

## Étude économique de la Pologne, 2006

**La réforme économique est-elle allée suffisamment loin ?**

**Les politiques monétaire et fiscale sont-elles sur la bonne voie ?**

**Comment la poursuite de la réforme du système éducatif peut-elle améliorer la performance du marché du travail et développer le capital humain ?**

**Comment améliorer l'enseignement supérieur et la formation des adultes ?**

**Comment faire pour rendre le travail payant et accroître la mobilité ?**

**Comment l'environnement qui encadre l'entrepreneuriat et l'innovation peut-il être amélioré ?**

**Pour plus d'informations**

**Références**

**Où nous contacter ?**

**L'Observateur** ocde

### Résumé

La croissance de l'économie polonaise depuis 2004 laisse penser que le processus de rattrapage par rapport aux pays à revenu plus élevé a repris. Cependant, pour soutenir et accélérer la convergence, il faudra mieux équilibrer les politiques macroéconomiques et poursuivre l'effort d'amélioration des politiques structurelles.

- La politique monétaire a peut-être été temporairement un peu trop réservée mais il serait plus facile pour la banque centrale de l'assouplir si la viabilité de la politique budgétaire était assurée par un assainissement centré sur les transferts sociaux, qui ont de nombreux effets négatifs sur les incitations à travailler.
- Le système éducatif n'est toujours pas axé suffisamment sur le marché du travail, et le financement de l'enseignement supérieur est source d'inégalité et d'inefficience.
- La médiocrité des résultats en matière de formation des adultes et le recours à un système passif de garantie de ressources sans obligation pour les chômeurs de chercher du travail et d'accepter la mobilité contribuent au niveau élevé du chômage structurel.
- La croissance a été freinée par un cadre peu favorable à l'esprit d'entreprise et à l'innovation.

**Chercher à mieux équilibrer les politiques monétaire et budgétaire.** La Banque nationale de Pologne s'est forgé une réputation d'aversion pour l'inflation. Elle n'a peut-être plus besoin d'être si prudente et pourrait se permettre, dans l'avenir, de tester les limites de la capacité disponible. Le déficit budgétaire s'est réduit en 2005, mais en partie grâce à des facteurs ponctuels. Il est nécessaire de définir des priorités claires en matière de dépenses et de les appliquer, de préférence à l'intérieur du cadre de planification pluriannuel. Les paiements au titre des transferts sociaux absorbent une part trop importante des dépenses publiques et du PIB et devraient être mieux maîtrisés.

Cette Synthèse présente les évaluations et les recommandations de l'Étude économique de la Pologne pour 2006. 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.

**Consolider et étendre les réformes dans le secteur de l'éducation.** Les réformes de l'enseignement obligatoire se sont traduites par une décentralisation de la gestion de l'enseignement, qui relève maintenant des collectivités locales. Des mesures supplémentaires sont nécessaires afin d'associer à la responsabilité en matière financière et de gestion la responsabilité en matière de résultats et d'assurer une certaine souplesse dans l'affectation des ressources suivant l'évolution des besoins. L'expansion de l'enseignement supérieur a accru la formation de capital humain, mais empêcher les établissements publics de faire payer des droits de scolarité va à l'encontre de l'efficacité ; une réforme concomitante des bourses et des prêts aux étudiants pourrait améliorer l'équité et les ressources globales.

**Dynamiser l'emploi à l'aide des politiques actives du marché du travail et par la valorisation du travail.** Les très mauvais résultats du marché du travail polonais sont imputables en partie aux coûts de l'évolution structurelle, mais de nombreux paiements de transferts sociaux et l'important coin fiscal contribuent aussi à réduire l'emploi. Il faut changer cela afin de renforcer les incitations à travailler. Le service public de l'emploi doit mettre davantage l'accent sur la réinsertion en privilégiant la formation des adultes et en obligeant les bénéficiaires de prestations à chercher du travail.

**Renforcer l'investissement et la croissance en allégeant la réglementation et en améliorant les conditions offertes aux chefs d'entreprise.** L'atonie de l'investissement et la faiblesse de l'activité d'innovation sont liées au degré élevé de réglementation en Pologne ; cela s'explique principalement par l'importance des capitaux publics, une attitude perçue comme ambivalente à l'égard de l'investissement étranger et une bureaucratie très pesante, même s'il y a déjà eu du progrès ces dernières années. L'absence d'améliorations dans tous ces domaines nuira à l'efficacité des mesures visant à faciliter les flux de capitaux et d'information vers les petites entreprises et les innovateurs. ■

### La réforme économique est-elle allée suffisamment loin ?

L'entrée dans l'Union européenne en mai 2004 a donné une puissante impulsion à l'économie polonaise. Le PIB par habitant représente actuellement moins de 45 % de la moyenne dans l'UE, mais le long processus de convergence a repris. Même si l'expansion s'est légèrement ralentie en 2005, avec une progression du PIB réel de 3.2 % seulement, il est prévu actuellement une croissance annuelle de 4½ pour cent en 2006-07. Les fonds de l'UE, pourvu qu'ils soient utilisés efficacement, contribueront grandement à améliorer l'infrastructure publique et à soutenir l'action dans plusieurs autres domaines.

