faut donc revoir leur rôle. Un large éventail de possibilités s'offre pour leur avenir, notamment leur disparition ou leur transformation en institutions commerciales. Leur dernier rôle public important pourrait consister à aider à la mise en œuvre des directives environnementales de l'Union européenne, qui demande de lourds investissements. Il faudrait pour cela définir des objectifs moins nombreux et plus clairs et cibler les dépenses en conséquence. Il faut aussi améliorer notablement la transparence et la responsabilité. ■

Pour plus d'informations

Pour obtenir plus d'informations sur l'étude, veuillez vous adresser à Patrick Lenain
(e-mail : patrick.lenain@oecd.org,
tél. : (33-1) 45.24.88.07).

Références

- **Études économiques** : Les *Études économiques* examinent les économies des pays Membres et, de temps en temps, certains pays non membres. Il y a environ 18 études réalisées chaque année. Elles sont disponibles individuellement ou par abonnement. Pour plus d'informations, veuillez consulter la section des périodiques de la librairie en ligne de l'OCDE à l'adresse Internet suivante : www.oecd.org/bookshop.



- **Pour plus d'informations** : De plus amples renseignements concernant les travaux du Département des affaires économiques de l'OCDE, y compris des informations sur d'autres publications, des données statistiques, et des documents de travail sont disponibles pour téléchargement sur le site Internet à l'adresse : www.oecd.org/eco/eco.
- **Perspectives économiques n° 69, juin 2001**. Une version préliminaire sera publiée sur le site Internet de l'OCDE environ un mois avant sa publication : www.oecd.org/eco/out/Eo.htm.

**Vous pouvez acheter en toute sécurité les publications
de l'OCDE par l'intermédiaire de la librairie en ligne de l'OCDE
www.oecd.org/bookshop**

Les Synthèses de l'OCDE sont préparées par la Division des relations publiques,
Direction des relations publiques et de la Communication.
Elles sont publiées sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

Où nous contacter ?

ALLEMAGNE

Centre de l'OCDE
de BERLIN
Albrechtstrasse 9/10
D-10117 BERLIN
Tél. : (49-30) 2888353
Fax : (49-30) 28883545
E-mail :
berlin.contact@oecd.org
Internet : [www.oecd.org/
deutschland](http://www.oecd.org/deutschland)

ÉTATS-UNIS

Centre de l'OCDE
de WASHINGTON
2001 L Street N.W., Suite
650
WASHINGTON D.C. 20036-
4922
Tél. : (1-202) 785 6323
Fax : (1-202) 785 0350
E-mail : washington.contact
@oecd.org
Internet :
www.oecdwash.org
Toll free : (1-800) 456 6323

FRANCE

Siège de l'OCDE de PARIS
2, rue André-Pascal
75775 PARIS Cedex 16
Tél. : 33 (0) 1 45 24 81 81
Fax : 33 (0) 1 45 24 19 50
E-mail : sales@oecd.org
Internet : www.oecd.org

JAPON

Centre de l'OCDE
de TOKYO
Landic Akasaka Bldg
2-3-4 Akasaka, Minato-Ku
TOKYO 107
Tél. : (81-3) 3586 2016
Fax : (81-3) 3584 7929
E-mail :
center@oecdtokyo.org
Internet :
www.oecdtokyo.org

MEXIQUE

Centre de l'OCDE
du MEXIQUE
Av. Presidente Mazaryk 526,
Colonia: Polanco,
C.P., 11560, Mexico D.F.
Tél. : (00.52.5) 281 3810
Fax : (00.52.5) 280 0480
E-mail :
mexico.contact@oecd.org
Internet :
www.rtn.net.mx/ocde/

Les Synthèses de l'OCDE sont disponibles sur le site Internet de l'OCDE

www.oecd.org/publications/Pol_brief/index-fr.htm