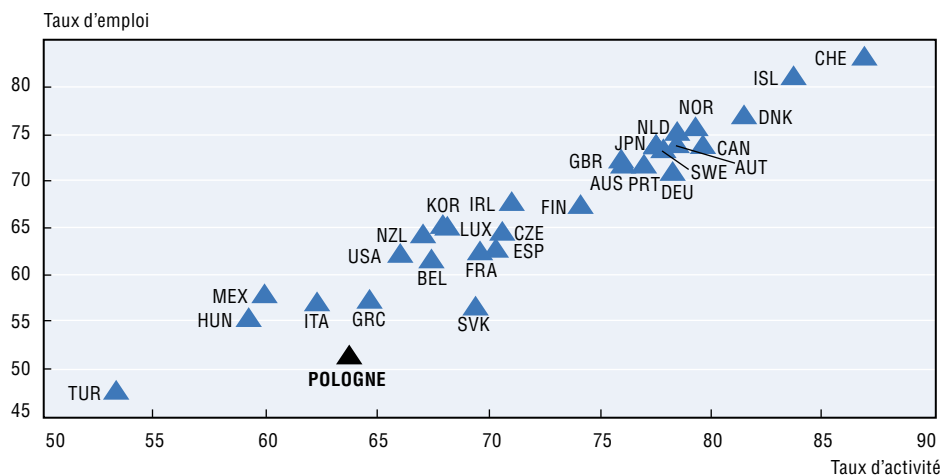
Il subsiste cependant de nombreux problèmes sous-jacents dans l'économie. Les taux d'emploi sont très bas : le niveau du chômage déclaré est élevé et il y a un grand nombre de personnes économiquement inactives (même si beaucoup d'entre elles sont peut-être actives dans l'économie informelle) avant même que le vieillissement démographique soit réellement engagé. De fait, on peut dire que la performance du marché du travail en Pologne est la pire de la zone OCDE. Alors qu'il faudrait intensifier l'accumulation de capital pour assurer la poursuite, sans même parler d'une accélération, de la convergence économique, la part de l'investissement dans le PIB reste obstinément faible. La politique budgétaire est plutôt erratique : une situation quasi explosive en 2004 a fait place à une amélioration d'une ampleur inattendue en 2005 et à des perspectives incertaines en 2006. Ces problèmes requièrent l'attention des autorités, qui devraient s'attacher avant tout à maintenir un cadre macroéconomique solide et stable, tant pour la politique budgétaire que pour la politique monétaire. ■

### Les politiques monétaire et fiscale sont-elles sur la bonne voie ?

On a reproché à la politique monétaire une prudence excessive, l'inflation étant souvent restée en dessous de la fourchette fixée comme objectif. La Banque nationale de Pologne (BNP) a durci les conditions monétaires au milieu de 2004, une mesure qui était justifiée face à une flambée d'inflation ; cette décision rapide, rendue possible par l'indépendance de la BNP et déterminée par son mandat de respect de la stabilité des prix, a aidé à éviter les éventuels effets secondaires de la recrudescence de l'inflation. Par la suite, la BNP a maintenu les taux directeurs à leur niveau majoré pendant plusieurs mois alors que l'inflation, mesurée en

Graphique 1.

**TAUX D'EMPLOI ET TAUX D'ACTIVITÉ DANS LES PAYS DE L'OCDE**  
2004 ou année disponible la plus récente<sup>1</sup>



1. 2003 pour les Pays-Bas.

Source : OCDE – Base de données analytique.

croissance trimestrielle, se tassait à la fin de 2004, et elle a attendu jusqu'au début de 2006 pour réduire davantage les taux alors que l'inflation générale fléchissait et que l'inflation sous-jacente était peu virulente. La BNP a sans doute été influencée en partie par les anticipations inflationnistes des consommateurs, généralement proches de l'inflation passée et sans grand rapport avec les résultats futurs. *La banque centrale devrait se fier davantage à de véritables indicateurs avancés, notamment ses propres prévisions en matière d'inflation.*

Le mandat, et même l'indépendance, de la banque centrale ont été plus ou moins remis en cause récemment. *Le gouvernement devrait réaffirmer l'indépendance de la Banque nationale, et l'autonomie de tout nouvel organisme de supervision des marchés financiers devrait aussi être clairement garantie. La crédibilité de la politique monétaire se trouverait aussi renforcée si le gouvernement approuvait explicitement l'objectif actuel de ciblage de l'inflation sur le milieu de la fourchette de 1.5-3.5 %.*

Cependant, une inflation inférieure à cette fourchette est peut-être le signe d'un resserrement excessif des conditions monétaires. S'il est vrai que la relance monétaire n'est pas la réponse aux problèmes de croissance et d'emploi de la Pologne, si l'inflation se maintenait durablement à un niveau inférieur aux taux de la zone euro, cela risquerait de restreindre inutilement la production et l'emploi. *La BNP devrait adopter une approche symétrique des objectifs d'inflation et se montrer disposée à tester les limites de la réactivité de l'économie en matière d'offre en réduisant les taux d'intérêt lorsque l'inflation se situe en dessous de la fourchette ciblée, même s'il n'est pas exclu qu'elle monte à plus de 2.5 % en l'espace de deux ans.*

Les variations du taux de change ont eu un effet notable sur les conditions monétaires. L'adhésion à la zone euro réduirait cette source d'instabilité et d'incertitude. Après trois années de dépréciation, l'économie a néanmoins subi les effets d'une forte appréciation en 2004-05, ce qui a accentué l'orientation relativement restrictive de l'action monétaire. L'appartenance à l'UE implique comme dernière étape l'adoption de l'euro, qui doit être précédée par la participation au mécanisme de change (MCE II), mais le gouvernement actuel hésite à s'engager sur une date d'entrée. Avec une politique monétaire saine, le coût du report pourrait être peu élevé, prenant principalement la forme d'une prime de risque monétaire supplémentaire. Pourtant, en retardant l'entrée dans la zone euro, le gouvernement se donne davantage de temps pour améliorer la flexibilité sur les marchés de produits et le marché du travail et pour assurer la viabilité des finances publiques ; il importe de ne pas gaspiller ce temps en repoussant ces réformes indispensables.

Les finances publiques ne sont pas encore viables : le niveau actuel du déficit des administrations publiques est trop élevé, et les plans du gouvernement, tels qu'ils sont décrits dans le Programme de convergence, ne sont guère ambitieux. La dette des administrations publiques n'est pas excessive (elle s'établissait à environ 48 % du PIB à la fin de 2005, selon les définitions nationales) mais elle augmente. *Le gouvernement devrait s'attacher à réduire l'objectif fixé pour le ratio dette-PIB.* La constitution contient des dispositions strictes en matière de limitation de la dette, qui prévoient un léger redressement de l'action budgétaire lorsque le niveau de la dette atteint 50 % du PIB et des contraintes plus sévères lorsqu'il dépasse 60 %. Ces contraintes ont été quelque peu affaiblies par les révisions apportées aux chiffres et les changements méthodologiques qui ont récemment réduit la mesure officielle du ratio. Selon le programme de convergence mis à jour en janvier 2006, le déficit des administrations publiques – de 4.7 % du PIB en 2005, suivant la définition la plus appropriée appropriée (et évalué à 4.4 % selon les données révisées

récemment) – ne redescendrait qu'à 3.7 % en 2008 ; il devrait être possible de faire mieux que cela si l'on se fonde sur l'hypothèse raisonnable d'un taux moyen de croissance réelle annuelle de 4 à 5 %.

Les chiffres nationaux révisés donnent cependant une image différente puisque le déficit n'a été que de 2.5 % du PIB (et la dette d'environ 43 %) en 2005. L'écart est dû à des différences dans le traitement comptable des contributions aux fonds de pension ouverts (OFE), après une réforme majeure en 1999, qui a amélioré sensiblement les finances publiques en reconnaissant les engagements implicites au titre des pensions et en prenant des mesures pour les réduire. Cependant, la réforme aggraverait le chiffre publié du déficit s'il elle ne prévoyait pas une dispense temporaire spéciale en vertu de laquelle, dans le cadre de la surveillance budgétaire de l'UE, les contributions aux OFE sont considérées comme des recettes publiques. Cette dispense arrive à expiration en 2007. Par conséquent, malgré le déficit officiel de 2.5 % en 2005 et les plans visant à le réduire dans l'avenir, la Commission de l'UE estime que la Pologne aura un déficit budgétaire excessif, de près de 4 % du PIB, en 2007. Ce qui est frustrant, pour la Pologne, c'est que peu d'autres pays de l'UE ont opéré une réforme des pensions de cette ampleur et, s'ils le faisaient, la plupart afficheraient des déficits plus importants que celui de la Pologne. Pourtant, le chiffre plus élevé correspond à une évaluation plus réaliste de son déficit budgétaire.

Quoi qu'il en soit, la croissance économique tendancielle assurera probablement des recettes suffisantes pour permettre à la fois une réduction plus rapide du déficit, des augmentations de dépenses publiques modérées mais bien ciblées en vue de renforcer la croissance et des allègements d'impôt échelonnés dans le temps. Les autorités *devraient fixer des priorités claires en matière de dépenses, dans les limites d'un cadre de planification pluriannuel plafonnant les dépenses globales. Les mesures fiscales devraient être financées en diminuant les dépenses non prioritaires et non en ralentissant le rythme de la réduction du déficit. S'il est vrai que la réforme susmentionnée des pensions a amélioré notablement la position budgétaire à long terme, les gains sont déjà érodés par les concessions faites aux mineurs. Cela a été un pas en arrière, qui ne devra pas se répéter.*

Une grande partie des dépenses publiques est absorbée par les transferts sociaux, qui sont coûteux, mal ciblés et qui ont des effets négatifs sur les incitations à travailler, comme on le verra plus loin. Ces transferts se sont aussi révélés politiquement difficiles à réformer et, dans le contexte fragile actuel, il est peut-être encore plus difficile de modifier ces dispositifs. *Il faudrait néanmoins réduire les dépenses au titre des transferts sociaux afin de permettre de financer d'autres domaines prioritaires comme la santé et les soins de longue durée, les services de garde d'enfants et l'éducation, et les politiques actives du marché du travail.*

Des compressions de dépenses suffisantes permettraient d'alléger la fiscalité globale sans compromettre les efforts de réduction du déficit. Dans la présente Étude, il n'est pas fait de propositions de réforme détaillées, mais il faudrait suivre trois principes, en ce qui concerne tant la sécurité sociale que la fiscalité en général : *il faudrait simplifier le système fiscal afin d'accroître la transparence et de diminuer les coûts administratifs aussi bien pour les contribuables que pour les services de recouvrement ; il faudrait que l'assiette fiscale soit aussi large que possible – c'est-à-dire qu'il faudrait limiter les dispositions spéciales et les exemptions dont bénéficient des groupes particuliers – afin de maintenir les taux d'imposition à des niveaux peu élevés ; et il faudrait s'efforcer d'atténuer le coin fiscal, surtout pour les titulaires de bas revenus, de façon à réduire les contre-incitations à prendre un emploi.* ■

### Comment la poursuite de la réforme du système éducatif peut-elle améliorer la performance du marché du travail et développer le capital humain ?

Il faudra des cadres budgétaire et monétaire sains pour que le revenu par habitant continue d'augmenter plus rapidement que dans la plupart des autres pays de l'OCDE. Cette convergence nécessitera de nombreux changements structurels dans l'économie si l'on veut que les ressources en main-d'œuvre et en capital se dirigent vers les domaines dans lesquels elles seront utilisées au mieux. Pour accélérer ce processus, et pour éviter une trop forte émigration, il faudra :

- améliorer le fonctionnement du marché du travail, renforcer la mobilité interne et rehausser le taux d'emploi, très bas, de la Pologne ; et
- encourager les chefs d'entreprise polonais à développer et à étendre leurs activités de manière à stimuler l'innovation et l'investissement.

La poursuite de ces objectifs touche à de nombreux domaines de l'action gouvernementale, et la mise en valeur du capital humain est essentielle pour étayer ces politiques.

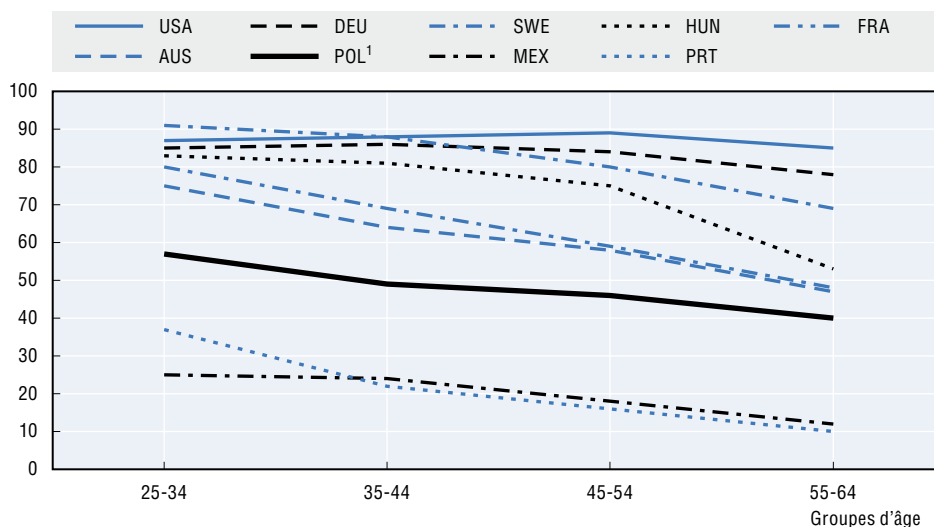
Les années 90 ont été marquées par d'importants changements à bien des égards dans le système éducatif. En ce qui concerne l'enseignement obligatoire, les résultats (mesurés par l'étude PISA) se sont améliorés entre 2000, où la Pologne affichait une très piètre performance par rapport à presque tous les pays de l'OCDE, et 2003, où elle est passée dans le groupe des pays ayant un classement moyen. Cette amélioration est imputable, pour partie du moins, aux effets des réformes, notamment la mise en place d'examens nationaux communs et la révision du rôle des écoles professionnelles de base. Une motivation essentielle était de décentraliser l'enseignement pour le placer sous la responsabilité des collectivités locales ; il faudrait consolider encore ce nouveau système, en s'attachant à fixer des responsabilités claires aux différents organismes qui interviennent.

Pour que les systèmes d'éducation donnent de bons résultats, il semble important d'octroyer une autonomie et une responsabilité suffisantes aux chefs d'établissement tout en vérifiant qu'ils poursuivent les objectifs de la politique nationale en matière d'éducation. Il faudrait donc donner aux chefs d'établissement davantage d'autonomie administrative et financière pour leur permettre de trouver

#### Graphique 2.

#### NIVEAU D'ÉDUCATION PAR ÂGE

Population ayant atteint au moins une formation de deuxième cycle du secondaire  
Pourcentage, selon le groupe d'âge, 2003



1. Non compris les étudiants qui ont suivi seulement un programme à vocation professionnelle de base (Szkoła zasadnicza dla młodzi), classifié de niveau CITE 3C.

Source : OCDE, *Regards sur l'éducation*, 2005.

*des moyens d'améliorer les résultats de leur école, et les placer sur la supervision d'un organisme national indépendant de contrôle de la qualité. Faute de savoir précisément quel type d'éducation produit les meilleurs résultats dans telles ou telles circonstances, il faudrait continuer de permettre des approches expérimentales. Il faudrait calculer la « valeur ajoutée » dans les différentes écoles de façon que les responsables puissent évaluer les résultats de leur stratégie.*

L'enseignement primaire commence actuellement à 7 ans, et ce n'est que récemment qu'une année d'enseignement maternel a été rendue obligatoire. Au vu des observations faites dans les différents pays et qui confirment de plus en plus l'importance de l'école maternelle pour le développement social et la réussite scolaire, la priorité devrait être donnée au développement de la scolarisation en maternelle d'enfants encore plus jeunes ; cela aiderait aussi à accroître l'offre de main-d'œuvre féminine. Pour les enfants de plus de 15 ans, les écoles professionnelles sont devenues moins populaires, tandis que les employeurs estiment toujours que beaucoup de jeunes adultes sortent de l'école avec des qualifications insuffisantes. *Il faut améliorer la capacité d'adaptation des filières générales et professionnelles en réponse aux difficultés que leurs diplômés rencontrent sur le marché du travail.*

Pour améliorer encore le système éducatif, il faut de la flexibilité : certaines écoles doivent être fermées, et il faut plus ou moins d'enseignants selon les matières et les âges. La diminution du nombre d'étudiants devrait théoriquement libérer des personnels enseignants qui pourront être redéployés sur d'autres postes. La Charte des enseignants, telle qu'elle a été modifiée en 2000, a amélioré la structure des carrières des enseignants, mais il ne faudrait pas laisser les aspects de la Charte relatifs à la sécurité de l'emploi faire obstacle à la restructuration. Par ailleurs, les autorités devraient veiller à ce que les écoles disposent d'une flexibilité suffisante pour différencier les salaires des enseignants en fonction des résultats obtenus et des besoins de recrutement. ■

### Comment améliorer l'enseignement supérieur et la formation des adultes ?

En 1991, il y avait environ 400 000 étudiants dans moins de 90 établissements d'enseignement supérieur, qui appartenaient tous au secteur public, mais en 2005 la Pologne comptait plus de 400 établissements d'enseignement supérieur, pour la plupart privés, totalisant 1.9 million d'étudiants. Tous les étudiants du secteur privé et les étudiants à temps partiel du secteur public acquittent des droits de scolarité, tandis que la constitution interdit aux établissements d'enseignement supérieur publics de faire payer des droits aux étudiants à temps plein. Cette asymétrie, surtout en période de restrictions budgétaires, rend difficile l'affectation de ressources là où il y a besoin de prestations de services publics, et c'est une source d'iniquité verticale et horizontale. De nombreuses études montrent que, même si les rendements sociaux de l'enseignement supérieur sont importants, les principaux avantages reviennent aux étudiants eux-mêmes sous forme de rémunérations plus élevées. *Il serait par conséquent souhaitable qu'une réforme autorise les établissements publics d'enseignement supérieur à faire payer des droits calculés en fonction des coûts (par forcément sur la base du plein recouvrement des coûts) à tous les étudiants, tout en augmentant l'octroi de bourses afin d'assurer l'accessibilité. Le système de prêts aux étudiants devrait aussi être étendu et placé sous la gestion de banques commerciales, mais les prêts devraient être garantis par l'État et les remboursements, calculés en fonction des ressources, devraient s'opérer par le biais du système d'impôt sur le revenu.*

La multiplication des établissements privés d'enseignement supérieur a aussi rendu insuffisant le système d'agrément et de contrôle de la qualité. Tandis que la Commission d'agrément des universités se concentre sur un assez petit nombre d'établissements d'élite, la Commission nationale d'agrément, de création plus

récente, couvre tous les autres établissements. Cette dernière ne se contente pas de vérifier le respect des normes techniques. Lorsqu'un établissement d'enseignement supérieur reçoit une aide budgétaire directe, l'évaluation de la qualité par la Commission nationale d'agrément est importante ; pour les établissements relevant entièrement du secteur privé, la simple certification du respect des normes de base suffit peut-être. *Les évaluations de la Commission nationale d'agrément devraient être largement publiées et tenues à jour afin d'aider des étudiants potentiels à définir le plan de leurs études.*

Il est essentiel que les enseignants soient suffisamment motivés si l'on veut assurer le maintien et l'amélioration de la qualité de l'enseignement. Dans de nombreux établissements publics d'enseignement supérieur, la structure des carrières est opaque et ne dépend guère de l'aptitude à enseigner ni des résultats de la recherche. C'est un système stérile pour les établissements et cela peut aussi décourager les jeunes de choisir cette carrière ou de rester en Pologne. *Les structures de carrière dans l'enseignement supérieur devraient être fondées sur des critères ouverts de promotion de la concurrence et de la transparence. Afin d'encourager les chercheurs de haute qualité, il faudrait faciliter les liens commerciaux entre les établissements d'enseignement supérieur et les entreprises, notamment en permettant des arrangements flexibles en matière de droits de propriété intellectuelle.*

Les entreprises polonaises offrent moins de formation que celles de la plupart des pays de l'OCDE, et le financement de cette formation est, pour une grande part, à la charge des salariés eux-mêmes. Ce pourrait s'expliquer par le fait que, avec le niveau élevé du chômage, les entreprises estiment qu'elles peuvent généralement recruter des personnes plus qualifiées, ou peut-être ne se rendent-elles pas compte des avantages de la formation des salariés pour l'entreprise elle-même. Par ailleurs, une part très importante de la formation s'adresse aux jeunes et aux personnes ayant un niveau d'instruction élevé, ce qui semble indiquer un clivage entre un groupe relativement restreint de personnes motivées et le reste. De nombreuses études internationales révèlent que la formation conduit à de meilleurs résultats sur le marché du travail. Par conséquent, *il serait utile d'organiser des campagnes de sensibilisation du public afin d'augmenter le nombre de candidats à une formation, même s'il n'est peut-être pas justifié d'offrir des subventions ou d'autres incitations à la formation des salariés en général. Néanmoins, les entreprises en Pologne se sont vu récemment offrir une petite incitation fiscale à constituer des fonds pour la formation de leurs travailleurs, mais cette législation est trop récente pour qu'il soit possible d'en évaluer l'impact.*

C'est cependant par l'insuffisance de la formation offerte aux chômeurs que la Pologne se distingue ; c'est là un aspect de la sous-utilisation plus générale des politiques actives du marché du travail (PAMT). Une formation bien ciblée est un moyen efficace d'accroître l'employabilité. *Il faudrait enrichir les programmes de formation pour les chômeurs. De nombreux chômeurs – ceux qui ont dépassé la quarantaine et qui sont peu qualifiés ou qui ont des qualifications pour lesquelles la demande s'est effondrée (dans les industries extractives et l'acier, par exemple) – sont vulnérables car leur faible niveau d'instruction rend leur reconversion plus difficile et le rendement économique de leur formation plus difficile à mettre en évidence. Cependant, afin de tenter de réduire au minimum l'effet « génération perdue », il faudrait axer davantage l'effort sur la recherche de moyens d'aider ces personnes à acquérir des qualifications qui leur permettent de se réinsérer sur le marché du travail. Cela dépendra en particulier de l'efficacité des bureaux locaux du travail, qui sont responsables de la formation des chômeurs, dans la recherche de solutions. Il faudrait encourager les projets pilotes de formation et en évaluer soigneusement l'impact. ■*

### Comment faire pour rendre le travail payant et accroître la mobilité ?

S'il est vrai que la formation améliore les perspectives d'emploi de nombreux chômeurs, il faut aussi inciter ces derniers à chercher du travail. Une grande partie de la population reçoit des transferts sociaux, dont certains sont généreux par rapport au salaire moyen, sans être obligée de chercher du travail. Le régime de pensions d'invalidité, qui couvre une part importante des inactifs, est généralement le principal accusé. Les conditions d'accès à ce régime ont été durcies, et la réévaluation de la situation des personnes qui recevaient auparavant des pensions temporaires a permis de réduire notablement le nombre de bénéficiaires. Cependant, rien n'a été fait pour réévaluer la condition de ceux qui bénéficiaient auparavant de pensions permanentes, même si beaucoup d'entre eux étaient aptes à occuper certains emplois. *Les bénéficiaires de prestations d'invalidité devraient être soumis à un suivi régulier de leur aptitude au travail. Le droit aux prestations sociales pour ceux qui sont en état de travailler devrait être lié à l'obligation de chercher un emploi et d'accepter une formation de reconversion s'il leur en est offert une ; quant aux chômeurs de longue durée, il faudrait peut-être les obliger à se déplacer pour aller là où il y a du travail.* Ces mesures requièrent une intervention plus active et plus responsable des services publics de l'emploi (SPE). *Le personnel des SPE devrait être lui-même mieux formé et incité à améliorer les résultats.*

L'accès à d'autres prestations, comme les pensions de survivant, n'a pas été modifié, et les régimes de préretraite se sont développés rapidement, annulant en partie l'effet positif de la réforme du régime d'invalidité sur l'offre de main-d'œuvre : l'âge effectif moyen de la retraite a en fait baissé ces dernières années. *Il faudrait supprimer complètement, par étapes, les programmes de préretraite et de retraite anticipée, comme cela était prévu auparavant.*

D'autres aspects du système de transferts sociaux posent aussi problème pour l'ajustement structurel. Le système distinct de sécurité sociale dont bénéficient les agriculteurs et leurs personnes à charge (KRUS) en est un. Le niveau élevé de subventionnement du KRUS crée une contre-incitation à quitter le secteur agricole, dont la productivité est pourtant extrêmement basse. Même si les agriculteurs méritaient auparavant un traitement d'exception en raison de la faiblesse de leurs revenus ou de leur position spéciale dans la société, cela ne se justifie plus aujourd'hui, du fait en particulier que les aides de la Politique agricole commune de l'UE commencent à renflouer les revenus agricoles. Le régime appliqué aux agriculteurs devrait être égal au régime général, mais pas meilleur ; à terme, les deux devraient être fusionnés. *Au minimum, le système de cotisations fixes utilisé dans le KRUS devrait être remplacé par un système de cotisations proportionnelles au revenu, de sorte que les plus aisés paient davantage par rapport aux prestations qu'ils reçoivent.*

Ni la législation relative à la protection de l'emploi ni le salaire minimum ne sont la cause principale du niveau élevé du chômage, mais la popularité des contrats à court terme et l'étendue probable de l'emploi informel laissent penser que ces éléments peuvent constituer un obstacle à l'obtention d'un emploi pour des groupes particuliers, comme les travailleurs peu qualifiés et les travailleurs âgés, qui représentent un coût trop élevé pour les employeurs. De plus, du fait de l'ampleur probable et du rythme de l'évolution structurelle, la Pologne ne peut pas se contenter d'une flexibilité moyenne du marché du travail ; elle a besoin de davantage de flexibilité que la plupart des autres pays :

- Les autorités devraient envisager un nouvel assouplissement de la législation relative à la protection de l'emploi, tant pour les contrats à durée indéfinie que pour les contrats à durée définie. L'interdiction de licencier des travailleurs au cours des quatre années qui

précèdent leur départ en retraite devrait être abolie, car cela décourage les employeurs d'embaucher des travailleurs âgés.

- Le salaire minimum, qui est tombé aux alentours de 34 pour cent du salaire moyen au cours de la décennie passée, augmentera sensiblement en raison d'une nouvelle règle d'indexation. Même s'il est improbable qu'il atteigne l'objectif de long terme de 50 pour cent du salaire moyen dans l'avenir proche, toute hausse notable, conjuguée à l'importance du coin fiscal, maintiendra sans emploi de nombreux travailleurs peu qualifiés. *Les autorités devraient réviser la règle de manière à éviter un alourdissement du coût de la main-d'œuvre non qualifiée. L'exemption actuelle en vertu de laquelle certains jeunes travailleurs peuvent être payés moins que le salaire minimum pourrait être étendue à d'autres groupes, notamment aux chômeurs de longue durée.*

Bien que les incitations du marché du travail soient d'une importance capitale pour favoriser la mobilité géographique, le coût du logement peut annuler l'effet d'incitations financières même très généreuses. Dans le passé, les contrôles des loyers, la législation relative à la sécurité du bail et l'offre limitée de logements neufs dans les zones de demande croissante faisaient que ces coûts étaient, de fait, élevés. La plupart des contrôles des loyers ont maintenant été supprimés, mais la législation en matière de sécurité du bail et les délais légaux qui sont prévus si un propriétaire souhaite intenter une action en justice dissuadent toujours les propriétaires de mettre leur bien en location. *S'il est vrai qu'il faut maintenir une protection raisonnable contre le comportement abusif des propriétaires, le niveau de protection des locataires devrait être réduit et le traitement des différends par les tribunaux accéléré. Il faudrait encourager l'offre de logements neufs en autorisant un développement urbain bien planifié et non en subventionnant les crédits hypothécaires, ce qui profite essentiellement à ceux qui sont déjà dans une situation relativement confortable et fait encore monter les prix.* ■

**Comment l'environnement qui encadre l'entrepreneuriat et l'innovation peut-il être amélioré ?**

Dans les précédentes Études, la Pologne a été régulièrement critiquée pour ses niveaux élevés de réglementation des marchés de produits (RMP) et autres obstacles à la concurrence. Beaucoup a été fait pour améliorer la situation, surtout du point de vue de la réduction des coûts de création d'entreprises. Certaines de ces réformes ont été mises en œuvre après 2003, lorsque les indicateurs les plus récents montraient que la Pologne avait le niveau global de RMP le plus élevé, mais ce niveau reste parmi les plus élevés ; les conditions offertes aux entreprises ne sont toujours pas assez propices à l'esprit d'entreprise. La faible part de l'investissement dans le PIB est une preuve supplémentaire d'un manque de confiance et de l'existence d'obstacles à l'activité industrielle et commerciale. *Il faut en priorité réduire encore les obstacles réglementaires et administratifs à l'esprit d'entreprise.* Même si les indicateurs de la corruption n'entrent pas en ligne de compte dans les comparaisons de la RMP, la Pologne a la pire réputation de corruption parmi les pays de l'OCDE si l'on en juge par les indicateurs plus informels publiés par des organisations non gouvernementales dignes de foi. *Le gouvernement devrait persévérer dans ses tentatives d'élimination de la corruption, qui crée une contre-incitation aussi bien pour les chefs d'entreprise nationaux que pour les investisseurs étrangers potentiels.*

Les indicateurs de l'OCDE révèlent que, sur le marché des produits de la Pologne, la concurrence souffre tout particulièrement de l'importance de la propriété publique. La politique en matière de privatisation a été lente ces dernières années, et un conflit réglé récemment au sujet d'une fusion entre deux banques étrangères a conforté le point de vue selon lequel le gouvernement actuel

est favorable au maintien d'une influence majeure de l'État dans ce secteur et peut-être dans d'autres ; cela a malheureusement aussi donné l'impression d'une attitude ambivalente à l'égard de l'investissement étranger. *La privatisation devrait être poursuivie plus vigoureusement, en ne maintenant les participations de l'État que dans les cas où il y a véritablement un intérêt public ou de sécurité en jeu, dans le souci du bien-être des consommateurs et non de la protection des intérêts des producteurs.*

L'on pense souvent que l'expansion industrielle et commerciale et le progrès technique dépendent de niveaux élevés de dépenses de recherche et développement (R-D) et, de fait, c'est un moyen de repousser les limites de la technologie. La R-D en Pologne représente une part du PIB moins importante que dans tous les autres pays de l'OCDE. Cependant, tous les pays à faible part de R-D n'ont pas une croissance lente. Même si, pour un pays à faible revenu comme la Pologne, cibler l'augmentation des dépenses de R-D sur la recherche fondamentale serait une erreur, des études montrent que l'activité de R-D peut aider à l'absorption plus rapide des technologies existantes. Cependant, la R-D polonaise est actuellement le fait, essentiellement, du secteur public, surtout dans les instituts de recherche spécialisés. *Il faudrait réduire le financement public inconditionnel de ces instituts et les obliger de plus en plus à se financer eux-mêmes en sélectionnant les projets sur une base concurrentielle et en créant des entreprises à risque partagé ; des méthodes similaires devraient s'appliquer à la recherche dans les activités des établissements d'enseignement supérieur.*

Des idées nouvelles ne signifient pas forcément une technologie nouvelle ; des améliorations sont souvent possible grâce à l'innovation dans la conception, la commercialisation ou l'organisation du travail. Outre l'investissement en capital humain qui aide à l'adoption et à la diffusion d'idées novatrices, on l'a vu plus haut, il s'agit de faire de la Pologne un pays ouvert aux idées nouvelles en provenance de l'étranger. Le gouvernement devrait réaffirmer son engagement à la participation d'entreprises étrangères dans des conditions d'égalité avec les entreprises polonaises.

Il faut aussi que les idées circulent librement en Pologne, et les réseaux régionaux gérés par la PARP ou liés à cet organisme de développement des entreprises sont un bon instrument pour donner accès à l'information et aux conseils à de nombreuses PME polonaises. *La PARP devrait être encouragée à développer ses réseaux, et il faudrait les coordonner ou, de préférence, les fusionner avec d'autres réseaux similaires – ceux qui concernent l'agriculture, par exemple.*

La loi de 2005 sur le soutien à l'innovation comporte un certain nombre d'idées utiles pour améliorer le flux de capitaux vers des entreprises innovantes potentielles. En mettant en œuvre cette loi, *les autorités devraient tenter de mobiliser des financements privés, notamment des entreprises de capital risque, et prendre soin de vérifier l'efficacité de différentes solutions, en conservant ce qui fonctionne et en écartant ce qui ne fonctionne pas.* ■

**Pour plus  
d'informations**

Pour de plus amples informations à propos de cette Synthèse, veuillez contacter : Paul O'Brien ; e-mail : paul.obrien@oecd.org ; tél. : +33 (0)1 45 24 87 64  
Stéphanie Jamet : e-mail : stephanie.jamet@oecd.org ; tél. : +33 (0)1 45 24 88 63

## 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/librairie](http://www.oecd.org/librairie).

**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](http://www.oecd.org/eco).

**Perspectives économiques n° 78**, décembre 2005. Pour plus d'informations concernant cette publication veuillez visiter le site Internet de l'OCDE : [www.oecd.org/eco/Economic\\_Outlook](http://www.oecd.org/eco/Economic_Outlook).

---

Les publications de l'OCDE sont en vente sur notre librairie en ligne :  
[www.oecd.org/librairie](http://www.oecd.org/librairie)

Les publications et les bases de données statistiques de l'OCDE sont aussi disponibles sur notre bibliothèque en ligne : [www.SourceOCDE.org](http://www.SourceOCDE.org)

---

## Où nous contacter ?

### SIÈGE DE L'OCDE DE PARIS

2, rue André-Pascal  
75775 PARIS Cedex 16  
Tél. : (33) 01 45 24 81 67  
Fax : (33) 01 45 24 19 50  
E-mail : [sales@oecd.org](mailto:sales@oecd.org)  
Internet : [www.oecd.org](http://www.oecd.org)

### ALLEMAGNE

Centre de l'OCDE de Berlin  
Schumannstrasse 10  
D-10117 BERLIN  
Tél. : (49-30) 288 8353  
Fax : (49-30) 288 83545  
E-mail :  
[berlin.contact@oecd.org](mailto: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 DC 20036-4922  
Tél. : (1-202) 785 6323  
Fax : (1-202) 785 0350  
E-mail : [washington.contact@oecd.org](mailto:washington.contact@oecd.org)  
Internet : [www.oecdwash.org](http://www.oecdwash.org)  
Toll free : (1-800) 456 6323

### JAPON

Centre de l'OCDE de Tokyo  
Nippon Press Center Bldg  
2-2-1 Uchisaiwaicho,  
Chiyoda-ku  
TOKYO 100-0011  
Tél. : (81-3) 5532 0021  
Fax : (81-3) 5532 0035  
E-mail : [center@oecdtokyo.org](mailto:center@oecdtokyo.org)  
Internet : [www.oecdtokyo.org](http://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 55) 9138 6233  
Fax : (00 52 55) 5280 0480  
E-mail :  
[mexico.contact@oecd.org](mailto:mexico.contact@oecd.org)  
Internet :  
[www.oecdmexico.org.mx](http://www.oecdmexico.org.mx)

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